



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Afghanistan 2001-2011 : gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat

Wagemaker, A.J.E.

Citation

Wagemaker, A. J. E. (2012, October 25). *Afghanistan 2001-2011 : gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20026>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20026>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/20026> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Wagemaker, Allard Jacobus Emile

Title: Afghanistan 2001-2011 : gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat

Date: 2012-10-25

8

Een herziene strategie

De interventie in Afghanistan sleepte zich voort gedurende de eerste ambtstermijn van president Karzai. Er was veel bereikt, maar een succesvol eind aan het staatsvormingsproces was zeker nog niet in zicht. Voor de stabiliteit en het staatsvormingsproces was het zorgelijk dat de intensiteit van de strijd toenam, met name vanaf 2007 en vooral in de zuidelijke helft van het land. Het was twijfelachtig of de hearts and minds van de bevolking nog gewonnen werden. Het roer moest om, maar hoe en in hoeverre? Zowel binnen de Amerikaanse politiek – waar de interventie in Afghanistan een issue was in de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2008 – als binnen ISAF waren de discussies heftig. Een herziening van de strategie was noodzakelijk, daar was iedereen het over eens.

Dit hoofdstuk gaat over de poging de interventiestrategie een nieuwe impuls te geven. Het doel dat de begin 2009 aangetreden Amerikaanse president Barack Obama zich stelde om Afghanistan te stabiliseren staat centraal in dit hoofdstuk. Hij deed dit met behulp van drie (overlappende) surges – military, civilian en diplomatic – die er toe zouden moeten leiden dat de gewapende interveniënt zich voor 2015 grotendeels zou kunnen terugtrekken en Afghanistan een functionerende staat zou worden. De drie surges worden in dit hoofdstuk achter-eenvolgens besproken.

8.1 Verloren illusies?

Er hingen donkere wolken boven de oorlog in Afghanistan toen Obama begin 2009 het Witte Huis betrad. Het eerste jaar van zijn ambtstermijn werd gedomineerd door de vraag hoe de doelstellingen van de interventie in Afghanistan (alsnog) te behalen waren (Woodward 2010).¹ De Amerikaanse regering en de strijdkrachten zagen de oorlog in Afghanistan als een vitaal belang. De angst opnieuw getroffen te worden door grootschalige (jihadistische) terroristische aanslagen was groot. De debatten over de wijze van voortzetting van de oorlog polariseerden regelmatig waarbij de vergelijkingen met de oorlog in Vietnam niet van de lucht waren (Barry 2009).²

Obama zag zich voor de vraag gesteld of hij zijn politieke lot moest verbinden aan een oorlog die niemand leek te kunnen winnen, maar waarvoor wel een acceptabele, duurzame oplossing moest worden gevonden. Zijn oogmerk was dat de strijd in Afghanistan zijn binnenlandspolitieke doelstellingen niet mocht hinderen, en dat zijn belangrijkste bondgenoten zo veel mogelijk (militair) betrokken moesten blijven om de doelstellingen van de interventie (alsnog) te halen.³ Vicepresident Joe Biden pleitte voor een zo spoedig mogelijke

-
- 1 De oorlog in Afghanistan was in 2009 het meest besproken onderwerp in de buitenlandse berichtgeving in de Verenigde Staten. Het nieuws zelf werd gedomineerd door de grote binnenlandse economische problemen (de recessie). Voor details, zie het Tyndall Year in Review Report 2009: <http://tyndallreport.com/yearinreview2009/>
- 2 De 9/11-gebeurtenissen stonden in direct verband met de interventie in Afghanistan, terwijl aan de interventie in Vietnam geen aanval op het Amerikaanse 'homeland' voorafging. Een vergelijking van de twee oorlogen gaat daarom al snel mank. Het is echter veelzeggend dat vaak aan Vietnam gerefereerd wordt om de moeizame militaire vooruitzichten in Afghanistan uit te leggen.
- 3 De vrees was groot onder de Democraten dat het intensiveren van de Afghaanse oorlog hen duur zou komen te staan bij de Congresverkiezingen van november 2010. Deze verkiezingen golden als een belangrijke test voor Obama: verloor hij de meerderheid in het Congres, dan zou het bijzonder moeilijk worden zijn programma in de tweede helft van zijn ambts-

vermindering van de troepensterkte en een snelle afghanisering van bestuur en veiligheidsinstituten. De minister van Buitenlandse Zaken, Hillary Clinton, pleitte daarentegen voor een surge⁴ om het initiatief te (her)winnen, een veilige omgeving af te dwingen en het staatsvormingsproces weer momentum te geven. Voor beide gold – in tegenstelling tot de NAVO-bondgenoten – dat ze de opbouw van een functionerende en ontwikkelde staat in Afghanistan in direct verband brachten met de veiligheid van de Verenigde Staten en de Westerse wereld.

Het draagvlak voor de interventie en de Afghaanse regering brokkelden in Afghanistan steeds verder af (Livingston, Messera en O'Hanlon 2011, 36-41, Tomsen 2011, 654-655). De Taliban bood een alternatief doordat deze zich met schaduwgouverneurs en schaduwparlementen had weten te wortelen onder de bevolking (Witte 2009, Shinn en Dobbins 2011, 18-26). De weg naar een positieve, duurzame, zelfdragende vrede was nog lang; de verdeeldheid onder de bevolking was groot (C. M. Johnson 2009).

Voor de interveniënt bleven staatsopbouw, economische wederopbouw en het winnen van de hearts and minds de doelstellingen, waarbij het Westerse staatsmodel als referentiepunt diende. Het was echter steeds meer de vraag of de mal van de Westerse staat inderdaad voor stabiliteit kon zorgen en geschikt was in de Afghaanse context. Het verzet tegen de Afghaanse staat en met name het tanende draagvlak van de regering-Karzai begon een belangrijk issue te worden (Giustozzi 2007, Giustozzi 2009).

De interveniënt beseftte tot over de knieën in het drijfzand te zitten. De meeste Afghanen vreesden dat een terugtrekking van de internationale gemeenschap zou uitmonden in nog meer chaos en geweld, en de opstandelingen wisten dat ze ten gevolge van de grote verdeeldheid in het land niet de volledige heerschappij konden verkrijgen. Het herwinnen van het initiatief was voor allen noodzakelijk.

8.1.1 Obama's Address to the Nation

President Obama maakte op 1 december 2009 in een Address to the Nation op de militaire academie te West Point zijn strategiewijzigingen publiek (Obama 2009, Woodward 2010).

termijn verder uit te voeren. De Republikeinen en vooral de Tea Partybeweging kondigden al in een vroeg stadium aan dat, als ze de meerderheid in het Congres zouden hebben, zij de meeste van Obama's politieke besluiten terug zouden draaien, zoals de nieuwe ziekwet. Overigens verloor Obama bij deze verkiezingen inderdaad de meerderheid in het Huis van Afgevaardigden, maar wist hij deze nipt te behouden in de Senaat.

4 In het militaire optreden in COIN-achtige omstandigheden wordt doctrinair een onderscheid gemaakt tussen surge operations en framework operations. Surge operations zijn kortdurende gelegenheidsoperaties met een snelle planingscyclus en een beperkte doelstelling: "The tasks a force should undertake as conditions and resources permit, such as offensive operations to clear enemy safe havens and targeted raids to kill or capture insurgent operatives" (Mansoor 2010, 75). Framework operations zijn meer routinematig, met een meer langetermijndoelstelling, gericht op het creëren van een veilige omgeving: tasks a counterinsurgent force must accomplish, such as securing population centers and lines of communication, force protection, and sustainment activities (Mansoor 2010, 75). Echter, hoe belangrijk de acties van de gewapende interveniënt ook zijn, "In the final analysis, the neutralization or destruction of insurgent forces or terrorist networks demands a holistic solution and the employment of all of the counterinsurgent's assets, not just military force" (Mansoor 2010, 82).

Er kwamen duidelijke doelstellingen en deadlines en er was niet langer een open einde aan de Amerikaanse spanningen.⁵ De te volgen populationcentric Afghanistan-strategie bevatte drie hoofdonderdelen:

- (1) We will pursue a military strategy that will break the Taliban's momentum and increase Afghanistan's capacity over the next 18 months;
- (2) We will work with our partners, the UN, and the Afghan people to pursue a more effective civilian strategy, so that the government can take advantage of improved security;
- (3) We will act with full recognition that our success in Afghanistan is inextricably linked to our partnership with Pakistan.

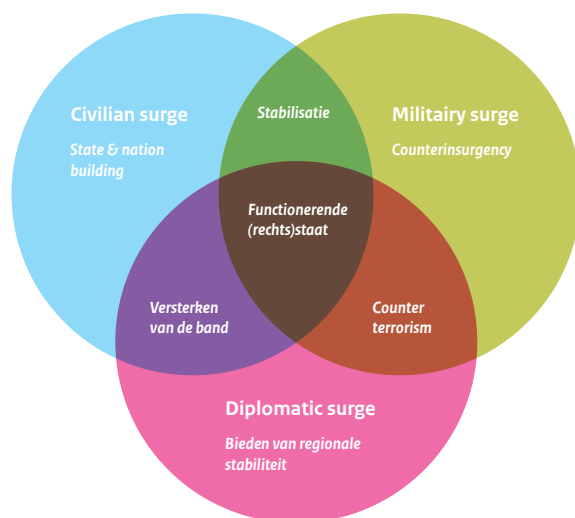
Obama's hard- and fasttroopsurgemethet karakter vaneen escalate-then-exit strategy hield in de praktijk in dat met name in het Afghaans-Pakistaanse grensgebied geëscaleerd zou worden, bevolkingscentra beter beveiligd werden en dat Afghaanse veiligheidsinstanties voorbereid werden om de veiligheidstaken van de interveniënt zo spoedig mogelijk (voor 2015) over te nemen (Tomsen 2011, 658-661).⁶ Obama kondigde aan dat er kortstondig (18 maanden: begin 2010 – medio 2011) een uitbreiding zou zijn van de Amerikaanse troepen (ongeveer 30.000), die zij-aan-zij zouden optrekken met het Afghaanse leger en de ISAF-coalitiegenoten om een safe and secure environment tot stand te brengen (Baker 2009, O'Hanlon en Sherjan 2010, 34-40, Woodward 2010, 329-333). Obama's strategie voor Afghanistan (Fisher en Goodridge 2009), "Would seek to reverse Taliban gains in large parts of Afghanistan, protect the Afghan people from attacks, provide time for Afghanistan to build its own military capacity and a more effective government and increased pressure on Al Qaeda in Pakistan."

De belangrijkste architecten van de herziene aanpak en de verantwoordelijke personen voor de uitvoering van de respectievelijke hoofdonderdelen van de strategie waren achtereenvolgens: Stanley McChrystal (commandant van ISAF en commandant van de Amerikaanse militaire eenheden in Afghanistan) – die medio 2010 vervangen werd door generaal David Petraeus – die verantwoordelijk was voor "a military effort to create the condition for a

5 Obama stelde: "This effort must be based on performance. The days of providing a blank check are over (...). We will be clear about what we expect from those who receive our assistance. [We do not] set goals that go beyond what can be achieved at reasonable cost, and what we need to achieve to secure our interests. (...) [T]he absence of a time frame for transition would deny us any sense of urgency in working with the Afghan government. It must be clear that Afghans will have to take responsibility for their security, and that America has no interest in fighting an endless war in Afghanistan (...). I refuse to set goals that go beyond our responsibility, our means, or our interests. And I must weigh all of the challenges that our nation faces". Op het moment dat Obama deze Address to the Nation uitsprak verkeerde de VS in een ernstige economische crisis. Significant is dat in 2009 10,2% van de Amerikanen werkloos was, het hoogste werkloosheidscijfer sinds 26 jaar.

6 Obama legde de nadruk op het Afghaans-Pakistaanse grensgebied: "We are in Afghanistan to prevent cancer from once again spreading through that country [Afghanistan, AW]. But this same cancer has also taken root in the border region of Pakistan. That is why we need a strategy that works on both sides of the border." Obama wees de Pakistaanse regering op de verantwoordelijkheid extremisme in eigen land aan te pakken: "In the past, we too often defined our relationship with Pakistan narrowly. Those days are over. Moving forward, we are committed to a partnership with Pakistan that is built on a foundation of mutual interests, mutual respect, and mutual trust. We will strengthen Pakistan's capacity to target those groups that threaten our countries, and have made it clear that we cannot tolerate a safe haven for terrorists whose location is known, and whose intentions are clear." Zie verder bijvoorbeeld Tomsen 2011, 661-667.

transition" [military surge], Karl Eikenberry (Amerikaans ambassadeur in Afghanistan) verantwoordelijk voor de "civilian surge that reinforces positive action", en Richard Holbrooke (Special Representative for Afghanistan en Pakistan) verantwoordelijk voor het "effective partnership with Pakistan" [diplomatic surge] die in december 2010 overleed en vervangen werd door Marc Grossman.



Figuur 8.1: De drie surges⁷

8.2 Military surge

Toen McChrystal in juni 2009 aantrad als de commandant van ISAF⁸, besepte hij dat er sinds het Bonn-proces weinig voortgang was geboekt om van Afghanistan een veilige, functionerende staat te maken; het was zijn taak hierin verandering te brengen. Om inzicht te krijgen in zijn mogelijkheden de situatie vlot te trekken, analyseerde hij de toestand direct na zijn aantreden samen met een multidisciplinair team van academici, militairen, strategen en counterinsurgency-experts. Hij verwachtte tevens van deze groep creativiteiten out of the box-denken om oplossingsrichtingen aan te dragen. Het was verbazingwekkend dat, hoewel het over de NAVO-ISAF-missie ging, op cruciale momenten in de totstandkoming van het Initial Assessment-rapport⁹ zelfs de belangrijkste NAVO-hoofdkwartieren en ISAF-partners

-
- 7 Coll vatte de overlappende surges als volgt samen (Coll 2010): "There are three overlapping lines: direct pressure on al Qaeda, mainly by drone strikes; efforts to increase the capacity of the Afghan state, or at least its security state, by at last investing heavily in training its army and police; and efforts to influence Pakistan to stop tolerating and aiding Islamist militias on its soil."
 - 8 McChrystal loste David McKiernan af, "An abrupt shake-up intended to bring a more aggressive and innovative approach to a worsening seven year war" (Bumiller en Shanker 2009). De Amerikaanse minister van Defensie Gates merkte op: "Fresh eyes are needed (...). A new approach is probably in our best interest" (Bumiller en Shanker 2009).
 - 9 Dit rapport staat ook wel bekend als de 60-Day Assessment of de Strategic Assessment.

buitengesloten werden – al volgde de NAVO in de eigen surge-strategie wel pragmatisch de Amerikanen. Er was wel veelvuldig en diepgaand overleg met de Amerikaanse ambassade in Kaboel, het Pentagon en het Witte Huis.

De geheime, pessimistische bevindingen van McChrystal in het Initial Assessment-rapport lekten op 21 september 2009 uit naar de Washington Post.¹⁰ McChrystal concludeerde daarin dat de situatie in Afghanistan de afgelopen jaren verslechterd was en in een impasse geraakt door de focus op het afdwingen van veiligheid en het bestrijden van 'de vijand' met een overdaad aan kinetisch middelen (McChrystal 2009, 1-1). Een tastbaar vredesdividend voor het grootste deel van de bevolking ontbrak of was verdampt. Het was noodzakelijk de prioriteitenteherijken – van enemycentric naar populationcentric. Hij wilde nadrukkelijker een counterinsurgency-strategie volgen in combinatie met counterterrorism-activiteiten, met name in het Afgaans-Pakistaanse grensgebied waar zich veel opstandelingen ophielden dan wel van waaruit zij hun operaties lanceerden.¹¹ Hij onderstreepte in zijn mondelinge toelichting aan de commandogroep van ISAF dat afghanisering¹² de sleutel tot succes zou zijn. Echter, een veilige omgeving en capabele Afgaanse bestuurders waren hiervoor voorwaardelijk: "Success requires an Afghan solution with capable governance and security", of anders geformuleerd: "Afghan problems require Afghan solutions". Voor de interveniënt was het van het grootste belang te weten wie te steunen en wie te bestrijden. Generaal-majoor Michael Flynn, directeur inlichtingen van ISAF, stelde (Flynn, Pottinger en Batchelor 2010, 24):

"The US (...) has fallen into the trap of waging an [enemy centric, AW] anti-insurgency campaign rather than a [population centric, AW] counterinsurgency campaign. Capturing or killing key mid-level and high-level insurgents – anti-insurgency – is without question a necessary component of successful warfare, but far from sufficient for military success in Afghanistan. Anti-insurgent efforts are, in fact, a secondary task when compared to gaining and exploiting knowledge about the localized contexts of operation and the distinctions between the Taliban and the rest of the Afghan population."

De veiligheid van de bevolking had de hoogste prioriteit. Opstandelingen moesten, volgens McChrystal, de wil en de mogelijkheden ontnomen worden om te vechten en de bevolking te beïnvloeden. De bevolking moest actief voor de goede zaak gewonnen worden door het creëren van een zo groot mogelijk vredesdividend. Economische groei en voortgang in het staatsvormingsproces waren essentieel. Dit was deels een militaire stabilisatieactiviteit, maar vooral een civilian surge-activiteit waarin de Afghanen (gesteund door de interveniënt en de internationale gemeenschap) zo veel mogelijk de leiding moesten nemen.

10 De gelekte versie van het Initial Assessment-rapport is beschikbaar op: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf Opmerkelijk is dat het Pentagon op voorhand de 'gelekte' versie gere-digeerd heeft. Sommige commentatoren beschouwen dit als een bewuste poging van het Pentagon om de Afghanistan-strategie te kapen. Het Initial Assessment-rapport deed veel stof opwaaien, ook Obama kon publiekelijk niet meer om de constatering van McChrystal heen.

