Universiteit
Leiden
The Netherlands

Afghanistan 2001-2011 : gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat

Wagemaker, A.J.E.

Citation
Wagemaker, A. J. E. (2012, October 25). *Afghanistan 2001-2011 : gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/20026

Version:	Corrected Publisher's Version
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/20026

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page

Universiteit Leiden

The handle http://hdl.handle.net/1887/20026 holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Wagemaker, Allard Jacobus Emile
Title: Afghanistan 2001-2011 : gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat
Date: 2012-10-25

Afghanistan 2001-2011
Gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat

Afghanistan 2001-2011
Gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat
A.J.E. Wagemaker

Vormgeving
Merel de Hart, bureau Multimedia NLDA

Druk
Bureau Repro, FBD Breda

© 2012 tekst: A.J.E. Wagemaker

Dit onderzoek en deze publicatie zijn feitelijk en financieel mogelijk gemaakt door de Koninklijke Marine.

De meningen en opvattingen die in deze dissertatie worden uitgesproken zijn en blijven voor de verantwoordelijkheid van de desbetreffende auteur. Zij geven niet noodzakelijk de mening van de Minister van Defensie weer.

ISBN: 978-90-8892-0523

Afghanistan 2001-2011

Gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van de Rector Magnificus prof.mr. P.F. van der Heijden,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 25 oktober 2012
klokke 15.00 uur

door

Allard Jacobus Emile Wagemaker

geboren op 23 juni 1962

in Renkum

Promotiecommissie

Promotor
Prof.Dr.Ir. J.J.C. Voorhoeve (Universiteit Leiden)

Co-promotor
Prof.Dr. J.G. Siccama (Emeritus Universiteit Utrecht) †

Prof.Dr. J. De Vries (Universiteit Leiden) - voorzitter
Prof. Dr. E. Bakker (Universiteit Leiden)
Prof. Dr. I. Duyvesteyn (Universiteit Utrecht en Universiteit Leiden)
Prof. Dr. B. Steunenberg (Universiteit Leiden)
Prof. Mr. J.G. de Hoop-Scheffer (Universiteit Leiden)
Dr. W. Vogelsang (Universiteit Leiden)

Voor mijn ouders en Shakila

die wisten dat Guus gelijk had

Inhoudsopgave

Voorwoord 16

1 Gewapende interventie en staatsvorming: een verkenning 24

1.1 Over staat en staatsvorming 26
1.1.1 Staatsvorming 28
1.1.2 Staatsvormingsprocessen 30
1.2 Fragiele staten 32
1.2.1 Soevereiniteit en legitimiteit 35
1.3 Patrimonialisme 37
1.3.1 Patrimoniale ordening 39
1.4 Interventie 42
1.4.1 Verandering afdwingen 44
1.4.2 Gewapende stabilisatie 46
1.5 Mogelijkheden voor de interveniënt 48
1.6 Conclusie 50

2 Onderzoeksmethode 54

2.1 Methodologie 55
2.1.1 Single case onderzoek 56
2.1.2 Kansen en beperkingen 57
2.2 Dataverzameling 59
2.2.1 Onderzoekskwaliteit 60
2.3 Opzet van het onderzoeksverslag 62

3 Afghanistan, een verdeeld land met machtige buurstaten 64

3.1 Afghanistan 66
3.2 Juridische soevereiniteit 68
3.3 Insulator state 69
3.4 Interne dynamiek 71
3.4.1 Etnische diversiteit 73
3.4.1.1 Pashtunen, Tadzjieken, Hazaras en Oezbeken 74
3.4.1.2 Qawm 78
3.4.1.3 Krijgsheren 79
3.5 Regionale dynamiek 88
3.5.1 Centraal-Aziatisch RSC 88
3.5.2 Zuid-Aziatisch RSC 92
3.5.3 Midden-Oosten RSC 97
3.6 Conclusie 100

4 Op zoek naar staat en eenheid 104

4.1 Mudjahedin-periode: 1992-1996 105
4.2 De Taliban-periode: 1996-2001 108
4.2.1 Taliban-offensieven 110
4.2.2 Islamitisch Emiraat Afghanistan 112
4.3 Conclusie 116

5 De Amerikaanse interventie 120

5.1 Neerwaartse spiraal 121
5.1.1 Verharding 122
5.2 Een rijpe situatie 126
5.2.1 De dood van Massoud 129
5.3 Interventie 130
5.4 Legitimatie 132
5.5 Gewapende interventie 133
5.5.1 Politiek-strategisch niveau 134
5.5.1.1 Een militair-operationele aanpak? 137
5.5.2 Militair-strategisch niveau 138
5.5.2.1 Zwaartepunt? 139
5.5.3 Operationeel niveau 140
5.5.3.1 Militair succes? 143
5.5.3.2 Beperkte consolidatiemogelijkheden? 145
5.6 Vredesbesprekingen 146
5.6.1 Bonn-conferentie 147
5.6.2 Bonn-proces 149
5.7 Conclusie 150

6 Geafghaniseerde staatsvorming 154

6.1 Een geafghaniseerd staatsvormingsproces? 155
6.1.1 Compromissen 157
6.2 Kansen en mogelijkheden 160
6.3 Bonn-proces 161
6.3.1 Interim-regering 163
6.3.1.1 Geweldsmonopolie 165
6.3.1.2 Een zwak fundament 167
6.3.2 Emergency Loya Jirga 168
6.3.3 Transitieregering 172
6.3.4 Grondwetgevende Loya Jirga 175
6.3.4.1 Staatsvorm 176
6.3.4.2 Uitvoerende macht 179
6.3.4.3 Wetgevende macht 180
6.3.4.4 Islamisme 182
6.3.5 Presidents- en parlementsverkiezingen 184
6.3.5.1 Presidentiële verkiezingen 184
6.3.5.2 Parlements- en provinciale verkiezingen 187
6.3.5.3 Democratisch gehalte 189
6.4 Conclusie 190

7 Verlies van momentum 194

7.1 Democratisering 195
7.1.1 Bruggen slaan 196
7.2 Stabilisatie en wederopbouw 197
7.2.1 De rol van de gewapende interveniënt 199
7.2.2 Counterinsurgency 201
7.3 Geïntegreerde benadering 203
7.4 De geïntegreerde benadering in Afghanistan 206
7.5 Ontwapening 210
7.6 Veiligheidsinstituties 212
7.6.1 Het Afghaanse nationale leger (ANA) 214
7.6.2 De Afghaanse nationale politie (ANP) 215
7.6.3 De Afghaanse nationale veiligheidsdienst (NDS) 217
7.6.4 Haalbaarheid 218
7.7 Ontbinding illegale bewapende groepen (DIAG) 221
7.7.1 De commandanten breken? 222
7.7.2 De commandanten en de interveniënt 224
7.7.3 Corruptie aanpakken 226
7.8 Conclusie 231

8 Een herziene strategie 236

8.1 Verloren illusies? 237
8.1.1 Obama's Address to the Nation 238
8.2 Military surge 240
8.2.1 Extra troepen 243
8.2.2 Gewijzigde plannen 244
8.2.3 Een nieuwe militaire strategie 248
8.2.4 Frictie 253
8.3 Civilian surge 257
8.3.1 Verkiezingen 258
8.3.2 De Londen- en Kaboel-conferenties 261
8.3.3 Frictie in de voortgang 263
8.3.4 Corruptie 265
8.4 Diplomatic surge 267
8.4.1 Holbrooke 268
8.4.2 Regionale aanpak 269
8.4.3 Voortgang 270
8.5 Conclusie 271

9 Conclusie 276

9.1 Analysekader 277
9.2 Resumé: de Afghaanse interventie 279
9.3 Beantwoording van de centrale vraag 281
9.4 Discussie 282
9.4.1 Geweldsmonopolie 282
9.4.2 De rol van interveniënt 284
9.4.3 Ownership 287
9.4.4 Staatsvorm 289
9.5 Enige geleerde lessen 292
9.6 Tot slot: de toekomst 295

Bijlage A: 300

Samenvatting 316

Summary 322

Samenvatting Dari 328

Woord van dank 336

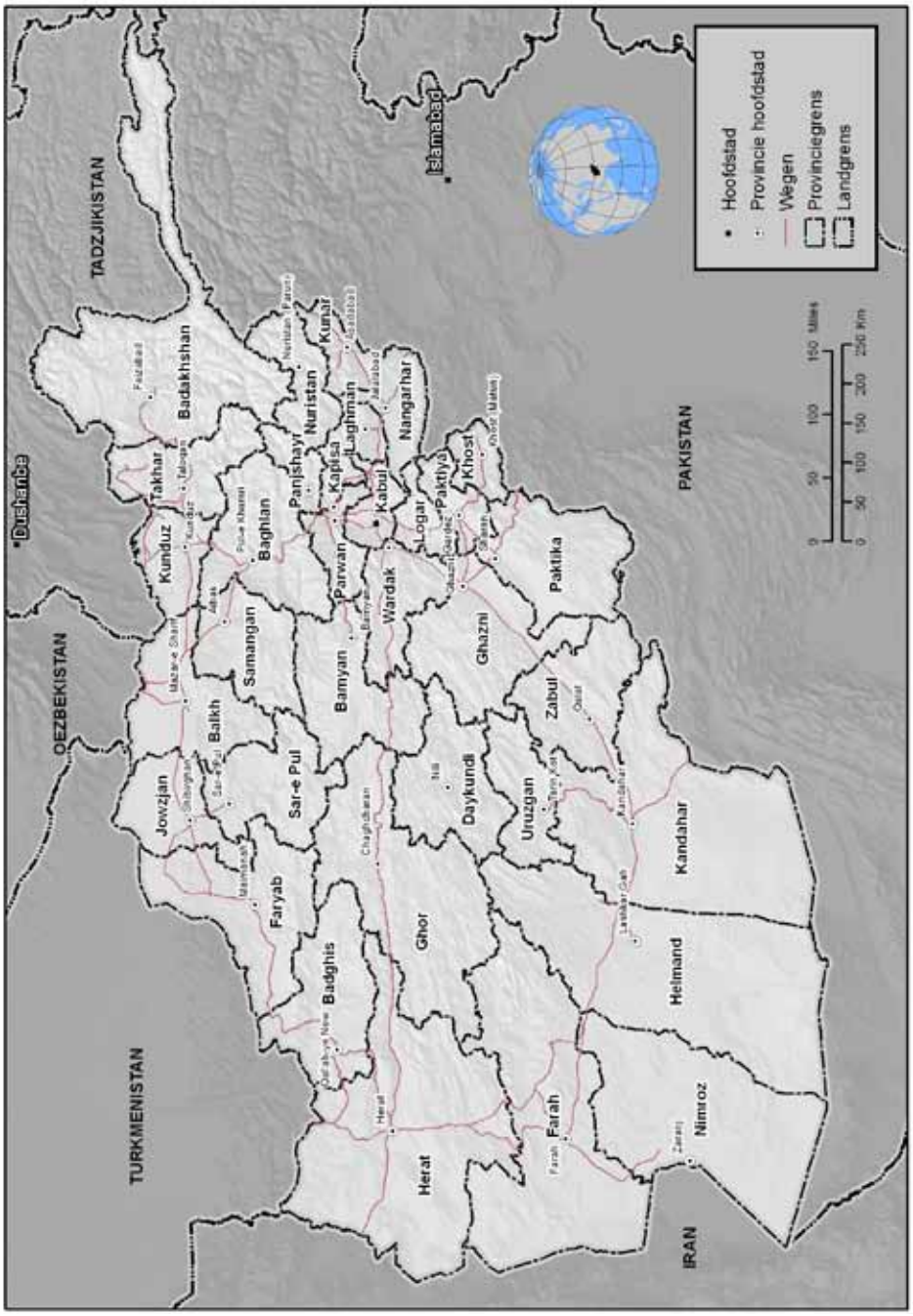
Woordenlijst 340

Bibliografie 348

Interviews 390

Over de auteur 396

Kaart van Afghanistan



Voorwoord

Welke rol kunnen gewapende interveniënten spelen bij een staatsvormingsproces in fragiele staten? Het doel van deze dissertatie is meer inzicht te krijgen in dat vraagstuk door een actueel voorbeeld te analyseren: het staatsvormingsproces in Afghanistan sinds 2001. Een fragiele staat heeft een overheid die nauwelijks functioneert, die niet in staat of bereid is basisfuncties als armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten te vervullen en die nauwelijks geaccepteerd wordt, noch door de eigen bevolking noch door andere landen (AIV 2009, 11). De rol van de gewapende interveniënt bij het op gang brengen van staatsvorming in een fragiele staat gaat verder dan het voeren van een verdedigingsoorlog en het desnoods met geweld afdwingen van het laten zwijgen van de wapens, oftewel een negatieve vrede. Juist in de fase die daarop volgt, kan de interveniënt belangrijke taken vervullen. Dit is een hele opgave. Het doel van deze studie is te onderzoeken of er een verband bestaat tussen het uitvoeren van een gewapende interventie in een fragiele staat en de ontwikkeling van die staat tot een functionerende, stabiele politieke eenheid. Beter gezegd, het gaat in deze studie om het onderzoeken welke invloed de gewapende interventie in Afghanistan vanaf 2001 heeft op de ontwikkelingsmogelijkheden van dit land naar een functionerende, stabiele staat.

Er kunnen vele aanleidingen voor een interventie in een instabiele staat zijn. Zoals duidelijk werd in Afghanistan, is de aanleiding bovendien veelal van een andere orde dan het doel dat men zich daarna stelt, namelijk het herstel van stabiliteit en het bevorderen van de zelfredzaamheid van de betrokken staat. Dit kan een grote uitdaging zijn, want in de meeste gevallen is in fragiele staten het bestuursapparaat van de staat grotendeels verdwenen. Daarom tracht de interveniënt een aantal belangrijke voorwaarden te scheppen, zoals vrede en stabiliteit, om de vorming van een functionerende staat mogelijk te maken. In de ontwikkelingen die volgen op de afgedwongen (negatieve) vrede heeft de gewapende interveniënt – samen met ontwikkelingswerkers, diplomaten en de (interim-)regering van de geïntervenieerde staat – een aantal belangrijke taken. Hij richt zich in die fase op het beschermen van de bevolking tegen repressie van statelijke en niet-statelijke actoren, het vestigen of herstellen van staatsgezag, het hervormen van de veiligheidssector en de (weder)opbouw van een politieke orde en economie.

Het is van belang dat staten functioneren. Het creëren van stabiliteit in fragiele staten en het (weer) laten functioneren van de staat is een langetermijnproces. Een fragiele staat raakt vooral de eigen burgers, maar creëert ook moeilijkheden voor de omringende regio. Het fundamentele probleem in een fragiele staat is dat de veiligheid niet meer kan worden gewaarborgd door de overheid. Vaak is er sprake van een onontkoombare spiraal van geweld, aantasting van de menselijke waardigheid en anarchie. In een interdependente wereld raakt het disfunctioneren van een staat vaak ook andere staten en burgers die buiten de fragiele staat leven. Door diverse grensoverschrijdende effecten kunnen conflicten in fragiele staten de regionale stabiliteit en veiligheid in gevaar brengen. Een bestuursvacuüm in een fragiele staat kan bijvoorbeeld een aanzuigende werking hebben op criminele en terroristische netwerken, en vluchtelingenstromen op gang brengen. De effecten van een fragiele staat kunnen zo als een gezwel door de regio voortwoekeren, en kunnen zelfs de

mondiale vrede en veiligheid in gevaar brengen – zeker als zo'n staat fungeert als uitvalsbasis voor terroristen. Een en ander betekent dat de internationale gemeenschap en individuele staten uiteenlopende redenen hebben om zich met fragiele staten te bemoeien, zoals solidariteit met de lokale bevolking, stabiliteit in de regio, en het belang van een stabiele wereldorde, die vrede en veiligheid en handhaving van recht bevordert. Deze gronden raken uiteindelijk ook het eigenbelang van de meeste landen: een veilige wereld met verantwoordelijke en effectieve soevereine staten is immers de beste omgeving voor het floreren van de economie, het handhaven van de internationale rechtsorde en het bestrijden van bedreigingen als criminaliteit, ziekten en milieuschade.

De tijd dat oorlogen op het slagveld werden gewonnen (of verloren) ligt achter ons. Het wordt steeds duidelijker dat veiligheid een veranderend begrip is, dat voortdurend breder gedefinieerd wordt. Er is intellectuele lenigheid voor nodig de rol van de krijgsmacht hierin te doorgronden. Bij de schijnbaar eindeloze reeksen confrontaties en conflicten is het behalen van een beslissende, militaire overwinning meestal niet aan de orde. Militairen kunnen slechts een fundament voor duurzaam succes leggen. Ze creëren de basis voor een vredes- en wederopbouwproces dat voor een belangrijk deel door anderen zal worden vormgegeven en waarvan het succes zeker niet gegarandeerd is. Het is voor veel militairen lastig te bevatten dat het niet meer louter gaat om het forceren van een beslissing, maar om het scheppen van omstandigheden waarin de consolidatie van het militaire succes door anderen bepaald wordt. Dit soort 'krijg', die mijn oude commandant, generaal Sir Rupert Smith, betitelde als 'the wars amongst the people', vereist een andere aanpak en een ander soort intellect. De meeste militairen zijn gewend om te redeneren vanuit een van de 'Clausewitziaanse' benaderingen, waarin oorlog wordt voorgesteld als een (van nature escalerend) duel tussen staten. De aanpak van de war amongst the people laat zich echter niet vatten in vastomlijnde procedures. In plaats van het overwinnen van de tegenstander om een vrede op te kunnen leggen, moeten juist omstandigheden worden geschapen die een (zelfdragende) duurzame vrede mogelijk maken. Dit vereist inzicht, denkvermogen en creativiteit, en niet het uitstekend kunnen toepassen van doctrines en procedures – al zullen die altijd deel uitmaken van het soldatenbestaan. Het veranderende veiligheidsbegrip onderstreept tevens het belang van academisch opgeleide officieren.

In de vele discussies over de rol van militairen in met name het Afghaanse staatsvormingsproces en tijdens de reflectie op mijn studies, heb ik steeds nadrukkelijker het besef gekregen dat elke deskundige zijn eigen mindset meeneemt. Steeds meer bleek het van belang me te realiseren wat die mindset was om de observaties en analyses te kunnen duiden. Ik besefte zo ook de niet te onderschatten meerwaarde van een wetenschappelijke opleiding en het belang van de daarmee gepaard gaande academische lenigheid: het kijken met andere ogen naar datgene wat je eigenlijk als vanzelfsprekend beschouwt. In deze tijd van bezuinigingen, waarin de meerwaarde van een wetenschappelijke opleiding voor militairen wordt betwijfeld, kan ik het belang van academische scholing slechts onderstrepen. Dit betekent overigens niet dat alle officieren wetenschappers hoeven te worden. Echter, in de wars

amongst the people zijn een wetenschappelijke officiersopleiding en wetenschappelijke prikkeling gedurende de officierscarrière zeker geen luxe.

Mijn werk en onderzoek hebben mij naar allerlei uithoeken van de wereld gebracht – de afgelopen jaren vooral regelmatig naar Afghanistan. In vele opzichten is deze dissertatie de weerslag van het werk, het onderzoek en de studie die ik daar, maar ook elders, verricht heb. Afghanistan en de interventie van 2001 hebben me gegrepen, vanwege de krachtenvelden die in dat land bij elkaar komen en omdat ik de mogelijkheid heb gekregen om op alle niveaus als militair en wetenschapper te kunnen functioneren én participeren. Mijn taak als militair was nogal omlijnd, maar bood steeds ruimte voor mijn eigen creativiteit. Afghanistan bleek geen unieke casus, maar wel een extreem moeilijke casus die helpt mechanismen en 'wetmatigheden' – als die er al zijn – te herkennen en te onderkennen ten behoeve van toekomstige interventies in fragiele staten. De politieke en militaire complexiteit van interventies en het hoge afbreukrisico moeten (westerse) staten er niet van weerhouden om duurzame staatsvorming in fragiele staten te stimuleren en de bevolking uitzicht te geven op een betere toekomst. Ik hoop daarom dat de inzichten die deze studie oplevert bij zullen dragen aan het verbeteren van internationaal beleid om staatsvorming in fragiele staten mogelijk te maken.

Onderzoek doen in een militair-operationele omgeving is geen sinecure, zowel vanuit wetenschappelijk als praktisch perspectief. Leerboeken over methoden en technieken van wetenschappelijk onderzoek benadrukken een gestructureerde aanpak van onderzoeksprojecten. Zeker in een turbulente omgeving als Afghanistan bleek het echter lang niet altijd reëel om te veronderstellen dat onderzoek een gefaseerd, lineair proces is, waarbij pas na afronding van een stap de volgende stap kan worden gezet. Sommige stappen werden tegelijkertijd gezet, en soms bleek een bepaalde stap voorwaarts te leiden tot iets anders of soms zelfs tot een stap achteruit. Dit is deels toe te schrijven aan het verkennende karakter van dit onderzoek en de combinatie van onderzoek en operationele inzet, maar vooral aan een gebrek aan objectieve data en aan theorieën die konden worden getoetst.

Wat de methodologie betreft, door mij (gaandeweg) te beperken tot één casus, kon ik de diepte ingaan en het complexe staatsvormingsproces zo goed mogelijk doorgronden. Wat de praktische redenen betreft, ligt het complexer. In mijn militair-operationele carrière heb ik steeds zowel kunnen participeren als observeren, wat leidde tot een groter inzicht in de praktijk van conflictmanagement, stabiliteitsoperaties, de interactie tussen militaire en civiele organisaties, en de staatsvormingsproblematiek. Tijdens mijn uitzendingen als militair naar Angola, Bosnië-Herzegovina en Afghanistan heb ik zowel geparticipeerd als geobserveerd, wat geleid heeft tot diverse wetenschappelijke publicaties. Gedurende mijn veldonderzoeken in Bosnië-Herzegovina, de Westelijke Sahara, Irak en Afghanistan heb ik kunnen constateren dat de ervaring met dit soort operaties snel groeit en evolueert. Het onderzoeksproces, mijn eigen studie en mijn steeds grotere betrokkenheid bij Afghanistan leidden tot de keuze om de Afghaanse casus vast te leggen en te analyseren.

Wat Afghanistan betreft: ik heb ervaren dat de bergen de Afghanen hebben gemaakt tot wat ze nu zijn. Slechts de allerstrijdbaarsten, de allersterksten en de meest volhardenden kunnen hierin leven – en dit spreekt zeker een marinier aan! Wie eenmaal is doorgedrongen tot in het hart van de Afghaanse maatschappij raakt onder de indruk van de overlevingsdrang, de moed en het optimisme van de Afghanen. Ik ben er door gegrepen en voel me sinds mijn optreden als chapandas steeds meer betrokken bij het buzkashi van de Afghaanse staat en samenleving[1]. Ik betwijfel of dit ooit over zal gaan.

In het licht van deze studie passen enige opmerkingen vooraf. De eerste houdt verband met de mogelijke vermenging van theorie en praktijk. Het gaat in dit proefschrift om een wetenschappelijk onderzoek dat weliswaar over de inzet van de krijgsmacht en over het Afghaanse staatsvormingsproces gaat, maar niet om de krijgsmacht en om het staatsvormingsproces in Afghanistan. Anders gezegd: het gaat meer algemeen om de rol van de gewapende interveniënt in de onderliggende processen en mechanismen van de eerste stadia van staatsvorming in fragiele staten. Natuurlijk is een deel van de bevindingen typisch voor Afghanistan, maar uiteindelijk gaat het om het verkrijgen van kennis die een bredere toepassing heeft.

Een tweede opmerking betreft de wijze van onderzoek, waarbij ik een groot aantal individuen heb geïnterviewd en zelf ook deel heb uitgemaakt van de gewapende interventiemacht in Afghanistan. Dit was niet alleen nodig om de context te kunnen doorgronden, maar ook omdat ik besefte dat het, zeker in het geval van Afghanistan, nodig is om het complexe staatsvormingsproces en de rol van de gewapende interveniënt hierin van binnenuit te observeren. Het staatsvormingsproces vindt plaats na vele jaren van bittere strijd en in een complexe samenleving die de laatste twee, drie decennia een ingrijpende metamorfose onderging, waar nog nauwelijks sociaalwetenschappelijk onderzoek naar is verricht.

Wat de gewapende interveniënt betreft, veel van wat hij doet vindt plaats achter gesloten deuren. Voor buitenstaanders is dit gedeeltelijk een 'black box'. De krijg brengt natuurlijk enige geheimzinnigheid, onverwachte acties en acteren op een zelfgekozen moment met zich mee. Geheimhouding is inherent aan het krijgsbedrijf. Wie daarover iets met geloofwaardigheid wil beweren, kan dat het beste doen door het van binnenuit te observeren. Een militair heeft echter een geheimhoudings- en integriteitsplicht. Dit stelde beperkingen aan het onderzoek, maar bood ook mogelijkheden deel te nemen aan vertrouwelijke briefings en achtergrondgesprekken. Het is vooral hier dat inzicht in de dynamiek en het krachtenveld verkregen werd, dat ten behoeve van het onderzoek van groot belang bleek. Bovendien hebben deze gesprekken zeer bijgedragen aan het algemene beeld van de situatie. Het spreekt voor zich dat inhoudelijk niet kan worden ingegaan op het besprokene achter gesloten deuren.

1 Buzkashi is een karakteristiek Afghaans spel waarbij tientallen tot meer dan honderd ruiters (chapandas) een dood schaap zonder hoofd in een arena in een cirkel proberen te werpen. Er zijn nauwelijks spelregels, de chapandas maken ter plekke 'gelegenheidscoalities' om het schaap (vanaf het paard) op te pakken, op het paard het schaap rond te rijden en in de cirkel te werpen.

Een derde opmerking betreft de grote en bonte verzameling krijgsheren in Afghanistan. Voor sommigen zijn zij mujdahedin, voor anderen leiders van maffia-achtige syndicaten en voor weer anderen (gewapende) leiders van etnische groepen. Dit soort leiders is overigens niet typisch voor Afghanistan, maar komt in vrijwel alle fragiele staten voor. Ze vormen een dilemma voor de interveniënt: zijn het tegen- of medestanders? Kan hun macht gemobiliseerd worden voor de goede zaak of moeten ze juist van hun macht worden ontdaan? Moet dit soort leiders worden berecht door oorlogstribunalen voor het vele bloed dat ze aan hun handen hebben gekregen gedurende de decennia van oorlog en conflict? De krijgsheren kunnen slechts begrepen worden door intensief kennis te nemen van hun daden en waar mogelijk hun motieven en idealen. Daarnaast heb ik ervaren dat het ook nodig is de maatschappij en de omgeving waarin ze heersen te doorgronden. Ik heb daarom de afgelopen jaren een groot aantal kwalitatieve interviews onder meer met deze 'warlords' gehouden. Zowel beroepsmatig als in de hoedanigheid als onderzoeker vertoefde ik veelvuldig en langdurig in Afghanistan en onder de Afghanen.

Om veldonderzoek in Afghanistan mogelijk te maken heb ik de hulp ingeroepen van een onderzoeksassistente en tolk van Afghaanse origine. Ze beschikt, behalve over uitstekende kennis van het land, over een uitgebreid netwerk waar veelvuldig gebruik van werd gemaakt om in de gesloten Afghaanse gemeenschappen te kunnen doordringen. Voor ieder interview werden gezamenlijk de doelstellingen opgesteld en namen we samen door welke vragen vanuit cultureel perspectief gesteld konden worden. We stelden daartoe meestal beknopte, thematische 'interview guides' op, om de te genereren data zo veel mogelijk aan te laten sluiten op het theoretische raamwerk van het onderzoek. Ondanks de semigestructureerde aanpak van de interviews, constateerde ik dat gesprekken een eigen wending konden nemen omdat in de loop van het gesprek 'toevallig' interessante gegevens boven tafel kwamen. Dit onderstreept nog eens hoe voordelig het is om langere tijd over een 'ingewerkte' onderzoeksassistente te beschikken die tevens tolk is. Vaak was een enkele blik voldoende om te begrijpen dat op een specifiek punt doorgevraagd zou kunnen worden.

Deze samenwerking met de onderzoeksassistente in combinatie met het gebruik van haar netwerk en een meervoudige persoonlijke betrokkenheid (een militaire status en mijn geregistreerde partnerschap met deze vrouw van Afghaanse origine) brachten ook risico's met zich mee. Respondenten zouden immers sociaal wenselijke antwoorden kunnen geven of juist de gelegenheid kunnen aangrijpen om zichzelf in een gunstiger positie te plaatsen. Deze reacties konden niet altijd worden uitgesloten en bovendien was het soms niet mogelijk verificatie of triangulatie toe te passen. Het is voor de kwaliteit en reproduceerbaarheid van het onderzoek van belang dit te onderkennen.

Geheimhouding, integriteit en het vertrouwelijke karakter van de interviews vormen een probleem. Dit kan het verwijt opleveren van het ontbreken van validiteit, reproduceerbaarheid en mogelijke subjectiviteit van de onderzoeker. In de oral history, een methode binnen de geschiedwetenschappen die zich bezighoudt met de vraag hoe het historisch bewustzijn van een maatschappij zich vormt door verhalen, zijn technieken ontwikkeld om hiermee

om te gaan (Leydesdorff 2004, 47-51, 84-91). De interviews vormen het basismateriaal waarmee de onderzoeker toegang krijgt tot het materiaal dat nodig is. De Nederlandse 'oral history historica' Selma Leydesdorff stelt dat de interviewer tijdelijk binnentreedt in de ervaringswereld van de geïnterviewde, waarbij de interviewer "bereid is om te leren, bereid is om de eigen vooroordelen, ideeën en theorieën bij te stellen" (Leydesdorff 2004, 83). Met andere woorden: door te observeren en te participeren is het mogelijk een specifieke belevingswereld in kaart te brengen die het kader vormt voor de interpretatie van specifieke gebeurtenissen. Die werkwijze biedt de mogelijkheid een expliciet conceptueel kader te formuleren en de data binnen dit kader zo valide mogelijk te gebruiken. Cross checks, triangulatie en respondentvalidering (feedback analyse) zijn noodzakelijk. Toch hoeven interpretatieverschillen tussen gerapporteerde feiten in documenten, literatuur en andere bronnen en de herinneringen van geïnterviewden niet in de eerste plaats als een probleem te worden beschouwd. Zij vormen juist een weerspiegeling van de constructed realities van de individuele actoren (Weiss 1994, 147-150, Patton 2002, Yin 2009, 101-114).

Een vierde opmerking betreft mogelijke verwijten over de manier van kijken naar de interventie en het staatsvormingsproces; namelijk die vanuit het struikgewas. Als militair was ik participant, maar als wetenschapper observeerde ik. Door met name in mijn veldonderzoeken mijn interviews zorgvuldig te kiezen en mijn waarnemingen over een lange periode uit te spreiden heb ik getracht nuance en objectiviteit aan te brengen. Mijn bevindingen heb ik zo veel mogelijk getoetst aan datgene wat andere onderzoekers hebben geanalyseerd en beschreven in wetenschappelijke literatuur en in voordrachten. Ik hoop via het cross checken en boekstaven van mijn eigen observaties met die van anderen tevens enkele cruciale mechanismen in de huidige Afghaanse maatschappij en meer in het algemeen in fragiele staten, te hebben kunnen blootleggen.

Een laatste opmerking betreft de observatie dat staatsvorming tijds- en contextafhankelijk is en daardoor specifiek. Het is niet mogelijk om tot een strak, vastomlijnd concept of een blauwdruk voor staatsvorming te komen. Staatsvorming is een evolutionair proces. De interveniënt probeert dit te versnellen. De analyse van de casus Afghanistan geeft inzicht in dit proces in een 21e-eeuwse context. Het beschrijft hoe dit plaatsvindt in een fragiele staat die tot de armste staten ter wereld behoort. Deze overweging legt beperkingen op met betrekking tot de mogelijkheid tot generalisatie van de conclusies. Ik richt me op de effectiviteit van een gewapende interventie om staatvorming te stimuleren en vel geen oordeel over de politieke, ethische of juridische basis ervan. Het is zeker niet mijn intentie om op basis van dit onderzoek tot een blauwdruk voor een interventie in fragiele staten te komen. Ik beoog juist de complexiteit van dit proces en de uitdagingen voor de interveniënt zo goed mogelijk in kaart te brengen. Ik hoop dat dit onderzoek bijdraagt aan het besef van militairen, diplomaten, (weder)opbouwwerkers en politici dat oorlogvoeren en conflictbeheersing in de 21e eeuw andere zaken betreft dan het winnen van veldslagen en dat veiligheid in de tegenwoordige context een andere betekenis heeft gekregen dan in voorgaande eeuwen.

1

Gewapende interventie en staatsvorming: een verkenning

In de 21e eeuw is sprake van een steeds sterkere interferentie tussen interne en externe veiligheid. De aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten, 11 maart 2004 in Madrid en 7 juli 2005 in Londen tonen aan dat gebeurtenissen (ver) buiten de staatsgrenzen effect hebben op de nationale veiligheid. Interventie is in sommige gevallen een optie om stabiliteit elders te (helpen) creëren ten behoeve van de eigen veiligheid. Ervaringen, vooral sinds het einde van de Koude Oorlog en zeker in het nieuwe millennium, wijzen uit dat fragiele staten een ernstig veiligheidsrisico kunnen vormen. Het gaat er hierbij niet alleen om dat zij kunnen dienen als vrijhavens voor terroristen, maar ook om armoede en hiermee samenhangende negatieve effecten zoals vluchtelingenstromen en opium-, wapen- en mensenhandel. Ondanks het feit dat zulke bedreigingen veelal als niet-vitaal worden beschouwd, worden ze wel belangrijk genoeg geacht om de krijgsmacht ertegen in te zetten. De inzet, de omvang en het mandaat van de interventiemacht zijn meestal het resultaat van een politiek compromis. Hierbij is het de vraag of de interventiemacht inderdaad berekend is op de te verwachten taken, niet alleen tijdens de invasie maar vooral om het militaire succes te consolideren door een stabiele, functionerende staat te (helpen) creëren. Staatsvorming is hiervoor noodzakelijk. Het is de vraag welke rol militairen hierin spelen en hoe belangrijk een afgedwongen vrede is om het staatsvormingsproces vorm te geven. De gevoeligheid van het geweldgebruik om een staatsvormingsproces te stimuleren en de positie van de militairen hierin dient nader onderzocht dienen te worden. Hiervoor is allereerst meer inzicht nodig in de omstandigheden in fragiele staten en de wijze waarop een sterke staat gevormd wordt.

Dit hoofdstuk presenteert een conceptueel kader rond het thema van gewapende interventies en staatsvorming in fragiele staten om daarmee de actuele casus – het staatsvormingsproces in Afghanistan in de periode 2001-2011 – te kunnen onderzoeken. Hierbij spelen de werken van Tilly (1992), Smith (2005) en Etzioni (2007) een vooraanstaande rol. Theorievorming over staatsvorming in fragiele staten ontbreekt, wat ook geldt over de rol van interveniënten in dit proces. In deze studie wordt de staatsvormingstheorie van Tilly gevolgd. Het is een breed dekkende en algemeen aanvaarde theorie met een kenmerkende fasering die de mogelijkheid biedt de verschillende aspecten van economische, militaire en bestuurlijke ontwikkeling in een fragiele staat in een kader en in onderlinge samenhang te bestuderen. De benadering van Etzioni over de noodzakelijke basisveiligheid om een samenleving te stabiliseren en staatsvorming mogelijk te maken is een belangrijke aanvulling op de macro-theorie van Tilly. Hierdoor wordt deze theorie toepasbaar op het niveau van de individuele, fragiele staat. Smith geeft inzicht in de rol van de militairen in dit proces.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Na een korte beschrijving van enkele staatsvormingstheorieën die van belang zijn voor dit onderzoek, komen de uitdagingen op dit gebied in fragiele staten aan bod. Daarna worden de rol en verantwoordelijkheden van de gewapende interveniënt besproken op wiens schouders de taak rust de geïntervenieerde staat te helpen zich te stabiliseren en te functioneren.

1.1 Over staat en staatsvorming

'De' staat bestaat niet, "iedere staat wordt door een verschillende mate van 'stateness' gekenmerkt welke zich in de loop der tijd wijzigt" (Koch 1993, 23). Een nationale staat beschikt, volgens het Verdrag van Montevideo uit 1933, over een permanente bevolking, een min of meer scherp omlijnd grondgebied, een regering, en de bevoegdheid om betrekkingen met andere staten aan te gaan (Kersbergen 1999, 76). Deze basiscriteria hebben betrekking op de effectiviteit van de staat en zijn later aangevuld met onafhankelijkheids- en zelfbeschikkingscriteria (AIV 2004, 6-7).

Soevereiniteit[1] is het essentiële kenmerk van een staat.[2] Dit houdt in dat de staat het opperste gezag vertegenwoordigt – interne soevereiniteit – en zijn heerschappij gevestigd heeft over een begrensd territorium dat als zodanig ook door andere staten erkend wordt – externe soevereiniteit (R. Jackson 2007, 5-10). De Britse politiek filosoof Thomas Hobbes stelde kernachtig dat de soevereine staat over twee zwaarden beschikt om zijn gezag te laten gelden: "the 'sword of justice' against domestic threats (…) and the 'sword of war' against foreign threats" (Hobbes 1998 [1642], 176-178).

De rol van de krijgsmacht ligt duidelijk in het bewaken van de externe soevereiniteit.[3] Voor wat betreft de interne soevereiniteit, waarborgt de soeverein de vrede en veiligheid door algemeen geldende regels te stellen en te handhaven, op een zodanige wijze dat geweld kan worden voorkomen, of althans tot een minimum beperkt (Kinneging 1995, 28). Het geheel van algemeen geldende regels (het recht) is een belangrijk instrument van een soevereine staat om vrede en veiligheid te waarborgen. Ultimum remedium heeft de staat de beschikking over een 'zwaardmacht': een politieapparaat en een leger.

De staat is de enige instantie die legitiem regels kan opleggen aan de bevolking die op zijn grondgebied woonachtig is (en deze met geweld kan afdwingen), belasting kan heffen en onafhankelijk is.[4] Belasting is een voorwaarde om de instellingen te bekostigen die de

1 Stephen Krasner onderscheidt vier vormen van soevereiniteit: domestic; interdependence; international legal; en Westphalian sovereignty (1999, 9-25). In deze studie draait het om domestic sovereignty: "referring to the organization of public authority within a state and to the level of effective control exercised by those holding power" (Krassner 1999, 9) en om Westphalian sovereignty: "An institutional arrangement for organizing political life that is based on two principles: territority and the exclusion of external actors from domestic authority structures" (Krassner 1999, 20).

2 Jackson laat in Sovereignty, Evolution of an Idea (2007) zien dat soevereiniteit verschillende gradaties en verschijningsvormen kent. Het is geen vaststaand historisch begrip. Tegenwoordig wordt erkend dat een strikt juridische benadering van het begrip soevereiniteit ontoereikend is, met name omdat staten steeds meer geconfronteerd worden met grensoverschrijdende bedreigingen.

3 Externe soevereiniteit wordt vaak geassocieerd met het afweren van externe bemoeienis. Dit staat ook wel bekend als het beginsel "par in parem non habet imperium" (een gelijke heeft geen macht over een gelijke).

4 Ik baseer me hierbij op Weber (1984), Tilly (1992), Krasner (1999) en Jackson (2007). Met name de opmerkingen van Weber zijn van belang. Hij stelt: "The state is a relation of men dominating men, a relation supported by legitimate (i.e. considered to be legitimate) violence" (1984, 33). Later schrijft hij: "Organized domination, which calls for continuous administration, requires that human conduct be conditioned to obedience, organized domination requires control of those material goods which in a given case are necessary for the use of physical violence. Thus, organized domination requires control of the personal executive staff and the material implements of administration" (1984, 35). En tenslotte: "The modern state is a compulsory association which organizes domination. It has been successful in seeking to monopolize the legitimate

heeschappij in stand houden en de onafhankelijkheid[5] van de staat waarborgen, zoals veiligheidsinstituties en rechterlijke macht (Weber 1984, Tilly 1992, 96-99). Hoewel gezag tot op zekere hoogte kan worden afgedwongen is er voor duurzaam staatsgezag wederkerigheid nodig in de gezagsrelatie tussen burger en staat, en behoeft dit acceptatie tussen staten onderling (Kinneging 1995, 27, Sharp 2012 [1993], 26-36). Hiermee is duidelijk dat staatsgezag en staatsvorming zowel een interne als een externe dimensie hebben.

In deze studie wordt het begrip 'staat' gevolgd in de betekenis die Max Weber[6] er aan gaf, namelijk als een politieke samenlevingsvorm waarbij, als gevolg van arbeidsdeling en specialisatie, ordehandhavende lichamen (politie, leger, justitie) het monopolie hebben verworven op legitieme geweldsuitoefening. De staat is dus een onafhankelijke rechtsgemeenschap van mensen op een bepaald grondgebied. Max Weber definieerde een (functionerende) staat als, "a human community that [successfully] claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory" (Weber 1946, 78). De Amerikaanse onderzoeker Joel Migdal definieerde op basis van Weber de ideaaltypische staat als (Migdal 1988, 19):

> "(…) [A]n organization, composed of numerous agencies led and coordinated by the state's leadership (executive authority) that has the ability or authority to make and implement the binding rules for all the people as well as the parameters of rule making for other social organizations in a given territory, using force if necessary to have its way."

De essentie van het kenmerkende geweldsmonopolie is volgens Francis Fukuyama, "The capacity to make people comply with the state's laws" (Fukuyama 2004, 21). Hierbij is het de vraag wat een geweldsmonopolie in de praktijk inhoudt, vooral omdat een werkelijk monopolie in de praktijk eigenlijk niet haalbaar is (Koch 1993, 16). Daarom spreken veel onderzoekers niet van een geweldsmonopolie maar van een "monopoly on the means of large scale violence" (Tilly 1985, Guistozzi 2011, 7-10). In deze studie interpreteer ik het geweldsmonopolie op die wijze.

De macht van de staat wordt niet alleen uitgedrukt door de fysieke grenzen die een gebied afbakenen waarbinnen de nationale instellingen functioneren, maar tevens door de erkenning van de staat door andere staten. In zijn proefschrift Over Staat en Statenvorming (1993) gebruikt de Nederlandse politicoloog Koen Koch de term 'statenvorming' om te benadrukken dat een staat nooit op zichzelf staat. Staten kristalliseren zich ten opzichte van elkaar uit (Buzan en Waever 2003). De ontwikkeling van de staat zelf hangt samen met de locale

use of physical force as a means of domination within a territory. To this end the state has combined the material means of organization in the hands of its leaders, and it has expropriated all autonomous functionaries of estates who formerly controlled these means in their own right" (1984, 37).

5 Dit staat ook bekend als: rex est imperator in regno suo (de vorst is keizer in zijn eigen rijk). Hij vaardigt wetten uit die niet via een hogere rechtsinstantie toetsbaar zijn.

6 Weber omschrijft de (soevereine) staat als,"Ein anstaltmäsziger Herrschaftsverband (...) der Innerhalb eines Gebietes die legitime physische Gewaltsamkeit als Mittel der Herrschaft zu monopolisieren mit Erfolg getrachtet hat." (Op. Cit. Tromp 2007, 316).

context (Bigo 2001). Het onderscheid tussen statenvorming en staatsvorming blijkt echter lastig te maken. Omdat het primair gaat om de organisatie van 'gezag' in de staat zelf, ligt de term 'staatsvorming' voor de hand, echter zonder uit het oog te verliezen dat deze afhankelijk is van de rol van andere staten – in uiteenlopende verschijningsvormen, zoals regionale grootmacht, kolonisator, of supermacht.

1.1.1 Staatsvorming

Voor staatsvorming is geen eenvoudig recept voorhanden. De soevereine staat is in de praktijk de uitkomst van een evolutie.[7] Volgens Koch is dit het gevolg van machtspolitiek: "staten zijn geen producten van politieke architectuur, maar het residu van machtspolitieke conflicten en strijd" (Koch 1993, 19). Daarnaast zijn interstatelijke oorlogen testcases voor de levensvatbaarheid van de staat. In zwakke, zich ontwikkelende staten is staatsvorming een probleem waarbij de vraag zich aandient in hoeverre klassieke staatsvormingstheorieën van toepassing zijn en in hoeverre staatsvorming is af te dwingen. Een voorbeeld is de problematische staatsvorming na dekolonisatie. Interne verdeeldheid, machtsstrijd tussen groepen, de zwakke economische basis en een grote afhankelijkheid van de kolonisator maakten het lastig voor deze staten om te functioneren als moderne staten (Migdal 1988, Migdal 2001, Veen 2004). Hoewel de grenzen vastgelegd waren moesten de staten zich de facto zowel intern als extern vormen.[8]

De Amerikaanse socioloog Charles Tilly onderzocht het Europese staatsvormingsproces in *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992* (Tilly 1992). Tilly onderzocht 'slechts' het Europese staatsvormingsproces – "a continuous aggressive competition for trade and territory among changing states of unequal size, which made war a driving force in European history" (Tilly 1992, 54) – waarbij hij aantoonde dat de uit de evolutie ontstane Weberiaanse staat zich in de praktijk bewezen heeft als een stabiele, functionerende politieke organisatievorm. Onder meer Ronald Cohen, Brian Brown en A.F.K. Organski (1981), Barry Buzan (2007), Antonio Giustozzi (2011) en Francis Fukuyama (2011) hebben gewezen op de grote (procesmatige) overkomsten tussen het (door Tilly onderzochte) Europese staatsvormingproces en dergelijke processen elders. Tilly merkte zelf op dat, "The European state-building

7 Uit gecombineerd historisch en sociaalwetenschappelijk onderzoek van klassieke auteurs als Otto Hintze, Max Weber en Norbert Elias blijkt staatsvorming een beschavingsproces dat zich uitstrekt over eeuwen en niet doelmatig 'ontworpen' is maar het resultaat van maatschappelijke en sociale processen (Tromp 2007, 319).

8 Waren onder de kolonisator de sociale verschillen onder grote delen van de inheemse bevolking aanvankelijk nog bescheiden, na de onafhankelijkheid vormden zich in veel staten gesloten groepjes van politieke leiders met loyale militairen, politieagenten en ambtenaren in hun kielzog die zich meester maakten van alle profijtelijke zaken waartoe openbare functies toegang gaven. Na hun onafhankelijkheid zagen veel nieuwe staten zich hierdoor opgezadeld met een geld verslindende vorm van cliëntalisme en een (parasitaire) patrimoniale ordening van incompetente, machtbeluste en corrupte regeringsleiders die zich aan niemand verantwoording verschuldigd voelden en grootschalig publieke middelen voor privé doeleinden gebruikten (zie bijvoorbeeld Migdal 1988, Brock e.a. 2012). Voorbeelden zijn Alberto Fuijmori (Peru), Mobuthu (Zaïre), Sani Abacha (Nigeria), Robert Mugabe (Zimbabwe), Arap Noi (Kenia), Ferdinand Marcos (Filipijnen), Suharto (Indonesië). Dit was mogelijk omdat het in deze gedekolonialiseerde staten doorgaans ontbrak aan een mondige bevolking, een geschoolde middenklasse, bestuurders met bestuurservaring en aan belastinginkomsten om de van de kolonisator geërfde zware staatsstructuur te laten functioneren. Daarnaast weigerden delen van de bevolking zich te onderwerpen aan de wet en het openbaar gezag. De staat onderdrukte bevolkingsgroepen – met name als ze politieke macht of controle over natuurlijke hulpbronnen opeisten, wat vaak gepaard ging met separatisme.

experiences will not repeat themselves in new states. The connections of the new states to the rest of the world have changed too much", met name omdat, "military conquest no longer plays a major role in the state-building process" (Tilly 1975, 81). Tilly heeft hier een punt. Het is echter, volgens onder meer Stein Rokkan en Barry Buzan, de waardeketen[9] die uit het Europese staatsvormingsproces kan worden afgeleid die ook elders bruikbaar is (Rokkan 1975, 598-600 en Buzan 2007, 92-100, zie bijvoorbeeld ook Rear 2008, 24-49 en Brock e.a. 2012, 25-35). Deze waardeketen kan worden gebruikt om het evolutionaire staatsvormingsproces elders te duiden en met name om staatsvorming in zwakke, zich ontwikkelende staten in te kaderen.

Tilly richtte zich vooral op de wisselwerking tussen interne en externe factoren om de evolutionaire staatsontwikkeling in Europa te duiden. Hij behandelde de samenhang tussen de vorming van een staatsapparaat, belastingen en oorlog en hun effect op de endogene en exogene staatsvormingsprocessen. Het endogene proces betekent bij de vestiging en handhaving van het geweldsmonopolie van een staat, het overeenkomstige verlies van dit monopolie door andere organisaties en individuen binnen de grenzen van de staat (Koch 1993, 20-23). Het exogene proces gaat over de strijd met andere zich vormende staten om de grenzen van de staat vast te stellen. De vraag is hoe deze twee processen zich tot elkaar verhouden om tot een functionerende staat te komen (Buzan 2007, 99). Anders gezegd, welke dichotomie is er tussen binnenlandse en internationale politiek?

Tilly onderscheidde een dubbel proces van state making en een war making. Hij toonde aan dat oorlog en de voorbereiding daarop, in combinatie met het verkrijgen en handhaven van het gewelds- en belastingmonopolie van de staat, als katalysator werken bij het staatsvormingsproces. Het opbrengen en mobiliseren van arbeidskrachten, kapitaal en (natuurlijke) hulpbronnen voor het voeren van oorlog vereisten de opbouw van een steeds beter georganiseerde staatsbureaucratie. De organisatie van dwang, de voorbereiding op oorlog en de relaties tussen staten staan daarom centraal in het staatsvormingsproces. Hij vatte dit kernachtig samen met de stelling dat: "War made the state and the state made war" (Tilly 1992, 67-95). De Amerikaanse politicoloog Bruce Porter heeft de invloed van oorlog op staatsvorming en met name op democratisering verder uitgewerkt in War and the Rise of the State (1994). Hij stelt, "Modern warfare centralized power in the short term but helped democratize political life over the long run" (Porter 1994, 298).

Tilly is er, net als Porter, van overtuigd dat dwang (coercion) en het beheersen van dwang cruciaal zijn in het staatsvormingsproces. Degene die steeds meer middelen voor het uitoefenen van dwang weet te vergaren (mannen, wapens en voorraden) en deze op de juiste plaats weet te concentreren, wordt heerser over een bepaald gebied (Tilly 1992, 11-16). De wijze waarop de heerser de middelen voor zijn heerschappij aan de bevolking onttrekt schept "an infrastructure of taxation, supply and administration" (Tilly 1992, 20). De evolutie van die

9 De waardeketen (Value Chain) is een bedrijfskundig concept dat een keten van achtereenvolgende primaire en ondersteunende activiteiten beschrijft waarbij de producten bij iedere activiteit enige waarde verwerven. De waardeketen geeft het product meer toegevoegde waarde dan de som van de afzonderlijke delen.

heerschappij en het opzetten van een dergelijke organisatorische structuur leiden tot het ontstaan van staten en politieke constellaties (Tilly 1992, 70). Porter wijst in dit verband op de noodzakelijke collectivistische inspanning om oorlog te voeren, met name in geval van totale oorlog. Een staat kon alleen succesvol zijn in een oorlog indien (Porter 1994, 298),

> "(…) the civil society was strong enough to force political leaders in a bargaining position – trading political concessions for the sinews of war. Whenever the violence and degenerative effects of war overwhelmed civil society, there was left no counterweight to the raw power of the central state; despotism or totalitarism invariably resulted."

Dat een samenleving zich verbindt aan de leider of het leiderschap bevordert in de optiek van Porter de noodzakelijke eenheid. Het is hierbij overigens niet nodig dat staat en natie samenvallen en aldus een natiestaat vormen. Zolang de diverse groepen binnen een staat voldoende gemeenschappelijkheid en gezamenlijkheid ervaren, en zij een politieke en maatschappelijke organisatie vormen, is dit al voldoende. Dit is bijvoorbeeld het geval in een verzuilde staat of in een (con)federatie (zie bijvoorbeeld Lijphart 1999 en 2008).[10] Het zijn daarbij niet alleen de intrastatelijke oorlogen die de eenheid bevorderen, maar ook burgeroorlogen. Porter merkt op, "(…) civil wars played an equally crucial role in shaping states. By triumphing in civil wars, central governments established their authority and asserted the all-critical monopoly on violent force that Max Weber identified as the essence of the modern state" (Porter 1994, 2). Sterker nog, "Unity is always realized by brute force" (Porter 1994, 12).[11]

De doorslaggevende factoren in staatsvorming zijn, nog steeds volgens Tilly, naast de beschikbaarheid van middelen en kapitaal: de verhoudingen tussen de voornaamste sociale klassen en tussen bevolking en staat, en de bereidheid om als (homogene) eenheid op te komen voor het belang en de veiligheid van de staat. Op deze wijze verwerft de overheid een handhaafbaar belasting- en geweldsmonopolie dat de basis vormt voor het functioneren van de staat. Dit verklaart waarom ieder staatsvormingsproces uniek is. Er zijn echter wel overeenkomsten die leiden tot een kenmerkende fasering in een staatsvormingsproces. Hiermee biedt Tilly's theorie de mogelijkheid voor een conceptueel raamwerk om daarmee staatsvorming in fragiele staten te analyseren.

1.1.2 Staatsvormingsprocessen

Tilly onderscheidt drie soorten staatsvormingsprocessen: coercion-intensive, capital-intensive en de combinatie van twee voorgaande, capitalized-coercion (Tilly 1992, 30, 132). Het coercion-intensive proces komt voor in gebieden waar maar weinig steden zijn, waar landbouw domineert en rechtstreekse dwang (slavernij, horigheid, lijfeigenschap) een grote rol speelt

10 Een voorbeeld is de verzuiling in Nederland waarbij Nederlanders binnen hun zuil gezamenlijkheid ervoeren en niet met de mensen binnen de andere zuilen. Het waren de politieke leiders die consensus zochten en met elkaar konden regeren.

11 Porter wijst in dit verband op de sterke afname van het aantal politieke entiteiten in Europa van meer dan duizend in de 14e eeuw naar zo'n 25 in de 20e eeuw (Porter 1994, 12).

(Tilly 1992, 137-143). Kapitaal is schaars (het kapitaal is in handen van een kleine groep waarmee de massa gemanipuleerd kan worden) en mankracht en dwang zijn juist overvloedig waardoor relatief gemakkelijk en goedkoop een groot leger op de been kan worden gebracht door overeenkomsten met de landadel te sluiten. In de capital-intensive staatsvormingszones komen juist veel steden voor; hier is handel belangrijk en overheerst de op ruil en markt afgestemde productie (Tilly 1992, 143-151). Kapitaal is hier ruim voorhanden, maar er is relatief minder eigen mankracht (geboren op het eigen gebied) beschikbaar om oorlog mee te voeren.

De aanhoudende schaalvergroting van oorlog en de steeds verdere commerciële, diplomatieke en militaire verwevenheid hebben tot gevolg dat de capitalized-coercion strategieën het meest succesvol zijn (Tilly 1992, 151-160). Dit soort strategieën staat model voor de vorming van de moderne, nationale staat waarbij staten zowel beschikken over een grote, te mobiliseren bevolking als over kapitaal om grote legers in het veld te brengen. Kenmerkend voor dit type is dat de staat nog efficiënter en effectiever hulpbronnen kan mobiliseren om hiermee oorlog te voeren dan volgens de louter capital-intensive en coercion-intensive manier mogelijk was (Tilly 1992, 94-95).

In het algemene staatsvormingsproces groeit, nog steeds volgens Tilly, de wederzijdse afhankelijkheid van staat en bevolking (Tilly 1992, 70). Hierachter gaat een proces schuil dat zich in vier fasen voltrekt: patrimonialisme, makelaardij, nationalisering en specialisering (Tilly 1992, 122). In de patrimoniale fase (die in grote delen van Europa tot in de vijftiende eeuw duurde) werden oorlogen gevoerd door stedelijke milities, feodale leenmannen, huurlingen en anderen; het benodigde kapitaal werd via schatplicht en landrente door de vorsten aan de bevolking onttrokken. Het was een periode van "intensely fragmented sovereignty", waarbij de machthebbers tevens de belangrijkste militaire bevelhebbers waren die op basis van "kin groups, neighbors, sworn communities of warriors or combinations of the three" gevormd werden (Tilly 1992, 184). In de makelaardijfase (die in grote delen van Europa van de vijftiende tot achttiende eeuw duurde) werden huurlingenlegers door vorsten en andere regionale leiders ingehuurd. Ze financierden deze met leningen van banken, de opbrengsten van staatsindustrieën en belastingen om zo hun macht in een bepaald gebied te vestigen. De nationaliseringfase begon in Europa in de achttiende eeuw; de krijgsmacht werd daarin gerekruteerd uit de eigen bevolking en het benodigde kapitaal werd rechtstreeks aan de bevolking onttrokken. In de negentiende eeuw kwam de krijgsmacht in Europa in de specialisatiefase en werd deze een afzonderlijk deel van de staat.

In de vier fasen gaat het niet om oorlogvoering per se, maar om de voorbereiding op oorlog en de handhaving van de eigen veiligheid door middel van bijvoorbeeld belastingheffing, gezondheidszorg, bevolkingsregistratie, dienstplicht, veteranenbeleid en infrastructuur. Naarmate het staatsvormingsproces vordert, wordt de rol van de burgerij groter en neemt de directe invloed van de heerser af; een duurzame, steeds complexere wederkerige relatie tussen staat en burgerij ontstaat (Tilly 1992, 96-107). In gebieden waar een capitalized-coercion strategie werd gevolgd, zoals in Frankrijk en Groot-Brittannië gedurende de achttiende en

negentiende eeuw, kwamen een ingenieus belastingsysteem, bestuur, institutionalisering en een staand leger tot stand. Dit systeem was zo efficiënt en effectief, dat de capitalized-coercion staatsvorm vanaf de achttiende eeuw dominant werd in Europa (Tilly 1992, 20-28). Tilly meent daarom dat 'militarization = civilization' (Tilly 1992, 122).[12]

Om te voorzien in de stijgende kosten van oorlogvoering, dan wel in het voorkomen van oorlog of de voorbereiding op de strijd, en ter handhaving van het geweldmonopolie bij de staat, moeten op een steeds intensievere en verdergaande manier hulpbronnen aan de bevolking worden onttrokken: een ontwikkeling van direct naar indirect bestuur vindt plaats en een centraal overheidsapparaat wordt opgezet. Het vertrouwen op de adel en geestelijkheid in lokale regio's maakt plaats voor een systeem van dienaren van de staat, de ambtenaren. De staat kan hierdoor steeds grotere gebieden beheersen en ongeregeldheden voorkomen.

De schaalvergroting van de staat heeft consequenties voor de bestuurbaarheid. Volgens de Amerikaanse politicoloog Robert Dahl moet, om politieke gelijkheid op grote schaal te bewerkstelligen, de directe participatie van de burger in het bestuur van de stadstaat worden vervangen door een vertegenwoordigend stelsel (Dahl 1989, 13-24, 213-224).[13] Het positieve hieraan is dat daarmee de grootte van de staat niet langer een beperking is, omdat de burgerij zich via verkiezingen laat vertegenwoordigen. Bovendien kunnen de rechten van het individu worden uitgebreid – de stadstaat kende geen individuele en onvervreemdbare rechten (inclusief politieke rechten) los van de gemeenschap. Verder ontwikkelt zich meer ruimte voor de representatie van de verscheidenheid van de bevolking, waardoor de kans op conflicten binnen de staat afneemt en er aldus een sterke staat ontstaat.

Nu het conceptuele verloop van staatsvorming uiteen is gezet, wordt vervolgens ingegaan op het specifieke geval van staatsvorming in een fragiele staat. Hiertoe is het van belang eerst inzicht te krijgen in het wezen van een fragiele staat.

1.2 Fragiele staten

In het rapport van de Nederlandse Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over crisisbeheersingsoperaties, worden fragiele staten omschreven als staten met een overheid die nauwelijks functioneert, die niet in staat of bereid zijn basisfuncties als armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten te vervullen en die nauwelijks geaccepteerd worden door zowel de eigen bevolking als door andere landen (AIV 2009, 11). De (weder)opbouw van effectief en verantwoordelijk overheidsgezag in fragiele staten is daarom een grote uitdaging.

12 Deze stelling moet worden genuanceerd. Militarisering en civilisering zijn niet bepaald identiek. Voorbeelden zijn Nazi-Duitsland, Noord-Korea en Birma. Wel is het zo dat de grote beschavingen in het verleden mede berustten op het vermogen grote strijdkrachten te organiseren.

13 Dahl stelt in Democracy and Its Critics (1989) dat een ideale democratie aan vijf criteria voldoet: "Effective participation in which citizens must have adequate and equal opportunities; voting equality at the decisive stage; enlightened understanding; control of the (political) agenda; and inclusiveness."

Aan de fragiliteit ligt veelal een uniek samenstel van oorzaken ten grondslag (Buzan 2007, 92-100, Collier 2007, 17-75, Brock e.a. 2012, 14-24). De Britse econoom Paul Collier wijst op een disfunctionerende overheid, machtsmisbruik en 'beperkende omstandigheden' – zoals geografische ingeslotenheid op het land, een ongunstig klimaat, karige bodemgesteldheid, een eenzijdig en kwetsbaar exportpakket en gebrekkige economische ontwikkeling. Het zijn ingrediënten voor een 'Conflict Trap': het bestuur van de fragiele staat is zwak, kwetsbaar en vatbaar voor intern en extern misbruik, met alle gevolgen van dien. Intern misbruik kenmerkt zich vaak door patrimonialisme, dat zich uit in ongebreidelde zelfverrijking door overheidsfunctionarissen en vriendjespolitiek. Extern machtsmisbruik heeft te maken met het tegen minimale kosten grondstoffen winnen alsmede het drijven en toelaten van handel in verboden goederen, zoals wapens, drugs en mensen. Hierdoor komt een functionerende (legale) economie niet van de grond.

Susan Rice en Robert Patrick van de Amerikaanse Brookings Institution categoriseren de minder en slecht functionerende staten in hun The Index of State Weakness in the Developing World als 'failed states', 'critically weak states' en 'weak states'. De eerste twee categorieën worden ook wel fragiele staten genoemd (Rice en Patrick 2008, 14):

> "They [the fragile states, AW] lack the ability to effectively control substantial portions of their territory, and they are all currently in conflict. Their governments are unable and/or unwilling to provide for the essential human needs of their people – in terms of security as well as adequate food, clean water, health care, and education. Their abysmal overall scores reflect the vicious cycle of collapsed security environments that result in (and may sometimes be fueled by) poverty, decaying political institutions, bankrupt economies, and miserable social conditions."

Fragiele staten worden binnen het Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) project van de Canadese Carleton universiteit gekarakteriseerd als (CIFP 2006):

> "States that lack the functional authority to provide basic security within their borders, the institutional capacity to provide basic social needs for their populations, and/or the political legitimacy to effectively represent their citizens at home or abroad."

Deze laatste omschrijving is volgens Frances Steward en Graham Brown, die aan de Britse Oxford Universiteit een uitgebreid onderzoek deden naar fragiele staten, de meest gangbare karakterisering van fragiele staten (Steward en Brown 2009, 2-3). In dit onderzoek wordt daarom uitgegaan van de definitie van een fragiele staat van het CIFP.

Op basis van de voorgaande karakterisering en definiëring van de fragiele staat bevindt zo'n staat zich in de eerste fase van het staatsvormingsproces zoals Tilly die schetst. Net als in de laatmiddeleeuwse en vroegmoderne periode in Europa zijn de politieke structuren een uitdrukking van de gespreide machtsverhoudingen. Dit was toen het gevolg van het feodale systeem. In de tegenwoordige fragiele staten wordt dit toegeschreven aan de patrimoniale

ordening (Migdal 1988, 21-24 en Buzan 2007, 65-74). Specifieker dan Tilly wijzen ondermeer Geoffrey Parker in The Military Revolution (1988), Brian Downing in The Military Revolution and Political Change (1992) en Alberto Giustozi in The Art of Coercion (2011) er op dat het ontstaan van het statenstelsel gepaard ging met militaire revoluties. Ze zijn preciezer in de analyse van hoe de (gedwongen) extractie van kapitaal en hulpbronnen op de vorm van de staat inwerkte. Staten die in langdurige oorlogen verwikkeld waren, en dus hoge kosten hadden, verloren hun middeleeuwse instituties. Het contractachtige karakter van de sociale relaties, de speciale verhouding tussen de staat, de heersers, de kerk en de feodale versplintering zorgden voor onoverkomelijke spanning (Duby 1980, Becker 1999, 42). Omdat het voor de feodale heerser (de vorst) niet mogelijk bleek om via onderhandeling met de instituties aan het benodigde middelen voor oorlogvoering te komen, werd hij gedwongen deze te liquideren of buiten spel te zetten. Daarmee ontstond een nieuwe situatie die Giustozzi treffend beschrijft (Giustozzi 2011, 30):

> "Given the weakness of feudalism in particular and in general of decentralised systems, it is not surprising that the centralisation of patronage was widely adopted to achieve polity consolidation. It implied the ruler trying to establish exclusive control over as many sources of wealth as possible, which could then be redistributed to create political support. The real problem with the centralisation of patronage is how to achieve it. Apart from the radical option of an all-out war, always a risky choice because of its uncertain outcome, a more frequent option was brinkmanship, a tactic that political leaders often used to force partners and adversaries to concede as much as possible."

Om te voorkomen dat het 'imperium' ineenstortte, bouwde de machtigste feodale heerser een centralistisch staatsapparaat zodat hij in de eigen extractie van middelen voor oorlogvoering kon voorzien en waarmee hij zijn macht consolideerde. Giustozzi merkt op dat, "Once state formation takes off, implementing and strengthening command and control from the centre becomes one of the key problems characterising the primitive accumulation of coercive power" (Guistozzi 2011, 29). In theoretische zin werd hiermee voorzien in de overgang naar de tweede fase van het staatsvormingsproces zoals Tilly dat beschrijft.

De bestudering van de overgang van het feodale tijdperk naar een eerste vorm van een georganiseerde staat geeft inzicht in de formering van een functionerende staat. Vanwege de conceptuele overeenkomsten biedt het inzicht in de noodzakelijkheid van het doorbreken van het cliëntelisme, de patrimoniale ordening en andere uitwassen van instabiliteit in fragiele staten alsook in het belang van soevereiniteit en vooral legitimiteit. Het creëren van duurzame veiligheid is de crux in de stabilisatie van fragiele staten en komt tot uitdrukking in de strijd met de tegenstanders van een functionerende staat zoals krijgsheren en maffiaachtige en guerrilla-achtige groeperingen. Over dergelijke groeperingen schreef Charles Callwell in Small Wars (1990 [1906], 90) dat, "The more nearly the enemy approximates in system to the European model, the less marked is the strategical advantage he enjoys".

1.2.1 Soevereiniteit en legitimiteit

Een fragiele staat kan binnen de bovenstaande definitie soeverein zijn, maar een functionerend bestuur en legitimiteit ontbreken; een kwestie van 'niet-gezaghebbend machthebben' (Zijderveld 1985). Legitimiteit behelst maatschappelijke aanvaarding van (gedrags)regels; het zet macht om in autoriteit. Dit brengt vervolgens verwachtingen en verantwoordelijkheden met zich mee. Andersom geredeneerd betekent legitimiteit ook dat de gezagsdragers gehoorzaamd worden en draagvlak en steun voor hun beleid ontvangen. De mate van legitimiteit is afhankelijk van de wederzijdse acceptatie. Met het 'vier-fasenmodel' van Tilly in gedachten, lijkt er een verband te bestaan tussen de ontwikkeling van maatschappelijke processen en de voortgang van het staatsvormingsproces. Immers, als 'machthebbers' handelen binnen de vastgestelde (en gelegitimeerde) wettelijke kaders en de gekozen beleidslijnen, dan is er steun en draagvlak voor hun beleid. Hun beleid en handelen is daarmee 'voorspelbaar' binnen het afgesproken kader en komt ten goede aan de samenleving.

De mate van eenheid van de samenleving is een indicator voor stabiliteit en daarmee voor de legitimiteit van de staat en het bestuur. Immers, in de (veelal heterogene) fragiele staat is er een neiging tot patrimoniaal winner-takes-all gedrag door de dominante groep (Migdal 2001, 58-94, Duffield 2007, 170-180). Hierdoor zijn er geen mogelijkheden tot machtsdeling met andere groepen aanwezig. Legitimiteit wordt dan een probleem. Het gaat dan in feite over de dictatuur van één bepaalde groep over andere groepen in de staat. De Canadese politicoloog Kalevi Holsti gebruikt in The State, War and the State of War de mate van legitimiteit als indicator voor effectief bestuur (Holsti 1996, 82-98). Hij merkt op dat niet de relaties tussen staten, maar juist het karakter van de staten zelf en het gebrek aan legitimiteit de reden zijn voor het ontstaan van (intrastatelijke) conflicten.[14] De Amerikaanse politiek-econoom Prakash Sethi stelt dat legitimiteit zogeheten verticale en horizontale dimensies heeft (Sethi 1975). De verticale dimensie betreft 'the right to rule' met 'responsible authority' en 'voluntary subordination'. De horizontale dimensie betreft het lidmaatschap van een 'political community' met 'mutual acceptance and tolerance at elite and mass levels'. Omdat de twee dimensies elkaar beïnvloeden kan een legitimacy gap[15] ontstaan waarbij de burgers en de staat geen gedeelde verwachtingen hebben – met name op het gebied van veiligheid, participatie in de staat en de samenleving en de verdeling van middelen (Kleinnijenhuis 2008, 72-76). Naarmate de legitimacy gap wijder wordt – de acceptatie van het staatsgezag neemt af – neemt de kans op binnenlands geweld toe.

14 Holsti (1996, 19-40) noemt dit 'wars of the third kind'. 'Wars of the first kind' zijn geïnstitutionaliseerde oorlogen, 'wars of the second kind' zijn totale oorlogen. Wars of the third kind zijn oorlogen in het lagere deel van het geweldspectrum (low intensity conflicts) of 'new wars' volgens Mary Kaldor (2007).

15 Sethi (1975) defineert de 'legitimicy gap' als, "an expectancy gap indicating a discrepancy between an organization's actions and society's expectations of this organization". Kleinnijenhuis is preciezer (2008, 73): "A legitimacy gap exists when an organization is evaluated negatively, usually because of a discrepancy between perceptions of organizational behavior or between organizational performance, and society expectations." Het is een term die vooral in het organisatie-management gebruikt wordt om aan te geven dat de legitimiteit van de organisatie in gevaar is wanneer de verwachtingen van het relevante publiek (de belanghebbenden) conflicteren met de prestatie van de organisatie.

De politicoloog van Afghaanse origine en voormalig minister van financiën van Afghanistan Ashraf Ghani en de Britse politicologe Clare Lockhart gebruiken in hun Fixing Failed States een zogeheten sovereignty index die een indicatie geeft voor het presteren op de door de schrijvers onderscheiden verschillende basisfuncties van een staat (Ghani en Lockhart 2008, 164).[16] Deze functies vormen een geïntegreerd geheel, waarbij het aspect van veiligheid verder gaat dan het bieden van fysieke veiligheid, en ook betrekking heeft op het vermogen van een staat om economische en politieke veiligheid te bieden (Ghani en Lockhart 2008, 124-166). De sovereignty index – een indicator voor "The disjunction between the de jure assumption that all states are 'sovereign' regardless of their performance" (Ghani en Lockhart 2008, 21) – wordt bepaald aan de hand van een sovereignty gap, "A glaring gap [that] exists between the de jure sovereignty that the international system affords such states and their de facto capabilities to serve their populations and act as responsible members of the international community" (Ghani en Lockhart 2008, 3-4).

De combinatie van de legitimacy gap en de sovereignty gap geeft een indicatie voor de fragiliteit van een staat. Zoals eerder gesteld is een fragiele staat een disfunctionerende staat waarbij het staatsgezag zowel internationaal als nationaal nauwelijks geaccepteerd wordt. Een fragiele staat is per definitie instabiel en disfunctionerend; een functionerende staat is een stabiele staat met een voorspelbaar beleid, wat inhoudt dat "(…) changes occur only within known limits. In other words, the misfortune of individual actors or relations does not trigger damaging chain reactions that threaten the system as a whole. 'Known limits' can be interpreted as socially acceptable or calculated risks" (Buzan, Waever en de Wilde 1998, 107).

Gesteld kan worden dat in een evolutionair staatsvormingsproces, zoals Tilly dat onderzocht, gaandeweg de legitimacy gap en de sovereignty gap worden verkleind. Een vraag die zich opdringt in het kader van interventies in fragiele staten, en waarop deze studie een antwoord tracht te geven, is in hoeverre dit proces te versnellen is. Immers, de fragiele staat is geconfronteerd met een dilemma. De horizontale legitimiteitsdimensie moet sterk zijn om meer homogeniteit binnen de samenleving op te bouwen, eenheid te creëren en legitimiteit te verschaffen. Maar ook de verticale legitimiteitsdimensie moet sterk worden; de overheid moet op alle niveaus een zo groot mogelijk draagvlak, vertrouwen en steun hebben. Echter, de middelen en wil ontbreken veelal bij de leiders van een fragiele staat om de brede sovereignty gap te dichten, vooral vanwege de grote diversiteit van de groepen in het land en het daarmee gepaard gaande gebrek aan eenheid. Bovendien is het twijfelachtig of de burgerij inderdaad de heerschappij van de politieke leiders accepteert. Door de veelal slechte sociaal-economische omstandigheden in de fragiele staten is de bevolking vooral bezig te overleven, waardoor de wil van de bevolking om mee te werken aan een hogere institutie gering is.

16 De tien functies zoals genoemd in Fixing Failed States (Ghani and Lockhart 2008, 3-4) zijn: "legitimate monopoly on the control over the means of violence and use of force; administrative control; management of public finances; investment in human capital; delineation of citizenship rights and duties; provision of infrastructure services; formation of the market; management of the state's assets (including the environment, natural resources, and cultural assets); international relations (including entering into international contracts and public borrowing); and rule of law."

Samenvattend, de fragiele staat heeft aanzienlijke legitimacy en sovereignty gaps die deze niet kan dichten. Dergelijke staten zitten gevangen in een vicieuze cirkel: "Everything it does to become a strong state actually perpetuates its weakness" (Holsti 1996, 117).[17] Wellicht zou een interveniënt deze vicieuze cirkel kunnen doorbreken. Maar zou een interveniënt ook een functionerende staat kunnen bewerkstelligen? Kan een interventiemacht de leenman selecteren die vervolgens uitgroeit tot de absolute monarch in een staatsgebied? En welke rol spelen verkiezingen als middel tot legitimatie in dit proces? Een fragiele staat bevindt zich veelal in een (onderdrukte) gewelddadige crisis of in een intractable conflict[18], dat een symptoom is van diepere politieke en sociale problemen die niet zomaar met de introductie van een gekozen bestuur en regering kunnen worden opgelost. Mohammed Ayoob wijst in The Third World Security Predicament (1995) op het belang om bij het stabiliseren van een fragiele staat niet louter de interne machtsverhoudingen te bestuderen maar nadrukkelijk ook de externe dimensie van oppositionele groeperingen. Een nadere bestudering van het hiermee samenhangende patrimonialisme is nodig om in te kunnen schatten in hoeverre het te doorbreken is en daarmee de uitdaging te duiden voor staatsvorming in een fragiele staat.

