

Aan: Commissie BuZa
Van: Dr. Willemijn Verkoren, Centre for International Conflict Analysis and Management (CICAM), Radboud Universiteit Nijmegen
Betreft: Position paper *Afghanistan Rondetafelgesprek diplomatie*

Aanbevelingen:

1. Blijf in gesprek met de Talibanregering en probeer de mogelijkheden tot dialoog verder uit te breiden.
2. De Taliban zijn geen centraal geleide organisatie maar een complexe en diverse groep: breng dit in kaart en maak er gebruik van.
3. Diplomatie t.a.v. Afghanistan moet zijn ingebed in een regionale benadering.
4. Ontwikkel een strategie voor second- en third-track diplomatie i.s.m. ngo's en Afghaanse (diaspora)netwerken.
5. State-building door militaire interventie werkt niet. Stimuleer verandering van onderop door te (blijven) investeren in de Afghaanse maatschappij, zonder deze te willen hervormen naar westers voorbeeld.
6. Verbeter het imago van het Westen onder de bevolking van Afghanistan.
7. Meer aandacht voor de keerzijden van militaire interventie is nodig; contraterroeristisch geweld kan extremisme juist versterken.

Toelichting:

- 1. Blijf in gesprek met de Talibanregering en probeer de mogelijkheden tot dialoog verder uit te breiden.** Het vinden van een politieke oplossing door diplomatie is te lang een ondergeschoven kindje geweest in internationale strategieën t.a.v. Afghanistan. Nu is dat moeilijker geworden, maar het is daarom niet minder belangrijk. Nederland onderhoudt terecht contacten op operationeel niveau met het oog op evacuaties en noodhulp. Overwogen moet worden om, onder voorwaarden en coördinerend met de EU en andere spelers, de diplomatieke betrekkingen uit te breiden. Mogelijk kan de United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) hier een rol in spelen. Waarom?
 - a. De strategie om enkel noodhulp te bieden zonder verdere politieke dialoog, welke zou kunnen worden opgevat als de factor erkenning van de Taliban, is begrijpelijk, maar beperkt de mogelijkheid om een gesprek op te starten over het bestuur van het land¹. Door betrekkingen te onderhouden kan invloed worden uitgeoefend op de Taliban en de naleving van hun beloftes, bijvoorbeeld t.a.v. de bestrijding van internationaal terrorisme.
 - b. De Taliban willen graag diplomatieke erkenning. Het is goed hier voorwaarden aan te verbinden, met name qua banden met terroristische organisaties en de inclusiviteit van de regering. Deze voorwaarden moeten wel haalbaar zijn.
 - c. Diplomatieke betrekkingen zijn *juist* van belang wanneer landen het slecht met elkaar kunnen vinden².
 - d. Diplomatieke isolatie zal de Talibanregering nog afhankelijker maken van Iran, China, Pakistan en Rusland.
 - e. Isolatie kan leiden tot verdere radicalisering van het regime, zoals in de jaren '90 gebeurde.

- f. Veroordelingen en sancties hebben vaak maar weinig (of negatief) effect— zie Iran.
- g. De geschiedenis heeft aangetoond dat politieke dialoog veel kansrijker is in het bestrijden van terrorisme, dan het gebruik van geweld.
- h. De *human rights pillar* van UNAMA heeft al jaren goed contact met de Taliban. De Taliban lieten UNAMA-vertegenwoordigers toe in hun gebied voor *fact-finding* en gingen met hen in gesprek over o.m. oorlogsrechtsschendingen. Het verdient daarom overweging om het mandaat van UNAMA te verlengen en aan te passen aan de nieuwe omstandigheden.³

2. De Taliban zijn geen centraal geleide organisatie maar een complexe en diverse groep: breng dit in kaart en maak er gebruik van. De Taliban bestaan uit diverse facties en autonoom opererende regionale commandanten, die elk weer hun eigen banden hebben met andere groepen - en landen. Zo staat de oude garde uit Kandahar tegenover de radicale Haqqani-factie.⁴