11 Woodward merkt op dat naast de JSOC Teams er een 3.000 man sterke specialistische CIA-eenheid is met 'Counterterrorism Pursuit Teams' (CTPT) (Woodward 2010, 8 en 355).

12 Zie hiervoor ook Wagemaker (2007) en Wagemaker (2008).

McChrystal's aanpak was een omwenteling voor ISAF. Tot dan toe stonden, met name in de zuidelijke helft van het land, de bescherming van de eigen troepen en steeds meer een attritiebenadering (enemycentric) van het conflict voorop.¹³ ISAF werkte, ondanks het feit dat het pretendeerde een COIN benadering te volgen, steeds meer vanuit een zwaar beveiligde omgeving (compounds, voertuigen) in plaats van zich te mengen onder de bevolking zoals een population centric-benadering vereiste. McChrystal liet niet na in zijn briefings te benadrukken dat een enemy centric-optreden averechts werkte: ISAF zou zich zowel fysiek als psychologisch van de mensen verwijderen die het juist zou moeten beschermen. Daarnaast moest het operatiegebied worden verruimd: hieronder viel niet alleen opstandelingenbestrijding in Afghanistan, maar ook het aanpakken van het terrorisme in het Afghaans-Pakistaanse grensgebied.¹⁴ Als gevolg van McChrystal's voorkeur voor JSOC-achtig optreden en targeted killing bestond er tegendit soort operaties ook onder de Amerikaanse beleidsmakers bezwaren.¹⁵ Afstemming van operaties tussen ISAF, het Pentagon, het State Department, de CIA en anderen was noodzakelijk om de beoogde effecten te behalen en de kans op frictie zo klein mogelijk te maken. Daarnaast verliep de afstemming met de Pakistaanse regering en de Pakistaanse veiligheidsdiensten bijzonder moeizaam. Hierop wordt in de diplomatic surge nader ingegaan. McChrystal kreeg al spoedig toestemming het tempo en de intensiteit van de counterterrorism-operaties in Afghanistan op te voeren, maar aan het uitvoeren van acties in Pakistan werden beperkingen gesteld (Woodward 2010, 315, 355-356, Tomsen 2011, 661-663).

Dedoor McChrystal voorgestelde aanpak had typische COIN carrot-and-stick-trekken, waarbij naast het gebruik van hard en soft power vooral ruimte werd geboden aan de behoeften van de bevolking, (traditionele) sociale mechanismen en datgene wat in samenwerking met de regering in Kaboel besloten werd. Het probleem was dat het voor de lagere overheid alleen al door het gebrek aan capaciteit en fondsen (de belastingheffing kwam maar niet van de grond) het lastig, zo niet onmogelijk, was in te spelen op datgene wat 'onder de Afghanen leefde'. De PRT's konden veelal slechts beperkt in deze leemte voorzien, omdat ze grotendeels de benodigde kennis en kunde ontbeerden – al probeerden velen via de

13 De heftige strijd in Korengal-vallei in de provincie Kunar is hiervan een voorbeeld. Sinds 2005 probeerden de Amerikanen met man en macht de 4.500 inwoners in de 'Vallei des Doods' met een overdaad aan militaire middelen te beschermen tegen de Taliban, stabiliteit in de regio te brengen en de Afghanen daar voor de goede zaak te winnen. De situatie bleef echter uitzichtloos. Na vijf jaar intensieve strijd trokken de Amerikanen zich onverrichter zake terug. Er is veel gepubliceerd over de strijd in de Korengal-vallei. Zie bijvoorbeeld het boek *War* (Junger, 2010), de film *Restrepo* (2010) en de winnende World Press Photo 2007 van Hetherington.

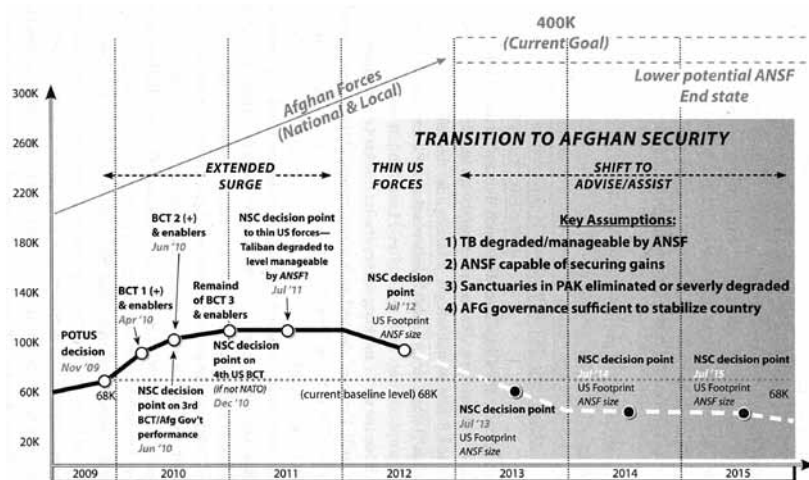
14 McChrystal gebruikte hierbij vooral de ervaringen die hij opdeed tijdens zijn werk voor de Joint Special Operations Command (JSOC), waarover hij van 2003 tot 2008 de leiding had – een ongewoon lange periode die alles te maken had met de speciale band tussen McChrystal en Rumsfeld. In 2005 maakte Rumsfeld het mogelijk voor JSOC om op eigen initiatief in actie te komen in oorlogsgebieden, waardoor de JSOC-missies een alternatief vormden voor de geheime CIA-operaties. McChrystal jaagde vooral (succesvol) op de kopstukken van al Qa'ida en rebellenleiders in Irak, Afghanistan en Pakistan. Met behulp van 'fusion' maakte hij vanuit militair perspectief effectief gebruik van hooggespecialiseerde Special Forces (SEAL, Delta etc.), uitstekende inlichtingen (human intelligence en netwerk analyse), 'chirurgische luchtaanvallen' en gerichte grondacties om zijn doelen uit te schakelen. Dat hierbij veel burgerslachtoffers vielen werd door hem aanvankelijk en met name in Irak nogal gemakkelijk afgedaan als 'collateral damage'. McChrystal werd in Afghanistan hier echter publiekelijk op aangesproken en moest zich ook ten opzichte van de Afghaanse president Karzai en de Afghaanse regering met enige regelmaat publiekelijk verantwoorden en zijn excuses aanbieden.

15 Voor een discussie van de dilemma's die hierbij naar voren komen, zie bijvoorbeeld: Baarda en Verweij 2009, Allman en Winright 2010 en Gross 2010.

eigen nationale lijnen wel fondsen en capaciteiten te werven. Veel troepen leverende landen wilden hun eenheden eerder uitdunnen of terugtrekken dan hun bijdrage intensiveren. Het viel te betwijfelen of de situatie duurzaam zou veranderen met het beleid en de strategie die de PRT's in de praktijk veelal separaat van elkaar voerden. Daarnaast trokken vele hulp- en ontwikkelingsorganisaties vanaf 2008 weg uit Afghanistan en kampte UNAMA met een chronisch capaciteitstekort.

8.2.1 Extra troepen

McChrystal's Initial Assessment werd grotendeels door het Witte Huis overgenomen (Woodward 2010). Ook de NAVO-partners konden zich vinden in zijn analyse, zo bleek tijdens de informele bijeenkomst van de Noord-Atlantische Raad te Bratislava op 22 en 23 oktober 2009, waar McChrystal – samen met het hoofd van UNAMA, Kai Eide – zijn bevindingen en opties om de situatie vlot te trekken verder toelichtte (Van Middelkoop 2009). De bevindingen en aanbevelingen vormden ook de basis voor Obama's Address to the Nation op 2 december 2009, waarin behalve de herziene strategie, aangekondigd werd 30.000 extra manschappen te sturen die al in de eerste helft van 2010 in het operatiegebied zouden arriveren om de militaire surgemogelijk te maken. Obama vroeg de NAVO-bondgenoten eveneens extra troepen te sturen om zo alsnog aan het verzoek van McChrystal voor een additionele 40.000 man te voldoen (Kornblut en DeYoung 2009). Daarmee kwam de gewapende interventie-macht op zo'n 140.000 man. Het was de intentie dat ruim 100.000 Amerikaanse militairen medio 2011 met de terugtrekking zouden beginnen, dat Afghaanse eenheden gefaseerd hun taken zouden overnemen en dat in 2015 de Amerikaanse militairen grotendeels het land zouden hebben verlaten. Voor de NAVO-bondgenoten in Afghanistan gold een vergelijkbaar tijdschema.



Figuur 8.2: Obama's plan en tijdschema voor Afghanistan

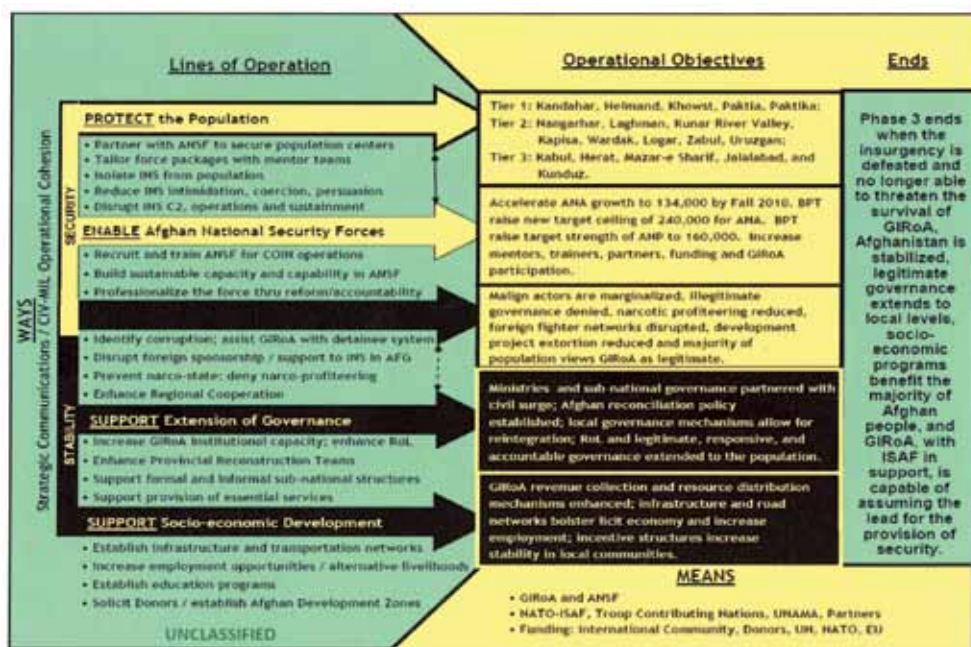
Bron: Woodward, Obama's Wars (2010), 283

Hoe mooi het ook leek om een duidelijk tijdschema en heldere doelstellingen te formuleren en hoe zeer dit ook paste in de eigen politieke agenda, ze hadden ook grote invloed op de 'strategic calculus' van de overige spelers. De voormalige Afghaanse minister van Binnenlandse Zaken en wetenschapsman, Ali Jalali, opperde in een interview dat ik in maart 2011 in Washington met hem had dat,

"Obama's schedule may be logical from a political management point of view but it also enhances the perception of waning international resolve. In other words, it boosts the insurgents' confidence to win. If it is really Obama's intention to prevent that the Taliban will never come to power anymore in Afghanistan, it is highly debatable whether this timeline supports this. The tight timeline provides the insurgent little incentive to support peace talks or to take part in any reconciliation program. Moreover, it lowers the morale of the population who may very well reconsider casting their lot. This perception also drives regional actors toward a hedging strategy and impedes any hope of effective cooperation in stabilizing Afghanistan."

8.2.2 Gewijzigde plannen

McChrystal achtte het noodzakelijk de prioriteiten van ISAF te herijken, de operationele cultuur aan te passen en een stroomlijning van de commandovoering door te voeren. Zijn tempo was hoog; hij nam duidelijk het initiatief. Diplomaten en ontwikkelingswerkers moesten zich grotendeels aan zijn plannen conformeren. Hij had vier doelstellingen: (1) het verbeteren van de veiligheid van de Afghaanse bevolking; (2) capaciteitsopbouw van de Afghaanse veiligheidsinstituties en het faciliteren van hun leidende rol op veiligheidsgebied; (3) bijdragen aan het bevorderen van goed bestuur en maatschappelijke ontwikkeling op alle niveaus; en (4) het intensiveren van de (militaire) relatie met de buurlanden van Afghanistan, met name Pakistan. De intenties werden in de operatieplannen omgezet in vijf operatielijnen (zie figuur 8.3), tegroeperen in twee security-lijnen, twee stability-lijnen en een gecombineerde lijn.



Figuur 8.3: Operatielijnen

Bron: HQ ISAF, briefingslide Commandant ISAF (september 2009)

Het beschermen van de bevolking had prioriteit zolang de Afghaanse veiligheidsinstituten zelf daarvoor niet de (volledige) verantwoordelijkheid konden nemen. Dit was noodzakelijk om in het kader van de stabilisatie een deugdelijke opbouw van lokaal bestuur en de lokale economie te bewerkstelligen. McChrystal achtte dit mede zijn taak, omdat ISAF, in tegenstelling tot UNAMA, in alle delen van het land ontplooid was. De vraag was echter of een verdere intensivering van deze activiteiten mogelijk zou zijn, gezien de vele nationale beperkingen (caveats) aan de kant van de interveniërende beperkte middelen en mogelijkheden van de PRT's.

Op het nationale niveau was pas vanaf medio 2009 sprake van enig geïntegreerd beleid tussen de Afghaanse regering, UNAMA en ISAF (al was er 'enige coördinatie' sinds 2002). Op de provinciale en districts-niveaus ontbrak dit echter, vooral in de zuidelijke helft van Afghanistan (zie ook Kruijff 2011). Het beleid van ISAF, UNAMA en de Afghaanse regering moest op en tussen alle niveaus nadrukkelijk op elkaar afgestemd worden om tevens de doelstellingen van de Afghanistan National Development Strategy (ANDS) te kunnen bereiken.¹⁶ Op het

¹⁶ ANDS is de hoeksteen in het Afghaanse ontwikkelingsbeleid, "a strategy for security, governance, economic growth and poverty reduction". Voor details en doelstellingen voor de periode 2008-2013 zie: www.embassyofafghanistan.org/documents/Afghanistan_National_Development_Strategy_eng.pdf. The Afghanistan National Development Strategy (ANDS) represents the combined efforts of the Afghan people and the Afghan Government with the support of the international community to address the major challenges facing the country. To comprehensively address the security, governance, and development needs of Afghanistan, the government has developed the ANDS. The ANDS reflects the government's vision, principles and goals for Afghanistan which builds on its commitment to achieve the Millennium

districtsniveau was sprake van enig bestuur, omdat aangesloten kon worden op de traditionele bestuursstructuren (shura's en jirga's). Echter, ook het districtsbestuur moest worden aangepast aan de vernieuwde Afghaanse nationale en provinciale bestuursstructuur. Hier toe richtte het Afghaanse Independent Directorate of Local Governance (IDLG) met Indiase hulp sinds 2006 zo'n 30.000 Community Development Councils (CDC) op, waarin door de gemeenschappen gekozen bestuurders zitting namen die tevens geassisteerd en ondersteund werden bij het op een 'modernere' manier besturen. De uitdaging en crux in de decentralisatie lagen op het provinciale niveau. Hier ligt de verbindende schakel tussen het functionerende districtsniveau – met een vrij elementaire vorm van bestuur – en het nationale niveau. Echter, door gebrek aan voldoende geschoolde ambtenaren en regelgeving, onwil bij de Afghaanse regering verantwoordelijkheden te delegeren en sterke posities van de commandanten (rahbar en djan salar), was het provinciale niveau zwak (Katzman 2011, 27-29). Hoopgevend was dat sinds 2009 Provincial Development Plans (PDP)¹⁷ – een onderdeel van het ANDS (Government of Afghanistan 2008, 20-22) – ontwikkeld en uitgevoerd konden worden.

De regering Karzai was wars van het verlenen van enigerlei vorm van autonomie aan de provincies waardoor het delegeren van bestuursverantwoordelijkheden en beleid moeizaam verliep. Al jaren werd een beleid gevoerd waarbij de provinciale gouverneurs doorgaans om de zeven tot acht maanden overgeplaatst werden. De selectiecriteria voor de gouverneurs waren onduidelijk en de provinciale raden hadden alleen een adviserende (en geen controlerende) rol. Opvallend was dat veel gouverneurs deel uitmaakten van Karzai's patrimoniale netwerk of van dat van zijn belangrijkste mensen.

Op het provinciale niveau werden vooral kortetermijnbeslissingen genomen door het ontbreken of het nog in ontwikkeling zijn van een provinciaal of regionaal ontwikkelingsplan (PDP), zo bleek onder meer uit het veelvuldige overleg tijdens mijn uitzending in 2009 tussen de directeur Stabiliteit van ISAF, Schout-bij-Nacht Matthieu Borsboom, en de direc-

Development Goals by 2020 and the implementation of the Afghanistan Compact benchmarks. The strategy is based upon an assessment of current social and economic conditions; offers clear intermediate objectives; and identifies the actions that must be taken to achieve these national goals. The ANDS largely focuses on the next five years, but reflects Afghanistan's long-term goals which include the elimination of poverty through the emergence of a vibrant middle class, an efficient and stable democratic political environment and security throughout the country" (ANDS 2008, 5-6).

