

Afghanistan als brug tussen NAVO en Rusland: gemeenschappelijke veiligheidsagenda

‘Wij hebben Rusland [...] nodig waar het Iran en Afghanistan betreft. Wij zijn dus gebaat bij een stabiele en zakelijke relatie met dat land,’ zo schreef Frits Bolkestein in *NRC Handelsblad*.¹ Ook Jaap de Hoop Scheffer, secretaris-generaal van de NAVO, acht doeltreffende samenwerking tussen de NAVO en Rusland van wezenlijk belang voor de aanpak van gemeenschappelijke uitdagingen.² Afghanistan is een belangrijke testcase voor de toekomstige relatie tussen de NAVO en Rusland. Het conflict in Zuid-Azië kan dienen als pleister op de wonde van de huidige relatie, die onder hevige druk staat, onder andere vanwege de mogelijke uitbreiding van het Atlantisch Bondgenootschap met Oekraïne en Georgië, de verdeeldheid over Kosovo en de plannen voor een raket schild in Europa. In die optiek bepaalt Afghanistan niet alleen de toekomst van de NAVO, maar ook de toekomst van de betrekkingen met Rusland. *Constructive engagement* met Rusland loopt via Afghanistan.

Dit jaar vieren de Russen het einde van hun Afghanistanoorlog, twintig jaar geleden. In toenemende mate begint Rusland weer een rol te spelen in het vraagstuk-Afghanistan. Voorlopig betreft het hier een indirecte, ondersteunende rol, maar Moskou lijkt tevens op de achtergrond een militaire bijdrage aan de totstandkoming van een lange-termijnoplossing voor Afghanistan te overwegen. Die overweging is niet van eigenbelang ontbloot. De gedachte hierbij is immers dat mocht de NAVO falen in Afghanistan – een niet onrealistisch scenario – de Taliban hun blik noordwaarts zullen richten. Begin dit jaar werd al duidelijk dat de Verenigde Staten en de NAVO het Russische grondgebied mogen gebruiken voor *niet-militaire transporten* naar Afghanistan.³ In maart bevestigde de Russische minister van buitenlandse zaken Lavrov tijdens de jaarlijkse top van de Shanghai Cooperation Organisation en op de Afghanistan-conferentie in Den Haag dat Rusland tot méér steun bereid is.⁴ De terugkeer van de Russen zal van doorslaggevende betekenis zijn voor de NAVO, niet vanwege de oorlog van destijds, maar vooral van-

wege de Russische ervaring met training en opbouw in Afghanistan sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw.⁵ In de aanloop naar een nieuwe fase in de betrekkingen tussen de NAVO en Rusland kijkt dit artikel eerst terug op de Russische ervaring in Afghanistan, om vervolgens twee toekomstscenario's aan te dragen.

Ervaring gestoeld op economische handelsbelangen in de Koude Oorlog

De Sovjetunie raakte vooral vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw sterk geïnteresseerd in Afghanistan. Die interesse was gegrondvest op een combinatie van economische en machtspolitieke overwegingen. Op economisch terrein was er in het algemeen sprake van verstrengeling van hulp en handel ten aanzien van ontwikkelingslanden, waaronder ook Cuba en India. C. J. Blankenburgh schreef in 1981 in de *Internationale Spectator*: ‘Door het coördineren van het handels- en hulpbeleid konden [de Russen] in feite een instrument vinden voor het verwerven van markten voor hun machinerieën en materiaal en het verkrijgen van grondstoffen uit de Derde Wereld.’⁶ Volgens hem was Afghanistan dan ook een perfect voorbeeld van een negatieve evolutie in vier fasen: eerst handel met de Sovjetunie; vervolgens een hulprelatie met wapenleveranties; daarna een groeiende economische interdependentie; en tot slot verlies van onafhankelijkheid.⁷

Afghanistan doorliep inderdaad al deze fasen tussen 1936 en 1979, het jaar van de Russische invasie. In 1936 werd een eerste bilateraal handelsverdrag gesloten. In 1957 arriveerde de eerste militaire missie, die een lange periode inluide van wapenleveranties, steun in de vorm van materiaal en vliegtuigen en het opleiden van Afghaanse officieren in de Sovjetunie. Het doel was het reorganiseren, moderniseren en herbewapenen van het Afghaanse leger.⁸ Dit is nu in het huidige conflict in Afghanistan misschien niet het voornaamste doel, maar wel de zogenaamde *exit*-strategie van de NAVO-landen en hun partners. De Sovjetunie zag de opbouw van het Afghaanse leger

wederom vooral vanuit eigenbelang. Moskou was niet alleen op zoek naar een stabiele zuidgrens, maar des te meer naar een Afghaans leger dat eigenhandig de Russische economische belangen kon waarborgen en tegelijkertijd het inmiddels dominerende communistische regime aan de macht kon houden.

