

ARTIKEL

In de loopgraven van het optimisme: op zoek naar politiek geduld in de bilaterale relatie met Afghanistan

Jorrit Kamminga

De reeks van aanslagen, ontvoeringen en de tijdelijke verovering van Kunduz voedt de gedachte dat de Taliban aan een opmars bezig zijn. Was de Nederlandse militaire en humanitaire steun aan Afghanistan voor niets? Jorrit Kamminga weerspreekt deze heersende pessimistische gedachte: Afghanistan is de laatste 15 jaar onherkenbaar veranderd. Daaraan heeft Nederland een grote bijdrage geleverd.

Mijn vorige artikel in de *Internationale Spectator* uit maart 2014 sprak van een “sprankje hoop en optimisme in onzekere tijden”.^[1] Optimisten krijgen het vaak zwaar te verduren in debatten over Afghanistan. Een oorlog die al 36 jaar in verschillende gedaanten aan de gang is, lijkt pessimisten bij voorbaat gelijk te geven. Twee uitspraken blijven in varianten voorbij komen: “Het wordt nooit wat in Afghanistan” (waarbij de schuld vaak gelegd wordt bij de ‘corrupte’ of ‘strijdlustige’ Afghanen zelf) en “Het is allemaal voor niets geweest” (vaak duidend op Nederlandse investeringen en de inzet en opoffering van Nederlands soldaten in Afghanistan).



Afghaanse politieagenten in training. Source: Ministerie van Defensie

Grote zorgen over de situatie in Afghanistan

Dat men zich over de situatie in Afghanistan zorgen moet blijven maken, is duidelijk. Kijk alleen maar naar het afgelopen half jaar. Eind mei leidde een offensief van opstandelingen bijna tot de val van de provincie Uruzgan. Er vonden hevige gevechten plaats rondom de provinciehoofdstad Tarin Kowt, in de Baluchi-vallei en rond de toegangswegen naar Chora – plekken waar Nederlandse soldaten negen jaar geleden voor het eerst hevige strijd leverden met de Taliban. De toenmalige gevechten betekenden het einde van de illusie van een opbouwmissie. De huidige strijd bevestigt vermoedens dat de bijdrage van Nederland op militair-strategisch gebied niet tot duurzame resultaten heeft geleid.

In juni werd de Nederlandse hulpverleenster Anja de Beer ontvoerd. Het zorgde, ondanks een goede afloop, voor een schokeffect bij vooral Nederlandse hulporganisaties, en daarvan is de sector nog niet volledig hersteld.^[2] Het betrof immers niet alleen een Nederlandse, maar tevens een zeer ervaren en in de ontwikkelingssector gerespecteerde hulpverleenster. Medio augustus werd vervolgens een Duitse ontwikkelingswerkster ontvoerd, hetgeen de toename van de dreiging van gijzelingen en de criminele industrie daaromheen lijkt te bevestigen.

Op dezelfde dag als de gijzeling van Anja de Beer vond er een aanslag plaats op het Afghaanse parlement. Hoewel die aanslag maar weinig schade aanrichtte, bleek de symbolische en psychologische waarde hoog. Stond naast de wankele stabiliteit nu ook de prille democratie op het spel? Die discussie is verder aangewakkerd door de overtreffende trap van de recente tegenslagen: de tijdelijke val eind september van de provincie Kunduz in handen van de Taliban, ironisch genoeg weer een provincie waar Nederland actief is geweest.

De val van Kunduz lijkt eindelijk de ogen van de internationale gemeenschap te hebben geopend. Ondanks de sterk toegenomen capaciteit en professionaliteit van de Afghaanse strijdkrachten, speelden internationale luchtsteun en buitenlandse commando's een belangrijke rol bij de bevrijding van Kunduz.^[3] Maar leidt die constatering ook tot de broodnodige heroverweging van de steeds verder afgebouwde hulprelatie?

