

Grotere rol voor UNAMA in Afghanistan

door Kees Homan*

“De veiligheid blijft verslechteren. De resultaten van internationale inspanningen en van de overheid op het gebied van hulp zijn achtergebleven bij de verwachtingen van de bevolking, die lijdt onder de gevolgen van droogte en een mondiale stijging van voedselprijzen. De rechtsstaat blijft onvoldoende geïnstitutionaliseerd, en respect voor internationaal humanitair recht, mensenrechten en verantwoording afleggen voor vroegere misdragingen worden nog steeds behandeld als ondergeschikte aangelegenheden. *Transparency International*, in zijn *Global Corruption Report 2008*, rangschikt Afghanistan tussen de slechtste landen in termen van overheids corruptie.”

Aldus de weinig opgewekte eerste paragraaf van het laatste rapport van 10 maart jl. van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties over de situatie in Afghanistan. De rapportage meldt ook nog eens dat sinds 2001, het afgelopen jaar het meest gewelddadige jaar in Afghanistan was, met 31% meer incidenten dan in 2007. In de tweede helft van 2008 waren er gemiddeld 857 incidenten per maand, tegenover 625 per maand in de eerste zes maanden. Het conflict in Afghanistan heeft volgens de VN vorig jaar 2.118 burgers het leven gekost. Opstandelingen zijn verantwoordelijk voor 55% van de gedode burgers, terwijl 39% is omgekomen door het Afghaanse leger of buitenlandse troepen, vooral bij luchtaanvallen. Een belangrijke oorzaak van het laatste is dat de NAVO over te weinig troepen op de grond beschikt, waardoor vaak de toevlucht tot inzet van het luchtwapen wordt genomen; dat heeft soms onbedoelde burgerslachtoffers tot gevolg gehad. Van de overige 6% is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor hun dood.

VN-kantoor in Uruzgan

Maar gelukkig is er op lokaal niveau ook positief nieuws over Afghanistan te melden. Zo

hesen Minister van Buitenlandse Zaken, Maxime Verhagen, de Speciaal Vertegenwoordiger van de VN, Kai Eide, en gouverneur Asadullah Hamdam in Uruzgan de blauwe VN-vlag, bij de opening van een VN-kantoor in de plaats Tarin Kowt op 7 mei jl. Verhagen had een jaar geleden nog nul op het rekest gekregen van Eide, die aan het hoofd staat van de *United Nations Assistance Mission for Afghanistan* (UNAMA). De situatie in Uruzgan was toen te gevaarlijk. “Een tastbaar bewijs van de vooruitgang in Uruzgan,” zo omschreef Verhagen de komst van de VN-missie. UNAMA is de spin in het web van de opbouw. Er werken nu meer dan dertig internationale en Afghaanse organisaties in Uruzgan. De opbouwactiviteiten breiden zich uit. “Daarom komt de VN als geroepen,” aldus de bewindsman.

De betrokkenheid van de VN bij Afghanistan is vooral vanwege de onveilige situatie in delen van het land niet optimaal geweest. Als in de media over Afghanistan gesproken wordt, gaat het ook meestal over de NAVO, die de dominante actor in het land is. De door de NAVO geleide *International Security Assistance Force* (ISAF) beschikt momenteel over 55.000 militairen, afkomstig uit 26 NAVO-lidstaten en 15

niet-lidstaten. Daarnaast opereert als gevechtsmissie een coalitie onder leiding van de Verenigde Staten, met 14.000 militairen. Voor de problemen in Afghanistan bestaat echter geen militaire oplossing en is er veel meer betrokkenheid en activiteiten van civiele organisaties vereist. De opening van het VN-kantoor in Tarin Kowt is hier hopelijk een van de voorbodes van.