Sovjethulp in ruil voor Afghaans aardgas en andere grondstoffen

In dit opzicht valt de uiteindelijke militaire inval van de Sovjetunie in Afghanistan te vergelijken met eerdere koloniale oorlogen. Het karakter van dergelijke oorlogen is in 1899 treffend omschreven door Winston Churchill in het kader van Brits kolonialisme in de Nijl-delta. De Britse inmenging was volgens Churchill 'eervol', omdat het onder andere de volgende doelstellingen had: '[T]o give peace to warring tribes, to administer justice where all was violence [...], to draw richness from the soil [... en] to plant the earliest seeds of commerce and learning [...].'⁹ Het betreft hier een morele interventie, gekoppeld aan wederzijdse, maar vaak asymmetrische, economische belangen.¹⁰ De morele kant van het verhaal kwam in ieder geval in de Russische staatspropaganda naar voren. Toenmalig Clingendael-onderzoeker Huib Hendrikse citeerde in de *Internationale Spectator* de Russische pers, die schreef over de Afghaanse bevolking als '[...] een verzameling onontwikkelde, maar buitengewoon dankbare sukkel'.¹¹ Het socialisme zou deze 'achterlijke' Afghanen opstoten in de vaart der volkeren.¹² Het ging de Russen echter vooral om het delven van rijkdommen uit de Afghaanse bodem, om met de woorden van Churchill te spreken.

Ook Blankenburgh beschrijft de motieven van Moskou om over te gaan tot invasie in december 1989 vooral vanuit economische belangen: 'De Sovjetunie had veel in Afghanistan geïnvesteerd ten behoeve van langere-termijnleveranties van grondstoffen, belangrijke mineralen en vooral van gas. Afghanistan moest nog een belangrijk deel van zijn hulpkredieten aan de Sovjetunie aflossen en er waren vooruitzichten op verdere vondsten aan mineralen.'¹³ Geen *pro deo*-hulp, maar Afghaanse producten in ruil voor Russische militaire en economische steun. Vooral de leveranties van Afghaans aardgas aan de Sovjetunie zijn opvallend. Zakelijke transacties in plaats van humanitaire of ideologische motieven om de Afghanen verder te helpen. In mei 1967 werd een akkoord gesloten dat Afghanistan bond aan het

leveren van 58 miljard kubieke meter gas tot het jaar 1985 in ruil voor economische en militaire steun.¹⁴ Daarnaast ging de zoektocht naar andere bodemschatten door.¹⁵

Machtspolitieke overwegingen komen op de tweede plaats

Naast de Russische verstremgeling van hulp en handel uit winstbejag, speelden machtspolitieke overwegingen een belangrijke rol bij de Russische betrokkenheid in Afghanistan. Door middel van het exporteren van de socialistische revolutie moest een stabiele bufferstaat ontstaan aan de zuidgrens van de Sovjetunie.¹⁶ De sovjetinvasie werd in Moskou's propaganda bestempeld als een defensieve strategie in de strijd in het kader van de ware oorlog: de oorlog die de Verenigde Staten, China en een aantal andere landen tegen het Afghaanse volk voerden.¹⁷ Deze rechtvaardiging pleitte de Sovjetunie vrij van agressie en van het voeren van de hierboven beschreven feitelijke koloniale oorlog in Afghanistan.¹⁸

Toch ging het natuurlijk wel degelijk ook in niet onbelangrijke mate om het uitbreiden en beschermen van de Russische invloedssfeer in de vorm van een krachtige socialistische Afghaanse republiek. Deze politieke en ideologische beweegredenen waren echter ondergeschikt aan het belang van de Russische economie. Jan van Heugten en Olivier Immig schrijven in dit blad in 1986: 'Na investeringen sinds de jaren vijftig in de Afghaanse economie en het militaire apparaat was het Kremlin Afghanistan als politiek bezit gaan beschouwen, en het stond een bedreiging ervan niet toe.'¹⁹

Andere tijden

De tijden zijn veranderd en sinds de Russische steun aan de Noordelijke Alliantie in 2001 is Rusland niet bijzonder actief geweest in Afghanistan. Het land is nu noch politiek bezit noch een buurland van Rusland, en gas valt er nauwelijks te halen. De enige Afghaanse handelswaar die thans in overvloed naar Rusland stroomt, bestaat uit de illegale opium en heroïne. Zorg over de bloeiende illegale drugshandel is voor de Russen de laatste jaren een van de belangrijkste redenen om in Afghanistan actief te zijn.²⁰ Daarnaast hebben ook de Russen belang bij regionale stabiliteit, zeker omdat instabiliteit in Afghanistan kan overslaan naar de voormalige sovjetrepublieken in Centraal-Azië, waarmee Rusland volop economische, strategische en culturele betrekkingen onderhoudt.

