

Themabijeenkomst Afghanistan n.a.v. de IOB evaluatie (30 aug 2023, Utrecht & online)

Organisatie

Paul Hassing (gespreksleider), Anton van Engelen en Marten de Boer; ondersteund door Marion Eeckhout (interviewer), Simon Koolwijk (online organisatie) en Marian Marseille (op locatie).
Verslag: Monica Commandeur

Sprekers en panel

- Presentatie van Paul Westerhof van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa, IOB); over o.a. de tijdlijn 2010-2015-2021 (Uruzgan, Kundunz), de achtergrond, het verloop van de NL inzet, en de uitkomsten van evaluatie
- Reactie Anton van Engelen (NEDWORC-lid, vanuit regio Afghanistan); over de geopolitieke omgeving en de lokale en historische context waarin deze missie plaatsvond
- Reactie Habib Noor Merwat (geïnterviewd door Marion Eeckhout); sinds 2021 terug in NL vanuit Afghanistan; over de missie en het evaluatie rapport van het IOB
- Reactie Marten de Boer, destijds werkzaam op de Nederlandse ambassade.

Samenvatting inleiding

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) is de onafhankelijke evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Er werken 30 mensen. Het kritisch gehalte van het recente IOB-rapport 'Tussen wens en werkelijkheid, eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support' heeft velen verrast. Er lijkt een patroon in te zitten: ook andere, recente rapporten van het IOB hebben een veel kritischer toon dan voorheen gewoon was.

De onderzoeksopdracht betrof de NAVO-missie Resolute Support in Afghanistan, die begon op 1 januari 2015. Het doel van de operatie was het verder opbouwen (na de ISAF-missie 2001-2014) van het Afghaanse leger en de Afghaanse politie, zodat die op langere termijn beter in staat zouden zijn om de veiligheid te kunnen handhaven. De aanpak bestond uit het geven van training, advies en assistentie aan het hogere kader van leger en politie in Afghanistan.

De missie eindigde abrupt als gevolg van de aankondiging van de Amerikanen dat zij hun troepen gingen terugtrekken. Daarop werd de gehele terugtrekking van Resolute Support troepen in gang gezet. De Taliban namen in augustus 2021 de macht over.

IOB was gevraagd de Nederlandse bijdrage aan de Resolute Support missie te evalueren. Er was geen specifieke onderzoeksopdracht, IOB heeft zelf de onderzoeksvragen opgesteld. De evacuatie wordt apart onderzocht en is niet specifiek meegenomen in deze IOB evaluatie. De centrale onderzoeksvragen waren de volgende:

In hoeverre zijn de doelen van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support bereikt, hoe kan dit worden verklaard en welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstige Nederlandse missiebijdragen?

De conclusies in het rapport waren:

- Het hoofddoel van Resolute Support werd niet behaald na unilaterale terugtrekking van de VS en het einde van de missie.
- Maar ook tijdens de missie was RSM niet op weg de doelen te behalen.

- Nederland heeft in beperkte mate bijgedragen aan de professionalisering van individuele ANDSF-functionarissen, maar niet aan structurele verbeteringen in de zelfredzaamheid van de ANDSF.

Uit de reacties en de discussie

Afghanistan is geografisch gelegen op een centraal kruispunt tussen Oost en West, Noord en Zuid:

- Het herbergt belangrijke watervoorraden, ook voor de omliggende landen;
- Het is een gastland voor vele terroristische rebellenorganisaties;
- Het is een logistiek knooppunt van wegen, gasleidingen en elektriciteit.
- Het is rijk aan allerlei mineralen, waaraan alle belangrijke landen in de wereld behoefte hebben.

Na de val van de Sovjet Unie heeft het westen te weinig interesse getoond voor Afghanistan. Er was alleen militair-strategische interesse, vanwege de geografische ligging ten opzichte van Iran en Irak. Dat was kortzichtig. Toen de NAVO de interventie in 2001 begon, werden er akkoorden gesloten met kleine, lokale krijgsheren tegen de Taliban, waardoor die krijgsheren machtiger werden. Ook dat was kortzichtig. De kwestie Afghanistan is ontspoord, omdat die door het westen werden beschouwd als een binnenlands probleem, terwijl het een levensgroot geopolitiek probleem in de regio is. Enerzijds wordt het conflict gevoed door de westerse, militaire steun aan de omliggende landen en anderzijds door de internationale machtsstrijd om toegang tot de mineralen in het land.