1.3 Patrimonialisme

Patrimonialisme is een lastig te omschrijven begrip; ook Weber ontbeert een definitie ondanks het feit dat hij de term veelvuldig gebruikt in Economy and Society (1968).[19] Kenmerkend voor een fragiele staat is dat het de bevolking ontbreekt aan veiligheid in brede zin, en het de staat ontbreekt aan een functionerende organisatie die over de bevolking soevereine en legitieme macht uitoefent (Buzan 2007, 92-100). Er is sprake van een gebrek aan eenheid, het ontstaan van meerdere machtscentra en het feit dat de macht van de soeverein door de bevolking niet wordt geaccepteerd. In de lokale machtscentra gaat het om veelal tirannieke heersers die zich in een beperkt gebied van patrimoniale en autocratische praktijken bedienen om hun macht te bestendigen en waar mogelijk te vergroten (Fukuyama 2011, 336-354). In de patrimoniale situatie zijn er overeenkomsten met de machtstheorieën van Niccolo Machiavelli zoals hij die beschrijft in Discorsi (1997 [1519]) en Il Principe (1998 [1532]).[20]

17 Brock e.a. stellen in Fragile States (2012, 47) treffend: "To paraphrase Charles Tilly's well-known formulation with respect to European state making: fragile states make violence and violence makes fragile states. State fragility in this regard is both a cause and a consequence of violence. The inability of fragile states to maintain a Weberian monopoly of violence is crucial. The monopoly is continually pursued and challenged. In challenging and defending the monopoly, violent means are used. This violent self-help continually undermines the legitimacy of the state. Contending actors in fragile states tend to set in motion self-perpetuating processes of 'violence breeds violence'. Outsiders have frequently contributed to this interaction of state fragility and violence, through colonialism, their direct interventions since independence ands as a consequence of uneven globalization".

18 "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" (Crocker, Hampson and Aall 2004, 7-9).

19 Voor een discussie zie bijvoorbeeld Mentan, Dilemmas of Weak States (2004, 21-30).

20 In Discorsi bestudeert Machiavelli de wijze waarop in de Romeinse Republiek politiek werd bedreven – een voorbeeld van een succesvolle staat. In Il Principe gaat hij vooral in op de vraag in hoeverre (machts)politieke maatregelen en strategieën

De oorsprong van de macht bevindt zich hierbij aan de top van de hiërarchie. Er heerst een machtsspel tussen de heerser en zijn concurrenten, gevoed door haat, jaloezie, ambitie en opportunisme. Niets pleit tegen opportunistisch gedrag. Bij Machiavelli gaat het over enkelvoudige machtsrelaties met duidelijke, hiërarchische machtsafstanden en bijhorende gehoorzaamheid, volgzaamheid en onderwerping.[21]

Twee soorten patrimoniale heersers worden onderscheiden: roving bandits en stationary bandits. Gebaseerd op de benadering van de Amerikaanse econoom en socioloog Mancur Olson en de Amerikaanse politiek-econoom Martin McGuire zijn volgens de Duitse politiek-econooom, Thomas Wilke, roving bandits, "rulers without a realm of their own who use their armies to maximize their own incomes. In doing so, roving bandits are perpetually moving around, leaving a place after it is plundered" (Wilke 2002, 319-320). In tegenstelling tot de roving bandits, heersen de stationary bandits over een bepaald territorium (Wilke 2002, 320). Beide typen bandits proberen hun inkomen en macht te maximaliseren waarbij de roving bandit vooral de effecten op korte termijn op het oog heeft (hij rooft) en gedijt in anarchistische omstandigheden (Olson 1993). De stationary bandit wil daarentegen continuïteit en denkt meer in effecten op middellange tot lange termijn (McGuire en Olson 1996, 72). Hij begrijpt de noodzaak van enige wederkerigheid tussen zijn regime en zijn burgers om zijn heerschappij te kunnen continueren. Zo zal hij belasting heffen om de bevolking enige veiligheid, een hogere levensstandaard en een betere levenskwaliteit te bieden, en zo 'rust' onder de bevolking te creëren opdat hij zijn eigen belangen kan behartigen (McGuire en Olson 1996, 72, Hillman 2003, 45-47). De stationary bandit is desondanks een alleenheerser en potentaat, die vooral uit is op eigen gewin. Het lot van de bevolking is ondergeschikt aan zijn eigen doelstellingen (Barton and Walle 1997, 61-63). Enige vorm van organisatie en bestuur is nodig, maar moet vooral niet voorspelbaar zijn omdat juist de manipulatie van angst een belangrijk instrument is in de heerschappij van de stationary bandit (Olson 1991, 136-137).

Patrimonialisme binnen een regering die het karakter heeft van een stationary bandit, wordt volgens Weber gekenmerkt door de privatisering van de publieke macht door de alleenheerser, waarbij de regering c.q. de staat wordt beschouwd als zijn privédomein (Weber 1968 [1922], 1020-1042). Het is een vorm van autocratie met een systematische onderdrukking van tegenstanders: "a society where one person or clique is above the law" (McGuire en Olson 1996, 93). In de praktijk betekent dit dat openbare functies aan vertrouwelingen worden toegewezen, aan een elite die via patroon-cliëntrelaties met de top verbonden is. De 'King's Men' worden in functies geparachuteerd om de machtscontinuïteit van de heerser te garanderen; persoonlijke loyaliteit is belangrijker dan algemeen belang en welzijn. Politieke relaties zijn geprivatiseerd via informele netwerken en persoonlijke afhankelijkheidsrelaties. Medewerkers zijn niet zozeer officiële ambtenaren maar kameraden – goede, betrouwbare aanhangers en sterke volgelingen – die persoonlijk met de chef verbonden

werken in bepaalde omstandigheden. Hij laat hierbij morele aspecten de facto buiten beschouwing wat hem een dubieuze, amorele reputatie opleverde.

21 In meervoudige machtsrelaties is het uitgangspunt dat macht wederzijds afhankelijk en complementair is. Kenmerkend zijn een pluriform systeem en 'schikken en plooien'. Actiepatronen en samenwerking bepalen de machtsstructuren. Een belangrijke representant van dit denken is Michel Foucault.

zijn. De leider van een dergelijk regime beperkt de macht van zijn vertrouwelingen via frequente overplaatsingen en schuwt niet om andere lokale potentaten (ongeacht de vraag of het mede- of tegenstanders zijn) uit de weg te ruimen om de vorming van een rivaliserende macht te voorkomen. Dit alles vindt doorgaans plaats in een sfeer van onzekerheid, angst en wijdverbreide corruptie. Machthebbers op alle niveaus zetten daarom hun kwetsbare en vluchtige politieke macht zoveel en zo snel mogelijk om in tastbare economische macht. Het gaat de heersers daarbij dus niet om het opbouwen van een functionerende staat, maar om het vergaren van machtsbronnen voor zichzelf.

1.3.1 Patrimoniale ordening

De krijgsheren in de tegenwoordige fragiele staten vertonen overeenkomsten met de hierboven beschreven stationary bandits en roving bandits (Ignatieff 1993, Ignatieff 1999, Adams 2007, 37-38, Achterhuis 2007, 165-167, Giustozzi 2011, 31). Voor William Reno, een Amerikaan die vooral onderzoek deed naar de rol van krijgsheren in Afrika, zijn krijgsheren zelfzuchtig en produceren ze niet of nauwelijks publieke goederen zoals veiligheid, infrastructuur en onderwijs (Reno 2002, 106). Ze stellen eigenlijk alleen private goederen en diensten beschikbaar aan ontvangers die ze zorgvuldig selecteren. Ze voorkomen daarmee dat freeriders en hun (machts)concurrenten de (beperkte) publieke goederen die er wel zijn tegen hen zouden kunnen gebruiken. Dit geldt vooral voor de middelen waarmee de krijgsheren hun geld 'verdienen' – zoals diamantmijnen, opium en wietplantages en hardhoutbossen. Hier concentreren ze hun macht om zichzelf verder te verrijken en hun macht te continueren.

De twee soorten patrimoniale heersers vormen in de praktijk twee (overlappende) stadia in de patrimoniale ordening van het politieke stelsel: roving banditry gevolgd door stationary banditry. Volgens de staatsvormingstheorie van Tilly leidt deze evolutionaire ordening tot meer stabiliteit, continuïteit en de vorming van een (elementaire) staat in de daarop volgende fasen. Olson zegt hierover (Olson 1991, 136-137):

> "If a roving bandit settles down and decides to steal through regular taxation, and at the same time insists that he has a monopoly on theft in his domain, then those from whom he exacts taxes will, in spite of his exactions, have an incentive to produce and accumulate wealth. The rational stationary bandit will take only a part of income and taxes, because he will be able to exact a larger total amount of income from his subjects if he leaves them with an incentive to have a high level of production. If the stationary bandit successfully monopolizes the theft in his domain, his victims do not need to worry about the theft by others. If he steals only through regular taxation, his subjects know that they can keep whatever proportion of their output is left after they have paid their taxes."

De stationary bandit-fase kent dus een vorm van primair bestuur, alleen al omdat de burgers de stationary bandit compenseren – een vorm van belasting – in ruil voor hun veiligheid (Olson 1993, 568, Bates, Greif en Singh 2002, P. Jackson 2003, Peak 2003). De omgeving waarbinnen dit plaatsvindt vertoont gelijkenis met die van Hobbes: een (hypothetische)

'natuurtoestand' waarin mensen hunkeren naar veiligheid en vrede. Aan deze vorm van anarchie kan een einde komen als de mensen een vorm van gezag (Leviathan) boven zich stellen. Het is een vorm van gezag in het algemeen belang en welzijn van de bevolking dat niet alleen een convenant tussen het gezag en de bevolking is maar ook een convenant dat gehandhaafd dient te worden: "Convenants without swords are but words" (Hellsten 2006, 10-11, Adams 2007, 28-34). Als dit gebeurt is een eerste stap gezet in het staatsvormingsproces, omdat er een overgang heeft plaatsgevonden van anarchistisch geweld waarin roving bandits heersen, naar een vorm van stationary banditry – veelal een dictatuur of een totalitair systeem.

Daarna moet de daadwerkelijke vorming van de rechtsstaat plaatsvinden door de individuele burgers een tegenmacht te laten opbouwen. De overgang van een enkelvoudige naar een meervoudige machtsrelatie is een lastig proces (Newman 2006). Een machtsdelingformule moet worden gevonden die de legitimiteit van de staat niet ter discussie stelt maar waarbij wel transformatie van de macht van de stationary bandit naar een gecontroleerde overheid mogelijk wordt gemaakt. Daarbij moet het mogelijk zijn de burgerij op alle niveaus zo veel mogelijk bij het bestuur van de staat te betrekken. Anders gezegd, bij de overgang van de eerste naar de tweede fase van het staatsvormingsproces van Tilly wordt wat het leiderschap betreft overgegaan van een enkelvoudige naar een meervoudige machtsrelaties. Het idee van de 'natuurlijke hiërarchie', zoals dat bijvoorbeeld is terug te vinden in de werken van Machiavelli, wordt verlaten. Het gaat dan over een meervoudige ordening met machtsspelen tussen mensen die in principe elkaars gelijke zijn. Vanuit theoretisch perspectief houdt dit in dat waar Machiavelli alleen de positie binnen de macht problematiseerde, nu de hiërarchie zelf geproblematiseerd wordt. Filosofen als Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Karl Marx en Michel Foucault gaan daarbij steeds meer vertrouwen op sociale contracten en andere Verlichtingsinstrumenten om de scherpe kanten van de machtsstrijd weg te slijpen en een (functionerende) meervoudige ordening mogelijk te maken. Bij de overgang van de eerste naar de tweede fase van het staatsvormingsproces in een fragiele staat is het de vraag wanneer en hoe de bevolking directer bij het bestuur van de staat kan worden betrokken. Guistozzi wijst daarbij op de belangrijke rol van ideologie (Guistozzi 2011, 33), "Ideologisation is at odds with the patrimonial character of a state, and the ruler is likely to have sooner or later to rein it in, or accept the risk of being sidelined at some point." Ideologie is een belangrijke motivator, echter voor de uitwerking en implementatie ervan is een veilige, stabiele omgeving noodzakelijk.

De Amerikaanse socioloog en communitarist Amitai Etzioni geeft in zijn Security First these (2007) prioriteit aan basisveiligheid, "The conditions under which most people, most of the time, are able to go about their lives, venture onto the street, work, study, and participate in public life (politics included), without acute fear if being killed or injured – without being terrorized" (Etzioni 2007, 2). Die maakt het mogelijk dat een samenleving (weer) kan functioneren en dat vervolgens wederopbouw, inclusief de verbetering van de rechtsorde en de constitutionele orde, kan plaatsvinden. Een complicerende factor is dat niet alleen de overgang van een enkelvoudige naar een meervoudige ordening moet worden vormgegeven maar dat vooral ook het vertrouwen in de staat dient te worden hersteld. Immers,

in veel fragiele staten heeft zich eerst een proces voltrokken waarbij de functionerende staat is afgegleden naar een fragiele staat c.q. naar een vorm van anarchie. Die staat moet vervolgens weer gaan functioneren. Met andere woorden, die staat moet zich ontdoen van de anarchie terwijl er in die staat vele machtige personen zijn die juist belang hebben bij de anarchistische, instabiele situatie.[22] Guistozzi merkt op, "Warlordism often arises as a problem of command and control of military organisation and derives from the autonomisation of military commanders, who separate themselves from the political leadership" (Guistozzi 2011, 36). Hiermee snijdt Guistozzi het belang aan van loyaliteit van de zwaardmacht: "One often forgotten aspect of the famous Tillyan argument about the role of warfare in the development of unusually efficient states in Europe has to do with guaranteeing the loyalty of these armies to their rulers" (Guistozzi 2011, 45).

Hoeveel veiligheid is voldoende om een staatvormingsproces bij de overgang van de eerste naar de tweede fase vorm te geven? En, hoe kan in de loyaliteit van de patrimoniale leiders bij de voortgang in het staatsvormingsproces worden voorzien? In het verlengde hiervan, zullen krijgsheren grote delen van hun macht (en daarmee van hun rijkdom) opgeven? Is de medewerking van krijgsheren aan een staatsvormingsproces af te dwingen? Tegelijkertijd mag het direct betrekken van de bevolking bij het staatsvormingsproces niet (te) lang op zich laat wachten, anders voelt de burgerij zich buitengesloten en overgeleverd aan de 'dictatuur van de staat' dan wel aan die van de krijgsheren. Voltrekt democratisering (bijvoorbeeld via verkiezingen) zich echter in een te vroeg stadium, dan kan het staatsvormingsproces ontsporen omdat de staat, de krijgsheren en de maatschappij nog niet geneigd zijn tot matiging. Kan een gewapende interveniënt hierin een rol spelen? En, wat is, vanuit theoretisch perspectief, de rol van een gewapende interveniënt in een staatsvormingsproces van een fragiele staat?

22 In een reflectie op Ayoob, The Third World Secuity Predicament (1995), merkte Michael Rear op (2008, vii): "Ayoob attempted to redefine the issue of security in international relations by shifting the focus from the concerns of the major powers to the issues confronting the considerably newer post-colonial states in the aftermath of the Cold War. In this context, he noted that whereas the more developed states tend to view issues of security in terms of challenges posed by external threats, a central theme for newer states in what used to be called the 'Third World' are threats to their security emanating from within the states themselves. This difference can be explained by the fact that by historical standards, post-colonial states are at a relatively early stage in the state-building process. Consequently, nominal state leaders are consumed by the question of how to consolidate their authority in the face of challenges to their authority, or perhaps to the state itself, coming from rival leaders of other groups located within the state. From this perspective, the proliferation in the number of internal (frequently ethnic) conflicts witnessed in the post-Cold War era can be linked to larger theory of state and state-building process, which emphasizes the essentially violent nature of the process of constructing a viable state capable of exercising authority within its own territory."

1.4 Interventie

Indien de gedachten van Tilly en andere auteurs over de belangrijke rol van het machtsmonopolie in het staatsvormingproces gevolgd worden, dan is het de opdracht van de gewapende interveniënt om de staat in de eerste plaats een voorname rol toe te kennen in het creëren van veiligheid in een land. De interveniënt functioneert als katalysator in het staatsvormingsproces. Hiermee wordt het spanningsveld in interventies meteen duidelijk: wanneer is er voldoende veiligheid voor staatsvorming? Kan staatsvorming ook plaatsvinden in een instabiele, nog nauwelijks veilige omgeving? Gaat het louter om het afdwingen van een veilige omgeving? Guistozzi merkt op (Guistozzi 2011, 42),

> "It seems unquestionable that state-making is not possible in the absence of extreme coercion and violence. This does not just concern coercion and violence against enemies, but also coercion with the very coalition which emerges to lead the new state. (…) Although ruling elites remain motivated by self-interest, once a new state consolidates, new dynamics start playing off and new incentives appear to influence the behaviour of a ruling elite. If the liberal paradigm seems irrelevant to state-making, it is more relevant to state consolidation, because the problems faced in maintaining and consolidating the monopoly are essentially different."

Etzioni stelt dat het de primaire taak van de staat is, en daarmee tevens de opdracht voor de gewapende interveniënt, een basisniveau van veiligheid te garanderen.[23] Staatsinrichting en staatsopbouw zouden vervolgens aan de bevolking zelf moeten worden overgelaten (Etzioni 2007, 29-31). Of dit zo werkt bij de opbouw en het herstel van de staatssoevereiniteit in een fragiele staat, valt volgens Etzioni echter te betwijfelen omdat deze staten rivaliserende machtscentra kennen. In deze centra zwaaien krijgsheren, de hiervoor beschreven roving and stationary bandits, de scepter. Ze voorkomen uit eigenbelang dat het geweldsmonopolie bij de staat komt te liggen. In vele gevallen zal de interveniënt eisen in een zo vroeg mogelijk stadium over te gaan tot Security Sector Reform (SSR) waarbij enerzijds de krijgsheren en de militia ontwapend en gedemobiliseerd worden (DDR: Disarmament, Demobilisation and Reintegration) en anderzijds een functionerende, legitieme zwaardmacht van leger en politie wordt opgezet om de veiligheid en de rechtsstaat te waarborgen (Guistozzi 2011, 155-198). De vraag is enerzijds in hoeverre krijgsheren zich überhaupt (gedwongen) laten ontwapenen, anderzijds of de nieuw te vormen zwaardmacht ook daadwerkelijk onder democratische controle komt of toch vooral beschouwd wordt als een instrument van een autocratische elite (Janowitz 1988 [1977]).[24]

Volgens Etzioni zijn dit ook de geleerde lessen in Afghanistan en Irak (Etzioni 2007, 20-29). Het samenwerken met decentrale gezagsdragers, zoals krijgsheren, omwille van het creëren

23 Het meest basale recht van alle mensen is het recht gevrijwaard te blijven van dodelijk geweld, verminking en marteling. Daarom moet de interventie, volgens Etzioni, zich eerst en vooral richten op de garantie van veiligheid en daarna pas op de verspreiding van democratische waarden: veiligheid komt eerst, democratie kan daarna volgen.

24 Voor een actuele discussie, met name gericht op de 'nonviolent struggle', zie: Sharp, From Dictorship to Democracy (2012 [1993]).

van een veilige omgeving is, nog steeds volgens Etzioni, nodig vanuit een realistisch beeld van veiligheid, maar dubieus vanuit moreel perspectief. Hoewel de decentrale gezagsdragers geen belang hebben bij eenheid, moeten ze aanvankelijk wel voor de goede zaak gewonnen worden, of in ieder geval niet tegenwerken, omdat het creëren van basisveiligheid bepalend is voor de beginfase van de interventie en het staatsvormingsproces.[25] In meer algemene zin is het Etzioni's gedachte dat in het kader van het primaat van veiligheid, het samenwerken met gematigden (diegenen die geweld afwijzen) acceptabel is, maar niet met extremisten (diegenen die geweld voorstaan). Guistozzi wijst in dit verband tevens op een meer praktische kant van een dergelijke aanpak waarbij hij het effect van de 'inktvlek-methode'[26] in twijfel trekt en pragmatisch pleit voor een zekere samenwerking met decentrale gezagsdragers, krijgsheren en militia. Indien de gedachtegang van Etzioni wordt gevolgd, ligt de oplossing in een verdrag tussen politieke subeenheden van de decentrale gezagsdragers en krijgsheren, dat een machtsevenwicht creëert en daarmee collectieve veiligheid schept – een vorm van (con)federatie. Hiervoor zijn echter wel een geweldsmonopolie en basisveiligheid noodzakelijk. Op basis van de theorieën van Tilly en Etzioni wordt de eerste hypothese van dit onderzoek geformuleerd:

> Een geweldsmonopolie bij de staat en basisveiligheid voor de burgers zijn voorwaarde voor het welslagen van een staatsvormingsproces.

Uit deze hypothese volgt dat de staat de beschikking dient te hebben over functionerende veiligheidsinstituties – leger, politie en inlichtingendiensten – opdat de bevolking van de staat zelf, bottom-up, vervolgens het staatsvormingsproces zelfvorm kan geven. Dit betekent dat er belasting moet worden geheven om de veiligheidsinstituties te bekostigen en dat er een vitale infrastructuur ter ondersteuning van de veiligheidsinstituties aanwezig moet zijn zodat het geweldsmonopolie en de basisveiligheid gehandhaafd en uitgebouwd kunnen worden. De vraag is of een veilige omgeving door de interveniënt moet worden afgedwongen voordat met staatsvorming kan worden begonnen en welke rol de interveniënt speelt in zowel het top-down als het bottom-up staatsvormingsproces.

Hoewel het in theorie noodzakelijk is dat staatsvorming vanuit de bevolking zelf komt, voert in een interventie dwang als instrument de boventoon. Er is een neiging om het staatsvormingsproces op gang te brengen en te versnellen; de bandits moeten daartoe doorgaans onder druk worden gezet om zich aan de doelstellingen van een staatsvormingsproces te conformeren.[27] Tilly stelt dat een van de stationary bandits dominant moet worden om

25 Guistozzi merkt op: "In practice, what we observe on the ground is a variety of attempts to combine political tactics of loyalty-building and a degree of meritocracy in the policy of appointments. (…) However, it is clear that the combination of patrimonial or class-based appointment systems with elements of professionalism is a potentially explosive mix, which can easily lead to the professional officers rapidly developing the sense of being trapped by a glass ceiling and of not being able to obtain the career advancements that they deserve" (Guistozzi 2011, 55).

26 De inktvlek methode grijpt terug op de tache d'huile doctrine uit de Franse koloniale geschiedenis. Deze methode, die in Indo-China ontstond, werd verfijnd door Louis-Hubert Lyautey en toegepast op Madagascar en in Frans-Marokko. Zie verder onder meer Tjepkema 2008.

27 Etzioni is in Security First kritisch over de rol van de VS in interventies. Hij vindt het afdwingen van democratisering verwerpelijk: eerst komt veiligheid, dan democratisering – en niet andersom. Meer in algemene zin vindt Etzioni dat in het

vervolgens richting te geven aan het staatsvormingsproces. Dit werkt homogeniteit in de hand. Het is de vraag of dit ook betekent dat in verdeelde, heterogene staten staatsvorming onmogelijk is of wel dat homogeniteit voorwaarde is voor het scheppen van basisveiligheid. Is het mogelijk, bijvoorbeeld via formules van machtsdeling, dat er door de diverse groepen gezamenlijk naar een staatsvorm gestreefd wordt waarin ze, ondanks hun diversiteit, vreedzaam naast elkaar bestaan en gezamenlijk bijdragen aan de stabiliteit – het verkleinen van de sovereignty en legitimacy gaps – en daarmee aan het duurzaam functioneren van de staat?

In de praktijk heeft in de initiële fase van een interventie het afdwingen en handhaven van een negatieve vrede prioriteit. Dit is de moeilijkste en gevoeligste fase, omdat daarmee het fundament voor een geweldsmonopolie en basisveiligheid wordt gelegd. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan het eerste basisprincipe van Thompson in wat in militaire termen een counter insurgency campaign wordt genoemd: "To establish and maintain a free, independent and united country which is politically and economically stable and viable" (Thompson 1966).[28] Indien de gedachten van Tilly worden gevolgd betekent dit dat de interveniënt moet bijdragen aan de dominantie van een van de groepen. Maar creëert dit in een heterogene staat[29] niet inherente onveiligheid en verzet omdat de andere groepen zich achtergesteld voelen, waardoor hun basisveiligheid ver te zoeken zal zijn? Anders gezegd: is het creëren van basisveiligheid en het afdwingen van een geweldsmonopolie mogelijk in een heterogene staat waar met behulp van de steun van de interveniënt een van de sterkste groepen in een dominante positie wordt geplaatst om het staatsvormingsproces te leiden? Ondanks het feit dat de interveniënt zich ten behoeve van het staatsvormingsproces en het creëren van een veilige omgeving bedient van geweld en dwang zou de bevolking van de geïntervenieerde staat vertrouwen moeten hebben (en houden) in de goede bedoelingen van de interveniënt en in de vorming van een stabiele, functionerende staat (Fukuyama 2004, Nye 2004). Zijn er daarmee beperkingen in de mate waarin de interveniënt verandering kan afdwingen?

1.4.1 Verandering afdwingen

De doelstelling van een gewapende interventie in een fragiele staat is het creëren van een omgeving waarin versnelde staatsvorming mogelijk is. De veelal verdeelde samenleving

buitenlandsbeleid de garantie van veiligheid voorop moet staan in landen waarmee betrekkingen worden aangeknoopt.

28 Het betreft hier de vijf Thompson principles die nader uitgewerkt zijn in zijn boek Defeating Communist Insurgency (1966, 50-58) waarin de succesfactoren in de strijd tegen de Maleisische opstandelingen in de jaren '50 uit de doeken wordt gedaan. Het eerste principe richt zich op het duidelijke politieke doel dat een regering voor ogen dient te hebben en waarvoor institutionalisering instrumenteel is. Het tweede basisbeginsel vereist dat de regering optreedt in overeenstemming met het recht. Het derde is een alomvattend plan om de opstandelingen te verslaan. Het vierde principe is de absolute prioriteit bij het tegengaan van subversieve acties door opstandelingen. Het vijfde is het vestigen van een stabiele basis van waaruit de opstand methodisch kan worden bestreden. De Thompson principes vormen nog steeds de basis voor het optreden in het lagere deel van het geweldspectrum en met name in counterinsurgency (COIN) omstandigheden. Zie verder ook Cassidy 2008, Kilcullen 2010, Rid en Keaney 2010.

29 Dit probleem doet zich vooral voor in etnisch zeer diverse samenlevingen. Voor een discussie over deze problematiek en het issue van ethnic favouritism, zie bijvoorbeeld Horowitz 1985.

van de te interveniëren staat moet 'rijp'[30] zijn voor een interventie opdat zo weinig mogelijk dwang nodig is om het staatsvormingsproces op gang te brengen (Guistozzi 2011, 73-103). De bevolking van de te interveniëren staat zou moeten gaan inzien dat (tijdelijke) hulp van buitenaf nodig is omdat daarmee omstandigheden kunnen worden gecreëerd waaronder een acceptabele, duurzame vrede bereikt kan worden (Nye 2004, Durch en Berkman 2006). De 'rijpheid' geldt overigens niet alleen voor de te interveniëren staat, maar ook voor de interveniënt die bereid moet zijn structureel bij te dragen aan statebuilding- en nationbuilding-activiteiten (Fukuyama 2006a, 3-8, Guistozzi 2011, 43-74).[31]

Bemiddeling tussen de partijen (mediation[32]) is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat alle partijen betrokken zijn en zich actief committeren. Veelal wordt via een VN-mandaat de hulp van een principal mediator[33] ingeroepen om het staatsvormingsproces te begeleiden (Keohane en Nye 1977, 8-19, Princen 1992, 7-11, Crocker, Hampson en Aall 1999, Zartman 2008, Bercovitch 2009).[34] Dit leidt, op basis van Etzioni's Security First these, tot de tweede hypothese in dit onderzoek:

30 Het conflict is 'rijp', oftewel bemiddelbaar, wanneer de partijen in het conflict beseffen dat ze het conflict niet kunnen winnen en als het tegenzit nog meer te verliezen en te lijden hebben. De enige (rationeel) overblijvende optie in die omstandigheden is het accepteren van een compromis. De prijs van het continueren van de deadlock is te hoog en de situatie is uitzichtloos. Onderhandelbare compromissen zijn dan de enige uitweg (Zartman 2003, 24). Deze situatie wordt aangeduid als het Mutually Hurting Stalemate (MHS; Zartman en Berman 1982, Crocker, Hampson and Aall 1999, 20-22, Zartman 2000). De MHS moet voor alle partijen goed voelbaar oftewel overtuigend zijn (het doet pijn), een situatie die de positie van de interveniënt zal versterken (dat iedereen uit die pijnlijke situatie wil komen). Goed of juist gedrag wordt beloond, het tegenovergestelde wordt met harde hand bestraft.

31 Hoe lastig dit is in een oorlog waarbij geen werkelijk vitale belangen op het spel staan (war of choice) blijkt bijvoorbeeld in Frontdiplomaten (1999) – een bundeling van confronterende interviews door de NRC-journalist Robert van de Roer met internationale hoofdrolspelers als Holbrooke, Annan, Albright en Boutros-Ghali – allen bekend als leiders in crises in de jaren '90. Vaak blijkt in dit soort wars of choice dat het geven van hulp politiek gedreven is waardoor het diplomatiek onderhandelen (mediation) uitloopt op gesoebat. Zo blijkt op basis van de Bosnië-crisis dat geen van de interveniënten bereid was werkelijk te vechten teneinde orde op zaken te stellen. Er moest iets gedaan worden, maar zonder dat er militaire risico s werden gelopen. Wie niet wil vechten moet dus onderhandelen met de schurken die voor de ellende in Bosnië en Joegoslavië verantwoordelijk waren. Maar wat zijn die onderhandelingen waard als je ze geen kracht kunt bijzetten? Zie verder ook Holbrooke 1998, Wagemaker 2005 en 2006, en Ashdown 2007.

32 Bercovitch definieert mediation als: "A process of conflict management, related but distinct from the parties' own effort, whereby the disputing parties or their representatives seek the assistance, or accept an offer of help from an individual, group, state, or organization to change, affect or influence their perceptions or behavior, without resorting to physical force, or invoking the authority of law" (Bercovitch 2007, 167).

33 Principal mediator: de bemiddelaar is onafhankelijk (impartial) en bemoeit zich actief met de vredesonderhandelingen. Hij brengt de partijen bij elkaar en bevordert oplossingen actief door de inzet van soft power en eventueel hard power. De andere manier van bemiddeling is neutral mediation, waarbij de bemiddelaar 'slechts' partijen bijeen brengt en vredesonderhandelingen faciliteert. Zie verder: Princen, 1992.

34 De principal mediator bedient zich van een combinatie van soft power en hard power om het gedrag van de partijen te 'manipuleren' - de carrot-and-stick methode (Nye 2004). Om te voorkomen dat de interveniënt zijn onafhankelijkheid verliest, dient vooral zorgvuldig en weloverwogen met negatieve manipulatie (de stick) te worden omgegaan. Bovendien is het voor het draagvlak van de interveniënt nodig om op een positieve wijze bij te dragen aan het naleven van een te sluiten vredesakkoord met als doel dat de geïntervenieerde staat zo spoedig mogelijk zonder hulp van buitenaf op eigen benen kan staan. Een voorbeeld is operatie Deliberate Force in 1995 in Bosnië-Herzegovina, toen de partijen de facto via militair geweld naar de onderhandelingstafel werden gedwongen, de Dayton-akkoorden werden gesloten en de staatsvormingsactiviteiten werden gefaciliteerd via de IFOR- en SFOR-missies (Holbrooke 1998, Ripley 1999, Smith 2005, 332-370, Wagemaker 2006).

> Bij het sluiten en handhaven van een convenant tussen de politieke subeenheden van de decentrale gezagsdragers, het creëren van basisveiligheid en het vestigen van een gewelds-monopolie is de rol van de externe, gewapende interveniënt cruciaal.

Het is van belang dat de politieke subeenheden zich committeren aan het staatsvormings-proces opdat legitiem gezag bij de staat ontstaat en inderdaad het staatsvormingsproces door de bevolking zelf vorm kan worden gegeven (Guistozzi 2011, 105-129). Dit betekent dat het niet alleen gaat om de grootste en de belangrijkste politieke subeenheden maar ook dat er (rechtstatelijke) waarborgen zijn voor minderheidsgroepen. Immers, naast collectieve veiligheid, moet er legitimiteit ontstaan voor het gezag en het staatsvormingsproces. De vraag is echter of in voorkomend geval de interveniënt gewapenderhand, of in ieder geval met behulp van soft power, een dergelijke veilige en stabiele omgeving voor staatsvorming moet af dwingen. Dit is een gevoelig punt. Het roept de vraag op in hoeverre een interveniënt staatsvorming kan afdwingen zonder dat hem neo-kolonialisme wordt verweten.

1.4.2 Gewapende stabilisatie

De Britse generaal Rupert Smith merkt in The Utility of Force op dat het militairen veelal ontbreekt aan heldere militaire en politieke doelen in interventie- en stabilisatiecampagnes (Smith 2005, 269-334). Bovendien zijn de moderne militaire doctrines hierop nauwelijks toegesneden. Toch is het essentieel dat militairen op alle niveaus beseffen dat het creëren van een veilige omgeving een voorwaarde is voor het stabilisatie- en staatsvormingsproces en dat het niet alleen gaat om het winnen van veldslagen. Sterker nog, een louter militaire benadering en het gebruik van geweld kunnen juist averechts werken. Smith karakteriseert moderne oorlogvoering als een 'war amongst the people' (Smith 2005, 17):

> "[A] continuous crisscrossing between confrontation and conflict, regardless of whether a state is facing another state or a non-state actor. Rather than war and peace, there is no predefined sequence, nor is peace necessarily either starting point or end point: conflicts are resolved, but not necessarily confrontations."

Dit paradigma van de war amongst the people vervangt het fenomeen oorlog als een grootschalige, beslissende krachtmeting – de zogeheten 'industrial war'. Het is een paradigmawisseling waarbij oorlog als materiële krachtmeting en als voorbode van een duurzame, door de overwinnaar opgelegde vrede niet meer bestaat. Het militaire instrument van de interveniënt heeft in de huidige omstandigheden een essentiële rol om de afgedwongen, negatieve vrede te handhaven en speelt een belangrijke rol in het creëren van de basisveiligheid. De aanwezigheid van de gewapende interveniënt aan het begin van het staatsvormings- en vredesproces is van belang. Naarmate de capaciteiten van de geïntervenieerde staat toenemen, neemt de behoefte aan de capaciteiten van de gewapende interveniënt steeds verder af. De

bruikbaarheid van de instrumenten geweld en dwang is beperkt, en niet doorslaggevend voor het uiteindelijke succes (Smith 2005, 16-22; 394-404).[35]

Oorlogvoering verschilt in de optiek van Smith van de industriële oorlogvoering in de 20e eeuw. Het paradoxale in Smith's war amongst the people-paradigma is vanuit Clausewitziaans perspectief dat de tegenstander zowel tegenpartij als onderhandelingspartner is. Dit verklaart waarom het gebruik van geweld gevoelig ligt: de tegenstander is aanvankelijk tegenpartij, maar met hem moet (als een van de politieke subeenheden van de staat) vervolgens wel in het stabilisatieproces worden samengewerkt om een duurzame vrede te verwezenlijken. Conflicten moeten worden beheerst en het gebruik van geweld geminimaliseerd, omdat voor het creëren van stabiliteit veel meer is vereist is dan een overwinning op het slagveld (Crocker, Hampson en Aall 2004, Ramsbothan, Woodhouse en Miall 2005, 9-27, 106-184, Miall 2007, Giustozzi 2011, 75-103). Dit leidt tot de vraag wat onder stabiliteit en stabilisering verstaan moet worden.

In de meest rudimentaire vorm berust de stabiliteit van een regime, zoals eerder besproken, op een geweldsmonopolie en een machtsevenwicht tussen politieke subeenheden. Een machtsevenwicht is echter niet zonder meer stabiel: hoe sterker het belang van eenheid door deze subeenheden wordt onderkend, hoe groter de kans op stabiliteit. Het streven naar eenheid gaat samen met streven naar veiligheid en vice versa. De legitimacy gap en de sovereignty gap dienen zo klein mogelijk te zijn. Met andere woorden, gegeven de territoriale integriteit van de geïntervenieerde fragiele staat en de heterogeniteit van de subeenheden, moet de nieuw te installeren regering instemming en legitimiteit van de (ruime) meerderheid van de bevolking weten te genereren om staatsvorming mogelijk te maken. Het gevolg hiervan is dat alle groepen bereid moeten zijn af te zien van de voortzetting van de strijd en tevens bereid moeten zijn geschillen vreedzaam op te lossen. Gematigden, en vooral extremisten, moeten radicalisme en geweld afzweren en openstaan voor verzoening. Maatschappelijke verhoudingen worden stabiel als het voorgaande conflict openlijk erkend en bijgelegd wordt, en er een gezamenlijk streven is – ook uit angst voor de gevolgen van het opnieuw uitbreken van geweld – naar een functionerende eenheidsstaat.

Indien het paradigma van Smith wordt gecombineerd met de benaderingen van Tilly en Etzioni, dan kunnen in theorie vier fasen in het staatsvormingsproces van een fragiele staat en de rol van de gewapende interveniënt daarin worden onderscheiden, die elkaar in de praktijk overigens kunnen overlappen. In de eerste fase wordt basisveiligheid afgedwon-

35 Dit kan er toe leiden dat militairen een bestuurlijk ondersteunende taak op zich nemen. Dit heeft doctinair enorme implicaties. Immers, "Conventional armies tend not to believe that small units can survive in a hostile environment and obtain results" (Guistozzi 2011, 87). Dit noodzaakt militair gezien tot allerlei operationele aanpassingen met "important implications for the internal security architecture of armies" (Guistozzi 2011, 87). De nadruk zou moeten komen te liggen op kleine, zelfstandig opererende eenheden. De toenmalige commandant van het Amerikaanse Korps Mariniers (USMC), Charles Krulak, beschreef deze taakstelling als het Three Block war model (Krulak 1999): "One moment they [US Marines] will be feeding refugees and providing other humanitarian relief. A few hours later (conducting peacekeeping operations) Marines will be separating fighting warlords and their followers. (...) Later that day, they may well be engaged in mid intensity, highly lethal conflict – and all this will take place within three city blocks. (...) This battlefield is going to require a special kind of Marine."

gen. In de tweede fase wordt met (gedoseerde) dwang het geweldsmonopolie tot stand gebracht, worden rovingen stationary bandits uit hun machtontzet – c.q. een van de stationary bandits krijgt de overmacht – en komt de vorming van staatsorganen op gang. In de derde fase ontstaat een rechtsorde en een constitutionele structuur, die beide door de (gekozen) regering gehandhaafd kunnen worden en waarvoor een veiligheidsapparaat moet worden gecreëerd. In deze fase wordt de verantwoordelijkheid voor de basisveiligheid gefaseerd overgedragen aan de veiligheidsinstituties van de geïntervenieerde staat. In de vierde fase ontstaan de parlementair-democratische verhoudingen en is voor de gewapende interveniënt de facto geen rol meer weggelegd.

1.5 Mogelijkheden voor de interveniënt

De belangen van de interveniënt in het conflict bepalen mede de mogelijkheden om voor alle partijen tot acceptabele uitkomsten te komen. De ondersteunende activiteiten van de interveniënt moeten de staatsvorming ten goede komen: de goed bedoelde intenties mogen geen obstakel zijn. In het algemeen geldt dat de interveniënt in een, wat Richard Haass noemt, war of choice (in tegenstelling tot een war of necessity) geen vitale belangen heeft bij de beëindiging van het conflict met de daarbij behorende 'compromisvrede' (Haass 2009). Wel heeft hij doorgaans voldoende aanzien en mogelijkheden om zijn bemiddelingspogingen als principal mediator kracht bij te zetten (Princen 1992). Zijn belangrijkste initiatief, na beëindiging van de oorlog of van een periode van grote instabiliteit, is de geïntervenieerde staat zo effectief en efficiënt mogelijk bij te staan om de structuur van de staat, het bestuur en de samenleving te hervormen opdat duurzame vrede mogelijk wordt. De interveniënt ondersteunt en assisteert waar nodig het staatsvormingsproces dat door de samenleving zelf vorm moet worden gegeven. Dit roept de vraag op wat kan worden gedaan door de gewapende interveniënt om het staatsvormingsproces op de rails te houden. En, in hoeverre kan en mag hiervoor dwang worden gebruikt? Ayoob legt de vinger op de zere plek (Ayoob 1995, 87-88):

> "A series of international norms have developed over time alongside the creation and expansion of the European state system. These include such principles as juridical sovereignty and respect for the human rights of the individual. The problem is that these norms both require newer, less developed states to behave the same as fully developed states and, at the same time, deny them the means necessary to accomplish this."

Draagvlak voor de inspanningen van de interveniënt – die met geweld en dwang gepaard gaan – is essentieel voor de legitimiteit van de nieuwe (interim-)regering die het staatsvormingsproces vorm geeft. Merkbare positieve verandering (een vredesdividend) is noodzakelijk voor de geïntervenieerde samenleving om zich te blijven inspannen voor het staatsvormingsproces waarin de interveniënt uiteindelijk niet meer is dan een katalysator – maar waarin deze ook een obstakel kan zijn.

Omdat de overgang van een stationary bandit-samenleving (enkelvoudige ordening) naar de vorming van een staat (meervoudige ordening) samenhangt met de mate waarin basis-

veiligheid kan worden gecreëerd en een geweldsmonopolie kan worden afgedwongen, bestaat er een verband tussen de interne en de externe dimensie van stabiliteit (Buzan, Waever en de Wilde 1998, 9-15, Buzan and Waever 2004, Buzan 2007, 283-286, Harpviken 2010a, Guistozzi 2011, 157-198). Het idee is dat de stationary bandits wapens en middelen nodig hebben om hun machtige positie te handhaven, die ze (gedeeltelijk) via externe kanalen verkrijgen. Omliggende landen kunnen bovendien dienen als tijdelijke schuilplaats als een conflictpartij op adem wil komen. Het staatsvormingsproces komt als machtspolitiek proces dus niet alleen neer op het uitschakelen van binnenlandse concurrenten die eveneens een dergelijk monopolie opeisen (Guistozzi 2011, 102). Het gaat evenzeer om een strijd met andere staten om af te perken hoever ieders monopolie strekt. Voor de interveniënt geldt ook dat interventie niet slechts te begrijpen is als strikt endogeen proces. Tilly spreekt over het dubbele proces van state making en war making. Dit maakt het uitkristalliseren van de zich ontwikkelende fragiele staat ten opzichte van zijn omgeving moeilijk. Immers, het is niet alleen dat de fragiele staat zich slechts uitkristalliseert in zijn regio, de regio dient zich evenzo uit te kristalliseren ten opzichte van de zich ontwikkelende fragiele staat. Dit onderstreept het belang van een regionale benadering bij de ontwikkeling van de exogene staatsvormingsfactoren. Hierbij kan de interveniënt een cruciale rol spelen zo lang de geïntervenieerde staat nog niet in staat is de eigen externe veiligheidsfunctie zelfstandig uit te oefenen.

De uitdaging in het staatsvormingsproces van een geïntervenieerde staat is hoe zowel intern als extern voldoende rust en ruimte kan ontstaan om een functionerend, legitiem bestuur op te zetten en de eigen staat vorm te geven. Indien de interveniënt aanvankelijk zorg draagt voor de externe stabiliteit, dan kan het bestuur van de geïntervenieerde staat zich eerstrichten op het endogene staatsvormingsproces – overigens zonder het exogene proces uit het oog te verliezen. Buzan en Waever onderstrepen in hun Regional Security Complex Theory het belang van het vinden van een balans binnen en tussen Regional Security Complexes[36] als voorwaarde voor het verkrijgen van externe stabiliteit (Buzan en Waever 2004, 3-4). Kristian Harpviken gebruikt in Troubled Regions and Failing States (2010) een vergelijkbare benadering, waarbij het falen van staten wordt beschouwd vanuit het oogpunt van het falen van regio's en regionale oorlogen. Het gevolg is dat een interveniënt, behalve een staatsvormingsstrategie ook een strategie moet hebben voor het stabiliseren van een regio waarin de geïntervenieerde staat zich bevindt.

Wat het endogene proces betreft en daarmee de interne stabiliteit: het geweldsmonopolie en de basisveiligheid zijn vanuit theoretisch perspectief voorwaardelijk voor het staatsvormingsproces. Dit is noodzakelijk om de alternatieve machtcentra in het land uit te schakelen en het staatsvormingsproces vorm te geven. Daarom is het voor de geïntervenieerde staat nodig om zo spoedig mogelijk eigen veiligheidsinstituties en een justitieel apparaat op te zetten. Dit is in een fragiele staat een tijdrovend proces, omdat er doorgaans na een

36 Een Regional Security Complex (RSC) wordt gedefinieerd als: "a set of units whose major processes of securitisation, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another" (Buzan en Waever 2004, 491).

burgeroorlog of een interventie nauwelijks iets resteert van de veiligheidsstructuren. Het garanderen van basisveiligheid en de vorming van een rechtsorde en een constitutionele orde zijn echter noodzakelijk voor het staatsvormingsproces. Daarnaast is economische ontwikkeling van belang om de bevolking uitzicht te geven op een betere toekomst en om voldoende belasting te kunnen heffen waarmee de staatsorganisatie bekostigd kan worden. Het onder controle krijgen van binnenlandse en buitenlandse machtsconcurrenten van de staat en het op gang brengen van de economie bepaalt daarmee de wijze waarop een (interim-)regering de heerschappij over de staat vestigt en het staatsvormingsproces vorm geeft. Dit leidt tot de derde hypothese in dit onderzoek:

> De nieuw gevormde regering kan het 'ownership' voor de veiligheid en opbouw van de staat pas op zich nemen nadat de interveniënt zorg heeft gedragen voor basisveiligheid en de vestiging van het geweldsmonopolie.

Uit deze hypothese vloeit voort dat in de eerste stadia van het staatsvormingsproces intensieve hulp en ondersteuning van de gewapende interveniënt nodig zijn, opdat de bevolking en de (interim-)regering zelf het staatsvormingsproces vorm (kunnen) geven. De interveniënt creëert daartoe niet alleen een stabiele omgeving in de fragiele staat, maar zorgt er ook voor dat de nieuw gevormde regering van de geïntervenieerde staat zelf de verantwoordelijkheid kan nemen. Als deze situatie tot stand gekomen is, is de tweede fase van het staatsvormingsproces van Tilly bereikt. De staat wordt met andere woorden door de interveniënt uit de patrimoniale ordening getrokken opdat de nieuw gevormde regering de verantwoordelijkheid en het eigenaarschap over het staatsvormingsproces op zich kan nemen. Dit zou tevens het moment zijn waarop de actieve en directe bemoeienis van de gewapende interveniënt met het staatsvormingsproces eindigt.

1.6 Conclusie

Door slecht bestuur en incapabele politieke leiders glijden bepaalde instabiele staten af in de richting van anarchie. Het gaat hier om fragiele staten die in deze studie worden gedefinieerd als, "States that lack the functional authority to provide basic security within their borders, the institutional capacity to provide basic social needs for their populations, and/or the political legitimacy to effectively represent their citizens at home or abroad." Kenmerkend voor deze staten is instabiliteit als gevolg van een gebrek aan maatschappelijke en politieke cohesie en een zwakke (formele) economie. Zulke staten dreigen uit elkaar te vallen en als staat functioneren ze nauwelijks door het ontbreken van een geweldsmonopolie bij de staat en basisveiligheid voor de burgers. Het machtsvacuüm dat ontstaan is door de afwezigheid van effectieve staatsorganen en door slecht bestuur wordt gevuld door een patrimoniale ordening van politieke entrepreneurs, profiteurs en krijgsheren. De legitimacy en sovereignty gaps zijn in een fragiele staat groot.

De omstandigheden in de tegenwoordige fragiele staten vertonen, zoals blijkt uit de studies van Tilly en Porter, overeenkomsten met de late Middeleeuwen en vroegmoderne tijd in Europa. Een gewelds- en belastingmonopolie bij de staat bestonden toen nog niet, feodale

heersers hieven retributies om in hun onkosten en in enige veiligheid te voorzien. Vanuit deze situatie kwam geleidelijk, op basis van de natuurlijke hiërarchie en economische ontwikkeling, de sterkste heerser in een regio naar voren die gaandeweg een staatsapparaat opzette – vooral om zijn eigen positie zeker te stellen en zijn machtsbasis verder te vergroten. Echter, het bleek ook dat zijn machtspositie 'wederkerig' was. Met name Porter heeft laten zien dat de heerser steeds afhankelijker werd van zijn onderdanen en vice versa. De burgers eisten daarom geleidelijk hun plaats in het bestuur van de staat. De staat ontwikkelde zich van een enkelvoudige ordening tot een meervoudige ordening. Hoe beter dit lukte, hoe kleiner de legitimacy en sovereignty gaps. Maar hier houdt de vergelijking tussen het feodale Europa en de huidige fragiele staten op: lansen en zwaarden van de feodale heersers eisten beduidend minder slachtoffers dan het wapentuig van moderne patrimoniale heersers. Tegenwoordig is het bovendien onmogelijk een functionerende staat uitsluitend tot stand te laten komen op basis van een interne, natuurlijke hiërarchie: de exogene staatsvormingsfactoren spelen eveneens een grote rol in de machtsstrijd.

In fragiele staten biedt instabiliteit uitgelezen mogelijkheden aan tirannieke heersers die, zo nodig met hulp van 'buiten', hun hebzucht bevredigen via plundering, afpersing, handel in verboden goederen en dwangarbeid. Ze hebben belang bij fragiliteit en instabiliteit. Om deze situatie te continueren maken deze heersers ideologische of religieuze geschilpunten, groepsrivaliteit en politieke machtsstrijd ondergeschikt aan hun eigen belangen en daarmee ondergeschikt aan het functioneren van de staat. Fragiele staten kunnen dienen als vrijhavens voor terroristen en veroorzaken inherent negatieve effecten zoals vluchtelingenstromen en opium-, wapen- en mensenhandel die invloed hebben op de stabiliteit en de veiligheid elders. Interventie is in sommige gevallen een optie om de stabiliteit in de fragiele staat te bevorderen ten behoeve van de eigen veiligheid. Het is echter de vraag in hoeverre (extern) geweld kan en moet worden gebruikt om de patrimoniale ordening te doorbreken en een staat te stabiliseren en te laten functioneren. Het is de vraag welke rol extern geweld in de staatsvorming van fragiele staten speelt.

In deze studie wordt de evolutionaire staatsvormingstheorie van Tilly gevolgd. Het is een theorie met een heldere fasering en een procesmatig karakter binnen een waardeketen. Zij biedt de mogelijkheid de verschillende aspecten van economische, militaire en bestuurlijke ontwikkeling in een onderling samenhangend kader te bestuderen. Tilly's theorie biedt daardoor de mogelijkheid de rol van de gewapende interveniënt te duiden als katalysator in het staatsvormingsproces. Tilly's descriptieve theorie wordt daarom normatief gebruikt in deze studie.

Staatsvorming kent volgens Tilly zowel interne als externe aspecten. Wat de laatste betreft: staten kristalliseren zich ten opzichte van elkaar uit. Dit leidt ertoe dat de interveniënt, naast een interne stabilisatiestrategie, een regionale stabilisatiestrategie nodig heeft. Hierbij is het de vraag in hoeverre een gewapende interveniënt de omliggende staten dienstbaar kan maken aan zijn doelstellingen en intenties. Het interne aspect impliceert het uitschakelen van rivaliserende centra van politieke macht, en de daarbij behorende loyaliteit van

lokale potentaten en andere intermediaire structuren. Een geweldsmonopolie, basisveiligheid en een functionerende rechtsstaat zijn hiervoor, volgens Tilly en Etzioni, voorwaardelijk. Smith geeft hierbij inzicht in de rol van de gewapende interveniënten en in de dilemma's waarmee deze wordt geconfronteerd om dit te bereiken.

Hoewel staatsvorming een langgerekt proces is, beschikt een interveniënt doorgaans slechts over beperkte middelen en tijd om het succes van de militaire interventie te consolideren c.q. de legitimacy en sovereignty gaps te (helpen) dichten. Indien, zoals gesteld wordt in de eerste hypothese dat, "een geweldsmonopolie bij de staat en basisveiligheid voor de burgers voorwaarde zijn voor het welslagen van een staatsvormingsproces", dan is de opdracht van de interveniënt na het behalen van succes in de militaire interventie (invasie) duidelijk. In de praktijk is echter de uitwerking van die opdracht moeilijk en vol dilemma's omdat geïntegreerd moet worden gepland, afgestemd en opgetreden door militairen, diplomaten, ontwikkelingswerkers en de bestuurders van de geïntervenieerde staat. Daarnaast dient zowel het bottom-up als het top-down staatsvormingsproces gestimuleerd en vormgegeven te worden. Hierbij doemt tevens de vraag op hoe beide processen op elkaar kunnen worden afgestemd en hoe ze elkaar kunnen versterken. Om zijn doelstellingen te bereiken, kan de interveniënt gemakkelijk een overheersende rol op zich nemen waardoor hem neo-kolonialisme kan worden verweten, waarbij tevens de legitimiteit van de politieke autoriteit in de geïntervenieerde staat ondermijnd wordt. Omgekeerd, indien de interveniënt niet nadrukkelijk genoeg aanwezig is en deze zich onvoldoende richt op de voortgang van het staatsvormingsproces, dan doorbreekt dit staatsvormingsproces de patrimoniale ordening niet.

Om succesvol te stabiliseren moet rekening worden gehouden met niet alleen de cultuur van de geïntervenieerde staat, zijn geschiedenis en positie in de regio, maar ook met de cultuur, het mandaat en de mogelijkheden van de interventiemacht. Met in het achterhoofd dat staatsvorming vanuit de bevolking zelf moet komen, is de doelstelling van een gewapende interventie – nadat de interveniënt een negatieve vrede heeft gecreëerd – dat een situatie ontstaat waarin de actoren en instituties in de geïntervenieerde staat uit zichzelf met de interveniënt samenwerken ten einde hiermee de basisveiligheid tot stand te brengen, het geweldsmonopolie te vestigen en het staatvormingsproces op gang te brengen. In een dergelijke benadering worden de doelstellingen van de gewapende interventie, c.q. het weer laten functioneren van de staat, zowel vanuit de geïntervenieerde staat zelf als vanuit de interveniënt ondersteund. Zoals is geformuleerd in de tweede hypothese, "Bij het sluiten en handhaven van een convenant tussen de politieke subeenheden van de decentrale gezagsdragers, het creëren van basisveiligheid en het vestigen van een geweldsmonopolie is de rol van de externe, gewapende interveniënt cruciaal". De interveniënt heeft hierbij echter 'slechts' een katalyserende rol. In de praktijk zal de interveniënt optreden als principal mediator tussen de subeenheden om de noodzakelijke eenheid en gemeenschappelijkheid te bereiken opdat een zelfdragende vrede en stabiliteit bereikt wordt.

Omdat de regering van de geïntervenieerde staat zo spoedig mogelijk eigenaarschap op zich dient te nemen, wordt er in de theorie op gewezen dat de legitimiteits- en soevereiniteitsaspecten van een staat snel zeker dienen te worden gesteld waardoor in afnemende

mate ondersteuning en assistentie door de interveniënt nodig zijn. Het is daarom de vraag in hoeverre de interveniënt in het eerste stadium van het staatsvormingsproces, waarin het geweldsmonopolie en de basisveiligheid gecreëerd worden, de bepalende steun en regie zou moeten hebben terwijl tegelijkertijd zo veel mogelijk ownership van het staatsvormingsproces door de (interim-) regering van de geïntervenieerde staat nodig is. Anders geformuleerd, wanneer kan de nieuw gevormde regering van de geïntervenieerde staat het eigenaarschap van het staatvormingsproces op zich nemen? De derde hypothese tracht hierop een antwoord te geven: "de nieuw gevormde regering kan het 'ownership' voor de veiligheid en opbouw van de staat pas op zich nemen nadat de interveniënt zorg heeft gedragen voor basisveiligheid en de vestiging het geweldsmonopolie".

Het is geen eenvoudige opgave om een geweldsmonopolie en basisveiligheid tot stand te brengen in sterk verdeelde, fragiele staten die veelal geteisterd zijn door lange periodes van (intractable) conflict en oorlog. De moeilijkheden en de tegenstand die interveniënten ontmoeten bij de introductie van moderne staatsstructuren, roepen zelfs de vraag op of de moderne (liberaal-democratische) staat niet een te specifiek westers fenomeen is. Een dergelijke staat, met bijhorende normen, waarden en systemen, is immers het resultaat van een eeuwenlange westerse evolutie, zo liet Tilly zien. Deze kan, met andere woorden, niet zomaar overal worden ingevoerd (of opgelegd). Echter, zo'n Weberiaanse, democratische staat heeft zich in de praktijk bewezen als een stabiel, functionerend politiek systeem. Er zijn evenwel varianten van dit concept denkbaar en toepasbaar om de fragiele staat duurzaam te stabiliseren, zoals machtsdeling (verzuiling), federatie, confederatie en decentralisatie. Hiervoor is goede kennis nodig van de mogelijkheden en onmogelijkheden in de te interveniëren staat. Als gevolg hiervan is de taak van de interveniënt veel breder dan het creëren van basisveiligheid en een geweldsmonopolie.

Wie in een fragiele staat intervenieert om er een functionerende (moderne) staat van te maken, neemt een grote verantwoordelijkheid op zich. Een staatsvormingsproces is langdurig, moeilijk en uitputtend. Een interveniënt heeft er slechts beperkte controle en zeggenschap over; samenlevingen bouwen vooral zichzelf op, c.q. worden door hun (legitieme) leiders opgebouwd. Staatsvorming staat bovendien niet op zichzelf, maar is de spil in een waardeketen die, zodra een gewapende interventie is ingezet, bestaat uit: het afdwingen van een negatieve vrede, het creëren van basisveiligheid, het afdwingen van een gewelds- en belastingmonopolie, de vorming van staatsorganen, de vorming van een rechtsorde en een constitutionele orde, en tenslotte idealiter het ontstaan van parlementair-democratische verhoudingen. In het volgende hoofdstuk worden de onderzoeksmethode en de onderzoeksopzet uiteengezet waarmee de rol van de gewapende interveniënt in het Afghaanse staatsvormingsproces in de periode 2001-2011 wordt geanalyseerd.

2

Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de onderzoeksopzet en de onderzoeksmethode, dat wil zeggen hoe de data zijn verzameld, de manier waarop de data zijn geanalyseerd en aan welke beperkingen het onderzoek onderhevig is. Het onderzoek heeft een single case research design dat zich richt op de rol van de gewapende interveniënt in het Afghaanse staatsvormingsproces sinds 2001. Eerst worden de methodologische mogelijkheden en beperkingen besproken. Daarna komt de wijze van dataverzameling aan bod. Tot slot wordt aangegeven hoe dit onderzoeksverslag is opgezet.

2.1 Methodologie

Afghanistan heeft een ingewikkelde samenleving; dit kleurt en tekent het land. In de jaren '60 en '70 is hierover baanbrekend etnografisch onderzoek verricht door Louis en Nancy Dupree. Een weerslag van hun onderzoek is te vinden in het standaardwerk Afghanistan. De relevantie van dit werk is door de lange periode van oorlog en conflict echter deels achterhaald. Het land en de samenleving zijn drastisch veranderd. Gedegen studies naar de huidige sociaal-economische omstandigheden ontbreken; al zijn er wel uitstekende deelstudies verschenen.[1]

Hennie Boeije, een Nederlandse methodoloog die zich specialiseert in kwalitatieve onderzoeksmethoden en een aanhanger is van Max Webers 'Verstehende methode', geeft aan dat wie onderzoek doet in een complexe maatschappelijke omgeving, al snel in aanraking komt met grote verschillen tussen groepen (Boeije 2005, 21). Om deze complexiteit te doorgronden moet de onderzoeker doordringen tot de kern ervan door langdurig deel te nemen aan de leefwereld van de onderzochte groep. Dit betekent voor Afghanistan dat, om de context te kunnen begrijpen en gevoel te krijgen voor de omgeving waarbinnen het fenomeen staatsvorming zich afspeelt, het van belang is zowel het 'bottom-up proces' vanuit de samenleving, als het 'top-down proces' vanuit de interveniënt en de staat te doorgronden (Kahler 2009) – bij voorkeur in verschillende regio's, onder verschillende bevolkingsgroepen en zo mogelijk ook binnen het bestuur. Methodologen wijzen er op dat het de voorkeur verdient casestudies uit te voeren om fenomenen te bestuderen aan de hand van de analyse van een of meerdere gevallen waarbij veel meer in de diepte dan in de breedte wordt gewerkt (Peters 1998, 137-155, Verschuren en Doorewaard 2007, 184, Yin 2009, 7-14).

Het verrichten van sociaal-wetenschappelijke veldonderzoek in Afghanistan is dus nodig om de mogelijkheden en beperkingen van staatsvorming te kunnen duiden. Onderzoek doen in het huidige Afghanistan is slechts weinigen gegund – veiligheid, taal, toegankelijkheid en het gesloten karakter van de Afghaanse samenleving zijn de voornaamste obstakels. Deze studie is echter wel degelijk voor een groot deel op eigen veldonderzoek gebaseerd. Dat was niet eenvoudig. Integendeel, wie de complexiteit van de Afghaanse

1 Voorbeelden zijn: Thomas Barnett, Afghanistan: A cultural and political history; Angelo Rasanayagam, Afghanistan: A modern history; Barnett Rubin, The Fragmentation of Afghanistan; Ahmed Rashid, Descent into Chaos: How the war against Islamic extremism is being lost in Pakistan, Afghanistan and Central Asia; William Maley, The Afghanistan Wars; Michael Bhatia en Mark Sedra, Afghanistan, Arms and Conflict: Armed groups, disarmament and security in a post-war society; Ahmad Shayeq Qassem, Afghanistan's Political Stability: A dream unrealised; en Antonio Giustozzi, Empires of Mud: Wars and warlords in Afghanistan.

samenleving probeert te ontraadselen wordt zich er eens te meer van bewust hoe ingewikkeld deze in elkaar zit.

2.1.1 Single case onderzoek

De ontwikkeling van het conceptuele kader en een steeds grotere bekendheid met het onderzoeksobject maakten de keuze voor een onderzoeksmethode eenvoudiger. Het bleek dat, hoewel de literatuur over staatsvorming in westerse staten rijkelijk voorhanden is, er weinig theorievorming bestaat over staatsvorming in fragiele staten (Paris en Sisk 2009). Vanwege het conceptuele karakter en de actualiteit van het onderzoek lag een casestudy onderzoeksontwerp voor de hand. Yin observeert (Yin 2009, 11):

> "The case study is preferred in examining contemporary events, but when the relevant behaviors cannot be manipulated. The case study relies on many of the same techniques as a history, but it adds two sources of evidence not usually included in the historian's repertoire: direct observations of the events being studied and interviews of the persons involved in the events."

Het voorliggende empirische (single case) onderzoek over de rol van de gewapende interveniënt in het Afghaanse staatsvormingsproces is kwalitatief van aard. Het heeft de karakteristieken van John Gerring's kwalitatieve small-N onderzoek.[2] Hierin onderscheidt Gerring tien verschillende kwalitatieve research designs (Gerring 2007, 27-28). In dit onderzoek wordt het type 4 research design gevolgd: een casus met meerdere deelonderzoeken die in feite cases op zich zijn. In dit project is de single case de staatsvorming in Afghanistan sinds 2001, met daarin vier deelonderzoeken. Staatsvorming is de afhankelijke variabele (Y), Afghanistan de context. De rol van de gewapende interveniënt is de onafhankelijke variabele (X) die onderzocht wordt in vier deelonderzoeken die chronologisch afgebakend zijn en waarmee het mogelijk is specifieke details van het Afghaanse staatsvormingsproces sinds 2001 intensief en diepgaand te analyseren. Dit leidt tot het onderzoeksontwerp, dat getoond wordt in figuur 2.1.

2 Gerring omschrijft een small-N onderzoek als (Gerring 2007, 17): "(a) Its method is qualitative, small-N, (b) the research is holistic, thick (a more or less comprehensive examination of a phenomenon), (c) it utilizes a particular type of evidence (e.g., ethnographic, clinical, nonexperimental, non-survey-based, participant-observation, process-tracing, historical, textual, or field research, (d) its method of evidence gathering is naturalistic (a real-life context), (e) the topic is diffuse (case and context are difficult to distinguish), (f) it employs triangulation (multiple sources of evidence), (g) the researcher investigates the properties of a single observation, or (h) the researcher investigates the properties of a single phenomenon, instance, or example".

Figuur 2.1: Onderzoeksontwerp

De actualiteit van de Afghanistan-casus, het gebrek aan (betrouwbare) informatie en contrasterende visies maakten de bestudering lastig. Interviews vormen, naast literatuurstudie, een belangrijke bouwsteen in dit onderzoek. De kern van de methode ligt in het verzamelen, coderen en analyseren van de verkregen data, waarbij primair de methode van Robert Weiss wordt gevolgd, zoals hij die in Learning from Strangers (1994) uiteenzet. Hij benadrukt dat de onderzoekssituatie zonder vooringenomenheid moet worden onderzocht. Daartoe hanteert de onderzoeker semigestructureerde interviews. Door een voortdurende vergelijking tussen de uitkomsten van de interviews en de literatuur, en door de gegevens in conceptuele categorieën te ordenen, ontstaat een theoretisch concept. Hiervoor wordt de grounded theory methode gebruikt (Glaser en Strauss 1967). Deze methode gaat ervan uit dat de empirische data uit een casestudy verrijkt worden met de theorie, om daarmee verklarende kennis te genereren (Strauss en Corbin 1998, 101). Een vergelijking tussen onderzoeksobjecten vindt plaats om invloedsfactoren, overeenkomsten en verschillen te definiëren. De gedetailleerde analyse van data maakt het mogelijk om op een iteratieve manier tot nieuwe inzichten, begrippen en mogelijke theorieën te komen, die met behulp van conventionele methoden waarschijnlijk niet gevonden zouden worden (Strauss en Corbin 1998, 15).

2.1.2 Kansen en beperkingen

De interventie in Afghanistan in 2001 biedt mogelijkheden om inzicht te krijgen in de rol van gewapende interveniënten in staatsvormingsprocessen in fragiele staten omdat de interventie een war of choice karakter heeft (ondanks het feit dat het artikel 5 van het NAVO-verdrag werd ingeroepen) en de situatie in Afghanistan aan de vooravond van de interventie vrijwel alle karakteristieken bevat van een fragiele staat. De omstandigheden in Afghanistan legden echter ook beperkingen op.

De gewelddadige situatie in grote delen van Afghanistan en het gesloten karakter van de samenleving hadden tot gevolg dat het problematisch was om in het land gericht onderzoek te doen. Wie echter wel in de Afghaanse samenleving weet door te dringen, kan over unieke data beschikken. De ontboezemingen van Rory Steward die hun weerslag vonden in zijn The Places in Between is hiervan een voorbeeld. Een ander probleem is dat de Afghaanse situatie zo complex is dat bestudering hiervan langdurige specialisatie behoeft – Louis en Nancy Dupree, Olivier Roy en Ahmad Rashid getuigen hiervan. 'Buitenstaanders' hebben extra moeilijkheden, omdat onderzoekers, als gevolg van het gesloten karakter van de samenleving, moeizaam kunnen participeren, zeker als ze niet van Afghaanse origine zijn. Degenen die dat wel kunnen, zoals bijvoorbeeld de onderzoeksjournaliste Sarah Chayes laat zien in The Punishment of Virtue, gaan volledig en langdurig op in de Afghaanse samenleving, al lopen zij hiermee wel het risico hun objectiviteit te verliezen. Daarbij komt dat Afghanistan een sterke orale traditie heeft, waardoor interviews noodzakelijk zijn, maar de validiteit van de daaruit verkregen data niet altijd groot is. Triangulatie van de onderzoeksresultaten is vooral in de Afghaanse context lastig wegens een gebrek aan bronnenmateriaal. Een andere uitdaging hierbij is dat – hoe valide de data ook zijn, hoe zuiver en verantwoord het analyseproces ook is geweest – rapportages van de hand van onderzoekers vaak politieke en diplomatieke correctheid behoeven. Meer dan eens bleken de observaties en conclusies van onderzoekers dermate confronterend te zijn dat deze tot problemen voor de onderzoekers of voor hun onderzoeksobjecten leidden, zoals bijvoorbeeld Asne Seierstad overkwam met de publicatie van De boekhandelaar van Kaboel. Michael Semple werd zelfs tot persona non grata verklaard bij de publicatie van Reconciliation in Afghanistan.

Binnen het kader van het huidige onderzoek konden grote delen van Afghanistan worden bezocht. Intensieve interactie vond vooral plaats met de bevolking in het noordoosten en in Kaboel. Het bleek zeer fortuinlijk dat (beroepsmatig) veel tijd kon worden besteed aan de etnisch diverse provincie Baghlan, waarnaar, in het kader van veldonderzoek in de jaren die volgden, met regelmaat kon worden teruggekeerd om de ontwikkelingen nader te bestuderen. Bovendien kon daar worden deelgenomen aan de Afghaanse cultuur en samenleving, wat voor een buitenstaander een indrukwekkende ervaring is. Met de bevolking in de zuidelijke, zuidoostelijke, westelijke en noordwestelijke regio's hebben meerdere interacties plaatsgevonden, zij het korter. Enerzijds speelde de lokale (gewelds)situatie hierbij een rol, anderzijds zou voor een diepgaande interactie een langdurig verblijf noodzakelijk zijn geweest om in de gesloten Pashtun-cultuur te kunnen doordringen, waarvoor tijd en mogelijkheden ontbraken. Binnen de beroepsomgeving als militair konden in 2009 echter wel een aantal ontmoetingen plaatsvinden met gematigde Taliban. Tot slot kon in 2009 (beroepsmatig) het Amerikaanse politieke en diplomatieke besluitvormingsproces ter plaatse in Afghanistan in een aantal cruciale periodes van nabij worden ervaren.

Het onderzoek en de beroepsmatige werkzaamheden in Afghanistan leidden tot een grote betrokkenheid. De respondenten waren zonder uitzondering zeer openhartig. Dit gold zeker voor een aantal respondenten die door de jaren heen met regelmaat werden geïnterviewd. Hoewel het hierdoor mogelijk werd met deze respondenten diepte interviews te

houden, bestond ook het risico dat een sfeer zou kunnen ontstaan teveel 'onder elkaar' te zijn. Dit zou kunnen worden aangewakkerd door de interviewmethode van Weiss, waarbij de semi-gestructureerde interviews eerder de vorm hebben van een inventariserend gesprek dan van een strak geregisseerd vraaggesprek. Maar vanwege het ontbreken van diepgaand en gedetailleerd inzicht in de context en de omstandigheden in de Afghaanse staat en het tekort aan theorie over staatsvorming in fragiele staten, was de methode Weiss desondanks functioneel.

Vanwege het machtspolitieke proces in staatsvorming moesten nog twee belangrijke valkuilen vermeden worden: die van de samenzwerings- en complottheorieën en een teleologische. De aard van het machtspolitieke proces, de opeenstapeling van onzekerheden in de maatschappij en de schaarste aan betrouwbare, genuanceerde en actuele informatie geven aanleiding tot allerlei samenzwerings- en complottheorieën. Zeker in een land als Afghanistan waar doorgaans toch al veel in de wandelgangen wordt geregeld, waar angst en onzekerheden groot zijn en waar een sterke orale cultuur heerst, zijn geruchten aan de orde van de dag. De teleologische valkuil betreft het gevaar van de gedachte dat alle activiteiten een breder doel (telos) zouden hebben. Staatsvorming heeft echter machtspolitieke elementen, en vele actoren dragen echter louter bij aan staatsvorming vanuit eigenbelang, en niet zo zeer vanuit een hoger (moreel) doel.

2.2 Dataverzameling

Nu de kansen, beperkingen en valkuilen in kaart zijn gebracht, wordt de aandacht gericht op de eigenlijke dataverzameling. Een eerste fysieke kennismaking met Afghanistan vond in september 2005 plaats, toen een oriënterende reis naar het land werd gemaakt. Dit was deels een verkenning en familiarisatie van het operatiegebied in het noorden en noordoosten van Afghanistan, waar vanaf begin 2006 beroepsmatig zou worden gewerkt. Tevens werd de hoofdstad Kaboel bezocht. Tijdens deze reis werd zo veel mogelijk per auto gereisd. Veel plaatsen zijn aangedaan om een zo groot mogelijk aantal indrukken van het land op te doen.

In 2006 werkte ik vijf maanden lang in de provincie Baghlan. Als gevolg van mijn functie van chef-staf en waarnemend commandant van het Provincial Reconstruction Team (PRT) te Pol-e Khomri en de daaraan verbonden status had ik toegang tot de hoogste provinciale en regionale niveaus. Tevens was het mogelijk om te 'participeren' in verschillende culturen en de problemen van de interveniënt op het niveau van de werkvloer te ervaren. Hierdoor kon ook het Afghaanse staatsvormingsproces (enigszins) van binnenuit worden geobserveerd. Zeker achteraf blijkt dat Baghlan uitgelezen onderzoeksmogelijkheden bood. De culturele en etnische diversiteit is er groot, de provincie is economisch, sociaal en strategisch van groot belang en de algehele situatie was destijds relatief stabiel, waardoor brede participatie en observatie mogelijk bleken.

Met deze uitzending in het achterhoofd en het verkregen inzicht in de lokale, provinciale en regionale dynamiek als achtergrond was het vervolgens mogelijk om de stabilisatie van deze provincie en dit deel van het land gedurende de jaren daarop te blijven volgen. Hiertoe voerde ik in 2007 en 2008 opnieuw veldonderzoek uit. In 2009 was het helaas niet mogelijk om de provincie opnieuw te bezoeken, maar in verband met een functie in het hoofdkwartier van ISAF (International Security Assistance Force) en mijn bijbehorend verblijf in Kaboel kon de voortgang van de ontwikkelingen in de provincie en de regio toch verder in kaart te worden gebracht. Deze periode verschafte meer inzicht in de dynamiek aan de basis van de samenleving, op gemeentelijk, provinciaal en regionaal niveau. In 2010 en 2011 zijn de ontwikkelingen in deze provincie en in Noord- en Noordoost-Afghanistan gevolgd via telefoongesprekken en via open bronnen – met name vanwege de grote aandacht voor Afghanistan in de Amerikaanse media, denktanks en academische onderzoeksinstellingen.

In 2007 en 2008 werd gedurende meerdere weken veldonderzoek in Kaboel en Noord- en Noordoost-Afghanistan uitgevoerd waarbij een groot aantal spelers op alle niveaus in het staatsvormingsproces met behulp van mijn onderzoeksassistente werden geïnterviewd. De veldonderzoeken gaven vanuit verschillende perspectieven inzicht in de lokale, provinciale, regionale en nationale dynamiek.

Het verblijf in Kaboel in 2009 bood de mogelijkheid om vanuit het hoofdkwartier van ISAF te participeren en te observeren op het politiek-strategische niveau. Als militair-assistent van de directeur stabiliteit (een 'generaalsfunctie' op twee-sterrenniveau) werd veelvuldig (op de achtergrond) deelgenomen aan topoverleg. Mijn werkzaamheden in militaire staven en een positie als de rechterhand van de directeur stabiliteit, gaven toegang tot de meest relevante rapportages. Daarnaast boden ze de gelegenheid om met de beleidsmakers op het hoogste niveau diepgaand van gedachten te wisselen. De gegevens en inzichten die dit geheel opleverde waren zeer omvangrijk.