De toekomstige bijdrage van Rusland: twee scenario's

Rusland is de laatste jaren op kleine schaal actief gebleven in Afghanistan. Het betreft hier echter voornamelijk humanitaire hulp en technische bijstand in de vorm van monteurs die de machines van Russische makelij in stand houden. De afgelopen jaren werd 40 miljoen dollar besteed aan humanitaire hulp, waaronder het verstrekken van graan, dieselgeneratoren, medicijnen en tenten.²¹ De aanwezigheid van Russen in Kaboel is echter nog altijd beperkt en beladen.

Er zijn ruwweg twee toekomstscenario's voor een uitgebreidere Russische rol in Afghanistan in aanvulling op de huidige steun. *Ten eerste* kan Rusland in coördinatie met de NAVO een paar honderd militaire adviseurs sturen, die de Afghaanse veiligheidstroepen kunnen opleiden en ondersteunen. De nadruk kan daarbij onder andere liggen op grenscontrole. Rusland controleerde bijvoorbeeld zelf tot midden 2005 de grens tussen Afghanistan en Tadzjikistan. Tegelijkertijd zouden Russische instructeurs ook de zeer lichte EUPOL-missie van de Europese Unie kunnen ondersteunen bij het verder opleiden van de Afghaanse politiemacht – tot nu toe het ondergeschoven kindje van de internationale gemeenschap.

Een *tweede scenario* is problematischer en behelst het sturen van militairen of Russische Provinciale Reconstructieteams (PRT's) naar Afghanistan om de broodnodige *troop surge* van de Verenigde Staten te ondersteunen. De nadruk zou daarbij vooral kunnen liggen op ontwikkelings- en wederopbouwtaken, maar een vechttrol is niet uit te sluiten. Het sturen van een of twee Russische bataljons zou zeer welkom zijn en bovendien een positief signaal afgeven in de richting van het groeiende aantal weifelende landen. In januari 2009 sloot de Russische afgevaardigde bij de NAVO, Dmitri Ragozin, het sturen van troepen nog uit.²² De vraag is alleen of hierbij de sterk verdeelde Russische publieke opinie of juist de tragische les van het eerdere Afghanistan-avontuur het doorslaggevende argument is. Een warmere relatie met de NAVO zou tot een doorbraak kunnen leiden, zeker nu beide partners steeds meer gaan beseffen dat Afghanistan een fundamenteel, gemeenschappelijk veiligheidsvraagstuk betreft. De onduidelijke factor is hierbij wat de Russen in de onderhandelingen met de NAVO als tegenprestatie zullen eisen. De Afghaanse bevolking zou in ieder geval twintig

jaar na de Russische inmenging in Afghanistan in staat moeten zijn, zo mag worden gehoopt, om – hetzij aarzelend of matig enthousiast – de Russische militaire steun te accepteren.

Conclusie

De Russische Federatie is de Sovjetunie niet. En de oorlog van nu is niet de oorlog van toen. De verschillen zijn legio. Nu er in Afghanistan geen supermogendheden meer tegenover elkaar staan zoals in de Koude Oorlog, is er echter een grote kans dat structurele buitenlandse militaire en economische steun, inclusief die van Rusland, uiteindelijk effect zal hebben. De NAVO moet daarom de deur naar Moskou volledig openzetten. Samen staan we sterk. Na zestig jaar NAVO is het moment gekomen om in Afghanistan steeds intensiever samen te werken met Rusland en daarbij volop te profiteren van de tientallen jaren Russische ervaring met opbouw en opleiding. Daarnaast is een grotere Russische militaire bijdrage zeer gewenst in de huidige, doorslaggevende fase van het conflict, ook als deze louter van ondersteunende aard is. De NAVO en Rusland hebben elkaar hard nodig in Afghanistan. Hopelijk is Nederland bereid zowel militair als economisch een bijdrage te leveren aan dit in deze context unieke, toekomstige samenwerkingsverband in Afghanistan.