Versterking van UNAMA

Gedurende het afgelopen jaar werd Eide, mede door een tekort aan mensen en middelen, belemmerd in zijn ambities om de internationale coördinatie rond Afghanistan te verbeteren. Nederland heeft zich op verschillende niveaus hard gemaakt voor versterking van UNAMA. In New York werd najaar 2008 besloten het budget van de organisatie bijna te verdubbelen tot 168 miljoen dollar en werd de personele bezetting met ruim 400 medewerkers tot 1.500 medewerkers uitgebreid. Om het grote aantal vacatures op korte termijn te kunnen vullen, werd ondermeer overeengekomen de vergoedingen en de secundaire arbeidsvoorwaarden op te waarderen. De verwachting is dat met deze beslissing Eide in de loop van dit jaar beter invulling zal kunnen geven aan de coördinerende rol van UNAMA. Het belang dat de VN-lidstaten hechten aan de rol van UNAMA in Afghanistan, werd onderstreept door het bezoek van secretaris-generaal Ban Ki-moon aan Kaboel op 4 februari. Maar ook op de Afghanistan-top in Den Haag (31 maart jl.) werd nog eens herbevestigd dat de VN bij het alomvattende 'Afghanistan-project' een centrale rol moeten spelen bij de coördinatie en ondersteuning van de Afghaanse regering. Prioriteiten daarbij zijn landbouw, energie en infrastructuur.

UNAMA

De geschiedenis van UNAMA gaat terug tot 28 maart 2002, toen de VN-Veiligheidsraad deze missie instelde om de humanitaire hulp en wederopbouwactiviteiten in Afghanistan te

coördineren. Oorspronkelijk was UNAMA gericht op het ondersteunen van de Bonn Overeenkomst van 5 december 2001. Voor de wederopbouw van Afghanistan had de internationale gemeenschap in Bonn beloofd 4,5 miljard dollar bij te dragen voor een periode van vijf jaar. De Bonn Overeenkomst werd op 6 december 2001 door de Veiligheidsraad per resolutie goedgekeurd. Een andere resolutie autoriseerde de oprichting van de *International Security Assistance Force* (ISAF) om de veiligheid in Kaboel en het omliggend gebied te handhaven. De VN namen de taak op zich Afghanistan te begeleiden naar een democratische rechtsstaat.

'Bonn' leverde ook een interim-regering op, met de hervormingsgezinde Hamid Karzai aan het hoofd. Zijn positie behield hij toen in 2002 de tijdelijke Loya Jirga, de traditionele Afghaanse volksraadpleging (een soort Tweede Kamer), een overgangsregering aanwees. Ook uit de democratische verkiezingen in 2004 kwam Karzai als president tevoorschijn. Het jaar daarop kreeg het land een grondwet en een democratisch gekozen parlement. Zoals bekend worden in augustus a.s. nieuwe presidentsverkiezingen gehouden, waarvoor Karzai zich herkiesbaar heeft gesteld.

Sinds de conferentie in Bonn zijn internationale conferenties over Afghanistan gehouden in Berlijn, Londen, Rome en Parijs en recentelijk in Den Haag. In 2004 schatte de Afghaanse regering het bedrag dat nodig is voor 'minimale stabilisering' op 27,5 miljard dollar. De totale toegezegde hulp tot nu toe bedraagt inmiddels 15 miljard dollar. Het mandaat van UNAMA wordt jaarlijks besproken en is door de tijd heen veranderd om tegemoet te komen aan de behoeften van het land.

Verlenging mandaat

Bezorgd over het aanhoudende geweld in Afghanistan heeft de VN-Veiligheidsraad het mandaat van UNAMA op 23 maart jl. met een

jaar verlengd, tot 23 maart 2010. VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon toonde zich tevreden over het nieuwe mandaat. Hij prees het werk van zijn Noorse speciale gezant in Afghanistan, Kai Eide, onder wiens leiding het versterkte UNAMA ten slotte een reeks nieuwe taken op het gebied van de veiligheid heeft overgenomen.

