

# Afghaniseren?

drs. A.J.E. Wagemaker MA – luitenant-kolonel der mariniers\*

## Inleiding

Afghanistan werd meer dan twintig jaar geteisterd door een brute oorlog. Het zijn echter niet alleen de fysieke verwoestingen maar de politieke en sociale onrust die het land sinds de jaren tachtig in de houtgreep heeft. De drugseconomie is ondertussen tot recordhoogtes gestegen en het land wordt geteisterd door radicaal islamitisch gedachtegoed.

Zes jaar na de interventie (2001), ontbreekt het de Afghanen met name in het zuiden nog steeds aan *basic security*, hetgeen tevens zijn weerslag heeft op zowel de politieke als de fysieke reconstructie van het land. De twee primaire doelstellingen van de invasie – het vernietigen van de terroristische netwerken en het creëren van een levensvatbare Afghaanse staat – staan op gespannen voet met elkaar.

\* Dit artikel is een bewerking van het paper *Afghanisation, Playing with Fire?* dat gepresenteerd werd tijdens de conferentie *Afghanistan, a Local Perspective*, gehouden op de universiteit Leiden, 21 juni 2007.

De auteur is universitair hoofddocent op de NLDA en doet onderzoek naar de rol van kleine, westerse, liberale democratieën in conflictmanagement.

Ondanks dat de twee in elkaars verlengde liggen, zijn de korte-termijn doelstellingen van de 'War on Terror' en de *hard-power* manier om ze te bereiken, erg verstorend voor de lange-termijn doelstellingen om het land vooral met *soft-power* economisch, sociaal en politiek er weer bovenop te helpen. Hoe het gaat, hangt af van wie spreekt.

Feit is dat Afghanistan het economisch en sociaal slechter doet dan de omringende landen. Bovendien is het nog steeds het armste land buiten Afrika, met een zwakke en ineffektieve regering. Ervan uitgaande dat de twee eerdergenoemde doelstellingen gehaald moeten worden om duurzame vrede in het land te bereiken, rijst de vraag wat de Afghanen zelf zouden moeten en kunnen doen om met name de tweede doelstelling te bereiken.

## Interventie

De Amerikanen maakten zich in de jaren negentig aanvankelijk niet druk om het intern zeer verdeelde Afghanistan. Vreemd eigenlijk, na alle steun die ze Mudjaheddin in de *proxy war* tegen de Sovjets hadden gegeven. Echter, gaandeweg vormden de op-

rukkende fundamentalistische Taliban een steeds grotere bron van zorg. Wat de regering Bush slapeloze nachten bezorgde waren de financiële en ideologische banden van de Taliban met Al Qa'ida, wiens leider in Afghanistan een veilig heenkomen vond. Wat de zaak complexer maakte, was



dat Amerika's bondgenoot Pakistan direct bij de Afghaanse burgeroorlog betrokken was en zelfs steun verleende aan de Taliban.

In oktober en november 2001 maakte een bliksemoffensief van de Noordelijke Alliantie met Amerikaanse steun – de operatie *Enduring Freedom* (OEF), die overigens nog steeds niet ten einde is – korte metten met het Taliban-regime. Binnen een paar weken was de Taliban verjaagd. Er ontstond in november 2001 een machtsvacuüm dat werd ingevuld door allerlei facties onder leiding van krijgsheren zoals Dostum, Fahim en Ismail Khan.

De internationale gemeenschap – de Verenigde Naties en de Coalitie – stond in korte tijd voor de enorme opgave om leiding te geven aan een complex politiek transitieproces. In allerijl werd in Bonn een vredesconferentie gehouden waaraan een select aantal Afghaanse facties deelnam. Op 5 december 2001 werd een verdrag getekend over de wijze waarop de toekomstige Afghaanse staat eruit zou moeten zien en hoe de weg ernaartoe vorm zou worden gegeven.



Tevens werd de *UN Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) opgericht om het politieke transitieproces te begeleiden. De multinationale *International Security Assistance Force* (ISAF) werd in Kabul ontplooid om de nieuwbakken (transitie-)regering te ondersteunen in het beveiligen van de hoofdstad. Pas in de tweede helft van 2006 was ISAF in het hele land ontplooid.

## Geweld

Oorlogen staan aan de wieg van het huidige internationale systeem en hebben veel sociale en maatschappelijke veranderingen teweeggebracht. De inzet en het gebruik van geweld wordt bepaald door de samenleving, haar visie op wat legitiem is en welke doelen bereikt moeten worden.

Oorlog gaat over het beschermen van vitale belangen, waarden en normen. Martin van Creveld stelt:

*War, far from being merely a means, is often considered an end, a highly attractive activity that no other activity can adequately replace.<sup>1</sup>*

Geweld en het potentieel om geweld in te zetten is een wezenlijk onderdeel van ons bestaan. Echter, middelen en manieren van politieke instituties, in het bijzonder natiestaten, om het geweld te reguleren zijn aan erosie onderhevig. We krijgen langdurig te maken met *low-level informal violence*. Geweld wordt niet alleen meer gebruikt om vitale doelen veilig te stellen.

Volgens Michael Walzers theorie over rechtvaardige oorlog gebruiken liberale democratieën alleen in uitzonderlijke gevallen militair geweld omdat het de plicht is van soevereine staten hun onderdanen te beschermen en ze niet onnodig in gevaar te brengen.