2.2.1 Onderzoekskwaliteit

Het doel van het onderzoek, het onderzoeksobject en de onderzoeksvraag geven een indicatie van de gegevens die nodig zijn om de onderzoeksvraag te beantwoorden en van de aard van de benodigde data. Belangrijk daarbij is de benodigde onderzoekskwaliteit, waarbij interne en externe validiteit van de data essentieel zijn en waartoe een aantal betrouwbaarheidscriteria moet worden opgesteld (Yin 2009, 101-114).

De interne validiteit behelst de mate waarin de conclusies van het onderzoek geldig zijn (Yin 2009, 42-43). Ze wordt in dit onderzoek geborgd door een wisselwerking tussen de gevolgde kwalitatieve procedures, zoals omschreven in het werk van Weiss, en literatuurstudie. Hoewel Weiss stelt dat het de voorkeur verdient om de interviews in de vorm van audiobestanden vast te leggen, onderkent hij de hieraan klevende bezwaren van integriteits- en geheimhoudingscriteria. Ook in dit onderzoek waren deze beperkingen aan de orde, enerzijds binnen de militaire omgeving, anderzijds vanwege de gevoeligheid en actualiteit

van de onderwerpen. Zo werden in de interviews, die veelal in een 'quasi-private setting' plaatsvonden, bijvoorbeeld in detail afpersingstechnieken uit de doeken gedaan, evenals de hoogtes van smeergelden. Er werden manieren besproken hoe tegenstanders uit de weg zouden kunnen worden geruimd of hoe de bevolking gemanipuleerd zou kunnen worden. Dit soort informatie zou hoogstwaarschijnlijk niet verkregen zijn indien audio-opnamen zouden zijn gemaakt. Interviewaantekeningen werden in de meeste gevallen door meerdere mensen gemaakt en werden waar mogelijk aangevuld met achteraf opgeschrijvingen van waargenomen aanduidingen van non-verbale uitingen. Na afloop van ieder interview werden aantekeningen vergeleken, impressies gedeeld en verslagen gemaakt.

Externe validatie betreft de mate waarin de resultaten van het onderzoek als universeel geldig te beschouwen zijn en dus ook buiten de onderzochte eenheden gebruikt kunnen worden (Yin 2009, 43-44). Triangulatie en de respondent-validatie vormen een eerste stap om de betrouwbaarheid te vergroten. Zij vormen tevens een basis voor verdere generalisatie. De externe validiteit kan verder worden versterkt door verschillende soorten data en methoden te combineren, een aanzet voor een concept of theorie te geven en specifieke aanbevelingen te doen voor verder onderzoek. Wat de validatie betreft, is steeds van peer-debriefing gebruik gemaakt ter controle van interpretaties (Ezzy 2002, 65). Respondent-validatie is waar mogelijk toegepast, omdat deze op de juistheid van de unieke beleving van een respondent duidt. Dit kan echter ook tot conflicterende perspectieven leiden of achteraf de geïnterviewde persoon in een ongunstig daglicht stellen (Weiss 1994, 147-150, Leydesdorff 2004, 43-79). Tijdens zeer vertrouwelijke interviews met 'hooggeplaatste' krijgsheren, militairen, diplomaten en politici doemde juist dit gevaar op. Zeker wanneer het controversiële uitspraken betrof of wanneer uit de herinnering van de geïnterviewde werd geput, is nadrukkelijk geprobeerd triangulatie toe te passen. Soms werd daarbij geconstateerd dat de persoonlijke beleving van de geïnterviewde afweek van het gangbare beeld.

Een ander aspect dat de validatie betreft, is de gedragssituatie: de bewustwording dat een onderzoeker invloed op het gedrag van een geïnterviewde kan hebben (Yin 2009, 109-113). Het bezoeken van een organisatie of van bepaalde personen, het houden van een gesprek en het terugkoppelen van uitkomsten door deze schriftelijk vast te leggen, zijn in feite interventies op zichzelf. Dat ik als onderzoeker me hiervan bewust moest zijn gold vooral tijdens het veldwerk als niet werd opgetreden als onderzoeker, maar als chef-staf en waarnemend commandant van het Provincial Reconstruction Team in Baghlan, in 2006, respectievelijk als militair-assistent van de directeur stabiliteit in Kaboel, in 2009. De functie van chef-staf en waarnemend commandant, en assistent van de directeur konden invloed hebben op het gedrag en de woorden van de geïnterviewde. In de praktijk van het onderzoek is daarom pragmatisch omgegaan met de validiteitscriteria door weliswaar de kwalitatieve eisen van wetenschappelijk onderzoek en bewijs voor ogen te houden, echter zonder dat dit tot een methodologisch keurslijf zou leiden.

De interviews met hooggeplaatsten leenden zich voor triangulatie vanwege het openbare karakter van hun functies, de beschikbaarheid van open bronnen – vooral na het openbaar

worden van een groot aantal documenten in de Afghan War Diary, 2004-2010 door Wikileaks en het ruimer voorhanden komen van onderzoeksjournalistieke reportages sinds Afghanistan onder president Obama hoge prioriteit heeft gekregen in het buitenlandsbeleid van de Verenigde Staten. In sommige gevallen waren memoires beschikbaar. Voor de interviews met minder hooggeplaatsten was triangulatie lastig. Een voorbeeld was het deelonderzoek dat naar krijgsheren werd verricht. Vanwege de band die tijdens het onderzoek en de professionele werkzaamheden met een aantal van hen werd opgebouwd, werd inzicht verkregen in de machtspolitieke praktijken op lokaal, provinciaal, regionaal en nationaal niveau en de motivatie van sommigen om steeds meer macht naar zich toe te trekken. Triangulatie van deze informatie was moeilijk. Bovendien was het van belang om de bronnen te beschermen, te meer indien geïnterviewden daar impliciet om vroegen of omdat publicatie van de informatie belastend voor de betrokkenen zou kunnen zijn. Voor documenten en bronnen waarvan de herkomst vanwege geheimhoudingsclausules niet vermeld mag of kan worden, geldt in feite hetzelfde.

2.3 Opzet van het onderzoeksverslag

In het volgende hoofdstuk wordt een schets gegeven van de Afghaanse staat. Dit hoofdstuk gaat vooral over de context waarin het Afghaanse staatsvormingsproces zich afspeelt. Het hierop volgende, vierde, hoofdstuk draagt aan de context bij door nader in te gaan op eerdere ervaringen met staatsvorming in Afghanistan. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de evolutie van de Afghaanse staat in de periode 1992 tot 2001. Hier worden de fragiliteit van de staat en de mogelijkheden en beperkingen van een staatsvormingsproces vanuit historisch perspectief onderzocht. Op deze manier wordt een beeld geschetst van de uitdaging die de interveniënten eind 2001 te wachten stond. De ervaringen met staatsvorming van voor 1992 worden meer in detail besproken in bijlage A. In de vier hoofdstukken die volgen op de aldus geschetste context, wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek – wat is de rol geweest van de gewapende interveniënt in het Afghaanse staatsvormingsproces sinds 2001? Deze hoofdstukken volgen de respectievelijke onderdelen van het onderzoeksontwerp dat is weergegeven in figuur 2.1: de interventie, het Bonn-proces, de eerste ambtstermijn van president Karzai en zijn tweede ambtstermijn tot medio 2011. Aan het einde van de conclusie is een epiloog gevoegd waarin de kansen en bedreigingen worden besproken van het Afghaanse staatsvormingsproces en de rol van de interveniënt na 2014 – het jaar waarin conform de Afghanistan-strategie van president Obama, zoals hij die op 1 december 2009 presenteerde, de gewapende interveniënt zich grotendeels zal hebben teruggetrokken.

3

Afghanistan, een verdeeld land met machtige buurstaten

Het deels verwoeste en desolate koninklijke Dar-ul-Amanpaleis, even buiten het centrum van Kaboel, en de hoog boven de stad oprijzende overblijfselen van de Kaboelse stadsmuren, zijn twee 'monumenten' die tekenend zijn voor het moderne Afghanistan. Het paleis werd grotendeels verwoest tijdens de burgeroorlog, toen de Afghaanse samenleving onder grote druk stond en de structuren van de staat aan alle kanten afbrokkelden. Door de oorlog, die eind jaren '70 was begonnen, waren de sociale verhoudingen sterk veranderd; nieuwe breuklijnen in de maatschappij waren ontstaan, en de sociale ordening was drastisch gewijzigd. Van de traditionele structuren was weinig meer over.

De stadsmuren uit de achttiende eeuw zijn grotendeels verdwenen. Alleen op de omliggende bergtoppen zijn de restanten nog zichtbaar. Deze stadsmuren, ook toen ze nog compleet waren, hebben de stad nooit kunnen beschermen. De muren waren altijd meer symbolisch dan praktisch, en ze boden op geen enkel moment bescherming tegen vijandelijk vuur. Zelfs het grote fort van Kaboel, de Bala Hissar, dat in het zuidoosten van de oude stad een deel vormde van de stadsomwalling, maakte altijd, tot op de dag van vandaag, weliswaar een grote indruk op nieuwkomers, maar bood nooit een adequate bescherming voor de bewoners. Het fort en de muren van de stad staan daarom in zekere zin symbool voor de, soms dramatisch grote, externe invloeden op het land en de onmacht van de Afghanen om hun land te verdedigen.

De bewoners van het huidige Afghanistan hebben in hun geschiedenis weinig rust gekend, maar dat lag niet alleen aan de bedreigingen van buiten. In de periodes zonder oorlog of interventie was er regelmatig strijd tussen de verschillende volkeren en stammen van het land, en bestonden dynastieke twisten tussen de lokale leiders. Tot het eind van de negentiende eeuw bleef Afghanistan een mozaïek van etnische groepen, die vaak op voet van oorlog met elkaar stonden. Pas toen de grote mogendheden van die tijd, tsaristisch Rusland en Groot-Brittannië, besloten om de Afghanen met rust te laten en de grenzen van het land vast te leggen, kon een proces van staatsvorming op gang worden gebracht. Dat proces bleek echter uiteindelijk niet opgewassen tegen de grote interne spanningen die in de tweede helft van de twintigste eeuw naar boven kwamen en tegen de betrokkenheid van Afghanistan in de Koude Oorlog, die eind jaren '70 resulteerde in de Sovjetinterventie in het land. Ondanks de staatsvormingsresultaten die in de eerste helft van de twintigste eeuw waren geboekt, bleek de Afghaanse eenheid een broos geheel dat sinds eind jaren '70 uit elkaar viel.

De staatkundige grenzen van Afghanistan vormen een groot obstakel voor het opbouwen van een Afghaanse politieke eenheid. De grenzen doorsnijden het woongebied van allerlei volkeren en leiden tot een heterogene samenstelling van de Afghaanse bevolking. Wat de Afghanen verenigt en waarmee zij zich identificeren, is de islam en de gemeenschappelijk gedeelde trots dat zij nooit zijn gekoloniseerd. Maar die islam is behalve een verbindend element ook een splijtzwam, die stabiliteit in het land in de weg kan staan. Gekoloniseerd of niet, de Afghanen ontbreekt het traditioneel aan een sterk gevoel van nationale eenheid. Bovendien zijn de Afghanen zeer afhankelijk van hun buurlanden – of het nu om hun veiligheid, hun voortbestaan of hun economie gaat.

Dit hoofdstuk gaat over de dynamiek van de maatschappij en de mogelijkheden van staatsvorming in Afghanistan. Het hoofdstuk richt zich op een gecompartimenteerd land, waar de grenzen een woest en weinig productief gebied omsluiten en dat bewoond wordt door vele, onderling sterk verschillende volkeren. Het gaat over een land waar industrie moeilijk realiseerbaar is, waar geen duidelijk herkenbaar nationaal centrum is waaruit een natiestaat zich zou kunnen ontwikkelen, en waar het bestuur weinig ontwikkeld is. Het gaat over een land dat in zijn geschiedenis speelbal is geweest van regionale en geopolitieke dynamieken. Eerst wordt de Afghaanse maatschappij geschetst en de juridische soevereiniteit besproken. Vervolgens komen de interne en regionale dynamiek aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie waarin de omgeving wordt besproken waarin het huidige staatsvormingsproces plaatsvindt.

3.1 Afghanistan

Afghanistan is een land van contrasten en complexiteiten. Het is een ruig gebied, bergachtig en droog, met kunstmatige grenzen die de grootste Afghaanse bevolkingsgroepen verdelen. Al zijn de steden de laatste decennia sterk gegroeid, het grootste deel van de bevolking woont nog steeds op het platteland in veelal afgelegen, moeilijk toegankelijke gebieden. De volkeren zijn meestal duidelijk herkenbaar aan hun eigen sociale structuur, cultuur, gebruiken, hiërarchie en stijl van (politiek) leiderschap. Het land heeft een verdeelde, heterogene en agrarische samenleving en neemt een strategische positie in tussen regio's of veiligheidscomplexen met relatief grote rijkdommen aan delfstoffen, mineralen en edelstenen: vooral het Midden-Oosten en Centraal-Azië. Daarentegen herbergt Zuid-Azië een zeer omvangrijke bevolking. Als gevolg van de strategische positie tussen economisch belangrijke regio's, gebrek aan eenheid, de zwakte van de staat, het gecompartimenteerde karakter van de etnische samenstelling en geografie, alsmede de afhankelijkheid van het buitenland, is Afghanistan intern verdeeld en een geopolitieke speelbal. Maar aan de andere kant blijkt de situatie in Afghanistan ook altijd een groot struikelblok te zijn voor de grootmachten die het land proberen te beheersen. De verdeeldheid die de interne staatsopbouw zo moeilijk maakt, is tevens een probleem voor een vijand van buiten om grip te krijgen op het land.

De meeste Afghanen wonen op het platteland in vrij gesloten en afgelegen agrarische gemeenschappen die traditioneel in de buurt van rivieren of waterbronnen liggen.[1] Ze leiden een hard en moeizaam bestaan, waarbij ze vaak volgens eeuwenoude tradities en gebruiken leven. Ze zijn zelfvoorzienend en op zichzelf aangewezen. Overigens is er de laatste drie decennia wel een duidelijke trek naar de steden, omdat daar in vele opzichten een relatief veiliger bestaan kan worden opgebouwd (Harpviken 2009). In de jaren zestig en zeventig namen de kansen in de steden toe als gevolg van de groei van lichte industrie. Tijdens de Sovjetinterventie was het leven op het platteland gevaarlijk als gevolg van de vele, zware conventionele gevechten en het grootschalige gebruik van landmijnen – die ook

1 In het huidige Afghanistan leeft ongeveer een kwart van de Afghanen in steden (Geoinformation der Bundeswehr 2007, 47).

tegenwoordig nog voor immense problemen zorgen. De na 2001 teruggekeerde vluchtelingen, die vooral in de jaren '80 en '90 het land verlieten, streken meestal neer in de directe omgeving van steden, omdat ze na twintig tot dertig jaar geen bestaansmogelijkheden meer hadden in de veelal verlaten dorpen waar ze ooit leefden en het traditionele leven 'ontgroeid' waren. Op die manier is Kaboel in de laatste dertig jaar van 700.000 inwoners 'geëxplodeerd' tot officieel zo'n 4 tot 5 miljoen inwoners, al zijn er ook schattingen van 6 tot 7 miljoen.

Het contrast tussen de steden en het platteland in het huidige Afghanistan is groot. In de steden zijn er mobiele telefoons, door auto's verstopte straten en moderne huizen en gebouwen. Er is een handels- en diensteneconomie in combinatie met lichte industrie. Op het platteland zijn er de kleine, lemen huisjes en is het moeilijk om in leven te blijven door de vele natuurgevaren, het gebrek aan water en medische voorzieningen en de beperkte opbrengst van de landbouwgrond. Efficiëntere landbouwmethodes kunnen maar moeizaam geïntroduceerd worden. Sommige delen van het land kennen een zwaardere industrie, die verband houdt met het delven van koper, kolen, gas, edelstenen en halfedelstenen. Maar in het algemeen wordt een groei van de lokale economie beperkt door de afwezigheid van een functionerend banksysteem, het ontbreken van een efficiënte kapitaalmarkt en een grote informele economie (World Bank 2005, 1-12).

De grote verschillen tussen stad en platteland en de hiermee gepaard gaande uiteenlopende sociale en economische ontwikkelingen hebben tot gevolg dat er in feite twee Afghanistans zijn. De Franse islamkenner, etnoloog en specialist in de Centraal-Aziatische regio, Olivier Roy stelt (Roy 1990, 10-11):

> "First there is the town (shahr), the place of innovation (Bid'at); this is the natural environment of the civil servant, the teacher, the soldier and the communist, all 'intellectuals' and 'bare-heads' (surluchak), held to be unbelievers and arrogant; and secondly the province (atraf) the home of religion, tradition (sunnat) and values which stand the test of time. (…) In the towns, the middle class and the students follow politics (siyasat), whereas in the countryside the drama of politics revolves around the struggle for power, carried on by the khans (local notables) and the commanders. However, the stereotype which equates the town with progress and the countryside with tradition has little basis in reality. In both town and country there is a wide range of diversity; they are both constantly changing though there is a core of continuity."

Met andere woorden, er bestaan in feite een traditionele, conservatieve en vaak tribale samenleving met een dominante rol voor de islam en een meer liberale, moderne vorm hiervan met ruimte voor democratische processen, emancipatie van vrouwen en individuele mensenrechten. Waartoe een individuele Afghaan behoort hangt af van zijn etniciteit, zijn positie in de samenleving, zijn opleiding en beroep en de plaats waar hij woont en leeft. Er is sprake van meerdere samenlevingen, die weinig begrip voor elkaar hebben, vooral vanwege de rol en functie die ze de islam toebedelen. Hoewel de islam alom gerespecteerd wordt, wordt de vorming van een eenheidsstaat daarom mede bemoeilijkt door de

uiteenlopende interpretaties van de islam en de zeer verschillende normen en waarden die de diverse groepen koesteren.

Afghanistan is een typisch voorbeeld van een fragiele, premoderne staat (Sinno 2008). Beperkt bestuur, een grote variëteit aan culturen, gebrekkige infrastructuur en gesloten gemeenschappen zijn kenmerkend. Het is een 'quasi-staat': een staat met juridische soevereiniteit, maar met weinig 'empirische soevereiniteit' en legitimiteit (Jackson 1990, 21-25, Maley 2006, 15). De Amerikaanse politicoloog Robert Jackson stelt (Jackson 1990, 22),

> "Quasi-states enjoy equal sovereignty (…) but they lack established institutions capable of constraining and outlasting the individuals who occupy their offices: still less do they reflect respect for constitutions or acceptance of the rule of law."

De Afghanen ervaren daarom grote problemen bij het samen bepalen van een koers voor de toekomst (Dupree 1973, 1-31, 51-251, Rubin 2002, Rasanayagam 2005, Sinno 2008, Barfield 2010, 164-271). Dissonante (bevolkings)groepen kunnen vaak steun vinden bij volksgenoten buiten Afghanistan en zijn veelal grotendeels onafhankelijk vanwege het zelfvoorzienende karakter van de landstreken waar ze wonen.

3.2 Juridische soevereiniteit

De juridische soevereiniteit van Afghanistan kwam op pragmatische gronden in de negentiende en twintigste eeuw tot stand (Dupree 1973, 343-413, Hopkrik 1992, Meyer and Blair-Brysac 1999). De staatsgrenzen tussen het Russische tsarenrijk en Brits-Indië werden eind negentiende eeuw gedefinieerd nadat de grootmachten hadden besloten dat Afghanistan een neutrale bufferstaat zou worden. De dictatoriaal georiënteerde Afghaanse heerser, Abdul Rahman Khan, sloot een overeenkomst met de Britten om zijn eigen positie zeker te stellen, ondanks de enorme verdeeldheid onder de bevolking (Vogelsang 2002, 263-270, Rasanayagam 2005, 8-9, 15). De 1200-kilometer lange grens met Brits-Indië en later met Pakistan is nooit door de Afghaanse regering erkend (Dupree 1973, 428, Rasanayagam 2005, 27-37). De grenzen hebben iets kunstmatigs: vaak zijn lijnen getrokken om de cohesie van volken te breken, maar ook om als een buffer tussen de grote rijken in de regio te dienen (Dupree 1973, 425-428, Vogelsang 2002, 245-278, J. Roberts 2003). Sir Thomas Holdich[2] schreef in 1901: "We have contributed much to give a national unity to that nebulous community which we call Afghanistan (…) by drawing a boundary all round it and elevating it to the position of a buffer state between England and Russia (Griffiths 1981, 36)."

Holdich verwijst naar de grenzen van 1893, die werden bedongen door de Foreign Secretary of British India, Sir H. Mortimer Durand (Dupree 1973, 417-429, Vogelsang 2002, 263-272). De Britse intentie was vooral om de op onafhankelijkheid georiënteerde Pashtunen te verdelen

2 Kolonel Sir Thomas Hungerford Holdich, KCMG, KCIE, CB (1843-1929) was een Britse geograaf en president van de Royal Geographical Society. Hij werd vooral bekend als Superintendent of Frontier Surveys in Brits-Indië en als auteur van vele boeken waaronder The Gates of India, The Countries of the King's Award and Political Frontiers and Boundary Making.

over Afghanistan en Brits-Indië. Voor de Britten was meer dan eens gebleken dat vechten in dit gebied een slechte optie was (Heathcote 2007, Forbes 2007). Winston Churchill schreef in zijn autobiografie My Early Life over Afghanistan toen het in 1897 niet mogelijk bleek een vallei in het huidige grensgebied onder controle te krijgen: "We destroyed the houses, filled up the wells, blew down the towers, cut the reservoirs in punitive devastation" (Churchill 1996 [1930], 147). Maar het aantal slachtoffers bleef toenemen; "Whether it was worth it, I cannot tell."

Met een schrikbewind, wrede gevechten, gedwongen volksverplaatsingen en Britse steun wist het eerste staatshoofd van de moderne Afghaanse staat, Abdul Rahman Khan, het land aan zich te onderwerpen (Dupree 1973, 417-429, Vogelsang 2002, 263-286, Rasanayagam 2005, 1-13). Zijn bloedige heerschappij karakteriseerde Louis Dupree als 'internal imperialism' en leverde hem de bijnaam de 'ijzeren emir' op (Dupree 1973, 417). Met een harde hand bouwde Abdul Rahman Khan een centrale regering, een leger en een bureaucratie op, waarbij alles in het teken stond van het creëren van wederzijdse afhankelijkheden, onderwerping en angst (Vogelsang 2002, 265). Hij legde, met gedoogsteun van de omringende landen, het fundament voor de Afghaanse staat waarop in het vierde hoofdstuk nader wordt ingegaan.

3.3 Insulator state

Ondanks de aanzet die Abdur Rahman Khan heeft gegeven, zijn de Afghanen er sinds het einde van de negentiende eeuw niet in geslaagd een duurzame staatsstructuur op te bouwen. Afghanistan bleef in de eerste plaats een overgangsgebied, eerst tussen Groot-Brittannië en Rusland, en later tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. De Britse politicoloog Barry Buzan en de Deense politicoloog Ole Waever karakteriseren in hun studie Regions and Powers het moderne Afghanistan, op basis van zijn politiek-strategische positie, als een 'insulator state' (Buzan en Waever 2003, 490):

> "A state or minicomplex standing between regional security complexes and defining a location where larger regional security dynamics stand back to back."

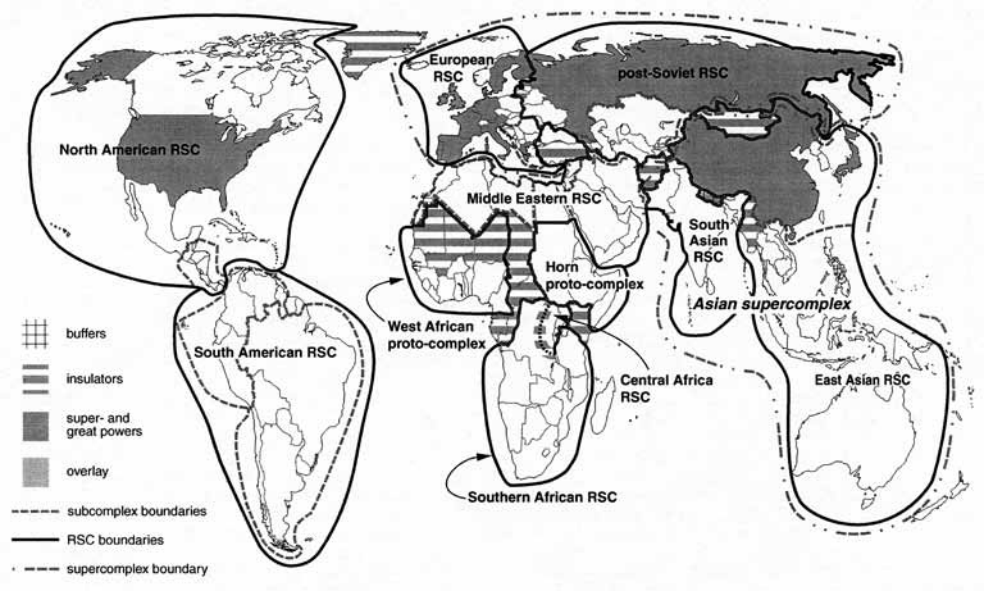
De insulator state verschilt, volgens de schrijvers, wezenlijk van een bufferstaat (Buzan en Waever 2003, 489):

> "A state or mini-complex within a security complex and standing at the centre of a strong pattern of securitisation, whose role is to separate rival powers."

De schrijvers beschouwen Afghanistan als insulator tussen het South Asian Regional Security Complex, het Middle Eastern Regional Security Complex en het post-Soviet Regional Security Complex. Het land is aldus een geopolitieke speelbal, die direct wordt beïnvloed door de drie aangrenzende veiligheidscomplexen (Buzan en Waever 2003, 110-115, Harpviken 2010a, 8-10). Een gevolg is dat (Buzan en Waever 2003, 112),

"[P]olitical turbulence and instability in Afghanistan will be a durable feature, sometimes muted by a weak central government, sometimes not. The divisions within the country run deep, and its warrior culture makes internal conflict frequent and easy to instigate. The various factions all have outside supporters in neighboring territories, where kin and substantial refugee populations are to be found."

Afghanistan-deskundigen als Bernard Rubin, Ahmed Rashid, Angelo Rasanayagam, William Maley en Thomas Barfield komen tot een vergelijkbare conclusie (Rasanayagam 2005, Rashid 2008, Maley 2009, Barfield 2010, Riedel 2011). De onderzoekers wijzen op de belangrijke veiligheidspolitieke rol van Pakistan in Afghanistan.



Figuur 3.1: Patterns of Regional Security, Post-Cold War
Bron: Buzan en Waever, Regions and Powers (Cambridge, 2003).

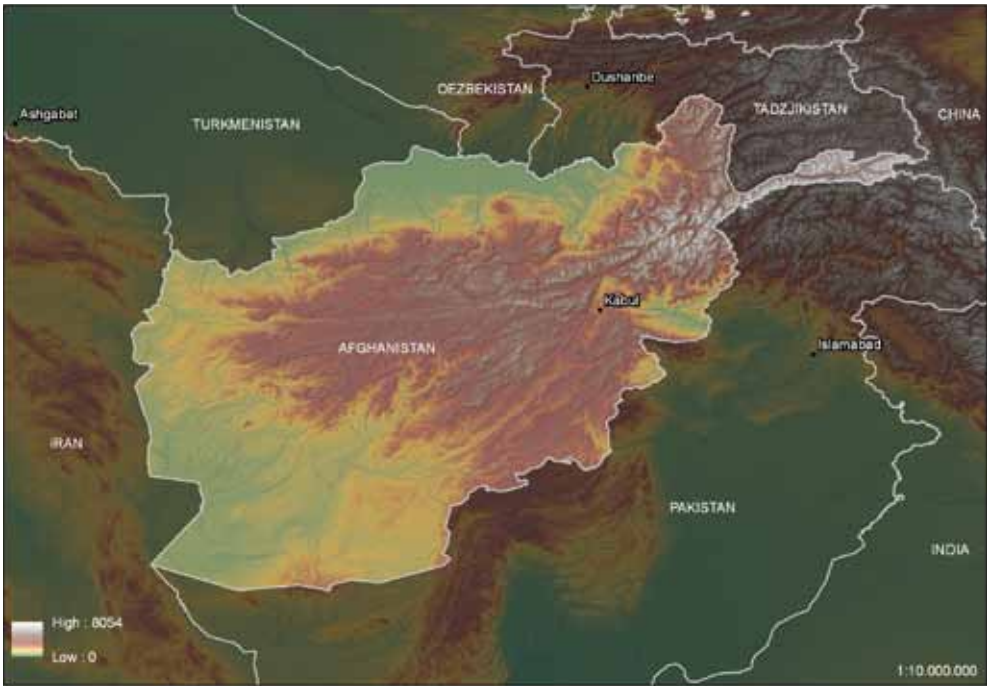
De gevolgen van de insulator-status lopen als een rode draad door de geschiedenis van het land en de regio (Rubin 2002, Schofield 2003, Rasanayagam 2005, Maley 2009, Harpviken 2010a). Afghanistan valt steeds weer ten prooi aan de grillen van botsende interne belangen en aangrenzende rijken, maar ook aan de instabiliteit en onveiligheid in de Regional Security Complexes (RSC's). Of het nu de Mongolen, Meden, Perzen, Russen of andere Aziatische volkeren waren, of de Grieken, de Britten, of de Amerikanen, allen hebben hun steentje bijgedragen aan de vorming van en de oorlogen in het land. De strategische positie blijkt reden Afghanistan te bezetten of te controleren om zo belangen elders in het eigen veiligheidscomplex veilig te stellen. Wie hier stabiliteit wil creëren, dient – behalve veiligheid in het land zelf – ook stabiliteit in de drie aangrenzende RSC's te scheppen (Buzan en Waever 2003, 110). Mogelijk is dit een onvervulbare voorwaarde. Het proces van eenwording

en staatsvorming wordt in Afghanistan echter ook bemoeilijkt en beperkt door de interne dynamiek.

3.4 Interne dynamiek

Afghanistan is regelmatig geconfronteerd met de expansiepolitiek van naburige staten en rijken, waartegen het zich krachtig heeft verzet (Maley 2009). Volgens gangbare staatsvormingstheorieën zou dit juist de vorming van een staat hebben moeten stimuleren. In feite is dit ook gebeurd. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vorming van de Afghaanse staat die aan het einde van de negentiende eeuw door Abdul Rahman Khan werd opgebouwd. Het was een reactie op verschillende vergeefse Britse pogingen om greep te krijgen op het land, en de daaropvolgende blijvende Britse bedreiging van de Afghaanse zelfbeschikking. Het staatsvormingsproces werd sindsdien echter beperkt door de zware terreinomstandigheden, de geïsoleerde gemeenschappen en de culturele en etnische diversiteit. Daarnaast heeft het verzet tegen vreemde inmenging in Afghanistan vaak een lokaal of regionaal karakter. Het nationale verzet is in feite een optelsom van al het lokale verzet, zonder een werkelijk nationaal karakter. De oorlogen hebben daarom niet gewerkt, zoals Tilly heeft betoogd, als een drijvende kracht achter het staatsvormingsproces. De oorlogen smeedden hoogstens regionale en functionele eenheid, wat de macht van lokale en regionale potentaten in de kaart speelde (Giustozzi 2009).

De basis voor de Afghaanse staat die door Abdul Rahman Khan werd gelegd, kon, zoals gezegd, door zijn opvolgers maar moeizaam worden gehandhaafd, laat staan uitgebouwd. Het belang van verdergaande nationale samenwerking werd niet ingezien of moeilijk uitvoerbaar geacht vanwege het gesloten karakter van de gemeenschappen, de beperkte toegankelijkheid en de gebrekkige (infrastructurele) verbindingen tussen de geografische regio's. Sterker nog, als gevolg van rivaliteiten, het gecompartimenteerde, zelfvoorzienende karakter van de regio's en de beperkte interactie tussen de etniciteiten en gemeenschappen, bestond er een actieve aversie tegen de overheersing door een van de andere bevolkingsgroepen.



Figuur 3.2: Gecompartimenteerde geografie
Bron: HQ ISAF, briefing slide DCOS STAB, 2009.

Uit figuur 3.2 blijken de fysieke extremen van het land. In het centrum bevindt zich de moeilijk toegankelijke Hindu Kush-bergketen, die het land onderverdeelt in vijf brede regio's. In het onherbergzame centrale gebied (Hazarajat) is beperkte landbouw en veeteelt mogelijk. De noordelijke regio (Mazar-e Sharif – Kunduz) is door de Hindu Kush (Salangpas) gescheiden van Kaboel, en wordt voor een groot deel bedekt met steppevegetatie, waardoor landbouw en veeteelt redelijk goed mogelijk zijn. Het westen (Herat) richt zich met zijn landbouw, veeteelt, (lichte) industrie en handel, vooral op Iran en Turkmenistan. In de oasen en woestijnen in het zuiden (Kandahar) is landbouw door irrigatie redelijk goed mogelijk, al zijn de mogelijkheden voor industrie en veeteelt beperkt. Een andere economische bron is de doorvoer naar Pakistan. In het oosten (Jalalabad) zijn landbouw en de doorvoer naar Noord-Pakistan (en India) via de Khyber-pas economisch dominant. De regio's rondom de Hindu Kush zijn met elkaar verbonden via een uitgebreid stelsel van wegen dat een kring vormt langs de voet van de bergen.

Of Afghanistan ooit een eenheidsstaat kan worden, is onderwerp van vele debatten (Rubin 2002). Zoals ook Tilly liet zien (en wat inherent is aan de moderne state-building en nation-building-processen), is eenheid essentieel om het meer technocratische deel van het staatvormingsproces vorm te geven (Paris en Sisk 2009). De culturele en etnische diversi-

teit in Afghanistan is nu nog aanzienlijk. Louis Dupree formuleerde de uitdaging voor het staatsvormingsproces als volgt (Dupree 1973, 659):

> "The attempts to create a nation state out of the hodgepodge of ethnic and linguistic groups in a non-literate society where kinship trumps government and individuals are born into a specific unit or functioning set of social, economic, and political rights and obligations have been a serious challenge."

3.4.1 Etnische diversiteit

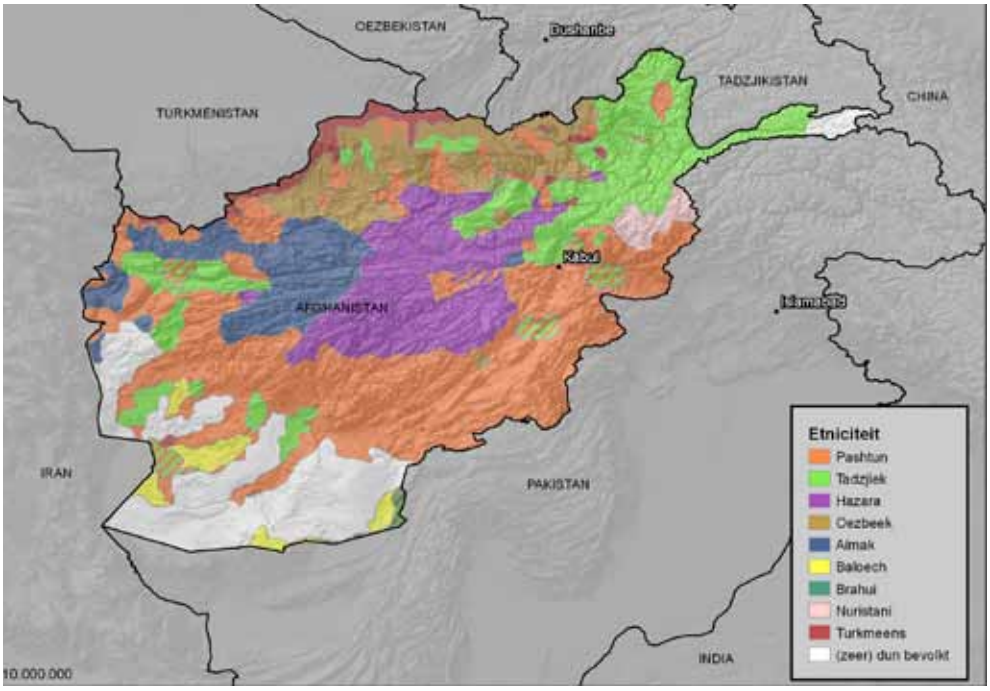
De precieze omvang van de Afghaanse bevolking is onbekend als gevolg van het ontbreken van een betrouwbaar bevolkingsregister. Volgens de Afghaanse regering heeft het land 32 miljoen inwoners, ISAF schat het aantal op 27 of 28 miljoen en het CIA World Factbook houdt het op ruim 28 miljoen. De meest recente schattingen komen nog lager uit, rond de 26 miljoen. De omvang van de etnische bevolkingsgroepen is ook onduidelijk. Behalve het ontbreken van een register speelt de politiek een rol: veel overheidsposities worden tegenwoordig ook langs etnische lijnen verdeeld, en bepaalde ambtenaren en politici zijn geneigd de omvang van hun eigen bevolkingsgroep erg hoog in te schatten.[3]

Volgens de Duitse antropoloog Erwin Orywal wordt Afghanistan bewoond door 55 verschillende etniciteiten (Orywal 1986). Er zijn acht primaire groepen – Pashtunen, Tadzjieken, Oezbeken, Hazaras, Aimaqs, Turkmenen, Kirgiezen en Baluchi – en een groot aantal kleinere etniciteiten of anderszins te onderscheiden groepen. De twee meest gangbare en officiële talen zijn Dari en Pashto. Daarnaast zijn er nog tussen de twintig en veertig andere talen (Dupree 1973, 66-74).[4] Wie welke taal spreekt op welk moment is van politiek belang. Het feit dat veel Pashtunen, zeker in de sociale bovenlaag, Dari spreken en omgekeerd de meeste Dari-sprekenden geen Pashto, leidt ertoe dat de Pashtunen zich als groep makkelijker kunnen handhaven in hun dominante positie. Dari is de dominante taal in het bestuur van het land.

Hoewel er grote verschillen zijn tussen en binnen met name de vier belangrijke etniciteiten (Pashtunen, Tadzjieken, Hazara's en Oezbeken), zijn er ook overeenkomsten vanuit antropologisch en sociologisch perspectief. De qawm en de islam springen hierbij het meest in het oog (Roy 1990, 25-28, Rasanayagam 2005, 14, Barfield 2010, 18-23). De aanjagers van de interne dynamiek worden in de navolgende paragrafen meer in detail besproken: de etnische diversiteit en overeenkomsten (qawm), de rol van de krijgsheren in de staat en de samenleving, het verbindende en tegelijkertijd splijtende aspect van de islam en een karakterisering van de economie.

3 Indien Afghanistan is verzuild en verdeeld in etno-nationalistische groepen, dan hebben al die groepen belang bij een zo hoog mogelijk percentage om zo relatief grotere macht binnen het overheidsapparaat te kunnen claimen.

4 Taal is lang niet altijd een goede indicatie om een etniciteit vast te stellen. Een voorbeeld zijn de Hazara's die in centraal Afghanistan woonachtig zijn. Ze zijn van Turks-Mongoolse origine, maar spreken tegenwoordig primair Dari (Perzisch).



Figuur 3.3: etnische diversiteit
Bron: National Geographic.

3.4.1.1 Pashtunen, Tadzjieken, Hazaras en Oezbeken

De Pashtunen vormen met ongeveer 35 tot 40% van de bevolking van Afghanistan de grootste en dominante etnische groep.[5] De meeste Pashtunen zijn soennitische moslims die hun geloof veelal orthodox en soms ook fundamentalistisch belijden. De meerderheid van de Pashtunen spreekt Pashto, velen spreken tevens Dari. Het woongebied van de Pashtunen is verdeeld over Pakistan en Afghanistan; tegenwoordig woont ongeveer een derde deel in Afghanistan en tweederde in Pakistan.[6] De verdeling van de Pashtunen over Afghanistan en Pakistan leidt tot het 'Pashtunistan-issue', een streven naar een eigen staat voor de Pashtunen dat vooral voor de Afghaanse Pashtunen bij tijd en wijle een obsessie is (Saikal 2004, 117-120, Qassem 2009, 45-73, Isby 2010, 61-88). De gedachte van één Pashtunistan leidt tot een gespannen – maar wel beheersbare en bedwingbare – relatie tussen Afghanistan en Pakistan en tot een vaak gespannen verhouding in de Afghaanse politiek tussen Pashtunen en niet-Pashtunen. In paragraaf 3.5.2 wordt hier nader op ingegaan.

5 De Britten noeemden de Pashtunen meestal Pathanen, maar die naam geldt eigenlijk alleen voor de Karlanri-Pashtunen, die laag in de Pashtunse stammenhiërarchie staan.

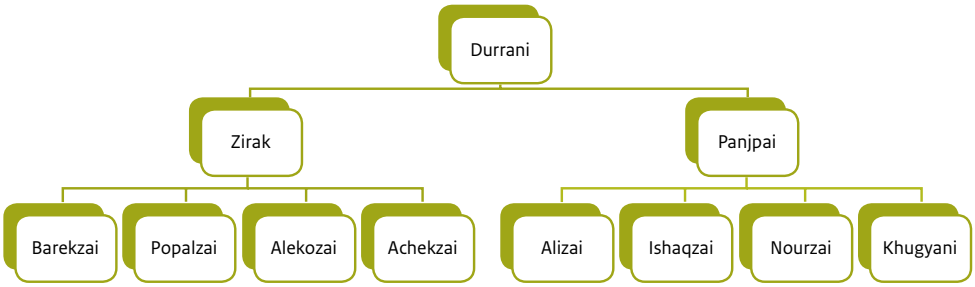
6 Voor de Sovjet-invasie woonde ongeveer de helft van de Pashtunen in Afghanistan, de andere helft in Pakistan.

In Afghanistan wonen de Pashtunen vooral in het zuiden en zuidoosten van het land (Barfield 2010, 26-27). In de rest van het land zijn Pashtun-enclaves te vinden, die het gevolg zijn van de verdeel- en heerspolitiek van Abdul Rahman Khan (Dupree 1973, 419-421, Vogelsang 2002, 23-24).

De meeste Pashtunen zijn zich sterk bewust van hun tribale positie binnen de Pashtun-etniciteit (Glatzer 2002, Vogelsang 2002, 20-23). Velen leven nog in een tribale samenleving, zoals gedefinieerd door de Britse filosoof, socioloog en sociaal antropoloog, Ernest Gellner. Hij omschreef een dergelijke samenleving als een, "local mutual-aid association, whose members jointly help maintain order internally and defend the unit externally" (Gellner 1983, 438).

Kenmerkend voor het tribale karakter van de Pashtunen is de Pashtunwali (Hager 1983, Glatzer 2002, Vogelsang 2002, 24-26, Rzehak 2011), een relatief eenvoudige tribale code die leiderschap onder de khan verbindt met afstamming (khel), waarbij de nadruk ligt op eer (nang), gastvrijheid (milmastya), asiel (nanawatai) en bloedwraak (badal). Eer en eergevoel zijn kenmerkend, waarbij geldt dat "bevlekte eer met bloed gewassen moet worden". De code kent strenge, maar eenduidige regels, die met het risico van verstoting of dood gevolgd moeten worden. Veel Pashtunen leven daarbij in relatief gesloten gemeenschappen (qawm), waarbinnen sociale controle wordt toegepast volgens de regels en gebruiken van de Pashtunwali – in de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de 'qawm' als breder, sociaal-maatschappelijk verschijnsel. Met andere woorden, de Pashtunwali ordent de Pashtun-samenleving, en is, naast de taal (Pashto), het verbindende element tussen de Pashtun-stammen (dus ook die in Pakistan).

De meeste Pashtunen in Afghanistan behoren tot de Durrani of de Ghilzai-confederatie. De Durrani wonen voornamelijk in het zuiden en zuidwesten van het land. Voor hen is Kandahar de belangrijkste stad. De Durranis zelf zijn weer onderverdeeld in de nakomelingen van Zirak (Barekzai, Popalzai, Alekozai en Achekzai) en de zogenaamde Panjpai-groep (Alizai, Ishaqzai, Nourzai, en Khugyani). De machtigste Durranis zijn de Popalzai en de Barekzai. De Popalzai wonen met name ten noorden van Kandahar, en hebben vanaf het midden van de achttiende eeuw tot het begin van de negentiende eeuw een groot aandeel gehad in het leiderschap van Afghanistan. De huidige president, Karzai, is een Popalzai. De Barekzai wonen vooral ten oosten, westen en zuiden van Kandahar en zijn dominant in Zuid-Afghanistan. Een substam van de Barekzai zijn de Mohammadzai, die het land hebben geregeerd vanaf het begin van de negentiende eeuw tot in feite 1978.



Figuur 3.4: Pashtun-stammen

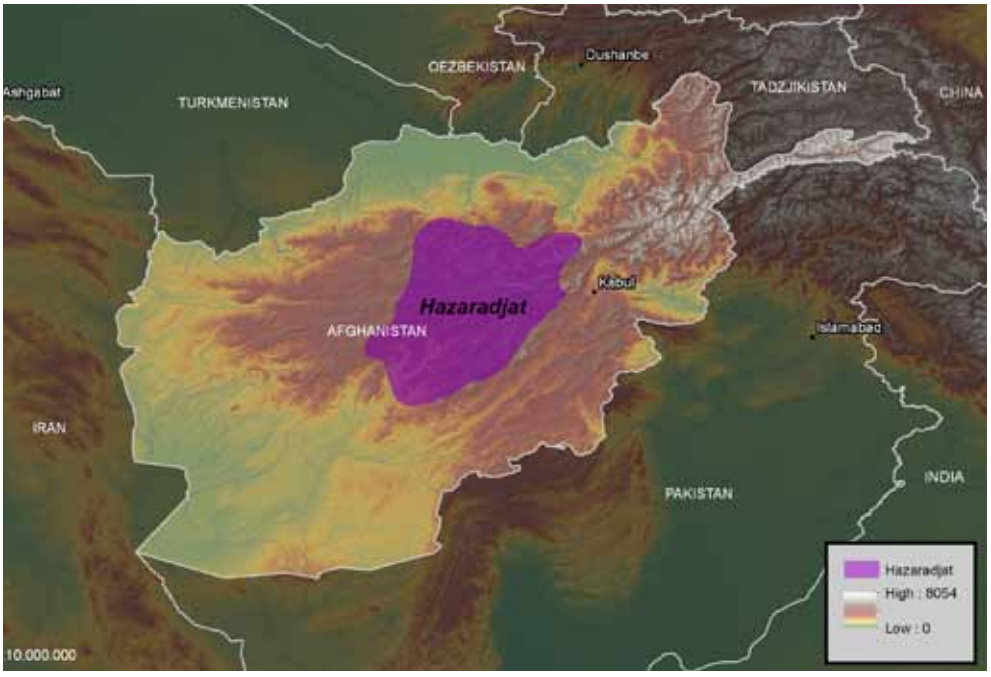
De andere en grootste Pashtun-confederatie is die van de Ghilzai, die zijn onderverdeeld in onder meer de Hotaki-, Kharoti-, Soelaimankhel- en Taraki-stammen. Mullah Omar (de leider van de Taliban), is een Hotaki Ghilzai; Nour Mohammed Taraki, de eerste communistische president van het land tussen 1978 en 1979, behoorde tot de Taraki-stam; zijn opvolger Hafizullah Amin was een Kharoti, net als Gulbuddin Hekmatyar, de leider van de Hezb-e Islami.

De Tadzjieken wonen voornamelijk in het noorden, noordoosten en westen van het land. Tadzjieken vormen ongeveer 25 tot 30% van de bevolking en zijn verwant aan hun volksgenoten in het naburige Tadzjikistan. Zij zijn voornamelijk (liberalere) soennitische moslims. Ze spreken Dari, dat verwant is aan het Iraanse Perzisch of Farsi en het Tadzjieks zoals dat in Tadzjikistan wordt gesproken. De Tadzjieken vormen een weinig homogene groep; ze identificeren zich eerder met hun regionale of stadse afkomst dan met hun etniciteit (Wardak 2004, 75-76, Barfield 2010, 26). De Pandjshiris, wier naam verwijst naar de Pandjshir vallei even ten noorden van Kaboel, zijn hiervan een bekend voorbeeld. Ondanks de heterogeniteit van de Tadzjieken zijn er drie groepen te onderscheiden: in het noorden en noordoosten (Mazar-e Sharif-Kunduz-Panjshir), in het westen (Herat) en in grote delen van Kaboel (Vogelsang 2002, 30-32).

Tadzjieken zijn net als de Pashtunen sociaal georganiseerd in een soort qawms, waarvan de basiseenheid het dorp (deh) is. Ze kennen traditioneel een redelijk ontwikkeld (regionaal) saamhorigheidsgevoel en hebben een sterk besef van hun eer. Dit vindt zijn weerslag in de Abdurzadagi, een codificering van gewoontes en gebruiken onder de Tadzjieken (Wardak 2004, 75). Deze code is minder strikt dan de Pashtunwali. De Tadzjieken, als de grootste niet-Pashtun-groep in het land, worden veelal beschouwd als de informele leiders van degenen die zich verzetten tegen buitenlandse indringers en de dominantie van de Pashtunen – de Noordelijke Alliantie en het Nationale Front zijn voorbeelden. De huidige machtigste leiders zijn Marshal Fahim (Panjshir en Kaboel), Alhaj Mohammad Ismail Khan (West-Afghanistan) en Mohammad Atta (Noord-Afghanistan). De bekendste Tadzjiekse leider is Ahmad Shah Massoud, bijgenaamd 'de Leeuw van de Pandjshir' vanwege zijn rol in de verdrijving van de Sovjets. Massoud kwam in 2001, daags voor 9/11, om het leven bij een aanslag en werd in 2002 door president Karzai tot Nationale Held uitgeroepen.

De soennitische Oezbeken wonen primair op de steppes in het noorden van Afghanistan. De Amu Darya rivier scheidt hen van hun verwanten in het naburige Oezbekistan. Ze spreken Uzbeeks, zijn van Turkse origine en vormen ongeveer 12-15% van de bevolking. Vanwege hun afkomst, taal en woongebied, hebben ze traditioneel weinig interactie met de centrale overheid en het bestuur in Kaboel. Ze zijn redelijk zelfvoorzienend dankzij de productie en handel van tapijten (kliem en qalien) en schapenhuiden. Het gebied waarin ze leven is al in een vroeg stadium geïndustrialiseerd waardoor het altijd een redelijke voorspoed heeft gekend. Dit is sinds de jaren '60 verder versterkt met de exploitatie van gas in de noordelijke provincie Shiberghan. Deze economische onafhankelijkheid leidde tot het varen van een eigen onafhankelijke koers en verdere vervreemding van Kaboel. Het dorp (qishlaq) is de kleinste sociale en economische Uzbeekse eenheid, waarbij de grootgrondbezitters (arbab) vanuit een patronagepositie een overheersende rol spelen (Wardak 1998, 86). De huidige machtigste Uzbeekse leider is generaal Dostum (Katzman 2011, 13-14).

De Hazaras vormen 10 tot 15% van de bevolking. De meesten van hen zijn niet soennitisch, maar shi'ietisch, en zij spreken Dari (Perzisch). De Hazara's wonen vooral in de Hazaradjat, het ruige en bergachtige, moeilijk toegankelijke centrale deel van Afghanistan.



Figuur 3.5: Hazaradjat

Het leven in Hazaradjat is hard en zwaar, waardoor velen gedwongen zijn naar de steden te vertrekken en daar ongeschoolde arbeid te verrichten. Hazara's waren tot voor kort een

achtergestelde bevolkingsgroep; ze werden als economische, sociale en politieke paria's beschouwd (Canfield 1972, Dupree 1973, 161, Mousavi 1997, Dorronsoro 2005, 46-48, Monsutti 2005). In de steden vormden ze traditioneel de ruime meerderheid van de ongeschoolde arbeiders. Zelfs onder de communistische regimes waren de kansen voor de Hazara's gering. De strijd die na het vertrek van de Sovjets losbarstte heeft voor de Hazara's gewerkt als een emancipatieproces met als resultaat een bevestiging en versterking van de eigen identiteit waardoor ze zich uit hun achtergestelde positie konden werken (Harpviken 1997, Mousavi 1997, Sarabi 2006, 39-48). De Hazara's zagen zich in dit proces gesteund door Iran en de Hazara diaspora (Sarabi 2006, 49-78). De huidige machtigste Hazara-leiders zijn Mohammad Karim Khalili en Mahammad Mohaqeq.

3.4.1.2 Qawm

De meeste Afghanen leven, zoals eerder opgemerkt, binnen hun qawm, een antropologische term uit het Arabisch die een sociaal netwerk of grote familie aanduidt waarbinnen duidelijke sociale controle heerst en die als sociaal vangnet fungeert (Moss en Geller 2008). Het woord qawm wordt echter niet overal als zodanig gebruikt; het concept wordt door vele bevolkingsgroepen met andere woorden beschreven (Goodson 2001, Rubin 2002, 19, 25-26, Azoy 2003, Dorronsoro 2005, 10). De qawms zijn gekoppeld aan een bevolkingsgroep, waardoor de aaneenschakeling van qawms een sterk etnisch netwerk vormt (Moss en Geller 2008, Harpviken 2009). Onder de Pashtunen is het idee van de qawm het sterkst en verankerd in de eigen 'etnische code' (Pashtunwali). Volgens Roy kan een qawm in het algemeen omschreven worden als, "a communal group, whose social basis may vary. It may be a clan (in tribal zones), a village, an ethnic group, an extended family, a professional group" (Roy 1990, 242). De groep heeft de karakteristieken van een "solidarity grouping [that] is able to penetrate to the very heart of the state" (Roy 1990, 25-26).

De qawm werd sinds de jaren '70, en dan vooral in de steden, steeds belangrijker, omdat de staat in tegenstelling tot de sociale netwerken in de zeer instabiele oorlogs- en conflictueuze omstandigheden geen 'bredere' veiligheid kon bieden (Harpviken 2009, Geller en Alam 2010). Er zijn buiten de qawm geen sociale voorzieningen voor behoeftigen; de eigen 'achterban' vult dit gemis op, maar eist wel dat de leden van de qawm zich volgens de regels ervan gedragen. Deze vorm van sociale controle en sociaal vangnet werkt – zeker in de steden en onder de remigranten (Harpviken 2009, 169-183) – als katalysator bij de bewustwording van de eigen etnische identiteit en doet daardoor afbreuk aan het eenheidsgevoel binnen de Afghaanse staat.

De qawm wordt geleid door een shura of een jirga – een raad. De vorm waarin dit gebeurt is afhankelijk van de bevolkingsgroep. In meer algemene termen streven de Pashtunen naar algehele consensus in een jirga. Aan deze vergadering nemen alle volwassen mannen deel, waarbij ze zich laten leiden door de Pashtunwali. De niet-Pashtunen kennen een meer vertegenwoordigende vorm van bestuur, waarin meerderheidsbesluiten in een shura genomen worden. Het dagelijks 'bestuur' van de qawm wordt uitgevoerd door een groep wijzen of gerespecteerden (qawmi meshran) en geleid door een qawmi mesher (Pashtunen), die ookwel

bekend staat als de malek bij de Tadzjieken, of de arbab bij de Oezbeken.[7] Een (door de staat benoemde) burgemeester kent Afghanistan alleen in de grote steden; op het platteland vervullen de hoofden van de qawms of de dorpshoofden de facto het burgemeesterschap. De staat vestigt wel hukumat-dari (districtskantoren) en stelt bestuurders op districtsniveau aan – inclusief een districtsgouverneur, die veelal een lokaal of regionaal gerespecteerd figuur is, en een hukumat-e mahali, een districtsbestuur. De staat heeft daardoor weinig tot nauwelijks invloed in de onderste bestuurslaag (Barfield 2010, 220-223). De afstand tussen staat en de samenleving is letterlijk en figuurlijk groot, waardoor er eigenlijk sprake is van twee gescheiden entiteiten (Saikal en Maley 1991, 135-165, Harpviken 1997, Goodson 2001, 91-104, Dorronsoro 2005, 137-172).

Het gevolg van het gesloten en solidariteitskarakter van de qawms, in combinatie met het lastig toegankelijke terrein, het zelfvoorzienend karakter van de landsregio's en de afwezigheid van de overheid in grote delen van de samenleving, leidt ertoe dat Afghanistan een naar binnen gerichte, patriarchale samenleving heeft (Dupree 1973, 181-251, Dorronsoro 2005, 25-33). De loyaliteit aan de qawm, en daarmee aan de eigen groep waarmee het individu zich identificeert, is sterker dan die aan de Afghaanse staat. Alle bevolkingsgroepen voeren een soort etnische voorkeurspolitiek, die versterkt wordt door het feit dat de bevolkingsgroepen (miliat) als zodanig ook aangeduid worden in wet- en regelgeving. In de praktijk wordt daarom de integratie van de bevolkingsgroepen bemoeilijkt en de vorming van een nationale identiteit tegengegaan. Sterker nog, de extreme, oorlogsachtige omstandigheden van de laatste drie decennia hebben tot een grotere etnische bewustwording geleid. Oorlog lijkt dus eerder etniciteiten te creëren dan dat etniciteiten oorlog veroorzaken – een verschijnsel dat we eerder op de Balkan tegenkwamen. In Afghanistan is dit verschijnsel nog verder toegenomen door het gegroeide belang van de qawm, die als een sociaal vangnet werkt (Schetter 2003, Giustozzi en Ullah 2006, Baraki 2007, Schetter 2007, Harpviken 2009, Giustozzi 2009). De powerbrokers buiten dit uit door 'goed' voor de diverse qawms te zorgen, waardoor ze grote groepen aan zich weten te binden of zelfs onderwerpen.

3.4.1.3 Krijgsheren

Sinds de late jaren '70, met name sinds de Sovjetbezetting, is een nieuwe neo-patrimoniale 'klasse' in de Afghaanse samenleving ontstaan: de 'commandanten', zoals de krijgsheren door de Afghanen worden genoemd (Dorronsoro 2005, 93-123, Hodes en Sedra 2007, 11-15, Giustozzi 2009). De commandanten hebben kunnen gedijen in het vacuüm dat de afgelopen decennia ontstond nadat de Afghaanse overheid vrijwel ophield te bestaan. De grote macht van de commandanten werd mogelijk gemaakt door het gecompartimenteerde karakter van het land, de zelfvoorziening van de landsregio's, de afstand tot Kaboel, opkomende etno-nationalistische sentimenten, het vluchten van de traditionele middenklasse (met ingrijpende gevolgen voor het bestuur van het land en de Afghaanse maatschappelijke

7 De qawmi mesher, malek of arbab hoeft geen khan te zijn. De khan is net als de malik (die ook khan wordt genoemd) of arbab traditioneel een gerespecteerde grootgrondbezitter, die over veelal grote rijkdom beschikt maar wiens leiderschap, naast economische macht en afhankelijkheid, vooral op respect gebaseerd is. Tegenwoordig zijn de 'nieuwe rijken' veelal de malek of arbab. De khan, malik of arbab treden meestal op indien er een geschil is tussen een qawm-lid en de overheid.

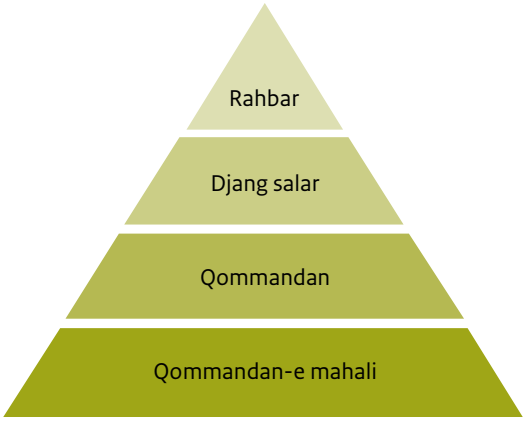
ordening), de mogelijkheid grote sommen geld te verdienen in de informele economie en ten slotte de omvangrijke aanvoer van wapens, munitie en andere militaire steun (Bhatia en Sedra 2008, Giustozzi 2009). Zoals in het eerste hoofdstuk aan de orde kwam, hebben juist dit soort (lokale en regionale) potentaten baat bij anarchistische omstandigheden, waarin 'the rule of the gun' domineert. Wat in dergelijke omstandigheden in Afghanistan overblijft zijn de in het eerste hoofdstuk beschreven roving bandits en stationary bandits, die onderling elkaars macht, invloed en rijkdom bestrijden – zeker nadat de Sovjets vertrokken waren (Dorronsoro 2005, 235-256, Maley 2006, 15-21, Giustozzi 2007, 15-21, Giustozzi 2009).

Commandanten zijn meestal charismatische en financieel welgestelde personen, die lokaal en regionaal mensen en middelen weten te mobiliseren (Dorronsoro 2005, 111-123, Giustozzi 2009). Ze hebben niet noodzakelijkerwijs een militair verleden, al baseren ze hun status in de samenleving veelal op hun krijgshaftig optreden als mudjahedin-leider – niet alleen tegen de Sovjets, maar ook in de periode daarna (Hodes en Sedra 2007, 11-16, Giustozzi 2009, 31-85). Ze beschouwen zichzelf als een soort (middeleeuwse) ridders, die de lokale of regionale samenleving beschermen tegen indringers en andere gevaren, al zijn hun motieven veelal minder idealistisch en gericht op zelfverrijking (Dorronsoro 2005, 129-136). In afwezigheid van een functionerende staat en als gevolg van de vele middelen die ze ter beschikking hebben, spelen ze een dominante rol op gemeentelijk, provinciaal en zelfs nationaal niveau (Giustozzi 2009, 5-9). In de meeste gevallen hebben de commandanten de traditionele leiders de facto vervangen: ze zijn bepalend in de shuras en jirgas (Bhatia en Sedra 2008, 86-87, Giustozzi 2009, 19-21). Een commandant is niet noodzakelijkerwijs een khan; de macht en de activiteiten van de commandanten gaan veel verder dan de traditionele en informele macht van de khan (Roy 1990, 19). Echter, de commandanten laten zich graag als khan betitelen.

De typische Afghaanse commandant is nauwelijks te definiëren. Wel zijn er – op basis van eigen waarneming en literatuurstudie – kenmerkende eigenschappen die overeenkomsten vertonen met de maffia: autonome macht, controle over een 'base region', het actieve gebruik van harde en soft power om de eigen positie te bestendigen en uit te breiden, groot vertrouwen in persoonlijke contacten en invloed op en in hun netwerk, en ten slotte een patrimoniale instelling (Hodes en Sedra 2007, 11-16, Giustozzi 2009, 16-17). Afhankelijk van de positie van de commandant heeft deze meer de inslag van een roving bandit dan (wel) die van een stationary bandit – al zijn de meeste commandanten tegenwoordig meer stationary bandits geworden (zie ook paragraaf 1.3).

De sterke regionale rol en de machtsbasis waarover commandanten beschikken, zouden in combinatie met het hiermee samenhangende patrimonialisme, volgens de theorie van Tilly als bouwsteen in het staatsvormingsproces moeten werken. Echter, als gevolg van de gecompartimenteerde geografie van het land, de zwakke regering en het feit dat er nauwelijks sturing, dwang of drang tot samenwerken uitgaat van de regering of het staatshoofd, werkt het systeem van commandanten juist belemmerend voor het staatsvormingsproces. Roving of stationary bandits worden op zijn minst gedoogd.

In het huidige Afghanistan zijn er vier archetypen van 'commandanten', die een patrimoniale keten van patroon-cliëntrelaties vormen, zie ook figuur 3.6. De manier waarop de commandant zijn macht uitoefent hangt af van zijn etniciteit, sociale achtergrond, charisma en beschikbare middelen. De netwerken waarin de commandanten zich bewegen, zijn los georganiseerd en kennen codes die lijken op die van de 'traditionele' maffia[8]. Op alle vier de niveaus wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke onafhankelijkheid, maar worden tevens gelegenheidsverbonden gesloten. Hoewel ze leiders en 'bestuurders' zijn, is een min of meer officiële functie vaak vooral symbolisch vangnet, namelijk om de informele macht te legitimeren – bijvoorbeeld als provinciaal of districtsgouverneur, minister, staatssecretaris of politiecommandant. De vier lagen zijn lang niet altijd sterk gescheiden en bovendien zijn 'promoties' en 'degradaties' van de ene naar de andere laag als gevolg van schommelingen in de machtspolitiek en in de patrimoniale hiërarchie gebruikelijk. Bekende voorbeelden zijn generaal Dostum en Ismail Khan, die zeer wisselende machtsposities hebben bekleed (Giustozzi 2009). In alle lagen geldt dat persoonlijk leiderschap essentieel is en dat werkelijke delegatie van macht en verantwoordelijkheid nauwelijks plaatsvindt. De persoonlijke reputatie is dominant en niet zozeer de eventuele institutie of groep die de commandant vertegenwoordigt.



Figuur 3.6: Hiërarchie commandantenklasse

De onderste laag van de commandantenklasse zijn de qommandan-e mahali, die hun macht ontlenen aan hun rol en positie in een of meerdere qawms. Hun macht wordt traditioneel beperkt door de shura of jirga van de qawm (Dorronsoro 2005, 108-109) en door zijn eigen patroon (qommandan). Zij zijn de meer traditionele, charismatische en plaatselijke leiders, die met een kleine militia zorgen voor de lokale veiligheid en het handhaven van de auto-

8 De maffia-organisaties hebben een hiërarchische organisatie met verschillende afdelingen (geleid door families). Aan de top van een afdeling staat de 'Don' (Heer), die wordt bijgestaan door consiglierli (raadgevers). De Don geeft opdrachten aan zijn Caporegimes (kapitein van een regiment). Een regiment is weer onderverdeeld in verschillende cosche's (teams), die worden aangestuurd door een Capodecino (kapitein van een dozijn). De uitvoerende handelingen worden verricht door de soldati of picciotti (Siciliaans voor jongens).

nomie van de qawm. In vele gevallen is de qommandan-e mahali ook de leider van de qawm, ofwel de sadr-e qawm (de 'big man' van de gemeenschap) of zelfs de kalan-e qawm (de geëerde en gerespecteerde leider van de gemeenschap). De qommandan-e mahali gebruikt zijn positie en de middelen die hem ter beschikking staan in een mix van algemene en persoonlijke belangenbehartiging. Het behouden van draagvlak en aanzien onder de eigen mensen is essentieel. Kortom, de rol van de qommandan-e mahali is beperkt tot de qawm en wordt beperkt door zijn patroon, de qommandan.

De qommandan heeft meerdere qommandan-e mahali (cliënten) onder zijn hoede, die hij veelal ziet als zaakwaarnemers in zijn 'base region'. Vaak is de qommandan op provinciaal niveau actief, bijvoorbeeld als politiecommandant of provinciaal gouverneur, om zijn macht ook (tijdelijk) te legitimeren. De qommandan is niet direct afhankelijk van de qawms, al beseft hij terdege hoe belangrijk steun vanuit de eigen achterban is om zich te kunnen handhaven. Veelal zijn het regionale 'strongmen', die als traditionele khans acteren en hun sociale of veelal meer etno-nationale netwerk mobiliseren om zich te handhaven en hun macht te vergroten (Dorronsoro 2005, 109-110, Giustozzi 2009, 31-41). Ze zoeken daarom een vorm van goedkeuring van de shuras en jirgas om hun acties te 'legitimeren', waarvoor ze doorgaans overigens hun eigen mensen op sleutel- of leiderschapsposities positioneren. Indien nodig worden de eigen legers (nazam-e khas), die uit familieleden en vertrouwelingen bestaan, gebruikt om de eigen macht te continueren.

De djang-salar zijn grote krijgsheren die meerdere qommandans als patroon onder hun hoede hebben en over een leger van vertrouwelingen beschikken met een diversiteit aan wapens (inclusief vliegtuigen, helikopters, artillerie en tanks) en voorraden om eventuele reserve-eenheden (tijdelijk) in te zetten. Dit veelal conventioneel georganiseerde leger zetten ze tegenwoordig vaak in als beveiligingsbedrijf, waarbij de subeenheden toevertrouwd zijn aan de van hen afhankelijke qommandans. Ze zijn veelal op nationaal niveau actief, bijvoorbeeld als gouverneur, parlementslid, minister of staatssecretaris. Voorbeelden van djang-salar: Ismail Khan uit Herat; Shir Mohammad Akhondzada uit Helmand; Hadji Din Mohammad uit Nangrahar, Gul Agha Shirzai uit Kandahar, Generaal Abdul Rashid Dostum en Mohammad Atta uit Balkh.

De vierde en machtigste groep zijn de rahbar, die vooral op het politieke niveau actief zijn en acteren als politiek- of partijleider. Ze zijn vaak actief als parlementslid, minister of staatssecretaris. Voorbeelden van rahbars zijn Abdul Rasul Sayyaf (Ittehad-e Islami), Gulbuddin Hekmatyar (Hezb-e Islami), Burhanuddin Rabbani (Jamiat-e Islami – Rabbani werd op 20 september 2011 vermoord), Abdul Karim Khalili (Hezb-e Wahdat) en Mullah Omar (Taliban).

3.4.1.4 Islam

De islam is een bindend element in de Afghaanse samenleving. Het islamitische rechtssysteem (sharia) is nog steeds, als primaire of secundaire rechtsbron, een van de belangrijkste fundamenten van de grondwet. Hierdoor bekleedt de ulema, het college van islamitische rechtsgeleerden, een bijzondere positie in staat en samenleving (Dorronsoro 2005, 48-57).

De nationale verbintenis met de islam heeft een identificerend karakter. De islam verschaft een waarden- en normenkader voor de samenleving, ondanks het feit dat er, ook binnen Afghanistan, uiteenlopende interpretaties van de islam bestaan (Roy 1990, 30-53, Barfield 2010, 40-42). Het is niet een 'pure, zuivere' islam, maar meer een mengeling van lokale gebruiken en tradities en religieuze waarden en normen, waarin een vaak nauwelijks opgeleide mullah een vooraanstaande rol kan spelen (Dupree 1973, 95-111). Hoewel de islam een zwaar stempel op de samenleving drukt, zijn de uiteenlopende interpretaties van de godsdienst en de verschillende rechtsscholen ook een splijtzwam in de samenleving (Nojumi, Mazurana en Stittes 2010, 215-247).

Er zijn overeenkomsten met de verzuilde Nederlandse samenleving in een groot deel van de twintigste eeuw waarbij het merendeel van de bevolking leefde binnen de omheining van de eigen kring.[9] Dit is vergelijkbaar met de verticale organisatie van de qawms die krachtig geleid worden door de commandanten en waarbij tevens de levensbeschouwing en etniciteit als identificatie voor de groep wordt gebruikt. De functie van deze 'verzuiling' is enerzijds dat de commandanten hun macht bestendigen en anderzijds pragmatisch om de sterk verdeelde samenleving bijeen te houden zodat de rahbars 'afspraken' met elkaar kunnen maken. De islam is daarbij een instrument in de pacificatiepolitiek of het consociationalisme om de grote tegenstellingen tussen de 'zuilen' te overbruggen en tot consensus te kunnen komen, waarbij overigens wel de verschillen worden gerespecteerd en gewaarborgd.

Momenteel is ruim driekwart van de bevolking Hanafi-soenniet of Hanafiet, en de rest Jafari Shi'iet (Twaalvers of Ithna Ashri, de belangrijkste stroming binnen het Shi'isme) of Isma'iliet (Zevener Shi'iet). Vooral de Hazara's zijn shi'iet, net als een klein percentage van de Tadzjieken en Pashtunen. In tegenstelling tot de meeste soennitische stromingen, zijn de Afghaanse Hanafieten conservatief. Onder veel Pashtunen is het fundamentalistische Wahhabi-gedachtegoed uit Saoedi-Arabië en vooral het Deobandisme uit India duidelijk geworteld (Dorronsoro 2005, 58). Kenmerkend hiervoor is het strikt volgen van de sharia en fiqh (jurisprudentie) (Gohari 2002, 3-35, Rashid 2002, 82-94, Happymon 2006, Giustozzi 2007, 43-52). De Wahhabi's en Deobandi's menen een pure, zuivere vorm van de islam te belijden. Dit brengt hen in conflict met de shi'ieten, die, net als de soennieten, zichzelf zien als de enige rechtgelovige moslims.[10]

9 De samenleving kende vier hoofdzuilen: de katholieke, de protestants-christelijke, de socialistische en de neutrale of liberale. Als kleinere, deels afzonderlijke zuilen, waren te onderscheiden: de communistische, de vrijzinnig-protestantse en de orthodox-protestantse. Tussen de zuilen bestonden strikte scheidingen, maar op veel gebieden - en zeker op politiek terrein - was sprake van samenwerking en overleg. Vanaf 1945 is er sprake van ontzuiling. Het verzuilde politieke systeem werd begin jaren zeventig, mede onder invloed van D66 en Nieuw Links in de PvdA, afgelost door een stelsel waarvan polarisatie het voornaamste kenmerk was. Zie verder Lijphart, 1968.

10 Shi'ieten weigeren te accepteren dat Mohammad na zijn dood niet direct werd opgevolgd door zijn schoonzoon, Ali ibn Abu Talib (getrouwd met Mohammed's dochter Fatima) die door Mohammed voor zijn dood als zijn opvolger zou zijn benoemd. Shi'ieten beschouwen daarom de twee zonen van Ali, Hassan en Hoessein, en hun nakomelingen als de rechtmatige opvolgers van Mohammed. Het martelaarschap van Hoessein, die in 680 bij Kerbela werd verslagen, is symbolisch van groot belang voor de Shi'ieten en wordt jaarlijks herdacht op de tiende dag (ashura) van de maand muharam - de sterfdag van Hussain. Tijdens het Ashurafeest bezoeken de gelovigen eerst de moskee. Ze sluiten de avond af met het navertellen van wat er nabij Karbala is gebeurd. De gelovigen herbeleven in de emotionele verhalen het drama rond Hoessein. Sommigen gaan zelfs over tot zelfkastijding. Symbolisch wordt zo het lijden en pijn van Hoessein meegedragen. De zelfkastijding met zwepen en kettingen met messen vindt in het openbaar plaats.

De verschillen tussen de diverse (rechts)scholen binnen de islam en het belang dat deze scholen hechten aan de interpretatie van de sharia leiden in de praktijk tot problemen. In de (nieuwste) grondwet is gekozen voor de Hanafi-rechtsschool[11], maar in de provincies en onder de diverse etniciteiten worden andere interpretaties gebruikt. Dit kan tot ernstige problemen leiden. Zo is de Hanafi-rechtsschool als primaire rechtsbron in de huidige grondwet een grote bron van ergernis voor de shi'ietische Hazara's. De diverse (islamitische) grondwetten van Afghanistan lijken daarom meer op een compromis dan dat ze het resultaat zijn van duidelijke richtinggevende keuzes (Nojumi, Mazurana en Stittes 2010, 226-227). Het gevonden compromis is vanuit pragmatisch perspectief misschien logisch om de samenleving bij elkaar te houden, de hiermee gepaard gaande vaagheid leidt evenwel ook tot frictie en interne verdeeldheid.

De diverse bevolkingsgroepen hechten een zeer uiteenlopend belang aan de rol van de islam in maatschappij en samenleving, zo bleek uit interviews in 2007 met de Afghaanse parlementariër en lid van de grondwetcommissie, Shukria Barakzai, en de Afghaanse hoogleraar aan de universiteit van Kaboel, dr. Wadir Safi. Beiden maakten duidelijk dat de conservatieve en de meer liberale interpretaties van de sharia tot interne, vrijwel onoplosbare conflicten leiden over de fundamenten van de grondwet. Safi merkte op dat,

> "De Afghaanse grondwet is de uitkomst van sociale en culturele ontwikkelingen en niet zozeer het resultaat van een goed doordacht plan of een strategie van de overheid of de regering. Er zitten nogal wat componenten in uit eerdere grondwetten en andere (buitenlandse) grondwetten, vooral uit de Franse grondwet. Er is wel een keuze gemaakt om de Hanafi-rechtsschool als primaire rechtsbron te gebruiken. Maar ook aan de andere rechtsscholen en gebruiken is niet geheel voorbijgegaan, waardoor er verwarring ontstaat. Het geheel maakt dat de Afghaanse grondwet kleurrijk is en soms (bewust) vaag maar ook anders dan de (islamitische) grondwetten van andere landen in de regio, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Hoewel de huidige grondwet misschien conservatief aandoet valt dat allemaal reuze mee. Zeker in vergelijking met de strikte islamitische interpretatie van de Taliban doet de huidige grondwet zelfs wat liberaal aan."