Noten

- 1 Frits Bolkestein, 'Nederland moet Amerika niet slaafs volgen', in: *NRC Handelsblad*, 5 mei 2009.
- 2 Jaap de Hoop Scheffer, 'De NAVO 60 jaar: tijd voor een nieuw Strategisch Concept', in: *Internationale Spectator*, maart 2009, blz. 113.
- 3 'Rusland laat trein voor VS-troepen in Afghanistan door', in: *NRC Handelsblad*, 4 maart 2009.
- 4 Voor de SCO-top, zie: 'Russia ready to help bring peace to Afghanistan', *CNN*, 27 maart 2009. Zie: <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/asiapcf/> (laatst bekeken op 14 april 2009). Voor de Afghanistan-conferentie in Den Haag, zie: 'Key quotes from Afghan conference in The Hague', *Reuters*, 31 maart 2009. Zie: <http://www.reuters.com/article/vcCandidateFeed1/> (laatst bekeken op 8 mei 2009); en: Jaïr van der Lijn & Edwin Bakker, 'Diplomatiek succes in Den Haag ook succes voor Afghanen?: kanttekeningen bij de Afghanistan-conferentie', in: *Internationale Spectator*, mei 2009, blz. 235-238.
- 5 Jorrit Kamminga & Johan Zielstra, 'NAVO moet Moskou belen. Zonder Rusland lijkt een oplossing voor Afghanistan nog ver weg', in: *NRC Handelsblad*, 3 april 2009.

- 6 C.J. Blankenburgh, 'De economische dimensie van de kwestie-Afghanistan', in *Internationale Spectator*, april 1981, blz. 217-224. Blankenburgh werkte als onderzoeker bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en was oud-redacteur van het dagblad *Trouw*.
- 7 *Ibid.*
- 8 Edgar O'Ballance, *Afghan Wars. Battles in a Hostile Land. 1839 to the Present*, Karachi, 2003, blz. 77.
- 9 Winston S. Churchill, *The River War: An Historical Account of the Re-Conquest of the Soudan*, Londen, 1899, geciteerd uit Robert D. Kaplan, *Warrior Politics*, New York, 2002, blz. 23.
- 10 Het begrip 'morele interventie' wordt hier beschouwd als een combinatie van humanitaire en politieke gronden die gebruikt worden ter rechtvaardiging van een interventie in een land. Zie bijv.: Leonard Binder, 'The Moral Foundation of International Intervention', *Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC) Policy Paper, No. 22*, 1 februari 1996.
- 11 Huib Hendrikse, 'Moskou en Afghanistan: de mythe van de oorlog die geen oorlog is', in: *Internationale Spectator*, juli 1984, blz. 377.
- 12 Een dergelijke instelling was ook Nederland in het verleden niet vreemd. In Nederlands Nieuw-Guinea trachtte de Nederlandse regering tussen 1949 en 1962 de primitieve Papoea's op te voeden tot beschaving en zelfstandigheid.
- 13 Blankenburgh, *a.w. noot 6*, blz. 223.
- 14 *Ibid.*, blz. 220.
- 15 Al sinds 1976 waren Russische grondstoffenexperts werkzaam in Afghanistan; zie: O'Ballance, *a.w. noot 8*, blz. 87.
- 16 De Sovjetunie steunde in april 1978 een succesvolle pro-communistische staatsgreep. Uiteindelijk regeerde er in Afghanistan tot 1992 een communistisch regime.
- 17 Hendrikse, *a.w. noot 11*, blz. 378.
- 18 *Ibid.*, blz. 384.
- 19 Jan van Heugten & Olivier Immig, 'De oorlog in Afghanistan: 1980-1986' in: *Internationale Spectator*, augustus 1986, blz. 495-502.
- 20 De auteur sprak tussen 2005 en 2007 meerdere malen met personeel van de Russische Ambassade in Kaboel. De drugsproblematiek was vaak een van de belangrijkste aanknopingspunten.
- 21 Interview van de Afghaanse persdiensten met de Russische minister van buitenlandse zaken Sergei Lavrov, 16 maart 2009. Zie: http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/ (laatst bekeken op 8 mei 2009).
- 22 Gleb Bryanski, 'Russia says "ice thawing" with NATO: envoy', *Reuters*, 24 januari 2009.

Jorrit Kamminga is senior beleidsmedewerker van de *International Council on Security and Development* (ICOS), voorheen de *Senlis Council*, en werkte de afgelopen vier jaar in de Afghaanse provincies Helmand, Kaboel en Kandahar, waar hij veldonderzoek deed en voedselhulp verstreekte. Hij werkt thans samen met Johan Zielstra van Chronoscoop aan een documentaire over de menselijke kant van de Russische oorlog in Afghanistan (www.russia-afghanistan.net).