**De lokale economie bloeit, diepte-investeringen zijn noodzakelijk voor verdere groei**  
(Foto collectie A.J.E. Wagemaker)

De dreiging van het geanticipeerde gevaar moet ernstig genoeg zijn om de inzet van een krijgsmacht te rechtvaardigen en het non-interventiebeginsel (artikel 51 van het Handvest) ter discussie te stellen. Vechten is alleen moreel gerechtvaardigd als alle andere middelen om een zaak te beslechten gefaald hebben.

Interveniëren in oorlogen van een lage intensiteit, ook wel aangeduid als *intractable conflicts*<sup>2</sup>, en tegen zeer onderdrukkende regimes, is een strategische en politieke uitdaging vanwege de risico's die eraan kleven. De omgeving waarin de militairen moeten opereren is diffuus, het onderscheid tussen vriend en vijand veranderlijk.

Er zijn uiteenlopende politieke belangen en tevens staat de reputatie van de zendende natie op het spel. De ontwikkelingswerkers moeten met behulp van een opeenvolging van kortetermijn doelstellingen, lange-termijn doelen proberen te behalen. Immers, de planningshorizon is niet langer dan een kabinetsperiode.

## Lange adem

Ingrijpen in dergelijke conflicten kan leiden tot een herschikking van de partijen in het conflict. Hoe complex en veranderlijk een dergelijke omgeving is, ervoeren de VN en de VS in Somalië. Dit wil natuurlijk nog niet zeggen dat succes uitgesloten is. De Britten lieten in de jaren vijftig in

<sup>1</sup> Creveld, M. van, *The Transformation of War* (New York: Free Press, 1991), 218.

<sup>2</sup> Crocker C. Hampson F. and Aall P., *Taming Intractable Conflicts, Mediation in the Hardest Cases* (Washington: United States of Peace Press, 2004), 7-9: 'Intractable conflicts are conflicts that have persisted over time and refused to yield to efforts – through either direct negotiations by parties or mediation with third-party assistance – to arrive at a political settlement. They are typically long-standing with frequent bursts of violence and temporary cessations of violence. As a consequence, they are conflicts where psychological wounds and a sense of grievance and victimization run very deep. Some intractable conflicts remain unsolved despite repeated attempts to resolve them'.



**Een balans tussen  
'hard-power'  
en 'soft-power'**  
(Foto Sgt 1 Henri)

Maleisië zien dat interventies wel degelijk kunnen werken maar dat ze ook toewijding, inzet, energie en lange adem vereisen. Overigens kon de inzet van de Britten grootschalig worden genoemd, met twintig interveniënten per duizend inwoners ten behoeve van de openbare veiligheid.

Men moet zich bij iedere inzet afvragen in hoeverre dergelijke conflicten een bedreiging vormen voor de veiligheid cq. dat de veiligheid vergroot wordt door middel van de inzet van de krijgsmacht. Zijn de belangen wel groot genoeg?

Een interventie is niet zonder gevaar: hoe meer slachtoffers des te nadrukkelijker zal de rechtvaardiging van de inzet ter discussie staan. De Canadese regering ligt daarom zwaar onder vuur en heeft veel uit te leggen over waarom het noodzakelijk is dat er al meer dan zeventig Canadezen moesten sneuvelen in Afghanistan.

John Stuart Mill betoogde in het midden van de 19-de eeuw dat gewelddadig interveniëren om zelfbeschikking te verkrijgen een zichzelf tegensprekende activiteit is. Indien de lokale machthebbers niet in staat zijn om zonder hulp van buitenaf een soeverein gezag op te zetten, wat zijn dan de garanties dat een soevereine staat

voortbestaat zodra de interveniënten vertrokken zijn?

Eenduidige doelstellingen in combinatie met een succesvolle exit-strategie zijn daarom cruciaal. Vooraf moeten de kansen op succes worden ingeschat en nadrukkelijk deel uitmaken van het politieke besluitvormingsproces om troepen, ontwikkelingswerkers en andere vormen van steun te sturen.

#### **Duurzame vrede**

Hoe, wanneer en onder welke voorwaarden kan de politieke en bestuurlijke macht volledig aan de regering van het geïntervenieerde land worden overgedragen? Met andere woorden, hoe kan duurzame vrede bereikt worden? Essentieel is dat de interveniënten het vertrouwen van de lokale bevolking en de bestuurders hebben en dat er voldoende garanties zijn voor de continuering van de duurzame vrede.

In dit verband zijn de ontwikkelingen die Japan en Duitsland doormaakten sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog spraakmakend, maar ze vormen ook een uitzondering. Het zijn voorbeelden van hoeveel er nodig is om tot het gewenste resultaat te komen.

Oorlogvoeren is méér dan het winnen van slagen op het slagveld. Oorlogen

worden dáár niet gewonnen, de crux zit in hoe gewonnen slagen kunnen worden omgezet in duurzame vrede opdat niet nog eens dezelfde oorlog moet worden gevochten. Stabiliserende acties op het gebied van politiek, economie, maatschappij, milieu en veiligheid zijn weliswaar niet belangrijker dan het winnen van een veldslag maar maken wezenlijk deel uit van het winnen van de strijd.

Echter, stabiliserende acties en ontwikkelingswerk kunnen niet worden ondernomen voordat de gevechtshandelingen en andere vormen van strijd afgelopen zijn; er moet *basic security* zijn. Johan Galtung heeft dit 'negatieve vrede' (afwezigheid van strijd) genoemd, een voorwaarde om positieve vrede (duurzame vrede) te bereiken.