Het nieuwe mandaat kent de volgende elementen: het verschaffen van politiek en strategisch advies voor het vredesproces; het verlenen van goede diensten; en de regering te helpen het Afghanistan Compact uit te voeren.

Dat Afghanistan Compact werd begin 2006 gesloten tussen Afghanistan en de internationale gemeenschap en rust op drie pijlers: 1. veiligheid; 2. goed bestuur en mensenrechten; en 3. economische en sociale ontwikkeling. Voor de meeste van de in het Compact geformuleerde doelstellingen is het nog weinig waarschijnlijk dat ze gehaald worden. Zo werd in 2006 afgesproken dat de periode tot 2008 gebruikt zou worden om illegale gewapende groepen te ontmantelen, ambtenaren te benoemen op basis van verdienste in plaats van afkomst of 'vriendjespolitiek', belangrijke sectoren als landbouw, mijnbouw en transport nieuw leven in te blazen, en tienduizenden dorpen te helpen ontwikkelen. De vooruitgang op deze gebieden is echter weinig bemoedigend. Maar de vele internationale financiële toezeggingen worden ook niet altijd gestand nagekomen. Alle retoriek ten spijt, bestaat er vaak een politiek onwil om Afghanistan te helpen waar het echt nodig is. Ten slotte zal UNAMA ook assisteren bij de komende presidentsverkiezingen in augustus a.s.

Neutraliteit

Als coördinator dienen de VN voor zover mogelijk in alle provincies aanwezig te zijn. Hier doet zich echter wel het dilemma voor van het beginsel van neutraliteit. Het betekent namelijk dat de volkerenorganisatie zich – mede in het

licht van de geïntegreerde militair-civiele benadering – ook moet mengen in de *counter-insurgency*-strategie van ISAF. Hoewel zowel voor ISAF als de VN veiligheid en ontwikkeling onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn, is het voor de VN van groot belang neutraal te blijven en zo min mogelijk in het gewelddadig conflict betrokken te worden. Daarmee zou immers de onafhankelijke positie bij bemiddeling en humanitaire hulpverlening in gevaar kunnen komen. De gevolgen daarvan waren eerder te zien in Irak, waar de VN zelf doelwit werden.

In juni 2008 hebben in dit verband zes NGO's in een gezamenlijke persverklaring kritiek geuit op de politisering door de VN van de hulpverlening in Afghanistan. De coördinatie van de hulpverlening, die onder de politieke missie van UNAMA valt, beschouwen zij als een groot probleem. Volgens de zes NGO's wordt hulpverlening in Afghanistan gebruikt om de *hearts and minds* van de bevolking te winnen, maar zou zij onpartijdig moeten zijn en uitsluitend gebaseerd op de humanitaire noden van de bevolking. Bij de coördinatie van de hulpverlening kan UNAMA daar moeilijk aan tegemoet komen, aangezien zij tegelijk ook haar politieke mandaat om de Afghaanse regering te steunen, moet vervullen. De hulporganisaties pleiten daarom voor een duidelijke scheiding tussen politieke en militaire doelen enerzijds en humanitaire hulpverlening anderzijds. In dat kader bekritiseren de zes NGO's de betrokkenheid van militairen bij het verlenen van nood- en wederopbouw hulp.

Humanitaire ruimtes

In de visie van humanitaire hulporganisaties dienen de gebieden waarin zij hulp verlenen gerespecteerd te worden als 'humanitaire ruimtes', virtuele enclaves in oorlogsgebieden waar hulp aan slachtoffers de militaire belangen dient te overstijgen. Zij menen dat wanneer militairen zich aan hulpverleners gaan lopen bezondigen, lokale strijdende partijen het verschil tussen 'echte' hulpverleners en als hulpverleners ver-

momde wederopbouw militairen niet meer zien en lopen 'echte' hulpverleners het gevaar doelwit te worden van aanvallen die eigenlijk tegen militairen bedoeld zijn.