Barakzai's commentaar over de vervreemding tussen de Afghaanse burgers, de staat en de overheid was vergelijkbaar maar stelliger. Ze merkte het gebrek aan consistentie op en onderstreepte het belang van een zekere liberalisering. Er moet ruimte zijn voor verschillende interpretaties van de islam om Afghanistan bestuurlijk te kunnen ontwikkelen, maar zonder direct het Turkse of Indonesische model na te streven of een dominante interpretatie 'op te leggen'. Dat het Afghaanse normen- en waardensysteem op de islam gebaseerd is, staat vast, maar hoe dit vertaald wordt naar de alledaagse praktijk en wet- en regelgeving,

11 Binnen de soennitische islam bestaan vier rechtsscholen: de Hanafieten, de Malikieten, de Shafi'ieten en de Hanbalieten. Dit onderscheid heeft voor een groot deel te maken met de mate van belang dat wordt gehecht aan de geaccepteerde rechtsbronnen voor de sharia. Vier rechtsbronnen worden onderscheiden: de Koran, de overlevering van Mohammed (Hadith), de consensus onder vooraanstaande rechtsgeleerden (Idjma) en de analogieredenering (Qiyas). De Hanafieten zijn aanhangers van een rechtsschool die teruggaat tot Abu Haniefa (699-767) maar in feite ontwikkeld is door zijn leerling Abu Yusuf (731-798) en door as Shaibani (749-804) – allen in Irak. Deze rechtsschool legt de nadruk op redelijk inzicht (ra'j) van de jurist in het gebruiken van analogieredeneringen en de toepassing van het billijkheidsbeginsel (istihsaan).

moet in de ogen van Barakzai onderwerp zijn van intensief en langdurig debat. De koppeling tussen de interpretatie van de islam, de islamitische rechtsscholen en de vier belangrijkste etniciteiten, kunnen dit debat een etnopolitieke lading geven en stellen regering en parlement voor dilemma's.

Het islamisme of de politieke islam – een verzameling van politieke ideologieën binnen de islam gebaseerd op een conservatieve interpretatie van de Koran en de Hadith, die zich keert tegen iedere vorm van scheiding van geloof en staat – is nadrukkelijk aanwezig in Afghanistan. Islamisten willen de staatshuishouding door middel van shariawetgeving strikter in overeenstemming met de Koran brengen, waarbij ze botsen met de meer liberale interpretaties. Omdat enerzijds Afghanistan volgens de grondwet een islamitische staat is, en anderzijds verder geen duidelijke keuze gemaakt wordt in de fundamentele interpretatie, heeft dit consequenties voor het geheel van rechtsregels en rechtsnormen dat vorm geeft aan het staatsbestuur, de manier waarop de macht tussen de centrale overheid en de centrale organen verdeeld is en de bepaling van fundamentele rechten van burgers (zie verder Yassari en Saboory 2006, 190-196).

De vraag is in hoeverre fundamenteel verschillende interpretaties vanuit het wezen van de diverse islamitische stromingen zich lenen voor compromissen. Hoe belangrijk de islam, ongeacht de interpretatie ervan, ook is voor de Afghanen, juist om de discussie mogelijk te maken, is het denken over een modernisering, een renaissance van de islam meer dan wenselijk – al is dit in alle realiteit binnen afzienbare tijd niet haalbaar.

De geschiedenis leert hoe moeilijk het is met moderniseringen om te gaan. Periodes van liberalisatie worden steeds gevolgd door orthodoxe, fundamentalistische periodes en vice versa. Aanvankelijk streefde de jonge Afghaanse staat ernaar moderne (wereldlijke) rechtsbronnen als primaire rechtsbron te gebruiken in de grondwet. Momenteel is echter de (hanafi) sharia de primaire bron, wat liberalisering en de introductie van modern bestuur moeizaam maakt. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de mogelijkheden om de Afghaanse grondwet uit het dwingende korset van de islam los te maken en integratie en eenheid te bevorderen.

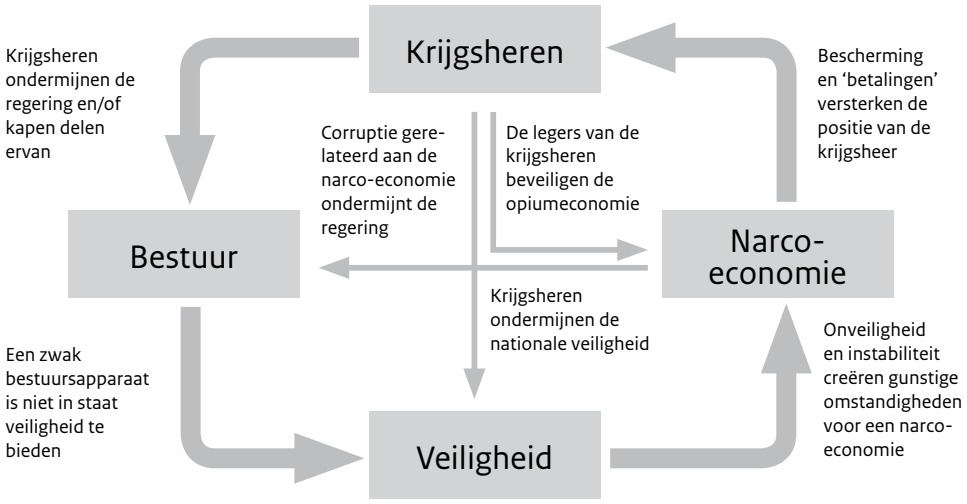
3.4.1.5 Economie

De combinatie van de ontwikkeling van de economie, belastingheffing en het creëren van veiligheid worden, zoals in het eerste hoofdstuk besproken, door Tilly en Etzioni essentieel geacht in de vorming en ontwikkeling van de staat. Afghanistan is van oudsher economisch zwak. Het is een van de armste landen ter wereld (World Bank 2005, 15-26, World Bank 2009). Sinds het einde van de jaren '70 en het begin van de burgeroorlog is de Afghaanse economie verder ingestort: de afhankelijkheid van buitenlandse hulp is groot, en noch de economie, noch het bestuur wordt gemoderniseerd (Cullather 2002, Dorronsoro 2005, 63-65). Een groot gedeelte van de bevolking leeft onder de armoedegrens. De meeste Afghanen voeren een constant gevecht om zich staande te houden in een land waar slechts zo'n 10 tot

15% van de grond geschikt is voor landbouw en veeteelt. De waterhuishouding is daarbij het grootste probleem. Een winter met weinig sneeuw leidt tot extreme droogtes in de zomer, en winters met veel sneeuw tot grote overstromingen in het voorjaar waardoor ook grote delen van de oogst verloren gaan. Het (land)klimaat is extreem, wat in combinatie met de weinige bruikbare landbouwgrond en de problematische waterhuishouding, in het verleden leidde tot een nomadisch of halfnomadisch bestaan.

Afghanistan heeft vooral een agrarische economie, die (inclusief de papaveropbrengsten) voor ongeveer driekwart van het bruto nationaal product zorgt (World Bank 2005, 1-13). Kenmerkend is een grote informele economie, die vooral verband houdt met de narcoticaproductie (World Bank 2005, 6-11, Buddenberg en Byrd 2006, Macdonald 2007). De papaverteelt heeft in Afghanistan een lange traditie. Sinds de oorlogen en conflicten van de laatste drie decennia hebben Afghaanse boeren en vooral tussenhandelaren de waarde van opium en heroïne ontdekt. Tussen 1979 en 1989 verdrievoudigde de productie van opium, van 1989 tot 1996 verviervoudigde deze zelfs. Rond 2000 was Afghanistan uitgegroeid tot de grootste opiumproducent ter wereld (World Bank 2005, 111-130). De opium werd door de Taliban gebruikt om het regime te bekostigen, maar het was en is ook een zeer lucratief middel voor de commandanten om hun lokale macht te handhaven en te financieren (World Bank 2005, 111-130, Giustozzi en Ullah 2006, Giustozzi 2009).

De grote informele economie is lastig te doorbreken of te legaliseren, omdat deze grotendeels is verweven met de formele economie. Bovendien is er volgens Mark Shaw een 'Pyramid of Protection and Patronage' binnen de commandantenklasse (Shaw 2006, 199-201), die de formele (staats)bestuurders in een buitengewoon lastig parket brengt bij het aanpakken van de informele economie (World Bank 2005, 111-130). Volgens de Wereldbank is er sprake van een vicieuze cirkel (zie figuur 3.7) die moeilijk te doorbreken is en die een veelzijdige aanpak vereist. Gelet op het feit dat de narcotica-economie vooral na de invasie van 2001 een grote vlucht heeft genomen en commandanten, lokale potentaten en opstandelingengroepen (insurgents) als de Taliban, de HiG en het Haqqani-netwerk hierin actief zijn, wordt hierop met name in hoofdstuk 7 in detail teruggekomen.



Figuur 3.7: Vicieuze cirkel van de informele economie
Bron: World Bank, Afghanistan (Washington: 2005), 120.

Al kan de agrarische economie groeien, de werkelijke potentie van het land ligt in de exploitatie van mineralen en delfstoffen en het gebruik van de eigen positie op belangrijke internationale handelsroutes (World Bank 2005, 13). Het delven van de fossiele reserves, mineralen en gesteentes begint steeds lucratiever te worden, maar vraagt naast infrastructuur ook technologisch geavanceerde kennis en kunde.[12] Vooral grote, infrastructurele investeringen zijn nodig waarvoor de Afghanen afhankelijk zijn van externe bronnen.

Grondstoffeninkomsten blijken overigens geen garantie voor ontwikkeling. Integendeel, er is vaak sprake in ontwikkelingslanden van een 'resource curse', een 'grondstoffenvloek' waarbij de winsten die gemaakt worden met het delven van de grondstoffen niet of onvoldoende gebruikt worden voor duurzame economische ontwikkeling (Ali 2009, 110-131). Juist dan zijn degelijk bestuur en een langetermijnvisie essentieel om het tijdelijk voordeel om te zetten in duurzame resultaten. Het probleem is dat buitenlandse investeerders aangetrokken dienen te worden en dat de rol van de Afghaanse regering passief is bij de exploitatie. Al leiden de grote externe investeringen en exploitatie van de bodemschatten in enige mate tot een tijdelijk gevulde staatskas en tot voordeel van een kleine groep mensen die bij het delven betrokken is, de werkelijke winsten vloeien grotendeels naar de investeerders. Bovendien maken de inkomsten uit grondstoffen de overheid minder afhankelijk van de economische activiteiten van haar burgers, over wie belasting kan worden geheven. In het geval van de resource curse is er daarom minder noodzaak voor belastingheffing, waardoor er geen democratische dynamiek ontstaat. Immers, in ruil voor het betalen van belasting ei-

12 De gasvoorraden in het noordwesten worden sinds de jaren '60 ontgonnen. Andere voorraden zijn die van ijzererts (van hoge kwaliteit), goud, koper, kobalt, lithium, kolen en uranium. Bovendien zijn er rijke edelsteen- en half-edelsteenmijnen. Echter, voor de exploitatie zou volgens het Amerikaanse Geological Survey (zie: http://afghanistan.cr.usgs.gov) zo'n 900 miljard dollar benodigd zijn.

sen burgers doorgaans inspraak: 'no taxation without representation'. Voor een duurzame ontwikkeling van het nog grotendeels onontgonnen potentieel zijn een goede infrastructuur, kennis, financiële instituties, degelijk bestuur en interstatelijke relaties noodzakelijk, naast meer onafhankelijke leningen van bijvoorbeeld het IMF of de Asia Development Bank, om het land zowel intern als extern tot ontwikkeling te brengen (World Bank 2005, 43-67).

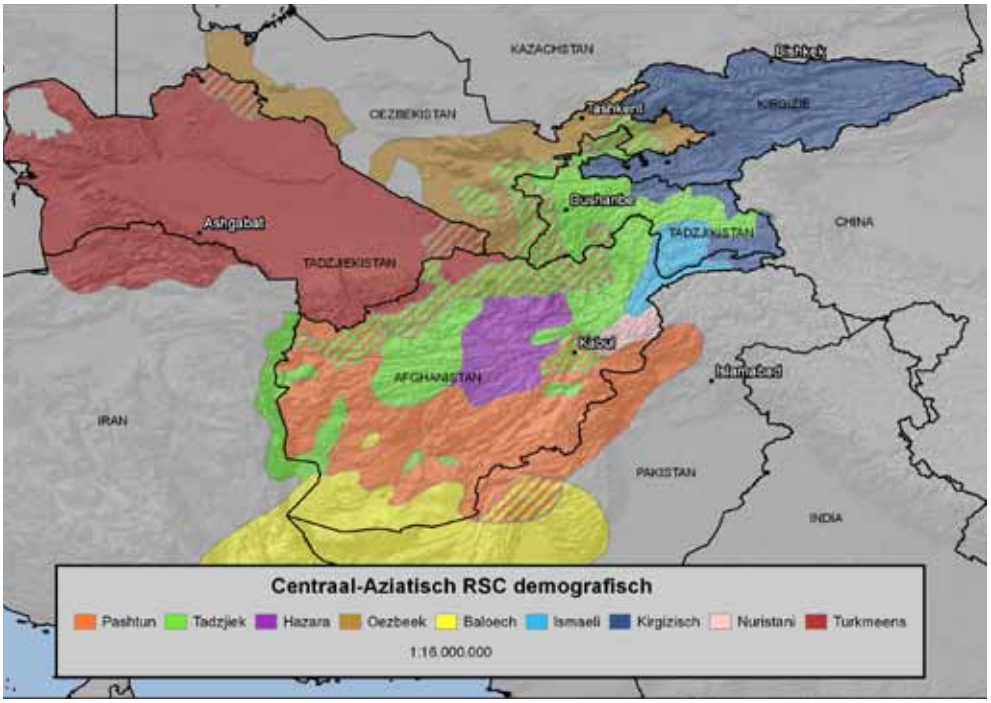
3.5 Regionale dynamiek

De combinatie van het insulator-karakter van Afghanistan (zie paragraaf 3.3) en een nieuwe Great Game, veroorzaakte dat Afghanistan aan het einde van de twintigste eeuw opnieuw in het brandpunt van de internationale belangstelling kwam te staan (Kleveman 2003, Tellis en Mukharji 2010). Wederom is de exploitatie van bodemschatten in het Midden-Oosten en Centraal-Azië in combinatie met de strategische positie van Afghanistan hiervan de oorzaak. De spelers zijn dit keer talrijker. Ze hebben ook meer uiteenlopende belangen dan in de 19e eeuw. De Kaspische Zee-regio beschikt over grote, maar moeilijk te ontginnen, gas- en olievoorraden. De exploitatie en de groei van de Centraal-Aziatische economieën zijn interessant voor Rusland, China, India, Pakistan, Iran, maar ook voor de Europese Unie en de Verenigde Staten. Echter, het fundamentalistische Iraanse regime is vooral voor het Westen een angstaanjagende, destabiliserende factor in de regio. Ook is het gebruik van het Russische pijpleidingenstelsel om de Europese markt te bereiken strategisch nogal ongunstig voor de Europeanen: niet alleen de exploitatie, maar ook het transport van olie en gas buiten Rusland om levert grote problemen op. In dat geval ligt een route via Afghanistan en Pakistan voor de hand om de olie en het gas via de Indische Oceaan verder te verschepen. Alternatieve routes via Iran of China creëren slechts andere strategische afhankelijkheden dan die van Rusland. Hierbij komt dat de opkomende Chinese en Indiase economieën grondstoffen en afzetmarkten nodig hebben, waardoor ze belangrijke regionale spelers zijn geworden (Van Wie-Davis en Azizian 2007, Kaplan 2010). Afghanistan ligt strategisch in dit turbulente geheel en is ten behoeve van de eigen veiligheid, stabiliteit en voorspoed, afhankelijk van de aangrenzende Regional Security Complexen (RSC): Centraal-Azië, Zuid-Azië en het Midden-Oosten die hieronder op hoofdlijnen besproken worden.

3.5.1 Centraal-Aziatisch RSC

In de Centraal-Aziatische staten ten noorden van Afghanistan – de vijf 'Stan-republieken' van de voormalige Sovjet Unie: Kazakhstan, Oezbekistan, Kirgizstan, Tadzjikistan en Turkmenistan – hebben zich gedurende de laatste twee decennia dusdanige ontwikkelingen voorgedaan, dat het alleszins verantwoord is dit gebied als een apart RSC te beschouwen (Harpviken 2010a, 18-22). Het gebied maakte deel uit van een veel groter geheel, namelijk de vroegere Sovjet-Unie dat daarmee de status van een supercomplex krijgt (Buzan en Waever 2003, 403-435, Rothkopf 2008). Het Centraal-Aziatische RSC, als onderdeel van het post-Soviet supercomplex, is niet alleen verweven met Rusland. De belangen van de Verenigde Staten, China, Pakistan, Iran en Turkije nemen er aanzienlijk toe (Rall 2006, Rumer ea :2007, Roy 2007 [2000], Trenin en Zhao 2007, Troush 2007, Hiro 2009, 11-13, Qassem 2009, 153-168, Kaplan 2010). Het heeft daarom de kenmerken van een bufferregio. In dit verband is

de nieuwe rol van China opmerkelijk, omdat dit land enerzijds grondstoffen nodig heeft en anderzijds een afzetmarkt zoekt (Shaolei 2007, Troush 2007, Bader 2008). Hoe groot de belangen zijn van de diverse spelers blijkt alleen al uit de meer dan zeshonderd miljard dollar aan investeringen in de Kaspische oliesector sinds 1991 (Akiner 2004, Van Wie-Davis 2007).



Figuur 3.8: Centraal-Aziatisch RSC demografisch
Bron: Le Monde Diplomatique (http://mondediplo.com/IMG/artoff2033.jpg).

Het Centraal-Aziatische RSC wordt gekenmerkt door diverse bevolkingsgroepen, eenzijdige landbouweconomieën (katoen), een grote informele economie, een groot potentieel aan delfstoffen, hoge werkloosheid en dictatoriale regimes (Lewis 2008). Veel van de volken die in dit RSC leven zijn etnisch verwant aan de volken ten noorden van de Hindu Kush in Afghanistan.

De Centraal-Aziatische dictators, met een grote patrimoniale achterban, afficheren zich graag als 24-karaats patriotten, diepgelovig en buitengewoon 'democratisch'. Ze voeren doorgaans echter een seculier beleid, waarbij ze zich laten inspireren door dat van Atatürk in Turkije tussen de twee wereldoorlogen (Mango 2002).

In Kazakhstan – de rijkste van de vijf – zijn opposanten minder vogelvrij dan in Oezbekistan of Turkmenistan, waar de heersers begin jaren '90 de opdracht gaven tot een golf van zelf-

verering. De grootste tolerantie ten aanzien van de oppositie werd aan de dag gelegd door de Kirgizische president Akayev, wat hij in 2005 tijdens de Tulpenrevolutie moest bekopen met zijn eigen val (Mikosz 2005, Hiro 2009, 290-307). Dit heeft zijn collega-potentaten niet aangemoedigd met democratie en mensenrechten te gaan experimenteren. Hoewel in de jaren '90 de Amerikanen en Europeanen pogingen hebben ondernomen om democratie en mensenrechten te bevorderen, kregen ze nauwelijks een voet aan de grond. De Grote Leiders[13] in de regio hadden weinig op met de mensenrechten, omdat deze hun eigen macht beperkten en mogelijk ook tot de invoering van een, in hun ogen verwerpelijk, islamitisch staatsstelsel zouden leiden (Khalid 2007). De in dit RSC aanwezige economische belangen (olie en gas) en het belang van de regio voor de War on Terror, waarop in het zesde hoofdstuk nader wordt ingegaan, wogen zwaarder voor de Westerse landen dan het bevorderen van democratie en mensenrechten.

Met name de meer orthodoxe en fundamentalistische islamitische groeperingen hebben in deze regio veel problemen. Ze worden veelal gesteund door de Afghaanse Taliban, Pakistan en Saoedi-Arabië. Een voorbeeld is de Islamic Movement of Uzbekistan (IMU) waarvan de leider, Tahir Yuldashev, in 1999 vluchtte naar Afghanistan na een mislukte aanslag op president Karimov (Makarenko 2003, 20-21, Hiro 2009, 168-171). In Noord-Afghanistan zette Yuldashev met de hulp van de Taliban trainingskampen op om militanten uit Tajikistan, Kirgizistan en China (Oeigoeren) te trainen (Rashid 1999, Lewis 2008, 218-224, Rashid 2008, 166-167). Voor de Taliban was ontwrichting van het Centraal-Aziatische RSC belangrijk, omdat de bevolking van Noord-Afghanistan sterk verbonden is met haar volksgenoten in het noorden, en het daardoor voor de Taliban onmogelijk was deze bevolkingsgroepen te isoleren en te overheersen (Nojomi 2002, 190-191, Rasanayagam 2005, 163-167, Hiro 2009, Maas 1999).

Aanvankelijk bestond in de jaren '90 in het Centraal-Aziatische RSC ook enig enthousiasme voor het pan-Turkisme – het aanhalen van de banden tussen Turkije en de Centraal-Aziatische volkeren waarmee een linguïstische verwantschap bestaat (Kinzer 2002, 9-28, Mango 2004, 207-231, Roy 2007 [2000], 36-39; 198-199). Verrassend genoeg manifesteerde Iran zich echter als een veel belangrijker speler dan Turkije. De Iraanse shi'ietische leiders legden de geschillen tussen hen en de oude Sovjetbazen van de soennitische Centraal-Aziatische republieken terzijde en stuurden aan op economische samenwerking, lonkend met de toegang tot de Perzische Golf (Johnson 2007, 233-234, Khalid 2007, 125). Wederzijdse economische belangen van Turkmenistan en Iran zijn ondertussen verstrengeld geraakt door het verbinden van het spoorwegnet van beide landen.

13 De nieuwe Grote Leiders hebben volgens Dilip Hiro in Inside Central Asia opvallende overeenkomsten. Zowel de Kazachstaanse president Nazarbayev, de Oezbeekse Karimov als de 2006 overleden 'Vader aller Turkmenen' Niyazov werden geboren rond 1940, groeiden op in Sovjet-weeshuizen en manifesteerden zich als harde, ambitieuze Partijbonzen. De 'democratische' parlementen smeken de geliefde leiders telkens weer langer aan te blijven, houden referenda die met minstens 99% van de stemmen gewonnen worden en hun 'Kings Men' behartigen de belangen in enorme economische conglomeraten. Hun nauwe verwantschap met Moskou, in combinatie met de grote belangstelling van de Amerikanen voor de regio, maakten de Russische 'come back' in de regio mogelijk.

Het is echter Rusland dat vooral op economisch gebied terug is in de regio, vooral vanwege de aanslagen van 11 september 2001, de gestegen energieprijzen, de economische verwevenheid uit de Sovjettijd en het mislukte democratische experiment in Moskou zelf (Schatz 2010). Bovendien voelen de autoritaire, patrimoniale Centraal-Aziatische leiders zich beter thuis bij leiders als Putin en Medvedev dan destijds bij politici als Gorbatsjov en Jeltsin. Het gevoel van eigenwaarde (islam en etnische identiteit) en de grotere economische onafhankelijkheid leidden er wel toe dat de Centraal-Aziatische staten enigszins een eigen koers zijn gaan varen en zich soms afzetten tegen de Russen. Dit is vooral een reactie op de Sovjettijd (Schatz 2010).

Delfstoffen in en rond de Kaspische Zee spelen een wisselende rol voor het belang van de regio en hebben invloed op de energiepolitiek van de buitenlandse investeerders (Akiner 2004, Klare 2009).[14] Sinds de jaren '90 bestaat hiervoor meer belangstelling, mede omdat het rendabel is op grote diepte te boren. De schattingen over de olie- en gasreserves variëren sterk; de verschillen tussen potentiële, bewezen en exploiteerbare reserves zijn groot. Bovendien is de kwaliteit van de olie wisselvallig. Op basis van de cijfers van de International Energy Agency (www.iea.org) bevinden zich zo'n 3% van de bewezen wereldwijde oliereserves en zo'n 7% van de aardgasreserves in het gebied. Het geschat exploiteerbaar potentieel zou echter ongeveer een vijfde van de oliereserve en een tiende van de gasreserve in de wereld zijn. Daarmee is de Kaspische Zee regio een van de grotere energieproducenten, al is er geen sprake van een 'nieuwe Perzische Golf', zoals begin jaren '90 nog wel eens werd gezegd. De regio is echter extra aantrekkelijk, omdat de olie- en gasimporterende landen hun import willen diversifiëren teneinde minder afhankelijk te zijn van het Midden-Oosten en de prijsschommelingen (of prijspolitiek) van de OPEC. Dit heeft, zoals eerder aangegeven, gevolgen voor de loop van olie- en gaspijpleidingen om de afhankelijkheid van Rusland te vermijden (Kleveman 2003, Lucas 2008, 211-244, Marquina 2008). Tot voor kort werd de in Centraal-Azië gewonnen olie en het aardgas via Rusland geëxporteerd langs vier, noordwaartse pijpleidingnetwerken uit de Sovjettijd (Kandiyoti 2008, 113-153). Om deze westerse afhankelijkheid van Rusland te doorbreken zijn zuid- en westwaarts pijpleidingen nodig, waarbij Afghanistan (net als de Kaukasus) een 'energy bridge' voor de doorvoer kan vormen (Rashid 2002, 157-182, Roberts 2004, Kandiyoti 2008, 154-202). Zeker vanuit geopolitiek perspectief is het aanleggen van deze oliepijpleidingen interessant, maar moeilijk uitvoerbaar in ruige, instabiele gebieden.

14 Na de implosie van de Sovjet-Unie in 1991, streken grote oliemaatschappijen in het gebied neer. Zij waren bij de nieuwe patrimoniale Grote Leiders aan het goede adres (Adams 2004). Op 6 april 1993 sloot het Amerikaanse Chevron een joint venture (Tengiz-Chevron) ter waarde van 20 miljard dollar voor de duur van veertig jaar – door sommigen het 'contract van de eeuw' genoemd – om twee grote velden in West-Kazachstan te exploiteren. Aan de andere kant van de Kaspische Zee werd op 7 december 1994 de Azerbaijan International Operating Company (AIOC) gevormd – een consortium van elf oliemaatschappijen dat drie olievelden voor de kust van Azerbeidzjan met in totaal 4,3 miljard vaten ging exploiteren met een geschatte waarde van ongeveer 13 miljard dollar. De investeringsakkoorden leidden niet alleen tot bijna een verdubbeling van de olieproductie in de betrokken republieken, maar ook tot grotere verschillen tussen arm en rijk (Richard 2004). De kleine, patrimoniale elite met de karakteristieken van stationary bandits streek een belangrijk deel van de winsten zelf op of spendeerde deze aan megalomane prestigeprojecten die als een façade van ontwikkeling en welvaart dienden.

De bodemrijkdommen onder en rond de Kaspische Zee hebben sinds 1991 geopolitieke verschuivingen op gang gebracht die mede hebben geleid tot de vorming van het eerder genoemde post-Soviet supercomplex en het Centraal-Aziatisch RSC (Rothkopf 2008). De War on Terror werkte hierbij als katalysator, omdat de regio ook in militair-strategische zin aanzienlijk in belang toenam. De logistieke steun van Turkmenistan, Oezbekistan en Kirgizië was cruciaal voor het ten val brengen van de Taliban en het ondersteunen van de nieuwe Afghaanse staat. De prijs voor de steun was dat westerse politici de Grote Leiders niet dienden te vermoeien met mensenrechten. Het Westen had daarnaast weinig keus in de zoektocht naar minder afhankelijkheid van de Russen en het veiligstellen van de toegang tot olie- en gasvoorraden. De afhankelijkheid van gas (Hefner 2008) en het Russische gaspijpleidingenstelsel is groot en daarmee ook de afhankelijkheid van Rusland, dat centraal op de 'gasreserve-as' ligt – een gebied dat van Siberië via de Kaspische Zee en de Perzische Golf door Noord-Afrika naar West-Afrika loopt. De ontginning van met name de Turkmeense gasvelden bij Dauletabad is een van de alternatieven, maar daarvoor is wel de aanleg nodig van een gaspijpleiding via Afghanistan en Pakistan – het TAPI-project, verwijzend naar de route van de leidingen: Turkmenistan, Afghanistan, Pakistan en India (zie bijvoorbeeld Foster 2008).

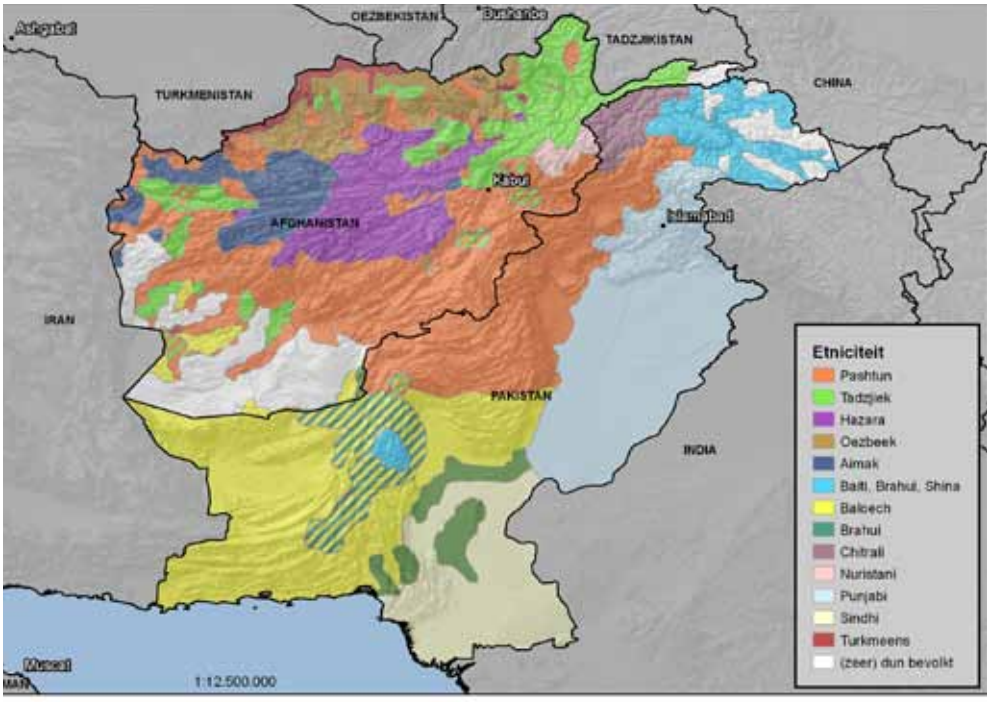
3.5.2 Zuid-Aziatisch RSC

Het Zuid-Aziatisch RSC, oftewel het Indische subcontinent (India, Pakistan, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka), maakt in de ogen van veel deskundigen deel uit van het dynamische Aziatische supercomplex (Buzan en Waever 2003, 101-127, Bisley 2009). India is de belangrijkste speler in dit RSC. Het land heeft een snel groeiende economie, waarvoor de import van grondstoffen, vooral olie, en afzetmarkten noodzakelijk zijn, en kent een toenemende wederzijdse afhankelijkheid met China (Noronha en Sudarshan 2009, Bardhan 2010).[15]

De vijandigheid tussen India en Pakistan heeft een voortdurend en dominant karakter. De invloed hiervan beperkt zich niet tot het RSC, maar speelt ook een rol in het Aziatische supercomplex (Jaffrelot 2002, 97-111). De gevoeligste kwestie is Kashmir, een gebied waar beide landen al decennialang aanspraak op maken. Dit conflict blijft voortbestaan vanwege de combinatie van een militaire machtsbalans, de onverenigbare politieke uitgangspunten van beide landen voor wie de kwestie van vitaal belang is, en vanwege de machtspolitieke gevolgen (Paul 2005, Bennet Jones 2009, 76-139). De Kashmir-kwestie is symbool en oorzaak van de impasse tussen India en Pakistan. Zolang de krachtsverhoudingen in het RSC niet significant wijzigen is niet te verwachten dat deze kwestie opgelost zal worden. India en Pakistan 'botsen' ook in Afghanistan. De economische en politieke rol van India in Afghanistan is sterk gegroeid sinds 2001. Dit alarmeert de Pakistani, die Afghanistan nog steeds als hun strategisch belangrijke achtertuin beschouwen. India heeft in de periode 2001-2010 zo'n 1 miljard dollar aan hulp voor directe wederopbouw aan Afghanistan gege-

15 De toenemende rol van China in dit RSC, met name in India, is significant. Met zijn kolossale middenklasse vormt India een ideale afzetmarkt voor Chinese producten. De Chinees-Indiase handel is in tien jaar van één miljard dollar naar zo'n veertien miljard dollar in 2010 gestegen. Verwachting is dat de omvang van de handel in 2015 is gegroeid tot zo'n dertig miljard. Chinese (vooral IT-)multinationals vestigen zich in India.

ven, tegen zo'n 150 miljoen dollar vanuit Pakistan. De hulp van India richt zich primair op het verbeteren van de infrastructuur in met name de westelijke en noordelijke delen van Afghanistan, waar het zelf belang bij heeft vanwege de handel met Centraal-Azië en Iran. India onderhoudt, tot groot ongenoegen van de Pakistani, goede contacten met de facties van de vroegere Noordelijke Alliantie.



Figuur 3.9: Etnische verdeeldheid in Afghanistan en Pakistan
Bron: Stratfor.

Pakistan is een in 1947 gestichte islamitische, federale staat met vele verschillende volkeren en een parlementaire democratie (Jaffrelot 2002, 7-94, Bennett Jones 2009, Shaikh 2009). Het is een conservatief land dat zijn bestaansrecht rechtstreeks ontleent aan religie. De (vooral soennitische) islam wordt door de massa op een bijna archaïsche manier beleden, met diep respect voor lokale heiligen en volksvertellingen. De vele verschijningsvormen van de islam in het land belemmeren of voorkomen volgens de meeste Pakistan-deskundigen de verspreiding van een moderne, eenvormige en geradicaliseerde islam. In de Pakistaanse politiek staat de islam-ideologie weliswaar bij tijd en wijle voorop, maar de lokale leiders en het (patrimoniale) netwerk van de etnonationalistische verwantschap worden geacht hun achterban te beschermen.

Net als in Afghanistan is de samenleving verweven met dit systeem van steeds wisselende loyaliteiten, dat in zekere zin zorgt voor stabiliteit, maar tevens modernisering en opleving van het land verhindert. Dit wordt, net als in Afghanistan, aangewakkerd door het ontbreken van sociale voorzieningen, armoede en een snel groeiende bevolking. Het is de verwachting dat de Pakistaanse bevolking zich in de periode 2010-2050 ruwweg zal verdubbelen. De gevolgen hiervan kunnen groot zijn in de wetenschap dat momenteel al een derde van de 185 miljoen Pakistani onder de armoedegrens leeft en dat het aandeel van de jongeren in de demografische opbouw van het land hoog zal zijn. Etnische rivaliteit en regionale verschillen hebben diepe breuklijnen veroorzaakt binnen de Pakistaanse samenleving. De grootste groep zijn de Punjabi's (die vooral het leger aansturen), Sindhi's, Baluchi's en Pashtunen. Hoewel de islam de verbindende factor tussen de bevolkingsgroepen is, is deze niet altijd sterk genoeg, mede omdat er binnen de islam in Pakistan vele stromingen bestaan. Het is de vraag of de solidariteit van geloofsgenoten sterk genoeg is om van een Pakistaanse natie te kunnen spreken. Wel is duidelijk dat Pakistan geen umma (gemeenschap der gelovigen) is.

Het grootste deel van de Pakistanen woont in de vlakke Indus-vallei die traditioneel gericht is op India. Het verschil tussen de grote arme, bezitloze massa en de kleine, rijke elite is groot. Sektarisch en etnisch geweld, chaos en corruptie zijn aan de orde van de dag. In alle regio's zijn afscheidings- of verzetsbewegingen actief, waarbij de activiteiten in de Federaal Bestuurde Stamgebieden, die bekend staan als een 'broeinest van radicalisering',[16] en in Khyber-Pakhtunkhwa (voorheen de noordwestelijke grensprovincie) het meest opvallen (Abbas 2010). Deze houden duidelijk verband met de etnonationalistische Pashtun-identiteit. Vanwege de grote verschillen in het land, heeft Pakistan als overlevingsstrategie een beleid ontwikkeld dat populair wordt aangeduid als 'het beleid van de drie A's': Army, Allah en America.

Het Pakistaanse politieke bestel is nooit opgewassen geweest tegen het dictaat dat het militaire apparaat de samenleving oplegt (Haqqani 2005, Nawaz 2008). Het Pakistaanse leger stond aanvankelijk bekend als een seculier georiënteerd instituut, maar is sinds de jaren '70 en met name onder president Zia ul Haq een 'gearrangeerd huwelijk' aangegaan met Pakistaanse mullah's (Haqqani 2005, 131-158). Bij gebrek aan nationale cohesie heeft het leger grote groepen van de islamitische geestelijkheid gesteund.

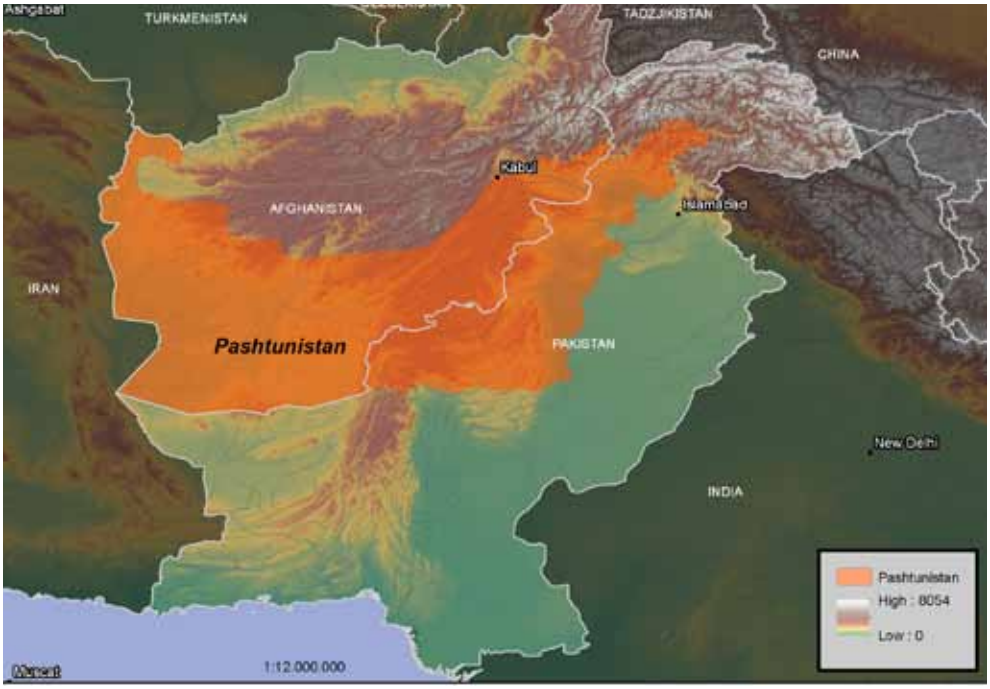
De regering en het militaire establishment maken zich dienstbaar aan de Verenigde Staten en vice versa. De Amerikanen voeren bij tijd en wijle een duidelijk gedefinieerde Afghanistan-Pakistan-strategie (Schaffer en Schaffer 2011). De tegenprestatie voor erkenning van de leidende rol van Amerika is de hulp in geld, goederen en vooral wapens (Ali 2008, Fiar, et al.

16 De Federaal Bestuurde Stamgebieden (Federally Administrated Tribal Area's) beslaan zeven administratieve districten in een moeilijk toegankelijk, bergachtig gebied langs de grens met Afghanistan: Khyber, Kurram, Bajaur, Mohmand, Orakzai en Zuid- en Noord-Waziristan. Officieel worden deze gebieden bestuurd door de centrale Pakistaanse overheid. Het gebied staat bekend als een 'broeinest van radicalisering' en heeft een verregaande mate van autonomie. De Pashtunen die het gebied bewonen erkennen het centrale Pakistaanse gezag in de praktijk niet. De traditionele leiders besturen het gebied volgens de eeuwenoude tradities (Pashtunwali).

2010, Riedel 2011).[17] Strategisch ligt Pakistan in een regio waar de Amerikanen graag invloed willen houden. Het is het buurland van opkomende machten als India en China. Maar een instabiel Pakistan vormt ook een bedreiging. Geschat wordt dat Pakistan zo'n honderd kernkoppen heeft. Het land vormt hierdoor een voor Amerika moeilijk controleerbare mogendheid die een gevaar kan vormen voor de omliggende landen en henzelf. Terroristische groepen zouden deze in handen kunnen krijgen door aankoop of diefstal.

De veiligheidssituatie in het Zuid-Aziatisch RSC is fragiel, mede als gevolg van de spanningen tussen India en Pakistan (Harpviken 2010a, 10-13). Maar er zijn ook problemen tussen India en Nepal (grenzen, handels- en doorvoerovereenkomsten, migranten, water), India en Bangladesh (water, migranten, 'insurgency spill overs'), de kwestie Sri Lanka en de lastige verhouding tussen Pakistan en Afghanistan. Het is een splinterzone, die aan de landzijden begrensd wordt door de harde geografische grenzen van het Himalaya-gebergte in het noorden, de Birmese jungle in het noordoosten en de Indische Oceaan in het zuiden. In het noordwesten loopt de grens langs de in 1893 kunstmatig getrokken grens tussen Pakistan en Afghanistan, over een afstand van 2430 km (Ewans 2001, 105-109, Rashid 2002, 186-188, Rasanayagam 2005, 30). Dit raakt aan de langlopende Pashtunistan-kwestie, die met name opspeelde in de jaren '50 en '60 (Dupree 1973, 538-554), en nog altijd een factor is (en soms zelfs een obsessie) in de Afghaanse politiek (Saikal 2004, 117-120, Qassem 2009, 45-73, Isby 2010, 61-88). De grens tussen Pakistan en Afghanistan wordt tot op heden wel door Pakistan erkend, maar niet door de Afghaanse regering.

17 Een nieuwe tranche van die verbintenis is de recente Kerry-Lugarwet die de hulpverlening voor de hulp in de periode 2010-2015 opschroeft tot 7,5 miljard dollar. Deze heeft als voorwaarde dat de Pakistaanse overheid een einde maakt aan de terroristische dreiging van de Taliban en vergelijkbare groeperingen op eigen bodem. De regering-Obama heeft tevens aangedrongen op lotsverbetering van de straatarme bevolking omdat militaire operaties geen nut hebben als de politieke en economische oorzaken van de steun aan de Taliban niet worden weggenomen.



Figuur 3.10: Pashtunistan
Bron: Global Security .

Pashtunistan is een etnonationalistisch issue sinds de juridische soevereiniteit van Afghanistan werd vastgesteld. De Pashtunen werden toen over Afghanistan en Brits-Indië (later Pakistan) verdeeld. Onder de Afghaanse Pashtunen, de grootste en dominante bevolkingsgroep, bestaat een onafgebroken drang naar de stichting van Pashtunistan. Sterker nog, er zijn met regelmaat actieve lobby's om op basis van zelfbeschikkingsrecht een 'groter Pashtunistan' te verwezenlijken. Dit leidt regelmatig tot interne crises en ernstige diplomatieke crises met Pakistan.[18] Van nog meer betekenis is de grote steun aan de Taliban vanuit de Pakistaanse Pashtun-gebieden. De Taliban organiseren hun Afghaanse offensief vanuit Pakistan en gebruiken de Pakistaanse autonome gebieden in het grensgebied met Afghanistan nog altijd als toevluchtsoord.

De situatie in het Zuid-Aziatische RSC is van grote invloed op, zo niet van cruciaal belang voor, de Afghaanse veiligheidssituatie: er is een direct verband tussen de spanningen tussen India en Pakistan en de Pakistaanse rol in Afghanistan (Rashid 2008, 109-124, Tellis en Mukharji 2010). Volgens sommige onderzoekers werken de conflicten in Afghanistan en Kashmir als communicerende vaten (Schofield 2000, Margolis 2002, Isby 2010, 89-129).

18 Sprekende voorbeelden zijn de Afghaanse mobilisatie van 1955, de grote onrust in het grensgebied eind jaren '50 en de ijzige relatie tussen de twee landen na de coup van Daoud in 1973. Zie verder bijvoorbeeld Rasanayagam 2005, 35-37 en Qassem 2009, 45-73. Voor een studie van dit fenomeen in de periode 2001-2010, zie Lunn and Smith 2010.

3.5.3 Midden-Oosten RSC

Het Midden-Oosten RSC wordt door Barry Buzan en Ole Waever gekarakteriseerd als een regio waar, "An autonomous regional level of security has operated strongly for several decades, despite continuous and heavy impositions from the global level" (Buzan en Waever 2003, 187). Het beslaat een omvangrijk gebied dat bestaat uit drie diverse en dynamische subcomplexen: de Noord-Afrikaanse Maghreb (Libië, Tunesië, Algerije, Marokko en Westelijke Sahara), de Levant (Egypte, Israël, Syrië en Jordanië) en de Golf (Saoedi-Arabië, Koeweit, Bahrein, Katar, de Verenigde Emiraten en Oman). Opmerkelijk genoeg spelen de supermachten geen bepalende rol in dit RSC. In dit RSC is sprake van een strijd tussen shi'ieten en soennieten, tussen Israëli's en Palestijnen, en tussen Arabieren en niet-Arabieren (met name Israël versus Iran). Waterdisputen en -schaarste hebben een regionale dimensie en het verkrijgen van regionale stabiliteit is nauwelijks mogelijk als gevolg van oliebelangen, etnische verdeeldheid en de godsdienstige polarisatie (Buzan en Waever 2003, 215-218). In dit RSC zijn de politieke spanningen tussen de soennitische Arabische landen en het shi'ietische Iran en in het verlengde daarvan de tegenstellingen tussen soennieten – de overgrote meerderheid van de moslims – en de shi'ieten de laatste twee decennia toegenomen.[19] Er is sprake van een steeds prominentere verschuiving van het machtsevenwicht ten gunste van Iran en wat wordt gezien als zijn vooruitgeschoven posten, zoals de Hezbollah in Libanon (Maloney 2008). Dit is een doorn in het oog van de soennitische Saoedi's, die door actief campagne te voeren het tij proberen te keren (Cordesman 2009, Hegghammer 2010). Washington probeert al jaren een alliantie tegen zijn aartsvijand Iran te smeden met Israël en de belangrijkste soennitische landen Egypte, Jordanië, Saoedi-Arabië en andere Golfstaten (Bronson 2006, Nasr en Takeyh 2008, Takeyh 2009, 61-80, 265, Malley en Harling 2010). Maar hoeveel problemen ze ook hebben met Iran, de soennitische landen hebben nog meer moeite met het joodse Israël. Een dergelijke verdeeldheid en vijandigheid maakt stabiliteit in dit RSC moeizaam en als hiervan al sprake zou zijn, uiterst fragiel. Voor de Afghaanse externe veiligheidsdimensie is primair het Golf-subcomplex van belang, en daarin met name de tegenstelling tussen het soennitische Saoedi-Arabië dat vooral de Pashtunen (maar niet de Taliban) steunt en het shi'ietische Iran dat vooral de Hazara's steunt (Cordesman 2009, 108-116, 238-262, Lacey 2009, Gause 2010, 136-148, Harpviken 2010a, 14-18). Een gebruikelijke methode is om allerhande liefdadigheidsprojecten en liefdadigheidsorganisaties te ondersteunen, te meer omdat beide landen zich bewust zijn van de beperkingen van het gebruik van conventionele macht in deze regio.

Saoedi-Arabië is de belangrijkste speler op het Arabisch schiereiland, de grootste olieproducent ter wereld en een hoofdrolspeler in de Golf (Cordesman 2009, Jones 2010). Het land speelt een belangrijke rol in de islamitische wereld; niet alleen vanwege de aanwezigheid

19 Extremistische soennieten beschouwen shi'ieten – die al binnen korte tijd na de dood van de Profeet Mohammed in de 7e eeuw een andere lijn van opvolgers volgden dan de soennieten – als ongelovigen. Een voorbeeld is de beruchte Jordaanse terroristenleider Abu Musab al-Zarqawi, die in 2008 (kort voor hij bij een Amerikaans bombardement in Irak om het leven kwam) de shi'ieten de totale oorlog verklaarde. Zarqawi en anderen, zoals de ultrapuriteinse wahabitische stroming van de Islam die in Saoedi-Arabië domineert, baseren zich daarbij op de invloedrijke 13e en 14e eeuwse islamitische denker Ibn Taymiyya. Deze beschuldigde de shi'ieten ervan de christenen te steunen in plaats van de moslims. Ze zijn daarmee in de beleving van Ibn Taymiyya verraders, die nog eerder dienen te worden uitgeroeid dan christenen en joden.

van Mekka en Medina, maar ook vanwege de steun die het geeft aan wahabistische organisaties en regimes zoals Pakistan en de rol die de Saoedi's spelen in het Palestijns-Israëlische conflict (Cordesman 2009). De wahabistsiche Saoedische staat heeft een theocratische grondslag die sterk verweven is met het tribale karakter van de staat die met krachtige hand geleid wordt door de Saoed-dynastie (absolute monarchie). Er is grote spanning tussen de wereldlijke en de religieuze macht. Het diep religieuze land is voor velen synoniem met Arabië, op dezelfde manier als India synoniem is met het Zuidaziatische subcontinent. Echter, waar India dichtbevolkt is, is Saoedi-Arabië een geografisch wazig netwerk van oases, die worden gescheiden door uitgestrekte waterloze streken – de inschatting is dat de grondwatervoorraden niet langer meegaan dan een generatie of twee. Snelwegen en binnenlandse vliegverbindingen zijn cruciaal voor de cohesie van Saoedi-Arabië. Terwijl in India democratie en religieus pluralisme de basis van staat en samenleving vormen, is Saoedi-Arabië gebouwd op loyaliteit aan een uitgebreide familie – het Saoedische koningshuis (Lacey 2009). India wordt vrijwel geheel omringd door zwakke staten, maar de de grenzen van Saoedi-Arabië verdwijnen in een ongevaarlijke woestijn in het noorden en worden beschermd door robuuste, functionerende en onafhankelijke sjeikdommen in het oosten en zuidoosten. Saoedi-Arabië is echter kwetsbaar aan de zuidgrens met het tamelijk dichtbevolkte, zeer tribale en fragiele Jemen dat een strategische positie inneemt aan de Rode Zee en de Golf van Aden. Jemen beschikt slechts over een kwart van de landoppervlakte van Saoedi-Arabië, maar de bevolking is bijna even groot en vooral jong: meer dan de helft van de bevolking is onder de zestien. De inflatie is er hoog, net als de werkloosheid en ongeletterdheid. Het land heeft te kampen met een sterk verzwakte economie, die de interne politieke en sociale instabiliteit verder doet toenemen. Het hoofdkwartier van Al Qa'ida – de organisatie die in ongenade viel bij het Saoedische koningshuis – is in Jemen gevestigd (Cordesman 2009, 31-34).

Iran, het meest invloedrijke shi'ietische land, steunt niet alleen de Afghaanse shi'ietische Hazara's, maar is sinds de jaren '80 ook in het algemeen uit op grotere invloed in Afghanistan waarmee het een gemeenschappelijke geschiedenis deelt, net zoals met de Centraal-Aziatische regio (Banuazizi en Weiner 1988, Rezon 1990, Abrahamian 2008, Hiro 2009, 375-379, Gause 2010). Iran is een 'scharnierstaat', die zich uitstrekt van de Kaspische Zee tot de Perzische Golf en die nauw verbonden is met alle buitenkernen (Kinzer 2010). Hierbij is kenmerkend dat Iran en Irak door de hele geschiedenis heen met elkaar in conflict zijn geweest. Naast politieke en culturele verschillen vormde religie altijd de belangrijkste bron van conflict tussen de twee naties. Iran is een invloedrijke speler in de Perzische Golf (Gause 2010). Vrijwel alle olie en al het gas van het Midden-Oosten komt uit de Golf-regio. Zoals scheepvaartroutes zich verspreiden vanuit de Perzische Golf, vertakken olie- en gaspijpleidingen zich meer en meer vanuit de Kaspische regio naar het Middellandse Zeegebied, de Zwarte Zee, China en de Indische Oceaan. In en rond de Perzische Golf bevinden zich meer dan de helft van de ruwe olievoorraden van de wereld. Iran domineert de Golf van de Shatt al-Arab aan de Iraakse grens tot de Straat van Hormoez in het zuidoosten. Deze kustlijn van ruim 2.000 kilometer biedt, vanwege de vele baaien, inhammen, kreken en eilanden, uitstekende schuilplaatsen voor het uitvoeren van aanvallen met kleine, snelle vaartuigen. De grens van het land volgt ruwweg de natuurlijke contouren van het landschap – bergpla-

teaus in het westen, bergen en zeeën in het noorden en zuiden, en woestijnen die zich in het oosten uitstrekken naar Afghanistan.

Voor de Sovjetinvasie in Afghanistan in 1979 waren Iran en Pakistan bondgenoten van de VS en Groot-Brittannië via de CENTO-alliantie.[20] Op 16 januari 1979 moest de prowesterse sjah van Iran met zijn familie en entourage vluchten na een volksopstand. De kloof tussen de opzichtige levenswijze van de geëuropeaniseerde of veramerikaniseerde elite en de volksmassa was te groot. In tegenstelling tot wat tijdens de Koude Oorlog gebruikelijk was, werd het prowesterse regime niet vervangen door een bewind met Sovjetsympathieën, maar door een tot dan toe ongekend experiment: een islamitische republiek onder de leiding van de charismatische geestelijke, Ayatollah Khomeini (Hiro 2009, 363-374).

In de jaren '80 voerde Iran een verwoestende oorlog met het Irak van Saddam Hoessein, waardoor Iran zich aanvankelijk afzijdig hield van de Sovjetbezetting van Afghanistan (Maloney 2002, 105-196, Takeyh 2009, 81-109, 147-150). Aan de ene kant keurde Iran de Sovjetinvasie af, omdat de islamitische republiek niet kon accepteren dat atheïstische communisten het buurland bezetten; aan de andere kant moest Iran voorzichtig zijn om Moskou niet tegen zich in het harnas te jagen. Steun van de Sovjet-Unie was in die tijd immers cruciaal om de economische en politieke druk van de Verenigde Staten op Iran te neutraliseren. Ook moesten de steun en de wapenleveranties van Moskou aan Irak verder beperkt worden, net als de steun aan de communistische Tudeh-partij in Iran. Tijdens de Sovjetinterventie in Afghanistan voerde Iran de steun aan de shi'ietische Hazara's op, met wie het een strategische alliantie vormde als tegenwicht voor de Pakistaans-Amerikaanse-Saoedische as (Milani 2006). De inschatting van Teheran was dat het hiermee de invloed van de drie mogendheden en het Wahabisme in Afghanistan tijdens en na de Sovjetbezetting kon beperken.

Dit vooral anti-Amerikaanse beleid in de regio zet Teheran tot op de dag van vandaag voort (Milani 2009). Het is hierbij opvallend dat Iran sinds de jaren '90 beduidend assertiever en actiever is in de regio, ondanks de zware economische crisis waarin het land na de oorlog met Irak verkeert. Er blijken na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie nieuwe politieke en economische mogelijkheden in de regio te zijn. De ayatollahs voelen zich niet alleen geroepen etnisch en godsdienstig verwante groeperingen te steunen, maar willen ook duidelijk hun voordeel doen met de economische opleving van de regio (Byman et al. 2001, 7-20). Iran verruimt de steun in Afghanistan door ook samen te werken met de (soennietische) Tadzjiekse (Rabbani, Massoud, Ismail Khan) en Oezbeekse (Dostum) partijen. Teheran probeert zo een tegenwicht te creëren op een taalkundige, in plaats van een shi'ietische, grondslag, met als doel de Pakistaanse en Saoedische steun voor de Pashtunen te neutraliseren (Byman, et al. 2001, 69-72).

20 De Central Treaty Organization (CENTO) werd op 24 augustus 1955 opgericht in het Irakese Bagdad en was een alliantie van Groot-Brittannië, de VS, Turkije, Pakistan en Iran en (tot 24 maart 1959) Irak die gericht was tegen de Sovjet-Unie. Hoewel het voornamelijk een defensiepact betrof, was CENTO ook actief op het vlak van de regionale integratie van transport- en verkeersinfrastructuur.

De Iraanse invloed op Afghanistan is na 2001 verder toegenomen, waarbij Teheran een coöperatieve strategie volgt – mede vanwege de goede betrekkingen met de Noordelijke Alliantie (Takeyh 2009, 207-214). Toch is het beleid sindsdien tweeslachtig. Omdat Pakistan en Saoedi-Arabië na de val van het Taliban-regime aan gewicht hebben ingeboet, waren er mogelijkheden voor Iran om via soft power meer invloed te krijgen. Echter, vanuit ideologisch en veiligheidsperspectief moest tegengas worden gegeven aan de groeiende aanwezigheid van Amerikaanse troepen in de regio. Iran heeft direct belang bij stabiliteit in Afghanistan (en Irak) en het Centraal-Aziatische RSC, omdat dit zal leiden tot vertrek van de Amerikaanse en westerse troepen, zodat de Afghaanse vluchtelingen huiswaarts kunnen keren en Teheran de regio zowel ideologisch als economisch beter kan beheersen (Lal 2006, 11-16, Lowe en Spencer 2006, Hiro 2009, 384-390, Takeyh 2009, 261-265).

3.6 Conclusie

Aan het einde van de negentiende eeuw merkte Amir Abdul Rahman Khan over Afghanistan op: "How can a small power like Afghanistan, which is like a goat between these lions [Britain and Czarist Russia, AW], or a grain of wheat between two strong mill stones of the grinding mill, stand in the midway of the stones without being ground to dust?" (Dupree 1973, 415). Deze uitspraak is typerend voor het Afghaanse insulatorschap en de interactie van de interne en externe dynamiek in het staatvormingsproces.

Afghanistan is een islamitische staat, waarbij de godsdienst in alle gelederen van de staat en de samenleving voelbaar is, maar waarbij diezelfde godsdienst zo divers is en zo anders door de diverse groepen beleden en beleefd wordt, dat zowel de staat als de samenleving in een spagaat verkeren. De islam is een bindend element, maar ook een splijtzwam. Afghanistan is in alle opzichten een divers land, of het nu gaat om etniciteiten, culturen, geografie of economie. Dit heeft alles te maken met de juridische soevereiniteit die kunstmatig tot stand is gekomen door middel van pragmatische afspraken tussen de Russen en de Britten aan het einde van de 19e eeuw. Afghanistan werd daarmee een gemakkelijk te penetreren gedoogzone met alle gevolgen voor het staatvormingsproces vandien. Abdul Rahman Khan probeerde met harde hand eenheid in het land te smeden; zijn opvolgers waren doorgaans minder voortvarend.

Bestuur in het gecompartimenteerde land is en blijft moeilijk, te meer omdat het in feite in vier grote, onafhankelijke regio's verdeeld kan worden: het zuiden en zuidoosten met hun blik op Pakistan, het westen met de focus op Iran, het verdeelde noorden en noordoosten met de blik op de respectievelijke Centraal-Aziatische republieken en ten slotte Kaboel dat ernstige pogingen doet het bestuurlijke centrum van een 'eenheidsstaat' te worden. Het gevolg van de drie op zichzelf gerichte buitenste regio's is dat deze regio's actief gesteund worden vanuit hun naburige RSC's, waardoor Afghanistan intern verdeeld blijft. Het is voor Kaboel vrijwel ondoenlijk om hier greep op te houden, omdat de regio's nagenoeg zelfvoorzienend zijn en niet direct afhankelijk van de Afghaanse staat. Dit maakt de vorming van een eenheidsstaat moeilijk, te meer omdat de diverse volken die in Afghanistan leven traditioneel de neiging hebben zich te weren tegen vreemde overheersing – ongeacht of

die van buiten Afghanistan komt of van daarbinnen. Overigens is nauwelijks sprake van georganiseerd nationaal verzet tegen buitenlandse of vreemde overheersing, maar is dit de optelsom van al de lokale weerstand tegen vreemde, opdringerige overheersing. Dit speelt lokale en regionale potentaten in de hand. Het blokkeert een nationaal eenwordingsproces; Afghanistan gaat moeizaam naar fase 2 van het staatsvormingsproces – waarin sprake is van elementaire staatsvorming – en valt bij tijd en wijle terug naar fase 1 – de fase waarin roving en stationary bandits de scepter zwaaien. Dit wordt in detail besproken in het volgende hoofdstuk.

Staatsvorming blijkt moeilijk in Afghanistan omdat er weinig bindende kracht is, al is het ook zo dat de meeste bevolkingsgroepen een aversie hebben zich te binden aan een van de omliggende landen. Een uitzondering vormen de Pashtunen die maar al te graag een eigen staat zouden verwezenlijken, maar daarvoor ook de Pakistaanse Pashtunen achter zich moeten krijgen – dit wordt bemoeilijkt omdat de Pakistaanse regering er alles aan gelegen is de eigen staat bij elkaar te houden. De Pashtunen zijn de dominante groep in Afghanistan, maar zullen een machtsevenwicht moeten vinden met de niet-Pashtunen die onderling ook verdeeld zijn, maar samenspannen op het moment dat de Pashtunen te dominant (dreigen te) worden. Overigens zijn de in stammen georganiseerde Pashtunen het intern niet altijd met elkaar eens over de te volgen koers. Verdeeldheid op alle niveaus van staat is dan ook kenmerkend voor Afghanistan.

Het huidige Afghanistan is wezenlijk anders dan het Afghanistan van voor de Sovjetinvasie. De traditionele samenleving is voor een groot deel verdwenen, te meer omdat de middenklasse in de afgelopen drie decennia vrijwel volledig het land ontvluchtte en er sprake was van een grote trek naar de steden. Wat wel is blijven bestaan is het belang van de qawms – de gesloten gemeenschappen waarin de meeste Afghanen leven. De qawm functioneert als een sociaal vangnet, wat van levensbelang is in het straatarme Afghanistan waar de overheid nauwelijks functioneert. De qawm zorgt voor een brede vorm van veiligheid, de staat niet. De aaneensluiting van de qawms leiden tot netwerk dat kenmerkende overeenkomsten vertoont met een gesegmenteerde (verzuilde) samenleving. Binnen de zuilen heerst de nieuwe dominante klasse van de commandanten met sterke patrimoniale trekken. De commandanten zelf houden het midden tussen roving bandits en stationary bandits – zelfverrijking is in alle gevallen hun motivatie. De aaneengesloten qawms en de grote macht en rijkdom van de commandanten zorgen voor een 'Pyramid of Protection and Patronage', die kenmerkend is voor het huidige Afghanistan. De diverse zuilen houden zich daarmee in stand en zijn aan de top met elkaar verbonden door de rahbars, die onderling afspraken maken, gelegenheidsverbonden sluiten en elkaar en hun gevolg min of meer in balans houden. Voor de commandantenklasse geldt dat zij deels deel uitmaken van het formele staatssysteem, en voor een ander deel als lokale (informele of traditionele) leiders functioneren. Daarmee lijken overeenkomsten te bestaan met het 'neopatrimonialisme', een theoretisch onvoltooid concept dat het functioneren van machtsstructuren in vooral Afrika probeert weer te geven (Erdman en Ulf 2006). Dit wordt gekarakteriseerd door, "the corporation of patrimonial logic into bureaucratic logic. (…) [They are] those hybrid regimes in which the customs and

patterns or patrimonialism co-exist with, and suffuse, rational-legal institutions" (Bratton en Walle 1997, 62).

In de afgelopen eeuw zijn er allerhande pogingen ondernomen om een eenheid in Afghanistan te bewerkstelligen, een land dat doorspekt is van (neo)patrimoniale systemen. De modernisering van de traditionele en islamitische staat speelde een hoofdrol om staatsvorming en functionerend bestuur mogelijk te maken. De aanvankelijke moderniseringssuccessen bleken echter veelal 'pyrrusoverwinningen', omdat ze spoedig met actief, intern verzet van traditionalisten te maken kregen. De pogingen eenheid in het land te smeden, (neo)patrimoniale systemen te incorporeren of te omzeilen en de staat te laten functioneren, staan centraal in het volgende hoofdstuk.

4

Op zoek naar staat en eenheid

De opkomst van de Taliban in de jaren '90 staat niet op zichzelf. Het past in de turbulente geschiedenis van Afghanistan, die in een bijna dialectisch proces heen en weer slingert tussen modernistische en traditionalistische stromingen. Een eeuw van pogingen tot staatsvorming toont de steeds grotere verdeeldheid van de Afghaanse samenleving. Als er nadrukkelijker, met name door de modernisten, naar staatsvorming en eenheid werd gestreefd, spanden conservatieve krachten en traditionalisten samen in een heftige tegenreactie, waarvoor veelal een meer orthodoxe, soms zelfs fundamentalistische, interpretatie van de islam als rechtvaardigingsgrond werd gebruikt. Het omgekeerde is ook waar, wat in de loop van de 20e eeuw leidde tot een almaar heftiger tegenreacties. Die heftigheid hing voor een belangrijk deel samen met het opener worden van de Afghaanse samenleving door de komst van betere transportmiddelen en infrastructuur, maar ook als gevolg van de media en de steeds slechter wordende economische omstandigheden en vooruitzichten. Sinds de jaren '70 is Afghanistan in de greep van instabiliteit en komt het in een neerwaartse spiraal terecht. Met de Saur coup van 27 april 1978 begint de destructie van de traditionele (oorspronkelijke en gelovige) samenlevingen en een vernietigende burgeroorlog. Wat restte wordt samengevat in de observatie van Afghaans-Amerikaanse onderzoeker van The Brookings Institution Ali Jalali (2010, 7), namelijk dat, "The country's nationhood is based more on what Ernest Renan terms a 'will' to persist together rather than on common ethnicity, language, or tribal affiliation."

Doel van dit hoofdstuk is inzicht te geven in de voorgeschiedenis van het huidige Afghaanse staatsvormingsproces, de fragiliteit van de Afghaanse staat en het problematische streven naar homogeniteit en eenheid. Het accent ligt op de periode vanaf begin jaren '90 omdat deze van directe invloed is op de staatsvormingsactiviteiten na 2001. Voor een overzicht van de Afghaanse staatsvormingsactiviteiten voor die tijd, zie bijlage A. Dit hoofdstuk richt zich eerst op de periode 1992-1996 waarin de staatsinfrastructuur verdween, de situatie afgleed naar anarchie en de krijgsheren de heerschappij grepen. In de daaropvolgende periode, van 1996 tot 2001, komen de Taliban aan bod, die verwoede pogingen deden de heerschappij over het land te vestigen om van Afghanistan een gesloten en zuiver islamitische staat te maken.

4.1 Mudjahedin-periode: 1992-1996

De mudjahedin-periode begon in het voorjaar van 1992 toen het regime van de toenmalige Afghaanse president Najibullah ineenstortte en de mudjahedin-krijgsheren de macht grepen. De mudjahedin speelden sinds eind jaren '70 een steeds voornamere rol (zie ook bijlage A). Ondanks het feit dat de laatste Sovjetmilitairen op 14 februari 1989 het land al hadden verlaten, waren de traditionalistisch georiënteerde en verdeelde mudjahedin niet in staat geweest de macht te grijpen van de modernistische Najibullah die, met aanzienlijke Sovjetsteun en een gematigder bewind dan voor 1989, nog jarenlang stand wist te houden. Hij wist daarnaast gebruik te maken van de verdeeldheid onder de mudjahedin door autonome milities voor zich in te palmen en zijn patronagenetwerk op orde te houden. In 1991 verzwakte zijn positie aanzienlijk, vooral vanwege de steeds verder verslechterende

situatie in de Sovjet Unie dat in december 1991 zelf ophield te bestaan. In maart 1992 braken opstanden uit. Najibullah probeerde te vluchten, maar zocht uiteindelijk zijn heil in het VN-gebouw in Kaboel. Ondanks zijn pogingen asiel te krijgen bleef hij in het gebouw tot hij op 27 september 1996 door de Taliban vermoord werd. De periode die volgde op het afzetten van Najibullah (op 16 april 1992) staat symbool voor het verdwijnen van de staatsinfrastructuur in Afghanistan.

Drie dagen na de val van Najibullah werd de alom gerespecteerde, gematigde mudjahedin-leider Mujadedi[1] geïnstalleerd als interim-president. Dit was in overeenstemming met de afspraken die een deel van de belangrijkste mudjahedin-leiders in Pakistan formeel overeen kwamen in de zogenaamde Peshawar-akkoorden van 26 april 1992 (Dorronsoro 2005, 238-239, Maley 2009, 164-166).[2] De afspraak was dat de eerste twee maanden de Pashtun Mujadedi zou regeren, daarna vier maanden de Tadzjiek Rabbani.[3] Gedurende Rabbani's termijn zou een zogenaamde Raad van Redding en Overeenstemming[4] worden gevormd. Deze Raad zou achttien maanden aanblijven en voorbereidingen treffen voor algemene verkiezingen. Na Rabbani's aantreden volgde echter een uiterst chaotische periode waarin het onmogelijk was verkiezingen te organiseren en het fundament voor een functionerende staat te leggen (Maley 2009, 162).

In het politieke centrum van de macht bevonden zich twee partijleiders die zeer afhankelijk waren van de macht van de vijf belangrijkste qommandans (rahbar). De eerste partijleider – en tevens president – was Rabbani, een Tadzjiek uit het arme Badakhshan. Hij werd gesteund door de door Tadzjieken gedomineerde Jamiat-e Islami van de charismatische en machtige Massoud, die zelf geen nationale verantwoordelijkheid ambieerde wilde maar Rabbani wel in het zadel hield (Nojomi 2002, 113-116). De andere leider – de belangrijkste oppositieleider en fundamentalistische verzetsleider van de Hezb-e Islami – was de Ghilzai Pashtun uit Noord-Afghanistan Gulbuddin Hekmatyar. Hij werd sterk gesteund door de Pakistani en de Hazara-leiders, maar ontving te weinig steun vanuit de Ghilzai, laat staan van de Pashtun-gemeenschap in Zuid-Afghanistan, om de doorslag te kunnen geven op nationaal niveau.

1 Mullah Sebghatullah Mujadedi was de leider van Jabha-e Ne(d)jat-e Melli [Nationaal Bevrijdingsfront].

2 De Peshawar-akkoorden werden slechts door een deel van de voornaamste verzetsgroepringen ondertekend en erkend. Er bestond een (ongebruikelijke) saamhorigheid tussen de Durrani en Ghilzai Pashtunen om het dreigende machtsverlies ongedaan te maken na de val van Najibullah nu de Tadzjieken aanzienlijke regeringsverantwoordelijkheid zouden krijgen. En hoewel de niet-Pashtunen hun kansen wilden grijpen, wisten ze geen gezamenlijke strategie te ontwikkelen omdat de diverse leiders door hun persoonlijke en regionale agenda's gedreven werden (Giustozzi 2009, 69-80). Dit was het gevolg van de vorming in 1990 van de Nationale Commandanten Shura (NCS) waarin mudjahedin-krijgsheren zitting hadden. Ze waren eensgezind om Najibullah te verdrijven. Hiertoe verdeelden ze Afghanistan in negen zones waarbinnen de respectievelijke mudjahedin qommandans verantwoordelijk waren voor het verdrijven van de dienaren van Najibullah (Nojomi 2002, 106-107). De qommandans konden in hun zone hun gang gaan en er was nauwelijks motivatie om een nationale staat te creëren.

3 Burhanuddin Rabbani was hoogleraar Islamitische Recht aan de Universiteit van Kaboel en leider van Jamiyat-e Islami Afghanistan [Islamitisch Genootschap Afghanistan], een van de zeven strijdende soennitische mudjahedin-groeperingen. Het aantreden van de Tadzjiek Rabbani als president in 1992 betekende een ommekeer na meer dan twee eeuwen Pashtun-bewind – al vormt het korte, negen maanden durende, bewind van Habibullah in 1929 daarbinnen een korte onderbreking, maar dat is verwaarloosbaar volgens de meeste historici.

4 De Raad van Redding en Overeenstemming was een 'islamitische jihad-raad', bestaande uit dertig veldcommandanten, tien mullahs en tien intellectuelen.

Omdat beiden onvoldoende machtig waren om een krachtige centrale regering te vormen en hiermee de eerste fase van het staatsvormingsproces te voltooien, raakte de situatie in een impasse (Nojomi 2002, 116, Barfield 2010, 253-254). De nieuwe Islamitische Staat Afghanistan bleek, ondanks de brede en ruime internationale erkenning, een lege huls als gevolg van het gebrek aan bestuurlijk vermogen en legitimiteit van de regering (Barfield 2010, 249). Pakistan en Iran probeerden in Afghanistan de situatie naar hun hand te zetten, met name in gebieden die voor hen van belang waren.

Rabbani nam als president een aantal symbolische besluiten, zoals het nietig verklaren van de grondwet van 1987 en het terugdraaien van vrijwel alle moderniseringen en liberaliseringen. Een nieuwe grondwet kwam er niet, rechtsonzekerheid heerste op alle gebieden (Lau 2003, 5, Yassari en Saboory 2006, 187). De problemen verergerden door de burgeroorlog die steeds wreder om zich heen greep (Maley 2009, 168-174). De mudjahedin konden hun tactische overwinningen op de Sovjets en Najibullah niet omzetten in strategische winst. Van staatsvorming was geen sprake, verdeeldheid en gebrek aan gezamenlijke strategische doelstellingen vormden hiervoor de grootste hindernissen.

Afghanistan werd beheerst door een bonte verzameling van patrimonialistische potentaten die zich uitgaven voor mudjahedin – maar zich steeds meer gedroegen als stationary bandits met duidelijke regionale belangen[5], terwijl hun ondercommandanten als roving bandits optraden. Ze wantrouwden en bestreden elkaar in steeds wisselende allianties (Dorronsoro 2005, 240-250). De burgers waren aan deze commandanten overgeleverd (Rubin 2002, 247-264, Maley 2009, 167, Barfield 2010, 251). De onvermijdelijke mudjahedin-oorlog die volgde, ontaardde in een ordinaire strijd om de macht in Kaboel[6] (Nojomi 2002, 110-116, Rasanayagam 2005, 142-145, Maley 2009, 168-172, Barfield 2010, 249-254). Hierbij kwam geen winnaar uit de bus, zoals op basis van Tilly's theorie te verwachten zou zijn. De qommandants waren vooral bezig de patroon-cliëntrelaties in hun eigen gebied te handhaven. In zekere zin respecteerden ze elkaar in hun respectievelijke gebieden. Rabbani probeerde dit nog te formaliseren door het land in negen zones te verdelen. Het haalde niets uit: het Afghaanse nationale bestuur was vernietigd en de rahbar (de machtigste krijgsheren, zie paragraaf 3.4.1.3) gedoogden geen leiding boven zich. Er was steeds meer sprake van een (onbedoelde) verzuiling van het conflict (Dorronsoro 2005, 257-271, Rashid 2008, 12). Tegen het einde van

5 In het noorden ontwikkelde Dostum nauwe handelscontacten met de jonge Centraal-Aziatische staten; in het noordoosten werden de banden tussen de Tadzjieken van Massoud en Tadzjikistan steeds nauwer; in het oosten bloeide een rijke (hout)smokkel met Pakistan; in het westen slaagde Ismail Khan erin de handelsbetrekkingen met Iran te verveelvoudigen en in het zuiden floreerden de opiumproductie en smokkel.