### **Vredesproces**

Zowel de positieve als de negatieve vrede moet worden gewonnen. Meer is nodig dan de inzet van de krijgsmacht. Tegenwoordig wordt dit ook wel de holistische of *Whole of Government*-benadering genoemd. Het gaat over de balans tussen *hard-power* en *soft-power*. Het stoppen van de strijd kun je met geweld afdwingen; vrede en democratie echter niet, dat moet van binnenuit komen.

De vraag is steeds in welke combinatie de 'carrots and sticks' nodig zijn. In Afghanistan blijkt hoe moeilijk dit is. In mei 2006 stelde Amrullah Saleh, directeur van de Afghaanse nationale inlichtingendienst, dat:

*the political progress had not been matched by an effective strategy of consolidation.*<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Rubin, B., 'Saving Afghanistan', in *Foreign Affairs*, januari-februari 2007, 59.

Gevechtseenheden zijn benodigd voor een korte militaire interventie om een negatieve vrede af te dwingen, daarna zijn andersoortige eenheden benodigd die in staat zijn om te opereren in de overgangsfase van negatieve naar positieve vrede. Dit is een langdurig proces, waarin de militairen niet zo zeer bezig zijn met gevechtsoperaties maar met stabiliserende operaties. Ze zijn betrokken bij vertrouwenwekkende maatregelen zoals het bewaken van gedemilitariseerde zones, bemiddeling bij lokale disputen, civiel-militaire samenwerking (CIMIC) en andere typische vredesoperaties.

Ze zijn een soort externe garantie en voorkomen dat de voormalige strijdende partijen de wapens weer oppakken. Met andere woorden, militairen zorgen er samen met andere veiligheidsinstanties voor dat de negatieve vrede gecontinueerd wordt. Anderen, die werken aan de positieve vrede, moeten er voor zorgen dat situatie zoveel verbetert dat de drempel om de wapens op te pakken steeds hoger wordt.

De gedachtes over positieve en negatieve vrede zijn door Michael Doyle

en Nicholas Sambanis in *Making War and Building Peace* (2006) gemodificeerd om ze toepasbaar te maken op vredesondersteunend optreden.

Volgens deze twee wetenschappers is negatieve vrede (*sovereign peace*):

*[it] reflects that single sovereignty, a Hobbesian Leviathan, has been reestablished and exercises a legitimate monopoly of violence;*

positieve vrede (of *participatory peace*):

*discounts 'peace from the grave' (the former enemy is all dead or in prison) in favor of a peace that includes wider participation.*

Ze laten zien dat afwezigheid van strijd een noodzakelijke randvoorwaarde is in het streven naar duurzame vrede.

### Operatie 'Enduring Freedom'

In september 2001 vonden twee opmerkelijke gebeurtenissen plaats. De

charismatische anti-Talibanleider en leider van de Noordelijke Alliantie, Ahmad Shah Masoud, werd door een zelfmoordaanslag gedood. Deze gebeurtenis is onderwerp van veel speculatie en complottheorieën, net als de aanslagen van 11 september 2001 op het World Trade Center en het Pentagon. Al Qa'ida, op dat moment werkend vanuit het Afghanistan van de Taliban, eiste de aanslagen op.

Begin september 2001 had de vooral uit Pashtuns bestaande Taliban meer dan driekwart van Afghanistan stevig onder controle, maar kon geen grip krijgen op het noordoosten. De bergen van de Hindu Kush bleken een onneembare vesting, zoals de Sovjets dat ook al hadden ondervonden.

Ze vormden een uitvalsbasis voor de Noordelijke Alliantie, een gelegenheidscoalitie in de strijd tegen de Taliban.<sup>4</sup> De meeste leden behoorden tot de Shura-i-Nizar partij van Masoud, een onderdeel van de voornamelijk uit Tadzjiken bestaande Jamiat-e-Islami partij van Burhanuddin Rabbani.<sup>5</sup>

Aanvankelijk ging de opmars van de Noordelijke Alliantie snel en liepen de offensieven gesmeerd, mede door de Amerikaanse militaire steun. Bij de Amerikanen ontstond, verrast door het succes, verdeeldheid over de snelheid en de doelstellingen van de campagne. Minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell wilde de campagne aan de lange-termijn politieke effecten van de opmars aanpassen; minister van Defensie Donald Rumsfeld drukte echter zijn wil door om de Taliban zo snel en effectief mogelijk verjagen, ongeacht de consequenties.

<sup>4</sup> De Noordelijke Alliantie – officieel de *United National Islamic Front for the Salvation of Afghanistan* – bestaat met name uit de Jamiat-e-Islami, Junbesh-e-Milli, Hezb-e-Wahdat en Harakat-e-Islami.

<sup>5</sup> In deze vleugel van de Jamiat is grotendeels de militaire en administratieve macht van de partij geconcentreerd. De hoofdrolspelers zijn de voormalige ministers van Defensie Mohammad Qassem Fahim, van Binnenlandse Zaken (momenteel van Onderwijs) Younus Qanuni en van Buitenlandse Zaken Abdullah Abdullah.



**Veiligheid is noodzakelijk voor wederopbouw**

(Foto Sgt 1 Henri)

### Verjaagd, maar niet verslagen

Nadat de Noordelijke Alliantie verder bewapend en georganiseerd was, ging de veldtocht in november 2001 echt van start, met steun van zeventien landen. Vanuit korte-termijn militair perspectief was het een opmerkelijk succes, dat leidde tot de val van het Taliban-regime in vijf weken.

