

# Beter een goede buur



## Afghanistan en China in de versnelling

*Beter een goede buur dan een verre vriend moet Hamid Karzai, president van Afghanistan, gedacht hebben toen hij in maart dit jaar voor de vierde keer in zijn ambtstermijn een bezoek bracht aan Peking en verklaarde dat 'de banden tussen Afghanistan en China momenteel de beste periode in hun geschiedenis beleven'. China's belangen in Afghanistan zijn aanzienlijk, zowel economisch als op veiligheidsgebied. Maar hoe gaat China deze belangen beschermen als de westerse troepenmachten zich vanaf 2011 uit Afghanistan terugtrekken?*

**C**hina vermijdt vooralsnog zorgvuldig enige directe betrokkenheid bij de prangende veiligheidsproblemen die Afghanistan kenmerken, terwijl China's grootste angst is dat de veiligheidsproblemen die Afghanistan plagen, zoals drugs, wapenhandel en terrorisme, regionale instabiliteit veroorzaken en overwaaien naar China. Maar de economische belangen worden ook steeds groter: China's investeringen in het land lopen in de miljarden en de banden tussen de buurlanden worden steeds hechter. Dit kan relevant zijn voor de economische ontwikkeling van Afghanistan en de dynamiek in de regio. De aankondiging eerder dit jaar van een Chinese investering van ruim 3 miljard dollar in een Afghaanse kopermijn in Aynak, in het oosten van het land, betekent dat China een van de grootste buitenlandse investeringsprojecten in de Afghaanse geschiedenis voor haar rekening neemt. Het Chinese aanbod was ruim het dubbele van de verwachte opbrengsten van de kopermijn. Het dertigjarige huurcontract omvat het aanleggen van een uitgebreide infrastructuur om het betreffende kopermijnenveld heen, inclusief de bouw van een energiecentrale van 400 megawatt en de aanleg van een netwerk aan spoorwegen voor vrachtvervoer vanuit westelijk China door Tadzjikistan en Afghanistan naar Pakistan. China's economische investeringen wijzen op een bredere strategie van Peking ten aanzien van de regio. Ook Afghanistan speelt hierin een belangrijke rol.

### **Regionale inbedding**

China lanceerde in 1999 de Great Western Development- of Go West-strategie, met als doel

om de kloof tussen het rijkere en meer ontwikkelde oosten van China en het achtergelegen westen van het land te overbruggen. Het was er vooral op gericht de algehele infrastructuur (energie, communicatie, wegen) in het westen van het land te verbeteren en buitenlandse investeringen aan te trekken. Aan het westen van China, dat ondanks de lage bevolkingsratio van 28,8% maar liefst 71,4% van het landoppervlak beslaat, is sinds 2006 al meer dan 125 miljard US dollar uitgegeven aan infrastructuurprojecten. Het meer recente beleid van Peking is zowel gericht op westelijk China als op de directe regio's over de grens heen; van Centraal- tot Zuid-Azië. Door de verbindingen in het hele gebied te verbeteren hoopt China de economische ontwikkeling in Centraal- en Zuid-Azië te bevorderen, wat de regionale stabiliteit in China's ogen ten goede komt. De aanleg van de Karakorum-snelweg in Pakistan, de Gwadar-haven in Karachi, een miljardencontract voor een pijpleiding van Kazachstan naar Xinjiang en een energiecontract voor 25 jaar ter waarde van 100 miljard dollar met Iran: het lijkt allemaal aan te sluiten bij de binnenlandse en regionale ambities van China. Bovendien dient Centraal- en Zuid-Azië ook potentieel een doel als doorvoerhaven voor energie en goederen van China naar andere delen van de wereld, met name Europa en het Midden-Oosten. Het verbeteren van de Euraziatische (spoor)wegeninfrastructuur is daarom een van de doelen van China's regionale beleid. Ook het megaproject van het Chinese staatsbedrijf Metallurgical Corporation of China (MCC) in Aynak is illustratief voor de bredere strategie van Peking ten aanzien van de directe regio. Gezien de kwets-

## Peking kan lastig partij kiezen tegen de Taliban omdat het daarmee zijn toekomstige onderhandelingsruimte verspeelt

bare veiligheidssituatie in Afghanistan is het echter een ambitieus plan.