Het angstbeeld van de terugkeer van de Taliban

De reeks aanslagen, ontvoeringen en symbolische overwinningen van opstandelingen voedt de gedachte dat zij aan een opmars bezig zijn. Dit angstbeeld, de terugkeer van de Taliban, is waar optimisten het meest mee worden geconfronteerd. Toch is die angst vooral een constructie van de media en opiniemakers. 'Taliban' is – overigens net als al-Qaida en Islamitische Staat – een verzamelnaam voor zeer uiteenlopende groeperingen en belangen.^[4] Die verscheidenheid leidt bovendien tot gevechten op lokaal niveau, waartoe plaatselijke vetes, strijd om politieke invloed en de controle over contracten, smokkelroutes en de drugshandel vaak de aanleiding vormen.



Afghaanse vrouwen tijdens hun afstudeerceremonie bij de Amerikaanse Universiteit in Kaboel.
Source: Amerikaanse ambassade in Kaboel

Als het angstbeeld van de ‘terugkeer van de Taliban’ gezien wordt als een teruggang naar het Taliban-regime van de tweede helft van de jaren '90 van de vorige eeuw, dan deel ik die bezorgdheid niet. Afghanistan is op zeer veel terreinen onherkenbaar veranderd in anderhalf decennium. Een aantal veranderingen valt niet of moeilijk terug te draaien, denk bijvoorbeeld aan de informatie- en communicatierevolutie, en de toegang tot onderwijs en gezondheidszorg. Er is een ‘Facebook-generatie’ opgegroeid die na 2001 geboren is; daarvan heeft een groot aantal meisjes en jonge vrouwen inmiddels onderwijs genoten.

Als de angst echter voortkomt uit de gedachte dat bepaalde (ultra)conservatieve normen en waarden na een vredesakkoord weer meer op de voorgrond komen in de Afghaanse politiek, is die vrees goed te begrijpen. In de kern is elk vredesakkoord een proces van geven en nemen. Daarnaast moeten bepaalde legitieme klachten en ook in de ogen van het Westen vrij conservatieve politieke agenda's een plaats kunnen krijgen in het democratische proces. Dat is allemaal onderdeel van de zoektocht naar een door zoveel mogelijke Afghanen gesteunde politieke oplossing. Dergelijke compromissen vormen de enige duurzame uitweg uit dit conflict en het menselijke drama dat steeds meer Afghanen dwingt hun land te verlaten.

Internationale steun blijft nodig, waarschijnlijk ook militair

Ongeacht de aard van een politieke oplossing, blijft internationale steun de komende jaren hard nodig. Ik pleit al jaren voor de noodzaak van betrokkenheid en structurele nazorg in Afghanistan op de lange termijn, zowel op ontwikkelings- als op veiligheidsbeleid.^[5] Daarbij gaat het om een breed palet van mogelijke ondersteuning, waarbij de Afghaanse regering zelf de prioriteiten en uiteindelijke vorm van buitenlandse steun moet aangeven. Het gaat zeker niet *a priori* om het opnieuw uitbreiden van militaire ondersteuning. Nederland moet echter wel altijd bereid zijn om, in overleg met de Afghaanse regering en bondgenoten, de wenselijkheid van een militaire bijdrage opnieuw te onderzoeken.

De vroegtijdige terugtrekking van militairen en de te snelle verschuiving naar training en ondersteuning waren van begin af aan onverantwoord.

De meeste Nederlandse politici zitten, ondanks mooie beloften in de richting van de Afghaanse bevolking, echter klem in een vastberaden beleid dat nog steeds wordt gedomineerd door het *'we are on the way out'*. Dit beleid wordt gevoed door een veiligheidstransitie (2011-2014), die vanwege verkeerde westerse binnenlandspolitieke redenen te snel werd ingezet. Natuurlijk moet de handhaving van buitenlandse troepen in Afghanistan nooit een doel op zich zelf worden,^[6] maar de vroegtijdige terugtrekking van militairen en de te snelle verschuiving naar uitsluitend training en ondersteuning waren van begin af aan onverantwoord.