Vanuit het lange-termijn politiek-militaire perspectief, waren de keuzes aan het begin van de veldtocht onzorgvuldig en weinig doordacht; hoe kon het militaire succes vereffend worden? Hoewel de Taliban verjaagd waren, waren ze zeker niet verslagen.

Honderden Al Qa'ida-strijders wisten met hun leiding een veilig heenkomen te vinden in het Tora Bora-gebergte, dat grenst aan Pakistan. Zware Amerikaanse bombardementen zorgden

het succesvolle Alliantieoffensief dat de val van de Taliban een politiek vacuüm tot gevolg zou hebben. Een bloedige en brute machtsstrijd zou opnieuw, zoals in het begin van de jaren negentig, het gevolg zijn.

In een poging dit te voorkomen startte de VS, hun bondgenoten en de VN in de herfst van 2001 een dialoog in Afghanistan, Pakistan en in Rome (met de daar wonende voormalige koning), om een zo breed mogelijk gedragen Afghaanse politieke coalitie en interim bestuur te bewerkstelligen. Kabul zou als neutraal gebied worden beschermd door de internationale gemeenschap.

In deze gedemilitariseerde zone kon discussie worden gevoerd en politiek bedreven zonder dat direct naar de

en krijgsheren, die hun sporen in de bloedige burgeroorlog van de jaren negentig verdiend hadden, effectief hun gezag konden herstellen. Met de leiding van de Noordelijke Alliantie in Kabul en de diverse facties die met harde hand het land (met uitzondering van het zuiden) onder controle hielden, leek de post-Taliban politieke omgeving op het pre-Taliban Afghanistan.

Op zijn best was een fragiele negatieve vrede gecreëerd maar de omstandigheden waren er niet naar dat de bevolking de normale draad in haar dagelijks bestaan weer kon oppakken. Aan een doordacht plan voor de transitie van negatieve naar positieve vrede ontbrak het. In combinatie met het negeren van de politieke en economische gevolgen van het harde optreden in het kader van OEF, ontstond er een onstabiele veiligheidssituatie die het succes van de volledige campagne in twijfel trok. Oorlogen bleken eens te meer niet op het slagveld gewonnen te kunnen worden.

### Het Bonn Verdrag

Geconfronteerd met een *fait accompli*, hield de VN in december 2001 een conferentie in Bonn met als doel de Afghaanse integriteit en soevereiniteit te herstellen. Gegeven de lessen uit de eerdere burgeroorlog moest er een zo breed mogelijke deelname zijn. Opmerkelijk is dat slechts een beperkt aantal leiders van een beperkt aantal facties mocht deelnemen. Een groot aantal Afghaanse groeperingen voelde zich ondergewaardeerd.

Het is twijfelachtig in hoeverre de vredesbesprekingen in Bonn inderdaad het Afghaanse volk representeerde. Sterker nog, in de preambule van het Verdrag van Bonn wordt dit zelfs gesteld. De besprekingen werden gedomineerd door de Shura-e-Nizar – de Tadzjiekse Panjshiri van de Noordelijke Alliantie van wijlen Masoud.

Met de onbetwiste controle over Kabul, het sterkste leger en de sterkste band met de Amerikaanse militai-



Wederzijds respect en vertrouwen is de basis

(Foto Sgt 1 Henri)

ervoor dat ze naar de tribale gebieden in Pakistan (Noord- en Zuid-Waziristan, Bajour en Mohmand) uitweken. Ze hebben daar samen met de Taliban en hun aanhangers van Pashtun origine, nog steeds een veilig heenkomen vanwaaruit ze hun operaties in Zuid-Afghanistan veilig kunnen voorbereiden en uitvoeren.

Diverse gerespecteerde Pashtun-leiders waarschuwden gedurende en na

wapens kon worden gegrepen. De Noordelijke Alliantie werd daarom opgeroepen de hoofdstad niet te bezetten. Desondanks namen ze op 13 november 2001 Kabul als een trofee in handen. De Taliban waren toen al grotendeels uit het land vertrokken.

### Onstabiele veiligheidssituatie

Operatie *Enduring Freedom* zorgde ervoor dat regionale commandanten

ren wisten ze de sleutelposities in de nieuwe regering in handen te krijgen, waaronder defensie, binnenlandse zaken en buitenlandse zaken. Wel gaven ze daarvoor het presidentschap op, dat zo in handen kwam van de relatief onbekende en nauwelijks gelieerde Pashtunse tribale leider Hamid Karzai. Verder stonden ze toe dat Kabul neutraal terrein zou worden onder toezicht van een internationale vredesmacht.

Een transitieproces zou plaatsvinden waarin een nieuwe grondwet zou worden opgesteld en er binnen dertig maanden nationale verkiezingen zouden worden gehouden. In Afghanistan zelf was het vertrouwen in een vreedzame transitie van de macht om bereikbare redenen laag. Het waren overigens niet alleen de minder goed gerepresenteerde groepen, die veelal niet tot de Alliantie behoorden, die klaagden over de ontstane situatie. Zelfs machtige leden van de Alliantie zelf, zoals Rashid Dostum en Ismael Khan, vonden de uitkomsten bedroevend. Ze voelden zich tekort gedaan en in hun eer aangetast.