17 De directeur-generaal van het IDLG, Jelani Popal, omschreef het Provincial Development Plan in een interne brainstormsessie met de directeur Stabiliteit van ISAF (SBN Matthieu Borsboom) in oktober 2009 als: "PDPs sets out the strategic goals for development in a province for the next three to five years based on the needs and priorities identified by people in the province. Its purpose is to draw together existing development plans and ensure that they respond effectively to community requirements. The PDP also identifies a set of priority projects that communities and key local stakeholders agree should begin implementation in the next year to address the most important problems. The goals and strategies in the PDP are defined in accordance with ANDS. This alignment is intended to make sure that the activity of all development actors in the province not only contributes to achieving national development objectives, but does this in ways which provide the most effective response to the specific needs and priorities of each particular province and their constituent districts and communities. The PDP therefore provides clear guidance to support the alignment of available government and donor resources to ensure that these are targeted to addressing the core problems for communities in the province. The PDP is a clear statement of the goals, needs and priorities for development articulated and agreed by communities and local stakeholders. As such it provides the vehicle to galvanize solid commitment and concrete action from government, national and international agencies which is now required to design and implement an effective response to these aspirations."

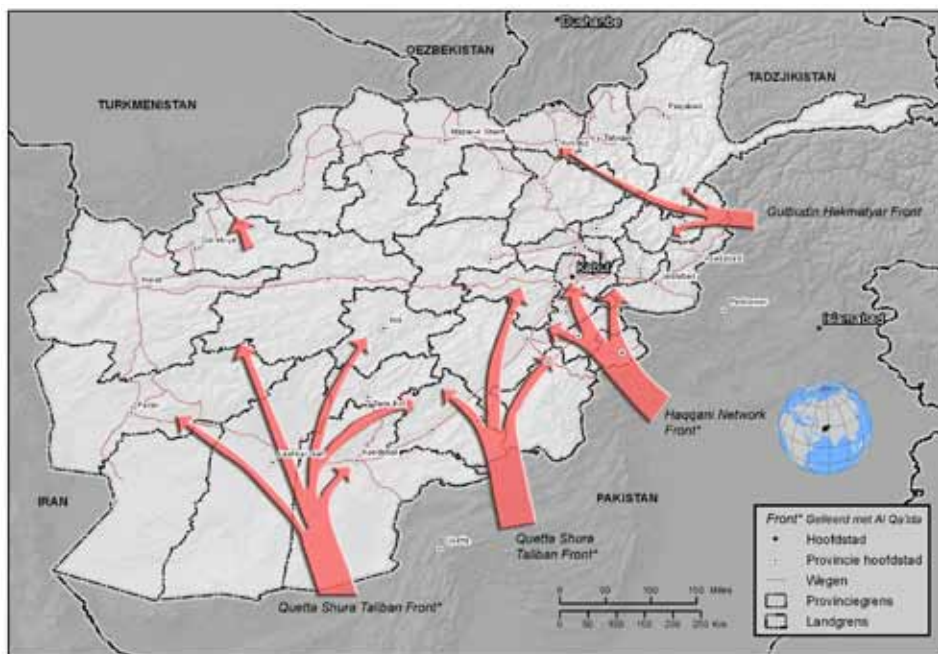
teur-generaal van het IDLG, Jelani Popal, en tijdens de bezoeken aan de PRTs in het land. Het gevolg was dat er de facto een bestuurlijke impasse bestond. Bovendien was het door ogenschijnlijk impulsief genomen beslissingen van gouverneurs en gebrek aan provinciaal beleid, de grote invloed van Kaboel en het ontbreken van een langetermijnvisie op de opbouw van de staat en de economie, voor de opstandelingen gemakkelijk de burgers ertoe aan te zetten hun vertrouwen in de regering en het bestuur op te zeggen (Tomsen 2011, 637).

Om een veilige omgeving af te dwingen en zoveel mogelijk aan te sluiten bij het ANDS¹⁸, waarmee het vredesdividend zou toenemen, meende McChrystal dat het niet zo zeer nodig was de opstandelingen te verslaan, maar dat wel de wortels van het verzet uitgerukt moesten worden. De interveniënt diende in te spelen op de behoeftes, sterktes en zwaktes van de Afghaanse samenleving (Lamb en Cinnamon 2010, Rodriguez 2011). Kortom, het nieuwe beleid wilde een populationcentric-benadering, waarvoor het noodzakelijk was de Afghaanse cultuur (beter) te doorgronden¹⁹ (McChrystal 2009, 2-10).

Een andere destabiliserende factor was de situatie in het Afghaans-Pakistaanse grensgebied. Opstandelingen en terroristen moesten in dit moeilijk toegankelijke gebied geblokkeerd worden om hen de wil en mogelijkheden tot vechten elders in Afghanistan te ontnemen (zie Tomsen 2011, 619-652). McChrystal wilde hiertoe met counterterrorism-operaties zijn tegenstander treffen (Lamb en Cinnamon 2010). Omdat hij daarvoor ook met operaties buiten het mandaatgebied van ISAF, in Pakistan, moest optreden leidde dit tot politieke problemen en beperkingen. Daarnaast waren er, wat betreft het opereren in Pakistan praktische obstakels bij de meeste aan ISAF deelnemende landen om McChrystals JSOC-achtige wijze van optreden te volgen als gevolg van de incompatibiliteit van commando- en wapensystemen en het gebrek aan verplaatsingsmiddelen (helikopters). Herschikking van eenheden in het grensgebied was daarom nodig om een safe and secure environment te kunnen verwezenlijken – wat in 2010 ook plaatsvond. De noodzaak hiervoor was duidelijk, gelet de toenemende intensiteit van de ‘offensieven’ van de opstandelingen, zoals blijkt uit figuur 8.5.

18 Het ANDS (2008) geeft op p. 60 een overzicht van de “Integration of the Cross Cutting Issues into the Security Sector”.

19 McChrystal was in het Initial Assessment-rapport kritisch over het gebrek aan kennis van de specifieke omstandigheden en de attitude onder ISAF-militairen die een population centric approach mogelijk moesten maken. De focus van de ISAF-inlichtingenvergaring was te zeer gericht op kinetisch optreden en de kennis bij militairen over Afghanistan en hun specifieke omgeving was beneden niveau. Regelmatig verwees hij naar het probleem van een ‘garnizoensmentaliteit’, te korte deployments en het gebrek aan interactie met de Afghaanse bevolking. In zijn opmerkingen en speciale instructies (orders) kwamen veelal woorden terug als perceptie, uitstraling en effecten of gevolgen van het optreden. Dit leidde onder meer tot een poging een verbod op alcohol binnen ISAF af te dwingen, fastfoodrestaurants op de bases van ISAF te verwijderen, minder gebruik te maken van gepantserde voertuigen en ‘body armor’. Hij stelde (2009, 2-10): “Afghan social, political, economic, and cultural affairs are complex and poorly understood. ISAF does not sufficiently appreciate the dynamics in local communities, nor how the insurgency, corruption, incompetent officials, powerbrokers, and criminality all combine to affect the Afghan population (...). ISAF’s attitudes and actions have reinforced the Afghan people’s frustrations with the shortcomings of their government.” Veel van McChrystals observaties werden ingegeven door zijn Director Intelligence, generaal-majoor Michael Flynn, die al jaren met McChrystal samenwerkte en een zeer vertrouwelijke band met McChrystal had. Overigens maakte Flynn geen geheim van zijn conclusies, zie bijvoorbeeld: Flynn, Pottinger en Batchelor 2010. Verder stelde McChrystal (2009, 2-10): “[T]he absence of personal and economic security, along with the erosion of public confidence in the government, and [within ISAF] a perceived lack of respect for Afghan culture pose as great a challenge to ISAF’s success as the insurgent threat. Protecting the population is more than preventing insurgent violence and intimidation. It also means that ISAF can no longer or tacitly accept abuse of power, corruption, or marginalization.”

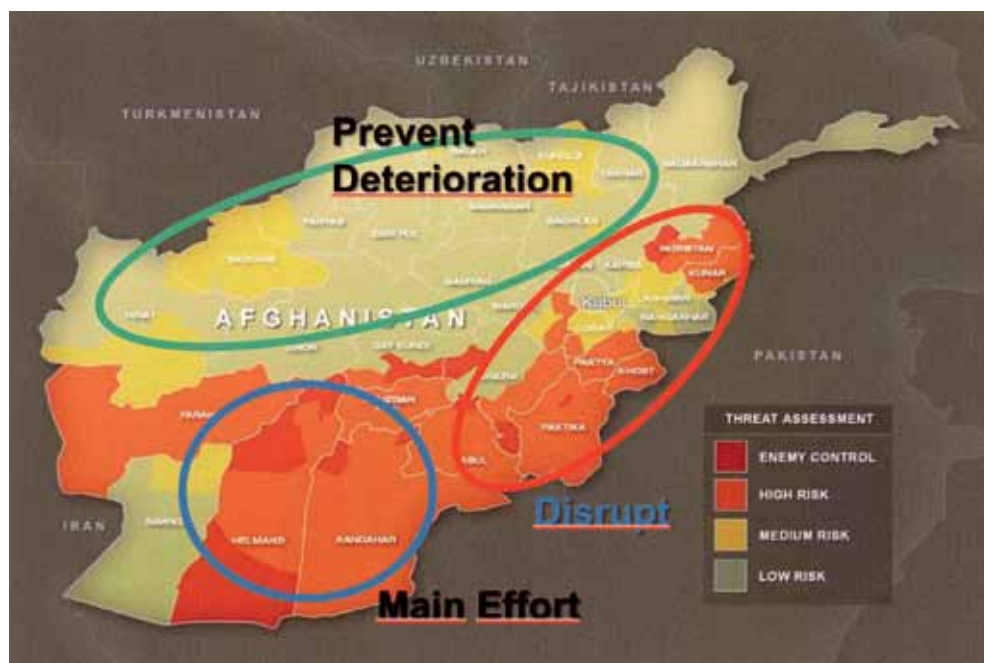


Figuur 8.4: Offensieven van opstandelingen

Bron: Tomsen, *The Wars of Afghanistan* (2011), 625.

8.2.3 Een nieuwe militaire strategie

McChrystal zette in op het 'orde op zaken stellen' in de zuidelijke helft van Afghanistan (met name in het grensgebied met Pakistan) en op stabilisatie in de noordelijke helft (Rodriguez 2011). Zijn focus (main effort), zie figuur 8.6, lag daarom enerzijds op counterinsurgency-operaties in de provincies Helmand en Kandahar en het beveiligen van steden in het land en anderzijds op counterterrorism-operaties aan beide zijden van de Afgaans-Pakistaanse grens, langs de zogenaamde Durandlijn. Stabilisatieoperaties werden daarmee even belangrijk als de (fysieke) veiligheidsoperaties – in de praktijk houdt dit onder meer in dat ze een gelijke prioriteit hebben bij middelentoewijzing. Het verder stabiliseren van de toestand was noodzakelijk om na de surge de soevereiniteit en veiligheid volledig aan de Afgaanse autoriteiten over te kunnen dragen (Rodriguez 2011). De klok tikte door: de military surge moest voor medio 2011 afgerond zijn en de meeste troepen moesten in 2014 het land hebben verlaten (zie figuur 8.1).



Figuur 8.5: Intenties van McChrystal

Bron: HQ ISAF, Briefing slide DCOS STAB (september 2009).

Om de nieuwe militaire strategie uitvoerbaar te maken, werden in oktober 2009 fundamentele wijzigingen in de commandostructuur van ISAF doorgevoerd. Een extra commandovoeringlaag werd ingevoerd met de instelling van een tactisch hoofdkwartier: ISAF Joint Command (IJC). Dit diende als schakel tussen het politiek-militaire hoofdkwartier (HQ) van ISAF en de regionale commandocentra, waarmee een directere aansturing van COIN-operaties mogelijk werd via de regionale commando's en PRT's. McChrystal verwoordde de scheiding tussen HQ ISAF en het IJC als: "HQ ISAF looks up and out; IJC down and in". Om zo veel mogelijk eenvormigheid en een Afghanistan-brede aansturing van de COIN-operaties mogelijk te maken, kwamen alle Amerikaanse eenheden die zich niet direct bezighielden met het jagen op Al Qa'ida en andere terroristen onder het commando van ISAF. Voor Enduring Freedom reesterde een pure counterterrorism-taak, bij uitstek het domein voor speciale eenheden (SOF).

De NAVO-trainingsmissie (NTM-A) kwam onder direct bevel van ISAF, waardoor McChrystal in staat was de training, opleiding en integratie van de Afgaanse veiligheidsinstituten aan te sturen en te zijner tijd af te stemmen op de terugtrekking van ISAF-eenheden. Doel van NTM-A was op korte termijn voldoende en capabele Afgaanse veiligheidsinstituten gereed te hebben, te integreren en de taken van ISAF gefaseerd over te nemen zodat de Afgaanse veiligheidsinstituten voor 2015 in staat zouden zijn de veiligheid van Afghanistan te garan-

deren.²⁰ Hiertoe werd het Amerikaanse budget dat beschikbaar voor Afghanistan zou zijn voor het belastingjaar 2010-2011 verhoogd naar 11,6 miljard dollar (in verband met de bouw van veel infrastructuur) en voor de daarop volgende jaren naar ongeveer 6,2 miljard (Butler 2010). Een probleem voor de middellange- en langetermijnplanning was dat de benodigde fondsen voor de veiligheidsinstituten door de Amerikanen en de rest van de internationale gemeenschap niet voor langere periodes werden gegarandeerd, maar jaarlijks zouden worden vastgesteld (International Crisis Group 2010, 16, M. Johnson 2011). Bovendien was het de vraag hoe de Afghaanse overheid een dergelijk groot veiligheidsapparaat zelf zou kunnen bekostigen, hoe op korte termijn de benodigde faciliteiten ervoor beschikbaar werden gemaakt en hoe institutionele problemen konden worden overwonnen – zoals gebrekkige vooropleiding, de invloed van de commandanten en het grote verloop van personeel (Cordesman, Mausner en Lemieux 2009, SIGAR 2010).

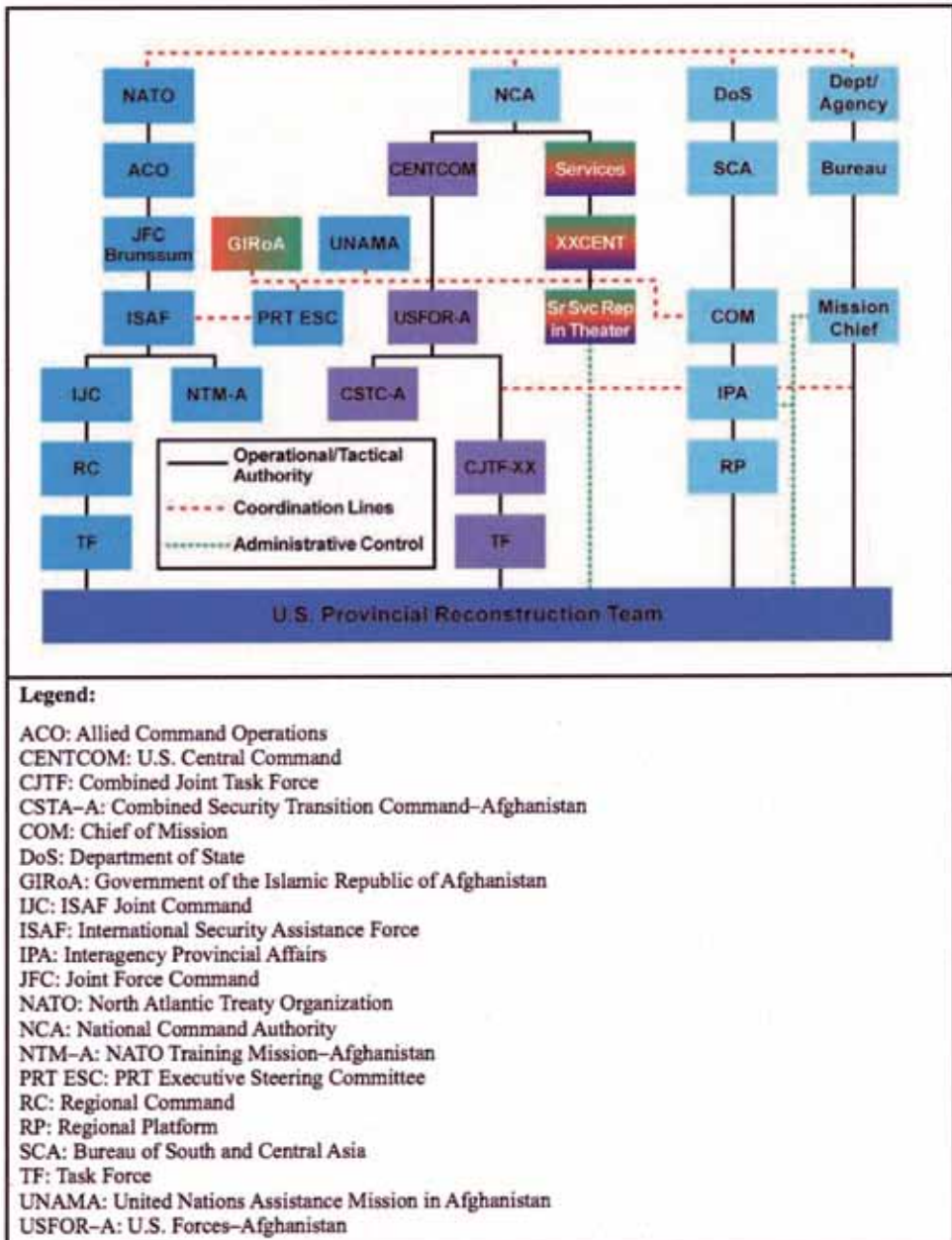
De vooruitzichten voor het leger waren desondanks redelijk gunstig, omdat het volledig gereorganiseerd was, gefaseerd taken overnam en goed gementord werd door ISAF en het Amerikaanse Combined Security Transition Command-Afghanistan (CSTC-A) dat niet onder ISAF viel en later grotendeels deel ging uitmaken van het NTM-A (Cordesman, Mausner en Lemieux 2009, 57-86, Flaherty 2010). Voor de politie waren de uitdagingen groot; niet alleen vanwege de verliezen en het grote verloop van het personeel maar vooral omdat de corruptie endemisch leek, de invloed van de commandanten groot bleef en effectiviteit een probleem was – niet in de laatste plaats omdat een functionerend justitieel apparaat ontbrak (Cordesman, Mausner en Lemieux 2009, 98-132, M. Johnson, 2009). Daarnaast was het politieapparaat niet opnieuw opgebouwd, maar waren de oude structuren gereorganiseerd. Dit was mogelijk ook onontkoombaar omdat de politie moest doorfunctioneren. Ook de NDS moest grondig gereorganiseerd worden. De werkwijze had, zoals eerder besproken, nog duidelijke overeenkomsten met die van de KhAD – de tijd waarin de veiligheidsdienst nog een dependance van de KGB was. Ook hierbij speelde niet alleen het capaciteitsprobleem, maar tevens het negatieve imago van de dienst. Ondanks alle problemen en uitdagingen voor de Afghaanse veiligheidsinstituten, hield Obama vast aan zijn tijdschema, zo onderstreepte hij in zijn State of the Union Addresses van 27 januari 2010 en 25 januari 2011.

