

De restauratie van Afghanistan

Auteur: Evert Mouw
Studentnummer: S 0332291
Email: post@evert.net
Adres: -----
Versie: 2006-03-24

Vak: Politicologie 3^e jaars / Internationale Organisaties
Docent: Prof.Dr.Ir. J.J.C. Voorhoeve



Inleiding

Als er een land is waarvan gezegd kan worden dat het de eigen inwoners nauwelijks welvaart geeft, het de internationale gemoederen verhit maakt en waarvan toch erkend moet worden dat de inwoners taai zijn en taaie tradities hebben, dan is dat land Afghanistan. Het is een typisch voorbeeld van een gefaalde staat zonder een goed bestuur, maar door alle aandacht die het internationaal kreeg door terroristen te huisvesten en door de daaropvolgende Amerikaanse invasie is er ook vanuit de internationale hulpverlening veel aandacht voor het land. De hulp aan Afghanistan is ook interessant omdat hier voor het eerst grootschalig nieuwe hulpconcepten gebruikt worden.

Informatie vinden over Afghanistan is niet moeilijk; er is zeer veel informatie op internet te vinden over dit onderwerp. Het is eerder zo dat het moeilijk is om een goede selectie te maken in de veelheid van bronnen. Het bronnenoverzicht geeft een overzicht van de gebruikte bronnen, welke ik beperkt heb gehouden. In de tekst zelf geef ik geen verwijzingen naar specifieke bronnen omdat de meeste informatie uit meerdere bronnen afkomstig is, en de hoeveelheid noten of APA verwijzingen zou de tekst onleesbaar maken. Daarnaast is de intentie van deze paper niet van wetenschappelijke, maar van informatieve aard. Voor meer gedetailleerde informatie raadplege men de bronnen.

Cultuur en geografie

Het gebied dat nu Afghanistan heet werd vroeger veel gebruikt door nomaden die vanuit Kazakstan en Centraal-Azië kwamen en op zoek waren naar een beter bestaan. Maar Afghanistan is droog en bergachtig en de landbouw levert er weinig op, dus trokken zij meestal verder naar Iran of Pakistan. Deze migratiestromen hebben van Afghanistan een etnische lappendeken gemaakt. De belangrijkste etnische groepen zijn de Pastoens, Tadzjiekken, Oezbeken, Hazara's, Turkmene, Baluchen, Farsiwani, en Nuristani. Daarvan zijn de Pastoens of Pushtuns de grootste groep. Uit deze groep is ook de Taliban ontstaan. Al deze stammen en families kenden wel enige vorm van samenwerking. De *Loya Jirga*, wat in de taal van de Pushtuns "Grote Raad" beduidt, heeft eeuwenlang bestaan om belangrijke beslissingen te nemen zoals het benoemen van koningen. Ondanks de grote hoeveelheid etniciteiten zijn er slechts twee hoofdtalen: het Pushtun en het Dari. Het Dari is een Indo-Europese taal die sterk verwant is aan het Perzisch (Farsi) en het Hindi. Dari heeft ongeveer 4 miljoen sprekers. Pushtun of Pastoe is met 9 miljoen sprekers de belangrijkste taal en is ook verwant met het Iraans. Pushtun kent veel dialecten.



In het gele gebied wordt Pushtun gesproken.

Bij alle migratie, onrust en schaarste die altijd al bij dit stukje aarde hoorden bood de grootfamilie zekerheid. Binnen de grote familie werd dikwijls getrouwd, werd bescherming gevonden en werden taken verdeeld. Nog steeds spelen familiebanden een grote rol bij het krijgen van posities, ook bij het overheidsapparaat.