### Raamwerk

Het Verdrag van Bonn biedt een raamwerk voor het opzetten van het Afghaanse politieke en bestuurlijke systeem. Het is ambitieus maar geeft weinig concrete aanwijzingen over hoe de meest essentiële zaken bereikt zouden kunnen of moeten worden. Twee processen zijn gelijktijdig in gang gezet: het vredesproces en het *state-building* proces.

De lange-termijn effecten moeten behaald worden met de wederopbouw van de staat, en daarmee de aanjager voor de economie en de sociaal-maatschappelijke structuur. Er ontbreekt namelijk een maatschappelijke middenklasse omdat die door de oorlogen, onveiligheid en onderdrukking gevlucht is. Brede maatschappelijke veiligheid is het doel en de basis voor nationale en sociale eenheid waarbij men tevens hoopt dat vele (goed opgeleide) Afghanen zullen terugkeren.

Het vredesproces is gericht op het in toom houden en disciplineren van facties om vijandigheden zo veel mogelijk weg te nemen. Curieus genoeg mochten de facties wel, om praktische redenen, controle houden over grote delen van het land. Dit moest ook wel, bij gebrek aan bestuursstructuren en bestuurders.

### Manco

Bij het opstellen van het Verdrag van Bonn ging men ervan uit dat de krijgsheren rust en orde zouden bewaren en hun macht geleidelijk over zouden dragen aan regering en volk en *'away from the rule of the gun'*. Een manco in het Verdrag is echter dat in vergelijking met het politieke transitieproces, de veiligheidsmaatregelen en -voorzieningen nauwelijks geregeld zijn. Hoe de Af-

dat het draagvlak voor het Verdrag van Bonn in Afghanistan beperkt is. De transitie naar een *'participatory peace'* staat op het tweede plan. Het opzetten van een breed gedragen en gerespecteerde regering, en het respecteren van mensenrechten zijn van ondergeschikt belang. De gedachte hiërarchischer is dat duurzame vrede alleen kan worden afgedwongen zolang in ieder geval de belangrijkste factie-leiders – die overigens nog allemaal tot de tanden bewapend waren – hun deelname in woord en daad blijven betuigen aan het vredesproces.

## De Afghaanse staat

Startpunt voor vrijwel elke discussie over het huidige Afghanistan is de te loorgang van de Afghaanse staat. De



De positie van vrouwen moet verbeteren om te democratiseren

(Foto collectie A.J.E. Wagemaker)

ghaanse regering kritische aspecten meer kracht zou bij kunnen zetten of af zou kunnen dwingen, bleef onbenoemd, net zoals hoe factielegers onder controle van de staat kunnen worden gebracht.

Het bij elkaar houden van de diverse (solistische) actoren door de vreedzame transitie is de primaire bezigheid van UNAMA en ISAF, ondanks

term 'staat' is in het Afghaanse geval een wat Robert Jackson noemde *'quasi-state'* die een grote mate van 'juridische soevereiniteit' heeft maar een kleine mate van 'empirische soevereiniteit'.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Jackson, R., *Quasi States: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

Met andere woorden, er is sprake van een brede internationale erkenning maar de mogelijkheden van het land om die soevereiniteit ook daadwerkelijk gestand te doen zijn minimaal.

Het gevolg is cynisme over wat politici en bestuurders tot stand kunnen brengen. Bepalend voor de lange-termijn stabiliteit en de toekomst van het land is de hervorming van het bestuur. Maatregelen tegen corruptie en nepotisme zijn enorme hindernissen om te nemen, maar wezenlijk, wil de staat toekomst hebben.

### Splitsing

Aanvankelijk ging de aandacht van de internationale gemeenschap uit naar de bovenste regio's van de regering. Bij gebrek aan capabele lokale bestuurders konden regionale machthebbers – factieleiders met eigen legers – hun (traditionele) controle over het verscheurde land behouden en consolideren.

Er ontstond een splitsing tussen de formele (*de jure*) en de daadwerkelijk functionerende (*de facto*) staat. Hiermee kwam een belangrijk manco van het Verdrag van Bonn aan het licht. Er was bij de hervormingsplannen onvoldoende nagedacht over waar de Afghaanse staat nu eigenlijk voor stond, waar de staat verantwoordelijk voor was en op welke wijze het land in de praktijk bestuurd zou moeten worden.

Direct was begonnen met de verdeling van de bestuursposities gebaseerd op de premisse dat de staat in feite al deed wat die moest doen. Bovendien, politiek en bestuur zijn in Afghanistan een zaak van personen, persoonlijke relaties, beschermelingen en vertrouwelingen. Het gaat om het hebben van kennissen, niet om kennis.

Ondanks dat Afghanistan een eenheidsstaat is, en geen federale staat, hebben krijgsheren en in sommige gevallen ook gouverneurs, de macht gegrepen met dramatische gevolgen. Een gerespecteerde studie van de Wereldbank stelt dat:

*... [they] have captured both strategic decision-making and overall fiscal resources, the public sector is essentially autonomous from the central government.*<sup>7</sup>

Opvallend is dat de lokale bestuursstructuren door de jaren en regimes heen op de een of andere manier in stand zijn gebleven. Ze hebben kunnen overleven omdat ze door de centrale regeringen in Kabul van ondergeschikt belang waren in hun strijd om de macht. Ze waren functioneel en stonden de macht van de regering niet in de weg.