6 De stad werd omsingeld door een groot aantal uiteenlopende groeperingen die, in opdracht van de belangrijkste leiders, met regelmaat kleinschalige aanvallen op de stad en elkaar uitvoerden. Ismail Khan heerste in het westen (Herat, Badghis, Farah en Ghor); Dostum in de noordelijke regio; de Hazara's van de Hezb-e Wahdat en de Ismailieten uit het zuidwesten van Baghlan waren dominant in de centrale regio; Massoud controleerde het noordoosten van Afghanistan en Kaboel; Haji Qadir met zijn Nangarhar shura beheerste het oosten, terwijl het zuidoosten en zuiden verdeeld waren tussen Jalaluddin Haqqani in Paktia en mullah Naqibullah Akhund in Kandahar. Voor een gedetailleerd overzicht van alle in en rond Kaboel actief zijnde partijen zie VN rapport A/47/656 (november 1992), p. 10. Na de bloedige en vernietigende slag om Kaboel, stabiliseerden de verhoudingen tussen de vijf grootste qommandans zich in de loop van 1993. Ze gedoogden elkaar in hun respectievelijke domeinen in het land (Nojomi 2002, 115). De situatie was fragiel. Geen van de qommandans had een uitgesproken politiek-ideologische oriëntatie, laat staan dat ze als rahbar betiteld konden worden. Ze vertoonden vooral de kenmerken van stationary bandits.

de mudjahedin-periode bleek de Afghaanse staat vernietigd en de bevolking ontredderd en ernstig verdeeld. Een (functionerende) staat bleef uit, wat de drastisch gewijzigde verhoudingen in de Afghaanse samenleving en in de politiek bevestigde (Maley 2009, 167).

De Afghaanse staat moest volledig worden herbouwd, of beter gezegd, opnieuw worden opgebouwd. Hiervoor moesten niet alleen de machtsverhoudingen gestabiliseerd worden, maar diende ook een motivatie voor nationale eenheid te worden gevormd. Als gevolg van de nietsontziende burgeroorlog die sinds 1979 woedde waren er zo'n anderhalf miljoen Afghaanse doden gevallen, was de hoofdstad Kaboel grotendeels verwoest, was meer dan de halve bevolking ontheemd en waren zes tot acht miljoen Afghanen het land ontvlucht.[7] De wanhoop en verdeeldheid in de samenleving waren groot. Er heerste een bijna panische drang naar orde. Het gebrek aan relativeringsvermogen door het vertrek van de intelligentsia, en daarmee een belangrijk deel van de modernisten, maakte een traditionalistische gelijkschakeling van het landsbestuur met de islam mogelijk. Uiteindelijk bleek de islam, hoe divers deze ook beleefd werd, het verbindende element tussen de heterogene bevolkingsgroepen.

De Taliban, een fundamentalistsich conservatieve islamitische guerrillabeweging die aanvankelijk grote navolging had in de Pakistaanse vluchtelingenkampen en sterk gesteund werden door Pakistan, maakten in 1994 hun entree in het Afghaanse theater. Deze groep maakte gebruik van de islamitische verbondenheid van de bevolking en de patstelling tussen de mudjahedin. In hoog tempo bezetten ze grote delen van Afghanistan (vaak door omkoping of door lokale overeenkomsten te sluiten) en vestigden ze daar een theocratisch bewind waardoor er in ieder geval een einde kwam aan de anarchie.

4.2 De Taliban-periode: 1996-2001

De nietsontziende fundamentalistsich conservatieve islamitische Taliban-organisatie – die geïnspireerd was door het Deobandisme[8] – had het eenduidige doel om van Afghanistan een zuiver islamitische staat te maken en bovendien een eind te maken aan de corruptie en de macht van de krijgsheren, de bevolking te ontwapenen en Afghanistan veilig te maken (Goodson 2001, 79-81, Rashid 2002, 17-30, 82-94, Dorronsoro 2005, 266-268, 275-278, Jones 2009, 54-57, Maley 2009, 183-189, Zaeef 2010, 62-65). De Taliban waren als organisatie van geïndoctrineerde islamstudenten in de vluchtelingenkampen in Pakistan, vooral met steun van de Pakistaanse geheime dienst (ISI), tot wasdom gekomen (Maley 2009, 183-189, Zaeef

7 De aantallen vluchtelingen zijn om uiteenlopende redenen sterk gepolitiseerd en waren slechts deels geadministreerd, zie bijvoorbeeld Margesson 2007, Monsutti 2008 en Marsden 2009, 65-94.

8 Het 'Deobandisme' is een soennitische stroming die in 1867 ontstond aan de Darul Uloom Deoband madrassa in de Brits-Indiase stad Deoband waar een conservatieforthodoxe vorm van de islam werd onderwezen. De egalitaire Deobandi streefden naar een nieuwe generatie van ontwikkelde moslims die de islamitische waarden zouden doen herleven op basis van intellectuele kennis die voortkomt uit studie van de sharia en fiqh (jurisprudentie), spirituele ervaring en Tariqah (het juiste pad) en door zich tegen feodale- en stammenstructuren te keren. De Deobandi wensten de rol van vrouwen te beperken en waren tegen alle vormen van hiërarchie in de moslimgemeenschap (met uitzondering van de voorganger of leider die de vroomste diende te zijn). Ze wezen het shi ietisme hartgrondig af. De Taliban voerden de Deobandi-overtuiging veel extremer door dan oorspronkelijk door de Deobandi's zelf bedoeld zou zijn.

2010). Ze hadden sterke banden met de Pakistaanse religieuze partijen en hun radicaal-ideologische gedachtegoed – gevormd in de Deobandi-madrassa's die gesticht waren door de Pakistaanse president Zia ul Haq[9] en de Pakistaanse geheime dienst, de Inter-Services Intelligence oftewel de ISI (Matinuddin 1999, 12-45, Dorronsoro 2005, 273-278, Maley 2009, 183-186). De Taliban beschouwden het als hun missie een einde te maken aan de burgeroorlog, die in hun opinie het gevolg was van de etnische, politieke en religieuze verdeeldheid en een 'gebrek aan geloof'. De volledige (fundamentalistische) islamisering van de samenleving was volgens de Taliban noodzakelijk om de kloven tussen bevolkingsgroepen te overbruggen (Maley 2009, 194-196). De Taliban-aanhangers keken al jaren met afgrijzen naar de onderlinge strijd sedert het begin van de jaren '90. Velen hadden gehoopt op betere tijden na het vertrek van de Sovjets, de vrijwel geruisloze val van Najibullah en de creatie van de mudjahedin interim-regering. Ze zagen het land echter in chaos vervallen. Lokale despoten vochten in de naam van de islam, maar bleken in werkelijkheid vooral machtswellustelingen die, in de optiek van de Taliban, de islam schonden en vooral hun bloedbroeders onderdrukten.

De Taliban hadden vooral aanhang onder Pashtunen in het zuiden en het zuidwestelijke deel van Afghanistan, waardoor tevens de Pashtunwali een beduidende rol in hun gedachtegoed had – al waren er een aantal maatregelen van de Taliban die lijnrecht ingingen tegen de Pashtunwali (Rashid 2002, 112, Dorronsoro 2005, 268).[10] De Taliban vormden voor de Pashtunen een alternatief voor de even eens radicale Hezb-e Islami van Gulbuddin Hekmatyar en het Mujahedin-netwerk van Jalaluddin Haqqani, die vooral hun aanhang hadden onder de Ghilzai-Pashtunen. De Pakistaanse autoriteiten zagen in de Taliban een alternatief voor Hekmatyar, die hen in zekere zin had teleurgesteld door niet de macht te grijpen na het vertrek van Najibullah. Voor de Pakistani vormden de Taliban bovendien een bezielende organisatie waarover ze grote controle konden uitoefenen.

9 De zesde Pakistaanse president Zia ul-Haq (1977-1988) kwam via een coup tegen Ali Bhutto aan de macht. Zijn regime steunde aanvankelijk alleen op het leger waarbij hij per presidentiële order de grondwet aanpaste opdat er een sterke presidentiële macht ontstond, evenals een zwakke wetgevende vergadering en een volgzaam juridisch apparaat. Elke vorm van politieke oppositie werd onder de afgekondigde staat van beleg (1977-1985) de kop ingedrukt. In 1979 werd een streng islamitisch hervormingsprogramma afgekondigd. Deze hudood-ordonnanties, met bepalingen die in grote lijnen de klassieke, orthodoxe doctrine volgden en betrekking hadden op de vijf hadd-misdrijven en bijhorende straffen, waren bedoeld om van Pakistan een 'waarlijk islamitisch land' te maken. Hierbij slaagden orthodoxe kringen binnen de ulema erin een zeer invloedrijke positie te verwerven – tot dan hadden de strengislamitische partijen amper regeringsverantwoordelijkheid gedragen. De militaire dictatuur van Zia veranderde dit. Blasfemie, een achtergestelde positie van vrouwen en lijfstraffen waren kenmerkend (zie verder Barends en Otto 2006).
Zia wilde binnenlands een sterk centraal gezag veilig stellen en daarmee, via geweld en intimidatie, afrekenen met etnisch nationalisme en separatisme. In zijn buitenlands beleid wilde hij het Pakistaanse gezag over Kashmir herstellen en de dreiging vanuit Afghanistan uitschakelen. Hij raakte daardoor steeds nadrukkelijker betrokken bij de oorlog in Afghanistan. In 1985 werd de staat van beleg en daarmee het oorlogsrecht afgeschaft, er werd opnieuw een poging gedaan het land te democratiseren. Nadat Zia bij een vliegtuigongeluk in 1988 om het leven kwam, vonden nieuwe verkiezingen plaats. In het onder Zia ingezette regionale en veiligheidsbeleid kwam echter geen verandering. Dat gold ook voor de Talibanisering van de Pashtu-sprekende gebieden aan beide zijden van de Afghaans-Pakistaanse grens. In de kampementen werden jonge Pakistani en Afghaanse vluchtelingen aanvankelijk ook met Amerikaanse steun door de Pakistaanse overheid geïndoctrineerd en voorbereid op de oorlog in Afghanistan.

10 Rashid merkt op (Rashid 2002, 112): "The fact that the Taliban were determined to impose Pashtunwali-Sharia law (…) by force only deepened the ethnic divide in the country. Non-Pashtuns saw it as an attempt to impose Kandahari Pashtun laws on the entire country."

De Taliban stonden onder leiding van Mullah Omar; een eenogige, ongeschoolde dorpsmullah en Ghilzai-Pashtun die zichzelf in april 1996 niet alleen uitriep tot emir van Afghanistan, maar zelfs van alle moslims in de wereld – Amir al-Mu'minin (Dorronsoro 2005, 278-280, Jones 2009, 53-54). Hij beschouwde zichzelf als kalief, een opvolger van de Profeet. Mullah Omar wilde in de woestijn rond Kandahar, vervolgens in Afghanistan en daarna in de rest van de wereld, een door goddelijke wetten (sharia) bestuurde, rechtvaardige, ideale staat bouwen. Deze moest een afspiegeling worden van de in de Koran en in de hadith (overleveringen) beschreven geloofsgemeenschappen uit de tijd van de profeet Mohammed. Omar zag zich actief gesteund door bin Laden met zijn Al Qa'ida-organisatie aan wie hij tevens onderdak in Afghanistan bood – wat hem duur zou komen te staan (Jones 2009, 69-85). Aanvankelijk had Omar draagvlak onder de Afghanen door zijn streven rust te creëren. Tot grote navolging leidde dit niet, noch onder de bevolking, noch onder de geestelijken die hem een usurpator (een onwettige pretendent) noemden, zeker toen bleek met wie, en met wat voor regime ze te maken hadden (Isby 2010, 83-84). De Taliban voerden een onderdrukkend regime in dat gebaseerd was op een eenduidige, krampachtige interpretatie van de islam die voor het grootste deel van de Afghanen vreemd was. Het systeem en de onderwerping aan hun interpretatie van de islam was gebaseerd op angst en onderdrukking.[11] Een ander heikel punt was de komst van 'de Arabieren' in het kielzog van de Taliban, die als vreemdelingen nauwelijks geaccepteerd werden.

4.2.1 Taliban-offensieven

In 1994 werd door de Pakistani en de Taliban, gesteund door de Saoedi's en Al Qa'ida (en aanvankelijk ook door de Amerikanen), de tijd rijp geacht voor een offensief van de Taliban om met name het zuidwestelijk deel van Afghanistan (Kandahar en Helmand) onder controle te krijgen (Rashid 2002, 26-27, 66, Coll 2005, 289-294, 297-300, Jones 2009, 69-85). Vooral de Pakistani hadden belang bij rust en stabiliteit in Afghanistan, dat tijdens de burgeroorlog in een grote chaos gestort was, met een desastreus effect op de bevolking en stabiliteit in de regio. De Pakistaanse leiders zochten behalve om politiek-strategische redenen, ook om economische redenen naar grotere controle over Afghanistan (Rashid 2002, Coll 2005, 301-313). Ze hadden rust in Afghanistan nodig om de Pakistaanse eenheid te bewaren – onder meer door het Pashtunistan-issue in te dammen en het grootscheepse Afghaanse vluchtelingenprobleem in Pakistan op te kunnen lossen (Rashid 2008, 36-43, Qassem 2009, 125-152, Isby 2010, 94).

De Taliban-strijders veroverden in de tweede helft van 1994 vrij gemakkelijk aanzienlijke gebieden in Zuid-Afghanistan (Matinuddin 1999, 60-81).[12] Ze werden gedreven door de wil

11 De Taliban voerden tijdens hun gehele bewind hadd- en qisas-straffen uit; straffen die niet eerder deel uitmaakten van het Afghaanse rechtssysteem. Overtredingen werden al snel gezien als misdrijven. Ze gaven daarom het bevel executies en amputaties op openbare plaatsen uit te voeren en gaven de brute religieuze politie de vrije hand om angst onder de bevolking te zaaien of in stand te houden. De discriminatie van de vrouw bereikte onder de Taliban een hoogtepunt.

12 Er zijn aanzienlijke militair-operationele uitdagingen om in Afghanistan een militair offensief uit te voeren. Er is vanuit Pakistan een oostelijke route (via Kaboel) en een westelijke (via Herat) naar de Centraal-Aziatische republieken, die van belang zijn voor de Pakistaanse economie. De exploitatie van de gasvoorraden in Turkmenistan is voor de Pakistani van belang waarbij het transport via West-Afghanistan zou gaan lopen (het TAPI-project), maar dit geldt ook voor de Centraal

een einde te maken aan onveiligheid en anarchie, waarbij ze erin slaagden snel en eenvoudig Kandahar te bezetten (Matinuddin 1999, 21-26, Rashid 2002, 53). Daarna rukten ze over twee assen op in de richting van Herat en Kaboel, gebruikmakend van het momentum, de interne verdeeldheid van hun tegenstanders en de 'heimelijke' Pakistaanse en Amerikaanse steun (Jones 2009, 63-66, Barfield 2010, 258-260).

De westelijke offensieven verliepen redelijk voorspoedig, maar stuitten in de zomer van 1995 op heftig verzet van Ismail Khan. Hij vertelde me in een interview in 2008 dat hij in die tijd geen onoverkomelijke problemen had om met de Taliban samen te werken, op voorwaarde dat zijn Emiraat in geen geval aan hen onderworpen hoefde te worden. Dat bleek tijdens het offensief anders uit te pakken. Ismail Khan voelde zich verraden en verzette zich hevig.[13] Herat viel echter in september 1995 (Matinuddin 1999, 73, Nojomi 2002, 141-148, Rashid 2002, 65-67). Ismail Khan vluchtte gedesillusioneerd met zo'n 8.000 medestrijders naar Iran om van daaruit de strijd tegen de Taliban voort te zetten.

De offensieven langs de oostelijke as liepen in het voorjaar 1995 vast in de buitenwijken van Kaboel, waar Rabbani en Massoud meer dan een jaar stand hielden. Een harde, wrede strijd in en rond Kaboel ontvouwde zich. De troepen van Hekmatyar werden door de oprukkende Taliban verdreven en de (Hazara) Hezb-e Wahdat door Massoud. De inname van de Hazara-wijken in Kaboel ging gepaard met ernstige misdrijven tegen de lokale Hazara-bewoners. Ze zaten in een lastig parket: enerzijds keerden ze zich tegen de Tadzjieken; anderzijds was samenwerking van de shi'ietische Hazara's met de (fundamentalistische) soennitische Taliban uitgesloten. De reacties van de Hazara's waren heftig. Er deden spoedig verhalen de ronde over de 'dodendansen' die door de Hazara-leiders werden uitgevoerd. Het moeten gruwelijke taferelen zijn geweest waarbij tegenstanders onthoofd werden, vervolgens met kokende olie werden overgoten, waarna het lijk al stuiptrekkend ronddoolde. De angst onder de bevolking was groot.

Overigens stonden de wreedheden van Jamiat-e Islami tegen de Hazara's niet op zichzelf. In mijn interview van 2008 met de Hazara-leider Mohaqeq werd over het 'Afshar massacre' van 1992 opgemerkt dat onder leiding van Fahim (de huidige vice-president, destijds een van de belangrijkste ondercommandanten van Massoud) meer dan duizend Hazara's werden verkracht en vermoord, wat tot een intens wantrouwen tussen Tadzjieken en Hazara's leidde

Aziatische markt die zowel via de westelijke als de oostelijke route bereikbaar is (Rashid 2002, 157-169). De oostelijke route loopt via de, niet altijd begaanbare, Hindoe Kush (Salangpas), door gebied dat stevig in handen was van Massoud en Rabbani en grote aantallen shi'ietische Hazara's die op grond van het Deobandisme tot de ideologische vijanden van de (soennitische) Taliban behoren. De westelijke route was militairoperationeel gezien redelijk toegankelijk en onder controle van Ismail Khan die op opportunistische gronden wilde meewerken aan de militaire plannen. De toegankelijkheid in combinatie met de geringe te verwachten tegenstand maakten dat de westelijke route de voorkeur had (Coll 2005, 301-313, Zaeef 2010, 95-96).

13 In mijn interview in 2008 benadrukte Ismail Khan zich verraden te voelen: "Ik heb aan den lijve moeten ervaren dat je met de Taliban geen afspraken kunt maken". De Taliban zouden de afspraken met Ismail Khan geschonden hebben vanwege de wijze waarop hij het Emiraat bestuurde – er waren forse beschuldigingen van corruptie, nepotisme en verkwisting (Matinuddin 1999, 77).

(Human Rights Watch 2005).[14] Overigens hebben tijdens het beleg van Kaboel alle partijen zich op vergelijkbare manieren misdragen en misdaden tegen de menselijkheid gepleegd, aldus rapporten van de VN en een groot aantal mensenrechtenorganisaties.

Op 26 september 1996 hesen de Taliban de vlag in Kaboel (Nojomi 2002, 148-151). De Taliban ervoeren dat als een grote, zo niet de grootste, overwinning: het Islamitische Emiraat Afghanistan werd uitgeroepen (Goodson 2001, 81-86, Nojomi 2002, 158-170, Rasanayagam 2005, 162-176).[15]

4.2.2 Islamitisch Emiraat Afghanistan

De machtsovername door de Taliban in grote delen van Afghanistan betekende de gelijkschakeling van het landsbestuur met de islam (Dorronsoro 2005, 278-284). Een streng islamitisch hervormingsprogramma werd afgedwongen met hudood-ordonnanties.[16] Deze bepalingen, die in grote lijnen de klassieke, orthodoxe doctrine volgden, hadden vooral betrekking op de zeven hadd-misdrijven (de zonden) en bijhorende straffen. Deze ordonnanties waren bedoeld om van Afghanistan een 'pure, islamitische staat' te maken. Barfield karakteriseert dit als volgt: "His authority was absolute because obeying his commands was religiously obligatory – a demand from God (fardh), resistance to which merited execution" (Barfield 2010, 261). Mullah Omar leidde zijn absolutistisch bewind overigens niet vanuit Kaboel, maar vanuit Kandahar. De regering van mullahs heerste op voorspraak van Mullah Omar, grotendeels vanuit Kaboel, met harde hand, zonder inspraak van de burgerij en met een fundamentalistische interpretatie van de Hanafi sharia. De regering heette shura en de besluiten fatwas. De bestuurlijke besluiten waren daarmee religieuze besluiten, afgekondigd door een religieus leider en bekrachtigd door een islamitische rechtbank waarmee iedere vorm van inspraak in bestuur verdween en onvoorwaardelijke onderwerping aan de besluiten geëist werd. Deze 'islamisering' van de samenleving was in de ogen van de Taliban noodzakelijk om de etnische, politieke en religieuze verdeeldheid te overbruggen en om de pure islamitische staat te bereiken.

Om de 'zuivere' invoering van de sharia als hoogste en enige wetgeving af te dwingen in de 'islamitische heilstaat' werd het Departement ter Bevordering van de Deugd en ter Bestrij-

14 Afshar is een (buiten)wijk in het westen van Kaboel. Overigens dient opgemerkt te worden dat Massoud uit ergernis over de zich in Kaboel afspelende taferelen zich in de Pansjir-vallei had teruggetrokken. Hij had de facto zijn ondercommandanten niet meer onder controle, wat tot zeer mensonterende taferelen leidde. Zie voor meer details van de schokkende gebeurtenissen, het Human Rights rapport Blood-Stained Hands (juli 2005).

15 De vroegere president Najibullah en zijn broer werden door de Taliban uit de VN-compound gehaald, geëxecuteerd en opgehangen aan een lantaarnpaal. Ahmed Rashid beschrijft (Rashid 2002, 49-50): "At dawn [27 september, AW] Kabulis came to view the two bloated, beaten bodies as they hung from steel wire nooses around their necks. Unlit cigarettes were stuck between their fingers and Afghani notes [nationale munteenheid, AW] stuffed into their pockets – to convey the Taliban message of debauchery and corruption. (…) Najibullah's execution was the first symbolic, brutal act by the Taliban in Kabul. It was premeditated, targeted killing designed to terrorize the population."

16 Hudood-ordonnanties schrijven, in lijn met de klassieke doctrine, zware lijfstraffen voor (zoals steniging, amputatie, zweepslagen, stokslagen) voor de hadd-delicten of zonden-delicten. De hadd-delicten betreffen: diefstal, struikroverij, doodslag, geloofsafval en blasfemie, het nuttigen van alcohol, zina (onwettige seksuele contacten w.o. overspel en homofilie) en het vals beschuldigen van zina.

ding van de Ondeugd opgericht. Deze 'religieuze politie' handelde kleine overtredingen ter plekke af, bijvoorbeeld met afranselingen. Met name de positie van vrouwen verslechterde: een zeer ondergeschikte positie ten opzichte van mannen werd afgedwongen, die niet alleen zeer indruiste tegen de Rechten van de Mens[17] maar ook tegen de normen en waarden van een groot gedeelte van de Afghanen (Dorronsoro 2005, 285-301). De rechtspraak verliep onder de Taliban weliswaar snel, maar meedogenloos en zonder genade. Veel aspecten van het Taliban-regime werden als vreemd ervaren door het grootste deel van de Afghanen vanwege de orthodoxe, eenduidige interpretatie van de Hanafi-sharia.

Het Taliban-regime dreef op angst, die in de samenleving werd gecreëerd en in stand gehouden door middel van zware straffen, duizenden informanten en de activiteiten van de religieuze politie. Deze bestond vooral uit jonge Taliban die rechtstreeks van de Pakistaanse madrassa's kwamen en waren opgegroeid in Pakistaanse vluchtelingenkampen. Ze wekten vooral de afkeer van de niet-Pashtunen en verloren draagvlak onder de Pashtunen door hun respectloze houding ten opzichte van plaatselijke tradities en de afgedwongen strikte, fundamentalistische interpretatie van de islam (Dorronsoro 2005, 284-287).[18] De irritaties liepen al snel hoog op, te meer toen de Taliban niet in staat bleken om van een beweging over te schakelen naar een staatsbestuur. Het absolutistische bewind van Mullah Omar zette behalve nationaal ook internationaal veel kwaad bloed. Om bijvoorbeeld de Hazara's op de knieën te dwingen, sloten de Taliban strijders alle toevoerwegen af om graanleveringen onmogelijk te maken. Dit middel was onmenselijk omdat de oogsten in de Hazarajat volledig mislukt waren. Circa 300.000 mensen in de provincie Bamiyan werden getroffen door hongersnood, van wie ook een groot deel daadwerkelijk verhongerde; circa 700.000 mensen in de provincies Ghor, Wardak en Ghazni leden aan ernstige voedseltekorten.[19] Meer in het algemeen kwam het verzet tegen het Taliban-regime in Afghanistan vooral op gang toen pogingen werden ondernomen de noordelijke helft van het land te onderwerpen.

17 Deze zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) en de juridisch bindende verdragen van de Verenigde Naties inzake burgerrechten en politieke rechten (1966), en inzake economische, sociale en culturele rechten (1966).

18 Kort samengevat: het was verboden voor vrouwen om te werken (voor vrouwen in de gezondheidszorg die andere vrouwen verzorgden gold een uitzondering), meisjesscholen werden gesloten en de burqa werd verplicht gesteld voor vrouwen buitenshuis. Ook moesten ze worden begeleid door een mahram – een man uit de eerste graad (vader, broer of zoon). Mannen moesten hun baarden laten staan. Het dragen van sieraden werd verboden, evenals het kijken naar televisie en het beluisteren van muziek. Op alcoholgebruik werd als straf geseling gesteld, op overspel steniging. Maar dit was pas het begin: ramen van huizen moesten worden geblindeerd zodat vrouwen niet vanaf de straat zichtbaar waren. In decreten werd de minimale lengte van de mannelijke baarden voorgeschreven, er kwamen lijsten met verplichte moslimnamen voor kinderen en een verbod op scholen aan huis voor meisjes. Later werd zelfs de maximale haarlengte van mannen vastgesteld omdat 'lang haar het contact met Allah belemmerde'.

19 In 1997 werden door de Taliban alternatieve, verwerpelijke strategieën ingevoerd in de strijd in noord-Afghanistan. De (soennitische) Taliban rechtvaardigden het verhongeren van de Hazara s omdat dit een strijd tegen de in hun ogen verwerpelijke shi'ieten betrof. Bemiddelingspogingen en (morele) druk vanuit de VN mochten niet baten (Rashid 2002, 103-104). Pogingen van de VN om alsnog een luchtbrug op te zetten mislukten, omdat het vliegveld van Bamiyan beschoten werd. Ook de Hazara-enclaves nabij Mazar-e Sharif en in Yakaolang en Robatak (provincie Kunduz) moesten het ontgelden (Human Rights Watch 2001, Human Rights Watch 2002, 185-193). Later, in 2001 voerden de Taliban in Ghor, volgens Human Rights Watch, grootschalig standrechtelijke executies uit die gepaard gingen met plunderingen en het in brand steken van dorpen.

De Taliban concentreerden zich vanaf de tweede helft van 1996 op de noordelijke helft van Afghanistan. De daar woonachtige niet-Pashtunen wilden zich onder geen beding onderwerpen (Nojomi 2002, 158-170). Om de krachten te bundelen richtten president Rabbani, Dostum (de leider van de Oezbeken), Massoud (de leider van de Tadzjieken) en Khalili (de leider van de Ismaili Hazara's) op 10 oktober 1996 de Hoge Raad voor de Verdediging van het Moederland op – in de volksmond de Noordelijke Alliantie genoemd (Rashid 2002, 52-53). Aanvankelijk leek dit vooral een symbolische daad; er bestond binnen de Alliantie veel onenigheid over de te volgen koers. Tekenend voor de situatie was de verovering in mei 1997 van Mazar-e Sharif, waarbij de Taliban gebruik maakten van de verdeeldheid van de Alliantie en de ruzies binnen de groepering van Dostum. Nour, een vertrouweling van Massoud en lobbyist voor de Noordelijke Alliantie, vertelde in een interview met mij in 2010 dat de spanningen binnen de Noordelijke Alliantie opliepen, zeker toen Dostum's belangrijkste commandant en broer, Malek, evenals een aantal andere ondercommandanten zich lieten omkopen door de Taliban, waardoor Mazar-e Sharif viel.

De val van Mazar-e Sharif werd als een gevoelig strategisch verlies ervaren; de Noordelijke Alliantie besefte de noodzaak van de krachtenbundeling. Hoewel de stad veroverd was door de Taliban, was de plaats daarmee nog niet onderworpen. De bewoners van het etnisch zeer gemêleerde en liberale Mazar-e Sharif kwamen massaal in opstand tegen de Taliban. Het neerslaan ervan leidde tot honderden doden onder de bevolking en de Taliban. Duizenden Taliban werden door de Hazara's (Hezb-e Wahdat) en vooral door de troepen van de op wraak beluste Dostum gevangengenomen. Dostum vermoordde tevens zijn in ongenade gevallen broer, generaal Malek, zo vertelde Nour. De Noordelijke Alliantie maakte vervolgens gebruik van het momentum dat ontstond door de herovering van Mazar-e Sharif en kwam tot verdere bundeling van krachten. De Taliban werden als gevolg daarvan teruggeslagen naar het noorden van Kaboel. De Taliban-strijders pasten bij de terugtrekking de 'tactiek der verschroeide aarde' toe in de vruchtbare Shamali-streek ten noorden van Kaboel door waterputten te vergiftigen en het irrigatiesystemen te vernielen (Rashid 1999, 61-66). Dit had grote consequenties voor de basisbehoeften in de geteisterde hoofdstad.

In juli 1998 werd Mazar-e Sharif opnieuw door de Taliban belegerd, dit keer vanuit Herat – enerzijds om het strategisch belang van de westelijke handelsroute zeker te stellen, anderzijds om de te verwachten zware tegenstand van Massoud en de zijnen in het onherbergzame noordoosten van Afghanistan te ontlopen. In augustus 1998 keerden de kansen in het voordeel van de Taliban, toen ze Dostum om (of uit) wisten te kopen. Dostum vluchtte naar Oezbekistan. Bij de inname van Mazar-e Sharif werden opnieuw ernstige wreedheden en misdaden tegen de menselijkheid begaan (Human Rights Watch 1998). Dit was een wraak voor de brute nederlaag van 1997, maar ook een daad die was gericht op de totale onderwerping van de bevolking. Volgens de VN, Human Rights Watch en het Internationale Rode Kruis werden tussen de 5.000 en 6.000 mensen om het leven gebracht. Bovendien zouden soortgelijke misdaden hebben plaatsgevonden tijdens de Taliban-opmars naar Mazar-e Sharif (in de steden Maymana en Shiberghan). De internationale kritiek op hun wreedheden maakte niet veel indruk maakte op de Taliban. De dood van elf Iraanse diplomaten,

inlichtingenofficieren en een journalist in Mazar-e Sharif veroorzaakte echter wel bijna een openlijke oorlog tussen Iran en de Taliban.

In 2000 waren slechts enkele delen in het noordoosten van Afghanistan nog niet onder controle van de Taliban. Vanuit zijn machtsbasis in the Panjshir-vallei, even ten noordoosten van Kaboel, bleef alleen Massoud nog tegenstand bieden. In september van dat jaar werd Massoud tijdelijk van zijn logistieke basis in het buurland Tadzjikistan afgesneden toen de Taliban de omgeving van Taloqan en delen van de provincie Takhar in het uiterste noorden van het land onder controle kregen. Nour gaf in het interview in 2010 aan dat Massoud besefte dat het verzet onder de bevolking in de noordelijke helft van Afghanistan groot was, maar dat hij militair gezien niet sterk genoeg was om de Taliban te verslaan. Hij koos er daarom voor een guerrilla-achtige tactiek te volgen om te voorkomen dat de Taliban alsnog steun van de bevolking zouden krijgen. Massoud reisde de Afghaanse regio af en bracht bezoeken aan Frankrijk, de EU instellingen en de Verenigde Staten in een poging grootschalige steun te krijgen voor wat restte van de Noordelijke Alliantie.

In mei 2001 wist de Taliban een troepenmacht van zo'n 20.000-25.000 man op de been te brengen voor een beslissend gevecht in Noord-Afghanistan. Veel leverde dit niet op (Coll 2005, 516-525). Het gebied waar slag zou moeten worden geleverd in het noordoosten van het land is onherbergzaam en de lokale leiders waren op de hand van Massoud. Bovendien werden de eerste effecten zichtbaar van buitenlandse wapenleveranties aan tal van anti-Talibancommandanten. Toch vonden in de zomer 2001 bij tijd en wijle zware gevechten plaats, echter zonder dat de Taliban of de Noordelijke Alliantie elkaar een beslissende slag wisten toe te brengen. Nour merkte in het interview in 2010 hierover op dat,

> "De gebieden die nog in handen van de Noordelijke Alliantie waren, konden onmogelijk door de Taliban ingenomen worden. De voornaamste redenen hiervoor waren de terreingesteldheid en het gegeven dat de lokale commandanten allemaal vertrouwelingen van Massoud waren. Juist vanuit deze gebieden kon het verzet tegen de Taliban georganiseerd worden. Massoud had zich inmiddels al wel ingesteld op een langdurige strijd tegen de Taliban. Dat deze maar kort zou duren mocht hij helaas niet meemaken."

De situatie bevond zich medio 2001 in een patstelling, waarin beide partijen en de bevolking uitgeput raakten. Het internationale verzet tegen het Talibanregime nam steeds verder toe, mede of vooral vanwege de steeds grotere bedreiging van Osama bin Laden die samen met Al Qa'ida nog steeds onderdak kreeg in het Emiraat. Dat het einde van het brute regime nabij was, was duidelijk, alleen al omdat de diverse Veiligheidsraadresoluties steeds dwingender werden en elkaar snel opvolgden. De voor grote delen van de bevolking onmenselijke situatie in Afghanistan en de aanwezigheid aldaar van terroristische groeperingen als Al Qa'ida behoefde relatief weinig discussie. Tegenstand of verzet bij de totstandkoming van de resoluties was er nauwelijks in de Veiligheidsraad.

De tegenstanders van het Taliban-regime waren slechts eensgezind als het ging om het verdrijven van de Taliban, maar niet over de toekomst van Afghanistan. Heterogeniteit overheerste in Afghanistan, homogeniteit was ver te zoeken: diverse groepen bestreden elkaar in wisselende gelegenheidsallianties (al was dat in 2000 en 2001 behoorlijk minder geworden omdat de machtigste commandanten met hun milities waren uitgeweken). Ook was de tegenstelling steeds groter geworden tussen de zuidelijke helft van Afghanistan, waarin vooral Pashtunen woonden, en de noordelijke helft, met vooral niet-Pashtunen. Al was de situatie rijp voor interventie, de interveniërende landen stonden op basis van de onenigheden en het schisma in de samenleving voor een zware opgave: het stimuleren van een staatsvormingsproces en het bewerkstellingen van stabiliteit.

4.3 Conclusie

Rond de eeuwwisseling was Afghanistan een tot op het bot verdeeld, gepolariseerd land, waarbij de samenleving was verzuild langs etnische, religieuze en andere groepslijnen en werd geteisterd door de steeds slechter wordende sociaaleconomische omstandigheden. De Afghanen beseften dat ze de eigen groep – vooral hun qawm – nodig hadden om te overleven in een staat die geen sociaal vangnet of veiligheid bood. Op alle niveaus in de samenleving en in het bestuur werd het steeds moeilijker om tot consensus te komen.

De heterogeniteit, polarisatie en verzuiling speelden het Afghaanse staatsvormingsproces steeds meer parten. De centralisatie van legitiem staatsgezag werd steeds moeilijker door de verdeeldheid van de samenleving. Het komen tot consensus werd een probleem, het wantrouwen nam toe. Toen de staat als gevolg daarvan de bevolking steeds meer ging onderdrukken en de vrijheid aan banden legde, nam het verzet tegen de staat toe. Met name tijdens de laatste drie decennia werden de sovereignty en legitimacy gaps tussen de centrale regering en grote delen van de Afghaanse bevolking almaar groter. De steeds zwakker wordende economie en een ontbrekend toekomstperspectief maakten de twee kloven in alle geledingen van de samenleving nadrukkelijk voelbaar. Ze zetten de bevolking aan tot actie: tot opstand tegen de centrale regering en tot bescherming van de eigen groep of zuil. Het steeds grotere gemis aan consensus leidde tot het nog verder uiteenvallen van de samenleving in de jaren '90.

Pogingen van de Taliban om, op basis van een eenduidige interpretatie van de islam, eenheid en homogeniteit te creëren liep uit op een debacle. Voor veel Afghanen (met name voor de beter opgeleiden in de grote steden) zat er onder de Taliban weinig anders op dan iedere inhoudelijke discussie over de sharia te mijden en buitenshuis de regels van 'het heilige geschrift' zo goed mogelijk te volgen, om te kunnen overleven, ofwel 'de regels' heimelijk te negeren en daarmee de facto in verzet te komen. Omdat het korset van de Talibanregels velen vreemd was – vooral in de noordelijke helft van het land – lag verzet voor de hand. Echter, de repressie en de ellendige humanitaire en economische situatie maakten dat de Afghaanse burgers nooit echt in opstand kwamen: de repressie was bruut en de hongersnood greep steeds verder om zich heen. Het korset begon velen in binnen- en buitenland steeds harder te knellen.

De uiteenlopende interpretaties en belevingen van de islam zijn karakteristiek voor veel bevolkingsgroepen, maar dat wil nog niet zeggen dat het land verzandde in een etno-religieus conflict. Wel is het de vraag of 'de islam' inderdaad het verbindende element onder de Afghanen is. Onder de Taliban bleek de (afgedwongen) fundamenteel conservatieve interpretatie zich niet of zeer moeizaam te verdragen met de andere interpretaties: de sharia bestaat niet uit in steen gebeitelde leefregels. Het was in de ogen van veel Afghanen kortzichtig dat de maatschappij opgedeeld zou kunnen worden in vrome, 'werkelijke moslims' en kafirs die niet vroom zijn en 'gered' moesten worden door een eenduidige interpretatie. Religie is in handen van extremisten een levensgevaarlijk wapen. In een divers en verdeeld land als Afghanistan moet ruimte zijn voor islamitisch pluralisme; de uitdaging is het vinden van een consensus om de staat te kunnen laten functioneren.

Het opbouwen van een functionerende staat in Afghanistan is een uitdaging, zo blijkt uit de recente Afghaanse geschiedenis. Daar waar er aanvankelijk, tot de Sovjet-invasie van 1979, nog sprake was van ontluikende staatsvorming, is sinds de jaren '90 iedere schijn daarvan weggenomen. Sterker nog, lokale leiders en de commandanten, grepen deze lange periode van oorlog en conflict aan voor sociaal-politieke mobilisatie van de eigen regionale achterban. De eenheid die nog resteerde brokkelde sindsdien zienderogen af: wantrouwen en verzet namen toe. Groepen richtten zich nadrukkelijker naar binnen. De verzuiling en het gebrek aan consensus werden steeds pertinenter. Het patrimonialisme en de patroon-cliëntrelaties werden sterker. Dit wil niet zeggen dat staatsvorming in Afghanistan in principe onmogelijk zou zijn.

Een staatsvorm die uitgaat van consensus in een verdeelde of verzuilde staat moet gebaseerd zijn op het accepteren van verschillen van overtuiging en levensbeschouwing. Naar consensus moet steeds worden gezocht; het is een kwestie van schikken en plooien, geven en nemen, van het sluiten van compromissen waarbij niemand volledig zijn zin krijgt en niemand volledig buiten de boot valt. Het is een collectieve inspanning waarbij ook zelfbeheersing en matiging van groepsgedrag komt kijken om de boel bij elkaar te houden. Dit betekent dat men verschillen niet te zeer politiseert en common ground koestert. Dit is echter een probleem in een gecompartimenteerd land als Afghanistan waar men gewend is snel naar de wapens te grijpen.

Een probleem voor het stichten van functionerend bestuur in Afghanistan was dat de vertegenwoordigers van het centrale gezag, de ambtenaren en bestuurders, beschouwd werden als indringers in de gesloten gemeenschappen. Ze moesten het opnemen tegen conservatieve geestelijken en traditionele leiders die al generaties lang de scepter zwaaiden in de gemeenschappen waarin ze groot vertrouwen en respect genoten. Anders geformuleerd: de traditionele en geestelijke leiders moesten invloed en macht afstaan in het algemeen belang. De ambtenaren en bestuurders werden ervaren als 'bemoeials' met een levenswijze die ertoe had geleid dat de bevolking vele generaties heeft kunnen overleven. De bevolking zag niet goed in welke belangen door het centrale gezag werden gediend. Juist deze vicieuze

cirkel moest worden doorbroken. De enorme verwoestingen en de lange periode van oorlog en conflict zouden als katalysator kunnen werken voor structurele verandering.

Dat grootschalige internationale hulp en assistentie nodig waren voor herstel, was duidelijk. Hiervoor moest niet alleen een negatieve vrede afgedwongen en gehandhaafd worden, maar ook ondersteuning voor de economische, maatschappelijke en staatkundige wederopbouw worden geleverd. De diverse Afghaanse zuilen moesten bij elkaar worden gebracht om tot consensus te komen over een vredes- en staatsvormingsproces. Ze moesten in het kader van het te stimuleren staatsvormingsproces worden gemotiveerd samen te werken en te streven naar een functionerende staat. De uitdaging was groot om eenheid te smeden in deze zeer heterogene staat. Dit was een des te grotere uitdaging, omdat de traditionele middenklasse het land ontvlucht was en grote delen van de bevolking waren ontheemd. Hierbij was het tevens de vraag hoe nadrukkelijk de rol van de interveniënt hierin mocht, moest en kon zijn.

In 2001 ontstond door de 9/11-aanslagen in de Verenigde Staten een drang voor interventie. De 9/11-tragedie maakte ingrijpen in de ogen van de Amerikaanse regering onder leiding van George W. Bush onvermijdelijk. Het opbouwen van een functionerende staat vereiste echter een weloverwogen strategie, heldere doelstellingen, toewijding en middelen van de interveniërende coalitie. De interventie, de mogelijkheden voor staatsvorming en het plan hiervoor zijn de thema's voor hoofdstuk 5.

5

De Amerikaanse interventie

Het verzet tegen het extremistische, theocratische bewind in het 'Islamitisch Emiraat Afghanistan' groeide gestaag. In 2001 ging het in de richting van een kookpunt. De internationale gemeenschap had zich lange tijd afzijdig gehouden door de Taliban politiek te isoleren, soms een enkele aanval met kruisvluchtraketten uit te voeren en slechts elementaire humanitaire hulp te geven. Veel haalde dat niet uit, integendeel: Al Qa'ida bleek eind jaren '90 uitstekend in het Afghanistan van de Taliban te gedijen en een steeds groter, tastbaar gevaar te worden voor met name de Amerikanen en de wereldwijde Amerikaanse belangen. Ook door andere landen, vooral Westerse, werd de dreiging die vanuit Afghanistan kwam als groot, soms te groot, ervaren. De verontwaardiging en ergernis over de mensonterende taferelen in het land was aanzienlijk. Belangen, ergernissen en kansen kwamen bijeen na de aanslagen van 11 september 2001.

De interventie in de herfst van 2001 had meer een vergeldingsmotivatie dan dat zij geïntervenieerd werd vanuit humanitaire overwegingen of om de Afghaanse staat weder op te bouwen. Het Taliban-regime werd afgezet en de Taliban werd samen met Al Qa'ida verjaagd. Wat er van de staat resteerde, moest volledig worden opgebouwd om het weer te laten functioneren. Bovendien moest worden voorkomen dat in de anarchistische omstandigheden die in het land heersten opnieuw een extremistische organisatie zou kunnen opbloeien. De staatsvorming zou daarom in korte tijd van fase 1 naar fase 2 van het staatsvormingsproces van Tilly moeten worden gebracht.

Dit hoofdstuk gaat over de interventie van 2001 en de directe politieke en militaire effecten die deze teweegbracht voor het staatsvormingsproces. Eerst wordt een beschouwing gegeven over de neerwaartse spiraal en de 'rijpheid' voor interventie. Vervolgens wordt de gewapende interventie (operatie Enduring Freedom) op drie niveaus geanalyseerd en wordt ingegaan op de door de Verenigde Staten geclaimde overwinning.

5.1 Neerwaartse spiraal

De bedreiging van Afghanistan voor de internationale vrede en veiligheid hield direct verband met het bieden van onderdak aan Al Qa'ida.[1] Aanvankelijk waren zowel de Taliban als Al Qa'ida[2] relatief onbekende organisaties, vooral omdat ze buiten het blikveld van de

1 Al Qa'ida is een islamitische paramilitaire beweging, die tussen 1988 en 1990 werd opgericht, en door velen als een terroristische organisatie wordt beschouwd (Bergen 2001, Burke 2003). Begin jaren '90 vestigde de leiding zich in Soedan, waar de beweging de vorm kreeg van een internationale terreurorganisatie: deze leek op een multinational met een wereldwijd bereik. Nadat Osama Bin Laden in 1994 zijn Saoedische staatsburgerschap was ontnomen en de Soedanezen hem, onder Amerikaanse, Saoedische en Egyptische druk, de deur hadden gewezen, vestigde hij zich in 1996 samen met de overige leiders van Al Qa'ida in Afghanistan (Coll 2005, 320-327, Riedel 2008, 52-58). Hij kreeg onderdak van Younis Khalis, de leider van de Hezb-e Islami (Khalis), in de omgeving van Jalalabad (Bodansky 2001, 188, Coll 2005, 327-328, Bergen 2006, 158). Intensief contact met de Taliban ontstond toen Jalalabad in handen kwam van de Taliban. Osama verhuisde snel daarna naar Kandahar, waar een functionele relatie ontstond met Mullah Omar, de leider van de Taliban (Coll 2005, 340-342, Bergen 2006, 194-195).

2 Het doel van Al Qa'ida is het stichten van een islamitisch wereldrijk naar het model van het voormalige kalifaat. De organisatie richt zich daarbij in eerste instantie op islamitische landen die in zijn ogen niet volgens de regels van de islam geleid worden. Dit soort regimes moeten in de optiek van Al Qa'ida vervangen worden door moslimfundamentalistische regimes. Al Qa'ida ziet de invloed van het Westen, vooral van de VS en Israël, als strijdig met dit doel. Alle Westerse invloed moet daarom uit islamitische landen verbannen worden – hiertoe roept een fatwa uit 1998 op. De harde kern van

internationale media vielen en relatief moeilijk te infiltreren waren door inlichtingendiensten. Het eerste veranderde toen de regering-Clinton – mede als gevolg van een toenemend aantal aanslagen tegen Amerikaanse doelen – het fundamentalistische islamitische terrorisme als een bedreiging voor de Verenigde Staten identificeerde (Blumenthal 2003, 656-657, National Commission on Terrorist Attacks upon the US 2004, 59-63, Tenet 2007, 99-132). Het Westerse publiek werd wakker geschud over wat zich in Afghanistan afspeelde door enkele voorvallen, zoals de arrestatie door de religieuze politie op 28 september 1997 van Emma Bonino, de Europese Commissaris voor Humanitaire Zaken van de Europese Unie. Ze bracht een officieel werkbezoek aan Afghanistan met haar gevolg van negentien journalisten – waaronder het CNN-anker en belangrijkste internationale correspondente, Christiana Amanpour, die zeer goede toegang had tot de regering Clinton (Albright 2003, 361). Ze maakten foto's van vrouwen in ziekenzalen, wat kennelijk als een ernstig en strafbaar vergrijp werd beschouwd (Rashid 2002, 65). De groep werd gearresteerd en in de gevangenis gezet. De negatieve publiciteit die de Taliban hiermee over zich afriepen werkte als katalysator in de beeldvorming van het regime.

De publieke verontwaardiging had tot gevolg dat de regering-Clinton en de internationale gemeenschap hun gedooghouding ten opzichte van de Taliban niet langer konden volhouden. De Republikeinen eisten[3] van de president een krachtige houding, maar Clinton besefte dat de situatie nog niet rijp of 'bedorven genoeg' (zie verder hoofdstuk 1) was voor een interventie (Blumenthal 2003, 656-666). In de jaren daarna voerde hij wel bombardementen met kruisvluchtwapens uit met als doel het Taliban-regime tot koerswijziging te dwingen (coercive diplomacy). Dit soort acties waren bedoeld om een krachtig diplomatiek signaal te geven. Het was echter de vraag of een geïsoleerd regime als dat van de Taliban of een terreurnetwerk als Al Qa'ida zich er ook maar iets aan gelegen zou laten liggen. De aanvallen met kruisvluchtwapens tastten hun operationele vermogen niet of nauwelijks aan. Veel indruk maakte de zich 'verhardende' Amerikaanse houding daar ook niet (Kolhatkar en Ingalls 2006, 29-38, Bergen 2011, 4-10).

5.1.1 Verharding

Al Qa'ida en de Taliban waren zowel in praktisch als in ideologisch opzicht tot elkaar veroordeeld; ze hadden een existentiële relatie (Maley 2009, 213-214). Met zijn financiële hulpbronnen kaapte Osama in feite Afghanistan (Fergusson 2010, 90-108). Het Emiraat zat financieel aan de grond; de weinige inkomsten die het had kwamen vooral uit de narcoeconomie. Bin Laden en Al Qa'ida dichtten de financiële gaten. Militair-operationeel hiel-

Al Qa'ida is opgebouwd volgens een strakke hiërarchie en bestaat uit enkele honderden ingezworen leden. Het is de bredere basis die tot de verbeelding spreekt: tientallen geaffilieerde terreurgroepen en talloze cellen die als 'stoottroepen' dienen van een gevreesde ideologie. De organisatie is wereldwijd verspreid en wordt gefinancierd met drugsgelden en het informele islamitische hawala-bankstelsel dat geen sporen achterlaat. Al Qa'ida wordt daarom weleens vergeleken met een wereldomvattend netwerk van franchisenemers, een soort McDonalds van het terrorisme.

3 Clinton was in deze tijd verwikkeld in de impeachement procedure vanwege zijn affaire met Monica Lewinski (Blumenthal 2003, 497-553). De Republikeinen gebruikten ook de Afghaanse situatie om Clinton verder onder druk te zetten.

pen goed getrainde Al Qa'ida strijders[4] de reguliere Taliban-eenheden in de steeds zwaardere en moeilijker strijd in het noorden van het land. Afghanistan werd zo een kweekschool voor Al Qa'ida-terroristen en vormde een veilige haven voor de leiding van de terreurorganisatie – een rol die Libanon bijvoorbeeld ook speelde in de jaren '70 (Gutman 2008). Wat dat betekende, werd op 7 augustus 1998 duidelijk met de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania.

Het feit dat de aanslagen plaatsvonden kwam niet echt als een verrassing voor de Amerikaanse regering, het moment en de plaats echter wel. De partijen zaten toen al een jaar of twee op ramkoers (National Commission on Terrorist Attacks upon the US 2004, 59-70, Blumenthal 2003, 656-666, Jones 2009, 76-83). Osama sprak op 23 augustus 1996 een fatwa uit dat, "de Amerikanen dienen te vertrekken uit het Heilige Land van de twee Moskeeën [Saoedi-Arabië] en van het Arabisch schiereiland" (Jacquard 2002, 73). In februari 1998 riep hij op tot een jihad en verklaarde de Amerikanen de facto de oorlog omdat "de muren van onderdrukking en van de vernedering slechts konden worden afgebroken door een regen van kogels" (Bodansky 2001, 225-226). Op 20 augustus 1998 vergolden de Amerikanen de aanslagen in Kenia en Tanzania door kruisraketten af te vuren op terroristische trainingskampen in de Afghaanse provincies Khost en Nangarhar (Bergen 2001, 120, Bodansky 2001 231-273, Albright 2003, 364-365, Clarke 2004, 181-204, Coll 2005, 403-414).

De aanslagen werden een internationale veiligheidsaangelegenheid toen de Veiligheidsraad zich in Resolutie 1214 (8 december 1998) over de ontstane situatie uitsprak (Coll 2005, 415-437, Kolhatkar and Ingalls 2006, 29-38). Het Taliban-regime was volgens de Veiligheidsraad medeplichtig aan de aanslagen in Afrika. De Raad verklaarde zich, "Deeply disturbed by the continuing use of Afghan territory, especially areas controlled by the Taliban, for the sheltering and training of terrorists and the planning of terrorist acts". De VN probeerde het Taliban-regime te bewegen het verlenen van onderdak aan Al Qa'ida te beeindigen. De Taliban gingen hier niet op in; ze waren stevig in de greep van Al Qa'ida. Al Qa'ida begon de paria van de wereld te worden en kon alleen nog een thuis vinden in het Afghaanse Emiraat, dat geleid werd door een regime dat door vrijwel alle landen als verwerpelijk werd beschouwd. Ondanks de grote financiële problemen, de internationale isolatie en opgelegde dwangmaatregelen, verklaarde Mullah Omar openlijk dat, "Bin Laden uitwijzen zou neerkomen op hetzelfde als een zuil van ons geloof loslaten" (Corbin 2002, 90). De Taliban legden Resolutie 1214 naast zich neer, met als gevolg dat in Resolutie 1267 (15 oktober 1999) hardere sancties werden afgekondigd die ook werden genegeerd (Carisch 2007, 162-163).[5] De

4 Het betreft hier met name Brigade 055 die vanaf 1997 integraal deel uitmaakt van het leger van de Taliban. Deze zou bestaan uit zo'n 2.000 strijders die in Afghanistan bekend staan als 'de Arabieren'. De strijders zijn vooral Arabieren (Egyptenaren, Saoedi s, Jemenieten, Jordaniërs, Algerijnen, Marokkanen, Soedanezen, Tunesiërs, Libiërs), maar er zijn ook Centraal Aziaten (Tadzjieken, Uzbeken, Kyrgiezen, Kazachstanen en Dagestanen), Zuid- en Zuidoost Aziaten (Pakistani, Bangladeshis, Filippino s, Indonesiërs, Maleisiërs, Birmezen) en tenslotte Tsjetsjenen, Bosniërs, Oeigoeren, Bulgaren en Somaliërs. Het is geen brigade in de traditionele zin, maar een soort Special Forces-eenheid die in kleine groepen opereert en ook de persoonlijke beveiliging van Osama bin Laden voor haar rekening neemt. De commandant is Juma Namagani, een islamitische leider uit Uzbekistan die in november 2001 omkwam. Zie verder: Gunaratna 2003, 78-80; Bergen 2001, 160 en Times Magazine 5 november 2001, 'Secrets of Brigade 005'.

5 Het ging hier om verregaande, dwingende sancties tegen de Taliban waarvoor de VS met Russische steun binnen de VN had gelobbyd. In essentie werden de financiële reserves van de Taliban bevroren en werden landingsrechten van de

Taliban en Al Qa'ida raakten door de zich verhardende internationale positie en de pogingen beide internationaal te isoleren[6] nog nadrukkelijker tot elkaar veroordeeld.

Maar het was niet alleen de verwerpelijkheid van het Taliban-regime, ook realistische belangen in de Centraal-Aziatische regio speelden de Amerikanen parten. De Amerikaanse investeringen in met name de Centraal-Aziatische olie- en gassector waren aanzienlijk toegenomen, waarbij voor de exploitatie tevens een energy bridge door Afghanistan meer dan wenselijk was (Rashid 2002, Albright 2003, 363, Kleveman 2003, Murray 2006, Lucas 2008). De regionale instabiliteit, de vraagtekens bij de betrouwbaarheid van het Taliban-regime en de twijfels over de exploiteerbaarheid verklaarden de terughoudendheid van de oliemaatschappijen om nog grote investeringen te doen, terwijl de Verenigde Staten in toenemende mate op zoek waren naar alternatieve oliebronnen nu hun economie steeds afhankelijker werd van olie-import (Yergin 2008, 763-773).[7]

De VN gaf de bemiddelingspogingen en hulp voor het humaniseren van het Taliban-regime niet op. De Algerijnse VN-rapporteur, Lakhdar Brahimi, die teleurgesteld was door de weinige vorderingen die hij kon maken en derhalve de handdoek in de ring gooide, werd in oktober 1999 vervangen door Francesc Vendrell. Ook deze diplomaat kon weinig uitrichten, te meer omdat de sancties van 1999 in Resolutie 1333 (19 december 2000) verder verscherpt werden wat nog meer blokkades bij de Taliban opriep. Deze verscherping was een reactie op de door Al Qa'ida opgeëiste aanslag op het Amerikaanse marineschip USS Cole, op 12 oktober 2000 in de haven van het Jeminitische Aden (National Commission on Terrorist Attacks upon the US 2004, 190-197, Gutman 2008, 210-215). De aanslag op de Cole kwam voor Vendrell op een ongelukkig moment. Juist daarvoor had hij namelijk het 'Geneva Initiative' gelanceerd waarin de Verenigde Staten, Iran, Duitsland en Italië samen zouden gaan werken met drie groepen uit de Afghaanse diaspora. De drie groepen werkten vanuit Europa: de Rome-groep (gevormd door de diaspora van voornamelijk Pashtunen onder leiding van

Afghaanse nationale luchtvaartmaatschappij buiten Afghanistan ingetrokken. Rico Carisch stelt over de Resolutie dat (Carisch 2007, 162), "A whole host of unusually coercive measures against Al Qaeda and the host, the Taliban government of Afghanistan, became part of the international community's arsenal against terrorism. The key point of Resolution 1267 was to insist that the Taliban comply with previous resolutions, in particular with those regarding providing sanctuary and training for terrorists. The Taliban were put under extreme duress by the demands of the UN that they immediately ensure that their territory would no longer be used for terrorism installations and camps, as well as for preparations for terrorist acts. The biggest challenge was presented in paragraph 2, in which the Security Council demanded: '… That the Taliban turn over Osama Bin Laden without further delay to appropriate authorities in a country where he was indicted, or to appropriate authorities in a country where he will be returned to such a country, or to appropriate authorities in a country where he will be arrested and effectively brought to justice'."

6 Een voorbeeld is de waarschuwing van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Madeleine Albright, aan het adres van Pakistan – de patroon van de Taliban (Rashid 2002, 180-181). Tijdens haar bezoek aan Pakistan in 1998 confronteerde ze de Pakistaanse regering: "Your country is in danger of being isolated because of its support for the Taliban" (Albright 2003, 363). Vervolgens stelde ze publiekelijk dat, "We are opposed to the Taliban because of (…) their despicable treatment of women and children and their general lack of respect for human dignity". Het probleem was dat Pakistan op zijn minst de Taliban gedoogde (Riedel 2011, 133-134).

7 Zowel de voormalige Afghaanse ambassadeur van Afghanistan in de Verenigde Staten, Said Jawad, als de voormalige ambassadeur van de Verenigde Staten in Afghanistan en speciale adviseur van president Bush voor Afghanistan, Zalmay Khalilzad, gaven aan in de interviews die ik met hen had in 2011, dat de Westerse oliemaatschappijen zich eind jaren '90 bewuster werden van de hoge kosten van zowel het delven als het transporteren van de olie en het gas uit de Centraal Aziatische regio.

ex-koning Zaher Shah); de Bonn-groep (een afsplitsing van de Rome-groep); en de Cyprus-groep (bestaande uit door Iran gesteunde Pashtunen en Hazara's) (Rashid 2008, 55). Het initiatief behelsde een eerste aanzet tot een alomvattende aanpak voor het vormen van een nieuwe staat in het post-Taliban tijdperk.[8] Of een dergelijke aanpak succesvol kon zijn viel te betwijfelen gelet op de onwrikbare doelstellingen van Mullah Omar die ook besefte dat zodra het doek voor het Emiraat zou vallen er geen plaats meer zou zijn voor de Taliban.

De aanslag op de Cole kreeg Amerikaanse binnenlandse consequenties toen deze een onderwerp werd in de Amerikaanse presidentsverkiezingen (7 november 2000). Clintons positie verhardde[9], net als die van de neoconservatieven. Zo stelde hij publiekelijk tijdens de begrafenis van de gesneuvelden dat, "To those who attacked them, we say, you will not find a safe harbor. We will find you – and justice will prevail" (Blumenthal 2003, 752). De eerste ideeën over een interventie begonnen toen te circuleren (Albright 2003, 375). De legitimatie ervan werd sterker als gevolg van de steeds dwingender VN-resoluties. De internationale gemeenschap had partij gekozen tegen het Taliban-regime dat door vrijwel geen enkel land erkend werd en als verwerpelijk werd beschouwd (National Commmission on Terrorist Attacks upon the US 2004, 125-126).

Het Taliban-regime weigerde zich te conformeren; VN-organisaties werden zelfs de deur gewezen. De humanitaire noodsituatie in het land was toen al ernstig als gevolg van de slechte economische situatie, de zich herhalende slechte oogsten die veroorzaakt waren door jarenlange droogte en de effecten van de decenniadurende situatie van oorlog en conflict. Rond de eeuwwisseling verdampten geleidelijk ook de laatste mogelijkheden voor een politieke oplossing.[10]

In de zomer van 2001 gaf president Bush opdracht voor het ontwikkelen en uitvoeren van een "covert aid program" als onderdeel van een "comprehensive, multi-front plan to dismantle Al Qaeda" en kreeg het Pentagon opdracht "to develop military options" (Drogin 2002). De humanitaire noodsituatie werd aangegrepen om de verwerpelijke omstandigheden in Afghanistan grotere bekendheid te geven – de Afghaanse diaspora speelden hierin een belangrijke rol, zo bleek in het interview met Nour in 2010 en uit de gesprekken met Ahad in 2009 – en het publiek gereed te maken voor de noodzaak van ingrijpen. Een stroom

8 Vendrell meldde in zijn rapportage aan de Veiligheidsraad van 17 augustus 2001 dat, "(…) Its political, military, humanitarian, and human rights dimensions, setting forth the basic requirements for a settlement of the conflict and the principles on which it should be based, together with a coherent strategy to resolve the conflict. (…) No military solution to the Afghan conflict is possible, desirable or indeed acceptable, the pursuance of conflict is futile since territorial gains achieved on the battlefield do not constitute the basis for legitimization of power and that piecemeal, as distinct from a step-by-step approach, is unlikely to succeed (UN Security Council, 2001, 10)."

9 In juli 1999 stelde Clinton in Executive Order 13129: "(…) The actions and policies of the Taliban in Afghanistan, in allowing territory under its control in Afghanistan to be used as a safe haven and base of operations for Usama bin Ladin (sic) and the Al-Qa'ida organization (…) constitute an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States."

10 Wel waren er in het voorjaar van 2001 informele pogingen (via Abdul Hakim Mujahid en Rahmatullah Hashemi) om bilaterale kwesties tussen het Taliban-regime en de Verenigde Staten bespreekbaar te maken, zoals het geven van noodhulp en het voorkomen dat de relatie tussen de twee nog verder verslechterde (Katzman 2003, 7). Dit leverde echter nauwelijks iets op.

van documentaires, films en boeken volgde. Ook kreeg de verwerpelijkheid gestalte met de symboliek van de burqa en de vernietiging van de 1500 jaar oude Boeddhabeelden in Bamyan door de Taliban in maart 2001.[11]

De Veiligheidsraad aanvaardde op 30 juli 2001 unaniem Resolutie 1363, waarin geconstateerd werd dat de situatie in Afghanistan een ernstige bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid in de regio. Nadrukkelijk werd gesteld dat uitvoering moest worden gegeven aan de eerdere resoluties, waartoe tevens een monitoringcommissie werd opgericht. Achteraf bleek hiermee de basis gelegd voor brede politieke en militaire steun om na de aanslagen van 11 september 2001 de Taliban uit Afghanistan te verdrijven. Echter, tot 11 september 2001 was er onvoldoende politiek en diplomatiek draagvlak voor een militair ingrijpen in Afghanistan om Al Qa'ida te elimineren, laat staan om het Taliban-regime te verwijderen (Clarke 2004, 203).[12] Dat het Taliban-regime zijn langste tijd leek te hebben gehad en dat er iets gedaan zou moeten worden tegen de steeds grotere dreiging van Al Qa'ida stond voor velen vast. De angst voor grote, onbeheersbare regionale instabiliteit was echter groot (Rashid 1999).

5.2 Een rijpe situatie

De situatie in Afghanistan was na de aanslagen van 11 september 2011[13], zowel internationaal als nationaal, rijp voor gewapende interventie oftewel zo 'bedorven' dat de situatie tot een interventie uitnodigde. In Afghanistan zelf was de situatie rijp sinds de Taliban zich bleken te vergalopperen in hun strijd in het Noorden, het verzet tegen het regime steeds grotere vormen aannam en de gevolgen van de humanitaire noodsituatie schrijnend werden (Rashid 2008, 14-23). In 2001 was Afghanistan één van de armste en behoeftigste landen ter wereld, met een extreem hoge kinder- en moedersterfte, nauwelijks toegang tot onderwijs of gezondheidszorg, een slechte positie van vrouwen en meisjes, en miljoenen vluchtelingen, waar de overheid (of wat ervan restte) niets voor kon betekenen. Bovendien werd het

11 Volgens de uitspraak van het Hoogste Gerechtshof van de Islamitische Emiraat (Taliban) moesten, "Alle beelden in het land vernietigd worden omdat deze beelden voorheen als idolen en afgoden werden gebruikt door de niet-gelovigen. Hoewel ze nu gerespecteerd worden, kunnen ze in de toekomst weer als idolen gaan dienen. Alleen God de Almachtige verdient het vereerd te worden, niet iemand of iets anders." Het was voor de buitenwereld een onvoorstelbare actie. Sinds 1999, toen Mullah Omar een campagne begon om alle niet-islamitische elementen in de Afghaanse samenleving te vernietigen, waren er lobby's en diplomatieke offensieven om het erfgoed te behouden – de Boeddhabeelden werden zelfs officieus als werelderfgoed beschouwd.

12 Dit onderwerp werd besproken in een memo van 25 januari 2001 van de anti-terrorismecoordinator, Richard Clarke, aan de National Security Adviser, Condoleezza Rice. Dit memo wordt beschouwd als het eerste terrorism strategy paper en is in de eerste maanden van de ambtstermijn van Bush onderwerp van serieuze debatten over de te volgen koers. Het gedeclassificeerde Clarke-memo is beschikbaar op: http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB147/clarke%20attachment.pdf

13 Vroeg in de ochtend van 11 september 2011 overmeesterden negentien kapers de vliegtuigbemanning aan boord van vier passagiersvliegtuigen die op weg waren naar San Francisco en Los Angeles vanuit Boston, Newark en Washington DC. Om 0846 sloeg vlucht AA 11 van American Airlines in op de North Tower van het World Trade Center (WTC). Zeventien minuten later sloeg vlucht UA 175 van United Airlines in op de South Tower. Vlucht 77 van American Airlines stortte neer op het Pentagon om 0937. Het vierde toestel, van United Airlines vlucht UA 93, stortte om 1003 neer nabij Shanksville in Pennsylvania – en niet op het vermoedelijke doel: het Capitool of het Witte Huis. Voor detail zie: National Commission on Terrorist Attacks upon the US 2004. De gebeurtenissen op 11 september hebben veel teweegs gebracht. Deze hebben een zelfde lading, zoals bijvoorbeeld 'Pearl Harbor', dat er wel wordt gesproken van een wereld voor 9/11 en wereld na 9/11.

Taliban-regime in zijn nadagen steeds meer gedomineerd door 'Arabieren' en Pakistani en kreeg het steeds meer de contouren van een vreemde overheersing waartegen Afghanen zich traditioneel verzetten (Tomsen 2000, Maley 2009, 215-218, Barfield 2010, 275).

Zoals eerder betoogd, was de opeenvolging van Veiligheidsraadresoluties een indicator voor het groeiende draagvlak voor gewapende interventie (Conte 2005, 41-70, DeYoung 2007, 352). De 9/11-aanslagen vormden een legitieme aanleiding. Het is kenmerkend dat artikel 51 van het VN-handvest (zelfverdediging) unaniem en direct in werking werd gezet – het vormde de rechtsbasis voor de interventie (Conte 2005, 41-51). De Amerikanen konden daarom tevens steun verwachten van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) met de inwerkingtreding van het bijstandsartikel 5 (Lamberth 2005, 25-26).

De Afghaanse buurstaten boden ook – mogelijk opportunistische – hulp (Rumsfeld 2011, 379-385). De Centraal-Aziatische republieken beschouwden de interventie vanuit hun eigen perspectief als een kans het Emiraat Afghanistan te straffen voor hun hulp aan lokale, fundamentalistische bewegingen zoals de IMU (Islamic Movement of Uzbekistan) in Oezbekistan. Tevens bood het deze landen mogelijkheden om af te rekenen met het Sovjetverleden door steun te geven aan de interventie van de Sovjetaartsvijand, de Verenigde Staten, en tevens af te komen van Westerse klachten over de humanitaire situatie in Centraal-Azië. Daarnaast waren de verhuur van bases en de verdere exploitatie van bodemrijkdommen in de regio lucratief voor de kwakkelende Centraal-Aziatische economieën (Hiro 2009, 403-409, Rumsfeld 2011, 382-384). De Russen verzetten zich aanvankelijk tegen Amerikaanse plannen om Centraal-Azië actief te betrekken bij een inval, en daarmee tegen een te directe, actieve aanwezigheid in de Russische achtertuin. Diplomatiek topoverleg tussen de presidenten Bush en Poetin loste deze problemen echter op (Lamberth 2005, 28-30, Bush 2010, 195-197). Ook voor de Amerikaanse aartsvijand Iran was het gunstig dat de anti-Shi'ietische en anti-Iraanse Taliban zouden worden verjaagd (Nader en Laha 2011, 6). Dat dit tevens zou betekenen dat de Amerikanen voorlopig actief in de regio zouden zijn werd geaccepteerd (Nader en Laha 2011, 7-8).

Pakistan schaarde zich aanvankelijk niet achter de ophanden zijnde Amerikaanse inval: de belangen in Afghanistan en bij het Taliban-regime waren daarvoor te groot. Bovendien wilde president Musharraf niet aan de Amerikaanse leiband lopen (DeYoung 2007, 346, 349-350, Rashid 2008, 77-80, Schaffer en Schaffer 2011, 137-141). Het strategische belang van Pakistan leidde tot diplomatiek overleg, dat in de tweede helft van september koortsachtig maar succesvol gevoerd werd (Rashid 2008, 66-71, Schaffer en Schaffer 2011, 9-10). China hield zich afzijdig, hetgeen besluitvorming in de Veiligheidsraad vereenvoudigde en de militaire uitvoerbaarheid van de invasie vergrootte. Kortom, zowel extern als intern was de situatie rijp voor interventie. Dat wilde echter nog niet zeggen dat er ook geïntervenieerd kon worden.

Opmerkelijk genoeg waren de Amerikaanse instanties niet voorbereid: medio 2001 waren er (formeel) geen uitgewerkte interventieplannen, laat staan dat voldoende informatie voor-

handen was om gedetailleerde plannen uit te werken (Rashid 2008, 61-63, Clarke 2004).[14] De toenmalige Amerikaanse minister van Defensie, Donald Rumsfeld, schreef in zijn memoires (Rumsfeld 2011, 369-370):

> "Franks' [commandant CENTCOM [15], AW] immediate task [after 9/11, AW] was to develop a war plan. Though even the best one off the shelf would have required substantial updating to fit the new realities we faced, the fact was that there was no existing war plan for Afghanistan [emphasis added, AW]. Further complicating matters, there was scant current intelligence on the country. Steep and damaging budget cuts to our intelligence community during the 1990s had resulted in American operatives being moved to other matters after the Soviet withdrawal. By 2001, our intelligence personnel did not know the extent to which tribal leaders would tolerate, let alone welcome, American forces into the country. We didn't even have an up-to-date picture of the terrain. In some cases our analysts were working with decades-old British maps. (…) The United States did not have even modest working relationships with most of Afghanistan's neighbors. The Department of Defense would need to rapidly organize a campaign – in which it could cooperate with local militias, conduct manhunts, and operate with agility – as the enemy reacted and adapted in an environment it knew far better."

De commandanten van de Noordelijke Alliantie[16] kregen sinds 1999, als 'natuurlijke tegenstanders van de Taliban', al enige (geheime) militaire en financiële steun, maar de diepere Amerikaanse intentie of het belang hierachter was lang niet altijd niet evident (Coll 2004, 509-525, Maley 2009, 218, Bergen 2011, 54). Hoe belangrijk de steun voor de Noordelijke Alliantie vanuit militair-operationeel oogpunt ook was voor een succesvolle interventie, duidelijk was dat medewerking van Pakistan op langere termijn van vitaal belang zou zijn om te voorkomen dat de situatie regionaal escaleerde en vanwege de grote veiligheidsbelangen die de Pakistani in Afghanistan meenden te hebben (Schaffer en Schaffer 2011). De steun aan de Noordelijke Alliantie lag zeker aanvankelijk niet voor de hand omdat de Pakistaanse regering het Taliban-regime openlijk steunde (Rashid 2008, 44-60).

14 Deze kwestie is opmerkelijk omdat vanaf eind jaren '90 door de VS serieus een interventie-optie overwogen werd, blijkens de uitspraken en activiteiten van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Albright en president Clinton. Binnen de VN werd bovendien de taal steeds krachtiger in de richting van het Taliban-regime en sloot zich het net rond het regime met nadrukkelijkere Veiligheidsraadresoluties. Medio 2001 blijkt Bush zijn goedkeuring te hebben gegeven voor een groot covert aid project in Afghanistan. In dit soort omstandigheden is het nauwelijks voorstelbaar dat de Amerikaanse veiligheids- en inlichtingendiensten hun 'huiswerk' niet zouden doen of hebben gedaan. Daarnaast is het zeer waarschijnlijk dat de Amerikaanse krijgsmacht (zowel het Pentagon als CENTCOM) sinds eind jaren '90, gelet op de intenties van president Clinton, contingency plannen voor Afghanistan en de Centraal-Aziatische regio op orde heeft gebracht – hetgeen nog niet wil zeggen dat de krijgsmacht zich daadwerkelijk voorbereidde.

15 CENTCOM is een van de vier regionale commando s van de Amerikaanse krijgsmacht. De andere zijn AFRICOM, EUCOM en PACOM. CENTCOM omvat: Afghanistan, Bahrein, Egypte, Iran, Irak, Jordanië, Kazakstan, Koeweit, Kirgizië, Libanon, Oman, Jemen, Jordanië, Katar, Saoedi-Arabië, Syrië, Tadzjikistan, Turkmenistan, Uzbekistan en de Verenigde Arabische Emiraten. CENTCOM is aldus verantwoordelijk voor de Amerikaanse veiligheidsbelangen in de landen die zich uitstrekken van de Hoorn van Afrika tot Centraal-Azië.

16 De Noordelijke Alliantie is een losse coalitie van vijf mudjahedin facties (vooral Tadzjieken, Uzbeken, Hazaras) bestaande uit de troepen van Rabbani (lees: vooral Massoud en later Fahim), Muhsini, Sayyaf (Pashtun), Khalilli en Dostum. Aan de vooravond van de interventie was de Alliantie zo'n 40.000 man sterk en goed bewapend met vooral lichte tot middelzware wapens.