Het primaat van de situatie *in* Afghanistan

Ook het dit jaar ingezette 'decennium van transformatie' (2015-2024) heeft tot nu toe de trend van steeds minder betrokkenheid niet kunnen keren, al hebben de val van Kunduz en de dreiging van Islamitische Staat^[7] in Afghanistan wel geleid tot het vertragen van verdere terugtrekking van internationale troepen.^[8] Een ander winstpunt is dat zowel de Verenigde Staten als Duitsland hierbij aangeven dat dit keer voor verdere terugtrekking de situatie ter plekke doorslaggevend moet zijn en niet de strakke, politieke tijdsschema's van buitenlandse bestuurders.^[9] Wel is het triest te constateren dat nu pas het primaat wordt gelegd bij de situatie in Afghanistan zelf.

Het Nederlandse beleid van de slappe thee

In Politiek Den Haag staat het lot van de Afghanen niet hoog op de agenda, zelfs niet nu zij de één-na-grootste groep vluchtelingen vertegenwoordigen die naar Europa komt.^[10] Het gaat nu vooral om de politieke kosten van (nieuwe) betrokkenheid bij Afghanistan: dure missies, mogelijke slachtoffers en een achterban of oppositie die aandringt op binnenlandspolitieke (of andere buitenlandspolitieke) prioriteiten. Met andere woorden: het gaat niet om de politieke kosten van *te weinig* betrokkenheid of nazorg in Afghanistan. Die kosten worden pas op langere termijn zichtbaar, zoals nu in Irak duidelijk blijkt, en worden liever naar een volgende regering doorgeschoven.

Het gevolg is dat de betrokkenheid van Nederland steeds kleiner wordt. Het is als het gebruik van hetzelfde theezakje in steeds weer een nieuw glas water: van 1.300 militairen in Uruzgan, via circa vijfhonderd militairen en politiemensen in Kunduz, naar thans nog honderd adviseurs en trainers in Mazar-e-Sharif. Terwijl de Afghaanse realiteit duidelijk om sterke koffie en geen slappe thee vraagt, is er in Politiek Den Haag een klimaat ontstaan waarin het nagenoeg onmogelijk is wederom voor een bredere betrokkenheid te pleiten of de wenselijkheid van een nieuwe geïntegreerde missie te onderzoeken.^[11]

In Politiek Den Haag staat het lot van de Afghanen niet hoog op de agenda, zelfs niet nu zij de één-na-grootste groep vluchtelingen vertegenwoordigen die naar Europa komt.

Dat vergt namelijk zowel een lange-termijnvisie als de bereidheid toe te geven dat niet al onze investeringen tot nu toe goed uit de verf zijn gekomen. De Amerikaanse generaal John Campbell, thans commandant van de NAVO-missie *Resolute Support*, wees recentelijk op het belang van “strategisch geduld” in Afghanistan.^[12] Maar daarbij hoort in de eerste plaats ook politiek geduld, om de combinatie van ontwikkelingsbeleid, diplomatie en militaire training en ondersteuning ook daadwerkelijk een kans te geven. Ontwikkelingsprocessen verlopen niet lineair, zijn grillig en ze betekenen vaak het maken van twee passen terug om vervolgens weer drie stappen vooruit te kunnen zetten. Bij dat soort ingewikkelde en langdurige processen is het belangrijk niet meteen in de stress te schieten als het even tegenzit.

De evaluatie als eindstation

De evaluaties van de Uruzgan- en Kunduz-missies hebben beide laten zien dat er vooruitgang is geboekt en dat Nederland op meerdere terreinen een belangrijke bijdrage heeft geleverd. Maar in beide gevallen is ook vastgesteld dat er meer uit die missies te halen viel, hetzij met minder restricties op de activiteiten en reikwijdte van onze soldaten en trainers, hetzij door langer te blijven. De conclusies van die evaluaties worden momenteel echter niet gebruikt als goede basis voor een toekomstige rol van Nederland in Afghanistan, maar gaan vooral de kast in met het label *mission accomplished*. Onder druk van de Amerikanen en Duitsers zal de Nederlandse regering ongetwijfeld bereid zijn langer een bijdrage te leveren aan de NAVO-missie *Resolute Support* – indien nodig ook na 2016 – maar het blijft voorlopig als een veel te kleine trein die het rangeerterrein binnenrijdt: einde inzet.