Dit wil niet zeggen dat de bestuurs-hervormingen ten dode zijn opgeschreven maar dat de (nieuwe) regering een uitdaging moet oppakken om de macht van het centrale bestuur te vertalen naar het lokale niveau. Er moet meer vernieuwd worden dan de bestuurlijke bovenlaag, ook de ambtelijke cultuur moet hervormd. Of er bijvoorbeeld alternatieven zijn voor ambtenaren die de staat lange tijd hebben gediend, is zeer de vraag, en als die er niet zijn zullen hervormingen zeker een lange weg hebben te gaan.

Een ander probleem is het vinden van voldoende gekwalificeerde bestuurders, omdat de jaren van oorlog en ellende tot een ware *brain drain* van het land hebben geleid. Veel, zoniet de meeste, goed opgeleide Afghanen zijn gevlucht, vaak naar westerse landen, en zijn nauwelijks gemotiveerd om terug te keren. De Afghanen in Afghanistan zelf hebben door de jarenlange oorlogen en onrust groten-deels basis- en voortgezet onderwijs moeten ontberen. Er is een wezenlijk gevaar dat de Afghaanse staat slachtoffer wordt, zoniet is, van deze achterstand.

### Informeel machthebbers

Afghanistan heeft op papier een sterk gecentraliseerd bestuur. In de praktijk is de uitoefening van de macht gecompliceerd omdat de formele provinciale en lokale bestuurders veelal om politieke reden benoemd zijn. De



werkelijke macht ligt bij de informele leiders, die soms ook functies in het bestuursapparaat hebben.

Zo zijn er bijvoorbeeld machtige tribale leiders die tevens pro forma politiecommandant zijn. Maar er zijn ook praktische problemen. Er zijn in de provincies meer dan 350 districten en 2000 gemeentes waarvan niemand de exacte grenzen of de verantwoordelijkheden weet. Veel bestuurseenheden werken in de praktijk autonoom. De Wereldbankstudie stelt dat:

*in revenue-rich provinces, governors make resources allocation decisions except on basic salaries. Staff appointments from Kabul are frequently rejected in favor of those loyal to regional factions, and even Kabul-based appointments regularly reflect loyalties and ethnic ties rather than merit. In these areas, where the warlords (and in some cases governors) have 'captured' both strategic decision-making and overall fiscal resources, the public sector is*

<sup>7</sup> Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty (Washington: The World Bank, 2005), 44-47.



*essentially autonomous from the central government.*<sup>8</sup>

De informele machthebbers staan sinds 2002 voor een dilemma. Aan de ene kant is er het Bonn-Verdrag dat een harmonieuze, vreedzame toekomst in het vooruitzicht stelt maar waarbij voor hen veel te verliezen is; aan de andere kant is er de economisch aantrekkelijke *status quo ante* die voorlopig zal aanhouden. Het opgeven van lokale heerschappij ten behoeve van de centrale regering betekent dat hun sociale, maatschappelijke en economische positie afneemt. De voormalige krijgsheren zullen hun (lokale) machtspositie alleen opgeven indien er een gegarandeerde win-win-situatie is.

Hoe om te gaan met de feodale vorstendommen die bestaan bij gratie van de lucratieve narco-economie, is een uitdaging voor de regering in Kabul en voor de internationale gemeenschap. Bovendien moedigen het zwakke bestuur, de afwezigheid van een functionerend juridisch systeem,

<sup>8</sup> *Afghanistan: State-Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty* (Washington: The World Bank, 2005), 46-47.

### **Alleen het vernietigen van papavervelden lost niets op**

(Foto collectie A.J.E. Wagemaker)

het gebrek aan mogelijkheden en veiligheid voor legale economische activiteiten en alternatieven in feite de illegale economie aan en houden lokale potentaten in het zadel.

### **Mogelijkheden en knelpunten**

De wederopbouw staat en valt bij stabiliteit en veiligheid. Er zijn drie knelpunten. De eerste is hoe het tij te keren van de toenemende populariteit van de Taliban en andere gewelddadige oppositiegroepen. Ze ondernemen staatsondermijnende en destabiliserende activiteiten om politieke redenen maar dit kan ook verband houden met de narco-economie.

Het tweede knelpunt vormt de bedreiging van de democratische rechtstaat die uitgaat van potentaten en (voormalige) krijgsheren als Ismail Khan, Abdul Rashid Dostum, Gulbuddin Hekmatyar, Mohammad Qassem Fahim en Atta Mohammad. Ze werken vanuit een krachtige regionale positie en hebben een sterke achterban – ze zouden kunnen worden gezien als een soort moderne tribale leiders – hetgeen tevens de relatieve zwakte van de centrale regering verklaart.

Het derde knelpunt is de bedreiging van Afghanistan als narco-staat en het destabiliserende effect van de hiermee samenhangende criminaliteit. Het zijn niet alleen activiteiten die direct verband houden met de papaverteelt en de drugshandel maar ook het witwassen van drugsgelden, de corruptie en de maatschappelijke onrust.

Het Afghaanse nationale leger (ANA) en de Afghaanse nationale politie (ANP) hebben sleutelrollen in het veiligheidsplan maar zitten in een kwetsbare positie. De oprichting ervan is

ambitueus omdat het niet alleen gaat over het identificeren van de specifieke rol maar vooral over het ontwikkelen van een eigen cultuur en mores die ze moeten verankeren in de maatschappij.