De uitdagingen op politiek niveau waren groot en lastig als gevolg van de burgerslachtoffers die onvermijdelijk zouden vallen en omdat geen sprake zou zijn van snelle tastbare resultaten zoals in Desert Storm (1991). Goede, positieve publicitaire bijeffecten zouden beperkt zijn, het gevaar zat in de negatieve. Immers, de strijd zou verhevigen om de belangrijkste leiders uit te schakelen en een effectieve organisatie van de opstandelingen onmogelijk te maken om vervolgens de situatie te kunnen stabiliseren en juist dan (definitief) de

■
20 Voor de transitie naar de Afghaanse veiligheidsinstituten werd een aparte eenheid opgericht: Combined Security Transition Command (CSTC-A) die overigens niet onder ISAF maar onder Enduring Freedom valt. In het schema van NTM-A moet het leger eind 2010 gegroeid zijn tot zo'n 134.000 man en de politie naar 109.000; in 2011 naar 171.000 voor het leger en 134.000 voor de politie; in 2013 naar 240.000 voor het leger en 160.000 voor de politie. Met andere woorden, de expansie van de veiligheidsinstituten is zeer ambitieus: van ruim 191.000 in 2009 naar 400.000 in 2013. Maar zal het op korte termijn mogelijk zijn om een 'joint ISAF-ANSF command' op alle niveaus niet alleen op te richten maar vooral te laten functioneren? Cordesman, Mausner en Lemieux (2010, 74-76) beschouwen dit als de crux en zijn pessimistisch over de kans op succes. Voor hen is de stand van zaken met de opbouw en kwaliteit van de ANSF per medio 2011 een indicator.

hearts and minds van de bevolking te kunnen winnen. Counterinsurgency is een proces van de lange adem dat misschien wel meerdere generaties duurt; het vertrek van de bulk van de gewapende interveniënt voor 2015 was dan ook vooral een politieke beslissing.

Een ander aspect was het probleem van de commandovoering en aansturing van de PRT's die verantwoordelijk waren voor het belangrijkste deel van de stabilisatieoperaties. Dit was niet opgelost met de instelling van het IJC, maar een fundamenteeler institutioneel vraagstuk. Figuur 8.7 geeft een overzicht van de Lines of Authority van de Amerikaanse PRT's – voor andere landen is deze vergelijkbaar. Wat de stabilisatie betreft doet zich de vraag voor: wie is nu eigenlijk waarvoor verantwoordelijk? Of anders gezegd, de geïntegreerde benadering vond tot op het laagste niveau plaats. Maar wie heeft daarvan nu de leiding en wie stelt prioriteiten als het om stabilisatie gaat? Voor militairen is dit een probleem omdat ze doctrinair uitgaan van unity of command. Eenhoofdige leiding bleek zeker in de fragiele omstandigheden in de zuidelijke helft van Afghanistan meer dan wenselijk (zie Kruif 2011). Juist hier moest de Afghaanse regering het voortouw nemen. Dit vereiste degelijke afstemming, visie, lange termijn planning, middelen en wederzijds respect.



Figuur 8.6: Lines of Authority

Bron: Call, Afghanistan: Provincial Reconstruction Team No 11-16 (2001), 32.

In het interview dat ik in maart 2011 met Jalali in Washington had, kwam de uitbreiding van de Afghaanse veiligheidsinstituten aan bod, waardoor op korte termijn de taken van internationale gemeenschap zouden kunnen worden overgenomen. Hij concludeerde dat de internationale gemeenschap weliswaar een grotendeels veilige omgeving zou kunnen afdwingen, maar dat het grootste probleem lag in de consolidatie en de overdracht aan de Afghaanse instituten:

“Neither credible military capacity, nor police capacity can be developed in a vacuum. Building security capacity is not simply an exercise of generating more and more army and police units. It requires the security forces to be developed in the context of an integrated civil-military, institution-building effort. Efforts should be focused on consolidating various institutions in an attempt to limit the influence of the ‘commandants’; otherwise, government and civil institutions will continue to serve the personal and group interests of non-state actors.”

De observaties van Jalali hingen samen met de problematiek van de vorming van adequaat openbaar bestuur. Weliswaar was dit een zaak van de civilian surge, maar hier was wel enige stabiliteit en een begin van het vredesproces voor nodig; een opgave van de military surge. Met andere woorden, de twee zijn wederzijds afhankelijk en overlappen elkaar.

8.2.4 Frictie

In een populationcentric-benadering is interactie tussen de military surge en de civilian surge onontbeerlijk (Tomsen 2011, 671-680). Het stellen van prioriteiten leidde echter tot forse aanvaringen tussen McChrystal en Eikenberry²¹ (Bumiller en Landler 2009, Hastings 2010). Waar Eikenberry zo spoedig mogelijk wilde inzetten op het versterken van het bestuur – een snelle, mogelijk geforceerde, Afghanisering – meende McChrystal dat er eerst basic security in een safe and secure environment moest zijn voordat tot daadwerkelijke Afghanisering en overdracht van taken en verantwoordelijkheden kon worden overgegaan. Dit leidde medio 2009 tot moeizame verhoudingen tussen ISAF en vertegenwoordigers van de Amerikaanse ambassade.²² Als katalysator speelde mee dat in de zomer 2009 het overgrote deel van het Amerikaanse ambassadepersoneel vervangen werd. Afwezig bij veel overleg was UNAMA,

21 Karl Eikenberry is een gewezen luitenant-generaal uit het Amerikaanse leger die twee keer werd uitgezonden naar Afghanistan. In 2002-2003 was hij US Security Coordinator for Afghanistan en daarna Chief of the Office of Military Cooperation (OMC-A). In beide functies werkte hij nauw samen met Brahimi (UNAMA). In de periode 2005-2007 was hij Commander of the Combined Forces Command. Van mei 2009 tot juli 2011 was hij de Amerikaanse ambassadeur in Afghanistan.

22 Dit probleem kan ruimer getrokken worden zoals Cowper-Coles beschrijft (2011, 236): “The verbal violence, between Karzai and the international community, and within the international community, did more damage to the international credibility of the whole mission. Most spectacular was the public falling out between Kai Eide and his newly appointed political deputy, Peter Galbraith, a friend and former colleague of Richard Holbrooke’s. It was a row that led eventually to Galbraith’s dismissal. In different ways, Eide and Galbraith had both been doing their best in almost impossible circumstances. Kai saw that Karzai was the only show in town, and was trying to keep that show on the road. But Galbraith, and many of the political team who worked for him, attached higher priority to the integrity and thus credibility of the political process. The real fault lay in the design of the whole project: a constitution drafted by a Frenchman and imposed by an American that was (and is) out of sync with Afghan political realities. A constitution which imposes something like fourteen separate national elections in twenty years is not sustainable, politically or economically.”

dat toen in beslag werd genomen door de intensieve voorbereidingen op de Afghaanse presidentiële verkiezingen en een ernstig conflict tussen Kai Eide en Peter Galbraith – respectievelijk UN Special Representative en UN Deputy Special Representative (Bone, Starkey en Coghlan 2009, Cowper-Coles 2011, 236). In de tweede helft 2009 versoepelden de verhoudingen op de werkvloer tussen de Amerikaanse ambassade, ISAF en USAID en werd er constructief gewerkt – zo constateerde ik in overleggen. Tussen Eikenberry en McChrystal leek het echter niet meer goed te komen. Ook Holbrooke was niet in staat de twee nader tot elkaar te brengen.

Uit de opmerkingen van Eikenberry in de tweede helft 2009 en in de cables, die op 11 november 2009 uitlekten naar de New York Times, bleek de scepsis over McChrystals plannen en suggesties (Eikenberry 2009, Schmitt 2010, Tomsen 2011, 676-677). De taal die gebruikt werd was dat “het nut van de extra troepen ten behoeve van de staatsopbouw en de staatsvorming zinloos is zolang het land beheerst wordt door een doolhof van schemerige verhoudingen, corruptie en patrimonialisme”.²³ Mogelijk had de discussie over het nut, de noodzaak en het effect van de additionele troepen tevens te maken met de verhoudingen tot Karzai (Jaffe, Wilson en DeYoung 2009). Waar die tussen McChrystal en Karzai werkbaar was, was die tussen Eikenberry en Karzai slecht (Bumiller 2010b).²⁴ Eikenberry beseftte dat er geen alternatief was voor Karzai omdat die legitiem herkozen was, maar vond dat hij leed aan “a deep-seated insecurity as a leader” (Eikenberry 2009). Eikenberry was in tegenstelling tot Karzai, voorstander van decentralisatie en beschouwde de troepenuitbreidingen als contraproductief. Ze zouden juist Karzai nog afhankelijker maken van de Amerikanen c.q. de interveniënt en hem remmen baas in eigen land te worden (Landler en Zeleny 2009).

Ondanks de verschillen van inzicht, probeerden Eikenberry en McChrystal eenheid uit te stralen – zeker nadat Obama zijn bijgestelde Afghanistan-strategie bekend had gemaakt en de twee op 8 december 2009 door het Congres werden gehoord (Schmitt 2009, Landler en Cooper 2009). Zij streefden allebei hetzelfde doel na, maar de wegen daarnaartoe liepen uiteen. Obama volgde voor de eerste periode (2010-medio 2011) het advies van McChrystal om te focussen op de military surge en gaf Eikenberry de opdracht zich voor te bereiden op een toename van de civilian surge vanaf medio 2011 (wat ook gebeurde, zo blijkt in Obama’s Address to the Nation van 22 juni 2011). Nadat Obama zijn strategiewijzigingen bekend had gemaakt, was McChrystal het eerst aan zet. Op korte termijn kreeg hij de beschikking over extratroepen en een deadline om een safe and secure environment te creëren, zodat de Ame-

23 In de Eikenberry cables staat: “Sending additional forces will delay the day when Afghans will take over, and make it difficult, if not impossible, to bring our people home on a reasonable timetable. (...). [There is a risk] that we will become more deeply engaged here with no way to extricate ourselves, short of allowing the country to descend again into lawlessness and chaos.”

24 Volgens berichten op de klokkenluidersite Wikileaks zou Eikenberry hebben gezegd dat Karzai een dubbele persoonlijkheid heeft, paranoïde is en onbekend met de beginselen van staatsvorming en staatsopbouw. Hij bestuurdte volgens Eikenberry het land als een tribale leider op een centralistische manier, waardoor iedere vorm van verdere vooruitgang onmogelijk is. De observaties van Jalali (voormalig minister van Binnenlandse Zaken) en Jawad (voormalig Chef Staf van Karzai en voormalig ambassadeur van Afghanistan in de VS) in mijn interviews in maart 2011 bevestigden het beeld van Karzai dat Eikenberry schetste (Jawad was mogelijk wat rancuneus omdat hij eigenlijk door Karzai opzij was geschoven als ambassadeur).

rikanen medio 2011 konden beginnen met het gefaseerd terugtrekken van hun eenheden. Eikenberry moest in diezelfde periode het Afghaanse bestuursapparaat op orde brengen.

McChrystal's aanpak van de military surge – en die later door Petraeus werd voortgezet – en (onbedoeld) tot veel burgerslachtoffers leidde tijdens de counterterrorism-acties, was een drama voor de civilian surge (Filkins 2010b, Brahimi en Pickering 2011, 17). De Britse top-diplomaat en voormalige Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië-Herzegovina, Paddy Ashdown, karakteriseerde McChrystal's counterterrorism-acties als "a military Rolls-Royce, but a political car crash" (Ashdown 2010). Uit het rapport van de Century Foundation, Afghanistan: Negotiating the Peace, bleek dat in Afghanistan een toenemend wantrouwen bestond tegen Westerse troepen. Dit tekende het groeiende verschil van inzicht tussen de interveniënt en de Afghaanse bevolking over wat bereikt moest worden en op welke manier (Brahimi en Pickering 2011). Hoewel veel opstandelingenleiders gedood werden, leidde dit nauwelijks tot een aantasting van de slagkracht van de opstandelingen en eerder tot een patstelling dan een doorbraak (Brahimi en Pickering 2011, 16-18). Sterker nog, hun activiteiten namen toe in aantal en intensiteit (Giustozzi 2009). Hoe belangrijk deze acties in militair opzicht ook waren, de burgers dachten meer in termen van vredesdividend en basic security. Ze vonden dat daar weinig positiefs over te melden was.

Eikenberry onderschreef dat het nodig was de slagkracht van de opstandelingen te reduceren om een veilige omgeving voor staatsopbouw te creëren, maar de vraag bleef open wanneer dat moment bereikt zou worden, en wie bepaalde wanneer de situatie veilig genoeg was. Eikenberry had een andere visie op het belang, het nut en de noodzaak van het gebruik van militair geweld om een veilige omgeving af te dwingen dan McChrystal. De vraag was wanneer het afdwingen van de veilige omgeving zich tegen zichzelf zou gaan keren. Er moest in zijn optiek een betere balans worden gevonden bij het gebruik van militaire geweldsmiddelen (sticks) om maatschappelijke en individuele veiligheid te creëren en het op gang brengen of voortstuwende van het afghaniseringsproces (carrots) zodat het draagvlak van de Afghaanse regering en het vredesdividend zo breed mogelijk werden. Dit was een uitdaging, omdat hiervoor de effectiviteit en intensiteit van het optreden van de PRT's vergroot moest worden – en niet zozeer de counterterrorism-capaciteit. Juist hier stuitte McChrystal op problemen omdat hij in de praktijk slechts beperkte zeggenschap had over de PRT's die vooral vanuit de 43 zendende landen aangestuurd werden en aan allerlei beperkingen op de inzet (caveats) onderhevig waren.

Omdat de counterterrorism-offensieven vooral in de zuidelijke helft van Afghanistan werden uitgevoerd, waar met name Pashtunen wonen en waar Karzai zijn belangrijkste aanhang heeft, werd Karzai ook vanuit zijn eigen achterban steeds nadrukkelijker aangespoord om deze offensieven te staken (Rashid 2011a). De wrok onder de bevolking was groot als gevolg van de vele burgerslachtoffers die aan het optreden van ISAF werden toegeschreven. De Afghanen hadden genoeg van de passiviteit van de Afghaanse regering (Cordesman, Mausner en Kasten 2009, 53-55). Deze problematiek is een voorbeeld van de 'Battle of Perceptions' die karakteristiek is voor de COIN-omgeving c.q. voor operaties in het lagere deel van het

geweldsspectrum. Uit diverse VN-, NAVO- en ISAF-rapportages bleek dat de opstandelingen verantwoordelijk waren voor driekwart van de burgerslachtoffers, echter in de perceptie van de bevolking was dit precies andersom (zie Cordesman, 2009, Cordesman, Mausner en Kasten 2009, 21-25). Bovendien zorgde de wijze van optreden in met name de zuidelijke helft van het land voor een negatief beeld. Hoe noodzakelijk de operaties ook waren vanuit een militair perspectief, de Afghanen hadden genoeg van de vele burgerslachtoffers, nadelijke overvallen, oneerlijke detenties, verslechterende veiligheid en de schijnbare straffeloosheid van de gewapende interveniënt.

Wat ook delociaal was achter de military surge, volgens de counterinsurgency-doctrine zou juist de steun van de bevolking gewonnen moeten worden in plaats van dat die werd verloren. Veel militairen hadden moeite over te schakelen van een enemy-centric benadering (zoals vele militaire doctrines voorstonden) naar een population-centric benadering (zoals de bedoeling was in COIN). McChrystal wees er continu op dat burgerslachtoffers ten koste van alles voorkomen moesten worden.²⁵ Regelmatig zette hij de 'opstandelingenwiskunde' uiteen: met het (onbedoeld) doden van iedere burger, creëer je tien nieuwe vijanden (uit de directe sociale omgeving van de gedode). Echter, de direct door hemaangestuurde counterterrorism-operaties veroorzaakten 'veel' slachtoffers en hadden niet het beoogde effect (Oppel en Nordland 2010). Hoewel het lastig is het effect en de effectiviteit van dit soort operaties te meten, kon wel worden opgemerkt dat de intensiteit van de offensieven van de tegenstanders in ieder geval niet afnam. McChrystal gaf tijdens zijn briefing op het NAVO-hoofdkwartier te Brussel op 10 juni 2010 toe dat de voortgang van de military surge minder groot was dan verwacht (Kanter 2010),

"[I]t's my personal assessment that it will be more deliberate than we probably communicated or than we thought earlier and communicated (...) and so I think it will take a number of months for this to play out. But I don't think that's necessarily a bad thing. I think it is more important we get it right than we get it fast."