Afghanistan had medio 2001 niet de hoogste Amerikaanse prioriteit, laat staan dat er enig idee was hoe ver de Amerikaanse politieke, diplomatieke en andere steun aan de Noordelijke Alliantie of aan Afghanistan moest gaan. Zowel Nour als Ahad merkten in mijn interviews en gesprekken met hen op dat de grote, actieve diaspora-gemeenschap in de omgeving van Washington hard lobbyde voor steun aan en samenwerking met de Noordelijke Alliantie. Steeds weer haakten de Amerikanen in de laatste stadia echter af, of werden stringente voorwaarden voor samenwerking gemaakt, zodat deze nauwelijks tot iets kon leiden. De twijfel over de vraag wie en waarom te steunen nam verder toe toen doembeelden begonnen te circuleren dat Pakistaanse kernwapens in handen van terroristen zouden kunnen vallen of het conflict in Kashmir zou kunnen escaleren tot een nucleair treffen tussen India en Pakistan (Rashid 1999, Rashid 2008, 109-124). Rumsfeld geeft in zijn memoires inzicht in de redenen voor de voorbehouden (Rumsfeld 2011, 371):

> "Some intelligence officials, the CIA's station chief in Pakistan in particular, cautioned that if America allied with Northern Alliance militias, which were dominated by ethnic Tajik, Uzbek, and Hazara fighters, we ran the risk of uniting the ethnic Pashtuns in southern Afghanistan against us and planting the seeds of a north-south civil war."

De interventie was echter snel na 9/11 aanstaande: de roep om vergelding was in de Verenigde Staten groot. De grootste anti-Taliban factie, de Noordelijke Alliantie, was echter in verwarring door de dood van hun leider Massoud en onduidelijkheid over zijn opvolging. Ook was er de vrees dat de Taliban en Al Qa'ida alsnog een slotoffensief in zouden zetten – gebruikmakend van de zwakte en kwetsbaarheid van de Noordelijke Alliantie. Deze vrees was niet ongegrond vanwege de doelstellingen van het Taliban-regime en het feit dat de Noordelijke Alliantie een conglomeraat van partijen en milities was waarin de commandanten slechts gedeelde opportunistische belangen hadden. De Alliantie had geen overkoepelend apparaat, geen strategie en geen plan voor de toekomst van Afghanistan.

5.2.1 De dood van Massoud

De moordaanslag op 9 september 2001, vlak voor 9/11, op de charismatische leider van de Noordelijke Alliantie, Ahmad Shah Massoud, was misschien niet zo opmerkelijk voor niet-Afghanen, maar voor veel Afghanen was deze frappant (Rashid 2008, 20-22, Bergen 2011, 8-9). De aanslag was aanleiding voor complottheorieën over het verband van de dood van Massoud met de aanslagen van 11 september in de Verenigde Staten. Daarnaast waren er heftige discussies over de haalbaarheid van een Afghaans staatsbestel waarin voldoende ruimte zou zijn voor niet-Pashtunen en een minder machtige rol voor de Pashtunen.

De aanslag op Massoud werd aan Al Qa'ida toegeschreven (Rashid 2008, 22, Bergen 2011, 9, Tomsen 2011, 578-585). In mijn interview in 2010 met Nour kwam echter ook een belangrijke rol van de ISI (een van de departementen van de Pakistaanse geheime dienst) naar voren, net als de terughoudendheid van de Amerikanen om de Noordelijke Alliantie wezenlijk te steunen. De te beperkte hulp van het Westen in de strijd tegen de Taliban was aanleiding

voor Massoud om ook in Rusland, Iran en via de Fransen bij de Europese Commissie, met succes, om (verdergaande) steun te vragen. Zeker in Washington deed dit de wenkbrauwen fronsen, vooral vanwege het feit dat hij actief steun bij de Iraniërs zocht (Nader en Laha 2011). Michel Chossudovsky merkte op dat de moordaanslag direct volgde op een lange reeks gesprekken tussen de ISI en de CIA over de mogelijke rol van Massoud en de Noordelijke Alliantie na het vertrek van de Taliban (Chossudovsky 2005, 51-54). In hoeverre er werkelijk een verband is, is discutabel en onopgelost. Slecht kwam de moord van Massoud de Pakistaanse regering echter niet uit. De Pakistaanse onderzoeksjournalist Ahmad Rashid observeerde (Rashid 2008, 21):

> "It was clear to me that Masud (sic) was making a momentous transition from being a parochial local leader, often intolerant and sometimes ruthless, to becoming the most important national leader in the country. He had patched up things with the Uzbek and Hazara leaders, had met with Pashtun leaders whom he had distrusted in the past and had compromised with Sahir Shah, whom he had disliked all of his adult life. He had also dropped his Muslim Brotherhood sympathies and become an Afghan nationalist, ready to embrace anyone who opposed the Taliban. He had, in short, developed a vision for a future Afghanistan."

De angst was dat Massoud een pluralistisch, maar door de Pashtunen gedomineerd, Afghanistan in de weg zou staan. Een te grote rol voor de Noordelijke Alliantie zou zelfs kunnen leiden tot splitsing van het land, met mogelijke consequenties voor de Pakistaanse eenheid omdat onvermijdelijk de stichting van Pashtunistan weer aan de orde zou zijn. Daarnaast was het de inschatting dat Massoud's dood onvermijdelijk tot een verzwakking, en mogelijk zelfs splitsing, van de Noordelijke Alliantie zou leiden waardoor een dominante positie van de Pashtunen in het post-Taliban-staatsvormingsproces zeker kon worden gesteld.

5.3 Interventie

De kwestie Afghanistan is een terugkerend fenomeen in het Amerikaanse buitenlands- en veiligheidsbeleid sinds de Tweede Wereldoorlog. In de laatste twee decennia van de twintigste eeuw was de belangstelling voor Afghanistan, net als voor Pakistan, echter uitermate wisselend. In het verlengde hiervan was met regelmaat de vraag aan de orde of en in hoeverre de Amerikanen zich moesten mengen in de Afghaanse kwestie. Door de regering-Clinton (januari 1993-januari 2001) werd reeds nagedacht over het nut en de noodzaak van een interventie. Afghanistan bleek toen een te beperkt veiligheidsprobleem, waarbij de veiligheidsdoelstellingen ook bereikt konden worden met coercive diplomacy, indammingspolitiek, incidentele aanvallen met kruisvluchtwapens en door gebruik te maken van soft power (Albright 2003, 362-376, Blumenthal 2003, 656). Desondanks bleek de toenmalige directeur van de CIA, George Tennet, er steeds meer van overtuigd dat Bin Laden op ieder moment de Verenigde Staten zou kunnen aanvallen (Coll 2005, 453, Tenet 2007, 99-131). Opmerkelijk genoeg werden nauwelijks preventieve maatregelen genomen, hetgeen lijkt terug te voeren op slecht functionerende en elkaar beconcurrerende Amerikaanse inlichtingendiensten (Riebling 2002, 453-472, Weiner 2007, 507-601). Daarnaast was er het besef dat een terreurnetwerk als Al Qa'ida lastig militair te verslaan was: het kon slechts ten dele

worden gedefinieerd als een (traditioneel) militair-operationeel probleem (Hammes 2004, Smith 2005).[17] De Amerikaanse regering ondernam onder Clinton daarom wel enige actie. Sinds de tweede helft jaren '90 was er een geheime CIA-operatie in Afghanistan gaande waarbij primair aansluiting werd gezocht bij de Noordelijke Alliantie, maar ook bij een aantal kleine anti-Talibanfacties in het door de Taliban gedomineerde Zuid-Afghanistan (Berntsen en Pezzullo 2005, Coll 2005). Deze operaties werden geleidelijk uitgebouwd en leidden (vooral in 2001, zowel voor als na 9/11) tot herbewapening van een aantal Noordelijke Alliantie-commandanten (Schroen 2005, Giustozzi 2009, 87-89, Tomsen 2011, 554-558). Waartoe dit, voor 9/11, moest leiden was onduidelijk toen de doelstellingen van het Amerikaanse buitenlandbeleid verschoven met het aantreden van George W. Bush in januari 2001. Er namen veel haviken[18] zitting in zijn regering, die grote moeite hadden gehad met Clintons buitenland- en veiligheidsbeleid.

De terroristische aanslagen van 11 september 2001 werkten als een katalysator voor de neoconservatieven. De wens een proactief buitenlandbeleid te voeren en een gewenste zekerstelling van de wereldwijde Amerikaanse belangen bereikten met de aanslagen een kristallisatiepunt (Colodny en Shachtman 2009, 385). Opeens was er een aanwijsbare en voelbare dreiging: de terroristische dreiging raakte de Amerikaanse bevolking direct en had een gezicht. Er was na 9/11 angst, paranoia en vooral een roep om vergelding.[19] Afghanistan stond in het brandpunt van de wereldpolitiek: daar kwam immers het dodelijke gevaar vandaan en het werd daarvandaan gedirigeerd. Na 9/11 was er alle medewerking van coalitiepartners en de regio (Rumsfeld 2011, 379-385). Er bleek een wereld van voor 9/11 en een van na 9/11. Bush stelt in zijn memoires (Bush 2010, 154):

> "Prior to 9/11 many had viewed terrorism primarily as a crime to be prosecuted, as the government had after the bombing of the World Trade Center in 1993. After 9/11 it was clear that the attacks on our embassies in East Africa and on the USS Cole were more than isolated crimes. They were a warm-up for September 11, part of a master plan orchestrated by Osama Bin Laden, who had issued a religious edict, known as a fatwa. (…) On 9/11, it was obvious the law enforcement approach to terrorism had failed. Suicidal men willing to fly passenger planes into buildings were not common criminals. They could not be deterred by the threat

17 Wat dit betreft staan de oorlog in Afghanistan en de ontwikkelingen in de krijgskunst niet op zichzelf. Rupert Smith schreef in The Evolution of Operational Art (Olsen en Van Creveld, 2011) een boeiende epiloog waarin hij onder meer stelt dat: "The strategic objective for military force is to create a condition in which other means alter intentions" (Smith 2011, 239). Hij concludeert: "In practice, the tactical acts in conflict, however successful in themselves, are conducted in a strategic vacuum, in which multiple sources of conflicting interests act more or less incoherently in an ill-defined theatre. The people amongst whom the fight is conducted, those in the pit, are fearful and wish to be without all who fight amongst them. But they cannot realize this wish, so they tend to give at least tacit authority to those who they think know them best and reward their allegiance" (Smith 2011, 241).

18 Tot de belangrijkste haviken kunnen gerekend worden: vice-president Dick Cheney, minister van Defensie Donald Rumsfeld, de onderministers van Defensie Paul Wolfowitz en Douglas Feith, speciaal adviseur van de president Elliot Abrams en de onderministers van Buitenlandse Zaken Richard Armitage en John Bolton.

19 Volgens een USA Today/CNN/Gallup-peiling in de tweede helft van september 2001, "88 percent of the Americans favored military action in reprisal, with 65 percent prepared to back such action even if it meant reinstating the draft, a loss of 1,000 US troops and a high economic toll" (Lamberth 2005, 16).

of prosecution. They declared war on America. To protect the country, we had to wage war against the terrorists."

5.4 Legitimatie

De legitimering voor een interventie was er snel. De Veiligheidsraad veroordeelde in Resolutie 1368 de 9/11-aanslagen unaniem en binnen 24 uur. Ze werden getypeerd als een direct gevaar voor de internationale vrede en veiligheid; het recht op zelfverdediging zoals vastgesteld in artikel 51 van het Handvest was van toepassing. Op 28 september werd in Resolutie 1373 het gebruik van geweld tegen Al Qa'ida en de Taliban geautoriseerd en verplichtten de lidstaten zich tot het bestrijden van terrorisme binnen de eigen landsgrenzen.

De Verenigde Staten waren in oorlog met Al Qa'ida; George Bush kreeg speciale bevoegdheden: de 'wartime powers as commander in chief' en van het Congres (op een stem na, unaniem) de mogelijkheid, "to use all necessary and appropriate force (…) in order to prevent any further acts of international terrorism against the United States" (Bush 2010, 154). Hij had daarmee de vrije hand voor een jacht op Al Qa'ida en een inval in Afghanistan (Lamberth 2005, 47, Bush 2010, 179). Het shockeffect van 9/11 werkte kanaliserend in de eensgezindheid – net als Pearl Harbor dat deed tijdens de Tweede Wereldoorlog (Ahmed 2002, 77, Janssens 2011).

In de dagen na 9/11 groeide het besef dat de oorlog waarin de Verenigde Staten zich stortte, onbekend en groots was. Waar de crux lag was onduidelijk, net als waar het zwaartepunt zou moeten liggen. Dat het momentum behouden moest worden stond vast, hoe het initiatief verkregen kon worden kostte hoofdbrekens (Bush 2010, 188-191). De Britse premier Tony Blair verwoordde in zijn memoires de complexiteit en uitdagingen van een eventuele invasie in Afghanistan, maar ook dat de gevechten zwaar en hard zouden zijn (Blair 2010, 349):

> "Be under no illusion whatever (…) there were only two ways of dealing with this phenomenon. One was to manage it; to have left the Taliban in power but ringed them with sanctions and alliances; to have adopted a purely soft-power approach to the challenge. (…) The other way, the way we chose, was to confront it militarily. (…) To win this way would not and does not require simply a military strategy to defeat an enemy that is fighting us. It requires a whole new geopolitical framework. It requires nation-building. It requires a myriad of interventions deep into the affairs of other nations. It requires above all a willingness to see battle as existential and to see it through, to take the time, to spend the treasure, to shed the blood, believing that not to do so is only to postpone the day of reckoning, when the expenditure of time, treasure and blood will be so much greater. Who knows which is right? No one. We will only know later."

De te voeren oorlog was van een andere orde dan die waar de Amerikaanse krijgsmacht zich in de Revolution of Military Affairs (RMA) op had voorbereid waarbij hoogwaardige technologische, informatie- en wapensystemen voor dominantie op het conventionele slagveld zorgden (Hammes 2004, Franks 2005, 238-282, Lamberth 2005, 38-44, Melton 2009, 147-158,

Smith 2011). Het was in Afghanistan echter een war amongst the people (Smith 2005) met een population centric-benadering waar alleen de Amerikaanse mariniers (USMC) zich in hadden verdiept terwijl de rest van de krijgsmacht zich, in het kader van de RMA, stortte op een hightechwijze van oorlog voeren met een enemy centric-benadering. Het USMC was echter te klein om een groot state- en nation-building-project als dat in Afghanistan uit te kunnen voeren. Bovendien kost het voeren van een war amongst the people een grondige, uitgebreide en multidisciplinaire voorbereiding en die tijd was er niet. Uiteindelijk ging het de neoconservatieve regering van Bush 'slechts' om het neutraliseren of verslaan van Al Qa'ida.

Het vizier in de War on Terror werd eind 2001 overigens niet alleen gericht op Afghanistan, maar op alle staten die terroristische organisaties actief steunden (Woodward 2003, 42-44, Franks 2005, 321-381, Tenet 2007, 175-190). Maar Afghanistan had volgens Bush prioriteit: "By 9/11, Afghanistan was not only a state sponsor of terror, but a state sponsored by terror" (Bush 2010, 187). Uiteindelijk bevonden Al Qa'ida en Bin Laden zich in Afghanistan en werden vele terreurdaden daarvandaan georganiseerd en voorbereid. Een oorlog in Afghanistan tegen Al Qa'ida was in de Amerikaanse denkwijze een conditio sine qua non om de terroristische dreiging op te kunnen heffen en aanslagen te voorkomen. Op welke manier die oorlog gevoerd moest worden, wat de definitie van succes was en welke belangen er precies in het geding waren die een gewapend ingrijpen rechtvaardigden, waren lastige vragen waarover in korte tijd besloten moest worden (Woodward 2003, 31-33). De perceptie was in ieder geval dat het verslaan van Al Qa'ida in Afghanistan van vitaal belang was, niet het omverwerpen van het Taliban-regime of het opbouwen van een functionerende, democratische Afghaanse staat. Krachtige, ferme taal was aan de orde van de dag, de roep om vergelding groot.[20]

5.5 Gewapende interventie

Edward Luttwak onderscheidt vijf niveaus in militair optreden (Luttwak 1987). Op politiek-strategisch niveau wordt de grand strategy bepaald, waarin de nationale belangen vertaald worden naar passende politiek-strategische doelstellingen. Hier wordt het buitenland- en veiligheidsbeleid geformuleerd met de daarbij behorende politieke, diplomatieke, financiële, economische en militaire instrumenten. Het tweede niveau is het militair-strategische, waarin de politieke doelstellingen vertaald worden naar militaire activiteiten en de militaire hoofddoelen worden geformuleerd. Het derde niveau is het militair-operationele, waarbij het draait om de militaire campagnes en de operationele strategie om de militair-strategische doelstellingen te verwezenlijken. Het vierde en vijfde zijn respectievelijk het tactische en technische niveau, waarbij het om de daadwerkelijke inzet van militaire een-

20 In alle commotie verstomde het besef dat een balans moet worden gevonden tussen het vergeldingsaspect in een invasie en het stichten van een levensvatbare Afghaanse staat. De gepensioneerde generaal Anthony Zinni, die tot medio 2000 het commando over CENTCOM had, dook regelmatig in de media op als gezaghebbend commentator en werd tevens senior adviseur bij het State Department (DeYoung 2007, 359-360). Hij waarschuwde tegen een harde vergeldingsactie die de neoconservatieve haviken voorstonden. In een interview met Dana Priest zei hij, "You can't just go in and devastate a country. (…) A military [operation] that strikes and leaves will only perpetuate the problem", tenzij tegelijkertijd een breed en groot pakket van economische en diplomatieke maatregelen in de strategie opgenomen waren om stabiliteit na de invasie te waarborgen (Priest 2001).

heden gaat. In de onderstaande beschouwing van de gewapende interventie gaat het om de eerste drie niveaus, waarbij opgemerkt wordt dat ze afhankelijk van elkaar zijn.

5.5.1 Politiek-strategisch niveau

President Bush was aanvankelijk niet helder over de doelstellingen en intenties op het politiek-strategisch niveau; deze ontwikkelden zich gaandeweg. Geleidelijk werd duidelijk dat het elimineren van Al Qa'ida de doelstelling van de interventie was. Het verwijderen van het Taliban-regime was hieraan ondergeschikt, evenals het stabiliseren en wederopbouwen van de post-Talibanstaat (Lamberth 2005, 44). De eerste stap in de aanloop naar een gewapende interventie werd op 14 september 2001 gezet door het Congres met de "Authorization for the Use of Military Force (…) [against] those nations, organizations or persons [the president] determines planned, authorized, committed or aided the terrorist attacks".

De contouren van een op handen zijnde interventie werden op 20 september duidelijk, toen Bush een ultimatum stelde in het "Address to a Joint Session of Congress and the American People" (Bush 2010, 193-195). Bush eiste de uitlevering van de leiders van Al Qa'ida om ze te kunnen berechten voor hun daden van 9/11, en hij vroeg om de sluiting van alle terroristische trainingsfaciliteiten in Afghanistan. Bush bezigde ferme taal in het Address: "Whether we bring our enemies to justice or bring justice to our enemies, justice will be done". De Taliban leken nauwelijks onder de indruk (DeYoung 2007, 353). Mullah Omar en Bin Laden schatten klaarblijkelijk in dat er slechts een kleine kans was dat de Amerikanen daadwerkelijk zouden interveniëren (Zaeef 2010, 149, Bergen 2011, 59). De Amerikaanse belangen in Afghanistan zouden te beperkt zijn en een Amerikaans offensief zou alleen al op logistieke gronden op korte termijn niet of nauwelijks uitvoerbaar zijn.

Zoals te verwachten was, reageerden de Taliban niet op het ultimatum. In de herfst van 2001 waren er wel enige voorzichtige diplomatieke initiatieven vanuit de Taliban. Abdul Salam Zaeef, de Taliban-ambassadeur in Pakistan en een vertrouweling van Mullah Omar, probeerde directe communicatie tot stand te brengen met Bush en met de Amerikaanse speciale adviseur voor Afghanistan, Zalmay Khalilzad (Zaeef 2010, 144-150). Zijn pogingen waren echter vruchteloos, temeer omdat de Amerikaanse voorbereidingen voor een interventie in volle gang waren en de eerste speciale eenheden al waren ingezet (Rumsfeld 2011, 367-378).[21]

Bush nam als president en commander in chief duidelijk de leiding in de politieke, diplomatieke en militaire voorbereidingen voor de invasie. In de Afghaanse regio werd steun gezocht om in te kunnen grijpen, net als bij coalitiepartners, die overigens niet betrokken werden in de besluitvorming of bij de politiek-strategische planning (Lamberth 2005, 23-37, Rumsfeld 2011, 379-385). Politiek werden binnen de Amerikaanse regering de rijen gesloten met

21 Bergen merkt op dat (Bergen 2011, 55): "While the plan that Tenet [director CIA] presented to Bush's war cabinet [on 15 September] was seemingly a somewhat risky one – inserting Agency officers into Afghanistan with the various warlords of the Northern Alliance armed with suitcases of cash to buy loyalty and fighters – it was the only plan on offer. Once on the ground in Afghanistan, CIA officers would coordinate the insertion of US special forces teams who would then guide American bombing strikes on Taliban positions".

het verlenen van 'war powers'[22] aan de president en de toezegging van een eerste noodbudget van $40 miljard om een oorlog te voeren (Lamberth 2005, 16).

Militair lag het gecompliceerder. Al kon technisch gezien een invasie in Afghanistan worden voorbereid, zolang de politiek-strategische doelstellingen niet waren geformuleerd en uitgekristalliseerd, was het onduidelijk welke effecten van het militaire instrument verwacht moesten worden en op welke hulp en ondersteuning van coalitiepartners gerekend zou kunnen worden. Wel was duidelijk dat de Amerikanen het heft volledig in eigen handen wilden nemen; van partners werden alleen mankracht en militair-technische capaciteiten verwacht die met zo min mogelijk voorbehouden door de Amerikanen zouden kunnen worden ingezet. Bovendien moest militaire inzet op korte termijn geschieden – in termen van dagen of weken, en zeker niet maanden (Woodward 2003, 43-44, Rumsfeld 2011, 377).

De Britse regering bleek zowel militair als diplomatiek bereid tot grote steun aan Bush (Rashid 2008, 66). Blair merkte in zijn memoires op dat, "Shoulder to shoulder with our American friends in this hour of tragedy, and we, like them, will not rest until this evil is driven from our world" (Blair 2010, 352). Maar in tegenstelling tot Bush was Blair uitgesproken in zijn memoires over de opvatting dat een gewapende interventie in Afghanistan veelomvattender zou moeten zijn dan het louter verslaan van Al Qa'ida (Blair 2010, 356):

> "The battle we were about to embark upon was not simply a war to punish. It had to liberate. Yes, the cause was the attack on the Twin Towers, but once the engagement began, it couldn't just be retaliation, a reprisal, a redress of a wrong done to us. It had to be of bigger reach, intent and purport. Precisely because of this struggle was connected to an ideology that was not confined to Afghanistan – indeed had been imported into Afghanistan – the ambition had to be greater. All this would add to the weight of it and the responsibility to see through."

Op 7 oktober 2001 besloten de Amerikanen, vrijwel onvoorwaardelijk gesteund door de Britten, definitief tot militair ingrijpen (Rumsfeld 2011, 385-389). Bush maakte dit op 8 oktober in het "Address on Initial Operations in Afghanistan" bekend.[23] Twee zaken vallen op: het besluit richtte zich louter op militair ingrijpen met een vergeldings- en afschrikkingsaspect, en het ingrijpen in Afghanistan vormde deel van de bredere politiek-strategische War on Terror[24] (Rashid 2008, 74). Met andere woorden, staatsvorming in post-Taliban Afghani-

22 Sinds 7 november 1973 bestaat de War Powers Resolution waarin de Amerikaanse president toestemming moet vragen aan het Congres om een oorlog te beginnen. In uitzonderlijke omstandigheden kan de consultatieprocedure omzeild worden. Zie verder: Grimmett 2004.

23 Tony Blair identificeert "four core objectives: deny al-Qaeda its Afghan base; deny them an alternative base outside Afghanistan; attack them internationally; support other states in their efforts against them" (Blair 2010, 360-361).

24 In de National Security Strategy 2002 (White House 2002, 5) wordt benadrukt dat de Afghaanse veldtocht deel uitmaakt van de bredere War on Terror en dat de 'grand strategy' van de VS niet gericht is op de uitschakeling van een enkelvoudige vijand. De invasie dient bij te dragen aan de wereldwijde vernietiging van het terrorisme. Om dit hogere doel te bereiken formuleert Bush in zijn State of the Union Address op 29 januari 2002, "First we shut down terrorist camps, disrupt terrorist plans and bring terrorists to justice. And second, we must prevent the terrorists and regimes who seek chemical, biological or nuclear weapons from threatening the United States and the world."

stan was eigenlijk niet aan de orde – de opvattingen van Blair zoals hij die nadien vertolkte in zijn memoires maakten kennelijk nauwelijks indruk.

De beperkte, militaire doelstelling liet zich niet uit over de consolidatie van het militaire succes. De vraag was dan ook wat er met Afghanistan moest gebeuren nadat Al Qa'ida daar verslagen zou zijn. Een maand later, op 7 november, scherpte Bush in een gezamenlijke verklaring met Blair de politiek-strategische doelstelling aan: het gehele Taliban-regime moest omvergeworpen worden om een stabiele toekomst voor de Afghaanse bevolking mogelijk te maken. Hiermee was het politieke doel duidelijk: niet alleen waren de uitschakeling van de militaire capaciteit van het Taliban-regime en de vernietiging van Al Qa'ida noodzakelijk, maar Afghanistan mocht ook niet langer een thuishaven voor terroristen zijn. Dit impliceerde een langdurige inzet en intensieve betrokkenheid bij Afghanistan, iets waarmee Bush worstelde onder druk van de neoconservatieve agenda (Colodny en Shachtman 2009, 415-416). Toen Kaboel op 13 november viel, benadrukte hij diezelfde dag dat de Verenigde Staten zich niet verregaand zouden mengen in de politieke hervormingen van het land: "It is up to the Afghans themselves to determine their future", zo stelde Bush in de Joint Statement on Afghanistan.

Met betrekking tot de consolidatie van het militaire succes werden de controverses duidelijk tussen de minister van Defensie, Donald Rumsfeld, en de minister van Buitenlandse Zaken, Colin Powell. Vooral rond de val van het Taliban-regime en de inname van Kaboel door de Noordelijke Alliantie ontspon zich een heftige discussie over de snelheid van de opmars (Feith 2008, 100-102, Rumsfeld 2011, 398-400). De discussie ging over de prioriteiten die gesteld moesten worden in de politiek-strategische doelstellingen in de Afghaanse campagne en in relatie tot de War on Terror. Powell wilde de snelheid van de campagne aanpassen aan de te behalen lange-termijn politieke effecten in Afghanistan. Rumsfeld drukte echter door om zo snel en effectief mogelijk Al Qa'ida uit te schakelen – en en passant het Taliban-regime te verwijderen – teneinde de strijd in de War on Terror elders (met name in Irak) voort te kunnen zetten. Rumsfeld, die de intenties van Bush beter aanvoelde en dichter bij hem stond, werd in zijn militair-operationele benadering actief gesteund door de Nationale Veiligheidsadviseur Condoleezza Rice, die de neoconservatieve lobby mobiliseerde (Bumiller 2009, 170-171). Vanuit haar reaal-politieke visie rechtvaardigden de relatief beperkte Amerikaanse belangen in Afghanistan en in de Afghaanse regio slechts een beperkte militaire inzet en betrokkenheid bij de stabilisatie en wederopbouw van de Afghaanse staat.

Het Pentagon committeerde zich aanvankelijk niet of nauwelijks aan de wederopbouw en de stabilisatie van het verwoeste land. Voor Rumsfeld was het verslaan van Al Qa'ida een wereldwijd probleem dat zeker niet beperkt moest blijven tot Afghanistan en waren de stabilisatie en wederopbouw van de Afghaanse staat niet primair een militair probleem (Maloney 2007, 36, Feith 2008, 135). De campagne in Afghanistan was echter om psychologische redenen wel essentieel, zo stelde Canadese onderzoeker Sean Maloney (Maloney 2007, 37):

"…[T]he President clearly indicated his desire for a robust military operation that was not only effective on the ground but that could also serve as a signal that the mud-hut-plinking and cruise-missile-diplomacy days of the Clinton administration were over. Psychologically, it was critical to attack the enemy's notion that America and Americans couldn't fight."

5.5.1.1 Een militair-operationele aanpak?

De militair-operationele aanpak van het Afghaanse probleem waarbij slechts Al Qa'ida en de Taliban aangepakt werden, plaatste vraagtekens bij de politiek-strategische doelstellingen en de consolidatie van succes. Bush benadrukte steeds dat er door de militairen een snel en krachtig signaal in de richting van met name Al Qa'ida moest worden gegeven en bovendien dat het terreurnetwerk zo spoedig mogelijk verslagen moest worden. Zijn focus was voorstelbaar in het licht van de reactie op 9/11 en in combinatie met de angstperceptie en paranoia in de Amerikaanse samenleving (Coker 2009, 11-19). De vraag was wanneer van een overwinning kon worden gesproken. Wanneer waren de Taliban en Al Qa'ida eigenlijk verslagen? De Brits-Amerikaanse onderzoeksjournalist Andrew Cockburn stelde, "more decisive than the airstrikes were the orders to the Taliban from their longtime sponsors and overseers in Pakistan not to resist the Americans, but to retire and wait for a better day" (Cockburn 2007, 126). Met andere woorden, de Taliban waren nog niet verslagen maar trokken zich strategisch terug om de strijd op een later en beter moment voort te zetten. De Amerikanen zouden dit slechts kunnen voorkomen door dusdanig duurzame en stabiele omstandigheden te creëren dat dat gunstiger moment om de strijdbijl weer op te pakken niet aan de orde zou zijn.

Dat de Amerikanen grote, actieve betrokkenheid bij de opbouw van een post-Taliban Afghaanse staat wilden ontlopen was naïef: zo bleef een anarchistische toestand intact en daarmee grote mogelijkheden voor activiteiten van extremistische organisaties. Voor aanvang van de gewapende interventie was er geen plan om van de eerste fase van Tilly's staatsvormingsproces over te gaan naar de fasen 2 en 3. Het vinden van een zwaartepunt in de Afghaanse veldtocht werd bemoeilijkt door de fundamenteel verschillende inzichten van het Pentagon en het State Department, waardoor Bush voor een duivels dilemma werd gesteld. De situatie in Afghanistan noodzaakte in de optiek van Powell tot stabilisatie, staatsvorming en een langetermijnaanpak. Rumsfeld zag daarentegen het verslaan van Al Qa'ida als het fundamentele doel (Feith 2008, 47-87). Afghanistan zou in de optiek van Rumsfeld niet meer zijn dan een (tijdelijk) front in de War on Terror, waarbij hij de neoconservatieve agenda onderschreef, die bepaalde dat de belangen in Afghanistan veel kleiner waren dan die in Irak (Colodny en Shachtman 2009, 385-401). Het verslaan van Al Qa'ida in Afghanistan was, in de optiek van Rumsfeld, niet meer dan een (beheersbaar) militair probleem; in Irak moesten werkelijk vitale Amerikaanse belangen veilig worden gesteld.

Dat er in lijn met de doelstellingen van de gewapende interventie stabilisatieoperaties moesten worden uitgevoerd onderschreef Bush wel. Hij hamerde er echter op dat dit vooral een taak van de Afghanen zelf zou zijn, met steun van een 'coalition of the willing' en de

internationale gemeenschap waar het de (economische) wederopbouw betrof (Woodward 2003, 310, Rashid 2008, 74). Coalitiepartners waren echter aanvankelijk niet bereid de Amerikanen diepgaand en structureel te hulp te schieten, ondanks het feit dat het bijstandsartikel 5 van het NAVO-verdrag van toepassing was. De belangen in Afghanistan en in de regio waren voor de meeste bondgenoten klein en bovendien was er, toen de meer emotionele reacties op 9/11 geluwd waren, een heftige discussie gaande of het bijstandsartikel wel gold in dit soort omstandigheden.[25] Daarnaast stak het de NAVO-landen dat ze niet of nauwelijks bij de besluitvorming betrokken werden, maar slechts geacht werden manschappen en middelen te leveren.

5.5.2 Militair-strategisch niveau

Op basis van de politiek-strategische doelstellingen werd operatie Enduring Freedom uitgevoerd. Bush keurde op 2 oktober de plannen voor de gewapende interventie goed, die in alle haast waren opgesteld door generaal Tommy Franks, commandant CENTCOM. Er zouden, opmerkelijk genoeg[26], sinds 1993 geen Amerikaanse contingency plannen meer aangepast zijn (Franks 2005, 251, Lamberth 2005, 59). In ieder geval moest CENTCOM alle aandacht richten op het 'uitvoerbaar maken' van de interventieplannen en -doelstellingen; een eventuele planning voor een consolidatie van het militaire succes of de stabilisatie van post-Taliban Afghanistan was van latere zorg, als het al een militaire taak zou zijn (Franks 2005, 249-282, Maloney 2007, 37, Wright 2010, 43-51).[27] Dit werd verder bemoeilijkt omdat van integratie tussen het State Department en het Pentagon op werkvloerniveau nauwelijks sprake was en er ook weinig samenwerking was tussen de Amerikanen en hun coalitiepartners (Franks 2005, 357). Haast was geboden bij een militaire actie in het kader van het vergelden van 9/11 nu de situatie rijp was: de inzet van het luchtwapen, gecoördineerd door

25 Bij veel coalitiepartners heerste de indruk dat de stabilisatie en wederopbouw van Afghanistan te zeer ondergeschikt zou worden aan de belangen in de War on Terror. Uitspraken van bijvoorbeeld Rumsfeld tijdens een interview bij de Amerikaanse TV zender C-Span op 8 januari 2002 bevestigen dit. Op de vraag wanneer er sprake zou zijn van een volledige politieke overwinning antwoordde Rumsfeld (US Department of Defense 2002): "First, with respect to Afghanistan (…) that is to have the Taliban no longer influencing the government of Afghanistan, and that's been achieved. And second to capture or kill the senior leadership of the Taliban, and that has not yet been accomplished, although pieces of it have been. And, third, to capture or kill al Qaeda at all levels, so that they cannot go around the world killing more Americans or our friends and allies. With respect to the war on terrorism across the globe, the task is to see that the terrorist networks are rooted out, and that the countries that harbor terrorists no longer harbor terrorist networks." De Amerikaanse focus lag dus op de uitschakeling van het leiderschap van de Taliban en Al Qa'ida. De Amerikaanse beleidsdoelstellingen moesten bijdragen aan de vernietiging van terroristische netwerken wereldwijd. Deze primaire beleidsdoelstellingen benoemde Bush in zijn State of the Union Address op 29 januari 2002 en verwoordde hij in de National Security Strategy (2002).

26 De opmerkelijkheid vloeit voort uit het feit dat de situatie in Afghanistan en de regio al jarenlang aan het afglijden was, het in de Amerikaanse ogen verwerpelijke en extremistische Taliban-regime sinds de tweede helft jaren '90 een van de grootste vijanden van de Amerikaanse veiligheid herbergde (Al Qa'ida) en eind jaren '90 en met name vanaf 2001 Afghanistan ook nadrukkelijk een inzetoptie zou zijn voor het Pentagon – te meer omdat de vrees bestond dat onrust in de Pakistaanse regio, c.q. in het Zuid Aziatisch regionaal veiligheidscomplex, over zou kunnen slaan naar het met kernwapens bewapenende Pakistan.

27 De facto was Enduring Freedom al eerder gestart met intensivering van speciale, geheime operaties onder de codenaam Jawbreaker en het synchroniseren van CIA-operaties met die van (militaire) Special Forces-eenheden die toen al een paar weken aan de gang waren (Berntsen en Pezzullo 2005, 89-91, Coll 2005, 466-472, Schroen 2005, Jones 2009). Deze operaties betroffen de voorbereiding van de militaire operaties en vormden de eerste fase van het plan van de commandant CENTCOM, generaal Franks.

speciale eenheden, lag daarom het meest voor de hand (Lamberth 2005, 60-61, Feith 2008, 112).

Het plan van Enduring Freedom viel uiteen in vier fasen. In de eerste fase werden voorbereidende operaties uitgevoerd. In de twee daaropvolgende fasen werden met behulp van speciale eenheden en luchtoperaties de (grond)offensieven van de Noordelijke Alliantie ondersteund om Al Qa'ida te vernietigen en het Taliban-regime omver te werpen – waarbij overigens geen Amerikaanse grondtroepen zouden worden ingezet. In de vierde en laatste fase werden de 'decisive combat operations' uitgevoerd door een kleine coalitietroepenmacht van ongeveer 12.000 man onder Amerikaans commando. Daarna, maar buiten Enduring Freedom, zou het militaire succes geconsolideerd worden met de stabilisatie en wederopbouw van Afghanistan onder leiding van een sterke internationale coalitie. Deze coalitie moest beslist geen bezettingsmacht worden, maar slechts de negatieve vrede bewaken en indien nodig het staatsvormingsproces ondersteunen (Avalon Project 2001, Franks 2005, 251-252). Franks verwachtte dat Afghanistan in zo'n drie tot vijf jaar een stabiele, functionerende en democratische (rechts)staat zou zijn, maar dat maakte geen deel uit van de militaire planning. De Amerikaanse militaire strategie focuste zich op de vernietiging van Al Qa'ida in Afghanistan en het omverwerpen van het Taliban-regime.

5.5.2.1 Zwaartepunt?

Bij de planning van Enduring Freedom werd geen onderscheid gemaakt tussen het verslaan van Al Qa'ida en het omverwerpen van het Taliban-regime: het politiek-strategische probleem werd immers in militair-operationele termen gedefinieerd. Franks hanteerde een conventionele, militaire benadering van de terroristische dreiging, waarbij de uitschakeling van het leiderschap van Al Qa'ida en de Taliban met de bijhorende militaire capaciteiten van doorslaggevend effect zouden zijn op een strategische overwinning (Hammes 2004, 153-171, Feith 2008, 47-87). Door het verslaan van Al Qa'ida of de Taliban via offensieve, kinetische operaties, zou op korte termijn een militair-strategische overwinning kunnen worden behaald, omdat beide organisaties wederzijds en volledig afhankelijk van elkaar waren. Noch het belang van het (duurzaam) bestrijden van radicale, fundamentalistische en extremistische ideologieën, noch het winnen van de hearts and minds van de bevolking om het land duurzaam te stabiliseren en de maatschappelijke problemen in te dammen, waren onderdeel van de plannen van Franks (Feith 2008, 139-140). Zijn idee was dat de Afghanen zich met behulp van actieve Amerikaanse steun ontdeden van het Taliban-regime, waarmee een onomkeerbaar proces op gang zou komen. De Afghanen zouden zichzelf 'bevrijden' en zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun toekomst. Nation-building of staatsvorming was in de visie van Franks geen militair probleem. Echter, met de militaire acties kon wel een situatie worden gecreëerd die, zeker met enige buitenlandse hulp, tot een functionerende en een stabiele, democratische staat zou leiden. Gelet op de theorie van Tilly en de these van Etzioni, bedienden Franks, Rumsfeld en Bush zich van wishful thinking, omdat (extern opgelegde en versnelde) staatsvorming een weloverwogen plan en actieve en intensieve

participatie in de uitvoering vereiste. Deze wishful thinking kan echter ook worden gezien als slechts een praktische aanpak omdat de werkelijke belangen elders lagen.

Franks had militair-operationeel gezien weinig keuze. Het terrein legde grote beperkingen op aan de militaire operatie, en logistiek waren onvoldoende middelen in de regio beschikbaar voor een conventioneel Amerikaans offensief. Daarnaast waren er op inlichtingengebied grote lacunes en wilde de Amerikaanse National Security Council zich in de wereldwijde War in Terror niet louter committeren aan Afghanistan (Franks 2005, 315, 324, Feith 2008, 47-87, Jones 2009, 127). Bovendien was er weinig politiek en maatschappelijk draagvlak voor een forse, harde en langdurige Amerikaanse troepeninzet die de stabilisatie en ondersteuning van het Afghaanse staatsvormingsproces met zich mee zou brengen. Het Vietnam-syndroom doolde nog steeds rond in de Verenigde Staten en er heerste angst om, net als de Sovjets en Britten voorheen, in een moeras te worden gezogen.[28] Gedurende de uitvoering van Enduring Freedom werd in de winter van 2002 toch langzaam maar zeker onderkend dat meer gedaan moest worden dan het louter verslaan van Al Qa'ida; hoe, wat en in hoeverre, waren toen nog onbeantwoorde vragen in de Amerikaanse plannen. De toenmalige onderminister van Defensie, Douglas Feith, vatte het als volgt samen (Feith 2008, 148-149):

> "President Bush knew that strategic success in Afghanistan requires more than overthrowing the Taliban. If reconstruction failed, Afghanistan could once more become a safe haven for al Qaida or other terrorists. America's reputation for effective action would suffer, and other countries would be less willing to cooperate with us. If reconstruction succeeded, however, in producing a reasonably stable and friendly representative government our interests would be served not only in Afghanistan but globally. Such success could help counter the appeal of extremist ideologies that motivated our terrorist enemies."

5.5.3 Operationeel niveau

Op het operationele niveau wordt uitvoering gegeven aan de militair-operationele strategie. Hiervoor geldt dat militaire successen slechts betekenis hebben als ze bijdragen aan de doelstellingen op het politiek-strategische niveau – de uitschakeling van de internationale terroristische dreiging. Het zwaartepunt van de militaire operatie lag in 2001 bij de vernietiging van Al Qa'ida (Franks 2005, 257-262, Feith 2008, 135). Het Taliban-regime hoefde niet te worden uitgeschakeld, behalve als 'facilitator' of ondersteunende factor van Al Qa'ida.[29] Anders geredeneerd, de Taliban zou door kunnen regeren wanneer de steun aan Al Qa'ida werd ingetrokken. Echter, gaandeweg de uitvoering van Enduring Freedom werd de political endstate door Bush nadrukkelijker gedefinieerd. Afghanistan mocht überhaupt geen thuishaven voor terroristen worden, waardoor een volledige regimewisseling noodzakelijk werd

28 Zie bijvoorbeeld Apple 2001. Vooral op internet waren er vele blogs met dit thema, waar zeer actief op werd gereageerd.

29 Het ultimatum van Bush op 20 september 2001 aan de Taliban stelt, "The United States of America makes the following demands on the Taliban: Deliver to the United Stated authorities all the leaders of al Qaeda who hide in your land, (…) close immediately and permanently every terrorist training camp in Afghanistan, and over every terrorist, and every person in their support structure, to appropriate authorities."

geacht en daarmee een Amerikaanse rol in de staatsvorming in het post-Taliban tijdperk (Feith 2008, 133-135). Dit was een wezenlijke uitbreiding van de opdracht; het was de vraag wie voor deze taak verantwoordelijk zou zijn en welke plannen ervoor bestonden. De verschillen van inzicht tussen het Pentagon en het State Department werkten in dit opzicht op zijn minst vertragend; van een geïntegreerde benadering, planning en uitvoering was geen sprake.[30]

Het plan voor Enduring Freedom kende een typisch en simpel militair concept, dat analoog en parallel aan het politiek-strategische plan in vier fasen was onderverdeeld (Franks 2004, 268-272).[31] In fase 1 werden de militaire operaties voorbereid (preparation of the battlefield). In fase 2 en 3 werd het militaire succes behaald door de vernietiging van Al Qa'ida-structuren, de terroristische trainingskampen en de militaire capaciteit van de Taliban. De Amerikanen richtten zich in de tweede fase op de coördinatie van de campagne, synchronisatie van operaties en de ondersteuning van het grondoffensief van de Noordelijke Alliantie via de inzet van speciale eenheden, luchtoffensieven en inlichtingensteun. Hieraan werd in fase 3 ten behoeve van de decisive combat operations een kleine coalitie-troepenmacht toegevoegd om Al Qa'ida daadwerkelijk te vernietigen. In fase 4 vond de consolidatie plaats, de crux van iedere militaire operatie, maar wat die in Enduring Freedom inhield werd gaandeweg de uitvoering van de operatie steeds onduidelijker.

De operatie zelf werd door Franks aangestuurd vanuit het CENTCOM-hoofdkwartier in Tampa, Florida. Er werd geen apart Afghanistancommando opgericht omdat de Amerikaanse militaire betrokkenheid op de grond daarvoor te beperkt was en de voorbereidingstijd te kort. Franks was hiermee zowel militair-strategisch als militair-operationeel commandant. Dit gaf frictie in de aansturing van de operatie. Wel werd de luchtcomponent vanuit het Combined Air Operations Center (CAOC) in Saoedi-Arabië geleid. Ondanks het feit dat de operaties werden aangestuurd vanuit diverse delen van de wereld, waren de reactietijden kort; gesproken werd over een 'sensor-to-shooter data cycle time' of 'kill chain' in secon-

30 Douglas Feith karakteriseerde in zijn memoires de houding van Rumsfeld ten opzichte van de nation-building-opdracht als volgt (Feith 2008, 133): "Another matter was the shaping of Afghanistan's post-Taliban leadership. This question received a good deal of interagency attention, but not from Rumsfeld. Experts in the Policy office knew something about Afghan history and key personalities and we sent the Secretary analyses and reports, but he stayed aloof from Afghan domestic politics. US officials, he told me, weren't well suited to try to pick other countries' leaders. When a situation was fluid, as in Afghanistan after the ouster of the Taliban regime, Rumsfeld believed that leaders would emerge by a kind of natural process of interactions among the locals. He seemed to be implying an analogy to the economic marketplace, where the Adam Smithian 'invisible hand' raised good products above the rest. Rumsfeld made it a principle that the United States should not try to 'pick potential winners' (as he put it) in other countries. But this was his personal view, and other officials, especially in other departments and agencies, showed no such restraint. As a result, the Defense Department ultimately had far less influence over such matters than did other parts of the US government."

31 Voor details zie Franks (2004, 268-272). Phase 1: Set conditions and build forces to provide the National Command Authority with credible military operations. Commander's intent: lay the groundwork for the operation and arrange basing rights. Phase 2: Conduct initial combat operations in Afghanistan and continue to set conditions for follow-on operations. Commander's intent: prepare the battlefield by conducting a bombing campaign and infiltrate in Special Forces units. Phase 3: Conduct decisive combat operations in Afghanistan, continue to build coalition and conduct operations across the area of operations. Commander's intent: defeat the enemy and bringing in American troops to eliminate pockets of resistance. Phase 4: Establish capability of coalition partners to prevent the reemergence of terrorism and provide support for humanitarian assistance projects.

den.[32] Ondanks de technologische mogelijkheden was er een moeizame commandorelatie tussen het CAOC en CENTCOM, evenals tussen CENTCOM en het Pentagon (Lamberth 2005, 295-311).

Het synchroniseren van intenties en prioriteiten bleek in de praktijk lastig (Franks 2005, 288). Enerzijds was het gebrek aan persoonlijk contact op de hoogste niveaus hier debet aan en bleken de beperkingen van videoteleconferenties, anderzijds was de directe, intensieve betrokkenheid van Rumsfeld een 'operationeel probleem' – de diverse staven worstelden met het operationele micromanagement door het Pentagon (Wright 2010, 86-88). De operatie was dusdanig politiek gevoelig en de communicatiemogelijkheden waren zo goed, dat Rumsfeld een groot deel van de operationele besluitvorming naar zich toe trok – en de militaire commandanten dus nauwelijks ruimte voor eigen initiatief gaf. Er werd gesproken van 'centralized execution' – in de wandelgangen 'political fighting micromanagement' genoemd. Het voordeel was dat op die manier een operatie in korte tijd uitgevoerd kon worden en in de Verenigde Staten politiek beheersbaar gehouden, maar er waren zeker na de initiële operaties beperkingen (Lamberth 2005, 324-335, 343-357). Het nadeel was dat door de continue bijstellingen op het hoogste niveau het voor de ondercommandanten steeds lastiger werd om volgens de intentie van hun naast-hogere commandanten te handelen (Lamberth 2005, 319, Wright 2010, 317). Naarmate de operatie vorderde gingen de diverse niveaus steeds meer met elkaar uit de pas lopen.

De operaties in de tweede fase van Enduring Freedom verliepen aanvankelijk moeizaam. De opmars ging traag, maar toen Mazar-e Sharif eenmaal viel op 9 november, ging het snel (Lamberth 2005, 73-161, Naylor 2005, Maloney 2007, 35-52, Rashid 2008, 80-83, Wright 2010, 71-92). Echter, hoe zuidelijker de offensieven kwamen, hoe groter de Taliban- en Pashtuntegenstand tegen de opmars van vooral de Noordelijke Alliantie van niet-Pashtunen werd (Wright 2010, 93-125). Franks sprak eind 2001 niettemin van een historische overwinning toen Kandahar op 9 december viel en Mullah Omar vluchtte. Franks meende dat dit de 'beginning of the end' was en liet Afghanistan verder aan zijn tweede man over om zichzelf verder op Irak te kunnen concentreren (Franks 2005, 315).

Of het inderdaad the beginning of the end was, viel te betwijfelen. De Taliban en Al Qa'ida hadden zich teruggetrokken en verschanst in het onherbergzame grensgebied met Pakistan – met name in het Tora Bora gebergte in Nangarhar (Jones 2009, 98-100). Het optreden was hier moeilijk en gecompliceerd, zo als bijvoorbeeld bleek uit operatie Anaconda[33]. Noch Al Qa'ida, noch de Taliban waren daarom beslissend verslagen en dit was ook niet op korte

32 De verbeteringen en mogelijkheden op het gebied van wereldwijde communicatie, datatransfer en Intelligence, Surveillance and Recognition (ISR) zijn sinds 1999 spectaculair. De tijd die benodigd is voor een sensor om vijandelijke activiteit te signaleren, te rapporteren aan een commandocentrum en vervolgens tot een aanval te besluiten is zo geavanceerd (en geautomatiseerd) dat de tijd om deze kill chain te doorlopen steeds korter werd. Tijdens operatie Allied Force, boven Servië in 1999, bedroeg de kill chain nog uren, soms dagen. Zie verder Lamberth 2005, 253-258, 294.

33 Het betrof een zware, in de opzichten van sommigen, dubieuze operatie die van 2 tot 19 maart 2002 plaatsvond in de Shah-e Kot vallei, ten zuiden van Gardez (Paktia) tegen zo n 800 Al Qa ida- en Taliban-strijders. Het zware terrein en de moeizame lucht-lucht- en lucht-grondcoördinatie bleken er debet aan dat omvangrijke Amerikaanse eenheden ingezet moesten worden om een kleine groep Taliban te kunnen verslaan.

termijn te verwachten (Hastert 2005, Lamberth 2005, 163-231, Maloney 2007, 53-54, Rashid 2008, 97-99, Wright 2010, 127-180).

Door de extreme operationele omstandigheden en politieke beperkingen was het voor de relatief kleine Amerikaanse gevechtseenheden in de derde fase van Enduring Freedom niet mogelijk decisive combat operations uit te voeren (Feith 2008, 136-137). De Amerikaanse onderzoeker van het US Training and Doctrine Command, Donald Wright – die Enduring Freedom uitgebreid en diepgaand onderzocht – concludeerde (Wright 2010, 120-121):

> "The Taliban and al-Qaeda were actually better suited to unconventional tactics rather than the conventional operations they tried to conduct [toen ze zich moesten verdedigen in de eerste twee fasen van Enduring Freedom, AW]. Once driven out of or otherwise freed from fixed positions, they would become a more potent fighting force. No longer would they have to wait for attacks against them; they could seize the initiative, at least locally, deciding where and when to attack. This transformation of the Taliban and al-Qaeda from conventional fighters to unconventional began at Tora Bora. Bin Laden, Mullah Omar, and their military commanders realized that they could not stand up to US military and melted into the mountains of southern and eastern Afghanistan and the tribal regions of Pakistan to escape. In these sanctuaries they would begin to reconstitute and eventually sally forth to strike US and Coalition forces then disappear back into the mountains to blend in with the local population."

Uiteindelijk verdwenen de Taliban- en Al Qa'ida-strijders in het onherbergzame Pakistaans-Afghaanse grensgebied en gingen ze de directe confrontatie met de Amerikaanse eenheden zoveel mogelijk uit de weg (Bergen 2011, 68-85). Het was de vraag of ze daarmee ook hun wil om te vechten hadden opgegeven, wat indicatief zou zijn geweest voor een overwinning.

5.5.3.1 Militair succes?

Het is zeer de vraag of Franks eind 2001 inderdaad militair succes kan claimen. Uiteindelijk gaven Al Qa'ida en de Taliban zich niet gewonnen. De operaties in het Tora Bora gebergte waar de harde kern van Al Qa'ida via bergpassen naar Pakistan kon vluchten, waren karakteristiek voor het Amerikaanse optreden: groot vertrouwen in het eigen luchtwapen en de Afghaanse medestrijders, gecombineerd met grote terughoudendheid de eigen infanterie in te zetten (Feith 2008, 136-137, Tomsen 2011 608-610).[34] Tot een beslissende slag komt het niet. De Amerikaanse onderzoeksjournalist Peter Bergen merkt op (Bergen 2011, 81):

34 Bergen merkt op dat de Amerikaanse strijdkrachten te maken hadden met ernstige militair-operationele beperkingen, maar ook dat vertrouwd werd op de Pakistani als het ging om het vernietigen van Al Qa'ida- en Taliban-eenheden en kopstukken aan de Pakistaanse kant van de grens (Bergen 2011, 73-74). Wat de operaties van Franks aan de Afghaanse kant van de grens betreft, hij vertrouwde te zeer op het luchtwapen in een steeds meer onconventioneel getinte strijd c.q. hij werd gedwongen te vertrouwen op het luchtwapen omdat eenheden onvoldoende voorhanden waren in het theater. De gruwelen van Amerikaanse Daisy Cutter- en Cave Buster-bommen spreken boekdelen, maar leverden weinig op. De effectiviteit van dit soort wapens in het uiterst moeilijk toegankelijk terrein kan worden betwijfeld, zeker tegen een onconventioneel optredende tegenstander die zich bovendien verschanst onder de bevolking. Het effect van deze bommen is zeker negatief als er in algemene zin een gebrekkige inlichtingenpositie is.

> "The Pentagon's reluctance to send more soldiers to Tora Bora arose out of a combination of factors: fear of offending the Afghan warlords in eastern Afghanistan; worries about replicating the Soviet debacle in Afghanistan; concerns about the difficult terrain; and an unwillingness to take casualties. However, given that only three months earlier some three thousand Americans had died on 9/11 and that al-Qaeda's leaders and hundreds of the group's foot soldiers were now all concentrated at Tora Bora, the Pentagon's reluctance to commit more American boots on the ground is a decision that historians are not likely to judge kindly."

Ondanks het feit dat er een, naar omstandigheden, redelijk aantal Amerikaanse infanteristen in het Afghaanse theater of in de regio voorhanden waren, werden ze niet of nauwelijks ingezet om een beslissende slag te leveren op andere plekken waar Al Qa'ida of de Taliban zich concentreerden (Rashid 2008, 91 en 98-100, Bergen 2011, 80-85). Dit werd overgelaten aan het Amerikaanse luchtwapen en de Afghaanse eenheden. Zoals voorzien in de Enduring Freedom plannen, hadden de decisive combat operations op de grond echter wel door Amerikaanse eenheden moeten plaatsvinden. De Afghaanse krijgsheren claimden nu het militaire succes naar de Afghaanse bevolking toe. Ze wilden het bovendien verzilverd zien in een respectabele positie in het post-Taliban Afghanistan. Maar bovenal verstevigden ze hun positie binnen de eigen achterban met alle gevolgen vandien voor het staatsvormingsproces dat zou volgen. De opmerking van Feith is terecht: "Afghanistan is easier to topple than rebuild" (Feith 2008, 140). Het plaatst vraagtekens bij het "Afghan model of warfare" (Biddle 2006).[35]

Er werd geen beslissende slag geleverd met de Taliban en Al Qa'ida: hun eenheden waren daarvoor te zeer verspreid en schakelden gaandeweg over op onconventionele, guerrillaachtige tactieken. Ze werden weliswaar zwaar aangepakt en met flinke schade en verliezen geconfronteerd, maar konden grotendeels ontvluchten. In Pakistan werden ze – in tegenstelling tot de Amerikaanse aannames – door het Pakistaanse leger met rust gelaten. Overigens stond deze 'Great Escape' via het onherbergzame grensgebied niet op zichzelf. Ahmed Rashid wijst op de vlucht via Kunduz (in het noorden van Afghanistan) waar per vliegtuig, "(…) more foreign terrorists escaped (…) than made their escape later from Tora Bora" (Rashid 2008, 93). Het feit dat Al Qa'ida (inclusief Bin Laden) en de Taliban zich konden terugtrekken en er geen beslissende slag werd geleverd is een grondige miscalculatie van Franks (Tomsen 2011, 604-613).

Na de terugtrekking van de Taliban en Al Qa'ida werd het belangrijk om het militair-operationele succes te consolideren in de vierde fase, om te voorkomen dat ze nog enige rol

35 Biddle omschrijft het Afghan Model of Warfare als (Biddle 2006, 161-162): "The 2001 Afghanistan campaign toppled the ruling Taliban regime without a large US ground force commitment (...) [giving] rise to the 'Afghan model' of warfare, in which indigenous allies replace American conventional ground troops by exploiting U.S. airpower and small numbers of American special operations forces (SOF)." Biddle merkt op dat de Afghan Model of Warfare alleen werkt onder specifieke omstandigheden: "Only allies with skills and motivation that approximate their enemy's will suffice. Inept or ill-motivated allies cannot realize the potential of US airpower and SOF against competent enemies, whether in the first world or anywhere else. As many prospective allies are even less skilled than their state opponents, this implies many fewer opportunities for the model to produce Afghanistan's results. This disagreement is important. The wrong perception of the Afghan model's applicability could produce policy failure, an ill-structured military, or lives needlessly lost in misbegotten wars."

van betekenis zouden kunnen spelen. Echter, Al Qa'ida en de Taliban likten hun wonden, kwamen op krachten en gingen, gelet op hun politieke en strategische doelstellingen, onvermijdelijk de strijd weer aan. Vanaf het eerste moment lag er daarom een tikkende tijdbom onder het Afghaanse vredes- en staatsvormingsproces. Enduring Freedom was militair gezien misschien spectaculair, maar een mislukking omdat de intenties en doelstellingen niet werden gehaald door het uitblijven van de consolidatie van het militaire succes op het slagveld.

5.5.3.2 Beperkte consolidatiemogelijkheden?

Hoe simpel het concept van Enduring Freedom ook oogt en hoe groot de technologische mogelijkheden ook waren om een militaire campagne te voeren; in de consolidatie bleken het beperkte voortzettingsvermogen en het ontbreken van een concrete consolidatiedoelstelling de limiterende factoren (O'Hanlon 2002, Wright 2010, 57-70). De militaire logistiek, het weer, het terrein en het Amerikaanse buitenlandsbeleid bepaalden de grenzen van de mogelijkheden (Lamberth 2005, 62-72). Bush sprak meerdere malen zijn intentie uit om de Amerikaanse betrokkenheid in Afghanistan beperkt te houden, waarschijnlijk zonder te beseffen wat dit voor gevolgen zou hebben. Immers, een bestuursapparaat ontbrak volledig in de totaal verwoeste Afghaanse staat, net als een functionerende (legale) economie en een geweldsmonopolie – laat staan Afghaanse middelen om dit laatste te handhaven.

Indien het de bedoeling zou zijn de Afghanen een zo groot mogelijke verantwoordelijkheid, of zelfs ownership, te geven over het staatsvormingsproces, dan zouden vanuit theoretisch perspectief in de derde fase van Enduring Freedom de voorbereidingen moeten worden getroffen voor een regimewisseling in de vierde fase (waarvoor Afghaanse partijen al voor de interventie zouden moeten zijn gereed gemaakt). Het in de eerste twee fasen geboekte militaire resultaat kan dan leiden tot duurzaam langetermijnsucces (Duyvesteyn 2010, 262-263).

Voor de regimewisseling in de vierde fase zou in de Afghaanse omstandigheden (met meerdere, diverse en uiteenlopende partijen) het creëren van een Mutually Hurting Stalemate (MHS) voordelig zijn om verandering af te dwingen (zie paragraaf 1.4.1). De interveniënt schakelt hierbij cruciale militaire functies van de tegenstander effectief en efficiënt uit en buit de ontstane situatie diplomatiek uit. De windows of opportunity zijn in dergelijke omstandigheden kort, waardoor het nadrukkelijk nodig is geïntegreerd samen te werken door militairen en diplomaten. In dergelijke Effect Based Operations moeten de te behalen doelstellingen op alle niveaus duidelijk zijn om de diplomatieke en militaire operaties te kunnen focussen en te synchroniseren. Met zo'n aanpak was geen rekening gehouden in de planning en voorbereiding van Enduring Freedom, laat staan dat er een gedegen kennis was van de heersende omstandigheden, mogelijkheden en beperkingen voor staatsvorming om deze vervolgens (direct of zo spoedig mogelijk) te kunnen afghaniseren. De Amerikaanse focus lag op het verslaan van Al Qa'ida (kortetermijnsucces), niet op het creëren van een stabiel Afghanistan (langetermijnsucces).

Bush was, zoals eerder gesteld, door de 9/11-aanslagen gedwongen snel en hard te reageren: hij koos voor een militaire veldtocht in Afghanistan. Dit kwam neer op een harde militair-operationele aanpak met de daarbij behorende signaalwerking van 'targeted killing' van high value targets (leiders, geconcentreerde enclaves en militaire capaciteiten) en spectaculaire militaire resultaten (Berntsen en Pezzullo 2005, Franks 2005, 296-305, Schroen 2005). Echter, of een dergelijke strategie zou bijdragen aan het behalen van de politiek-strategische doelstellingen en de basis zou leggen voor een vredes- en staatsvormingsproces was niet aan de orde bij de militaire plannenmakers. Het vaak geroemde militair-operationele succes van Enduring Freedom moet dan ook worden genuanceerd.[36]

Begin december 2001 was de Taliban verjaagd of vertrokken en bood deze geen tegenstand meer. Maar daarmee had de Taliban zijn wil om te vechten nog niet opgegeven, integendeel. De claim van Franks op een historische overwinning was voorbarig. Immers, de crux van de consolidatie was een succesvolle regimewisseling en een functionerende staat waarmee de Taliban effectief verslagen zou zijn en waardoor Al Qa'ida of andere extremistische groeperingen niet meer konden gedijen in Afghanistan. Voor die regimewisseling was het niet alleen nodig een nieuwe leider en een nieuwe regering te installeren, maar ook de staat en de economie weer snel en volledig op te bouwen. Haast én effectieve hulp waren noodzakelijk. Afghanistan verkeerde in anarchie en werd gedomineerd door een schare van goed bewapende krijgsheren met slechts een sterke eigen lokale en regionale agenda.

5.6 Vredesbesprekingen

Uitgangspunt in de besprekingen over de toekomst van de Afghaanse staat, was het idee de Afghanen zelf een zo groot mogelijke rol te laten spelen opdat Afghanisering en een Afghaans staatsvormingsproces mogelijk zouden zijn. Direct na 9/11 werd de voormalige speciale VN-vertegenwoordiger voor Afghanistan, Brahimi (die uit frustratie was opgestapt in oktober 1999), vanwege zijn kwaliteiten en kennis gevraagd terug te keren om het vredes- en stabilisatieproces vorm te geven dat zou volgen op Enduring Freedom. De mogelijkheden ervoor waren gebaseerd op Resolutie 1378 (14 november 2001). Deze riep op tot een centrale rol voor de Verenigde Naties in de vorming van een transitieregering, het sturen van peacekeepers om stabiliteit te bevorderen en vooral om (humanitaire) hulp mogelijk te maken na jaren van mislukte oogsten, de deplorabele staat van de economie en de vernietiging van veel infrastructuur.

In Bonn (Petersberg) vond van 27 november tot 6 december 2001 een (vredes)conferentie plaats, waarvoor de Verenigde Naties de belangrijkste Afghaanse (anti-Taliban) facties uitnodigde die meewerkten aan het succes van Enduring Freedom. Slechts een beperkt aantal leiders en facties nam deel aan de conferentie; een groot aantal Afghaanse groeperingen voelde zich genegeerd en ondergewaardeerd. De doelstelling van de conferentie was twee-

36 Smith merkt in meer algemene zin op dat (Smith 2005, 377), "If one is using force only to defeat his [the enemy's] actions, without a goal of one's own to give direction to one's efforts, then by virtue of his strategy of operating amongst the people, of provocation and propaganda of the deed, one's actions are as likely as to reinforce the opponent's position rather than weaken it."

ledig. Enerzijds moesten de benodigde middelen voor het stabilisatie-, wederopbouw- en staatsvormingsproces geïnventariseerd worden (donorconferenties volgden later), anderzijds moest een plan uitgewerkt worden dat moest voorkomen dat in het machtsvacuüm na de val van de Taliban eenzelfde situatie zou ontstaan als begin jaren '90 na de val van Najibullah (Dobbins 2008, 77-97, Feith 2008, 133-135, Maley 2009, 224-228).

De besprekingen in Bonn stonden niet op zichzelf. Ze pasten in een lange reeks van diplomatieke overleggen die sinds eind jaren '90 gaande waren. Naast initiatieven vanuit de Verenigde Naties waren er sinds 1999 de besprekingen van de '6+2 groep': het betrof de aan Afghanistan grenzende landen plus de Verenigde Staten en Rusland. In een overleg van deze groep en in een open debat in de Veiligheidsraad werd op 13 november 2001 in New York gesproken over de concrete aanpak van het vredes-, stabilisatie- en staatsvormingsproces (Rashid 2008, 53-56, Maley 2009, 224). Tijdens deze bijeenkomst bleek draagvlak te bestaan voor het idee van de vorming van een voorlopige interim-regering van representanten van de grootste etnische en regionale gemeenschappen. Deze overgangsregering moest plannen opstellen voor de overgang naar een vertegenwoordigende democratie. Het plan zou door een Loya Jirga (een grote volksraadpleging, hierover later meer) moeten worden goedgekeurd, die mandaat gaf tot voorbereiding van een grondwet die in een tweede Loya Jirga zou worden goedgekeurd. In ieder geval kon de Verenigde Naties deze bijeenkomst pas na 13 november (formeel) organiseren. Behalve dat met de Bonn-conferentie slechts richting werd gegeven aan de toekomst van Afghanistan en wat de concrete invulling betreft dat pas in een later stadium zou gebeuren, werden de International Security and Assistance Force (ISAF) en de UN Assistance Mission in Afghanistan ingesteld, en werd de basis gelegd voor diverse donorconferenties om het staatsvormingsproces te ondersteunen.

5.6.1 Bonn-conferentie

In de Bonn-conferentie stonden het democratiseringstijdpad en het plan voor de vorming van de Afghaanse staat, na de val van de Taliban, op de agenda. De doelstelling was dat Afghanistan een stabiel land moest worden, dat niet meer ten prooi kon vallen aan Al Qa'ida, de Taliban of andere extremistische groepen. Wat er uiteindelijk ook in Bonn werd besloten, het was per definitie twijfelachtig: in de preambule van het Bonn-akkoord onderkenden de 32 Afghaanse deelnemers dat zij het Afghaanse volk slechts ten dele vertegenwoordigden.[37] De Afghaanse afgevaardigden waren in vier uiteenlopende groepen verdeeld: de Noordelijke Alliantie, de Rome-groep, de Cyprus-groep en de Peshawar-groep. De Noordelijke Alliantie en de Rome-groep (royalisten) hadden beide elf afgevaardigden; de door Pakistan gesteunde Peshawar-groep en de door Iran gesteunde Cyprus-groep[38] ieder vijf. De Taliban ontbraken.

37 Behalve dat een groot aantal bevolkingsgroepen niet vertegenwoordigd was, behoorden tot de afwezigen vertegenwoordigers van de Taliban, president Rabbani, ex-koning Zaher Shah, de toekomstige (interim-)president Karzai en Dostum.

38 Hekmatyar speelde de hoofdrol in de door de Iraniërs gedomineerde Cyprus-groep. Tot medio jaren 90 werkte hij nauw met de Pakistani samen. Deze overstap was an sich al opmerkelijk, maar ook dat hij als fundamentalistische soenniet een hoofdrol speelde in de vooral shi'ietische Cyprus-groep. Echter, als de denkbeelden van Hekmatyar en de agenda van Iran

Onder de interveniënten was verdeeldheid. Voor de Amerikanen, die de facto de regie in Bonn voerden, had de voortgang in de War on Terror prioriteit. Voor de VN, een groot deel van de Europese spelers en progressieve politici zoals de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Joschka Fischer, was het belangrijkste punt de opbouw van een stabiele, moderne staat met ruime aandacht voor democratisering, verbetering van de leefomstandigheden en mensenrechten. De inbreng van de Europeanen en de VN was echter zo klein in vergelijking met die van de Amerikanen dat ze nauwelijks invloed uit konden oefenen. De uitkomst van Bonn werd daarom bepaald door de Verenigde Staten.

Het Bonn-akkoord (The Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions[39]) stelde dat er een transitieproces zou komen, waarbij er eerst een interim-regering werd ingesteld (onder leiding van Hamid Karzai) die de verantwoordelijkheid had een nieuwe grondwet op te stellen en binnen dertig maanden nationale verkiezingen uit te schrijven. Nadat de grondwet was vastgesteld en totdat er een gekozen regering totstandkwam, was er een transitieregering die het voorlopige bestuur van het land ter hand zou nemen. Verder werd de noodzaak onderschreven van samenwerking met de internationale gemeenschap om het vredesproces te helpen vormgeven en de problemen die voortkwamen uit criminaliteit, narcotica en terrorisme aan te kunnen pakken.

Het Bonn-akkoord bood vooral een raamwerk voor het opzetten van een sterk centralistisch georiënteerd politiek en bestuurlijk systeem (Maley 2009, 235). Het was ambitieus, waarbij men zich kon afvragen in hoeverre een dergelijk systeem paste in de Afghaanse bestuurlijke traditie waarin de regio's in de praktijk een aanzienlijke mate van autonomie hadden – overigens zonder een federalistische staat na te streven. Het Bonn-akkoord zette in op het uitvoeren van een 'geafghaniseerd' proces, waarin twee processen gelijktijdig werden gestart: een vredesproces en een staatsvormingsproces.

Het idee was dat de langetermijneffecten zouden worden behaald via de wederopbouw van de staat die daarmee aanjager voor de economische en de sociale ontwikkeling zou zijn. Brede maatschappelijke veiligheid was het doel en de basis voor nationale en sociale eenheid en homogeniteit. Tevens werd gehoopt dat vele (goed opgeleide) Afghanen zouden terugkeren naar hun land. Het vredesproces was gericht op het in toom houden en disciplineren van facties om vijandelijkheden zo veel mogelijk te verhinderen. Hoe nobel deze ideeën ook waren, ze stonden en vielen met de betrokkenheid van de interveniënten en hun bereidheid middelen ter beschikking te stellen.

met elkaar vergeleken worden, dan hebben ze beide het karakter van islamisten, in tegenstelling tot de Taliban die meer Deobandi zijn en eigenlijk niets wilden weten van politiek.

39 Voor de volledige versie van het Bonn-akkoord, zie bijvoorbeeld: http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/Bonn-agreement.pdf

Het Bonn-akkoord had een sterke institutionaliseringsgerichte aanpak, waarbij achtereenvolgend periodes van 'Interim Authority', 'Transitional Authority' en 'Government' aan de orde waren. Een dergelijke aanpak was voor de interveniënt aantrekkelijk (Klep 2011, 118):

> "[deze aanpak lijkt] de vooruitgang tastbaar ('behapbaar'), zichtbaar en meetbaar te maken. Instituutsvorming wordt rechtstreeks gekoppeld aan de legitimiteit van de Afghaanse overheid. (…) Kenmerkend is dan de introductie van een tijdspad met een reeks tastbare ijkmomenten, die de interveniërende mogendheden en de betreffende staat samen aflopen."

Het probleem is echter volgens Tilly en Etzioni dat een staatsvormingsproces zich niet laat dicteren door een tijdschema, wel door handhaafbare gewelds- en belastingmonopolies, basisveiligheid en een gezamenlijk streven van de burgers een functionerende staat op te bouwen. Om dit en het staatsvormingsproces conform het Bonn-akkoord uit te kunnen voeren en zo veel mogelijk te Afghaniseren vond het zogenaamde Bonn-proces plaats.

5.6.2 Bonn-proces

De intentie van het Bonn-proces was om te voorzien in een procedure voor wederopbouw van de staat met als doel het opzetten van een breed gedragen, multi-etnische en representatieve regering. Om dit te ondersteunen werden ISAF en UNAMA opgericht (Maley 2009, 236). De International Security Assistance Force (ISAF) werd met Resolutie 1386 (20 december 2001) ingesteld. Het mandaat[40] van deze kleine vredesbewarende troepenmacht beperkte zich aanvankelijk tot de handhaving van de veiligheid in Kaboel en omgeving opdat de interim-regering en het personeel van de VN hun werk konden doen – het inperken van de macht van de krijgsheren of het afdwingen en handhaven van het geweldsmonopolie waren geen onderdeel van het mandaat. Pas later werd het mandaat van ISAF, op basis van Resolutie 1510 (23 oktober 2003) stapsgewijs vanaf 2004 uitgebreid naar heel Afghanistan, wat medio 2006 een feit was. Dit had deels praktische oorzaken, gelegen in het operationeel beschikbaar krijgen van voldoende eenheden voor ISAF, maar vooral omdat de Verenigde Staten hun handen vrij wilden hebben voor de 'Hunt on Bin Laden': Enduring Freedom was immers nog steeds in volle gang (Maley 2009, 236, Bergen 2011, 181).

Voor de VN was er slechts een beperkte, ondersteunende bestuurlijke taak weggelegd via de UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), die in Resolutie 1401 (28 maart 2002) werd vastgelegd als een "political and integrated mission, directed and supported by the UN Department of Peacekeeping Operations, to help implement the Bonn Agreement" (Margesson 2009, 3). Kofi Annan formuleerde deze rol als volgt (Annan 2002, 16): "UNAMA should aim to bolster Afghan capacity (…), relying on as limited an international presence and on as many Afghan staff as possible, (…) thereby leaving a light expatriate 'footprint'." UNAMA

40 De missie van ISAF is in resolutie 1386 gedefinieerd als: "ISAF, in support of GIRoA [Government of the Islamic Republic of Afghanistan], conducts operations in Afghanistan to reduce the capability and the will of the insurgency, support the growth in capacity and capability of the Afghan National Security Forces (ANSF), and facilitate improvements in governance and socio-economic development, in order to provide a secure environment for sustainable stability that is observable to the population".

richtte zich vooral op het toezicht houden op en het coördineren van de werkzaamheden van ontwikkelingsorganisaties. UNAMA had geen concrete of directe rol in het bestuur van het land, hoogstens een ondersteunende.[41] De werkzaamheden betroffen onderwerpen als het bevorderen van nationale verzoening; toezicht houden op het naleven van mensenrechten; het bevorderen van de rechtsstaat en gender; het verlenen van humanitaire hulp, herstel- en wederopbouwactiviteiten; het versterken van de capaciteit van het Afghaanse interim-bestuur en de ontwikkeling van instellingen van goed bestuur, recht, orde en veiligheid.

De instutionaliseringsgerichte aanpak en 'Afghan ownership' ondersteund door ISAF en UNAMA zagen er op papier misschien goed uit, in de praktijk waren de lichte VN-presentie en de kleine internationale militaire aanwezigheid niet opgewassenn tegen de omvangrijke staatsvorminguitdagingen zodat men zich kon afvragen of het fair was om al vanaf het eerste moment te 'Afghaniseren' (Maley 2009, 231-238). Immers, een elementair, functionerend bestuur moest van de grond af worden opgebouwd – kennis en kunde waren met het vertrek van grote delen van de traditionele middenklasse verdwenen – en bovendien heersten anarchistische toestanden in het land, waar machtige commandanten veelal de scepter zwaaiden. Van een geweldsmonopolie bij de staat was geen sprake. Middelen, mogelijkheden en wil ontbraken zowel bij de internationale gemeenschap als bij de Afghanen om dit af te dwingen of te handhaven. Afghanistan was de afgelopen decennia overspoeld met wapens en munitie, het vertrouwen in de overheid was bovendien tot een absoluut minimum gedaald en lokale potentaten waren geenszins van plan zomaar hun macht aan de nieuwe regering af te staan (Bhatia 2008). Tilly en Etzioni hebben aangegeven hoe essentieel het geweldsmonopolie en basisveiligheid zijn om aan de bevolking vertrouwen in de toekomst van de staat te geven. Maley onderstreept dit: "Once the environment is a safer one, working together for the achievement of some superordinate goal can rebuild trust between individuals. Social capital does result from diktat: it is a product of iterated engagement between actors who learn that it is beneficial to cooperate" (Maley 2009, 232). Door niet van meet af aan sterk in te zetten op veiligheid, vertrouwen en sociaal kapitaal, is het lot van het staatsvormingsproces vanaf het eerste moment dubieus.