Korte moderne geschiedenis

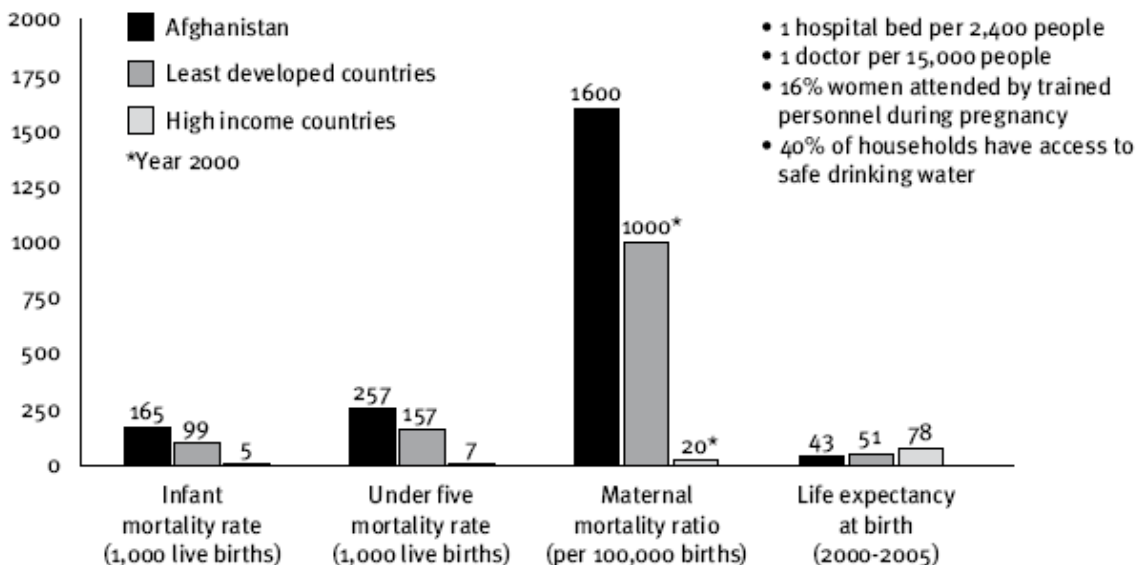
Afghanistan is in de 19e eeuw ontstaan door afspraken tussen de Britten en de Russen. Het land zou fungeren als bufferstaat tussen de invloedssferen van de twee mogendheden. Daarbij werd geen rekening gehouden met de bestaande geografische, culturele en etnische kenmerken.

Sinds 1978 zijn er voortdurend gewapende conflicten. Dit begon met de invasie van de Sovjet-Unie en de strijd van de door de USA gesponsorde *mujahideen* tegen de invallers. Osama bin Laden was een van die *mujahideen*. Nadat de Sovjets verdreven waren verkeerde het land in chaos. Lokale veldheren en stamleiders maakten de dienst uit. De streng Islamitische Taliban beweging ontstond vooral vanuit de zuidelijk gelegen Pashtun stam en bracht stabiliteit, maar ook religieuze onverdraagzaamheid en onderdrukking van vrouwen. Niet heel Afghanistan kwam onder controle van de Taliban. De Noordelijke Alliantie bleef weerstand bieden. Na de aanslag op de Twin Towers besloot de USA tot de aanval op de Taliban, die Al Quaida onderdak verleende. Deze operatie droeg de naam *Operation Enduring Freedom*. De USA viel voornamelijk via de lucht aan en liet een groot deel van de grondaanval over aan de Noordelijke Alliantie.

De situatie na de oorlog is troosteloos. Door 23 jaren van oorlog is er geen civil society meer. Er is veel vervuiling. Wegen en andere infrastructures zijn beschadigd, landmijnen maken de wegen onveilig, bossen zijn gekapt en de traditionele agrarische middelen zijn aangetast. Van 1999 tot 2002 was er ook nog eens de ergste droogte sinds 30 jaar, zodat er problemen met drinkwater en landbouw ontstonden. Van de 23 miljoen inwoners zijn 6 miljoen mensen gevlucht naar voornamelijk Pakistan en Iran, en 1 miljoen zijn binnen Afghanistan op drift. De levensverwachting is laag en de kindersterfte hoog. In 2004 stond het land op plaats nummer 173 van de 178 landen die op de *Human Development Index* van de UN staan. De gemiddelde leeftijd is 44 jaar.

Mortality Rates and Life Expectancy in Afghanistan – Estimates from 2000

Mortality rates and life expectancy
(2002 estimates)



Kortom, de oorlogen hebben een verwoestende werking gehad op het bestaan van zoiets als een overheid, de infrastructuur, de economie, het onderwijs, de gezondheidszorg en de burgerlijke samenleving. Wel zijn de etnische en stamverbanden bewaard gebleven, evenals tradities en religie. Dat waren misschien ook wel de bindmiddelen die de mensen in staat stelden mentaal de moeilijkheden te overleven.