Uit onderzoek van de Universiteit van Utrecht in Afghanistan blijkt overigens dat er ruwweg twee soorten hulporganisaties te onderscheiden zijn, namelijk de 'fundi's' en de 'realo's'. De *fundi's* zijn de principiële organisaties, die altijd en overal zo ver mogelijk bij militairen vandaan blijven, omdat samenwerking met militairen de humanitaire beginselen van neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid bezoedelt. De *realo's* zijn hulporganisaties die van geval tot geval bekijken wat ze het beste uitkomt: samenwerken of niet. Nu eens verliest deze groep zich in de filosofie van de humanitaire beginselen, dan weer kloppen ze bij militairen aan voor bescherming van hun hulpkonvooien en voor ondersteuning van hun hulpprojecten als het voor civielen ergens te gevaarlijk is.

Nieuwe Amerikaanse strategie

Hoewel de rol van de VN in Afghanistan aan belang gaat winnen, drukken in de praktijk de Verenigde Staten in belangrijke mate hun stempel op de activiteiten in Afghanistan. Zij leveren de meeste troepen en zijn verreweg de belangrijkste financiële donor. En nog steeds geldt dat wie betaalt meestal ook bepaalt. Met het aantreden van Barack Obama als president, heeft Afghanistan zelfs een grotere prioriteit gekregen in het Amerikaanse beleid.

De nieuwe president heeft op 27 maart jl. een nieuw strategisch plan gepresenteerd om de strijd in Afghanistan te winnen. Hij draaide er niet omheen dat het slecht gaat in Afghanistan. Ook voor Obama is het doel van de strijd in Afghanistan een herhaling te voorkomen van de terreuraanslagen van 11 september 2001. De terroristen die deze aanslagen voorbereidden en steunden, houden zich zoals bekend in Pakistan en Afghanistan op, wat Obama een internationaal veiligheidsrisico van de hoogste orde noemde.

Obama kiest voor een alomvattende benadering, die zowel op militair als op civiel gebied uit een nieuwe, bredere aanpak bestaat. Zo zal er in militair opzicht een accentverschuiving van vechten naar het opleiden van Afghaanse militairen en politie plaatshebben. Hoewel die nu ook al op grote schaal worden opgeleid, trekt Obama er meer geld en mankracht voor uit - in elk geval de 4.000 extra militairen die hij toezegde. Deze komen nog eens bovenop de versterking van 17.000 man die hij al eerder beloofde naar Afghanistan te sturen. Volgend jaar moet het Afghaanse leger 134.000 man en de politie 82.000 man sterk zijn. Nieuw in de nieuwe Amerikaanse aanpak is overigens niet dat het geweld in Afghanistan niet los gezien kan worden van de wetteloze situatie in de grensgebieden van buurland Pakistan. Deze gebieden vormen een vrijhaven voor de Taliban, die van hieruit aanvallen tegen ISAF op Afghaans grondgebied uitvoert.

Obama heeft ook voorgesteld de komende vijf jaar 1,5 miljard dollar per jaar uit te trekken voor opbouwprojecten (scholen, wegen, ziekenhuizen) in Pakistan. Stabilisering van Afghanistan en stabilisering van Pakistan zijn immers onverbrekkelijk met elkaar verbonden.

Maar ook aan Afghanistan worden eisen gesteld. Het betreft hier vooral bestrijding van corruptie en drugshandel. Obama wil ook een alternatief gaan bieden aan de zogenoemde 'economische' opstandelingen, die uit financiële overwegingen de wapens hebben opgenomen. De nieuwe Amerikaanse strategie beoogt ook een verzoeningsproces in alle Afghaanse provincies op gang te brengen. Dit in samenwerking met lokale leiders, de centrale regering en internationale hulptroepen.