Te meer omdat in de loop van 2010 McChrystal en Eikenberry steeds slechter met elkaar overweg konden, verliep de afstemming tussen de military surge en de civilian surge steeds moeizamer. Het 'Runaway General' artikel in de Rolling Stone werkte als een katalysator. In dit artikel liet McChrystal zich vooral neerbuigend uit over Obama, Biden, veiligheidsadviseur Jones en andere hoge civiele functionarissen. Het vertrek van McChrystal²⁶ en de

25 Zie ook het Tactical Directive COMISAF, 9 juli 2009 (www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf) en ISAF's Commander's Counterinsurgency Guidance (www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf).

26 McChrystal werd op 23 juni 2010 door Obama ontboden. Hem werd insubordinatie verweten nadat hij zich, in een Rolling Stone-artikel van Michael Hastings, publiekelijk vrolijk had gemaakt over de bestuurlijke en intellectuele kwaliteiten van de president en diens naaste adviseurs. McChrystal hield de eer aan zichzelf. Hij nam ontslag, kreeg een eervol afscheid en de 'Distinguished Service Medal' opgespeld door minister van Defensie Gates (zie ook Bumiller 2010a). Een jaar later (8 april 2011) werd McChrystal gerehabiliteerd na een diepgaand onderzoek van de Defense Department Inspector General (zie: <http://www.dodig.mil/fo/Foia/PDFs/ROI-508.pdf>). De commentaren op het ontslag van McChrystal liepen uiteen en zijn tekenend voor de verdeeldheid in Washington en van de Amerikanen in Kaboel. Het Rolling Stone-artikel stond niet op zichzelf. Naast de gespannen situatie tussen McChrystal en Eikenberry, had McChrystal er bovendien in de eerste helft 2010 geen geheim van gemaakt dat het niet haalbaar was om in de tweede helft van 2011 volgens planning te beginnen

komst van de politiek bewuste, diplomatiek opererende generaal David Petraeus in juli 2010 bracht in ieder geval rust in de gespannen relatie tussen de military surge en de civilian surge. Petraeus en Eikenberry waren klasgenoten op West Point (1969-1973), waren beide Army Rangers en hadden beide een PhD van Princeton. Petraeus dankte zijn reputatie aan de breed opgezette surge in Irak, waaraan het land een betrekkelijke pacificatie dankte en die de terugtrekking van het leeuwendeel van de Amerikaanse troepen mogelijk maakte. Of hij dit ook in Afghanistan kon doorvoeren was echter niet te voorspellen (Barry 2010). Petraeus is een realist en had zijn mening als commandant van CENTCOM tijdens de totstandkoming van de nieuwe Afghanistan strategie niet onder stoelen of banken gestoken (Woodward 2010). Hij beseft dat een (militaire) overwinning op het Afghaanse slagveld niet mogelijk was, maar wilde wel dat de omstandigheden werden gecreëerd voor een succesvolle civilian endiplomatic surge om de opstandelingen te breken en te kunnen re-integreren in de maatschappij, de corruptie aan te pakken en verzoening mogelijk te maken (Filkins 2010a, Filkins 2010b, Partlow 2010a). Petraeus zette daartoe het 'capture-and-kill'-beleid van McChrystal genuanceerd voort door nog meer gebruik te maken van technologisch hoogwaardige onbemande vliegtuigen, nog hogere eisen te stellen aan inlichtingenvergaring en -verwerking, een uitgekiende mediacampagne en een nadrukkelijke integratie en door afstemming tussen military surge- en diplomatic surge-operaties. Hij kwam daarmee tevens meer op een lijn met Eikenberry te zitten. Hij maakte eind november 2010 de 'transitie-strategie' bekend (DeYoung 2010b). De belangrijkste punten hierin zijn dat de gewapende interveniënt tot 2015 in Afghanistan nadrukkelijk aanwezig blijft, dat de verantwoordelijkheid voor desafeand secure environment gefaseerd wordt overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten en dat de Amerikaanse en internationale betrokkenheid na 2015 niet stopt maar wel een andere vorm krijgt (Cordesman 2011). De intentie was dat de focus van de interventie campagne vanaf 2012 geleidelijk zou verschuiven van de military surge naar de civilian surge.

8.3 Civilian surge

De civilian surge heeft state-building en nation-building tot doel. Het is meer dan een technocratische exercitie; het is in een population centric-benadering de 'key to success' (Binnendijken Cronin 2009). Het gaat om de duurzaamheid van de safe and secure environmenten het stimuleren van basic security zoals in de USIP/PKSOI-bundel gesteld wordt en aan de orde kwam in hoofdstuk 7 (USIP/PKSOI 2009). Jalali stelde in het interview dat ik in maart 2011 met hem had dat,

"The success of the counterinsurgency campaign depends on the partnership with the Afghan government. That government should be effective, which means besides knowing their jobs and responsibilities, no corruption and no influence from client-networks or from other non-state powerblockers – i.e. the notorious 'commandants' with their institutiona-

met de terugtrekking. Dit plaatste Obama voor een dilemma omdat de president om diverse redenen strak aan het tijdschema wilde vasthouden (hetgeen hij ook deed, zie zijn Address to the Nation op 22 juni 2011). Net als Bush gaf hij leiding aan een geëscaleerde oorlog die steeds impopulairder werd, waarin weinig vooruitgang werd geboekt en waarin steeds meer Amerikaanse slachtoffers vielen. Daarom moest hij volgens sommigen wel laten zien dat hij de echte opperbevelhebber is.

lized power. No matter how much military power, foreign or domestic, their will be no gain unless the Afghan government starts to function effectively and improves its capacity to control its territory, wins the trust of the people, and prevents infiltration and subversion from abroad.”

Het is een cliché dat het opbouwen van de Afghaanse instituties en de effectiviteit ervan een probleem is (Berman 2010). Afstemming, volgordelijkheid en ondersteuning vereisen visie over hoe de transitie van een afgedwongen, negatieve vrede naar een positieve, zelfdragende en duurzame vrede vorm kan krijgen. De rol van de Afghaanse regering hierin is cruciaal omdat die de leiding en een zo groot mogelijke verantwoordelijkheid (ownership) moet nemen. Gelet op het tijdschema dat Obama voor ogen had, wilde hij zijn Afghanistan-strategie afstemmen op het vertrouwen dat de nieuwe Afghaanse president zou krijgen na de verkiezingen van 2009 (Tomsen 673-678). De civiliansurge begon daarom met de Afghaanse presidentiële verkiezingen en de vorming van een nieuwe regering.

8.3.1 Verkiezingen

Op 20 augustus 2009 vonden presidentiële en provinciale raadsverkiezingen plaats, die voor het eerst sinds de interventie onder Afghaanse verantwoordelijkheid werden georganiseerd. De Amerikanen waren in de coulissen (direct) betrokken – de Amerikaanse ambassadeur Tim Carney (een van de zeven Amerikaanse ambassadeurs in Kaboel in 2009) was bij elk verkiezingsoverleg bij UNAMA aanwezig. ISAF leverde verkiezingsondersteuning, waarvoor in het voorjaar van 2009 een Election Task Force in het leven werd geroepen. De VN (UNAMA en UNDP-Elect) zorgde voor technische ondersteuning. Het beleid en de regels werden door de Afghanen (IEC en ECC, de twee organen die voor de uitvoering van de verkiezingen verantwoordelijk zijn) opgesteld. De Afghaanse veiligheidsinstituties waren de eerst aangewezenen om de veiligheid in en rond de stembureaus te waarborgen, ISAF leverde ‘in extremis support’. Gedurende het hele proces van kiezersregistratie tot en met de eigenlijke verkiezingen waren de logistieke uitdagingen groot, en ook hier verleende ISAF logistieke ondersteuning.²⁷

Ondanks de optimistische conclusie van Eide direct na afloop van de verkiezingen, dat het democratische proces in Afghanistan had standgehouden, bedroog deze schijn.²⁸ Al snel waren er sterke aanwijzingen dat Karzai de verkiezingen had gemanipuleerd – waarover ook voor de verkiezingen al vermoedens bestonden (Galbraith 2009, Lynch en Partlow 2009, Cowper-Coles 2011, 235-236).²⁹ Bovendien had slechts zo’n 35% van het electoraat gestemd

27 Tijdens de verkiezingen gingen 6.210 stembureaus (polling centers) met 24.183 stemlokalen (polling stations) open. Ruim 17 miljoen stembiljetten werden verspreid. Er waren 44 presidentiële kandidaten die ook ondersteund moesten worden tijdens hun campagnes en meer dan 280.000 verkiezingswaarnemers. Het aantal kandidaten voor de provinciale raadsverkiezingen varieerden van 26 in Uruzgan tot 524 in Kaboel.

28 Zie voor de details het ECC Final Report 2009 Presidential and Provincial Council Elections (Kabul, april 2010): <http://www.ecc.org.af/en/images/stories/pdf/ECC%20Final%20Report%202009.pdf>

29 Het IEC maakte op 6 september bekend dat de resultaten van 447 van de 25.450 geopende stembureaus ongeldig waren vanwege fraude of procedurefouten, waardoor ongeveer 200.000 stemmen (mogelijk) ongeldig waren. De fraude werd vooral in de zuidelijke helft van het land gepleegd – waar met name de stemmen voor Karzai vandaan kwamen. De mate

(Katzman 2011, 40). De legitimiteit van de verkiezingen, de president en de nieuwe regering nam daarom ook in de ogen van de Afghanen nog verder af (Van Bijlert 2010). Het gekonkel over machtsmisbruik en marge van de verkiezingen werd er alleen maar groter door (Katzman 2011, 41-45).

Voor zowel Karzai als zijn belangrijkste uitdager, Abdullah Abdullah, gold dat ze met allerlei beloftevoorrespectabelepositiessteunhaddengeworvenenadhesiebetuigingenhadden ontfoetseld. Over Karzai was veel te doen. Zijn keuze voor Fahim als running mate riep veel vragen op. Volgens hardnekkige geruchten had Karzai al vele gouverneurschappen, ministeries en directoraten op voorhand vergeven en politieke akkoorden gesloten. Toch was het twijfelachtig of dergelijke toezeggingen het beoogde effect hadden, omdat er meer belofte gedaan werden dan waargemaakt konden worden. Bovendien leek het erop dat veel 'stemadviezen' van commandanten aan hun achterban om op Karzai te stemmen genegeerd werden. Ramazan Bashardost (parlementariër en een van de presidentskandidaten) zou ten koste van de Karzai-getrouwe Mohaqeq en Khalili veel stemmen hebben gewonnen, wat kan verklaren waarom Karzai inclusief de gefraudeerde stemmen slechts iets meer dan de helft van de stemmen kreeg. In de definitieve verkiezingsuitslag kreeg Karzai 49% van de stemmen, Abdullah 31% en Bashardost 10%.³⁰

Belangrijker was het vervolg op de formele verkiezingsuitslag die op 2 november 2009 werd bekend gemaakt (Katzman 2011, 42, Tomsen 2011, 675-676). Vijf dagen later, op 7 november, maakte Abdullah bekend dat hij zich terugtrok voor de tweede ronde, waardoor Karzai automatisch een tweede termijn kreeg (zie verder Cowper-Coles 2011, 235-236). Zo werd een maandenlang durend machts- en bestuursvacuüm voorkomen³¹ – inclusief het risico van fragmentatie. De vorming van een regering had nu de hoogste prioriteit. Het bezwaar van veel Afghanen was echter dat ondanks de fraude en het ontbreken van de meerderheid van

van toelaatbare verkiezingsfraude en de activiteiten om deze te voorkomen leidden tot grote spanningen binnen UNAMA en een 'machtsstrijd' tussen Kai Eide en zijn tweede man, Peter Galbraith. De laatste delfde begin oktober 2009 het onderspit toen hij in een brief aan Ban Ki-moon, Eide ervan beschuldigde stembusfraude te hebben genegeerd. Volgens Galbraith had Eide zijn taak verzaakt om de fraude vanaf het eerste moment aan de kaak te stellen, terwijl er meer dan voldoende aanwijzingen waren dat deze gepleegd werd. Het probleem was dat de meeste fraude vanaf het eerste moment primair werd toegeschreven aan de medewerkers van Karzai. Galbraith vreesde dat door de fraude niet aan de kaak te stellen en er geen publiek debat over te voeren, de spanningen in het land significant en langdurig verhoogd zouden worden. Het onderzoek naar verkiezingsfraude werd geleid door twee verkiezingsexperts van de International Foundation for Electoral Systems (zie www.ifes.org), Carlos Valancuela en Carina Perelli die speciaal door UNAMA hiervoor werden ingehuurd. Na lang onderzoek, beraad en overleg stelden ze vast dat de stembusfraude weliswaar aanwezig was, maar met zo'n 22% zeker binnen de door hen gehanteerde norm voor fragiele staten (25%) was gebleven en dat daarmee de verkiezingen zelf geldig waren. Hoe groot ook de daadwerkelijke fraude, de fraude was significant en leidde in alle berekeningen tot de constatering dat er in de eerste ronde van de presidentsverkiezingen geen absolute winnaar was. Een tweede ronde was volgens de statuten noodzakelijk, maar kon om praktische (logistieke) redenen pas medio 2010 plaatsvinden. Tevens werd vastgesteld dat er bij de provinciale raadsverkiezingen ook veel fraude was gepleegd. Dit bezwaar verdween in het niets vanwege de turbulentie die door de presidentsverkiezingen werd veroorzaakt. Bovendien was de rol van de provinciale raden in het bestuur van het land marginaal.

30 Voor details van de verkiezingsresultaten, zie: www.ie.org.af/results_2009/

31 De grondwet vereist dat binnen twee weken na het bekend worden van de verkiezingsuitslag de tweede ronde gehouden zou moeten worden. Dit is vanwege de enorme logistieke voorbereidingen en de onbereikbaarheid van vele gebieden van het najaar tot het voorjaar echter praktisch gezien onmogelijk. Het was de inschatting (van zowel het IEC, UNAMA als ISAF) dat de tweede ronde om logistieke redenen pas tegen de zomer van 2010 zou kunnen plaatsvinden. Het bereiken van veel stembureaus was door de invallende winter een groot probleem.

de stemmen Karzai toch bleef zitten, dat zijn patrimoniale netwerken in stand bleven en dat daarmee ook de meeste commandanten hun posities behielden. Het ongenoegen onder de bevolking bleef groot, omdat de burgers zich gepasseerd voelden door de corruptie en machtspeletjes binnen de overheid. Een nieuwe president zou als voordeel hebben gehad dat 'nieuwe bezems schoon vegen' en ook dat het ene patrimoniale netwerk vervangen zou worden door het andere. Dat was met de tweede termijn van Karzai allemaal niet aan de orde.

In zijn inaugurele rede op 19 november zei Karzai zo spoedig mogelijk een nieuwe regering te vormen, nationale eenheid en reconciliatie te bevorderen en voornemens te zijn nieuwe afspraken te maken over de implementatie van ontwikkelingsprogramma's waarin Afghaans ownership leidend was (Verhagen 2009). Wat Karzai's intenties ook waren, het feit dat hij onder dubieuze omstandigheden herkozen was, dat zijn legitimiteit en draagvlak wankelden en dat internationale steun tanende was, had grote consequenties voor het vertrouwen van de bevolking in hun 'democratisch gekozen' leider (Rashid 2011b, Tomsen 2011, 676-678). Als gevolg hiervan duurde het erg lang voordat er een volledige regering was – medio 2011 was die er nog steeds niet (Katzman 2011, 43-45).

Binnen de internationale gemeenschap bestond vanaf eind 2009, toen de nieuwe Amerikaanse Afghanistan-strategie werd ingezet, een sterkte behoefte aan een roadmap voor de transitie naar een volledig soeverein Afghanistan (Cordesman 2011, Cowper-Coles 2011, 247-249). Een nieuw Afghanistan-compact was nodig waarin afspraken over de hulpverlening werden vastgelegd en waarin het streven naar constitutionele hervormingen en het conditioneren van hulp verankerd werden. Conferenties hierover volgden in 2010 in Londen en in Kaboel. In de tussentijd nam de Amerikaanse ambassade het heft grotendeels in handen om het bestuur in het kader van de civilian surge op orde te krijgen. De volgende uitgangspunten en prioriteiten werden hierbij gehanteerd (zie ook Cordesman 2011):

- (1) De aanvaarding van volledige soevereiniteit door de Afghaanse regering, met aandacht voor zowel rechten als plichten waarbij de Afghaanse regering nadrukkelijk een volwaardig verantwoordelijkheidsbesef moet tonen.
- (2) In het bestuur, de vestiging van de rechtsstaat, het opbouwen van de instituties en bij corruptiebestrijding, zijn transparantie, het winnen van vertrouwen van de bevolking en het bieden van (maatschappelijke) veiligheid essentieel. Eikenberry onderstreepte dat de regeringsbenoemingen op grond van harde criteria en bewezen capaciteiten (merit based) tot stand moesten komen en niet persoonsgebonden dienen te zijn; en dat het bestuur effectiever moest worden georganiseerd. Hij benadrukte het belang van het versterken van de lagere overheid om geloofwaardigheid en draagvlak te winnen en te behouden. Daarnaast merkte hij op dat het vredesdividend zo groot mogelijk moest zijn.

- (3) Een functionerende, zelfvoorzienende, duurzame economie moet worden nagestreefd. Aanbesteding van projecten moet daarom worden aangepast, bij voorkeur volgens het Afghans First-principe.
- (4) Een samenhangende visie is nodig voor verzoening en re-integratie met aandacht voor de verschillen en samenhang tussen alle niveaus.
- (5) Een visie op de plaats van Afghanistan in de wereld en in het bijzonder in de eigen regio is noodzakelijk.