Hulp en opbouw

De conferentie in Bonn in 2001, op initiatief van de USA en de Wereldbank, leverde een overeenkomst op over de wederopbouw van Afghanistan. Hieraan namen ook de UN en diverse landen zoals Japan, Engeland, Denemarken, Ierland en Nederland deel. De

veiligheid in Kabul en omstreken zou gegarandeerd worden door de *International Security Assistance Forces* (ISAF). Verschillende landen hebben aan de ISAF bijgedragen, waaronder ook Nederland. In het zuiden gingen de USA door met het bekampen van de Taliban. Door de Amerikaanse nadruk op een actieve rol van de militaire component is de opbouw van Afghanistan ook een experiment met een nieuw paradigma voor de wereld van de internationale hulpverlening.

De Bonn conferentie plaatste de verantwoordelijkheid van de opbouw en coördinatie van de hulp bij de nieuwe Afghaanse Interim Autoriteit, de voorlopige regering van Afghanistan, welke in 2002 over zou gaan in de Afghaanse Transitie Autoriteit onder leiding van Karzai. In 2004 en 2005 vonden de eerste verkiezingen plaats.

Vanuit de UN werd in maart 2002 de *United Nations Assistance Mission to Afghanistan* (UNAMA) gestart op basis van een resolutie 1401 van de Veiligheidsraad. In totaal zijn 19 UN organisaties werkzaam in Afghanistan, allemaal onder coördinatie van de UNAMA. Aan het hoofd van de UNAMA staat een speciale gezant van de Secretaris-Generaal.



De UNHCR heeft de opvang en terugkeer van vluchtelingen goed gesteund. 3,5 miljoen vluchtelingen zijn teruggekeerd, evenals 1 miljoen binnenlandse vluchtelingen. Wel is het problematisch dat teveel vluchtelingen zich in en rond Kabul vestigen. Ook beschikt de UNHCR over gebrekkige middelen omdat de subsidies vanaf 2003 verlaagd zijn.

Het *World Food Programme* (WFP) probeert het naar school gaan te bevorderen door voedsel te verstrekken aan scholieren, studenten en vrouwen die cursussen volgen. Ook geeft het WFP voedsel aan werkers die bossen en wegen aanleggen. Verder wordt er vooral noodhulp verstrekt.



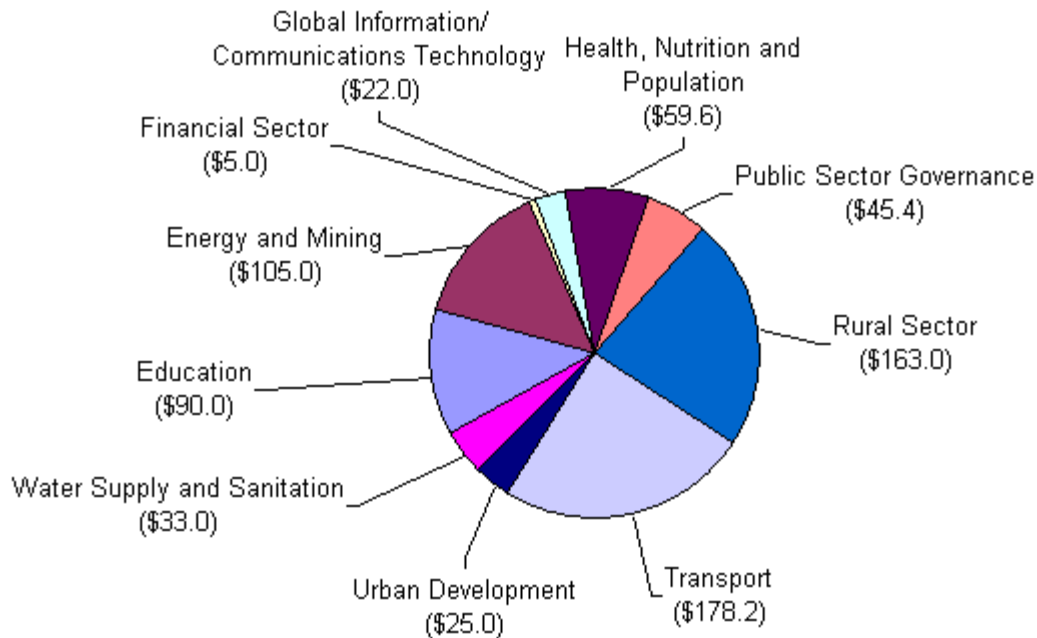
De Wereldbank verstrekt leningen en bewaakt de financiële aspecten van het opbouwproces. Daarbij richt het zich vooral op het creëren van een gezonde economie en overheidsfinanciën die ook op lange termijn kunnen functioneren zonder buitenlandse

hulp. Het stellen van prioriteiten m.b.t. de Afghaanse uitgaven en het inrichten van een goed fiscaal beleid met voldoende eigen inkomsten staat voor de Wereldbank centraal. Om de hulpfondsen centraal aan te kunnen sturen heeft de Wereldbank samen met de Afghaanse overheid de *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) ingesteld.