### Prioriteiten in Sino-Afghaanse betrekkingen

Het voornaamste belang van China in Afghanistan (en Pakistan) is het tegengaan van terrorisme en radicalisme in de regio. Daarnaast heeft China een direct veiligheidsbelang met betrekking tot grensoverschrijdende drugs- en wapenhandel. Het creëren van een stabiele veiligheidsomgeving voor Xinjiang is bovendien van belang om de onrust in de Chinese provincie, die zich in 2009 uitte in grootschalige rellen, te voorkomen. China heeft de afgelopen jaren bovendien te maken gehad met aanslagen van militante Oeigoeren uit deze provincie, waarvan sommige getraind zijn in Afghanistan en Pakistan. Daarnaast heeft China echter meer indirecte langetermijnbelangen, namelijk de economische ontwikkeling van de eigen westelijke provincies, de regio en de grootschalige investeringen in buurlanden zoals Afghanistan.

De totale investeringen van China in Afghanistan zijn van 100.000 US dollar in 2007 gestegen naar 113 miljoen in 2008 en zullen gezien de positieve retoriek aan beide kanten, waarschijnlijk alleen maar toenemen. In de regio ontvangt alleen Pakistan momenteel meer investeringen van China. China's steun aan Afghanistans economische ontwikkeling kan een belangrijke rol spelen in de wederopbouw van het land en Karzai hoopt dan ook dat dit positieve gevolgen zal hebben voor de veiligheidssituatie in het land. In plaats van zich te bemoeien met de Afghaanse lokale politiek, heeft China de wens uitgesproken zijn commerciële activiteiten en andere niet-militaire activiteiten in Afghanistan uit te breiden. Tijdens het staatsbezoek eerder

dit jaar zijn vijf officiële aandachtspunten benoemd in de Sino-Afghaanse relaties:

- 1 het versterken van de algehele bilaterale relaties;
- 2 het verder bevorderen van de bilaterale economische samenwerking;
- 3 het verdiepen van samenwerking in geesteswetenschappen door middel van opleidingen op het gebied van onderwijs, cultuur en gezondheidszorg;
- 4 veiligheids- en politiesamenwerking bevorderen door het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit en de drie kwaden van 'terrorisme, extremisme, en separatisme';
- 5 samenwerking in andere multilaterale zaken, bijvoorbeeld in de regionale organisaties als de Shanghai Cooperation Organization (SCO) en de South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC).

De Afghaanse overheid is blij met de betrokkenheid van China in haar land. China heeft zich in andere ontwikkelingslanden bewezen als effectieve partner en de 'verander door handel'-mentaliteit van de Chinezen is een aantrekkelijk ontwikkelingsmodel. Ook de NAVO erkent in haar *Afghan First Policy* van april dit jaar buitenlandse investeringen en stimulering van lokale economische activiteit als instrumenten van ontwikkelingssamenwerking. Maar zijn de Chinese investeringen ook na de terugtrekking van westerse troepen vanaf 2011 nog te beveiligen tegen potentiële aanslagen van militanten? China traint weliswaar op kleinschalig niveau Afghaanse militairen en buitenlandse verbindingsofficieren in Peking en voorziet in materiële ondersteuning, maar directe militaire

## Met 3 miljard dollar voor een Afghaanse kopermijn in Aynak is China een van de grootste buitenlandse investeerders

betrokkenheid is zeker niet de intentie van China voor de toekomst. Nu kan Peking nog profiteren van de veiligheid die door Amerikaanse en NAVO-troepen gegarandeerd wordt, maar hoe is dat op de langere termijn, mocht de veiligheidssituatie niet verbeteren?