- a. Veel zal er de komende tijd van afhangen in hoeverre het regime erin slaagt om deze verschillende actoren en belangen onder controle te houden. Fragmentatie en zelfs implosie liggen op de loer. Dit is niet per se in het belang van Nederland, omdat een zwakke regering weinig in het geweer kan stellen tegen extremere groepen als Islamitische Staat Khorasan Province (ISKP).
- b. Hoewel de Taliban de oorlog hebben verklaard aan ISKP, is hun houding t.a.v. andere terroristische groepen ambivalenter:
 - i. Het Haqqani-netwerk heeft banden met Al Qaeda, terwijl andere facties tegen samenwerking met AQ zijn met het oog op internationale erkenning.
 - ii. Er zijn nauwe banden met de TTP, de Pakistaanse Taliban, die weer relaties met ISKP hebben.
 - iii. De Islamic Movement of Uzbekistan (IMU) lijkt op zijn beurt verdeeld te zijn tussen een factie die banden met de Taliban heeft en een groep die gelieerd is aan ISKP.
 - iv. Om China de hand te reiken zeggen de Taliban de Oeigoerse ETIM-militanten het land te hebben uitgezet, hoewel dit nog moet blijken.
- c. Het is van belang om goed te kijken *met wie* binnen de Talibanregering contacten worden aangeknoopt, en hoe meer gematigde elementen kunnen worden versterkt.
- d. Daarbij moet ook in het oog worden gehouden, wie de buitenlandse supporters van de verschillende facties zijn: zie volgende punt.

3. Diplomatie t.a.v. Afghanistan moet zijn ingebed in een regionale benadering.

- a. Diplomatieke inspanningen zijn ook nodig richting andere landen, zoals Pakistan, dat een dubbelrol speelt: een bondgenoot van het westen en ontvanger van militaire hulp, die tegelijk de Taliban al lange tijd heimelijk steunt. Deze strategie van Pakistan is er vooral op gericht te voorkomen dat Afghanistan banden aanknoopt met India.
- b. Diplomatieke inspanningen t.a.v. Afghanistan kunnen niet los worden gezien van de bredere zoektocht naar oplossingen voor conflicten in de regio, zoals dat tussen India en Pakistan.
- c. Ook Iran, Rusland, India, China, en de 'Stans' hebben ieder hun eigen belangen die ze in Afghanistan proberen veilig te stellen. Zo exploiteert China Afgaanse grondstoffen en wil het Afghanistan onderdeel maken van zijn Belt and Road Initiative. Landen als Rusland en Iran steunen verschillende Afgaanse facties binnen en buiten de Taliban.
- d. Sommige van de belangen van de verschillende regionale spelers zijn gedeeld.
 - i. Voor o.m. Rusland, China en de 'Stans' zijn het tegengaan van islamitisch extremisme en van drugshandel in de regio van groot belang. Ook Iran is

noch gebaat bij de drugshandel noch bij de groei van groepen als ISKP, die zich tegen Afghaanse sjiieten keren.

- ii. Ook het inclusiever worden van de Talibanregering is in het belang van de meeste landen in de regio. Zo zijn Rusland en Iran, na de Taliban te hebben geholpen in hun opmars naar Kabul, nu ontstemd over het uitblijven van de beloofde coalitieregering, waarin Russische en Iraanse 'cliënten' vertegenwoordigd zouden zijn.
 - iii. Zulke gedeelde belangen kunnen een startpunt vormen voor het ontwikkelen van een regionale strategie t.a.v Afghanistan.
- e. VN-inspanningen om een regionaal forum op te zetten verdienen daarom steun. Ook de Shanghai Cooperation Organization (SCO) zou een rol kunnen spelen. Die organisatie kan Afghanistan bijvoorbeeld integratie in regionale economische samenwerkingsverbanden in het vooruitzicht stellen in ruil voor het inclusiever maken van de regering en het verbreken van banden met extremistische groepen.

4. Ontwikkel een strategie voor second- en third-track diplomatie i.s.m. ngo's en Afghaanse (diaspora)netwerken.⁵

- a. Werk samen met ontwikkelingsorganisaties, vredesorganisaties en grensoverschrijdende netwerken die in Afghanistan actief zijn om contacten te onderhouden onder de radar van de officiële diplomatie.
- b. Vanuit Nederland zijn Cordaid, HealthNet-TPO, DCA-VET, Save The Children NL, Stichting Vluchteling en War Child nog steeds actief in Afghanistan. Via internationale koepels blijven onder andere Care, het Rode Kruis en Unicef actief. Ook de Afghaanse diaspora kan een rol spelen.
- c. Span ngo's niet voor het diplomatieke karretje, maar organiseer ontmoetingen tussen diplomaten, ngo's en Afghaanse (diaspora-)netwerken om mogelijkheden voor 2^e en 3^e track diplomatie in kaart te brengen en te ontwikkelen.

5. State-building door militaire interventie werkt niet. Stimuleer verandering van onderop door te (blijven) investeren in de Afghaanse maatschappij, zonder deze maatschappij te willen hervormen naar westers voorbeeld.