Current Lending in Afghanistan

Active Loans/Credits Total \$726.2 as of June 2005

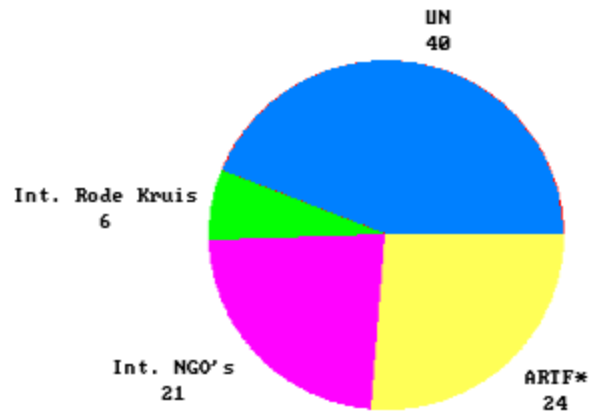
(in US\$ millions equivalent)



Bron: Wereldbank

Een nieuwe ontwikkeling is de combinatie van militaire bescherming en ontwikkelingshulp binnen de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). Dit zijn militaire eenheden die onder bevel staan van het ISAF of van de coalitie die door de USA geleid wordt. De PRT's combineren militaire taken met humanitaire taken en aan de PRT's is ook een burgerlijke staf en budget toegevoegd. Hun aanwezigheid is o.a. gericht op vriendelijke aanwezigheid en het steunen van de lokale politie.

De belangrijkste donors zijn de USA en Japan. 30% van de hulp gelden komt uit de EU, waarvan 25% door 5 landen die met elkaar samenwerken wat betreft de controle van de hulp gelden: de UK, Nederland, Zweden, Denemarken en Ierland. De hulp van deze 5 landen werd voor meer dan 90% gestuurd via 4 fondsen (zie figuur).



* ARTF = Afghanistan Reconstruction Trust Fund, aangestuurd door de Wereldbank

Resultaten maar ook nog problemen

De democratie werkt in en rond Kabul goed. De presidentsverkiezing in oktober 2004 kende een opkomst van 78%. De kosten zijn echter hoog: tot nu toe 120 miljoen euro om het politieke proces te faciliteren. De overheidsdiensten functioneren redelijk, maar moeten het vooral hebben van ingehuurde deskundigen uit het buitenland. Er zijn te weinig geschoolde krachten. Daaronder lijdt ook de economische opbouw. Verder functioneren het rechtssysteem en de rechtbanken nog gebrekkig, ook doordat er te weinig financiële middelen hiervoor zijn. Door het gebrekkige rechtssysteem staat de politie vaak machteloos, want een crimineel oppakken en hem niet voor de rechter kunnen brengen is tamelijk zinloos.

De economische ontwikkelingen zijn gematigd positief. De nieuwe munt, de Afghan, is stabiel. Er zijn mogelijkheden om de ontginning van aardgas te benutten. Diverse mijnbouwproducten zoals *lapis lazuli* (lazuursteen), of *lajward* zoals de Afghanen het noemen, kunnen voor buitenlandse valuta zorgen. De belangrijkste mijnen liggen in het noordoosten. Verder zijn er mogelijkheden bij het aanleggen van oliepijpleidingen en dergelijke. Daarvoor is een goede infrastructuur belangrijk. Met de aanleg en reparatie van wegen is inmiddels een goede start gemaakt.

Het *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* programma (DDR) is succesvol geweest. Ca. 50.000 strijders zijn ontwapend en geholpen bij het vinden van andere inkomsten. Hierbij was de zichtbare aanwezigheid van de militairen van de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's) van groot belang. Het DDR programma is voor 50% compleet. Nog steeds zijn er krijgsheren en gewapende strijders.