8.3.2 De Londen- en Kaboel-conferenties

Met de inaugurele rede van Karzai werd een “transitieproces [ingezet] van versterking van de soevereiniteit van de Afghaanse staat, vergroting van de eigen, Afghaanse verantwoordelijkheid en het beter laten aansluiten van de inspanningen van de internationale gemeenschap op de prioriteiten en doelstellingen van de Afghaanse regering” (Verhagen 2010a). Een transitie moest worden gemaakt van een door de military surge gedomineerde interventie naar dominantie van de civilian surge (zoals Obama had bepaald en waartoe hij opdracht had gegeven aan McChrystal en Eikenberry om dit zo uit te voeren). Om dit te ondersteunen vonden in 2010 conferenties in Londen en Kaboel plaats. Internationale conferenties worden zelden gehouden als ontwikkelingen goed gaan. Ook nu dienden ze om hernieuwde greep te krijgen op de verslechterende situatie, die steeds verder in een impasse raakte, niet in de laatste plaats omdat de Afghaanse kabinetsformatie nog langer op zich liet wachten dan was voorzien. Na een maand of negen was er de facto sprake van een regering (maar met een onvolledige ministersploeg waarin ook acting ministers plaatsnamen).

Bij de conferenties in Londen (28 januari 2010) en Kaboel (20 juli 2010) stonden veiligheid, ontwikkeling, goed bestuur en regionale samenwerking centraal; hier werd de toon gezet voor het beleid voor de toekomst van Afghanistan en de betrokkenheid van de interveniënt.³² Hoewel het logischer was geweest om een voorwaarde of conditie te definiëren in plaats van een datum, werd toch de datum centraal gesteld waarop het beleid en de doelstellingen zich zouden moeten richten. Iedere schijn van vrijblijvendheid werd zo vermeden. Of dit realistisch was betwijfelde Jalali in het interview dat ik in maart 2011 met hem had:

“Afghanistan has made notable successes in rebuilding its state institutions. It has failed to sustain and build on these accomplishments, however. Most notably Karzai has missed the golden opportunity to establish long-term stability during the Bonn-process and use its momentum. He is short of credible international and political muscle to offset the influence of the commandants and other power brokers but is playing tribal-like politics in Kabul instead. He opts for short-term deals with non-state powers that are only concerned with their own

³² Zie voor de London Conference Communiqué: http://www.bundesregierung.de/Content/EN/_Anlagen/2010-01-28-abschlussdokument-afghanistankonferenz.property=publicationFile.pdf Zie voor het Kabul Conference Communiqué: http://www.unodc.org/documents/afghanistan//Kabul_Conference/FINAL_Kabul_Conference_Communique.pdf

interests. The result is that the government is not able to strike a balance between justice and stability, nor between short-term and long-term success. The Afghans are stuck with an incompetent, corrupt government; weak state institutions, strong insurgents and all kinds of opportunistic, non-state powerbrokers.”

Het belangrijkste resultaat van de Afghanistan-conferentie in Londen³³ was een consensus over drie paden die zouden moeten leiden tot de transitie en overdracht van verantwoordelijkheden aan de Afghaanse regering.³⁴ Het eerste pad was een proces van vredesjirga's (vredesconferenties in traditionele Afghaanse stijl, die met behulp van Saoedi-Arabië om deze weken zouden worden gehouden). Deze hadden tot doel gematigde opstandelingen van de Taliban en het Haqqani-netwerk voor het vredesproces te winnen en mogelijkheden voor re-integratie te bieden, waarvoor een apart trust fund werd opgericht. Het tweede pad betrof de uitbreidingsdoelstellingen van de Afghaanse veiligheidsinstituties, zodat medio 2011 begonnen kon worden met het reduceren van de military surge. Het derde pad had betrekking op de overdracht van verantwoordelijkheden, de kwaliteitsverbetering van het bestuur en een krachtige aanpak van de corruptie. Afspraken werden gemaakt om voor eind 2011 12.000 ambtenaren op te leiden om het bestuur op districts- en provinciaal niveau te versterken.

De Kaboel-conferentie (20 juli 2010) was het vervolg op die van Londen.³⁵ De druk was groot toen ISAF enkele dagen voor de conferentie plannen bekend maakte om voor het einde van 2014 de veiligheid van de Afghaanse staat grotendeels aan de Afghaanse veiligheidsinstituties overgedragen te hebben (Rivera 2011). De internationale gemeenschap zegde in Kaboel toe zich meer te zullen inspannen, maar ook van de Afghaanse regering te eisen dat de vicieuze cirkel van geweld en armoede werd doorbroken en dat de Afghanen een zo concreet mogelijk vooruitzicht op vrijheid en ontwikkeling zou worden geboden. De aanpak van de wijdverbreide corruptie en het patrimonialisme waren en bleven cruciaal, maar er was nauwelijks voortgang te melden (Katzman 2011, 20-22).

Het belangrijkste resultaat van de conferentie was dat de beleidsdoelstellingen die in Londen waren geformuleerd, nu geoperationaliseerd werden (Verhagen 2010b). Tijdens de Kaboel-conferentie presenteerde de Afghaanse regering concrete beleidsplannen en zette zij uiteen hoe zij de komende jaren de doelstellingen wilde bereiken via het Prioritization and Implementation Plan 2010-2013³⁶ (zie ook: Katzman 2011, 22-26). De voortgang zou worden gemeten op basis van een raamwerk met duidelijke doelstellingen, benchmarks en tijdslijnen

33 Vooreenpuntsgewijs verslag van de Londen-conferentie zie het Communiqué Afghanistan: The London Conference, te vinden op: http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets/Documents_Communique%20of%20London%20Conference%20on%20Afghanistan.pdf

34 Zie: <http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference>

35 Voor meer algemene informatie, zie: <http://www.mfa.gov.af/kabul-conference.asp> Een puntsgewijs verslag van de Kaboelconferentie, zie het Communiqué, Kabul International Conference on Afghanistan, te vinden op: <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/official-texts/Communique%20-%20Kabul%20International%20Conference%20on%20Afghanis-tan%20-%202010%20July%202010.pdf>

36 In het plan worden vijf kritische gebieden onderscheiden: security, governance and rule of law, economic and social development, reconciliation and reintegration, and regional cooperation.

(zie ook Cordesman 2011). De intenties van de Afghaanse regering waren goed, de verwachtingen van de internationale gemeenschap hooggespannen.

Om de uitvoering en implementatie van de intenties te stimuleren werd op de Kaboel-conferentie afgesproken dat binnen twee jaar de helft van alle ontwikkelingshulp voor Afghanistan via de Afghaanse regering zou worden besteed. Het was een gevoelig punt en misschien wel de ultieme test, omdat de Afghaanse regering in het 'Kaboel-proces' haar positie wilde versterken, terwijl de donorlanden bezorgd waren over het gebrekkige openbare bestuur en de omvangrijke corruptie (Jalali 2010, 8, Katzman 2011, 17-36). Een ander gevoelig punt was dat de Afghaanse regering grote angst had na 2015 in de steek te worden gelaten.

Op de NAVO-top te Lissabon op 20 november 2010 werd de steun voor de Afghanistan-plannen nog eens herbevestigd, maar ook gestroomlijnd en nadrukkelijk voorzien van benchmarks.³⁷ Benadrukt werd dat de NAVO de gevechtstroepen in 2014 zou terugtrekken. Dit is opmerkelijk genoeg ook het jaar waarin Karzai's laatste ambtstermijn afloopt, er sowieso een andere president komt en te verwachten is dat er behoorlijke verschuivingen in de patrimoniale netwerken komen – grote maatschappelijke instabiliteit en onveiligheid zijn te voorzien (zie ook Barfield 2011). Het gevolg van deze verklaring was dat naargelang de militaire en de daaraan gekoppelde civiele aanwezigheid van de gewapende interveniënt geleidelijk afnam en de veiligheidsverantwoordelijkheden overgedragen zouden worden aan de Afghanen, het werk van UNAMA diende te gaan toenemen. Als de Afghaanse veiligheidsinstituten dan inderdaad een safe and secure environment en basic security konden waarborgen, zou de VN c.q. UNAMA de hoofdrol spelen in de begeleiding van het proces naar een duurzame, positieve vrede. Een probleem was dat de UNAMA-missie te klein was, met chronische tekorten kampte en niet populair was binnen de VN (Larsen 2010, 31-36).

8.3.3 Frictie in de voortgang

De voortgang in de civilian surge verliep moeizaam, zo bleek uit de *Overview of the Afghanistan and Pakistan Annual Review* van 16 december 2010 (White House 2010, New York Times 2010). Er was een direct verband met de ontwikkelingen in counterterrorism. De vele burgerslachtoffers die hierbij vielen en de wijze waarop de opstandelingen de offensieven gebruikten, werkten averechts op de pogingen het draagvlak en het vertrouwen in de Afghaanse staat te vergroten (A. Rubin 2010). Het commentaar op de agressieve military surge groeide, waardoor de voortgang in de civilian surge in de schaduw bleef c.q. er was te weinig aandacht voor. Voorbeelden van dit laatste zijn het eerder genoemde rapport van de Century Foundation (Brahimi en Pickering 2011), maar ook het rapport van de Afghanistan Study Group dat opgesteld was door gezaghebbende wetenschappers en deskundigen (Afghanistan Study Group 2010). Er waren in 2010 door de Afghaanse regering weliswaar kwalitatief goede beleidsplannen opgesteld, maar het feit dat de military surge in het brandpunt van de belangstelling stonden

37 Voor de tekst van de Lissabon-verklaring (20 november 2010), zie: <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/official-texts/Enduring%20Partnership%20NATO-GIRoA%2020%20Nov%202010.pdf>

geen adequaat openbaar bestuur aanwezig was om de plannen uit te voeren, had gevolgen voor de civilian surge. Het was niet alleen de vraag of voldoende veiligheid was en fondsen beschikbaar waren voor het uitvoeren van de civilian surge, maar vooral dat de legitimiteit en het draagvlak van de Afghaanse regering en het bestuur verder tanende was.

Het fiasco van de parlementsverkiezingen van 18 september 2010 was een teken aan de wand. Slechts een derde van het electoraat ging naar de stembus. Veel ongeregelde heden vonden plaats, waarbij veertien doden vielen en de Taliban met geweld het verkiezingsproces probeerde te verstoren, en grootschalige fraude plaatsvond (Van Bijlert 2011, Katzman 2011, 45-49, Maley 2011). Demeestevan de vermeende 175 fraudeurs werden vanwege onduidelijke redenen van de kieslijsten afgevoerd – opmerkelijk genoeg behoorde de meerderheid van deze fraudeurs niet tot het kamp van Karzai. Ze probeerden de rechtmatigheid van deze beslissing terug te draaien. In december 2010 werd hiervoor een speciaal tribunaal opgezet door het Afghaanse Hooggerechtshof dat vierhonderd klachten moest onderzoeken. Een kwart van de zaken werd als gegrond verklaard: 1,3 miljoen stemmen waren wegens fraude ongeldig en negentien parlementszetels bleken onrechtmatig te zijn toegewezen (Gambrell 2011).

Het verloop en de uitkomsten van de verkiezingen in 2009 en 2010 hadden hun weerslag op de civilian surge: het opzetten, bemannen en werkbaar maken van het bestuur verliep minder voorspoedig dan aanvankelijk in het Kaboel-proces verwacht werd (Katzman 2011, 49-50). De ministeries waren onderbemand, het verloop onder ambtenaren, staatssecretarissen, onderministers en ministers was hoog en de opleiding en scholing van de bestuurders lieten te wensen over. Een ander obstakel was dat veel van de PRT's hun eigen prioriteiten bleven stellen, waarbij de eigen nationale agenda's leidend waren. Hierdoor was van de integratie van de bestuurlijke niveaus en vooral van het versterken van het provinciale niveau nauwelijks sprake. Tussen UNAMA, ISAF en de Afghaanse regering nam de frictie toe, wat steeds meer de vorm kreeg van een Catch-22 situatie. Hoe rationeel het ook was om, in het kader van het stimuleren van het ownership, middelen vooral direct aan de Afghaanse regering beschikbaar te stellen, toch bleven veel landen terughoudend. Dit kwam niet alleen door de eigen (economische en politieke) belangen, maar ook vanwege het gebrek aan vertrouwen in de Afghaanse overheid en het feit dat corruptie leek toe te nemen (Cordesman 2011, 103-104).³⁸

De corruptie was steeds zichtbaarder, de bevolking raakte als gevolg hiervan het laatste restje vertrouwen in de Afghaanse staat kwijt. Dit leidde er ook toe dat met name landen die deelnamen aan de interventie hun Afghanistanbeleid wijzigden: behalve dat door veel meer landen werd besloten hun troepen binnen afzienbare tijd terug te trekken werd ook besloten donorgelden nog eens kritisch te bekijken.

■
38 Een sprekend voorbeeld is de enorme fraude bij de Kabul Bank. Voor details, zie Partlow 2011.

8.3.4 Corruptie

Corruptie is endemisch in Afghanistan. Het lijkt ingebakken in de cultuur en is lastig uit te roeien – zo bleek ook in hoofdstuk 7. De Afghanen hebben met drie vormen van corruptie te maken (UNODC 2010): kruimelcorruptie, grootschalige corruptie en ‘door het Westen gedreven corruptie’.³⁹ Het ligt volgens het UNODC aan de basis van de problemen in Afghanistan: “Fighting corruption in a country already ravaged by poverty and violence must be a high priority for the Afghan government and for the international community” (UNODC 2010, 7). Voor Afghanen is corruptie het grootste probleem, niet zozeer de (fysieke) onveiligheid. Karzai onderkende dit in zijn inaugurele rede van 2009: “ending the culture of impunity and strengthening integrity are key priorities of the new administration.” De wijdverbreide corruptie is een cruciaal obstakel in de civilian surge – zo werd ook onderstreept tijdens de ontmoeting tussen Karzai en Obama op 28 maart 2010 in Kaboel. Concrete stappen in dit dossier waren toen nog steeds niet gezet.⁴⁰ De suggesties die eerder door de Wereldbank werden gedaan zijn, zoals besproken in hoofdstuk 7, verder niet geïmplementeerd.

Het was ondoenlijk het volledige corruptiespectrum aan te pakken; een cultuur- en mentaliteitsomslag zou op de een of andere manier bewerkstelligd moeten worden (Chaudhuri en Farrell 2011). Voor een belangrijk deel was corruptiebestrijding gekoppeld aan het bestrijden van de gigantische tweede economie (Worldbank 2005, DeYoung 2010a). Aanpak van staatscorruptie was haalbaar en paste in het transparant maken van het bestuur en in de doelstellingen van de civilian surge (UNODC 2010). Hiermee werden tevens de patrimoniale

39 Het UNODC schat dat in 2009 door de Afghanen gezamenlijk 2,5 miljard dollar aan smeergeld werd uitgegeven (meer dan 20% van het BNP). De kruimelcorruptie gebeurt door lagere ambtenaren, die simpelweg een aanvulling op hun karige salaris nodig hebben om te overleven. Ondanks het feit dat dit geaccepteerd of gedoogd wordt, moet een cultuuromslag plaatsvinden, maar die staat en valt met het voorbeeld dat door de bestuurlijke bovenlaag gegeven wordt. De grootschalige corruptie komt voor rekening van de bovenlaag van de samenleving. Deze heeft vaak een internationale dimensie omdat geld weggesluisd wordt naar Dubai en veelal verbonden is met Afghanistans tweede economie. Hoewel de Wereldbank suggereert de gelden uit de tweede economie in Afghanistan te investeren (‘legaal witwassen van zwart geld’), is dat moeilijk omdat de bovenlaag zich lastig conformeert (Worldbank 2005). Zo werd aan het verzoek van de High Office of Oversight and Anticorruption (HOOAC) in 2009 aan hogere bestuurders om hun bezittingen en middelen te laten registreren niet of nauwelijks gehoor gegeven temeer omdat er geen sancties konden worden opgelegd. Het is de vraag of afdwingen zou helpen; een mentaliteitsverandering is wezenlijk. Als laatste is er de corruptie die Karzai in zijn inaugurele toespraak op 19 november 2009 bestempelde als ‘door het Westen gedreven corruptie’. Deze laatste categorie is een doorn in het oog van vele Afghanen. Het gaat hier om medewerkers van internationale (hulp)organisaties die er een riant leven op na houden in Kaboel, huizenprijzen en salarissen opdrijven en weinig efficiënt werken. Sterker nog, Afghanen profiteren nauwelijks van de hulp gelden omdat contracten vele malen verhandeld en internationaal uitbesteed worden en zo het gezag van de regering ondermijnen. Uit angst voor corruptie storten donorlanden hun gelden niet in de Afghaanse schatkist, maar besteden het buiten de Afghaanse regering en vaak buiten de Afghaanse economie om. Opbouwprojecten worden door de Afghanen beschouwd als het werk van buitenlanders en geassocieerd met corruptie. Vereiste is dat zowel Afghaanse bestuurders als internationale organisaties het goede voorbeeld moeten geven door vooral vrouwen te stellen in het Afghaanse bestuur. En als dit vertrouwen geschaad wordt, dan moeten passende maatregelen genomen worden. Zie verder: UNODC, *Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims* (Vienna, 2010); USAID, *Assessment of Corruption in Afghanistan* (Kabul 2009), http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO248.pdf; UNODC, *Fighting Corruption in Afghanistan, A Roadmap for Strategy and Action* (Vienna, 2007), http://www.unodc.org/pdf/afg/anti_corruption_roadmap.pdf

40 Dit was een belangrijke reden voor de Amerikanen om een speciale Taskforce op te zetten onder leiding van de FBI: Major Crimes Task Force-Afghanistan (MCTF-A). Zie verder, Thomas, *The G-Men in Kabul: The FBI Combating Public Corruption in Afghanistan* (Newport 2010), <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA535297&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>.

netwerken en de grote invloed van de commandanten aangepakt. Sarah Chayes, de voormalige onderzoeksjournaliste en speciaal adviseur van de Commandant van ISAF, onder meer belast met het anticorruptiedossier, bepleitte deze aanpak in meerdere gesprekken die ik in Kaboel tijdens mijn uitzending op het hoofdkwartier ISAF in 2009 met haar had:

“Corrupte overheidsfunctionarissen die claimen tegen de vijand te zijn, wordt ‘per definitie’ de hand boven het hoofd gehouden waardoor ‘een cultuur van onschendbaarheid’ is ontstaan. Zowel op regionaal als op provinciaal niveau beperkt dit de rol van ISAF en UNAMA en daarmee de voortgang van de opbouw van de staat. Karzai heeft wel enige nauwelijks serieus te nemen pogingen ondernomen om corruptie terug te dringen, maar veel leverde dit niet op. Hij stond onder te grote druk van de commandanten. Zelfs de speciaal opgerichte anticorruptie-rechtbank was corrupt, met als klap op de vuurpijl dat veroordeelden ontslag van rechtsvervolgning kregen van de president! De in 2008 opgerichte anticorruptie-taskforce was zo machteloos dat deze binnen een jaar al ter ziele ging. Hij werd opgevolgd door de High Office of Oversight and Anticorruption (HOOAC), dat overigens over net zo weinig middelen en mogelijkheden beschikte als zijn voorganger. Het is daarom geen wonder dat de corruptie tot ongekende hoogten kon oplopen. Steekpenningen zijn kennelijk de normaalste zaak van de wereld en bestuurders zijn in de strijd tegen corruptie nauwelijks serieus te nemen. Maar we kunnen ons hier in geen geval bij neerleggen. De Taliban spinnen garen bij de corruptiepraktijken omdat zij in tegenstelling tot de regering corruptie wel serieus nemen. In 33 van de 34 provincies hebben ze anticorruptie-comités opgezet. Met name in het zuiden hebben de Taliban hun eigen (sharia)rechtbanken die bekend staan om hun snelle, rigide afhandeling en niet gevoelig zijn voor steekpenningen. Zo win je kennelijk wel het vertrouwen van de bevolking, we kunnen er een voorbeeld aan nemen.”