De ontwikkelingen rond de ANA worden weliswaar gezien als een succes, mede omdat het leger breed gedragen en gerespecteerd wordt, maar wie kritischer is merkt op dat het leger nog maar de helft van het aantal benodigde manschappen heeft. Het is bovendien de vraag of ze ooit de beoogde 70.000 zullen halen en of de staat een dergelijk leger wel kan betalen.

Persoonlijke agenda's van krijgsheren spelen een rol, zoals bij Fahim, die initieel het ministerie van Defensie leidde en de leider is van de gewapende tak van de Shura-e-Nizar. Hij had in 2002 zijn eigen leger in en rond Kabul dat hij gebruikte om sleutelposities binnen de ANA af te dwingen. Die gaf hij vooral aan loyale Tadzjiken en hij benoemde Panjshiris op de hoogste posities.

In 2003 werd Fahim vervangen door Abdur Rahim Wardak, een Pashtun en professioneel militair uit het voormalige koninklijke leger. Fahims leger moest in 2004 Kabul verlaten – zoals voorzien in Bonn – en werd gekantonneerd onder internationaal toezicht. Velen werden gedemobiliseerd maar vonden vrijwel direct werk bij Fahims beveiligingsbedrijf in Kabul!

Vergelijkbare praktijken vinden plaats bij de politie, waar de politiecommandanten de eigen positie versterken met behulp van de politiemacht. Bovendien zijn de politieagenten dusdanig onderbetaald dat corruptie bijna noodzakelijk is.

Men kan zich afvragen in hoeverre veiligheidsinstanties een rol spelen in het stabiliseren van het land en een nationaal symbool zijn. De internationale gemeenschap kan wel via de PRT's een positie voor hen bewerkstelligen waarin ze de negatieve vrede kunnen handhaven. Bij gebrek aan



effectiviteit vullen vooral (Amerikaanse) OEF-eenheden de leemtes in. Behoorlijke *collateral damage* is daarvan het gevolg, waardoor de goede intenties en het vertrouwen van de bevolking in de internationale gemeenschap ter discussie staan. Immers, de bevolking maakt geen onderscheid tussen ISAF, OEF of UNAMA. Herstellen van vertrouwen is méér dan een uitdaging.

Het Afghaanse bestuur is op alle niveaus zwak. De achterstand in onderwijs en opleiding heeft grote gevolgen voor het functioneren van de staat door een ernstig tekort aan capabele ambtenaren. Op de lange termijn zouden de vruchten kunnen worden geplukt van alle verbeteringen in het onderwijs die momenteel plaatsvinden. Haast is echter geboden met het trainen en opleiden van de zittende ambtenarij en de bestuurders. ISAF heeft via de PRT's en NGO's diverse initiatieven ontplooid. UNAMA is echter verantwoordelijk volgens de resoluties 1383 en maakte hulp zelfs voorwaardelijk in resolutie 1401:

*where local authorities contribute to the maintenance of a secure environment and demonstrate respect for human rights,*

maar krijgt nauwelijks voet aan de grond.

Omdat de Afghanen zelf nauwelijks in staat zijn om de negatieve vrede te handhaven, is de transitie naar positieve vrede – initieel met de hulp en ondersteuning van de internationale gemeenschap – nog ver weg. Op lokaal en provinciaal niveau is er geen representatief en functionerend bestuur, ondanks de verkiezingen van provinciale raden in 2005 en de instelling van dorpsraden (*Community Development Councils*).

Dat potentaten de dienst uitmaken wordt dagelijks en op alle niveaus gevoeld. De situatie moet structureel veranderen door de macht van de lokale machthebbers in te dammen en bestuurlijke verantwoordelijkheden

van de centrale regering in Kabul te delegeren. Beide ontwikkelingen druisen echter in tegen de tradities van het land.

## Afghaniseren?

Uiteindelijk hangen de voortgang en duurzaamheid van het vredesproces van de Afghanen zelf af. Ze hebben te maken met de sociaal-maatschappelijke nasleep van meerdere decennia oorlog en conflict, waarin ze gestort werden door de eigen leiding. Hierdoor is het wantrouwen van de bevolking in de centrale regering verklaarbaar maar tegelijkertijd heeft ze de behoefte de draad van het normale leven weer op te pakken.

De behoefte aan *basic security* is groot. De bevolking is zoekende, omdat de traditioneel stabiliserende structuren die waarden en normen handhaven en als sociaal vangnet dienen in moeilijke omstandigheden, verdwenen zijn. In het ontstane vacuüm hebben krijgsheren de positie van clanoudsten en tribale leiders ingenomen.

Overigens hebben de Afghanen wel enig vertrouwen in hen, omdat zij juist wel leiding geven en in zekere zin orde handhaven. Bovendien is het de verwachting van de bevolking dat

de inspanningen van de internationale gemeenschap slechts tijdelijk zal zijn, terwijl de krijgsheren blijven.

## Brandjes blussen

Het falen van het Verdrag van Bonn is dat alleen de *status quo* gehandhaafd blijft. De uitbraak van grootschalig geweld en strijd wordt voorkomen. De continuering van de negatieve vrede heeft de hoogste prioriteit en wordt gezien als een indicator van succes. Het heeft echter meer weg van branden blussen, en de economie komt onvoldoende op gang.

Diepte-investeringen vereisen duurzame stabiliteit. De transitie naar positieve vrede is hierdoor nog ver weg en wordt verergerd door gebrek aan capabele bestuurders, een middenklasse en functionerende veiligheidsinstanties. Dit zet vraagtekens bij het succes van het Verdrag van Bonn.