Een recent artikel in de *Militaire Spectator* wees in het kader van de Kunduz-politietrainingsmissie op het “spanningsveld tussen de Haagse werkelijkheid en de Afghaanse realiteit”.^[13] Het laat zien dat, naast de evaluatie van de missies zelf, het ook nuttig kan zijn de politieke besluitvorming rondom missies goed onder de loep te leggen. Ook de hieruit te trekken lessen kunnen helpen de toekomstige rol van Nederland in Afghanistan beter voor te bereiden, vorm te geven en te begeleiden.

Voer voor optimisten

Politiek geduld wordt constant op de proef gesteld als resultaten uitblijven. Om de bijdrage van Nederland in Afghanistan echt op waarde te schatten, moet ook verder worden gekeken dan de korte-termijndoelstellingen van buitenlandse missies. Nederland heeft ondanks de steeds kleinere betrokkenheid een belangrijke bijdrage geleverd aan lange-termijnprocessen waarvan de vruchten pas veel later te plukken zijn. Alhoewel de *quick fix*-mentaliteit tijdens de door de NAVO geleide ISAF-missie overheerste, heeft Nederland met training en projecten bijgedragen aan positieve ontwikkelingen op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg, rechtspraak, goed bestuur en mensenrechten. Die inspanningen hebben het ook mogelijk gemaakt dat steeds meer Afghanen kunnen profiteren van de technologische revolutie (onder andere toegang tot informatie en internet) en van de politieke verbeteringen (bijvoorbeeld vergroting van de actieve zowel als passieve deelname aan politieke processen).

De resultaten van die inspanningen worden pas veel later zichtbaar en zijn moeilijk te meten. Bovendien gaat het vaak om bijdragen aan veiligheid en ontwikkeling op de lange termijn – zaken waar Nederlandse politici moeilijk mee kunnen scoren, laat staan hun collega's kunnen overtuigen van het nut van meer betrokkenheid en nazorg in Afghanistan.



Een Afghaanse man laat de inkt op zijn vinger zien, dat onderdeel uitmaakte van de voorzorgsmaatregelen tegen dubbele stemmen. *Source: Wikimedia Commons*

Versterking van de speciale band tussen Nederland en Afghanistan

Nederland heeft weinig invloed op het vredesproces in Afghanistan. Ons land kan daar ook niet eigenhandig voor economische groei zorgen of in korte tijd structurele corruptie omtoveren tot goed en integer bestuur. Maar Nederland kan met ontwikkelingshulp, handel, politietraining en ondersteuning op veel terreinen een belangrijke bijdrage blijven leveren aan het creëren van de randvoorwaarden voor duurzame stabiliteit in Afghanistan.

Daarvoor is echter meer nodig dan een bescheiden bijdrage binnen NAVO-verband. Als de NAVO-missie *Resolute Support* ten einde loopt – hopelijk pas als de situatie in Afghanistan hier aanleiding toe geeft – gaat het *Enhanced Enduring Partnership* met Afghanistan verder, zoals afgelopen mei binnen de NAVO is vastgelegd. Maar Nederland heeft ook buiten dit raamwerk een speciale band opgebouwd met Afghanistan, waarbij meer inzet, investeringen en betrokkenheid hoort.

Die speciale band tussen Nederland en Afghanistan is ontstaan door de Nederlandse inspanningen in Baghlan, Kabul, Kunduz, Uruzgan en elders. Deze band wordt echter versterkt door de Afghaanse diaspora in Nederland, het grote aantal Nederlandse organisaties en instellingen dat zich nog steeds inzet voor Afghanistan en niet in de laatste plaats door de duizenden uitgezonden hulpverleners, beleidsmedewerkers, militairen en politiemensen die

(ongeacht of ze zich nog steeds met Afghanistan bezighouden) het land en zijn bevolking een warm hart toedragen. Als de Nederlandse regering zich hierbij aansluit, kan er een begin gemaakt worden met een heroverweging van de steeds verder afgebouwde hulprelatie.