De geschiedenis van Afghanistan laat zien dat het volk zich telkens weer opnieuw verenigt achter een sterke leider en tegen een gemeenschappelijke vijand. In 2003 heeft de NAVO (lees: de VS) besloten, dat alle geldstromen langs militaire besluitvormingslijnen moesten worden geleid. Daardoor werden er vaak beslissingen genomen over ontwikkelingsgeld, die voor de lokaal betrokkenen en inhoudelijk deskundigen onacceptabel waren – en contraproductief voor het vertrouwen van de bevolking. Door die besluitvormingsstructuur is de gehele NAVO-missie onderdeel van het probleem geworden.

Het grote manco van de NAVO (de VS) – en eigenlijk de hele westerse interventie is het (arrogante) gebrek aan leervaardigheid: er zijn geen lessen geleerd uit voorgaande en/of vergelijkbare missies. Dat is deels te wijten aan het feit, dat de werkelijkheid in Afghanistan totaal anders was dan het beeld dat wereldwijd in alle (officiële) rapporten werd geschetst. Die discrepantie tussen rapporten en werkelijkheid is weliswaar goed te verklaren, maar dat kan niet gelden als excuus.

Alle inwoners van Afghanistan hebben iets gemerkt van de missies. Die ervaring was meestal niet positief. De meeste burgers hebben daardoor het vertrouwen in de NAVO en het westen verloren. Tegelijkertijd verwachten vele Afghanen, dat de NAVO zal terugkeren om de wederopbouw te bewerkstelligen. De NAVO heeft inmiddels erkend dat zij niet is toegerust om zoiets te doen. Mede daardoor is het onwaarschijnlijk dat de NAVO (gauw) zal terugkeren in Afghanistan.

NL gaat prat op de '3D benadering', de combinatie van *Defense, Diplomacy & Development*, door de geïntegreerde aanpak bij militaire (NAVO) missies van de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. Die aanpak is ook ingezet in Afghanistan. Elke week hadden de ministeries contact. Overigens heeft BuZa/OS ook ontwikkelingsprojecten gedaan buiten de militaire context. De ervaringen daarmee waren weliswaar positief voor de bevolking, maar dat ging om zeer kleine gebeurtenissen. Bovendien kregen die vrijwel geen aandacht in de internationale media.

Politieke en geopolitieke oplossingen zijn voor de toekomst van de hele regio belangrijker dan militaire. De aandacht daarvoor is tot nu toe halfslachtig. De besprekingen over de toekomst van Afghanistan zijn nooit op de juiste plaats en door de juiste partijen gevoerd. Het Internationaal Gerechtshof in Den Haag is ook een keer iets van een onderzoek gestart, maar dat is niet doorgezet.

De verdeeldheid in Afghanistan is groot. De Taliban heeft niet een eenduidige leer. De regering zit niet bij elkaar in Kaboel. Een groot deel van de ministeries zit in Kandahar, waar de Taliban-ministers een veel gematigder koers voorstaan. Bovendien is de Taliban-organisatie niet één apparaat. Op lokaal niveau zitten nog veel functionarissen, die ook het vorige regime dienden. Op microniveau gebeurt er daardoor een heleboel, dat niet in de openheid wordt besproken.

Een voorwaarde voor de oplossing is, dat de westerse steun aan al die lokale krijgsheren ophoudt. Dat is een dilemma voor de VS: de meeste Taliban-ministers in Kandahar staan op de terroristenlijst van de VS – en die lokale krijgsheren niet. Dat staat het openlijk contact met het regime in de weg. De EU heeft overigens wel contacten met het regime. Ook NL heeft diplomaten in Kaboel. Het ministerie van BuZa/OS zit wel met een dilemma: de verdeeldheid van meningen over de aanpak is groot onder de Afghanen en Afghaanse organisaties in NL, net als in de hele EU.

In de discussie is de sterk verslechterende positie van de Afghaanse vrouwen onderbelicht gebleven. Die verslechtering geldt vooral voor de vrouwen in de steden, die twintig jaar van relatieve vrijheid en mogelijkheden voor zelfontplooiing hebben genoten. Voor de vrouwen in het buitengebied, m.n. in het noorden, is er nooit veel verandering geweest: hun positie was slecht – en die is dat gebleven. Dat het door sommige aanwezigen als realistisch wordt gezien om de focus (voorlopig) niet te leggen op de verbetering van de positie van de teruggeworpen vrouwen, maar op de totale verbetering van het politieke systeem is voor anderen te wrang om te accepteren.