Binnen ISAF werden pragmatische suggesties gedaan om zoveel mogelijk aan te sluiten bij al in Afghanistan actieve audit-organisaties. De directeur Stabiliteit van ISAF, Schout-bij-Nacht Matthieu Borsboom, suggereerde in diverse persoonlijke gesprekken met de Special Inspector General Afghanistan Reconstruction (SIGAR), Arnold Fields, om dit de SIGAR-organisatie te laten doen. De audit-kwaliteiten binnen deze organisatie waren hoog, er was goede kennis van Afghanistan aanwezig en deze beschikte over een netwerk dat gekoppeld kon worden aan alle bestuurlijke niveaus in Afghanistan. SIGAR had echter te maken met een beperkt mandaat dat in Amerikaanse wetten verankerd was, waardoor het moeilijk open te breken of uit te breiden was. Bovendien streefde de Amerikaanse regering in de loop van 2010 steeds sterker naar Afghanisering, wat het niet voor de hand liggend maakte de audits uit te laten voeren door een van de interveniënten.

Dertig jaar oorlog had de Afghanen geleerd te overleven en opportunistisch partij te kiezen. Het ‘belang’ van patronage en patrimonialisme werd door velen (inclusief de regering-Karzai) onderkend, wat de doelstellingen van het opbouwen van een functionerende rechtstaat in de wielen reed (Chaudhuri en Farrell 2011). Ze kozen voor de partij waarvan zij meenden dat die de meeste wapens, macht en geld had. Hierdoor kreeg het tijdschema van Obama een andere lading. De Afghanen begonnen zich al ‘mentaal’ voor te bereiden op de moeilijke tijd die vanaf 2014-2015 aan zou breken. Ze vroegen zich af wie er dan de sterkste zou

zijn, zodat ze tijdig konden gaan lobbyen en aanpappen om zo te overleven. In Afghanistan moest nog heel wat gebeuren om verder te komen dan het adagium dat kennis macht is en kennissen machtiger. Kortom, met het strakke tijdschema van Obama kon ook geredeneerd worden dat de Afghanen de facto in de armen van de Taliban werden gedreven. Dit proces wastegentegaan door in de civilian surge het Afgaanse bestuur en de veiligheidsinstituties sterker en effectiever te maken. Hierbij was het gunstig dat de Taliban geen monolitische groep is, maar een bonte verzameling van groepen die zich slechts deels centraal laten aansturen door het 'hoofdkwartier' in het Pakistaanse Quetta, afhankelijk zijn van de winsten in de narco-economie en de mate waarin zij ondersteund worden door Pakistan. Enerzijds toonde dit het belang van een coherente en geïntegreerde strategie (aan de kant van de interveniënt en de Afgaanse regering), anderzijds liet dit zien dat voor het aanpakken van de opstandelingen de betrokkenheid bij het aanpakken van Pakistan fundamenteel is. Anders gezegd: succes in de diplomatic surge betekent dat het probleem tot Afghanistan beperkt wordt en legt daarmee het fundament voor succes in zowel de civilian surge als in de military surge.

8.4 Diplomatic surge

De diplomatic surge werd gerechtvaardigd door de gedachte dat (Jalali 2010, 13), "Afghanistan's neighbors and other regional powers can be obstacles or solutions to the country's problems. Progress requires stability in Afghanistan as an extension of the strategic priorities of other nations." Het belang van regionale stabiliteit en de mechanismen die hiermee samenhangen heb ik beschreven in hoofdstuk 3. Wat de economische belangen betreft, de Chinezen, Pakistani en de Indiërs willen gas en olie direct vanuit Centraal-Azië exploiteren, koper en mineralen in Afghanistan winnen en een grotere afzetmarkt (inclusief Iran) in de eigen omgeving creëren (Rubin en Rashid 2008, 35-38, Shinn en Dobbins 2011, 17-70).⁴¹ Er werden initiatieven ondernomen die, behalve via de Wereldbank, vooral via de Asian Development Bank en de Shanghai Cooperation liepen. Het leek erop dat die laatste aan belang won en een instrument zou kunnen zijn voor meer en betere regionale samenwerking.

Richard Holbrooke, de 'US Special Representative to Afghanistan and Pakistan', moest vooral Pakistan zo ver zien te krijgen dat het zijn invloed op de veiligheid en stabiliteit in Afghanistan op een positieve manier zou aanwenden en de eigen nationale problemen niet op de regio zou afwentelen – en op Afghanistan in het bijzonder. Pakistan begon ook steeds meer de trekken van een fragiele staat te krijgen, was tegelijk de snelst groeiende kernmacht ter wereld en kende sinds een aantal jaren een van de snelst groeiende bevolkingen. Een strategie waarbij de macht van Pakistan zo veel mogelijk ingedamd werd en de problemen van het land tot het land zelf beperkt werden (een containment and deterrence strategy) lag het meest voor de hand (Fuller 2009, Schmitt en Perlez 2009, IISS 2010).

41 Zie verder ook de gezamenlijke rapportage van het US-Korea Institute at SIAS en het Center for the National Interest: Ku, Thompson, Wertz, Northeast Asia in Afghanistan: Whose Silk Road (March 2011), te vinden op: http://www.cftni.org/USKI-CFTNI_Report_NEA-AFG.pdf

Obama onderkende het belang van een regionale benadering van de veiligheid en stabiliteit in Afghanistan, maar ook dat de sleutel voor stabiliteit in Pakistan lag. Zeker na het opleven van de insurgency sinds 2006 en de rol die Pakistan hierin speelde, werd onderstreept dat de Afghaanse veiligheid niet geïsoleerd beschouwd kon worden (Rashid 2008). Voor een regionale benadering was afstemming tussen de (Amerikaanse) ambassadeurs in de Afghaanse regio nodig (Rubin en Rashid 2008, 35-38). Dit maakte het noodzakelijk een soort 'regio-ambassadeur' te benoemen die boven de ambassadeurs in de regio zou staan.

8.4.1 Holbrooke

Richard Holbrooke, een topdiplomaat met een grote ervaring in crisismanagement, werd begin 2009 benoemd als 'US Special Representative to Afghanistan and Pakistan' (Packer 2009). Hij werd verantwoordelijk voor de diplomatic surge. Obama beoogde zo tevens een civiele evenknie te hebben van de toenmalige commandant van CENTCOM, Petraeus (die van medio 2010 tot medio 2011 de commandant van ISAF zou worden), om aldus geïntegreerd beleid mogelijk te maken. Obama was van mening dat voor het vinden van een oplossing voor het Afghaanse probleem, en het uitvoerbaar maken van zijn nieuwe strategie, de drie surges gelijk gewicht moesten krijgen.⁴² Dit was een uitdaging voor 'The Bulldozer', een bijnaam die Holbrooke vooral dankte aan zijn optreden in voormalig Joegoslavië, waar hij in 1995 met een combinatie van krachtige diplomatie en hard militair optreden een einde wist te maken aan een jarenlange slepende oorlog in Bosnië-Herzegovina (Holbrooke 1998, Wagemaker 2006, Cooper 2008, Chandrasekaran 2010). Holbrookes focus⁴³ lag op Afghanistan en Pakistan, twee landen die elkaar in een 'haast dodelijke greep' hielden, maar was niet tot de twee landen beperkt. De relatie tussen Pakistan en de Verenigde Staten is gecompliceerd; in de woorden van de Pakistanspecialisten Howard en Teresita Schaffer, zijn de landen elkaars 'frenemy' waardoor de relatie het karakter heeft van een achtbaan (Lieven 2011, Schaffer en Schaffer 2011).

Holbrooke beseftte dat de uitdaging om Afghanistan te stabiliseren samenhang met het vinden van een regionale oplossing waarvoor de sleutel in Pakistan lag. 'AfPak' deed zijn

42 In tegenstelling tot Bush vermeed Obama begrippen als Jihad, War on Terror en War on Islam omdat, op advies van zijn terrorisme-adviseur, John Brennan, "describing our enemies in religious terms lends credence to the lie propagated by al Qaeda that the US is somehow at war with Islam" (Riedel 2011, xi).

43 Riedel, een van de belangrijkste adviseurs van Obama, benadrukte dat, "Pakistan, the birthplace of global Islamic Jihad and now [2009] its epicenter, had become a crucible of terror and was the most dangerous country in the world. Clearly, it held the key to destroying both al Qaeda and the larger syndicate" (Riedel 2011, 2). Vervolgens merkte hij op dat, "By 2009 the Taliban and its al Qaeda ally had established a secure safe haven across the border in Pakistan and were threatening the stability of the southern and eastern half of Afghanistan. A war that should have ended in 2002 had been rekindled – and was soon being lost. Worse still, the militants were now headquartered in Pakistan, a country facing a severe political crisis that was pushing the state to the brink of failure. Having the fastest-growing nuclear arsenal in the world and being the second largest Muslim country with a population of 180 million, Pakistan seemed poised to become a jihadist enclave." (Riedel 2011, 3). Riedel memoreerde dat aan de vooravond van Obama's presidentschap de perceptie is dat, "The growing strength of the [al Qaeda] network of terror in Pakistan raises the serious possibility but not the probability of a jihadist takeover of the country. A jihadist victory in Pakistan, meaning the takeover of the nation by a militant faction of the army or a militant Sunni Islamic movement led by the Taliban, would have devastating consequences, not only for Pakistan but also for South Asia, the broader Middle East, Europe, China, and the United States – in a word, for the entire planet. American options dealing with such a state would be limited and costly" (Riedel 2011, 107).

intrede; het was jargon voor een stokpaardje dat, “the two countries could not be dealt with separately, as the Bush Administration had done, and that the war in Afghanistan could be resolved only by addressing the complex problems of Pakistan” (Packer 2009). Hij onderkende dat diepgaande kennis van de aan Afghanistan grenzende regio’s noodzakelijk was, maar ook dat die grotendeels ontbrak. Er waren specialisten op de deelgebieden, maar nauwelijks ‘generalisten’ die overzicht en inzicht hadden in de kansen, mogelijkheden en beperkingen (Schaffer en Schaffer 2011, 10-11). Om dit te ondervangen stelde hij een klankbordgroep samen waarin zeer uiteenlopende kennis was verzameld om ‘popperiaans’ te sparren, en daarnaast een team van medewerkers waarmee hij intensief het diplomatieke handwerk, namelijk de onderhandelingen, uitvoerde (Packer 2009, Marton 2011).⁴⁴ Vooral de invloed van Rubin op Holbrooke was groot. Zijn ideeën over Afghanistan, Pakistan en de regio zijn samengevat in een invloedrijk artikel in *Foreign Affairs*, ‘From Great Game to Grand Bargain’, dat Rubin samen met Ahmed Rashid schreef en dat tijdens de Amerikaanse presidentsverkiezingscampagne in 2008 verscheen. Ook Rashid was een groot voorstander van een regionale aanpak. In *Descent into Chaos* zette hij uiteen dat het Afghaanse probleem in feite een regionaal probleem is waarvoor slechts een regionale oplossing mogelijk is (Rashid 2008).

8.4.2 Regionale aanpak

De analyse van Rubinen Rashid in het *Foreign Affairs*-artikel vertoont duidelijke overeenkomsten met de aanpak van Buzan en Waever zoals ik dit heb beschreven in hoofdstuk 3 (Buzan en Waever 2003, Rubin en Rashid 2008, 40-43). Ze stelden dat diplomatieke kansen zich zouden aandienen om tot een regionale oplossing te komen voor het Afghaanse probleem en om stabilisatie te bereiken in het South Asian RSC (Buzan en Waever 2003, 101-127). De Verenigde Staten moest het voortouw nemen – daarmee was Holbrookes taak gedefinieerd.⁴⁵

Er zou geen militaire oplossing voor het Afghaanse probleem zijn en het kon niet geïsoleerd worden c.q. het had nadrukkelijke regionale (insulator-)aspecten. Het louter sturen van meer troepen zou niet werken (Rubin en Rashid 2008, 44, Chaudhuri en Farell 2011). Een ‘Grand

44 In de klankbordgroep zaten Bruce Riedel, voormalig CIA-officier, regionaal inlichtingspecialist en wetenschapsman; Rory Steward, voormalig Brits diplomaat, schrijver en stichter van de Blue Mountain Foundation in Kaboel; George Will, conservatief columnist; en Leslie Gelb, wetenschapper en schrijver van *Under the Power Rules* (2009), waarin hij pleit voor vermindering van de Amerikaanse betrokkenheid in Afghanistan en intensivering van het gebruik van het luchtwapen om te voorkomen dat de Taliban terugkeren. In zijn team zaten onder meer Vali Nasr, een Amerikaans-Iraans wetenschapper; Barnett Rubin, wetenschapper en Afghanistanspecialist; Steve Berk, een ontwikkelingswerker; Vikram Singh, een strategische communicatie-expert die werkte in het Pentagon; en Rina Amiri, een Afghaans-Amerikaanse uit de voormalige Afghaanse koninklijke familie die tot dan toe (in het kader van haar adviseurschap bij UNESCO en bij het ministerie van vrouwenzaken) in Kaboel werkte aan diverse politieke en mensenrechtendossiers.

45 Rubin en Rashid stelden (2008, 33): “Afghanistan has been at war for three decades (...) and now that war is spreading to Pakistan and beyond. This war and the attendant terrorism could well continue and spread, even to other continents – as on 9/11 – or lead to the collapse of a nuclear-armed state. The regional crisis is of that magnitude, and yet so far there is no international framework to address it other than the underresourced and poorly coordinated operations in Afghanistan and some attacks in the FATA. The next U.S. administration should launch an effort, initially based on a contact group authorized by the UN Security Council, to put an end to the increasingly destructive dynamics of the Great Game in the region. The game has become too deadly and has attracted too many players; it now resembles less a chess match than the Afghan game of buzkashi, with Afghanistan playing the role of the goat carcass fought over by innumerable teams. Washington must seize the opportunity now to replace this Great Game with a new grand bargain for the region.”

Bargain' was een betere oplossing dan een akkoord afdwingen, zowel de Amerikaanse belangen als die van de belangrijkste spelers in de Afghaanse regio waren hiervoor niet groot genoeg (Gelb 2010, Schaffer en Schaffer 2011, 76, Shinn en Dobbins 2011, 17-71).

Holbrooke wilde desondanks met 'old school power play' een situatie creëren waarin een diplomatieke oplossing voor de regio kon worden uitgewerkt. Het idee was dat met een intensivering van de militaire surge – met name counterterrorism-operaties – een Mutually Hurting Stalemate (MHS) ontstond (zie hoofdstukken 1 en 5). Het ontstane momentum diende gebruikt te worden in de diplomatic surge om zo het initiatief te krijgen en tot een regionale oplossing te komen.⁴⁶ De diverse Afghaanse partijen moesten daarom in de civilian surge aangespoord worden het eigen politieke proces op orde te krijgen en tot een functionerende staat te komen, opdat Afghanistan als gelijkwaardige, soevereine staat aan het diplomatieke overleg kon deelnemen.