### Veiligheidsbelangen China versus Westen

Wat betreft de (economische) ontwikkeling en veiligheid in Afghanistan heeft China een andere strategische berekening dan het Westen aanzien van het land. Er spelen ook andere directe en indirecte belangen. China heeft te maken met langetermijndilemma's op het gebied van economische belangen en regionale stabiliteit waar de westerse alliantie die in Afghanistan militair betrokken is, veel minder direct mee te maken heeft. Alleen in de bestrijding van radicalisme en terrorisme in Afghanistan (en Pakistan) hebben China en het Westen gedeelde belangen. Het beroep dat Amerika en Europese landen weleens hebben gedaan op China om internationale verantwoordelijkheid te tonen door de strijd in Afghanistan ook militair te steunen, berust op de aanname dat ook de langetermijnbelangen hetzelfde zijn. Echter, als het politieke landschap in Afghanistan verandert, zal China de onderlinge relatie met de toekomstige machthebbers nog steeds goed moeten houden in het licht van zijn directe veiligheidsbelangen en economische ambities.

China ontkomt niet aan meer betrokkenheid, maar zal hierin zo onpartijdig en voorzichtig mogelijk proberen te opereren om zijn opties voor de toekomst open te houden. Pakistan is hierin als belangrijkste regionale bondgenoot voor China de voornaamste troef. Indirecte druk op lokale partijen als de Taliban zal vooral via de Pakistaanse veiligheidsdienst Inter-services

Intelligence Department (ISI) blijven plaatsvinden. China bereidt zich erop voor dat de NAVO-troepen uiteindelijk vertrekken en dat Afghanistan onder controle komt van de Taliban of daaraan gelieerde groeperingen. Peking kan dus momenteel lastig partij kiezen tegen de Taliban, omdat het daarmee zijn toekomstige onderhandelingsruimte na vertrek van de Amerikanen totaal zou verspelen. Recente Amerikaanse geologische studies laten zien dat Afghanistan nog meer potentieel lucratieve mineraalvelden bezit, waar China al zijn interesse voor heeft uitgesproken. Het Aynak-project zal dus een lakmoesproef zijn voor zowel Afghanistan als China: voor Afghanistan om te laten zien dat het land verantwoordelijk om kan gaan met internationale investeerders en hun belangen kan veiligstellen en voor China om te zien of Afghanistan de bilaterale economische versnelling waard is of dat de economische belangen aangetast raken door de veiligheidssituatie. Daarnaast is het de vraag of China in dat laatste geval beslist om niet alleen in mineralen maar ook in veiligheid te investeren.

### Bescheiden rol

China probeert een neutrale rol te spelen als regionale partner in Afghanistan. Het land probeert in zijn buitenlandse beleid van non-interventie, territoriale integriteit en nationale soevereiniteit te volharden, iets wat het land niet altijd in dank wordt afgenomen, omdat het daarmee volgens critici weinig verantwoordelijkheid toont. Veiligheidsvraagstukken in Afghanistan zijn echter steeds meer verbonden met China's directe en indirecte veiligheidsbelangen. Het gaat dan voor China vooral om grensoverschrijdende problemen als drugshandel en terrorisme, maar ook steeds meer om de bescherming van economische belangen in een





## Gezien de kwetsbare veiligheidssituatie in Afghanistan is het Aynak-project een ambitieus plan

instabiele omgeving. Het megaproject in Aynak zal hier de komende jaren op beoordeeld worden, ook door andere buitenlandse investeerders in Afghanistan. Indien de westerse troepen in Afghanistan vertrekken, kan China niet langer het 'free-riders'-gedrag vertonen waar het tot nu toe van geprofiteerd heeft. Het land zal er dan niet aan ontkomen directer betrokken te worden bij de veiligheid en stabiliteit in Afghanistan dan tot nu toe het geval is. Dat zal zeer hoogstwaarschijnlijk niet militair zijn, maar de discussie over hoe China's belangen dan wel kunnen worden beveiligd, wordt zeker nog pittig in Peking. Samenwerking met Amerika en andere betrokken landen in Afghanistan ligt hier het meest

voor de hand. Realisme over de bescheiden rol die China op veiligheidsgebied kan en wil spelen in Afghanistan lijkt echter – gezien de bredere regionale belangen – voorlopig op zijn plaats.

Redacteur Susanne Kamerling is werkzaam bij Instituut Clingendael.