Official of the Disarmament, Demobilisation and Reintegration programme, DDR, with Afghan soldier

The DDR programme has managed to collect an impressive quantity of large weapons from the warlords, including this "Stalin organ". In this task it has been assisted by the PRTs. However, there are still a lot of small arms in circulation in Afghanistan and many irregular armed groups. Among the five Donors, the DDR programme has been supported by the UK.

In 2002 kon 44% man de mannen en 14% van de vrouwen lezen en schrijven. Onderwijs is dus een prioriteit. Het "Back to School" programma van de *United Nations Children Fund* is succesvol. In 2005 gingen 5 miljoen kinderen, en daarbij ook veel meisjes, weer naar school. Hoewel hier een grote kwantitatieve slag is gemaakt moet de kwaliteit nog wel verbeterd worden.

Hoewel de afgelopen twee jaar weinig geweld zichtbaar was, leeft dat recentelijk weer op. Zowel de georganiseerde misdaad als terrorisme nemen weer toe. Het terrorisme is nu ook geraffineerder met zelfgemaakte bommen en zelfmoordaanslagen. De aanslagen bemoeilijken de volgens de UN de wederopbouw. Zo werd nog begin maart (2006) in Uruzgan 29 ton meel opgeblazen van het Wereldvoedselprogramma (WFP - World Food Programme).

De **belangrijkste knelpunten** in 2005 waren de volgende:

- Medische hulp is nog ontoereikend. Ook voorzieningen die ziektes voorkomen, zoals schoon drinkwater en latrines, zijn er nog te weinig. Deze zaken zijn misschien in een wat laat stadium geprioriteerd door de donoren.
- Langzame vooruitgang in de wetshandhaving, zodat landdisputen en schendingen van de mensenrechten nog steeds veel voorkomen.
- Te weinig aandacht voor emancipatie van de vrouw, ook omdat men snelle resultaten wenste en dus niet tegenwicht durfde te geven aan de sterke tradities.
- Te weinig aandacht voor het milieu.

- Slecht management en toenemende corruptie bij de Afghaanse overheid, zodat de waarde van buitenlandse hulp en de staatslegitimiteit onder druk staan.
- Te weinig Afghanen met vaardigheden op de gebieden management, buitenlandse talen, computers.
- Hoge zichtbaarheid van NGO personeel welke hoge eisen qua huisvesting en transport stellen, wat conflict kan geven met de lokale bevolking.
- Logistieke, veiligheids- en economische factoren zorgen voor prijsinflatie in Kabul.
- Toename van opiumteelt. Afghanistan dreigt een narcoticastaat te worden.
- Het nog steeds spelende gewapende conflict met Al Quaida en de Taliban. Hierdoor gaat de meeste hulp naar het noorden, waar de ISAF het sterkst is, terwijl de Taliban in het zuiden zit en daar ook de meeste behoefte aan hulp is.
- Goed opgeleide personen zijn vaak gevlucht naar het buitenland en keren niet meer terug; hierdoor is het lastig om lokaal aan capacity building te doen.



Water pump in the village of Bala Karza, Dand District of Zabul Province

The stable provision of safe water is a top priority for the village people. One of the most important providers of wells, in the context of rural development, is the Danish Committee for Assistance to Afghan Refugees, DACAAR, which is supported by various donors, including Denmark.

Van deze pompen zijn er dus meer nodig.

Lessen voor de toekomst

Afghanistan is voor veel internationale organisaties een nieuwe ervaring in samenwerken. De integrale aanpak werpt vruchten af, maar stelt ook nieuwe eisen aan de organisaties. Ook blijkt dat er bij het snel willen opbouwen van deze gefaalde staat fouten gemaakt worden die in de toekomst vermeden kunnen worden. De effectiviteit en efficiëntie van de verschillende organisaties zijn wisselend. Dit zijn de belangrijkste lessen voor de toekomst:

- De ministeries van de donoren moeten beter leren inspelen op de nieuwe multidimensionale aanpak. Daarbij is kennismanagement van belang.
- Disfunctionele staten hebben vooreerst behoefte aan een goed werkend rechtssysteem, welke zowel bij de lokale tradities en religie als bij de internationale mensenrechten moet aansluiten. Zo'n justitieel apparaat moet eerder en beter opgebouwd worden. Zonder rechtsspraak is een politiemacht ook gehandicapt. De *Afghan Independent Human Rights Commission* (AIHRC) kan zo zijn taak niet goed vervullen en staat te los van de Afghaanse staat.
- Het pacificeren van voormalige krijgsheren kan corruptie in de hand werken, hoewel het de kans op vermindering van geweld wel groter maakt.
- Er is een tendens op teveel aandacht te besteden aan politieke natievorming, terwijl de vorming van een overheidsapparaat en een goed functionerende staat minstens zo belangrijk is.
- De ambtenaren in het land zelf moeten opgeleid worden. Niet alles moet van buitenaf (duur) ingehuurd worden, want structureel boek je daar geen winst mee. Dus niet de kreet “*capacity buying*” maar “*capacity building*” doet ‘t hem.
- NGO's moeten gereguleerd worden. Het is niet de bedoeling dat NGO's gaan fungeren als een lokale elite.
- Gebruik de diaspora, en moedig hoogopgeleide vluchtelingen aan om desnoods tijdelijk te helpen met de wederopbouw van hun land. Vermijd een aantrekkingskracht en emigratie naar het buitenland, aangezien een land in opbouw juist een tekort heeft aan opgeleide mensen.
- De PRT's zijn goed in het leveren van veiligheid, stabiliteit en steun aan de politie, maar zijn niet kosteneffectief in ontwikkelingstaken.
- De ARTF geleid door de wereldbank is erg bruikbaar geweest. Lage transactiekosten werden gecombineerd met een hoge transparantie. Wel zijn de salarissen voor de medewerkers hoog, en was er slechts minimale invloed door de Afghaanse overheid.
- De organisaties van de UN leverden goede prestaties. De kosten waren wat hoog door de extra veiligheids- leef- en transportkosten. De prestaties van de NGO's zijn wisselend.
- Blijvende resultaten kosten een langdurige inspanning. Vooral vrouwenemancipatie en milieudoelstellingen zijn lastig op korte termijn te realiseren.

Capaciteitsopbouw

Voor werkelijk succes op lange termijn is het essentieel dat de inwoners van een land zelf de kennis en organisatie hebben om structuren in te richten. Hulpverleners moeten ervoor waken met hun professionaliteit niet juist het werk van de eigenlijke inwoners weg te drijven. Dit is weer de tegenstelling tussen “*capacity buying*” maar “*capacity building*”. Daina Toleikyte haalde in haar presentatie naar voren dat Francis Fukuyama hier ook over geschreven heeft. Fukuyama maakt een onderscheid tussen zaken die goed overdraagbaar zijn en zaken die moeilijk overdraagbaar zijn. Organisatie en management is goed overdraagbaar, de politieke organisatie redelijk, en sociale en culturele elementen zijn moeilijk overdraagbaar. Dat betekent bijvoorbeeld dat het weinig kans van slagen heeft om vrouwemancipatie te bevorderen, maar dat er wel veel gedaan kan worden aan het opzetten van effectieve ministeries.

Het weblog “polylog” heeft in een recentie van het boek “*State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*” van Fukuyama het volgende te melden:

Fukuyama is aware of the few positive results that US and international interventions have had so far. He suggests to not make things worse by "sucking out capacity" (103) and by being complicit with the "destruction of institutional capacity in many developing countries" (39), despite the good intentions that donors might have. His recommendation to donors is to choose "building institutional capacity" as the primary objective to be achieved and not "providing end-users with the services that the capacity is meant to produce" (41), in order to create "self-sustaining indigenous institutions" (42) that do not revert to the former situation after the withdrawal of the outside intervention.

-- Polylog, Learning the Art of State-Building

Kortom, ondanks de verleiding om snelle zichtbare resultaten neer te willen zetten moet men toch waken om daarmee niet over de al aanwezige kennis en de aanwezige organisatie heen te walsen. Het is beter om de structuren te versterken die op lange termijn de problemen zullen oplossen.

Slot

Hulp aan Afghanistan zal nog een aanzienlijke tijd nodig zijn. De Afghaanse staat zal financieel nog niet snel op eigen benen kunnen staan. Toch moet dat het doel zijn.

"... it will take much more than 36 months to heal the wounds left by 23 years of war. The process of healing has started, however, and the members of the international community must be careful not to allow that process to reverse itself. This requires from all, a continued commitment and determination to stay the course. It also requires that realistic and achievable objectives be set."