5.7 Conclusie

Tommy Franks claimde medio december 2001 een historische overwinning. Hij beschouwde het als zijn opdracht de terroristische daden van 9/11 te vergelden door Al Qa'ida in Afghanistan te verslaan en het Taliban-regime af te zetten. Maar ook de consolidatie van militair succes is een fundamenteel onderdeel van een militaire operatie. Enduring Freedom stopte met andere woorden niet met het verdrijven of verslaan van Al Qa'ida en de Taliban in Afghanistan. Het creëren van duurzame condities waarin de terugkeer of vorming van dit soort groeperingen opnieuw aan de orde zou zijn, is een wezenlijk onderdeel van deze

41 UNAMA heeft (vanaf 2002) zo n 1.500 medewerkers die voor driekwart van Afghaanse origine zijn. Het coördineert en beheert de geaccrediteerde hulpactiviteiten in Afghanistan inclusief die van 18 VN-organisaties en andere aan de VN gerelateerde organisaties (zie verder: Margesson 2009, 17).

operatie. Welke rol de militairen in de consolidatie en daarmee in het staatsvormingsproces zouden moeten en kunnen spelen, is afhankelijk van de situatie en de omstandigheden. Echter, een feit is dat ze hierin een geïntegreerde rol moeten spelen samen met de diplomaten omdat het gaat om het opbouwen van veiligheid, vertrouwen en sociaal kapitaal.

Het claimen door Franks van succes was vooral politiek gedreven. De snelle en harde reactie die leidde tot de overwinning van Enduring Freedom moest een afschrikwekkende werking hebben op andere mogelijke terroristische acties. Bovendien zou het claimen van de overwinning de Amerikaanse bevolking geruststellen. Aan de consolidatie zelf werd echter weinig aandacht besteed: onduidelijk was wie hiervoor verantwoordelijk was. Bovendien hadden operaties in Irak voor CENTCOM een hogere prioriteit. Vanaf medio december 2001 concentreerde Franks zich persoonlijk op de Irakese veldtocht; Afghanistan liet hij over aan zijn tweede man en een klein deel van zijn staf. De gewapende interventiemacht in Afghanistan bleef klein, beschikte over weinig voortzettingsvermogen en had een beperkt mandaat. Deze was noch in staat de veiligheid af te dwingen noch deze te handhaven. Hetzelfde gold voor de Afghaanse veiligheidsinstituties. Een handhaafbaar geweldsmonopolie was van meet af aan een probleem. Daarmee is de vraag aan de orde in hoeverre er sprake zou kunnen zijn van de opbouw van (basis)veiligheid, vertrouwen en sociaal kapitaal.

Een oorlog-bij-volmacht (zoals Enduring Freedom) beheersen is lastig, zeker als het luchtwapen dominant is en er weinig controle is over grondmanoeuvres. Te veel bombarderen om op die manier de macht van de krijgsheren te breken, creëert interne tegenstellingen en een afkeer van de interveniënt. Te weinig bombarderen heeft tot gevolg dat de oorlog in een patstelling raakt. En precies genoeg bombarderen betekent dat de tegenstanders (Taliban) hetzij overlopen (naar de Noordelijke Alliantie) hetzij vluchten. Wie goede kennis heeft van de omstandigheden, beperkingen en mogelijkheden en dus precies genoeg doet, creëert een situatie waarin staatsvorming mogelijk is. Hiervoor is echter wel een gedegen, uitgewerkt staatsvormingsplan nodig. Dit plan ontbrak. De Taliban trokken zich samen met Al Qa'ida strategisch terug om de strijd op een later en beter moment voort te zetten. De Verenigde Staten was niet of nauwelijks in staat controle te houden over zijn Afghaanse handlangers en om de bandeloze houding van de krijgsheren te beteugelen. Daarmee lag er op voorhand een bom onder het Afghaanse staatsvormingsproces: niet alleen omdat de Taliban zich nog steeds niet gewonnen gaven, maar ook, of misschien wel vooral, omdat de krijgsheren niet gedwongen werden zich te conformeren.

Afghanistan was de facto verdeeld onder uiteenlopende groeperingen, die vooral lokaal en regionaal opereerden en lokaal en regionaal zelfbestuur nastreefden: de heterogeniteit was groot, de homogeniteit ver te zoeken. Deze groepen verzetten zich tegen de plannen voor een sterk centraal gezag: tot dan was er in de praktijk een redelijke mate van lokale en regionale onafhankelijkheid van de regio's en provincies geweest, wat de commandanten graag zo zouden willen houden. Het Bonn-akkoord voorzag niet in een voor hen acceptabele oplossing.

Gelet op de interne verdeeldheid zou de ontstane situatie aan het einde van de derde fase van Enduring Freedom juist aanleiding hebben moeten zijn om in de vierde, consoliderende, fase een breed gedragen, legitiem staatsvormingsproces onder leiding van de interveniënt of de internationale gemeenschap op gang te brengen. De interveniënt koos er echter voor om met behulp van een institutionaliseringsgerichte aanpak een staatsvormingsproces af te dwingen en op te leggen. Of de Afghanen hier aan toe waren, of er voldoende homogeniteit heerste en of de situatie er rijp voor was om dit te kunnen realiseren, was niet aan de orde. Maar nog belangrijker was dat deze aanpak was gekoppeld aan een tijdschema, en niet aan de te behalen resultaten in het staatsvormingsproces.

In het belang van de staatsvorming is het noodzakelijk te weten wie veiligheid en orde in het land afdwingen en handhaven, zeker als de Afghaanse veiligheidsinstituties daar zelf nog niet aan toe zijn. Immers, al waren de vredesbesprekingen in Bonn op papier een succes, dat wilde nog niet zeggen dat de uitkomsten ervan ook loyaal nageleefd zouden worden – zeker niet gelet op de historische ervaringen en de verdeeldheid in het land. Op dezelfde manier speelde het de interveniënt en de Afghanen vanaf het begin parten dat er nog geen geïntegreerd plan voor de wederopbouw van Afghanistan was, waar beide zich duurzaam aan konden committeren. Naast het ontberen van een dergelijk plan, waren er onvoldoende middelen om het land duurzaam te stabiliseren, op te bouwen en weer te laten functioneren als staat. Zou het nieuw geïnstalleerde Afghaanse bestuur wel de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de veiligheid en opbouw van de Afghaanse staat? Zou dit bestuur de verantwoordelijkheid voor het staatsvormingsproces kunnen waarmaken en daarmee het vertrouwen van de bevolking kunnen winnen?

Voor de Amerikanen lag het stichten van een pluralistische, democratische Afghaanse staat voor de hand. Dit bracht de Verenigde Staten ertoe het staatsvormingsproces vanaf het eerste moment te afghaniseren. Dat had tot gevolg moeten hebben dat de belangrijkste Afghaanse groepen gerepresenteerd werden in het staatsvormingsproces. Van Taliban-representatie of een stem van de Taliban in de vredesbesprekingen, kon in Amerikaanse ogen echter absoluut geen sprake zijn – alleen al als gevolg van de reputatie van het regime en het feit dat de Taliban als demonisch werd afgeschilderd. Het was naïef te denken dat – omdat het Taliban-regime omvergeworpen was en (samen met en Al Qa'ida) verjaagd – ook hun gedachtegoed en hun doelstellingen waren vernietigd. De Taliban trokken zich slechts strategisch terug, ze waren nog lang niet verslagen, waarmee de basis werd gelegd voor het verzet tegen de nieuwe Afghaanse staat. In het staatsvormingsproces moest daarom rekening gehouden worden met permanente tegenstand van fundamentalisten, extremisten en sympathisanten van de Taliban. Omdat Frankrijk geen waar amongst the people benadering hanteerde, lag van meet af aan een bom onder het 'militaire' succes van Enduring Freedom.

Hoezeer (vanuit de Amerikaanse politiek-strategische en militaire overwegingen) de gekozen militair-operationele (vergeldings)strategie in het vervolg op 9/11 ook voor de hand lag, met de tactische militaire winst was nog allerminst een duurzame vrede of een stabiele situatie tot stand gebracht. In de ontstane chaotische situatie – in ieder geval vanaf de interventie tot aan de installatie van de transitieregering – maakten zwaar bewapende

krijgsheren, die in de Afghaanse geschiedenis al een bloedig spoor hadden achtergelaten, de dienst uit en zij wilden dit vooral zo houden. De interveniënt kon en wilde hun macht niet beteugelen. De angst was groot dat ze zich zouden verzetten en dat de situatie zou ontsporen. Bovendien waren velen van hen nodig binnen Enduring Freedom. Wat de meer stabiele gebieden betrof, daar ontbraken concrete plannen voor wederopbouw. Wat dit betekende voor het op de rails krijgen van het staatsvormingsproces als onderdeel van het Bonn-proces staat centraal in het volgende hoofdstuk.

6

Geafghaniseerde staatsvorming

Dit hoofdstuk gaat over het Bonn-proces dat van 2002 tot 2005 plaatsvond. Eerst wordt ingegaan op de afghanisering van het staatsvormingsproces. Vervolgens worden de vijf fasen van het Bonn-proces besproken: de vorming van de interim-regering, de Emergency Loya Jirga[1], de transitieregering, de grondwetgevende Loya Jirga en de verkiezingen. Het was een gefaseerd en institutionaliseringsgericht proces waarmee een functionerende staat tot stand zou moeten komen.

Tussen de Afghanen en de interveniënt gaapte een kloof over de prioriteiten. De laatste maakte zich zorgen over de 'voormalige Taliban', Al Qa'ida-terroristen en een hypothetisch anti-Amerikaanse oproer; de Afghanen waren bang voor de plunderingen door de regering van commandanten die door de interveniënten in het zadel was geholpen. En die regering die de Afghanen zouden moeten vertrouwen, bestond uit mensen die ze wantrouwden en die elkaar ook onderling wantrouwden.

De angst van de Afghanen was groot voor het optreden van de commandanten die binnenskamers tofang salaran (wapenheersers) werden genoemd. Er was behoefte aan qanun (orde, gezag en recht), evenals als de mogelijkheid om deel te nemen aan de regering en het bestuur. Deze werd echter beperkt door de commandanten (die zelf of via hun handlangers dominante posities in de regering en het bestuur hadden) en door de weinig stimulerende maatregelen van de interveniënt die vooral wilde Afghaniseren. De omslag van een negatieve naar een positieve vrede was kennelijk een Afghaans probleem; het verslaan van Al Qa'ida, de Taliban en andere extremisten het probleem van de interveniënt.

6.1 Een geafghaniseerd staatsvormingsproces?

De Amerikaanse interventie in oktober 2001 markeerde de vierde keer in 160 jaar dat Afghanistan werd bezet door buitenlandse troepen. De Britten intervenieerden twee keer in de 19e eeuw om regimes te vervangen, de Sovjets in de 20e eeuw om een bestaand regime te ondersteunen en de Amerikanen in de 21e eeuw om de Taliban te verdrijven uit een land waar de staat was opgehouden te functioneren. Veel staatsvorminglessen uit het Afghaanse verleden waren er voor de Amerikanen niet, bovendien hadden de Amerikanen geen nation-building doctrine (Fukuyama 2006a). De belangrijkste les was dat de interventies in Afghanistan nooit succesvol waren geweest en dat het staatsvormingsproces zo veel mogelijk aan de Afghaanse leiders (van diverse pluimage) zelf over gelaten zou moeten worden. De kreet 'Afghan ownership' was daarmee geboren – een slogan die overigens ook deel uitmaakte van de Washington consensus (Feith 2008, 149).

Om niet in dezelfde valkuil te stappen als de Britten en de Sovjets, was in Bonn bepaald dat er gefaseerd een geafghaniseerd en institutionaliseringgericht staatsvormingsproces moest komen. Daarom werd een centralistische interim-regering geïnstalleerd, die vooral

1 Een Loya Jirga is een 'grote raadsvergadering'. Voor de Emergency Loya Jirga werden 1.550 afgevaardigden geselecteerd door middel van intensief overleg met lokale dorps- en stamoudsten. Het doel was de bevolking bottom-up bij de vorming van de toekomstige staat te betrekken door middel van dit 'traditionele consultatieproces'.

bezig was de met het Bonn-akkoord ingeslagen weg te volgen (Maley 2009, 234-238). Hiervoor waren echter ook meer pragmatische redenen. Douglas Feith, de toenmalige onderminister van Defensie, haalt in zijn memoires minister van Defensie Donald Rumsfeld aan (Feith 2008, 145):

> "It is not in the interests of the US or Karzai for us to make it easier for Karzai to rely on force, rather than political methods, to resolve problems with regional leaders. That would tend to increase his dependence on US military force to remain in power. It would then become harder and harder for the US to withdraw our forces, without raising the scepter that Afghanistan will relapse into internecine warfare if we left."

De omstandigheden in het land waren niet gunstig voor staatsvorming. Behalve dat een geweldsmonopolie bij de staat en basisveiligheid ontbraken, waren de bestuurlijke en politieke elites gevlucht, het staatsapparaat verdwenen, de economie kapot en bovendien eisten vooral de commandanten van de Noordelijke Alliantie hun deel van de macht op. Het feit dat de Amerikaanse interventie deel uitmaakte van de War on Terror, betekende dat het bestrijden van Al Qa'ida in Afghanistan de hoogste prioriteit had, niet het opbouwen van een functionerende democratische rechtsstaat – al legitimeerde dit de internationale inzet wel. Een stabiele Afghaanse staat was echter wel in het belang van het consolideren van het succes van Enduring Freedom: Afghanistan mocht niet meer ten prooi vallen aan de extremistische groeperingen en zeker niet aan Al Qa'ida (Feith 2008, 158).[2]

Van de Amerikanen, ISAF en UNAMA werd veel verwacht: de Afghaanse instituties moesten volledig worden opgebouwd, terwijl de bevolking vooral bezig was te overleven. Toch hingen de interveniënten en de VN een light footprint-benadering aan: beperkte aanwezigheid om zo snel mogelijk te kunnen afghaniseren. Voor de opbouw van de staat en het bijeenbrengen van een verbrokkelde samenleving was echter juist veel technische assistentie en ontwikkelingshulp nodig. De staat en de (formele) economie moesten weer gaan functioneren, er moest basisveiligheid gecreëerd worden en het geweldsmonopolie moest gevestigd en gehandhaafd worden.

Het idee van de light footprint bleek diplomatieke taal voor beperkte betrokkenheid van de interveniënt bij het staatsvormingsproces. De Amerikanen werden in beslag genomen door de jacht op Al Qa'ida en de aanstaande Irakese veldtocht, terwijl de internationale gemeenschap om uiteenlopende redenen terughoudend was met het sturen van troepen en middelen ten behoeve van ISAF en UNAMA, die beide ook een beperkt mandaat hadden.

Het was van belang dat in het Bonn-proces de diverse Afghaanse partijen compromissen zouden sluiten waarmee ze gezamenlijk de nieuwe Afghaanse staat vorm zouden geven (Johnson 2002, Dobbins 2008, 96). Dit moest behalve een functionerende staat vooral

2 Dit paste tevens in het denken over een rechtvaardige oorlog: de jus post bellum, een rechtvaardige afsluiting van een oorlog, is een wezenlijk onderdeel van iedere rechtvaardig gevoerde oorlog (Molier 2007, Allman en Winright 2010). Hoeveel de Amerikanen zich daaraan gelegen lieten liggen is niet duidelijk.

een modus vivendi en een machtsverdeling opleveren die gaandeweg zouden leiden tot een duurzame vrede. Het Bonn-akkoord had derhalve het karakter van een bestand waarvan de invulling in het Bonn-proces nader moest worden uitgewerkt (Rashid 2010, 221).[3]

Het in Bonn overeengekomen staatsvormingsproces was logisch van opzet vanuit de institutionaliseringgerichte aanpak. De tijdsspanne voor de verwezenlijking was ambitieus en niet direct gekoppeld aan te behalen effecten maar aan een tijdschema. Het draagvlak zou in de praktijk moeten blijken. De verantwoordelijkheden van de Afghaanse regering en de ministeries waren slechts verdeeld tussen de ondertekenaars van het akkoord (Johnson 2002). Een groot aantal groepen stond daardoor buiten de regering en had dientengevolge op zijn best slechts beperkte invloed op het staatsvormingsproces (International Crisis Group 2003, 9). Dit gold niet alleen voor de fundamentalistische, verjaagde groeperingen zoals de Taliban, de Hezb-e Islami en het Haqqani-netwerk, maar ook voor grote groepen zoals de Kuchi's. Rashid merkte op (Rashid 2010, 221):

> "The Bonn agreement was not a peace treaty: the vanquished were not represented, and it made no provision for a cease-fire or a demobilization of forces. Brahimi and Vendrell were later to regret that there were no Taliban present, or that, since they had not been, the UN had not held a subsequent conference at which the Taliban would have been represented. Yet given the rushed circumstances – the quick, unexpected end to the war, the dangerous political vacuum in Kabul, the late realization in Washington that an interim government would be necessary – and the desire by all the outside players to prevent a full-scale foreign occupation, the Bonn agreement was the best and least contentious compromise possible. It soon became apparent that the Bush administration had no great desire to rebuild Afghanistan or even to provide sufficient troops for its security and recovery."

De vraag is of het Bonn-proces voldoende mogelijkheden bood voor een legitiem staatsvormingsproces. Bood het de mogelijkheid voor een modus vivendi voor de belangrijkste en grootste groepen waardoor een vreedzame, duurzame staat mogelijk was? Anders geformuleerd: waren compromissen mogelijk tussen de belangrijkste groepen om de vrede en een, al dan niet democratische, stabiele rechtsstaat te bestendigen? Het belang van compromissen voor de opbouw van de staat in Afghanistan, zoals die waren neergelegd in het Bonn-akkoord, wordt in de volgende paragraaf nader (theoretisch) verklaard, aan de hand van de filosofen Isaiah Berlin en Avishai Margalit.

6.1.1 Compromissen

De Britse filosoof Isaiah Berlin vroeg zich in Two Concepts of Liberty af waarom de wis- en natuurkunde geen vrije gedachten toestaan en de politiek en de moraal wel (Berlin 2002). Hij merkte op dat mensen verschillend zijn en, anders dan in de exacte wetenschap, allemaal

3 James Dobbins, die de Amerikaanse delegatie in Bonn leidde, stelde in zijn memoires, "We had a deal that would stick and a balanced slate that could be sold to the other factions" (Dobbins 2008, 96). Hoewel hij dit mogelijk oprecht meende, bleek dit niet zo te zijn als gevolg van de uitsluiting van de Taliban en andere oppositionele groeperingen.

hun eigen (levensbeschouwelijke) waarheid hebben. De erkenning van pluralisme was volgens Berlin de levensvoorwaarde voor democratie. Immers, stel dat er een waarheid in de politiek zou bestaan, wie zou dan beslissen welke waarheid dat is? Zodra een machthebber zich die bevoegdheid zou toe-eigenen, dan zou het leven van andersdenkenden benauwd en onvrij zijn, zo waarschuwde hij. De voor een democratie zo essentiële vrijheid vereiste dat iedereen vrij moet zijn z'n diepste overtuiging onversaagd uit te kunnen dragen, zolang hij anderen maar niet dwingt om zijn denkbeelden te volgen. In een democratie zou niemand echter volledig zijn zin kunnen krijgen; er moesten compromissen gesloten worden. Met andere woorden, democratie als bestuursvorm gaat over het vinden van consensus en het sluiten van compromissen.

De Israëlische politiek-filosoof Avishai Margalit – in wiens denken existentiële problemen van respect en vernedering centraal staan – laat in Compromises and Rotten Compromises de voordelen en beperkingen zien van het sluiten van compromissen om een duurzame, positieve vrede te bereiken (Margalit 2010). Eerst moet er (morele) onderhandelingsruimte zijn die tot redelijke compromissen leidt. Die compromissen leiden op hun beurt tot een rechtvaardige, fatsoenlijke en evenwichtige samenleving waarin individuen en groepen respect voor elkaar tonen en niet worden vernederd (door bijvoorbeeld uitsluiting van het rechtssysteem)[4] – zeker niet door de instituties van de staat (Margalit 1998).[5] Juist dit is de crux die moet voorkomen dat 'rotte compromissen'[6] worden gesloten die een onmenselijk regime vestigen of in stand houden.

Een compromis wordt nogal eens als gemakkelijk haalbaar voorgesteld: dat is echter helemaal niet zo vanzelfsprekend.[7] Het sluiten van compromissen is een moeizaam proces, omdat een rechtvaardige, voor de partijen acceptabele middenpositie gevonden moet worden. Hierbij is de gedachte dat idealen laten zien wie we willen zijn, maar compromissen wie we werkelijk zijn (Margalit 1983). De compromissen waar we uiteindelijk genoegen mee nemen zijn onze op een na beste keuzes – en vaak zelfs dat niet (Margalit 2010, 115-117).

4 Morele vernedering is een toestand die een gegronde reden biedt voor iemand om zijn zelfrespect als geschonden te beschouwen (Margalit 1998, 9). Vernedering in de morele betekenis heeft te maken met ontmenselijking, met het voorstellen of behandelen van iemand (of een sociale groep) als een ding, dier of pseudomens. Op politiek-maatschappelijk niveau moet dehumanisering voorkomen worden door het tegengaan van het bestaan van tweederangsburgers – sociale groepen die van bepaalde rechten worden uitgesloten omdat ze inferieure eigenschappen zouden belichamen (vrouwen zijn een historisch voorbeeld).

5 Margalit hecht aan evenwichtige verhoudingen en het voorkomen van vernedering. Hij is ervan doordrongen dat rechtvaardigheid een groot goed is, maar vrede een nog groter goed. Hij is bereid voor de vrede te kiezen wanneer dat betekent dat de rechtvaardigheid een veer moet laten.

6 Margalit definieert een 'rotten compromise' als: "An agreement to establish or maintain an inhumane regime, a regime of cruelty and humiliation, that is, a regime that does not treat humans as humans" (Margalit 2010, 2). Ik vertaal 'rotten compromises' vrij letterlijk als 'rotte compromissen'. Ik onderken dat dit in het Nederlands een negatieve connotatie kan hebben, zo extreem is het echter niet bedoeld. Ik volg de term 'rotte compromissen' ook omdat deze zo wordt gebruikt in de Nederlandse vertaling – Margalit, Compromissen en rotte compromissen (Amsterdam 2009).

7 Het is moeilijk om tot elkaar te komen. Net als bij het creëren van een Mutually Hurting Stalemate (zie hoofdstuk 1) blijkt timing (het rijpe moment) een katalysator, en vertrouwen, redelijkheid en rechtvaardigheid bepalend voor de duurzaamheid van een compromis.

Bij het sluiten van compromissen gaat het om het oplossen van een vraagstuk van schaarste en verdeling. Margalit hanteert een economische en een religieuze benadering (Margalit 2010, 24-38). Vanuit economisch (realistisch, materialistisch) oogpunt valt over alles te onderhandelen, alles laat zich uitruilen. Vanuit een religieuze visie zijn er evenwel aangelegenheden die 'heilig' zijn, waarover geen enkel compromis mogelijk is – zoals de verankering van de godsdienst in de grondwet.[8] Het gaat over het 'bewustzijn van eigenstandigheid', wat nadrukkelijk aanwezig is bij bepaalde groepen, zoals religieuzen en nationalisten, die heilige, fundamentele en niet te tornen principes aanhangen. De gedachte is dat er onwrikbaar vastgehouden wordt aan het eigen standpunt, omdat zelfs het kleinste verlies van het heilige een verlies aan integriteit is. Overigens wil dit niet zeggen dat geen compromissen gesloten kunnen worden met partijen die heilige principes hebben. De vraag is echter wat de waarde van een dergelijk compromis is. Margalit duidt ze ook aan als 'rotte compromissen', omdat het heilige per definitie nooit verkwanseld wordt, hoogstens tijdelijk en deels ter zijde geschoven.[9] Het is daarom een vraag of compromissen met fundamentalistische groepen door hen worden nagekomen. Een compromis is daarom pas geldig wanneer er geen geheim voorbehoud wordt gemaakt dat stof bevat voor een toekomstige oorlog.

Het gaat niet alleen om de inhoud bij het sluiten van compromissen, maar vooral ook om de activiteiten van de partijen bij de totstandkoming en implementatie ervan. Er zijn actieve en passieve partijen. De actieve partij is 'rot' als ze wreedheid en vernedering toebrengt, terwijl de passieve partij (als slapende of stilzwijgende) 'rot' is als ze met een verwerpelijke compromis instemt, dat mede in haar naam gesloten wordt. Het is de vraag of 'politieke noodzaak'[10] de passieve partij kan rechtvaardigen zich neer te leggen bij een 'rot compromis' (Margalit 2010, 91-94). Rechtvaardiging werkt daarbij als een pleidooi vooraf gaand aan de daad en excuses voor vergeving na de daad. Resumerend, compromissen zijn van vitaal belang voor de menselijke maatschappij. Zonder hen is samenleven onmogelijk. Alle samenwerkingsverbanden steunen op compromissen om een vooropgesteld doel te bereiken. De principal mediator kan een belangrijke bemiddelende en stimulerende rol hierin hebben, zoals besproken in het eerste hoofdstuk (1.4.1),

8 De weigering compromissen te sluiten ziet Margalit als de voornaamste karaktertrek van de sektariër (Margalit 2010, 147-174). Een sekte ziet zichzelf als een kleine groep verlichte mensen die het gewicht van de hele wereld op hun schouders dragen. Hun wereldbeeld is sterk manicheïstisch: tussen goed en kwaad bestaat een haarscherpe scheiding; grijstinten bestaan niet. De sektariër wil zich radicaal lossnijden van de samenleving die hij als corrupt beschouwt. Ieder compromis ziet hij als een glijdende schaal naar de corruptie van de wereld. Dit is een ideaaltypering van de onwil om compromissen te sluiten, een manier van denken die bij de sektariër in extreme mate voorkomt, maar die zich niet beperkt tot louter sektes.

9 Rotte compromissen zijn overeenkomsten om een onmenselijk regime te vestigen of in stand te houden, waarbij onmenselijk extreme uitingen zijn waarin mensen niet als mensen behandeld worden. Rotte compromissen worden gekenmerkt door vernedering versterkt door wreedheid. Gewoonlijk is de partij die de vernedering of wreedheid ondergaat, geen partij bij de overeenkomst. De vernederingen die worden ondergaan, 'ontmenselijken' de betrokkenen, waarbij wreedheid een gedragspatroon vormt dat moedwillig pijn en ellende veroorzaakt. Er is, met andere woorden, een onomkeerbaar onrecht dat in een rot compromis besloten ligt.

10 Politiek verwijst naar collectieve besluiten of besluiten namens een collectief. Noodzaak is een situatie waarin geen alternatief aanwezig is. Noodzaak gaat over vitale belangen, over het voortbestaan. Een minder dwingende vorm is opportunisme, waarbij het niet zozeer gaat over voortbestaan, maar wel over eigenbelang – voordeel en welzijn.

In het Bonn-proces moesten door de Afghanen (politieke) compromissen worden gesloten om tot een voor alle Afghanen aanvaardbare staat te komen. Vanwege de sterke verdeeldheid waren de activiteiten van een principal mediator van wezenlijk belang om de in Bonn gemaakte afspraken vooral met soft power en zo nodig met hard power te implementeren. De interveniënt had belang bij de rol van principal mediator om het militaire succes van de inval te kunnen consolideren. Zo werd het staatsvormingsproces bewaakt en kon de interveniënt stimuleren en ingrijpen om het proces op de rails te houden.

De Amerikanen trokken, als grootste belanghebbenden, de rol van principal mediator naar zich toe. President Bush schoof Zalmay Khalilzad[11] naar voren (Rashid 2008, 188-190, Bush 2010, 206-207). Deze 'Afghaanse Amerikaan' sloot al in de wandelgangen van de Bonn-conferentie deals met de belangrijkste commandanten van de Noordelijke Alliantie en had een nadrukkelijk regisserende rol bij zowel de totstandkoming als de uitvoering van het Bonn-akkoord. In 2002 en 2003 was hij The President's Special Envoy to Afghanistan en aansluitend, tot medio 2005, de Amerikaanse ambassadeur in Kaboel. Barfield merkte op dat, "[Khalilzad] better resembled a proconsul than a diplomat" (Barfield 2010, 310).

6.2 Kansen en mogelijkheden

Generaal Franks maakte eind 2001 bekend dat er een historische militaire overwinning geboekt was door de Amerikanen. Wat hij daarmee bedoelde was voor velen onduidelijk. Er was een negatieve vrede in grote delen van het land, de Taliban en Al Qa'ida waren verjaagd maar niet verslagen, de bevolking was verdeeld, de economie functioneerde niet meer, het aantal vluchtelingen en ontheemden was enorm en het land zat zowel fysiek als maatschappelijk aan de grond. Grotendeels ontbrak het potentieel om de nieuwe staat vorm te geven. Meer dan de helft van de Afghanen was huis en haard ontvlucht gedurende de twee decennia van oorlog en conflict: een derde (vooral de traditionele midden- en hogere sociale klassen) had zich permanent buiten Afghanistan gevestigd; het platteland was ontvolkt, en de steden barstten uit hun voegen. De bevolking was al jarenlang bezig met overleven in een systeem dat van informele afspraken aan elkaar hing en gedomineerd werd door een grote 'tweede economie' (World Bank 2005, 15-26). De verhoudingen binnen de Afghaanse staat en de samenleving moesten opnieuw worden bepaald (Johnson 2006). De anarchistische situatie rondom de gewapende interventie vertoonde overeenkomsten met Hobbes' natuurtoestand.[12]

11 Khalilzad is een Dari-sprekende Pashtun, oorspronkelijk afkomstig uit Mazar-e Sharif die in de jaren '70 naar de Verenigde Staten vertrok, daar studeerde en in 1984 Amerikaans staatsburger werd. Hij bouwde een respectabele carrière op binnen academische kringen en de RAND-corporation en bracht het aanvankelijk tot Director for Southwest Asia, Near East and North African Affairs in de National Security Council in het eerste kabinet-Bush (Stephens en Ottaway 2001, Anderson 2005, Brouwer 2005, Kolhatkar en Ingalls 2006, 127-130). Hij was vanaf de jaren '80 nadrukkelijk betrokken bij de energie (gas en olie)-projecten in Centraal-Azië en volstrekt loyaal aan Bush, de neoconservatieven en de War on Terror (Colodny en Shachtman 2009, 342-344, 362-363).

12 Dit is een toestand zonder een laagje civilisatie waarin de mens uit is op zelfbehoud en onmiddellijke bevrediging van zijn elementaire behoeften en verlangens (Hobbes 2010 [1651], 95-99) – waar de Afghanen uit moesten zien te komen. Vertrouwen in elkaar ontbrak, er was geen ontzag voor anderen, de mensen waren in de eerste plaats elkaars concurrenten. Zoals getoond in het eerste hoofdstuk was er echter hoop omdat, volgens Hobbes, de mens een redelijk wezen is die vatbaar is voor rationele gedragsregels: de mens beseft dat op lange termijn niemand baat heeft bij de natuurtoestand

De Afghaanse situatie vertoonde begin 2002 veel overeenkomsten met Tilly's eerste fase van het staatsvormingsproces. Afghanistan werd toen niet alleen gekenmerkt door spanningen tussen de diverse groepen in de samenleving en een bevolking die vooral bezig was te overleven, maar ook door uiteenlopende visies tussen modernisten en traditionalisten over de toekomst van de Afghaanse staat en grote verdeeldheid tussen de commandanten die gekarakteriseerd kunnen worden als stationary en roving bandits (Johnson 2006, Maley 2009, 231-234, Barfield 2010, 282). De negatieve vrede in Afghanistan en de implementatie van het Bonn-akkoord moesten krachtig bewaakt worden, opdat zo spoedig mogelijk een grondwettelijk akkoord tussen de belangrijkste groepen kon worden uitgewerkt waardoor een (nieuwe) staat en Afghaanse samenleving weer zouden kunnen gaan functioneren (Barfield 2010, 290). Verder was het noodzakelijk dat het geweldsmonopolie bij de staat kwam te liggen, dat de (formele) economie weer ging functioneren en er basisveiligheid voor de burgers zou zijn. Het probleem in Afghanistan was echter dat de staat een functionerend veiligheidsapparaat ontbeerde, de interveniënt zich bediende van een light footprint, de commandanten zwaar bewapend waren en de interim-regering de krachtsverhoudingen van het moment weerspiegelde – en niet de samenstelling van de samenleving.

In de interim-regering was de hoofdrol weggelegd voor de commandanten (Independent Human Rights Commission 2005, Barfield 2010, 283-288). De bevolking hoopte echter dat de interveniënt afrekende met deze 'machtswellustelingen', die een bloedig spoor in de Afghaanse geschiedenis hadden achtergelaten. De internationale gemeenschap keek echter toe als gevolg van de afghaniseringsstrategie. De commandanten mochten het machtsvacuüm na het vertrek van de Taliban opvullen (Tomsen 2011, 637-639). Farah Karimi, de voormalige Nederlandse parlementariër die op het moment dat ik haar interviewde in 2007 speciaal adviseur bij het Afghaanse parlement was, karakteriseerde de situatie in 2002 als:

> "De interim-regering steunde niet op de bevolking maar op de commandanten die geen legitimiteit hadden. Zeker was dat de keuze van de internationale gemeenschap voor de light footprint-methode desastreus voor Afghanistan was. Zowel Bonn als het staatsvormingsproces leken door de scheve, nauwelijks representatieve verhoudingen vanaf het begin gedoemd te mislukken. (…) Alternatieven zoals een Afghaanse 'technocratische regering' en een sterke aanwezigheid van de internationale gemeenschap (VN) waren niet bespreekbaar."

6.3 Bonn-proces

Het Bonn-proces was institutionaliseringsgericht met, "consecutive milestones, each with a higher level of political inclusion, [which] would then result in a government that was legitimate in both the eyes of its international backers and (it was assumed) the Afghan population" (Barfield 2010, 294). Het representatieve consultatieproces van de Loya Jirga's

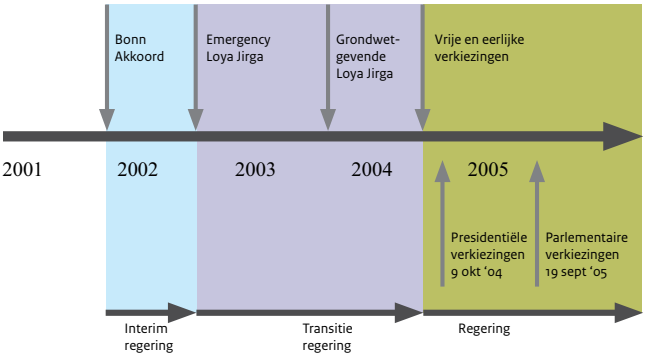
---

en een oorlog van allen tegen allen. Een van die regels is dat men zich moet houden aan gemaakte afspraken, een regel die zonodig krachtdadig gehandhaafd moet worden. De staat speelt hierin een belangrijke rol. Immers, de staat moet ieders veiligheid waarborgen. Vanuit het besef van 'zelfbehoud' is de mens 'gedwongen' al zijn macht en kracht over te dragen aan de soeverein opdat de wil van allen afzonderlijk teruggebracht wordt tot de wil van de meerderheid waaraan iedereen zich onderwerpt (Hobbes 2010 [1651], 133-141).

en het beleggen van presidentiële, parlementaire en provinciale verkiezingen zouden de legitimiteit waarborgen. Er zouden voldoende momenten zijn waarop de Afghanen hun mening konden verkondigen, hun stem uitbrengen en participeren – al waren de armoedige en ellendige omstandigheden waaronder de meeste Afghanen leefden verre van ideaal om wezenlijk te kunnen deelnemen aan het democratiseringsproces.

Tilly heeft laten zien dat de transitie van fase 1, waarin aanvankelijk roving bandits en daarna stationary bandits de scepter zwaaien, naar fase 2, waarin een elementaire staat wordt gevormd, een crux in het staatvormingsproces is. De stationary bandits moeten daartoe hun macht overdragen aan de staat (of aan de sterkste stationary bandit), dan wel hiertoe gedwongen worden. De Afghaanse staat beschikte echter nauwelijks over middelen en de verdeeldheid onder de Afghanen over de rol van de staat was groot (International Crisis Group 2003). Van de internationale gemeenschap werd actieve participatie verwacht, maar die hield zich met diplomatieke toverwoorden als Afghan ownership en light footprint grotendeels afzijdig (Blumenthal 2005).[13] Bovendien, hoe kon men verwachten van de Afghanen die niet in Bonn vertegenwoordigd waren, of sterker nog, zich miskend voelden, dat ze zich loyaal en actief aan het Bonn-akkoord en het hiermee samenhangende Bonn-proces zouden confirmeren? Thomas Barfield karakteriseerde het Bonn-proces als een "arranged marriage, not a love match" (Barfield 2010, 280).

De intentie van het Bonn-proces was te voorzien in een procedure voor wederopbouw van de staat met als doel het opzetten van een breed gedragen, multi-etnische en representatieve regering. De uitvoering bestond uit vijf opeenvolgende onderdelen die achtereenvolgens besproken zullen worden: de vorming van een interim-regering; een Emergency Loya Jirga; de vorming van de transitieregering; een grondwetgevende Loya Jirga en de presidentiële en parlementaire verkiezingen ter bezegeling van het democratiseringsproces.



Figuur 6.1: Het Bonn-proces

Bron: Johnson, The Prospects for Post-Conflict Afghanistan (2006).

13 Het Afghanistan Human Development Report 2007 (UNDP) vergelijkt de internationale militaire aanwezigheid in Afghanistan met aanwezigheid elders waarbij de vergelijking geldt voor de volledige ontplooiing van ISAF na 2006. Per 1000 inwoners zijn er in Afghanistan 1,5 'international soldiers , terwijl er in Kosovo 20,5 waren, in Bosnië-Herzegovina 19, in Sierra Leone en Haïti bijna 4. Voor 2006 is het relatieve aandeel in Afghanistan beduidend lager.

6.3.1 Interim-regering

De posities in de interim-regering waren in Bonn reeds onder de daar deelnemende partijen verdeeld (Johnson 2002). De verdeling van de kerndepartementen en portefeuilles was een ingewikkeld schaakspel waarvan Khalilzad de feitelijke regie had (Kolhatkar en Ingalls 2006, 127-130). Hij bereikte een 'acceptabele balans' tussen de vier in Bonn aanwezige groepen, door eerst een groot aantal posities in de interim-regering te creëren en ze vervolgens diplomatiek te verdelen (Dobbins 2008, 96).

De interim-regering bestond uit een Interim Administration, een Special Independent Commission en een Supreme Court. De interim-regering werd voorgezeten door Hamid Karzai, had vijf vicevoorzitters die de verantwoordelijkheid droegen voor vijf kerndepartementen (Vrouwenzaken, Defensie, Planning, Water en Elektriciteit, en Financiën) en 24 leden die tevens leiding gaven aan evenzoveel departementen. De 21-koppige Special Independent Commission had de taak om binnen een half jaar een consultatieve grote volks- of raadsvergadering – Emergency Loya Jirga – te organiseren om zo de bevolking bij de vorming van de toekomstige Afghaanse staat te betrekken. Het Supreme Court, ook ingesteld met het Bonn-akkoord, zat in een lastige positie omdat onduidelijk was welke rol de sharia mocht, kon, en moest spelen in de rechtsstaat.[14]

De Noordelijke Alliantie kreeg elf portfolio's, de Rome-groep negen, de Peshawar-groep drie en de Cyprus-groep geen. Vanuit etnisch perspectief was de verdeling op het eerste gezicht redelijk: de belangrijkste groepen leverden allemaal een vicepresident en de portfolio's werden conform de etnische balans in het land verdeeld (Johnson 2006). De Pashtunen hadden negen posities plus het hoofd van de interim-regering; de Tadzjieken acht; de Hazara's vijf; de Oezbeken drie; en de overige groepen drie.

Een nadere bestudering van de etnische en machtspolitieke verdeling binnen de interim-regering leverde echter een minder gunstig beeld op. Bonn bleek voort te bouwen op de oude etnische verdeel-en-heerspolitiek zoals die onder Abdul Rahman Khan aan het begin van de 20e eeuw werd ingezet. Dit was een vreemde ontwikkeling. In tegenstelling tot wat de intentie was – van Afghanistan een multi-etnische, democratische rechtsstaat te maken – werd steun gezocht bij aanhangers van een traditionele etnische politiek en bovendien werd religie gepolitiseerd. Zo werd in Bonn bepaald dat Afghanistan geen seculiere maar een islamitische staat zou zijn. Of dat zo zou blijven en hoe dat verder zou worden ingevuld moest tijdens de grondwetgevende Loya Jirga besloten worden – de toon was echter alvast gezet. Daarnaast bleek een etnische verdeling van de macht belangrijker dan de wens de

14 Bovendien ontbrak het aan middelen, mogelijkheden en mankracht om het rechtssysteem krachtig vorm te geven. Vooral machtige conservatieve rechtsgeleerden en politici waren in het Supreme Court actief om de waarden en normen van de islam en van Afghanistan te verenigen met die van een democratische rechtsstaat. Daarom was in Bonn besloten een aantal commissies in het leven te roepen die zorg moesten dragen voor het opzetten van een rechtssysteem, het schrijven van een nieuwe constitutie, het opzetten van een functionerend ambtenarenapparaat en het zorgen voor de naleving van en respect voor de mensenrechten.

staat weer zo spoedig mogelijk te laten functioneren, waarvoor een technocratische regering meer voor de hand zou liggen.

De macht en invloed van de Panjshiri's bleek toen ze met succes de kerndepartementen Defensie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken (met andere woorden drie van de vijf vicepresidenten) opeisten (Rashid 2008, 105). Ze kregen het exclusieve gezag over leger en politie in handen en daarmee de sleutel tot het geweldsmonopolie. Veel meer zat er waarschijnlijk voor de lange termijn toch niet in, zo wisten ze, omdat historisch gezien de niet-Pashtunen de hoogste macht nooit lang in handen hebben kunnen houden. Vooral omdat de Amerikanen een Pashtun als leider van de interim-regering wilden, claimde de Noordelijke Alliantie deze positie niet; ze hadden een krachtige onderhandelingspositie die ze moesten zien te bestendigen.

De relatief onbekende en nauwelijks gelieerde Durrani, Popalzai Pashtun, Hamid Karzai, werd op 22 december 2001 benoemd als de leider van de interim-regering (Dam 2009, 163-168). Met andere woorden, de traditionele dominantie van de Pashtunen nam af ten gunste van de niet-Pashtunen en onder de Pashtunen verschoof de macht van de Ghilzai naar de Durrani (Barfield 2010, 285-293). Karzai werd gezien als een innemende persoonlijkheid die een warme relatie met de neoconservatieve Amerikanen onderhield. Hij werd als gevolg van zijn beperkte gelieerdheid in staat geacht samenbindende kracht te hebben (Mills 2007, Rashid 2008, 3-23, Dam 2009).[15] Hij verbleef gedurende de twee decennia van oorlog en conflict langdurig in het buitenland. In het landsbestuur had hij nauwelijks ervaring – op een korte periode na als onderminister van buitenlandse zaken tijdens het Taliban-bewind. Karzai werd met name door Khalilzad gepusht[16] – ten koste van de charismatische mudjahidin-commandant Abdul Haq (die op 26 oktober 2001 werd vermoord door de Taliban[17]); en professor Abdul Sattar Sirat – en had de instemming van de 6+2 landen (Kolhatkar en Ingalls 2006, 125, Mills 2007, 175-179, Rashid 2008, 87-88).

Het feit dat weer een Durrani Pashtun (interim-)staatshoofd werd, in combinatie met zijn aanvankelijk redelijk vernieuwende, modernistische ideeën, kan gezien worden als een reactie op het traditionalistische Taliban-regime van vooral Ghilzai Pashtunen. Het was

15 Fahim merkte op in het interview dat ik in 2008 met hem had, dat hij ook destijds (in 2001) als leider van de Noordelijke Alliantie an sich weinig moeite had met de onbekende Popalzai-leider: "Karzai had geen troepen en nauwelijks een basis onder zijn eigen bevolkingsgroep. Voor zo iemand hoefden we niet bang te zijn. Als de Amerikanen hem graag op de troon wilden hebben was dat goed, we incasseerden dit als een tactisch verlies. We waren uiteindelijk toch beter af door de macht van de president door het parlement te laten beperken en er zelf met een groot aantal belangrijke, invloedrijke ministeries vandoor te gaan. In mijn optiek hadden we weliswaar niet de hoofdprijs maar grote winst gehaald en waren we [als niet-Pashtunen en als Noordelijke Alliantie] op lange termijn waarschijnlijk beter af." Ook Nour stelde in het interview dat ik in 2010 met hem had, dat Karzai voor de meeste partijen acceptabel was omdat de Amerikaanse regering hem openlijk steunde en hij voor niemand een bedreiging was. Hij merkte verder op, dat Karzai kennelijk sinds eind jaren '90 klaargestoomd was als een van de toekomstige Afghaanse staatshoofden. Karzai bracht meerdere keren samen met Khalili een bezoek aan Massoud in de Panjshir-vallei om zaken in detail te bespreken en draagvlak te kweken.

16 Karzai en Khalilzad kenden elkaar uit de Amerikaanse diaspora waar beiden werkten bij RAND en voor de oliemaatschappij Unocal – die in de tweede helft van de jaren '90 druk doende was met plannen om Afghaanse en Turkmeense fossiele brandstoffen te exploiteren (Rashid 2002, 159-180, Anderson 2005).

17 Rashid merkt op (Rashid 2008, 88): "With the murder of Masud and now Haq, The Taliban were killing off every Afghan leader with a national standing. People feared that Hamid Karzai was next".

echter geen garantie voor succes. Staat en samenleving waren erg veranderd. Het opnieuw vormgeven van de verhoudingen was een wezenlijk onderdeel van het weer laten functioneren van de staat en daarmee van het staatsvormingsproces. Dat de Pashtunen een minder groot deel van de macht konden opeisen dan voorheen lag voor de hand; de traditionele machtsconcentratie bij de Pashtunen kon nu gecorrigeerd worden en bovendien kon aan de (militaire) successen van de Noordelijke Alliantie niet worden voorbij gegaan (Barfield 2010, 285-293).

Het bondgenootschap van de Noordelijke Alliantie met de Rome-groep dat de interim-regering domineerde, kampte vanaf het eerste begin met een zwakke legitimiteit en interne verdeeldheid (Johnson en Leslie 2005, 160-162). De Rome-groep bestond vooral uit gevluchte Pashtunen die weinig binding hadden met de Pashtunen in Afghanistan en nauwelijks over machtige representanten (commandanten) in het land beschikten. Ze werden moeizaam geaccepteerd door de Afghanen die wel de hele periode van oorlog en conflict in Afghanistan hadden doorgebracht. De Noordelijke Alliantie had slechts elf van de 32 provincies stevig onder controle en wist dat ze in het zuidelijk deel van het land hoogstens tijdelijk gedoogd werd. De Noordelijke Alliantie was vooral een gelegenheidscoalitie.

Vanaf het begin werd een noord-zuidverdeling, een verdeling tussen Pashtunen en niet-Pashtunen, zichtbaar en voelbaar (Barfield 2010, 322-324). Met name de oppositie van de in Zuid- en Zuidoost-Afghanistan wonende of verblijvende Pashtun-groeperingen tegen de nieuwe, modernere staat was groot. Ze voelden zich niet of nauwelijks gerepresenteerd en bovendien achtergesteld. Onder hen bestond bovendien nog steeds behoorlijk veel steun voor de Taliban en Al Qa'ida en de wil desnoods gewapend te streven naar een traditionele islamitische staat (Bhatia 2007). Echter, men was wel trots dat een van hen, Karzai, tot interim-leider was benoemd.

6.3.1.1 Geweldsmonopolie

Het Bonn-akkoord stelde over het geweldsmonopolie dat, "Upon the official transfer of power, all mujahidin, Afghan armed forces and armed groups in the country shall come under the command and control of the Interim Authority, and be reorganized according to the requirements of the new Afghan security and armed forces." De ambities waren daarmee hoog. Immers, zouden de commandanten inderdaad zomaar hun troepen en wapens opgeven en daarmee afstand doen van het belangrijkste instrument om hun machtsbasis te behouden? Dit klemde temeer omdat de staat zelf voorlopig niet over de instrumenten beschikte om recht en orde in het land te handhaven. In het verlengde hiervan: als de commandanten hun wapens niet inleverden of zich niet confirmeerden, wie zou hen dan tot de orde roepen? In het Bonn-akkoord was de rol van een "International Afghanistan Security Force" (ISAF) opgenomen, echter,

> "[T]he responsibility for providing security and law and order throughout the country resides with the Afghans themselves. (…) With this objective in mind, the participants request the assistance of the international community in helping the new Afghan authorities in the establishment and training of new Afghan security and armed forces (…) [and] request the United Nations Security Council to consider authorizing the early deployment to Afghanistan of a United Nations mandated force. This force will assist in the maintenance of security for Kabul and surrounding areas. Such a force could, as appropriate, be progressively expanded to other urban centers and other areas."

Het was cruciaal om zo spoedig mogelijk het geweldsmonopolie in handen te krijgen. In theorie werd hiermee de stap van fase 1 van Tilly naar fase 2 gezet. De situatie waarin de commandanten met een patrimoniaal systeem de dienst uitmaakten, zou hiermee veranderen in een situatie die gekenmerkt werd door het verdwijnen van de milities en het opgaan van de milities in een nationaal leger. Door gebrek aan middelen en mogelijkheden kwam hier weinig van terecht (Kolhatkar en Ingalls 2006, 134-138, Rashid 2008, 125-144, Ghani en Lockhart 2008, 205-211). De Afghaanse regering ontbeerde een functionerende krijgsmacht en politie, bij de interveniënt ontbrak vooral de wil (Burns 2002). De Amerikanen hanteerden een light footprint aanpak, bovendien richtten ze zich met name op Enduring Freedom (Maloney 2007, 181-207, Rashid 2010, 222, Wright 2010).[18] De taken en mogelijkheden van ISAF waren beperkt tot Kaboel (Kolhatkar en Ingalls 2006, 98-101, Maley 2008, 12).[19] ISAF kon en mocht overigens met zo'n 4.500 man[20] in Kaboel niet meer doen dan het beschermen van VN-personeel. Kaboel zelf werd gecontroleerd door de commandanten – Fahim, Bismullah Khan, Mohaqeq en Sayyaf. Ze hadden de stad in invloedssferen verdeeld en zich er zwaar bewapend verschanst. Omdat de commandanten in Kaboel officieel geen milities meer mochten hebben, hadden ze hun eenheden omgedoopt tot beveiligingsbedrijven. Dit was een lucratieve business en vormde een legale dekmantel.

Buiten Kaboel hadden de commandanten de situatie onder controle, niet de regering. Bovendien had Karzai vele commandanten formele overheidsfuncties gegeven als gouverneur of politiecommandant opdat ze loyaal aan de regering zouden zijn. De commandanten legaliseerden zo hun status en waren daardoor zelfs in staat hun machtspositie verder uit te bouwen. In het land zelf leek het (Amerikaans) beleid te zijn om de commandanten geen strobreed in de weg te leggen zo lang ze zich niet te opvallend misdroegen, meewerkten

18 ISAF werd door de Amerikanen geacht zich verre te houden van Enduring Freedom en geen belemmering te vormen voor de uitvoering van deze counterterrorisme-operatie. De Amerikanen van CENTCOM die Enduring Freedom aanstuurden hadden zelfs de bevoegdheid ISAF- en Enduring Freedom-operaties te deconflicteren en bepaalden daarmee in hoge mate het verloop van de ISAF-operatie. Maley (2008, 12) stelt zelfs: "With the blocking of ISAF Expansion, a golden opportunity to build stability in the outlying provinces of Afghanistan was lost."

19 Ahmed Rashid merkt op (Rahid 2010 222), "After considerable pressure was exerted on the USA by close European allies who insisted that a multinational peace-keeping force was necessary at a minimum for Kabul, if not the country, Rumsfeld reluctantly gave his approval (…) to help out in Kabul."

20 Er zijn zeer uiteenlopende schattingen over het benodigde aantal peacekeepers (Kolhatkar en Ingalls 2006, 99): William Durch (een autoriteit op het gebied van peacekeeping en co-director van het project 'On the Future of Peace Operations') schat dat in Afghanistan minimaal 18.500 troepen nodig zijn. Francesc Vendrell (UN Special Envoy en daarna EU Special Representative) heeft het over zo n 35.000. Vergelijkingen met de stabilisatieoperatie in Bosnië-Herzegovina leiden tot een behoefte van 134.000.

aan het succes van Enduring Freedom en de indruk wekten loyaal aan het Bonn-proces te zijn (Kolhatkar en Ingalls 2006, 100). Schijnbare loyaliteit werd belangrijker gevonden dan competentie of het constructief bijdragen aan staatsvorming. De commandanten bestendigden op deze manier hun status als stationary bandits. Ismail Khan, Dostum en Atta zijn bekende voorbeelden (Kolhatkar en Ingalls 2006, 103-108).

Intussen werd het meer technocratische en institutionaliseringgerichte deel van het Bonn-proces voortgezet, ondanks het feit dat dit steeds meer uit de pas ging lopen met de realiteit in het land. Er ontstond een splitsing tussen de formele (de jure) en de daadwerkelijk (niet-)functionerende (de facto) staat. De Australische Afghanistan-specialist William Maley merkte treffend op (Maley 2009, 233):

> "If the climate in a country remains deeply insecure, then distrust will remain pervasive, investment opportunities will stagnate (at least in the legal sectors of the economy), and the people will have no confidence in the justice system, since insecurity arises from the power of others to act outside the law with impunity. And if such a sense of insecurity prevails for any length of time, it will likely undermine the legacy both of new arrangements and new rulers."

Dit gebeurde onder het oog van de interveniënt, die het staatsvormingsproces als principal mediator juist op de rails zou moeten houden door enerzijds het technocratische proces van capaciteiten te voorzien en te ondersteunen; en anderzijds door de voorwaarden voor dit proces te scheppen of zo nodig af te dwingen. Een geweldsmonopolie bij de staat en basisveiligheid voor de burgers waren nog ver weg.

6.3.1.2 Een zwak fundament

De verhoudingen waren zowel in de interim-regering als in de samenleving broos: er was geen streven om tot consensus te komen, te zoeken naar common ground en gezamenlijk een functionerende staat en samenleving na te streven. Dit had niet alleen te maken met de verdeling van de bestuursposities (die gebaseerd was op de verhoudingen in het land vijf weken nadat de interventie was ingezet), maar vooral met de commandanten van de Noordelijke Alliantie die de macht hadden gegrepen en omdat zich een te beperkt aantal partijen aan het Bonn-akkoord commiteerden – zoals ook al in de preambule van het akkoord werd onderkend.

De bevolking voelde zich nauwelijks vertegenwoordigd en overgeleverd aan de autocratie van de commandanten en de oude elite die ze wantrouwde. Politiek en bestuur bleken net als voorheen een zaak van persoonlijkheden, beschermelingen en vertrouwelingen. De door de bevolking gewraakte patrimoniale structuur greep zelfs nog verder om zich heen; het ging nog steeds over het hebben van kennissen en niet om kennis. De Wereldbank stelde, "[the commanders] have captured both strategic decision-making and overall fiscal resources, the public sector is essentially autonomous from the central government"

(World Bank 2005, 44-47). In de internationale media werd er door de Verenigde Staten en zijn bondgenoten alles aan gedaan om het beeld van Afghanistan zo gunstig mogelijk voor te stellen. Dat ging relatief gemakkelijk omdat in Afghanistan een relatieve rust was teruggekeerd – de commandanten beheersten de situatie – en er veel voortgang te melden was bij het herstellen van de infrastructuur, de wederopbouw van de staat, de samenleving en de economie.

Een eerste mijlpaal en moment om de sterkte van het Bonn-akkoord te bezien, was de Emergency Loya Jirga. Daar moesten knopen worden doorgehakt; daar werd over de vorming van de nieuwe staat beslist en moest blijken wat het in Bonn gesloten compromis waard was. De commandanten en de Amerikanen hadden de troeven in handen voor het creëren van het beloofde, "broad-based, multi-ethnic, politically balanced, freely chosen Afghan administration representative of their aspirations and at peace with its neighbors". De voortgang tot dan toe beloofde echter weinig goeds. Om met Margalit te spreken (Margalit 2010, 97-98),

> "The best soup is totally spoiled by even one cockroach. It's not any good to say that the soup is delicious, and to ignore the cockroach. Do compromises follow the logic of the cockroach in the soup, such that a compromise is forever spoiled by one rotten clause? Or do compromises instead follow the logic of the fly in the ointment, whereby a rotten clause in a compromise makes it a flawed compromise, but not so completely as to qualify it as rotten?"

6.3.2 Emergency Loya Jirga

De internationale gemeenschap presenteerde de Emergency Loya Jirga[21] als een Afghaanse aangelegenheid die voorbereid was door een speciaal opgerichte 21-koppige commissie (Rashid 2008, 138-142). Het Afghaanse ownership van het staatsvormingsproces moest bevestigd worden (Barfield 2010, 293). De organisatie en uitvoering van deze Jirga was het 'startschot' voor de betrokkenheid van de bevolking bij het opnieuw inrichten van staatsinstituties in Afghanistan. Er stonden drie taken op de agenda van de Jirga die van 11 tot 19 juni 2002 in Kaboel werd gehouden: het kiezen van een staatshoofd voor de transitieperiode (medio 2002 tot aan de verkiezingen medio 2004), het kiezen van de staatsvorm en het goedkeuren van een lijst van ministers en vicepresidenten. Er vond voorafgaand aan de Jirga een intensief consultatieproces plaats.

21 De (Emergency) Loya Jirga is een 'uitgevonden traditie' (Barfield 2010, 294-297). De oorsprong ervan ligt bij de Pashtunen die vergaderingen van ouderen of stammenleiders beleggen om belangrijke besluiten binnen hun gemeenschappen te nemen. Een dergelijke vergadering wordt 'jirga' genoemd wat letterlijk 'cirkel' betekent. Hiermee wordt bedoeld dat ieders stem gelijkwaardig is. Een Loya Jirga op nationaal niveau komt weinig voor en wordt bij uitzondering door de Afghaanse leiders gebruikt om draagvlak te creëren voor relatief grote grondwettelijke veranderingen. De laatste keer dat dit gebeurde, was in 1964 toen de derde grondwet werd voorgelegd aan de Loya Jirga. Nieuw voor de Afghaanse staat waren toen de democratische elementen waaronder de introductie van een parlementair systeem met twee kamers, algemeen kiesrecht en de verankering van de constitutionele monarchie. De voorwaarden voor een Loya Jirga zijn dat deze binnen het territorium van Afghanistan wordt gehouden en, vrij van buitenlandse inmenging, bijeengeroepen wordt door het legitiem gekozen staatshoofd. Aan deze voorwaarden voldeed de Emergency Loya Jirga niet. Zie verder Barfield 2010, 294-301.

Voor de 'grote raadsvergadering' werden 1.550 afgevaardigden[22] geselecteerd door middel van intensief overleg met lokale dorps- en stamoudsten.[23] Het doel was de bevolking bottom-up bij de vorming van de toekomstige staat te betrekken door middel van dit 'traditionele consultatieproces'.[24] In dit legitimatieproces werden afgevaardigden gekozen die een provincie of een speciale groep vertegenwoordigden. In de Jirga droegen zij het geconsolideerde standpunt uit van degenen die ze vertegenwoordigen. Voor de afgevaardigden waren de uitdagingen groot omdat Brahimi het Bonn-akkoord als een 'etnisch uitgebalanceerde' overeenkomst had gepresenteerd, de Tadzjieken macht zouden moeten inleveren ten gunste van de Pashtunen en de bevolking zeer ontevreden was over de rol van de commandanten in de regering en het bestuur.

In de aanloop naar de Jirga bleek al snel dat de commandanten het proces naar hun hand zetten door hun lokale en regionale macht aan te wenden om greep op de afgevaardigden te krijgen (Kolhatkar en Ingalls 2006, 134-138). Human Rights Watch merkte op (Human Rights Watch 2002):

> "In absence of an independent security force and an adequate supervisory capacity, the warlords and their guns have been able to monopolize power in many areas of Afghanistan (…) More often, warlords simply drew up their own lists of delegates and insisted that the local populace approved them."

Het proces ter voorbereiding op de Jirga had weinig met de traditionele manier van consensusvorming of een democratische handelwijze te maken en tijdens de Jirga zelf werden traditionele Jirga-besluitvormingsregels massaal geschonden (Kolhatkar en Ingalls 2006, 136-137, Barfield 2010, 297). Daarnaast moest Khalilzad op het laatste moment nog heel wat 'reparatie- en bijsturingswerk' verrichten om voor de Amerikanen de juiste mensen op de juiste plaats te krijgen, en de deals die in de wandelgangen gesloten waren de schijn van legitimiteit te geven door middel van indirecte goedkeuring door de Afghaanse bevolking (Kolhatkar en Ingalls 2006, 131-134). Opmerkelijk genoeg lieten Brahimi en Khalilzad vlak voor de start van de Jirga een grote groep (vooral Pashtun) commandanten toe om aan hun verlangens (lees: 'eisen') tegemoet te komen om de macht van de Tadzjieken (Panjshiri's) te beperken ten gunste van die van de Pashtunen.[25] Als 'goedmakertje' werd Massoud (Panjshiri) uitgeroepen tot nationale held en boegbeeld van de natie. Hoewel nationale

22 De groep van 1.550 gedelegeerden was te verdelen in 1.050 afgevaardigden uit de provincies en 500 gedelegeerden die door de commissie waren aangewezen – vrouwen, vluchtelingen uit Pakistan en Iran, technocraten, Kuchi's en vooraanstaande leden uit diverse diaspora-gemeenschappen.

23 Het gaat hier om een verkiezingsproces in twee fasen. In de eerste fase werden 16.000 gedelegeerden gekozen in 380 districten. In de tweede fase werden vervolgens op provinciaal niveau indirecte verkiezingen gehouden. In de 32 provincies werden vervolgens op basis van evenredige vertegenwoordiging in totaal 1.050 afgevaardigden gekozen.

24 Barfield onderscheidt drie (theoretische, de praktijk is weerbarstiger) kenmerken van dit consultatieproces (Barfield 2010, 296): "First, its legitimacy depended on meeting an accepted level of participation (…). Second, votes on individual issues were never taken during a jirga, only when a consensus on a total package was agreed on would the results then be approved by acclamation (…). Third, the people who participated in a jirga agreed to be bound by its results and stand behind its decisions."

25 Voor de sfeer rondom dit soort incidenten is de casus illustratief van Pasha Khan Zadran, een machtige Pashtun-krijgsheer uit het zuidoosten van Afghanistan die de provincies Khost, Paktia en Paktika onder controle had, en die in de

symboliek belangrijk is, was de realiteit dat Massoud slechts voor de niet-Pashtunen (en de Tadzjieken in het bijzonder) de nationale held is. Bovendien diskwalificeerde Khalizad tijdens de Jirga openlijk de onder de meerderheid van de afgevaardigden 'populaire' ex-koning als kandidaat-staatshoofd, terwijl hij Karzai prees als de enige (serieuze) kandidaat voor het presidentschap. Als troostprijs mocht Zaher Shah terugkeren naar Afghanistan en werd hij benoemd tot de 'vader van de natie' (Rashid 2008, 138-139). Het cynisme vond al snel zijn weg. Sima Samar, die toen vicepresident was en de latere directeur van de Independent Human Rights Council in Kaboel, stelde in het interview dat ik in 2009 met haar had,

> "De Emergency Loya Jirga zou een traditionele manier van consensusvorming – een Afghaanse versie van democratie – mogelijk moeten maken. De realiteit was een proces waarvan de uitkomst op voorhand vaststond. Karzai moest vooral van de Amerikanen de (transitie)president worden en niemand anders. Het was daarom niet voor niets dat vele afgevaardigden gedesillusioneerd de Loya Jirga verlieten. Zeker achteraf kan de Jirga als een breuk in het vertrouwen beschouwd worden tussen de Afghaanse bevolking, de Verenigde Staten, de Verenigde Naties en de rest van de internationale gemeenschap."

Zowel Khalilzad als Karzai verdedigden het ('georkestreerde') Emergency Loya Jirga-proces als een keuze tussen vrede (de commandanten in de regering) en gerechtigheid (de commandanten voor het gerecht) (Kolhatkar en Ingalls 2006, 138). In een BBC-interview op 10 juni 2002 stelde Khalilzad, "The question really is how to balance the requirements of peace, which sometimes necessitates difficult compromises, and the requirements of justice, which require accountability". In een BBC-interview op 12 juni stelde Karzai: "I said first peace, stabilize peace, make certain, make it stand on its own feet, and then go for justice. But if we can have justice while we are seeking peace, we will go for that too. So justice becomes a luxury for now. We must not lose peace for that."

Hoe goed ook de intenties, de uitvoering van de Emergency Loya Jirga liet zeer te wensen over aldus Malaya Joya – de jonge activiste, parlementariër en afgevaardigde van de provincie Farah tijdens de Jirga, die ik in 2009 in Nederland interviewde. Ze had grote moeite met het democratische gehalte ervan. In haar optiek speelden de conservatieve commandanten een veel te grote rol, zo niet de hoofdrol. Ze wees nadrukkelijk op "de losse coalitie van commandanten die in het Westen gelukzalig de Noordelijke Alliantie wordt genoemd". Letterlijk vertaald betekent de naam van wat in het Westen wordt aangeduid als Noordelijke Alliantie, veelzeggend, "Het Verenigde Islamitische Front voor de Redding van Afghanistan". Ze merkte op dat,

> "Het is een verbond van commandanten die ook nu nog [steeds in 2009] formeel de dienst uitmaken maar tijdens de burgeroorlog het land geplunderd hebben. Het zijn mannen met een duister, misdadig verleden, die in de Westerse media afgeschilderd worden als de verzetstroepen tegen de Taliban en de bevrijders van Afghanistan, maar de Afghanen weten wel

eerste helft van 2002 zeer nadrukkelijk de Pashtunse etnische kaart speelde (zie verder Fisher 2002, Feith 2008, 140-146, Rumsfeld 2011, 406-408).

beter! Bovendien, hoeveel democratie kun je van dit soort tirannieke islamisten verwachten? Ik weet inmiddels: niets! En dat nota bene in de naam van de islam. (…) Maar het is nog veel erger dan dat. Ik ben bijvoorbeeld al jaren op de vlucht voor ze omdat ik niet alleen een afwijkende mening heb (en die ook niet onder stoelen of banken steek) en de commandanten confronteer met hun praktijken. De commandanten zijn slechts op zoek naar oorlogsbuit en als het in hun ogen niet genoeg is wat ze krijgen, ontketenen ze steeds weer nieuwe golven van misdaden en wreedheden. De Afghaanse burgers lijden onder dit soort praktijken. Veel komt er helaas niet naar buiten, het minste wat ik kan – misschien wel kon – doen is het maffia-achtige systeem in Kaboel dat verantwoordelijk is voor de benarde toestand van de Afghanen, in de openbaarheid brengen."

Ondanks het feit dat de Emergency Loya Jirga veel weg had van een showvertoning, was het positieve dat het hele land in het algemene belang gemobiliseerd werd (Rashid 2008, 140-141). Vrijwel alle (etnische) groepen namen deel aan de grote volksraadpleging die in een sfeer van democratie en openheid plaats leek te vinden. Karzai werd met een ruime meerderheid (1.295 van de 1.550 stemmen) gekozen tot hoofd van de transitieregering.

Tijdens de Jirga en het proces dat eraan vooraf ging, was het vertrouwen in de vorming van een democratische staat behoorlijk geschaad. De verwachtingen van de internationale gemeenschap en de Afghaanse burgers waren (te) hoog gespannen. Brahimi merkte achteraf in een interview met Ahmed Rashid op dat, "It was one step to empower people but it was crazy to think it could change the country overnight" (Rashid 2008, 141). De kwaliteit van het staatsvormingsproces wankelde: van inspraak was tijdens de Jirga nauwelijks sprake. Afghan ownership bleek vooral door de Amerikaanse agenda een loze kreet (zie verder ook Feith 2008, 153-165, Rumsfeld 2011, 406-409). De internationale gemeenschap schaarde zich via de VN wel achter de uitkomsten van de Loya Jirga door de resultaten ervan op 26 juni 2002 unaniem te bekrachtigen in Resolutie 1419.

Waar het Bonn-akkoord aanvankelijk nog, analoog aan de metaforen van Margalit, gezien kon worden als 'zalf met een vlieg erin', begon het tijdens het Bonn-proces steeds meer het karakter van een 'kakkerlak in de soep' te krijgen. De commandanten konden zich namelijk handhaven of zelfs hun positie versterken en legaliseren, terwijl juist het doel zou moeten zijn dat hun macht ingeperkt werd (Rasanayagam 2005, 257-266, Macdonald 2007, 110-136, Giustozzi 2009). De internationale gemeenschap keek zwijgend en machteloos toe hoe de Amerikanen het proces gedoogden. Sterker nog, Rashid merkte op dat, "Senior US officials and generals persisted in treating the warlords like heads of state, inflating their egos even further" (Rashid 2008, 142). Een aantal commandanten verdween weliswaar uit de regering toen de interim-regering overging in de transitieregering, maar of deze daarmee een krachtdadig orgaan zou worden was zeer de vraag.

6.3.3 Transitieregering

Tijdens de Emergency Loya Jirga werd de legitimiteit van de transitieregering vastgesteld en werd bepaald hoe Afghanistan als staat moest gaan functioneren. Het probleem was evenwel dat Afghanistan een 'quasi-state' was (Jackson 1990, 168-169). Er was brede en formele internationale erkenning, maar er waren weinig mogelijkheden om die soevereiniteit ook daadwerkelijk gestalte te geven. Zowel nationaal als internationaal was er een groeiend cynisme over wat politici en bestuurders tot stand konden brengen. De Afghanen plaatsten vraagtekens bij de legitimiteit van de regering van commandanten. De afhankelijkheid van de internationale gemeenschap en de Verenigde Staten was groot, de competenties van de bestuurders en de middelen die hen ter beschikking stonden waren zeer beperkt en de positie van de commandanten was sterk. Maatregelen tegen activiteiten die het functioneren van de staat zeer beperkten, zoals patrimonialisme, corruptie en nepotisme, bleken onuitvoerbaar, zoals verwoord in een rapport van de Human Rights Watch (2004, 11):

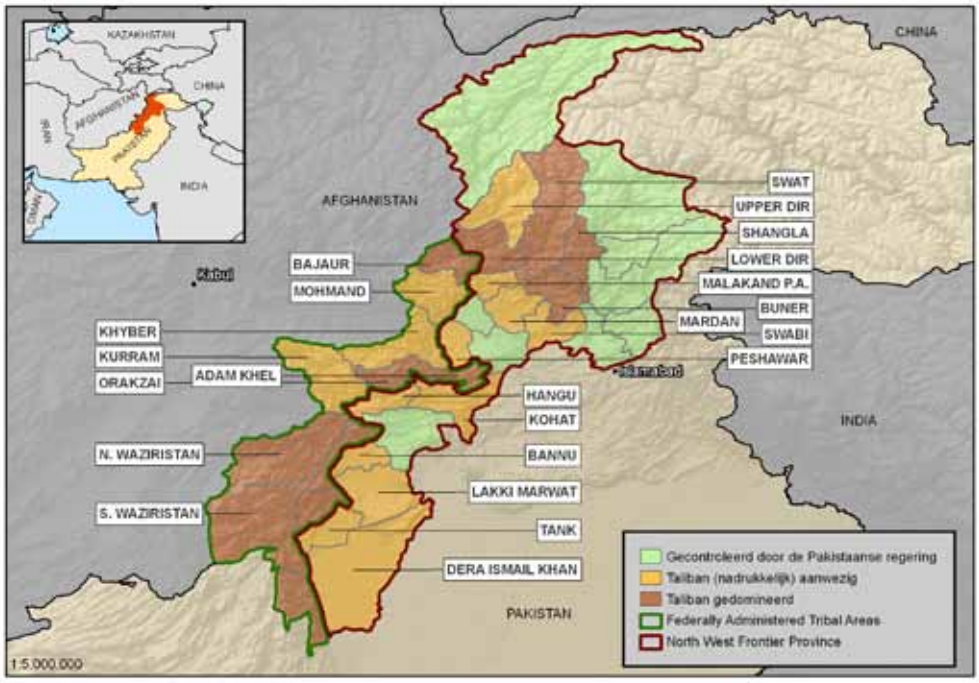
> "Afghanistan resembles more a loose confederation of small fiefdoms than a unified sovereign nation. Specific conditions in each region and province vary, but the overarching characteristic across the country is the same: de facto control of local governance lies with militarized faction leaders."

Afghanistan had met de transitieregering op papier een sterk gecentraliseerd bestuur. In de praktijk was de uitoefening van de macht gecompliceerd omdat de provinciale en lokale bestuurders veelal om politieke en patrimoniale redenen benoemd waren. De gecompartimenteerdheid en uitgestrektheid van het land leidden ertoe dat de bestuurseenheden in de lagere overheid autonoom moesten werken, maar hiervoor geen middelen en mogelijkheden hadden. Dit leverde een onwerkbare, besluiteloze bestuurlijke situatie op. Lokaal nam daardoor het vertrouwen in de nationale regering verder af. De commandanten zorgden wel voor lokaal werkbare oplossingen waardoor hun aanzien en macht lokaal groeide (World Bank 2005, 46-47). Een bekend voorbeeld is Mohammad Atta, die als gouverneur van Balkh zijn eigen beleid voerde en een eigen staatskas creëerde.

Zowel de internationale gemeenschap als de informele machthebbers (de commandanten) werden geconfronteerd met een dilemma in het staatsvormingsproces. Aan de ene kant was er het Bonn-proces dat een harmonieuze, vreedzame toekomst in het vooruitzicht stelde maar waarbij de commandanten persoonlijk veel te verliezen hadden. Aan de andere kant was er voor de commandanten de economisch aantrekkelijke status quo; een chaotische en ongeorganiseerde toestand maar waar wel sprake was van een negatieve vrede en waarin de commandanten hun positie en hun opportunistische praktijken konden voortzetten. De commandanten beseften dat volledig meewerken aan de staatsvorming betekende dat ze hun lokale heerschappij aan de staat moesten afstaan waardoor hun maatschappelijke en economische positie wegzakte. Veel hadden ze echter niet te vrezen omdat noch de regering, noch de interveniënt hen ertoe aanzette of dwong hun macht over te dragen. Integendeel, de commandanten waren zich na de interventie steeds zekerder gaan voelen in hun feodale vorstendommetjes.