- a. Afghanistan kampt met een enorme economische en humanitaire crisis en noodhulp is daarom van groot belang. Maar ook verdergaande ontwikkelingshulp moet worden geboden.
- b. Het mislukken van 'statebuilding' via militair ingrijpen heeft eens te meer onderstreept dat democratisering alleen van onderaf kan plaatsvinden. Uit de geschiedenis weten we dat de middenklasse de drijvende kracht achter democratisering is. Dit betekent dat het opbouwen van een levensvatbare private sector niet alleen om economische, maar ook om politieke redenen belangrijk is.
- c. Het 'people's economy'-fonds van UNDP is een voorbeeld van het direct steunen van de bevolking (dus niet via de overheid) door 'cash support' aan gemeenschappen en micro-financiering voor kleine bedrijven. Ook pogingen om de Taliban zover te krijgen dat leraren rechtstreeks uit hulpgelden worden betaald, verdienen steun.
- d. Investerings in onderwijs zijn tevens van groot belang. Opgeleide burgers zijn meer geneigd om de regering aan te spreken op verantwoording en hervorming.
- e. Onderwijs en economische ontwikkeling creëren ook alternatieve manieren van leven voor degenen die zich nu bij extremistische groeperingen aansluiten om te overleven. Het creëert dus alternatieven voor terreur.
- f. Het is goed om maatschappelijke veranderingsbewegingen te ondersteunen waar mogelijk, o.m. die voor vrouwenrechten.

- g. Hierbij is wel van belang dat niet een westerse blauwdruk wordt opgelegd maar dat lokale actoren de kans krijgen om idealen als democratie en mensenrechten vorm te geven binnen de eigen culturele en religieuze context. Men moet open staan voor andere uitkomsten/modellen. Solidariteit en bescheidenheid zijn kernwoorden hierbij.
- 6. Verbeter het imago van het Westen onder de bevolking van Afghanistan.** Veel Afghanen hebben een negatief beeld van het Westen en dat draagt bij aan steun voor de Taliban.
- Erken het menselijk leed dat de interventies hebben veroorzaakt. Het aantal burgerslachtoffers van de oorlog sinds 2001 loopt waarschijnlijk in de honderdduizenden. Vrijwel elke familie, vooral op het platteland, heeft meerdere leden verloren. Toch hoor je Westerse landen hier nauwelijks over, en dat zet kwaad bloed.
 - Overdrijf het gevaar van internationaal terrorisme vanuit Afghanistan niet. Erken dat terrorisme is in de eerste plaats een probleem is voor de Afghanen zelf⁶ en in de tweede plaats, door groepen als ISKP en IMU, voor de Centraal-Aziatische regio. Het gevaar voor Nederland is (vooralnog) zeer beperkt⁷.
 - Vang Afghaanse vluchtelingen op. Tijdens twintig jaar westerse aanwezigheid in Afghanistan kregen velen hoop op een andere toekomst. Als zij zich tot ons wenden, zijn we hen hulp verschuldigd.
- 7. Meer aandacht voor de keerzijden van militaire interventie is nodig; contraterroristisch geweld kan extremisme juist versterken.**
- Nederland zou realistischer en bescheidener moeten zijn over de mate van maatschappelijke verandering die via militair ingrijpen kan worden bereikt. Dergelijke interventies hebben ook veel onbedoelde gevolgen: laten we bijvoorbeeld niet vergeten hoe de VS mujahedeem-strijders bewapenden in hun strijd tegen de Sovjets in Afghanistan. Diezelfde strijders zouden later onderdeel worden van de Taliban.
 - Het is nodig meer aandacht te hebben voor de negatieve effecten van het gebruik van geweld: grootschalig verlies van mensenlevens, vernietiging van middelen van bestaan, ontheemding, vluchtelingenstromen, antiwesterse sentimenten en zelfs extremisme. Geweld leidt vaak tot meer geweld; de oorlog tegen terreur heeft aan terrorisme juist een impuls gegeven⁸.
 - Dit betekent ook dat er een einde moet worden gemaakt aan de aanhoudende Amerikaanse drone-aanvallen, die in strijd zijn met internationale en humanitaire wetten en die vaak burgerlevens kosten.

¹ UN University, [Relief Is Not Enough: A Mandate for Diplomacy in Afghanistan](#), 22 oktober 2021

² Doug Bandow, [It's time for diplomacy with Afghanistan](#), CATO Institute, 16 september 2021

³ UN University, Relief Is Not Enough

⁴ Met dank aan dr. Romain Malejacq

⁵ René Grotenhuis, [Hoe Nederland onder de radar betrokken blijft in Afghanistan](#), Clingendael Spectator, 28 september 2021

⁶ Afghanistan staat bovenaan de [Global Terrorism Index](#) van landen die het zwaarst door terrorisme zijn getroffen.

⁷ Zie bijvoorbeeld de [passage over de machtsovername in Afghanistan in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland](#) van de NCTV, oktober 2021

⁸ Willemijn Verkoren, [Uit de terreurspiraal: een nieuw perspectief op terrorisme](#). Uitgeverij Boom, 2021