Holbrooke worstelde met het stellen van prioriteiten, omdat de verdeeldheid over de te volgen koers groot was, zowel intern bij de Amerikanen als bij de bondgenoten. Anders dan in Bosnië-Herzegovina kon Holbrooke ditmaal niet het initiatief naar zich toe trekken. Hij was afhankelijk van anderen, moest schaken op meerdere schaakborden tegelijk en spelen in een team. Dit ging hem zichtbaar moeilijk af en paste niet bij zijn karakter en stijl. Het vraagstuk voor Holbrooke was hoe hij om moest gaan met de Taliban, waarvan hij wist dat hij hen met een coërcediplomacy-benadering niet tot een MHS kon dwingen. Dit zou hoogstens haalbaar zijn wanneer hij de belangrijkste Taliban-sponsors op andere gedachten wist te brengen. Bovendien was hij afhankelijk van andere belangrijke spelers in ISAF, die eigen nationale agenda's hadden die slechts deels met de Amerikaanse overlapt (Jalali 2010, 9).

8.4.3 Voortgang

Bij de uitvoering van de diplomatic surge kwamen heel andere krachten vrij dan bij het stabiliseren van Afghanistan. Enerzijds was er het probleem van Pakistan als staat en natie als gevolg van de interne strijd in de krijgsmacht (Nawaz 2008), anderzijds was er het probleem van Pakistan in de regio – de rol die het land speelt in het South Asian Regional Security Complex en het Asian supercomplex (zie hoofdstuk 3). Met een succesvolle containment and deterrence strategy ten aanzien van Pakistan was de invloed van de oppositionele groeperingen in Afghanistan niet weggenomen (Rashid 2008, Dalrymple 2009). Echter, in het kader van de Afghaanse staatsvorming moesten militante oppositionele groeperingen in ieder geval geneutraliseerd worden en de gematigde elementen zo mogelijk deel uit gaan maken van

⁴⁶ De belangrijkste voorwaarde voor Holbrooke om succesvol te kunnen onderhandelen was het behalen van Ripeness en een Mutually Hurting Stalemate (MHS). Ripeness houdt in dat het de perceptie van de partijen is dat conflict dusdanig in een impasse zit dat de partijen geen andere uitweg zien dan op de een of ander manier een acceptabele vrede te sluiten. Ripeness is een situatie die te creëren of af te dwingen is door in de military surge een MHS na te streven. Een MHS is een situatie waarin de strijdende partijen – in dit geval de Taliban en Pakistaanse regering – de strijd als uitzichtloos beschouwen, van mening zijn dat ze de strijd niet kunnen winnen en dat de kosten van het voortzetten van de strijd onacceptabel hoog zijn ten opzichte van het streven naar vrede. Zodra er een MHS is, zijn de partijen vatbaar voor bemiddeling, wat het doel is van de diplomatic surge. Voor details van deze methode zie: Haass 1990; Rubin 1991; Touval en Zartman, 2001; Crocker et al 2004; Wagemaker 2006.

het Afghaanse vredes- en staatsopbouwproces (Shinn en Dobbins 2011, 39-48). De situatie was moeilijk, omdat met de Taliban, de HiG en het Haqqani-netwerk weinig mogelijkheden aanwezig waren voor het bedrijven van diplomatie (Coll 2011, Richter en Rodriguez 2011). De Amerikaanse onderzoeksjournalist George Packer merkte op (Packer 2009):

“It is very hard to imagine a cast of characters, in suits and uniforms and turbans, seated around a table, preparing to end the Af-Pak war, with Holbrooke standing over them, smiling the smile that told you he had won. (...) Holbrooke must know that there will be no American victory in this war; he can only try to forestall potential disaster.”

De diplomatic surge kwam onder Holbrooke, die op 13 december 2010 overleed, nauwelijks van de grond (Corn 2010). Zijn functie werd in februari 2011 overgenomen door Marc Grossman, een gepensioneerde diplomaat die tot dan werkzaam was voor de Cohen Group⁴⁷ (DeYoung 2011). Grossman had niet het profiel en ego van Holbrooke, maar bracht behalve ruime ervaring in crisisdiplomatie, via de Cohen Group goede contacten in het (Amerikaanse) bedrijfsleven met zich mee. Een belangrijke taak voor Grossman was het vinden van goede vervangers van het Amerikaanse team in Kaboel: Eikenberry, Petraeus en Rodriguez vertrokken allen medio 2011 – net als veel andere topbestuurders in Washington (Sanger en Shanker 2011). Probleem voor Grossman was dat de aanstormende talenten zowel bij Defensie als bij Buitenlandse Zaken niet of nauwelijks ervaring hadden met Afghanistan. Bovendien was er sprake van een impasse en een “looming cold war in US-Pakistan relations” (Gul 2011). De Amerikaanse commando raid in Pakistan waarbij Osama bin Laden op 2 mei 2011 om het leven werd gebracht veranderde hier weinig aan (zie ook Schmittle 2011). Misschien maakte het de verhouding tussen de Amerikanen en Pakistani nog wel moeilijker (Falkenrath 2011).

8.5 Conclusie

In de jaren die volgden op het Bonn-proces kwam er weinig terecht van de hoge doelstellingen van de interventie. Van een proces van het verder opzetten van het bestuur, de monopolisering van geweldsmiddelen en het overdragen van taken en verantwoordelijkheden was nauwelijks meer sprake. Lokaal waren er wel ‘succesjes’ te melden die positief werden afgeschilderd in de eigen nationale debatten van de interveniënten, maar het vertrouwen in het staatsvormingsproces en het draagvlak van de eigen Afghaanse regering waren in toenemende mate tanende. De veiligheid en de Afghaanse staat waren nog steeds fragiel, met gevolgen voor de Afghaanse regio. Staatsvorming was nodig, concludeerde Obama in de loop van 2009. Ook leidde hij uit de Initial Assessment van McChrystal af dat de gewapende interventiemacht onvoldoende omvangrijk was en over onvoldoende voorzetsingsvermogen beschikte om de noodzakelijke veiligheid voor het staatsvormingsproces te kunnen afdwingen en handhaven.

⁴⁷ De Cohen Group “provides global business consulting services and advice on tactical and strategic opportunities in virtually every market” (zie: www.cohengroup.net). Een groot aantal (vooral Amerikaanse en gepensioneerde) topbestuurders en politici maken deel uit van de Cohen Group.

Obama beseftte de noodzaak van succes in Afghanistan. Aan de begin van zijn ambtstermijn was de gewapende interventie in dat land al bijna de langst lopende oorlog waar de Amerikanen ooit in verwickeld waren maar een einde ervan was nog niet in zicht. Tekenend voor de sfeer in de Verenigde Staten was dat het Vietnamsyndroom de kop opstak, ondanks het feit dat vergelijkingen met die oorlog mank gaan. De kosten (zowel in slachtoffers als in dollars) waren hoog, in een tijd dat de Verenigde Staten te kampen had met een ernstige economische recessie en een steeds groter overheidstekort. De bescherming tegen jihadistische, terroristische groeperingen was echter volgens de Amerikanen nog steeds van vitaal belang, waardoor de voortzetting van de interventie gerechtvaardigd was. Maar welke prijs is men bereid hiervoor te betalen? Ook liepen de ideeën over de doelstellingen van de interventie en de succesfactoren zowel binnen de Amerikaanse politiek als tussen de coalitiepartners in de interventiemacht uiteen. Toen Osama bin Laden in een commandoraïd door Amerikaanse Seals op 2 mei 2011 om het leven werd gebracht, werd steeds openlijker het debat gevoerd of de Amerikanen zich nu niet versneld uit Afghanistan dienden terug te trekken. Dit was koren op de molen van met name de coalitiepartners, die door de intensiteit van de interventie op het uiterste van hun kunnen beland waren.

De vraag of de Verenigde Staten succesvol was in de Afghaanse interventie met de dood van Osama – wiens aanslagen op 11 september 2001 in ieder geval de aanleiding voor de interventie vormden – of dat een stabiele, levensvatbare en functionerende staat het succes van de interventie bepaalde, werd onderwerp van politiek debat. Natuurlijk, met de dood van Osama was Amerika's aartsvijand uitgeschakeld, maar waren daarmee de dreiging van Al Qa'ida en andere fundamentalistische en extremistische groeperingen voorbij? En, waren de Amerikaanse belangen en de veiligheid in het Southeast Asian Regional Security Complex veiliggesteld? De Amerikanen hadden zich gecommitteerd aan de vorming van een Afghaanse staat. Het institutionele plan waar de Amerikanen zich via de compacts in 2010 in Londen en Kaboel de internationale gemeenschap hadden verbonden, was nog lang niet voltooid.

Obama stelde als randvoorwaarde aan het vlot trekken van de interventie, dat de gelden die ermee gemoeid waren niet ten koste mochten gaan van zijn eigen binnenlandse politieke agenda en dat de Amerikanen niet tot in lengte van dagen betrokken konden blijven bij Afghanistan. Er zou meer aan staatsvorming gedaan moeten worden, waarbij het Initial Assessment van McChrystal voor Obama bepalend was. Dit was opmerkelijk, omdat zo de military surge met een troepenuitbreiding van in totaal bijna 40.000 man meer gewicht kreeg, terwijl de noodzaak voor meer staatsvorming juist meer aandacht voor de civilian surge zou hebben vereist. Een terugkerende vraag is hoeveel veiligheid voldoende is om de civilian surge tot volle wasdom te laten komen.

De gewapende interventiemacht kwam met de troepenuitbreiding gedurende de periode begin 2010 tot medio 2011 op ruim 140.000 man. Het was een groot aantal in absolute zin, maar als men het afzet tegen de grootte en de onherbergzaamheid van het land en vooral tegen de fragiele veiligheidssituatie, dan is dit aantal beperkt. Het was de intentie om in deze periode met een combinatie van counterinsurgency en counterterrorism een safe and secure environment af te dwingen en deze vervolgens door middel van een civilian surge te verankeren.

opdat de staat in 2015 (grotendeels) op eigen benen zou kunnen staan. Obama wilde zo iedere vorm van vrijblijvendheid in het staatsvormingsproces voorkomen, die de Afghaanse regering leek te kenmerken sinds het einde van het Bonn-proces in 2005. Hij besloot dat een einddatum moest worden gesteld, in plaats van een voorwaarde voor het moment van terugtrekking. Deze aanpak leek logisch, om zo de Afghaanse regering aan te zetten tot extra staatsvormingsactiviteit – ook wel Afghanisering genoemd.

Twee vragen doemen op. Ten eerste, past Obama's strategie binnen de Afghaanse omstandigheden? Ten tweede, is de nieuwe strategie niet meer een weerslag van de eigen politieke kortetermijnagenda in plaats van een poging in Afghanistan duurzame, langetermijndoelstellingen te bereiken?

Staatsvorming is een kwestie van een lange adem, zeker wanneer in een fragiele staat als Afghanistan na dertig jaar oorlog en conflict (die in aanzienlijke delen van het land nog voortduurt) de staat volledig opgebouwd moet worden. Het kost veel tijd om de benodigde capaciteit te verkrijgen en het bestuur te laten functioneren. De staatsvorming die Obama voor ogen heeft, is een zware opgave omdat de middenklasse in Afghanistan ontbreekt die juist voor het bestuur van het land van vitaal belang is, de commandanten de facto de dienst uitmaken, van decentralisatie van het bestuur en directe betrokkenheid van de bevolking bij het wel en wee van de staat nauwelijks sprake is, de handhaving van de veilige omgeving voor een belangrijk deel afhangt van de medewerking die Pakistan verleent en de regeringgeengeweldsmonopolie heeft. Obamameende dit te kunnen ondervangen met de drie surges.

In het kader van de voortzetting van Obama's military surge, was een grote uitbreiding van het Afghaanse veiligheidsapparaat noodzakelijk die de te bereiken resultaten zou kunnen consolideren. Echter, hoe realistisch was het om te veronderstellen dat de Afghaanse veiligheidsinstituten binnen vijf jaar, tegen het einde van 2014, zelfstandig verantwoordelijk zouden zijn? Het opbouwen van een krijgsmacht, politieapparaat en inlichtingendiensten is een proces dat generaties in beslag neemt. Die tijd is er niet. Met mentoring, ondersteuning van de eenheden en intensieve training kan veel gedaan worden, maar het minimale vooropleidingsniveau belemmert veel meer te doen dan het aanleren van basisvaardigheden en beperkte specialistische kennis. Een langdurige inzet van 'advisors' en andere specialistische ondersteuning van het veiligheidsapparaat ligt daarom voor de hand. Of hiervoor voldoende politiek draagvlak bestaat onder de interveniënten is een andere vraag. Daarenboven is het kwetsuus of beter opgeleide en grotere aantallen militairen en politie wel helpen om de staat te versterken als de politieke situatie zo verdeeld is, de bevolkingsgroepen en krijgsheren niet in die staat geloven, en de strijdkrachten en politie weer snel uiteen kunnen vallen door conflicten in de leiding.

In de diplomatic surge werd in het kader van de AfPak-strategie samenwerking gezocht met vooral de Pakistaanse veiligheidsinstituten om de opstandelingen en jihadististen via hoog-gespecialiseerde counterterrorism-operaties uit te schakelen. Het succes van deze operaties

valt te betwijfelen, omdat weliswaar een groot aantal leiders werd gedood – inclusief Osama bin Laden – maar ook de bevolking tegen de gewapende interveniënt in het harnas werd gejaagd. Immers, nevenschade bij deze operaties is aan de orde van de dag en de operaties van de opstandelingen zijn deels verlegd naar de noordelijke helft van Afghanistan, waardoor grote delen van het land instabiel zijn geworden. Daarnaast werd tevens geïntervenieerd in de Pakistaanse binnenlandse aangelegenheden, hetgeen zeer gevoelig lag.

Een ander aspect is dat gezocht moest worden naar regionale stabilisatiemechanismen. De belangen van de grootste spelers liepen zeer uiteen – zowel onder de interveniënten, als in de Afghaanse buurlanden, als in Afghanistan zelf. De sleutel voor stabiliteit in Afghanistan ligt in vele opzichten in Pakistan, waarmee niet gezegd is dat de rest van de regio op het tweede plan komt. Juist dit maakt de diplomatic surge tot een zware opgave, omdat de veiligheid van het fragiele, nucleaire Pakistan enerzijds niet los gezien kan worden van de regio waarin dit land zich bevindt, en anderzijds dat deze niet losstaat van de stabiliteit van Afghanistan waar Pakistan in Kaboel een gunstig gezind regime wil zien. Het succes van de diplomatic surge hangt echter slechts deels af van de Amerikaanse oplossingen en creativiteit. Regionale initiatieven die gebruik maken van de wederzijdse afhankelijkheid geven een grotere kans op duurzaam succes. De Amerikanen hebben hierop slechts beperkte invloed. En, hoeveel belang hebben de belangrijkste regionale spelers bij stabiliteit in Afghanistan? De insulator-status lijkt Afghanistan parten te spelen.

De civilian surge kwam maar langzaam van de grond. Dit is een probleem, omdat de successen van de military en de diplomatic surges hierdoor slechts gedeeltelijk geconsolideerd kunnen worden en de civilian surge de mate van bestuurlijke organisatie en functioneren bepaalt. Naast het gebrek aan bestuurlijke capaciteit en de problemen bij de vestiging van de rechtsstaat, bleek het grootste probleem dat het bestuur zelf nauwelijks gedelegeerd werd. Staatsvorming wordt juist bevorderd door de Afghaanse burgers zo direct mogelijk actief bij het bestuur te betrekken. Maar ook door de Afghaanse regering nadrukkelijk een einddatum voor de military surge op te leggen om deze zo als het ware te dwingen zelf volledige (of zo groot mogelijke) verantwoordelijkheid te nemen voor de veiligheid en de veiligheidsinstituties. Door te decentraliseren en te delegeren wordt betrokkenheid vergroot, waarbij verantwoordelijkheidsbesef toeneemt wanneer de burgers beseffen dat ze het binnen afzienbare tijd zelf moeten doen. Hoe groter het vredesdividend en hoe meer er te verliezen is, hoe beter dit besef beklijft.

De vele burgerslachtoffers die (onbedoeld) bij de military surge vallen, het opdrogen van het vredesdividend en het tanende vertrouwen in de Afghaanse staat en de regering die de Afghaanse staat sinds het einde van het Bonn-proces tekenden, leidden er echter toe dat de Afghaanse burgerij een afnemend vertrouwen in de toekomst en de goede intenties van de interveniënt kreeg. Om dit te veranderen is meer nodig dan het versterken en vergroten van de veiligheidsinstituties – een prioriteit in Obama's strategie. Staatsvorming moet bevorderd worden door middel van de decentralisatie van het bestuur te stimuleren, de betrokkenheid van de bevolking bij het opbouwen van de staat te vergroten, de economie te laten

functioneren en de informele economie hard te treffen, en het tenslotte ondermijnende gedrag van de commandanten als roving en stationary bandits structureel aan te pakken.

De drie surges hebben het geïntegreerde doel om binnen afzienbare tijd Afghanistan weer volledig als staat te laten functioneren. De staat moet pragmatisch het geweldsmonopolie afdwingen, de machtsconcentratie bij de president wegnemen, het land een geaccepteerde, soevereine plaats in de regio laten innemen en een effectief politieke proces stimuleren waarin de burgers betrokken zijn door middel van de introductie van een werkelijke consensus democratie. Dit is niet eens zozeer een capaciteitskwestie, alswel een kwestie van mentaliteit. Nu steeds meer vast staat dat de gewapende interveniënt zich voor 2015 goeddeels zal terugtrekken, is het aan de Afghaanse bestuurders om te laten zien dat ze uit het juiste hout zijn gesneden en daadwerkelijk het heft in eigen handen kunnen nemen. Het is de internationale gemeenschap aan te raden de Afghaanse bestuurders bij dit proces te assisteren en te ondersteunen.