UNAMA, OEF en ISAF werken te weinig samen om elkaars effecten structureel te kunnen versterken. In dit verband is de oproep van de Canadese minister van Buitenlandse Zaken, Maxime Bernier, op 1 oktober 2007 tijdens de algemene vergadering van de VN 2007 op zijn plaats om een internationale gezand voor Afghanistan ('*high-profile UN Envoy*') aan te stellen, net zoals Tony Blair onlangs benoemd werd voor het Midden-Oosten.



Culturele kloven overwinnen (Foto Sgt 1 Henri)



**Nog een lange weg te gaan...** (Foto collectie A.J.E. Wagemaker)

De Amerikaanse militaire aanwezigheid in Afghanistan zorgt voor groot-schalige hulp, die gedeeltelijk voorziet in de behoefte van het land. Echter, de mogelijkheden die het Afghaanse bestuur heeft om deze hulp effectief en efficiënt te benutten is beperkt door gebrek aan kennis en kunde. Hierdoor is er forse achterstand op die punten van het Bonn-Verdrag die niet direct met fysieke veiligheid te maken hebben.

Ondertussen kunnen lokale potentaten hun macht consolideren, waardoor de overgang naar representatief bestuur steeds moeilijker wordt. De zaak is nog ernstiger indien de illegale praktijken waar deze 'machthebbers' tot over hun oren in zitten erbij in ogenschouw worden genomen. Kritiek op de korte termijn is dat de transitie naar positieve vrede merkbaar wordt door de actieve handhaving van wetten. Het actief monitoren en begeleiden van de politie en het justitiële apparaat dient prioriteit te hebben.

#### **Fricie**

De Pashtuns werden aanvankelijk buiten het *state-building* proces gehouden. Tegelijkertijd werden ze van hun formele en informele macht ontdaan. De internationale gemeenschap steunde vooral de Noordelijke Alliantie die een bijna traditionele aversie tegen Pashtuns heeft. Gevolg was dat de Pashtuns zich gefrustreerd en

buitengesloten voelden en zich aanvankelijk niet uitspraken voor het Verdrag van Bonn. Deze zaken werden anders toen de Pashtun Karzai de macht kreeg in 2003. Dat werd als een overwinning beschouwd die de grootste bevolkingsgroep van het land herbevestigde tijdens de presidentiële verkiezingen van 2004. Karzai is het daarom aan zijn achterban verplicht om grote delen van het bestuur en de bureaucratie te Pashtuniseren. In de praktijk betekent dit dat op vele plaatsen Pashtuns aangesteld worden, met een traditionele, Islamistische visie op bestuur. De (grond)wet wordt met behulp van de Sharia geïnterpreteerd. Voor vele niet-Pashtuns strookt dit niet met de eigen opvattingen, waardoor frictie en activisme ontstaan. De afstand van de provincies tot de centrale leiding in Kabul wordt steeds groter.

De vraag is in hoeverre het huidige presidentiële systeem recht doet aan de enorme diversiteit in het land, waarin alleen al 32 verschillende volken wonen, en hoe de bevolking beter betrokken kan worden bij het bestuur. Is het fair dat de Pashtuns de dienst uitmaken omdat zij de president leveren, terwijl ze ongeveer veertig procent van de bevolking uitmaken? Een parlementair systeem zou de diversiteit van het land en de slagvaardigheid van het bestuur meer recht doen. De hervorming van het presidentiële naar een parlementair systeem met

partijstructuren, in plaats van het huidige *non-transferable vote* systeem waarbij parlementsleden op persoonlijke titel gekozen zijn, biedt mogelijkheden om de afstand tussen Kabul en de provincies te verkleinen. De parlementsleden zullen zich nadrukkelijker moeten identificeren met hun achterban. Door het instellen van partijen zijn coalitievorming en slagvaardigheid mogelijk.

Een dergelijke transitie kan in twee stappen plaatsvinden. Tijdens de verkiezingen van 2009 wordt de helft van de zetels gekozen via het *non-transferable vote* systeem en de andere helft via partijen. De daarop volgende verkiezingen gaan geheel via het partijsysteem, waarbij tevens de transitie van een presidentieel naar een parlementair systeem plaatsvindt.

#### **De internationale gemeenschap**

De internationale gemeenschap is het de Afghanen verplicht, vóór ze zich begint terug te trekken, dat de Afghanen zelf in staat zijn om de negatieve vrede te handhaven. Daarnaast moet de transitie naar een positieve vrede, die zichzelf in stand kan houden, op gang zijn gekomen. Het creëren van een redelijk effectieve staat is een lange-termijn proces waarbij de bevolking zich op alle lagen van het bestuur en bureaucratie gerepresenteerd ziet.

Corruptie en de *narco-economie* dienen bestreden te worden maar mogen initieel niet ten koste gaan van het functioneren van het bestuur, het continueren van de fragiele negatieve vrede en het streven naar een zelfstandig functionerende staat.

De internationale gemeenschap moet zich in de komende decennia blijven inzetten voor de toekomst van Afghanistan. Dit is een geweldige uitdaging in een divers land dat in de tussentijd ook de diepe wonden van vele jaren oorlog en conflict likt.

Als de internationale gemeenschap hiertoe niet in staat is zegt dat weinig over de Afghanen maar des te meer over de oprechtheid van de interveniënten.