- Kofi Annan, Report of the Secretary-General, 18 maart 2002

Persoonlijke mening

In hoeverre Afghanistan ooit een benadering zal worden van een moderne liberale staat met een gezonde economie gebaseerd op marktprincipes en democratie is nog de vraag. De negatieve uitspraak “het was niks, het is niks en het wordt niks” is toch wel enigszins van toepassing. Het was niks, aangezien er vroeger geen duidelijke natie of eenheid was in wat nu Afghanistan heet. Historisch gezien is er geen sterke basis voor eenheid, en dat zie je nu ook terug in de verscheidenheid van stammen en talen. Op dit moment is het ook nog niks: er zijn nog een heleboel problemen op het gebied van de economie, veiligheid, stabiliteit en mensenrechten. En zal het iets worden? Onlangs kon men in het nieuws lezen dat het geweld in Afghanistan weer aan het toenemen is (www.nu.nl, 6 maart 2006). En ook het bericht in de Trouw (21 maart 2006) over een Afgaanse man die misschien de doodstraf krijgt omdat hij zich tot het Christendom bekeerd heeft, geeft weinig vertrouwen in de recent het de hulp van het Westen opgebouwde wets- en rechtsstructuren en de cultuur van deze “liberale” staat. Er is nog een erg lange weg te gaan voor Afghanistan, met obstakels op zowel de korte als de lange termijn. Donoren die deze moeizame weg willen begaan moeten bereid zijn om langdurig te investeren in een onzekere toekomst voor Afghanistan. Echter, zonder deze hulp is het vrijwel zeker dat Afghanistan een gefaalde staat zal blijven, die ook een destabiliserende invloed zal hebben op zijn omgeving – nog los van de storende papaverteelt. Dankzij de huidige hulp is Afghanistan in ieder geval steeds minder een broeinest van terrorisme en andere instabiliteit.

Evert Mouw



(Afbeeldingen van: <http://www.czabe.com/backup/November%2016/bushkasi.htm>)

Buzkashi is de nationale sport van Afghanistan. Het is een hard teamspel op snelle grote en erg vurige paarden, die regelmatig naar elkaar schoppen en bijten. Doel is om een dode geit te veroveren op de tegenstander. Een goede speler heeft vaak tien jaar training achter de rug. Grappig detail: commando's van de USA jagen op terroristen met behulp van muilezels, naar ik persoonlijk vermoed omdat ze niet echt kunnen paardrijden.

Bronnen

- Humanitarian and reconstruction assistance to Afghanistan (Summary), 2001-05
A Joint Evaluation by Denmark, Ireland, The Netherlands, Sweden and the United Kingdom
Opgesteld in opdracht van het Deense ministerie van buitenlandse zaken door een onafhankelijk bureau om de resultaten van de hulpverlening in kaart te brengen.
ISBN: (Report) 87-7667-310-3
ISBN: (Summary) 87-7667-313-8
http://www.um.dk/NR/rdonlyres/F48036CB-D540-41D0-8AC3-AED57D551194/0/Afghanistan_summaryReport.pdf<http://www.unama-afg.org>
- "Veiligheidssituatie Afghanistan verslechtert", www.nu.nl 6 maart 2006,
http://www.nu.nl/news/688194/23/Veiligheidssituatie_Afghanistan_verselechtert.html
- WFP: http://www.wfp.org/country_brief/indexcountry.asp?country=004
Op de site van het Wereldvoedselprogramma staat naast algemene informatie ook specifieke informatie over voornamelijk de voedselprogramma's.
- Ariana: <http://www.ariana.nl/>
Op deze website staat informatie over de taal, cultuur, en geschiedenis van Afghanistan.
- Wereldbank website: <http://www.worldbank.org>
De wereldbank heeft diverse informatie online gezet, waaronder financiële informatie en informatie over de algehele situatie in Afghanistan.
- "Afghaanse christen wacht de doodstraf", Trouw 21 maart 2006 (de Verdieping),
<http://www.trouw.nl/hetnieuws/wereld/article254368.ece/Afghaanse+christen+wacht+de+doodstraf>
- Presentatie van Daina Toleikyte op 2006-03-23 (mondelijke communicatie en afdruk van de PowerPoint slides), met name haar deel over Fukuyama.
- "Learning the Art of State-Building", Arta Ante – Polylog, Forum for Intercultural Philosophy 5 (2004). Online recentie van State-Building: Governance and World Order in the 21st Century (Francis Fukuyama)
<http://lit.polylog.org/5/raa-en.htm>