Jorrit Kamminga is naast Senior Visiting Fellow bij Instituut Clingendael coördinator van het Afghanistan Platform in Nederland, voorzitter van de Raad van Bestuur van het European Network of NGOs in Afghanistan (ENNA) in Brussel en beleidsadviseur voor Oxfam Novib. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

Noten

[1] Jorrit Kamminga, 'Afghanistan na 2014: een sprankje hoop en optimisme in onzekere tijden', *Internationale Spectator*, jrg 68 (2014), nr. 3, pp. 21-25.

[2] Meerdere Nederlandse NGO's hebben (tijdelijk) hun veiligheidsprocedures aangescherpt of het aantal expats in Afghanistan tot het minimum beperkt. Bij discussies van het Afghanistan Platform in Nederland, een informeel overleg tussen Nederlandse NGO's met programma's in Afghanistan en een aantal ministeries, blijkt dat er groeiende zorgen zijn over de veiligheid van zowel Afghaans als internationaal personeel.

[3] Joeri Boom, 'Afghaans leger herstelt zich met inname Kunduz', *NRC Handelsblad*, 1 oktober 2015.

[4] Voor een kritische beschouwing van de rol van de media bij het versimpelen van de realiteit rondom dit soort groepen, zie: Jorrit Kamminga, 'Laten we niet onnodig de pr-machine van IS voeden', *NRC Handelsblad*, 30 juli 2015.

[5] Voor een recent voorbeeld, zie: Jorrit Kamminga, 'Voor niets in Afghanistan? Alleen tijd en nazorg helpen', *NRC Handelsblad*, 5 juni 2015.

[6] Daarnaast moet er zeker ook oog zijn voor de mogelijke negatieve aspecten van het langdurig handhaven van internationale troepen in Afghanistan, bijvoorbeeld omdat dit de machtspositie en autonomie van de Afghaanse regering of het vredesproces kan beïnvloeden.

[7] Hoewel de 'aanwezigheid' van Islamitische Staat in Afghanistan aanvankelijk vooral gezien werd als een slimme manier van Taliban-commandanten om meer aandacht en steun te krijgen, blijkt de laatste tijd steeds meer dat er een daadwerkelijke dreiging en aanwezigheid van IS bestaat.

[8] 'Barack Obama delays withdrawal of US troops from Afghanistan. US president outlines plans to keep 5,500 troops in country through the end of his term, having previously promised to end war on his watch', *The Guardian*, 15 oktober 2015.

[9] 'Obama handhaaft grotere legermacht in Afghanistan', *NRC Handelsblad*, 16 oktober 2015; 'NATO may need to stay longer in Afghanistan, Germany says', *Reuters*, 8 oktober 2015.

[10] 'Afghans Second Largest Group of Migrants. After Syrians Afghan civilians are increasingly caught in what UN High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad Al Hussein called a "venomous cycle" of violence', *Tolo News*, 17 september 2015.

[11] Het kabinet-Balkenende IV viel in februari 2010 na politieke onenigheid over de verlenging van de missie in Uruzgan. Ook de besluitvorming rondom de politietrainingsmissie in Kunduz had grote gevolgen voor een aantal politieke partijen in Nederland.

[12] Rhys Blakely, 'Our Afghan war is not over, says US general', *The Times*, 7 oktober 2015.

[13] Auke Westerterp, 'Framing in de Geïntegreerde Politietrainingsmissie Kunduz', *Militaire Spectator*, jrg 184 (2015), nr. 10, p. 411.

Auteur



Jorrit Kamminga

is Senior Visiting Fellow bij Instituut Clingendael. ▶

(<http://www.clingendael.nl/person/jorrit-kamminga?lang=nl>)