Van groot belang is dat de nieuwe strategie alle landen uit de regio, alsmede andere partijen die belangen hebben bij de veiligheid in het gebied, gaat inschakelen. Daartoe zal de Verenigde Staten met de VN een contactgroep oprichten, waarin niet alleen de NAVO-bondgenoten en

andere partners die militair bijdragen aan ISAF, maar ook de Centraal-Aziatische landen, de Golfstaten en Iran, Rusland, India en China vertegenwoordigd zijn. De Afghanistan-top in Den Haag vormde daar een belangrijke aanzet toe.

Tot slot

De weg naar een veilig en stabiel Afghanistan is ondanks alle bovengenoemde initiatieven en voornemens nog lang. Na de val van het Taliban-regime in het najaar van 2001 is Afghanistan – ondanks topconferenties met goedbedoelde intenties – ten onrechte enkele jaren van de internationale politieke agenda verdwenen. Verzuimd is toen gebruik te maken van de relatieve rust die volgde na de ineenstorting van het Taliban-regime, om de nieuwe Afghaanse overheid te versterken. Een belangrijke reden was ook de aversie die de regering-Bush tot 2003 tegen *nation building* toonde. Zo verzette ze zich aanvankelijk tegen een omvangrijke en geografisch uitgebreide rol voor ISAF.

Studies over *nation building* en *counter insurgency* concluderen dat het vrijwel onmogelijk is een ontwrichte samenleving weer veilig en sta-

biel te maken zonder steun van buurlanden. Daarnaast is het vereist dat een eind wordt gemaakt aan de activiteiten van opstandelingen die steun van buitenaf krijgen en over nabijgelegen uitvalsbases beschikken. De nieuwe Amerikaanse strategie, waarin een belangrijke coördinerende rol voor de VN is weggelegd, lijkt beide bovenstaande conclusies in deze strategie geïntegreerd te hebben.

Tot slot. De Verenigde Staten hebben er herhaaldelijk voor gepleit de VN een grotere leidende rol te geven bij het coördineren van de internationale inspanningen in Afghanistan. Dit vergroot ook de legitimiteit van de activiteiten in dit land. Van de Verenigde Staten mag dan ook verwacht worden dat ze op effectieve wijze gaan samenwerken met de VN in Afghanistan, inclusief een leidende rol voor het versterkte UNAMA, wanneer dat mogelijk en passend is.

* Generaal-majoor der mariniers (b.d.) mr. drs. C. Homan is verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'. Zijn laatste functie in actieve dienst was Directeur van het Instituut Defensie Leergangen.

enten • Signalementen • Signalementen • Signa

Helen Clark nieuwe chef UNDP

Helen Clark, oud-premier van Nieuw-Zeeland, is door Secretaris-Generaal Ban Ki-moon benoemd tot hoogste baas bij de ontwikkelingsorganisatie UNDP. Zij was een van de drie overgebleven kandidaten om de Turk Kermal Dervis op te volgen. Een van de andere gegadigden was Ad Melkert, de huidige nummer twee bij de organisatie.

Ban Ki-moons keuze voor Clark strookt met zijn belofte meer vrouwen te benoemen op hoge posten. UNDP telt bijna 8.000 werknemers in 166 landen en beschikt over een budget van 5 miljard

dollar per jaar. Clarks onderhandelingsvaardigheid maakt haar juist nu zeer geschikt voor de functie, daar zij te maken zal krijgen met veel landen die willen bezuinigen op internationale ontwikkelingshulp.

In Nieuw-Zeeland slaagde Clark erin drie ambtstermijnen (1999-2008) vol te maken als premier. Onder haar leiding ging Nieuw-Zeeland – hoewel lid van het Britse Gemenebest – een zelfstandiger buitenlandse koers varen. Haar regering steunde de Brits-Amerikaanse aanval op Irak niet. Wel stuurde ze speciale eenheden naar Afghanistan.

Bron: NRC Handelsblad, 27 maart 2009