Het indammen van de macht van de commandanten was cruciaal voor de voortgang van het staatsvormingsproces; het was de uitdaging waar de transitieregering voor stond. Het beleid stond bol van 'goede' intenties en initiatieven, de realiteit was weerbarstig. Een voorbeeld was de ondertekening van een decreet op 3 december 2002 in Bonn, waar de eerste verjaardag van het Bonn-akkoord gevierd werd. In het decreet werd het nieuwe Afghaanse leger geïnaugureerd, werden milities verboden en een ontwapeningsprogramma gestart waarbij alle zware wapens binnen een jaar moesten zijn ingeleverd. De implementatie verliep, alle goede bedoelingen ten spijt, traag en moeizaam omdat de commandanten beseften dat met het inleveren van hun wapens de poten onder hun stoelen werden weggezaagd. Ook was er zo veel wapentuig in Afghanistan dat een tijdsspanne van een jaar in alle opzichten onrealistisch was en had de regering nauwelijks capaciteit om een geweldsmonopolie af te dwingen en te handhaven – vooral toen gevechten in het Afghaans-Pakistaanse grensgebied in de loop van 2002 en 2003 begonnen op te laaien (Ferguson 2010, 128-148).

In de loop van 2003 kregen de Taliban en het Haqqani-netwerk zelfs de controle over respectievelijk de provincies Helmand en Zabul (Rashid 2010, 225). De transitieregering kon praktisch gezien weinig doen door gebrek aan middelen. De tegenstanders werkten vanuit Pakistan in het moeilijk toegankelijke onherbergzame gebied langs de Durandlijn – de betwiste grens met Pakistan (Haqqani 2008). Daarom werd de Pakistaanse president Musharraf met behulp van Amerikaanse soft power (inclusief directe militaire steun) overgehaald om de stabiliteit in het grensgebied te garanderen en de daar aanwezige Taliban, Al Qa'ida en andere extremistische groeperingen aan te pakken (Woodward 2010, 3-4). President Musharraf was echter terughoudend en niet gemotiveerd de situatie daar naar zijn hand te zetten (Haqqani 2005, 301-309). Hij was zich bewust van de risico's en speelde al snel een dubbelspel omdat hij inschatte dat de Amerikaanse aanwezigheid in Afghanistan slechts tijdelijk zou zijn – temeer vanwege de grote Amerikaanse belangen in Irak (Rashid 2008, 219-239). Enerzijds waren er militaire risico's in het moeilijk toegankelijke, anarchistische berggebied; anderzijds zou een harde aanpak een gevaar op kunnen leveren voor de broze interne verhoudingen in Pakistan. Optreden in de Federally Administered Tribal Areas (FATA) en in mindere mate in de andere delen van de toenmalige North West Frontier Province (NWFP) lag gevoelig en was gecompliceerd (Rashid 2010, 236-240, Tomsen 2011, 623-628).



Figuur 6.2 : Kaart van FATA en NWFP
Bron: BBC - http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/8046577.stm

De FATA en NWFP zijn in de praktijk semiautonome gebieden die voornamelijk worden bewoond door Pashtunen – zowel Pakistaanse als gevluchte Afghaanse Pashtunen. Ze leven in een hechte stammencultuur (gedomineerd door de Pashtunwhali) en onderhouden goede contacten met de Pashtunen aan de Afghaanse kant van de grens. Deze Pashtun-gebieden staan bekend om hun Pashtun-nationalisme. Ook de Pakistaanse regering probeert greep op dit gebied te krijgen, vooral door het stimuleren van het islamitisch fundamentalisme, dat de algemene islamitische gemeenschap (umma) als basis neemt in plaats van etniciteit (Filkins 2008).[26] Door de vergrote militaire activiteiten van het Pakistaanse leger in de FATA's – er werden alleen al 80.000 Pakistaanse militairen langs de grens gestationeerd – en het optreden van de Amerikanen in het kader van Enduring Freedom aan de Afghaanse kant van de grens, nam het Pashtun-chauvinisme verder toe en kreeg het steeds sterkere nationalistische trekken (Benett-Jones 2009, 25-35, Rashid 2008, 240-252). Er ontstond een explosieve mix van instabiliteit en chaos waar organisaties als Al Qa'ida, de Taliban, het Haqqani-netwerk en de Hezb-e Islami gretig gebruik van maakten (Hussain 2007, Haqqani

26 Dit gebied wordt daarom ook wel 'Jihadistan' genoemd, zie bijvoorbeeld: Bergen and Tiedeman, Jihadistan te vinden op http://afpak.foreignpolicy.com/jihadistan

2005, 301-309, Giustozzi 2009a, Fergusson 2010, 109-127, Rashid 2010, 223-224, 227, Tomsen 2011, 623-628).[27]

Zowel in Afghanistan als in Pakistan deden de geruchten de ronde over een te vormen Talibanistan – een 21e eeuwse variant op Pashtunistan.[28] Of het reëel was te streven naar een Afghaanse eenheidsstaat kwam voor een toenemend aantal Afghaanse Pashtunen ter discussie te staan. Het was een gevoelig punt dat vooral in Afghanistan door de autoriteiten werd doodgezwegen.

6.3.4 Grondwetgevende Loya Jirga

Van 14 december 2003 tot 4 januari 2004 werd de derde benchmark van het Bonn-proces bereikt toen de grondwetscommissie de ontwerpgrondwet voorlegde aan de 502 leden tellende grondwetgevende Loya Jirga (Rubin 2004, Rashid 2008, 212-218).[29] De ontwerpgrondwet was door een commissie van negen personen opgesteld en gebaseerd op de grondwet van 1964.[30] Vervolgens werd deze voorgelegd aan een commissie van 35 personen met daarin tevens internationale experts en leden van de Nationale Veiligheidsraad. De publicatie van de ontwerpgrondwet vond plaats op 3 november 2003, een maand voordat de Jirga van start ging. Een grondwet organiseert de machtsverhoudingen in een staat door onder andere vast te leggen over welke bevoegdheden de wetgevende macht beschikt om de uitvoerende macht te controleren, wat de rol is van de rechterlijke macht en op welke manier de macht

27 Hoe explosief die mix is laat bijvoorbeeld Rashid zien (Rashid 2010, 223-224), "The four [Taliban, AW] commanders began to raise funds in Karachi and Quetta from supporters and sympathizers, and particularly from the Deobandi madrassas, and they received considerable backing from the JUI-led provincial governments. Moreover, they travelled to the Persian Gulf and Saudi Arabia and revived their contacts there in order to enlist more Arab donations for their cause to fight US forces in Afghanistan (…). Meanwhile the ISI continued funneling clandestine support to the Taliban, owing to the Pakistani army's fear that by backing the US invasion of Afghanistan, it had helped bring to power the NA [Northern Alliance, AW], whom the military loathed because the NA received support from Pakistan's regional rivals India, Iran and Russia."

28 Rashid suggereert dat de Pakistaanse president Mussharaf een dubbelspel speelt met de Pashtunen en de Amerikanen (Rashid 2010, 227-228): "By late 2004, US and NATO intelligence officers had concluded that the ISI was running a full training programme for the Afghan Taliban out of Baluchistan province, allowing them to raise funds in the Persian Gulf and Pakistan and letting them import arms and ammunition, mainly from Dubai (…). US and Afghan soldiers reported to their superior that the Pakistan army would give covering fire to groups of Taliban on the Afghan-Pakistani border (…), Yet for several years the Americans refused to deploy sufficient troops in the critical southern provinces. Nor did they acknowledge the double game Musharraf was playing and never called his bluff until it was too late."

29 De vergadering van 502 gedelegeerden bestond uit 340 gekozen afgevaardigden uit de provincies, 110 afgevaardigden van specifieke groepen zoals vrouwenorganisaties en Kuchi's, en 52 afgevaardigden die door de president waren benoemd (waarvan de helft vrouw). Zie verder: Report of the Secretary General S/2003/1212, 30 december 2003 (The situation in Afghanistan), 9.

30 De grondwet is vrijwel volledig in isolement door de grondwetscommissie opgesteld uit angst voor intimidatie, vooral vanuit de islamistische gelederen – met name door Sayyaf-getrouwen. Bernard Rubin schrijft hierover (Rubin 2004, 15): "Fear of the intimidation tactics used by Islamists at the ELJ made the UN and the Karzai government cautious about opening the constitutional process to the public too early. Previous Afghan constitutions had been drafted in secret by governments that controlled the outcome. This was the first Afghan constitutional process where the outcome was open to political debate, and the UN insisted on introducing a measure of public consultation into the process. Brahimi also saw the UN's role as assuring that the constitution would create a "workable" form of government and conform to basic international standards. Ultimately, the commission consulted Afghans in every province, in the refugee communities of Pakistan and Iran, and through tens of thousands of written questionnaires. Nonetheless, the government and UN thought it best to keep the content of deliberations confidential until the commission could make public a thoroughly vetted text."

verdeeld is tussen de centrale overheid en lagere bestuurslagen, zoals provincies, districten en gemeenten. Een grondwet legt ook de rechten van de burgers vast.

Formeel was Sibghatullah Mojaddedi voorzitter van de Grondwetgevende Loya Jirga. In de praktijk hadden de Amerikanen en UNAMA de regie (Johnson en Leslie 2005, 166-168). De gang van zaken tijdens de Jirga gaf vooral te denken toen het overleg tussen de bondgenoten van Karzai en verschillende factievertegenwoordigers achter gesloten deuren plaatsvond. Eenzelfde bedenking gold voor de korte voorbereidingstijd die de Jirga-leden hadden om hun standpunt over de ontwerptekst te bepalen. Deals werden gesloten om steun te verwerven (Economist Intelligence Unit 2004, 6).

De sfeer bij de grondwetgevende Loya Jirga was vergelijkbaar met die tijdens de Emergency Loya Jirga. John Sifton van Human Rights Watch karakteriseerde deze als, "vote-buying, death threats and naked power politics" (Sifton 2004).[31] Na bijna drie weken van 'verhit debat' keurde de Jirga het ontwerp goed. Op 26 januari 2004 ondertekende Karzai de nieuwe grondwet waarmee deze bekrachtigd werd en onmiddellijk in werking trad. De Islamitische Republiek Afghanistan kreeg een centralistisch georganiseerd presidentieel systeem met een parlement bestaande uit een Eerste en een Tweede Kamer. Vier discussiethema's worden in het volgende toegelicht: de staatsvorm, de uitvoerende macht, de wetgevende macht en de islam.

6.3.4.1 Staatsvorm

In de discussies over de staatsvorm was er verdeeldheid tussen voorstanders van een presidentieel systeem met een unitaire, centralistisch georganiseerde staat onder leiding van een president met ruime bevoegdheden, en voorstanders van decentraal staatsgezag met een parlementair systeem onder leiding van een minister-president en een president als staatshoofd (Barfield 2010, 298). Bijna de helft van de gedelegeerden kon zich niet vinden in de ontwerpgrondwet met een presidentieel regime en grote uitvoerende macht bij de president. Het beperkte draagvlak voor een presidentieel stelsel leidde tot grote beroering bij Karzai en de Verenigde Staten (Kolhatkar en Ingalls 2006, 142).

Wat de structurele staatsvorm betreft, waren twee alternatieven aan de orde: een gecentraliseerde staat en een federatie.[32] Deze keuze was veel meer dan een technische aangelegen-

31 Malalai Joya laat in haar memoires, Raising my Voice, zien hoe letterlijk de observaties van Stifton genomen kunnen worden, zie verder: Joya 2006, 73-110.

32 In een gecentraliseerde staat bepaalt de centrale, nationale overheid de mate van delegatie aan regionale organen. Nationaal wordt beleid gemaakt, wat verder moet worden uitgewerkt en toegepast door lagere bestuursorganen. Dit stelt eisen aan de bestuursorganen en daarmee aan de mogelijkheden voor autonomie en medebewind. In het verlengde bepaalt dit tevens de mate van dialoog tussen de burger en overheid. In een federatie wordt beperkt centraal gezag voorgestaan en aan de afzonderlijke delen een grote mate van zelfstandigheid toegekend. In een federale staat verloopt de dialoog volgens twee principes. De eerste is autonomie of 'self rule' waarbij de deelstaten het recht en de middelen hebben op een aantal aspecten van het beleid hun eigen keuzes te maken. De burger is hier zeer direct bij het beleid betrokken. Het tweede principe is dat van de 'shared rule': beleid dat op een beperkt aantal aspecten voor de hele staat wordt gemaakt. Uit de twee principes blijkt dat de federatie per definitie een verdeelde staat is waarbij de verbondenheid van de burger met het nationale niveau minder nadrukkelijk aanwezig is dan met het niveau van de deelstaat.

heid (Kolhatkar en Ingalls 2006, 138-143). Hoewel de delegatie van verantwoordelijkheden naar de regio's of de provincies voor de hand lag, was er verdeeldheid over de manier waarop de eenheid bewaard zou kunnen worden – nog los van de vraag welke federale staatsindeling mogelijk zou kunnen zijn. De discussies kregen een etnische lading toen bleek dat de Pashtunen een centralistische staat nastreefden. Het was de niet-Pashtunen duidelijk dat de Pashtunen hun traditionele dominantie wilden herstellen door veel macht en bevoegdheden bij de president te leggen en centralisatie te propageren. De niet-Pashtunen wilden echter hun autonome posities die ze in de loop van de twee decennia van oorlog en conflict hadden 'verworven', alsmede hun eigen identiteit, bestendigen. Ze stonden een 'verticale scheiding der machten' en subsidiariteit[33] voor (International Crisis Group 2003, Rubin 2004, 17, Barfield 2010, 305). Decentralisatie, een federatie en een parlementaire consensusdemocratie lagen hierbij voor de hand. De internationale gemeenschap – op voorspraak van de Amerikanen – had om pragmatische overwegingen een voorkeur voor een presidentieel systeem waarin de president de leiding over de staatsvorming en het functioneren van de staat krachtig ter hand zou kunnen nemen.

Khalilzad nam het voortouw om alsnog steun te mobiliseren voor een presidentieel systeem in een centralistisch geleide unitaire staat en om de eenheid in het land te bewaren. Hij lobbyde, voerde op de valreep bilateraal overleg en kreeg hulp van Brahimi (en Ashraf Ghani en Atmar[34]). Hij waarschuwde de Jirga dat vooral een federale staat, maar ook verregaande decentralisatie de opmaat zou zijn voor het uiteenvallen van Afghanistan en daarmee een voorspel voor grote regionale instabiliteit (Kolhatkar en Ingalls 2006, 142-143, Rashid 2010, 225-226, 242-246). Juist dit was voor de Amerikanen en de Verenigde Naties een nachtmerrie. Echter, omdat er onder een groot deel van de bevolking een roep was om een zekere mate van autonomie, zou op de een of andere manier hieraan tegemoet moeten worden gekomen. Erkenning van de diversiteit en identiteit van de volken bleek veel druk weg te nemen. Het Oezbeeks, Turkmeens, Baluchi, Pashai, Nuristani en Pamiri werden – na het Pashtu en Dari – tot officiële talen verklaard in die gebieden waar de meerderheid die talen spreekt. Respect voor de etnische identiteit werd ook versterkt door de grondwettelijke erkenning in artikel 4 dat: "de natie van Afghanistan is samengesteld uit de volgende etnische groepen: Pashtunen, Tadzjieken, Hazaras, Oezbeken, Turkmenen, Baluchi, Pashai, Nuristani, Aimaq, Arabieren, Kirgiezen, Qizilbash, Gujuren, Brahui en anderen". Dat deze erkenningen grote gevolgen hadden voor de eenheid en de bestuurbaarheid van het land was echter geen discussiepunt. Belangrijker was dat het gevonden compromis voorkwam dat de bevolkingsgroepen op korte termijn beperkte autonomie zouden 'eisen'.

33 Subsidiariteit behelst een taakverdeling tussen hogere en lagere overheden waarvoor als ordeningsprincipe geldt dat hogere instanties zich niet met aangelegenheden moeten bezighouden die door lagere instanties kunnen worden uitgevoerd.

34 Mohammad Hanif Atmar is een invloedrijke Pashtun die via Afghaanse geheime dienst (KhAD) carrière maakte. Na de val van Kaboel in 1992 vertrok hij naar Groot-Brittannië waar hij onder meer een Masterdiploma haalde in informatietechnologie en circa zes jaar werkte voor het Noorse Afghanistan Committee. In 2001 keerde hij terug naar Afghanistan. Hij vervulde meerdere ministersposten in de periode 2002-2010 en werd daarna speciaal adviseur van President Karzai.

De parlementariër en lid van de grondwetcommissie, Shukria Barakzai, merkte in het interview dat ik in 2007 met haar had, over de discussies in de grondwetscommissie en tijdens de grondwetgevende Loya Jirga op:

> "De druk vanuit het Amerikaanse kamp werd zo sterk dat er vrijwel geen keuze te maken was. Het hele idee van een Jirga werd overboord gegooid omdat het niet meer ging over het vinden van consensus maar over buigen of barsten. De problemen in Afghanistan waren zo groot en hulp zo noodzakelijk, dat de steun van de internationale gemeenschap vitaal was. Dat er een presidentieel systeem moest komen was duidelijk, maar bij de uitwerking ervan ging veel mis. De president – en vooral het instituut om hem heen – had te veel macht gekregen om democratie mogelijk te maken."

De International Crisis Group kwam in zijn rapport over de Jirga tot een vergelijkbare conclusie (International Crisis Group 2003, 11):

> "The process in 2003 has been largely dictated by the perceived need to accommodate competing political actors with autonomous power bases. (…) Opportunities to address past ethnic and social inequalities and thereby build new bases of popular support for the constitution have been overlooked or ignored. In the end, institutions that strengthen checks and balances in government and increase the channels for representation of different ethnic and regional groups would likely be better guarantors of stability and broad public support for the central government than the kind of measures reflected in the draft constitution, which is aimed at securing the status quo in Kabul."

Het was opmerkelijk dat de Jirga zich bewust was van de diversiteit en verzuiling van het land en zijn volken, maar daaruit niet de conclusie trok dat een decentrale parlementaire (consensus)democratie hieraan beter tegemoet zou komen.[35] Het relatief grote aantal invloedrijke Pashtunen in de Jirga, die zich gesteund zagen door de Amerikanen, had tot gevolg dat voor het presidentiële systeem gekozen werd. Bovendien was het uiteindelijke oordeel van de Jirga dat een parlementaire (consensus)democratie niet haalbaar was omdat er geen partijcultuur bestond (en de Afghanen slechte herinneringen zouden hebben aan met name de communistische partijen) en velen meenden dat een federalistische staatsstructuur desastreus voor de eenheid van het land zou zijn en zelfs opmaat voor uiteenvallen van Afghanistan. Over beperkte autonomie voor de provincies of het delegeren van een groot aantal verantwoordelijkheden van het centrale niveau naar het provinciale en districtsniveau werd nauwelijks meer gesproken na de keuze voor een presidentieel systeem. Afghanistan kreeg een centralistisch geleide staat met een president met ruime uitvoerende bevoegdheden.

35 Voor een discussie van dit soort uitgangspunten, zie bijvoorbeeld Lijphart 2004.

6.3.4.2 Uitvoerende macht

Het tweede discussiethema gaat over de grote concentratie van uitvoerende macht bij de president (Rubin 2004, 16-18, Barfield 2010, 302-304).[36] Het is opmerkelijk dat de uitvoerende macht bij de president aanzienlijk vergroot is ten opzichte van de grondwet van 1964, toen juist de autocratische bevoegdheden van het staatshoofd ingeperkt werden en een evenwichtiger machtsverdeling tussen het staatshoofd en het parlement was ingevoerd. De Jirga was aanvankelijk van mening dat de macht van het staatshoofd afgezwakt en goed gecontroleerd moest worden. Khalilzad, Karzai en Brahimi bepleitten evenwel het tegenovergestelde. Ze drongen zelfs aan op het afzien van de functie van premier of minister-president – zoals die in de grondwet van 1964 was opgenomen – waarmee de uitvoerende macht volledig in handen van de president zou komen (International Crisis Group 2003, 3-4). De president kreeg zo bijna autocratische bevoegdheden. Als concessie werd de macht van de president grondwettelijk wel enigszins beperkt, maar niet fundamenteel. Er kwamen controlemechanismen via de twee vicepresidenten die tot een andere etniciteit dienden te behoren dan die van de president (artikel 60). Verder kon het parlement maatregelen nemen ter bevordering van "een sterk en rechtmatig beleid" en de realisatie van "hervormingen in de regering" (artikel 91 en 92). Bovendien moest het parlement de president autorisatie verlenen voor "het fundamentele beleid van de staat". Ook stelde de grondwet dat "de president verantwoording schuldig is aan de staat en de Wolesi Jirga" (artikel 90). De precieze afbakening van de macht van de president werd echter niet eenduidig vastgelegd (zie artikel 64).

De goed ingevoerde hoogleraar aan de universiteit Kaboel en onderzoeker bij diverse gerenommeerde internationale denktanks, Wadir Safi ging verder in op de grote uitvoerende macht van de president, in de interviews die ik in 2007 en 2009 met hem had. Hij typeerde die als 'keizerlijk', met nog meer macht in handen van de Pashtunen dan voorheen. Hij kwalificeerde dit als logisch:

> "De Pashtunen zijn uiteindelijk de enigen die staatshoofden kunnen en zullen leveren. (…) Dat wil overigens niet zeggen dat Karzai zelf erg machtig is. (…) Het zijn vooral zijn directe adviseurs die machtig zijn en van wie Karzai direct afhankelijk is. (…) Zijn adviseurs (ministers van kerndepartementen maar ook een aantal 'figuren met onduidelijke bevoegdheden') maken als een vierde macht [in aanvulling op Montesquieu's driemachtenleer, AW] gebruik van de positie van de president als leider van de uitvoerende macht, regeringsleider en staatshoofd om hun eigen ideeën ingang te doen vinden en vooral hun eigen macht te vergroten. Het tegenwicht van de twee vicepresidenten is in de praktijk beperkt. Echter, het lijkt erop dat de president ook nog wel eens deals met de vicepresidenten sluit om de eenheid te bewaren waardoor de vicepresidenten toch enige invloed hebben."

36 Volgens artikel 5 van de grondwet treedt de president op als opperbevelhebber; bepaalt hij het overheidsbeleid met instemming van het parlement (wetgevende macht); benoemt hij (met instemming van het parlement) ministers, de directeur van de centrale bank, de procureur-generaal en de rechters van het hooggerechtshof; en benoemt hij de provinciale gouverneurs en hun plaatsvervangers, districtsgouverneurs, provinciale politiechefs en provinciale hoofden van de veiligheidsdienst.

Zowel Barakzai als Safi wezen op het probleem van het gebrek aan delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar de lagere bestuursniveaus. Safi merkte hierover op,

> "Kaboel heeft in alle besluiten op provinciaal niveau een vinger in de pap, temeer omdat de rol en de verantwoordelijkheden van de provincie onduidelijk zijn. Dit geldt zowel voor de grondwet als voor de uitwerking daarvan. Het is mogelijk dat dit in de praktijk ook bewust zo gelaten wordt om de dominante positie van de Pashtunen te kunnen handhaven."

Barakzai stelde,

> "Het land is bestuurlijk verlamd door de grote mate van centralisatie. Van delegatie van verantwoordelijkheden is nauwelijks sprake, wat mogelijk de positie van de president in de kaart speelt maar wel ten koste gaat van zelfstandige regionale ontwikkeling. Het is juist die regionale ontwikkeling die van belang is om de economie tot bloei te laten komen en de burgerij actief bij het bestuur te betrekken om zo stabiliteit in het land te creëren. Dit vereist decentralisatie en dus minder uitvoerende macht bij de president dan nu het geval is."

De opmerkingen van Safi en Barakzai passen in de observaties van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken in het Algemeen Ambtsbericht Afghanistan van mei 2004 (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2004, 14) die de uitkomsten van de Jirga samenvatten:

> "President Karzai heeft de CLJ [Constitutional Loya Jirga, AW] aangegrepen om steun te verwerven onder de Pashtun-bevolking voor zichzelf (in de aanloop naar de presidentsverkiezingen) en de nieuwe grondwet, ook in een poging de Taliban-aanhang in met name de zuidelijke provincies van Afghanistan terug te dringen. Karzai was niet bereid ten koste van de Pashtuns (sic) veel concessies te doen aan andere minderheden, met name aan de Tadzjieken, Oezbeken, Turkmenen en Hazaras. Het waren voornamelijk deze minderheden die de macht van Karzai probeerden aan te vechten door te pleiten tegen een sterke president en vóór de instelling van de post van minister-president of ten minste een parlement met voldoende macht om een effectief tegenwicht te kunnen vormen tegen een excessieve presidentiële macht. Door de voorstanders van een sterk presidentschap werd er echter op gewezen dat Afghanistan geen sterke partijpolitieke traditie kent, waardoor het parlement zou worden beheerst door factionele verdeeldheid gebaseerd op militaire macht."

6.3.4.3 Wetgevende macht

Het derde discussiethema betreft de wetgevende macht van het parlement, dat uit de Wolesi Jirga (Lagerhuis) en de Meshrano Jirga (Hogerhuis) bestaat.[37] Het Lagerhuis heeft volgens artikel 90 de verantwoordelijkheid voor de bekrachtiging, de aanpassing of het intrekken

37 De 249 leden tellende Wolesi Jirga (Lagerhuis) wordt direct gekozen via een systeem van evenredige vertegenwoordiging per provincie, de Meshrano Jirga (Hogerhuis) indirect. Het aantal inwoners in een provincie bepaalt hoeveel zetels de provincie in de Wolesi Jirga heeft. Per provincie, onafhankelijk van het inwonertal, dienen zich ten minste twee vrouwen verkiesbaar te stellen. Minimaal 64 leden van de Wolesi Jirga dienen vrouw te zijn. Per provincie worden twee leden voor de Meshrano Jirga benoemd – een door de Provinciale Raad en een uit de verzamelde Districtsraden (zie verder artikel 84).

van wetgeving; de goedkeuring van ontwikkelingsprogramma's en van het nationale budget; het instellen, aanpassen of wijzigen van administratieve eenheden; en het ratificeren van internationale verdragen. Bovendien heeft de Wolesi Jirga (artikel 91-93) het recht om ministers bij zich te roepen om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de mogelijkheid tot goed- of afkeuring van benoemingen op basis van de grondwet.

Safi ging in het interview dat ik in 2009 met hem had, in op de beperkte wetgevende macht van het parlement als gevolg van het ontbreken van politieke partijen en beperkte mogelijkheden voor coalitievorming in verhouding tot de grote uitvoerende bevoegdheden van de president.

> "In het nieuwe grondwettelijke systeem zijn er in vergelijking met de grondwet van 1964 weinig middelen om de macht van de president te beperken. In de oude situatie was er een verdeling van de uitvoerende macht tussen de koning als staatshoofd en de premier als leider van de regering. Formeel waren ze gezamenlijk verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van het land. Er was eigenlijk sprake van zoiets als een semipresidentieel systeem. In het huidige systeem is de president staatshoofd en heeft hij de uitvoerende macht. Hij is eigenlijk geen verantwoording schuldig aan het parlement en zijn kabinet is nogal krachteloos als gevolg van het ontbreken van kennis en kunde in de ministeries. Bovendien zijn er geen politieke partijen, waardoor de controlerende macht van het parlement in de praktijk nauwelijks invulling krijgt. Van het parlement is, ondanks de bevoegdheden die het heeft, weinig te verwachten om de macht van de president te dempen omdat het per definitie verdeeld is. De parlementariërs zijn persoonlijk gekozen, door het ontbreken van een partijsysteem kan er gemakkelijk verdeeldheid gezaaid worden. De president kan daardoor in feite het parlement passeren en het kabinet naar zijn hand zetten. De situatie is democratisch gezien zorgelijk."

De combinatie van een president met zeer grote bevoegdheden met een krachteloos parlement en een centralistische bestuursorganisatie belemmert het streven naar "a broad-based, multi-ethnic, politically balanced, freely chosen Afghan administration representative of their aspirations and at peace with its neighbors". Bovendien bleek Karzai, die aanvankelijk gezien werd als de samenbindende figuur, eerder een evenwichtskunstenaar te zijn die een verdeel-en-heerspolitiek aanhing, dan een krachtdadige leider die durfde door te pakken volgens een vooropgezet en doortimmerd plan. Zijn aanhang onder de Pashtunen en de steun die hij genoot van de internationale gemeenschap, met name de Verenigde Staten, was in de eerste jaren groot. Vooral onder niet-Pashtunen werd hij gaandeweg niet meer beschouwd als een nationale figuur, maar als een partijpolitieke Pashtun die niet aarzelde zijn etniciteit aan te wenden om aan de macht te blijven. Steeds vaker kwam onder de burgers de vraag op hoeveel er veranderd was ten opzichte van de oude situatie. Velen merkten op dat ondanks de nieuwe grondwet, Karzai's positie en leiderschap overeen kwamen met die van de eerdere autocratische Afghaanse heersers.

6.3.4.4 Islamisme

Het vierde discussiepunt vormt de rol van de verankering van de islam in de grondwet (International Crisis Group 2003, 8-9, Yassari en Saboory 2006). De rol van de islam was sinds de Emergency Loya Jirga een strijdpunt. Het was geen issue of de islam een politieke rol in Afghanistan speelt, maar wel de mate waarin. De samenleving was verdeeld over de noodzaak van de verankering van de sharia in de constitutie. Verzet kwam vooral van de steeds sterker wordende shi'ieten – met name Hazara's – maar ook van niet-Pashtunen in de noordelijke helft van het land die een wat liberalere interpretatie van de islam kennen (Rubin 2004, 19).

Aan de macht van conservatieve commandanten zoals Sayyaf kon niet worden voorbijgegaan. De herbenoeming van Fazul Hadi Shinwari als president van het Hooggerechtshof, die in januari 2002 nog verklaarde voorstander te zijn van hudood (lijfstraffen volgens de sharia), was indicatief voor de grote invloed van de traditionalisten. Tijdens de grondwetgevende Loya Jirga bleek de meerderheid van de gedelegeerden echter hoogstens een gematigde rol van islam voor te staan en de sharia niet in de grondwet te willen verankeren. Maatregelen werden genomen om fundamentele discrepanties tussen de islam en de mensenrechten in de grondwet te regelen (Yassari en Saboori 2006, 190-192).

De grondwet stelt in artikel 1 dat Afghanistan een "onafhankelijke, unitaire en ondeelbare islamitische republikeinse staat" is, al volgt geen verdere uitleg van het begrip "islamitische republiek". In beginsel betekent dit dat geen wetten kunnen worden aangenomen die in strijd zijn met de islam (onverenigbaarheidsclausule in artikel 3). Hoe strikt dit geïnterpreteerd dient te worden en welke rol de sharia uiteindelijk speelt laat de grondwet in het midden, in de praktijk wordt de Hanafi-interpretatie gehanteerd (Rubin 2004, 19-21, Kolhatkar en Ingalls 2006, 144-148).[38] Barakzai verhaalde in het interview dat ik in 2007 met haar had,

> "Tijdens de Jirga ontstonden heftige discussies over de definitieve naamgeving van Afghanistan en vooral over de rol van de islam. Hoewel in Bonn al bepaald was dat het de Islamitische Republiek Afghanistan betrof, ontstond er tweespalt over de rol van de sharia. Onder de islamisten bevond zich een groot aantal conservatieve mudjahidin-commandanten [Rahbar], zoals Sayyaf en Ismail Khan, die er niet voor terugdeinsden tegenstanders publiekelijk als ongelovigen te verketteren. Ze eisten op een intimiderende manier dat niet alleen de naam 'Islamitische Republiek Afghanistan' in de grondwet werd opgenomen, maar ook dat de sharia bepalend zou zijn in rechtspraak en in de wetten. Ze wilden dat ieder besluit

38 Yassari en Saboory hebben de relatie tussen de sharia en het staatsrecht nader onderzocht (2006, 190-192). Ze merken op dat artikel 2 van de grondwet de islam verklaart tot staatsgodsdienst maar tevens dat niet-moslims de vrijheid hebben om hun eigen godsdienst te belijden binnen de grenzen van de wet (godsdienstvrijheid). Artikel 3 bevat een 'onverenigbaarheidclausule' waarin staat dat geen wet in strijd mag zijn met de verordeningen van het islamitische geloof en andere waarden die in de grondwet besloten liggen. Dit is niets nieuws, omdat alle Afghaanse grondwetten (behalve die van 1980) een dergelijke clausule kenden. De grondwet bestendigt de positie van de Hanafistische school en sluit daarmee alle andere rechtsscholen uit met betrekking tot zaken die zich onder de rechter bevinden. Een nieuwe ontwikkeling is de opname in artikelen 130 en 131 van de erkenning van de Hanafistische school, als een rechtsbron naast de shi'ietische rechtsschool, voor zaken waarbij shi'ieten (met name Hazara's) betrokken zijn. Verder schrijft de grondwet voor dat de president een moslim is. Hij is de beschermer van de islam met de taak "de basisbeginselen van de heilige islamitische religie, de grondwet en de andere wetten te waarborgen".

aan de islam getoetst zou worden. Hiermee kreeg vooral het conservatieve hooggerechtshof [waarin Sayyaf grote invloed had] veel, misschien wel te veel, macht. Deze enge, fundamentalistische interpretatie van de rol van de islam in de staat, waarin de sharia en de toetsing van wetten aan de islam voorop staat, maakt een heldere keuze voor mensenrechten – en met name de rechten voor vrouwen – moeilijk. We hebben dit getracht te ondervangen door in artikel 7 nadrukkelijk te stellen dat alle wetten in overeenstemming dienden te zijn met de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens. Op papier is zo een ruimere, liberalere interpretatie mogelijk, maar die zit er voorlopig zeker niet in omdat volgens artikel 3 wetten niet in tegenspraak met de islam mogen zijn. Juist door dit soort tegenstrijdigheden groeit de kloof tussen de internationale gemeenschap en Afghanistan omdat de islam domineert – niet het nastreven van mensenrechten."

De verhouding tussen het lokale gewoonterecht, het islamitisch recht en de ontwikkeling van nationale wetgeving is complex. Gewoonterecht neemt in de samenleving een vooraanstaande plaats in. De rechtspraak gebaseerd op de sharia is wijdverbreid, waardoor de kansen van een top-downbenadering om dit te veranderen klein zijn (Smith 2008). Vooral in rurale gebieden, zo observeerde ik ook tijdens mijn verblijf in de provincie Baghlan in 2006, is seculiere wetgeving nauwelijks bekend. Een lokale interpretatie van de sharia wordt gehanteerd door de veelal nauwelijks geletterde dorpsimams en bij conflictbeslechting door lokale ('islamitische') rechtbanken.[39]

Op het hoogste bestuurlijke niveau is het nauwelijks anders. Rechters worden geacht in overeenstemming met de Hanafi-jurisprudentie te oordelen indien de wet niet in regels voorziet (artikel 130). Deze bepaling biedt ruimte voor het ontlopen van mensenrechtenverdragen. Een voorbeeld is dat er geen jurisprudentie bestaat over hoe artikel 2 (vrijheid van godsdienst binnen de marges van de wet) en artikel 7 (onderschrijven van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en van andere internationale verdragen) zich tot elkaar verhouden. Omdat de machtige conservatieve leiders als Rabbani en vooral Sayyaf grote invloed hadden op het Hooggerechtshof was het wel duidelijk waar de prioriteiten lagen en hoe in de praktijk zou worden omgegaan met de interpretatie van de islam ten opzichte van internationale mensenrechtenverdragen.

Met betrekking tot de vrijheid van godsdienst leek het op het eerste gezicht overigens goed gesteld. Ongeveer een procent van de bevolking is niet-moslim en heeft niets te vrezen van hun omgeving qua geloofsbelijdenis. Een probleem is wel dat het bekeren van moslims of het aannemen van een ander geloof door moslims bij wet verboden is en dat op afvalligheid de doodstraf staat (Hadd). Een maatschappelijk probleem is de intolerantie van moslims

39 Er zijn wat gewoonterecht betreft grote verschillen in de interpretatie van de sharia – het verschil tussen Pashtunen met hun Pashtunwali en de niet-Pashtunen zonder een dergelijke erecode is kenmerkend. De meer liberale interpretaties in de noordelijke helft van het land verschillen duidelijk van de striktere, fundamentalistische interpretaties in het zuidelijk deel. Al is het gangbaar dat geschillen aan een jirga of shura worden voorgelegd, partijen kunnen ook besluiten een dispuut volgens de sharia op te lossen. Hiermee wordt eigenlijk de jirga of de shura gepasseerd waardoor er meer macht bij de 'rechter' in de islamitische rechtbank komt. Bovendien blijkt het recht in de praktijk een melange van seculier, religieus en gewoonterecht. De seculiere, nationale wetgeving speelt nauwelijks een rol en de lokale interpretatie van die melange.

onderling en de sociale controle om 'streng in de leer' te zijn. Dit uit zich in discriminatie, afpersing, bedreigingen en soms in geweld (US Department of State 2008).[40]

De keuze voor een stevige rol voor de islam in de staat en de samenleving bleek onontkoombaar. Steeds meer Afghanen vonden, onder druk van conservatieve leiders, dat de grenzen van de wetten bepaald moesten worden door de islam en niet door mensenrechten, waarop de Verenigde Naties aandrong. Er was nauwelijks een Afghaan die zich uit durfde te spreken tegen het wezen van Afghanistan als een islamitische staat. De Afghanen bleken hier zeer gevoelig voor; de sociale controle was (en is) groot.

6.3.5 Presidents- en parlementsverkiezingen

De verkiezingen waren de laatste fase van het Bonn-proces. In het Bonn-akkoord was voorzien dat de presidentiële en parlementsverkiezingen in 2004 zouden worden gehouden. Op praktische gronden besloot de transitieregering om de twee te ontkoppelen; de presidentiële verkiezingen vonden in 2004 plaats, de parlementsverkiezingen, samen met de verkiezingen van de provinciale raden, in 2005.

6.3.5.1 Presidentiële verkiezingen

De presidentsverkiezingen werden op 9 oktober 2004 gehouden. De verkiezingscampagne verliep in een sfeer die gekenmerkt werd door fraude, intimidatie, handel in stemmen en gebrek aan participatie van de bevolking (Human Rights Watch 2004, International Crisis Group 2005). Desondanks bestempelde de VN de verkiezingen zelf niet als frauduleus; de verkiezingsexperts Carlos Valenzuela en Carina Perelli merkten op in de interviews die ik in 2009 met ze voerde dat de mate van fraude binnen de internationaal aanvaardbare normen voor dit soort fragiele staten bleef.[41]

De uitkomsten van de eerste verkiezingen leken geprogrammeerd: de eerste democratische verkiezingen moesten een succes worden om voortgang in het staatsvormingsproces te houden en het streven naar Afghan ownership gestand te doen. Bovendien wilde Bush dit succes uitbuiten tijdens de Amerikaanse presidentsverkiezingen in november 2004 (Bush 2010, 208-209). Er waren vijftien serieuze presidentskandidaten, aan wie middelen ter beschikking werden gesteld om campagne te voeren. In de media golden regels voor evenwichtige

40 Critici van de islam en zij die een andere religie of levenswijze propageren dan de islam lopen het risico gearresteerd te worden op beschuldiging van blasfemie. In het islamitische strafstelsel (Hadood) staat de doodstraf op godslastering, een straf die ook daadwerkelijk voltrokken is in Afghanistan (en in Iran en Pakistan). Twee in het oogspringende cases zijn de volgende. De journalist Sayed Perwiz Kambakhsh werd veroordeeld voor het verspreiden van een artikel dat de rol van de vrouw in de Islam ter discussie stelt. Hij kreeg in 2010 op aandringen van de internationale gemeenschap politiek asiel. Ahmad Ghous en Qari Mashtaq werden in 2008 tot de doodstraf veroordeeld (wat later in 20 jaar cel werd omgezet) omdat zij een vertaling van de Koran hadden uitgebracht zonder daar de Arabische tekst bij te voegen.

41 Valenzuela en Perelli zijn verkiezingsexperts van de International Foundation for Electoral Systems. Deze organisatie wordt vaak ingehuurd door de VN om onafhankelijk advies over verkiezingen te geven. Valancuela en Perelli hanteerden tijdens de presidentsverkiezingen van 2009 een norm van 25% stembusfraude als acceptabel, wat zij aanduidden als een internationaal aanvaardbare norm voor dit soort fragiele staten, al is het geen formele norm. Zie verder tevens hoofdstuk 8.

berichtgeving over de kandidaten. Ook waren er een groot aantal nationale en internationale verkiezingswaarnemers.

Het presidentschap van Karzai werd tamelijk eenvoudig gecontinueerd vanwege verdeeldheid onder de sleutelfiguren van de Noordelijke Alliantie. De belangrijkste tegenspeler van Karzai was de Tadzjiek Qanuni, die vooral steun had van de Panjshiri's. Daarnaast hadden Dostum, Sirat, Mohaqeq en mevrouw Masouda Jalal zich kandidaat gesteld. Karzai had echter belangrijke bondgenootschappen gesloten. Zo had hij ook Tadzjiekse steun weten te verwerven door Zia Massoud (de broer van Ahmed Shah Massoud) als een van zijn vicepresidentskandidaten naar voren te schuiven en zich van Hazara-steun verzekerd door met Khalili hetzelfde te doen. Met Fahim leek hij verregaande informele afspraken te hebben gemaakt. Karzai was door de bank genomen acceptabel voor de Amerikanen, hun bondgenoten en voor de landen in de Afghaanse regio (vooral de 6+2 landen, zie paragraaf 5.6). Dat hij dit misschien niet was voor de Afghanen en dat zijn kandidatuur negatief zou kunnen uitwerken op het geafghaniseerde staatsvormingsproces deed niet ter zake.[42]

Karzai werd met 55.4% de eerste democratisch gekozen president van Afghanistan, waarbij 8,2 van de 10,2 miljoen geregistreerde kiezers gingen stemmen (meer dan driekwart van de totale, potentiële kiezerspopulatie, maar nog niet een derde van de totale populatie).[43] Het was een mijlpaal voor de internationale gemeenschap. De Afghanen waren om uiteenlopende redenen minder enthousiast, maar hielden nog wel vertrouwen in het democratiseringsproces (International Crisis Group 2004, 14-15). Hoe legitiem de verkiezingen waren, was onderwerp van vele discussies, al maakte dat na de inauguratie van Karzai als president niet meer uit (Barfield 2010, 300).

Op 27 december 2004 presenteerde Karzai zijn nieuwe ministersploeg van 27 ministers – negen minder dan in de transitieregering. Twee namen vielen op: die van Ismail Khan als minister van Energie en Water en die van Dostum als Chef Staf van de Afghaanse strijdkrachten. Beiden werden onder andere door Human Rights Watch beschuldigd van mensenrechtenschendingen (Human Rights Watch 2004). In het interview dat ik in 2010 met Nour had, ging hij in op het opnemen van dit soort controversiële maar buitengewoon machtige figuren in de regering.

42 Sonali Kolhatkar en James Ingalls merkten op (Kolhatkar en Ingalls 2006, 152): "Ensuring Karzai's success also meant eliminating any serious challengers to his candidacy. Zalmay Khalilzad was reported as saying, 'Afghan warlords, whom Washington previously tolerated as allies against the Taliban, would be 'marginalized' if they continued using guns to impose their will'. The same day, President Karzai passed the 'political parties law', which, 'bans political parties from having their own militias or affiliations with armed forces'. Strangely, the law also banned 'judges, prosecutors, officers, and other military personnel, police and national security staff' from joining a party while in office. This obviously narrowed the spectrum of possible challengers to Karzai's candidacy. Technically Karzai himself was ineligible to run for office, since the law also forbade parties that "receive funds from foreign sources'. But apparently the US is not regarded as a 'foreign source'."

43 Er werd vooral langs etnische lijnen gestemd, alleen Masouda Jalal wist dit te doorbreken (zij behaalde 1,2 % van de stemmen). Karzai behaalde het leeuwendeel van zijn stemmen in de Pashtun-gebieden. In het noorden gingen de meeste stemmen naar Qanuni (ongeveer 16 %) en Dostum (ongeveer 10 %). De Hazara-kandidaat Mohaqeq kreeg ongeveer 11 % van de stemmen, vooral uit Bamyian en Daikundi.

> "Fahim werd door Karzai ingepalmd door zijn opportunisme te bespelen, wat voor verdeeldheid binnen de Noordelijke Alliantie zorgde. Hij kreeg weliswaar geen ministerspost maar mocht zich op de achtergrond handhaven. Velen voelden zich verraden door Fahim, zo heftig zelfs dat Fahim als Panjshiri niet meer welkom was in de Panjshir-vallei. Dostum werd op een vergelijkbare manier ingepalmd, wat tevens tot enige rust in de noordelijke regio leidde omdat daar Atta redelijk zijn gang kon gaan zolang hij maar voor rust en stabiliteit zorgde. Overigens kon Karzai zo tevens min of meer voorkomen dat Dostum aangeklaagd zou worden voor mensenrechtenschendingen. Ismail Khan werd naar Kaboel gehaald omdat hij autonomie van zijn Emiraat zou kunnen of willen eisen, met desastreuze gevolgen voor de Afghaanse eenheid. Bovendien namen de betrekkingen tussen Iran en het Emiraat steeds dreigender vormen aan en profiteerde de Afghaanse staat niet van de economische voorspoed in de provincie Herat omdat belastingen stelselmatig werden 'ontweken'."

Ismail Khan zat er mee dat hij weggepromoveerd bleek te zijn, zo gaf hij aan in mijn interview in 2008. Hij concludeerde cynisch dat hij met het verzoek van Karzai om minster te worden een 'aanbod kreeg dat ik niet kon weigeren'. Kort daarvoor was zijn zoon Mirwais vermoord, die tevens minster van Transport was. Hij interpreteerde het als een signaal om zich te confirmeren aan het beleid van Kaboel en zijn Emiraat op te geven. Hij beschouwde zijn komst naar Kaboel echter als "een complot van Karzai en zijn Amerikaanse vrienden". Hij voelde zich met de ministerspost afgescheept en vernederd:

> "Ik maakte het Emiraat veilig en welvarend. Ik zorgde ervoor dat het vrij werd van papaverteelt en drugshandel en dat er volgens Het Heilige Boek geleefd werd. En dit kreeg ik als dank. (…) ISAF en de Amerikanen moeten zich er terdege voor hoeden dat hun aanwezigheid niet de kleur van een bezetting krijgt."

Het balanceren en concentreren van de macht in Kaboel in combinatie met het vinden van een acceptabele etnische balans in de ministersploeg duurde lang. Uiteindelijk namen tien Pashtunen, acht Tadzjieken, vijf Hazara's, twee Oezbeken, een Turkmeen en een Baluchi zitting in de regering. De ministers waren formeel niet aan een factie gebonden. De macht van de Noordelijke Alliantie en met name die van de Shura-e Nazar (Panjshiri's) was ingeperkt: Abdullah keerde als enige terug in zijn oude positie in de ministersploeg als minister van Buitenlandse Zaken. De macht over de veiligheidsstructuur lag nu vrijwel volledig binnen het bereik van Karzai – al wisten de Panjshiri's de nationale inlichtingendienst (NDS) wel binnen hun gelederen te houden. De ministers van Binnenlandse Zaken, Defensie en de Nationale Veiligheidsraad werden getrouwen van Karzai.

In de diverse gesprekken die ik de periode 2005-2009 met prominente leden van de Noordelijke Alliantie voerde, werd dit stelselmatig uitgelegd als een greep van de Pashtunen naar de macht. De vergroting van de macht van Karzai en de Pashtunisering van het parlement zouden steeds gedekt zijn door de Amerikanen – waarbij de naam van Khalilzad regelmatig werd genoemd. Ze wezen ook op het inkapselen van belangrijke tegenstanders zoals Fahim, Dostum, Qanuni en Mohaqeq in de regering. Deze ontwikkelingen beschouwden ze als ondemocratisch en als een vernedering – wat ernstig is in de Afghaanse cultuur.

De ambities van het nieuwe kabinet waren groot, het werd als hervormingsgezind gekarakteriseerd. Wat dat in de praktijk inhield, moest blijken (Barfield 2010, 302-304). Het ontwapeningsprogramma moest voltooid worden, evenals de ontmanteling van illegale gewapende groepen (veelal de privélegers van de commandanten). Het was nodig de drugshandel terug te dringen, de overheidsorganen te versterken en te ontdoen van corruptie en patrimonialisme, de democratische rechtsstaat op te bouwen en de parlements- en provinciale verkiezingen te organiseren. Dit waren zware opgaven voor de overheid die nog in de kinderschoenen stond en vooral uit mensen bestond die belang hadden bij enige mate van chaos en de tweede economie. De ambtenaren en de bestuurders hadden het financieel moeilijk, waardoor meerdere banen nodig waren om te overleven en buiten de invloed van de tweede economie te blijven.

6.3.5.2 Parlements- en provinciale verkiezingen

De gecombineerde parlements- en provinciale verkiezingen werden op 18 september 2005 gehouden. De opkomst was in 2005 met zo'n 53% aanzienlijk lager dan de meer dan driekwart van de stemgerechtigden die in 2004 naar de stembus gingen voor de presidentsverkiezingen. De lage opkomst plaatste vraagtekens bij de legitimiteit van de gekozenen en het vertrouwen van de bevolking in het democratisch proces (International Crisis Group 2006, 4-5, Rashid 2010, 227).

De parlementariërs en leden van de provinciale raden werden individueel volgens het systeem van de Single Non-Transferable Vote (SNTV) gekozen. In dit systeem geldt dat een zetel in het parlement of de provinciale raad naar de persoon gaat die de meeste stemmen krijgt. Stemmen zijn niet overdraagbaar en 'persoonsgebonden'. Zetels schuiven dus niet automatisch door naar een geestverwant indien een gekozene afhaakt, maar naar de volgende in de lijn van de verkiezingsuitslag – iemand die dus per definitie minder steun heeft verworven. Bovendien gaan reststemmen 'verloren' nadat een kandidaat eenmaal genoeg stemmen heeft bemachtigd om een zetel in te nemen. Het is een systeem wat leidt tot weinig representatieve verhoudingen en een gefragmenteerd parlement.

Het was de kandidaten niet toegestaan gelijktijdig met hun kandidaatstelling hoge posities binnen het overheidsapparaat te bekleden en ze moesten een verklaring ondertekenen waarin ze toezegden aan de voorwaarden voor kandidatuur te voldoen. Toch wisten de commandanten hun macht 'formeel' te bestendigen door zichzelf of hun handlangers kandidaat te stellen en 'stemadviezen' te geven. Gepoogd werd dit in te dammen door een screenings-of keuringsproces (vetting) onder potentiële kandidaten om de betrouwbaarheid (met name het niet hebben begaan van mensenrechtenschendingen) en de legitimiteit van de kandidaat op voorhand vast te stellen (AIHRC 2004). In de praktijk bleek het vettingproces 'onbevredigend', omdat het gebaseerd was op onduidelijke criteria en het geen juridische basis had. Bovendien werd het bij invoering selectief toegepast: Karzai leek vooral tegenstanders 'legitiem' buiten spel te zetten.

Een gevolg van de kiesmethode en de uitvoering van het verkiezingsproces was dat het parlement nauwelijks functioneerde en het vertrouwen van de bevolking in de staat en staatsvormingsproces verder afnam.[44] Het parlement was een verzameling individuen waarbij het vrijwel niet mogelijk was om tot politieke compromissen en besluiten te komen (International Crisis Group 2004, 18, International Crisis Group 2005). Hoewel een uitkomst van het Bonn-proces was dat partijvorming en partijpolitiek zoveel mogelijk zou worden tegengegaan, was de realiteit dat er in 2005 al meer dan zestig geregistreerde partijen waren.[45] Hoewel er vanwege het SNTV-systeem geen partijen in het parlement konden zijn of partijpolitiek kon worden bedreven, waren er wel diverse groepen te onderscheiden.[46] Echter, door het ontbreken van een partijpolitieksysteem was er nauwelijks beleidsvorming in het parlement mogelijk omdat het vrijwel niet mogelijk was tot consensus te komen.

In het interview dat ik in 2008 had met de activistische parlementariër Ramazan Bashardost, kwam naar voren dat, volgens hem, voorlopig niet veel van partijvorming verwacht kon worden. De meeste parlementariërs waren een verlengstuk van de patrimoniale netwerken van de grootste commandanten – van wie een groot deel zelf ook parlementariër, minister of vicepresident was. De meeste leiders van de gesegmenteerde groepen bekleedden een zetel – zoals Rabbani, Mohaqeq, Sayyaf, Seyyed Javeed en Kazimi. Wat de etnische verdeling in het nieuwe parlement betrof: 45% was Pashtun; 22% Tadzjiek; 15% Hazara en 7,5% Oezbeek. De verdeeldheid was groot. Daar voeren de commandanten en de president wel bij, zo was zijn mening, maar het was desastreus voor het democratische bestel en het functioneren van de staat.[47]

Op het provinciale niveau was het niet anders, zo waren mijn eigen observaties tijdens mijn uitzendingen en veldonderzoeken. Provinciale raden functioneerden nauwelijks als een

44 Van de kandidaten was officieel slechts 12% geaffilieerd met een politieke partij; van de gekozenen was dat 14,5% (International Crisis Group 2006, 7). Het is op zich 'vreemd' dat volgens het SNTV-systeem gekozen en gewerkt wordt. Thomas Ruttig liet in Islamists, Leftists – and a Void in the Center zien dat Afghanistan wel degelijk een traditie heeft van politieke partijen. Echter, "most lack cohesion and structure, a distinguishable programme, and internal democracy". Juist op dit gegeven zou de internationale gemeenschap voort kunnen borduren door van deze partijen werkelijk democratische, politieke partijen te helpen maken.

45 Dominant zijn: Jamiat-e Islami (Tadzjiek), geleid door Mansur en Hasan (en Rabbani tot zijn dood in september 2011). Dit is een coalitie van partijen uit de Noordelijke Alliantie. De Shura-e Nazar van Fahim is een van de bekendste. De meeste overheidsinstellingen zijn direct of indirect met deze groep verbonden. Hezb-e Islami (Pashtun) wordt geleid door Arghandiwal. Het is onduidelijk in hoeverre deze partij los staat van de gewapende factie van Hekmatyar, de Hezb-e Islami van Gulbuddin Hekmatyar (HIG). Jumbesh-e Milli (Oezbeeks) staat onder leiding van Dostum. Dawat-e Islami (Pashtun), geleid door Sayyaf, krijgt actieve steun uit Saoedi-Arabië. Hezb-i-Wahdat (Hazara), geleid door Khalili, komt op voor de belangen van de Hazara's.

46 Hoewel er geen partijen in het parlement zijn, zijn een aantal groepen wel in een structuur onder te brengen. In de de Nieuw Afghanistan groep (24 zetels) van Qanuni – tevens voorzitter van het Lagerhuis – zijn vooral voormannen van de Noordelijke Alliantie vertegenwoordigd die samen met onder andere de Hezb-e Wahdat van Mohaqeq (19 zetels) en de Shura-e Nazar van Fahim een oppositioneel front vormen: het Nationale Front. De Junbesh-e Melli van Dostum heeft 22 sympathisanten. Er is geen duidelijke Jamiat-e Islami structuur in het parlement, hoewel verscheidene kopstukken van die factie zoals Rabbani een parlementszetel bezetten. Andere mogelijke machtsblokken zijn die van Gailani (NIFA, gematigde voormalige Mujahedin) met zo'n tien sympathisanten, de Dawat-e Islami van Sayyaf en de Afghan Melat van voormalig minister van Financiën Ahadi met zeven sympathisanten. Karzai heeft geen partijstructuur die met hem is verbonden. Ruwweg 65 Lagerhuisleden zijn regeringsgezind, 84 antiregering en van 100 is de houding onduidelijk.

47 Een voorbeeld is Malaya Joya, een parlementariër die vanwege haar dissonante houding op 17 december 2003 uit het parlement verbannen werd (Joya 2009).

provinciaal parlement. Ze waren in de praktijk zo krachteloos als adviserend lichaam dat ze door de burgers nauwelijks serieus werden genomen. De gouverneurs hielden ze moedwillig buiten ieder overleg en wensten op geen enkele manier democratische verantwoording af te leggen voor hun beleid. De gouverneurs werden gaandeweg steeds meer de lokale 'potentaten' van Karzai, die gemiddeld minder dan een jaar op hun post bleven (om te voorkomen dat ze zich lokaal vestigden), nauwelijks aan beleidsvorming voor hun provincie toekwamen en weinig van doen hadden met lokale inspraak. Het was een mooi streven om de burgerij directer bij het bestuur te betrekken en deze zich via de raden te laten vertegenwoordigen, maar dat vereiste ook dat er een democratische cultuur en democratische gezindheid bij zowel de burgers als de bestuurders en de volksvertegenwoordigers aanwezig moest zijn. Een provinciale raad moest meer zijn dan een (vrijblijvend) adviserend orgaan; een provinciale volksvertegenwoordiging die decentralisatie van het bestuur en directere betrokkenheid van de bevolking mogelijk zou maken.

De situatie werd 'ondemocratisch' genoemd door de parlementariërs die ik in 2007, 2008 en 2009 in Afghanistan sprak. Ze merkten op dat in het parlement (en in provinciale raden) eigenschappen als ontvankelijkheid voor andere denkbeelden en compromisbereidheid niet of nauwelijks tot ontplooiing kwamen. Debatten werden gekenmerkt door getuigenispolitiek waarbij de focus lag op beginselen en politici die zich verschansten achter hun eigen gelijk. Het parlement was daardoor een strijdtoneel, een arena waarin de tegenstander hoe dan ook niet deugde. Voor een open afweging van eigen argumenten tegenover die van de ander was geen plaats. Het parlement leek slechts bedoeld om de ander in de hoek te zetten.

6.3.5.3 Democratisch gehalte

De kloven tussen de president, het parlement en de bevolking waren groot terwijl juist het verkiezingsproces deze kloven had moeten dichten. Karzai brak de macht van de commandanten niet. Dit is, volgens Tilly, echter wel cruciaal voor het staatsvormingsproces. Karzai was van mening dat de interne machtsverhoudingen fragiel waren en dat een verstoring daarvan tot grote instabiliteit zou kunnen leiden.

De positie van de commandanten werd gecompliceerd omdat deze deels officiële functies bekleedden en zich deels met illegale activiteiten bezig hielden (Maley 2009, 247-249). Als lokale potentaten schiepen ze ter plaatse enige rust en orde, wat Karzai hard nodig had. Maar ze leidden ook als een 'Don' een bestaan als maffialeider, wat hen gemakkelijk afging omdat in Kaboel en bij de interveniënt de middelen ontbraken om hun praktijken aan banden te leggen. Omdat de commandanten zo'n grote invloed op de situatie konden blijven uitoefenen, was het de vraag hoe groot de legitimiteit van de verschillende verkiezingen was. Een openbare discussie over de rol van de commandanten was niet mogelijk. De voor een democratie noodzakelijke vrijheid van meningsuiting en persvrijheid waren dubieus. Kritische journalisten werden in het hele land met (informele) restricties geconfronteerd die hen door religieuze leiders, overheidsfunctionarissen of lokale machthebbers werden

opgelegd. Met name de acties van de Veiligheidsdiensten (NDS) om er voor te zorgen dat journalisten zelfcensuur pleegden, waren berucht. De populaire, kritische omroep Tolo werd bijvoorbeeld regelmatig door het Hooggerechtshof gedreigd uit de lucht genomen te worden vanwege zogenaamde onislamitische programma's, en reporters werden gemolesteerd (Macdonald 2007, 7-8).

Politiek en democratie bleken in Afghanistan een zaak van opportunistische groeps- en eigen belangenbehartiging.[48] De nieuwe democratische spelregels maakten geen einde aan de formalisering van de macht van de commandanten en het belang van patrimoniale netwerken (Kolhatkar en Ingalls 2006, 160-165). Steeds vaker doemde de vraag op of er überhaupt democratie en nationale eenheid onder de bevolking kon ontstaan, omdat de segmentering en de invloed van commandanten op alle niveaus steeds nadrukkelijker vormen aannam.

6.4 Conclusie

Khalilzad nam in juni 2005 afscheid als Amerikaans ambassadeur. Hij stelde in zijn afscheidsspeech dat met de verkiezingen het democratiseringsproject voltooid was en dat Afghanistan als staat functioneerde. De wens was de vader van de gedachte. Immers, beschikte Afghanistan met de voltooiing van het Bonn-proces inderdaad over het in het Bonn-akkoord gestelde "broad-based, multi-ethnic, politically balanced, freely chosen Afghan administration representative of their aspirations and at peace with its neighbors"? Was het staatsvormingsproces voltooid met de vaststelling dat er een nieuwe grondwet was, een gekozen staatshoofd en een gekozen parlement? De realiteit was dat, na meer dan twee decennia oorlog en conflict en vier tot vijf jaar na de interventie, nauwelijks verwacht kon worden dat de fragiele Afghaanse staat bestuurlijk weer enigszins op eigen benen zou staan.

Tilly liet zien dat staten ontstaan vanuit de wedijver om de beheersing van territorium en bevolking. Staatsvorming is een proces waarbij de macht geconcentreerd wordt bij de nationale regering. In Tilly's theorie zijn dwang en kapitaal de factoren die staatsvorming verklaren. Deze capitalized-coercion-factoren staan onder invloed van de concentratie en accumulatiemechanismen: degene die steeds meer middelen voor het uitoefenen van dwang vergaart en middelen naar zich toe weet te trekken wordt de heerser in de staat. Voor de benodigde middelen is een structuur noodzakelijk die dwang en kapitaal organiseert. Dit leidt tot een politieke constellatie die alleen duurzaam kan bestaan bij de gratie van legitimiteit en soevereiniteit. En, indien Etzioni wordt gevolgd, tevens door (toenemende) basisveiligheid.

48 Kolhatkar en Ingalls merken hierover op (Kolhatkar en Ingalls 2006, 159): "About half of the seats in the lower house went to 'religious figures or former fighters'. Most of the Afghan warlords who were not given a governorship or a cabinet post in Hamid Karzai's administration have either been elected to the lower house or appointed by Karzai to the upper house. These men, many of whom still have de facto power in the countryside due to past or present US support, have now been given formal power via the electoral system."

De Afghaanse situatie na de interventie eind 2001 vertoonde kenmerkende overeenkomsten met de eerste fase van Tilly's staatsvormingsproces: 'a period of intensely fragmented sovereignty' waarin de commandanten de belangrijkste machthebbers zijn. Al waren de commandanten in zekere zin de lokale en regionale machthebbers, de meesten was het niet te doen om territoriale macht, maar om controle over markten en handelsnetwerken. De commandanten hadden belang bij een sterke tweede, informele economie, en juist niet bij een functionerende Afghaanse rechtsstaat. Wel hadden ze behoefte aan enige rust en zeggenschap over de lokale situatie opdat ze zich zo als stationary bandits konden handhaven.

In de wetenschap dat de Afghaanse overheid zelf nauwelijks over de benodigde middelen voor staatsvorming beschikte, zou de taak om een geweldsmonopolie en daarmee basisveiligheid af te dwingen door de interveniënt moeten worden ingevuld. Het beschikbare instrumentarium hiervoor was gering, de moeilijkheidsgraad hoog en de manoeuvreerruimte beperkt. Bovendien, de interveniënt was betrokken, maar had geen (werkelijk) vitale belangen bij het creëren van een functionerende staat. De Afghanen waren verdeeld over de te volgen koers, waarbij de verzuilde bevolking slechts een beperkt belang hechtte aan nationale eenheid. Op basis van de eerdere Britse en Sovjet-ervaringen, de karakteristieken van Afghanistan en algemene staatsvormingprincipes, was een afghaniseringstrategie verdedigbaar, de light footprint benadering echter niet, evenals de institutionele aversie om tot een geïntegreerde strategie en uitvoering te komen. De dwangmatige aspecten uit Tilly's theorie moesten in het geval van Afghanistan vooral positief stimulerend worden opgevat en niet negatief, gewelddadig. Dit onderstreepte het belang van het mobiliseren van de burgerij ten behoeve van de staatsvorming.

Het had de Afghaanse regering moeten gaan om het winnen van de hearts and minds, waarvoor het Bonn-proces de kaders schiep. De meerderheid van de Afghanen diende zich daartoe te herkennen in de te vormen staat. Het viel echter te betwijfelen of het door de Verenigde Staten doorgedrukte presidentiële, centralistisch georganiseerde staatssysteem aansloot bij de verzuilde Afghaanse bevolking en bij de intenties van het Bonn-akkoord. Een decentrale staatsvorm en een parlementaire (consensus)democratie zouden hieraan theoretisch gezien meer recht doen. De Afghanen voelden zich nauwelijks vertegenwoordigd door het parlement en het kabinet waarin en waarmee commandanten hun opportunistische belangen veilig stelden. Op de lagere bestuurlijke niveaus was het niet anders. Deze situatie was ernstig: Afghaanse burgers zouden via het beoogde staatsvormingsproces moeten kunnen vertrouwen op regering en parlement, maar die instellingen bestonden juist uit mensen die ze wantrouwden.

Tilly heeft gewezen op het belang van een sterke leider in de initiële fasen van het staatsvormingsproces. De Afghaanse transitieleider en daarna president, Karzai, was echter eerder een product van een patrimoniaal netwerk dan een krachtige leider. Een gevolg was dat hij niet de samenbindende nationale figuur was maar juist het belang van de eigen verzuilde groepsidentiteit en de eigen patrimoniale netwerken bevestigde. Burgers stelden daarom

meer vertrouwen in de eigen leiders – hoe dubieus hun reputatie ook was. De haat-liefdeverhouding van de bevolking met de commandanten bleek hieruit eens te meer.

Bij de ondersteuning van het Bonn-proces wreekte zich dat staatsvorming voor de Amerikanen – als veruit de belangrijkste speler onder de interveniënten – ondergeschikt was aan de doelstellingen van de War on Terror. De uiteenlopende doelstellingen van de ISAF- en de Enduring Freedom-operatie hadden een averechts effect op het staatsvormingproces. De Amerikaanse focus lag vooral op het behalen van de doelstellingen van Enduring Freedom in het Afghaans-Pakistaanse grensgebied. Dit gaf de commandanten in de overige regio's – vooral in de noordelijke helft van het land – de ruimte om de situatie verder naar hun hand te zetten, terwijl juist daar begonnen had moeten worden met het vestigen van het geweldsmonopolie en het voorzien in basisveiligheid omdat het daar relatief rustig en stabiel was. De commandanten werden echter niet tot de orde geroepen. ISAF zag zijn rol en mandaat in de besproken periode grotendeels beperkt tot Kaboel, de Amerikanen waren nauwelijks in de noordelijke helft aanwezig en de Afghaanse regering ontbeerde de middelen en de wil om de macht van de commandanten aan banden te leggen. In de zuidelijke helft van het land waren de commandanten in de War on Terror nodig om de bevolking onder controle te houden en hun lokale kennis en macht te mobiliseren. De commandanten mochten en konden zich daarom als stationary bandit handhaven en claimden formele functies in het bestuur. Het vestigen van een geweldsmonopolie en bieden van basisveiligheid waren daarom nog ver weg.

Tilly heeft tevens gewezen op het belang van de economische component. Economische groei is afhankelijk van de veiligheid en infrastructuur die de staat biedt, terwijl de staat op zijn beurt afhankelijk is van economische groei om de noodzakelijke financiële middelen (belastingopbrengsten) beschikbaar te krijgen die nodig zijn om zijn taken te vervullen. Teneinde terugval naar conflict te voorkomen, moeten economische én inkomensgroei worden bewerkstelligd, terwijl de inkomensongelijkheden worden verkleind. Dit proces wordt gecompliceerd door de invloed die de lange periode van oorlog en conflict op een economie heeft. Juist hierbij kan – of misschien wél moet – de interveniënt een belangrijke, mogelijk zelfs doorslaggevende, rol spelen omdat die wel over de middelen en mogelijkheden beschikt de economie weer op gang te brengen. Aldus kan een vredesdividend worden gecreëerd dat een alternatief biedt voor de strijders om in hun economische behoeften te voorzien. Dit werkt als een katalysator bij het ontwapenen van de milities en beperkt de macht van de commandanten. Ook daarmee wordt de burgerij gemobiliseerd ten behoeve van staatsvorming. Het onderstreept dat niet de macht van wapens, maar het vredesdividend stimulerend werkt: staatsvorming kun je niet opleggen of afdwingen maar dient vanuit de bevolking zelf te komen.

Het belang van een geïntegreerde benadering in het Afghaanse staatsvormings- en wederopbouwproces tekent zich af. De afwezige economische drijfveren bemoeilijkten evenwel de wederopbouw van de staat als gevolg van het ontbreken van veiligheid, regelgeving en structuur, de ernstig beschadigde fysieke en sociale infrastructuur, en de ernstig verstoorde economische en sociale relaties. Door het gebrek aan ontplooiingsmogelijkheden in de

legale economie en de grote belangen in de illegale economie, ontstond verzet tegen het werkelijk laten functioneren van de staat – zeker omdat belangrijke spelers zich niet herkenden in die staat en in het bestuur. Dit patroon doorbreken was de belangrijkste taak voor de interveniënt. Het noopte tot cruciale keuzes. Gaandeweg werd duidelijk dat de interveniënt meer moest doen dan het verschaffen en handhaven van de negatieve vrede en juist een duurzaam vredesproces actief moest stimuleren.

7

Verlies van momentum

Met het houden van de parlementaire verkiezingen op 18 september 2005 was het Bonn-proces voltooid. Afghanistan beschikte over een grondwet en een legitiem gekozen president, een parlement en een regering, 34 provinciale raden en 364 districtsraden, waarmee de bevolking op alle niveaus kon participeren in het bestuur. Een sterk centraal gezag en de rechtsstaat ontbraken, net als het geweldsmonopolie en basisveiligheid. De commandanten konden hun macht verder consolideren. De burgers ervoeren het vredesdividend als klein, ze vonden dat ze van de tirannie van de Taliban naar de tirannie van de commandanten waren overgegaan. Zou het mogelijk zijn een cultuuromslag af te dwingen in een commandantendemocratie en een democratische gezindheid tot stand te brengen? Dat de staat zich moest ontwikkelen was een conditio sine qua non, maar velen beseften niet hoe lang die weg naar een functionerende staat zou zijn. De interveniënt was voorlopig benodigd om het staatsvormingsproces op de rails te houden.

Dit hoofdstuk gaat over de vraag in hoeverre de gewapende interveniënt kon bijdragen aan de ex-post legitimering van het Bonn-akkoord en het Bonn-proces. De focus ligt op de eerste ambtstermijn van Karzai als president van Afghanistan (2004-2009) – grofweg de periode van de afronding van het Bonn-proces tot de overgang van president Bush naar Obama. Het hoofdstuk begint met een korte beschouwing over het belang van veiligheid en democratisering in post-conflict peacebuilding. Vervolgens komt de praktijk van een brede geïntegreerde benadering in het stabilisatie- en wederopbouwproces aan bod: brengen democratisering, hervorming van de veiligheidssector en de ontwapening van milities voor het staatsvormingsproces de benodigde basisveiligheid? Met andere woorden: welke rol speelt de gewapende interveniënt in het stabilisatie- en wederopbouwproces? Daarna wordt nader ingegaan op de rol van de Provincial Reconstruction Teams (PRT) en de verstorende invloed van de commandanten, in combinatie met het belang van een geïntegreerde benadering om van Afghanistan zo spoedig mogelijk een functionerende staat te maken.

7.1 Democratisering

Afghanistan had aan het einde van het Bonn-proces een politiek systeem met patrimoniale trekken; de overheid had weinig uitvoeringscapaciteit en buitenlandse hulp was noodzakelijk voor het bestuur om enigszins te kunnen functioneren. Afghanistan had een gekozen president en een gekozen volksvertegenwoordiging op alle niveaus, maar was daarmee nog geen functionerende, democratische rechtsstaat – hoe graag de interveniënt dit ook had gewild.

De Canadese politicoloog en specialist in 'post-war peace operations', Roland Paris, laat in zijn analyse van elf vredesoperaties zien dat de nadruk op democratisering in fragiele staten onderhuids smeulende conflicten aanwakkert (Paris 2004). In een groot aantal cases zorgde een vroegtijdig democratiseringsproces voor een verscherping van sociale conflicten en een vermenigvuldiging van de traditionele bronnen van geweld. Hij concludeerde dat verkiezingen pas kunnen plaatsvinden als cruciale functionele politieke instituties op orde zijn en het politieke systeem een zekere legitimiteit heeft. Ook de Britse ontwikkelingseco-

noom Paul Collier noemt de nadruk in post-conflictmaatschappijen op snelle verkiezingen gekkenwerk, 'democrazy' – electorale concurrentie fungeerde juist vaak als een katalysator voor conflicten (P. Collier 2009). De Amerikaanse politicoloog Francis Fukuyama en de Indiaas-Amerikaanse onderzoeksjournalist Fareed Zakaria benadrukken dat, los van de introductie van een democratisch stelsel, het belang van state capacity veel groter is omdat daarmee veiligheid gehandhaafd en uitgebouwd kan worden (Fukuyama 2004, Zakaria 2004). Dat (post-conflict) vredes- en stabilisatieoperaties ingebed worden in een breder en duurzamer pakket van staatsvormings- en democratiseringsmaatregelen sluit aan bij de premissen van de Security First these van Etzioni zoals die in het eerste hoofdstuk werd besproken.

Het opbouwen van democratie in post-conflictsituaties als fundament voor een functionerende staat is een moeilijk en uitputtend proces, en Afghanistan is daarop geen uitzondering (Jalali 2008, Van Bijlert 2009). Een Weberiaanse bureaucratie kan er niet zomaar worden ingevoerd. Bovendien heeft een groot deel van de Afghanen geen herinnering aan een functionerende staat en de politieke herinnering die er was, strookte niet met het idee van een liberale democratie. De Afghanen hadden in de twee decennia van oorlog en conflict geleerd hoe belangrijk het is om de 'juiste' contacten te hebben en je te houden aan de mores van je qawm en je zuil om te kunnen overleven. Het Afghaanse politieke systeem was doordrenkt geraakt met een insider-outsider logica waarbij het de vraag was in hoeverre de politieke, verzuilde elites tot consensus zouden kunnen komen en met elkaar zouden kunnen regeren. Aan de maatschappelijke veiligheid moest worden gewerkt waarbij groepen worden gestimuleerd (weer) samen te werken en vertrouwen in elkaar te hebben om 'power-sharing' mogelijk te maken (Buzan, Waever en de Wilde 1998, 119-126).

7.1.1 Bruggen slaan

Om de in het Bonn-akkoord beoogde democratie in Afghanistan mogelijk te maken, moesten bruggen geslagen worden tussen de verzuilde groepen. Het vertrouwen in elkaar en in een gemeenschappelijk doel (de vorming van een functionerende rechtsstaat) moest worden hersteld (zie: Lijphart 1999, 31-47, Lijphart 2008, 75-88). Volgens de Amerikaanse politicoloog Robert Putnam dient er hierbij naar gestreefd te worden het onderscheid tussen bonding (intra-groupties) en bridging (inter-groupties) van sociale relaties zo klein mogelijk te maken (Putnam 2000, 22-23). De Britse socioloog John Field licht dit verder toe (Field 2008, 36):

> "Bonding social capital is good 'undergirding specific reciprocity and mobilizing solidarity', while serving as 'a kind of sociological superglue' in maintaining strong in-group loyalty and reinforcing specific identities. Bridging connections 'are better for linkage to external assets and for information diffusion', and provide a 'sociological WD-40' [kruipolie, AW] that can 'generate broader identities and reciprocity'."

In werkelijkheid zijn sociale relaties uiteraard veel complexer dan gevat kan worden in deze twee termen. Iedere samenleving kent zijn eigen dynamiek en overlevingsmechanismen – patrimonialisme en patronagesystemen zijn daar een voorbeeld van. De sociale structuren hebben wezenlijke invloed op ontwikkelingspaden, evenals hun interactie met politieke en economische systemen. Het gevolg voor de interveniënt is dat gedetailleerde en diepgaande kennis van de geïntervenieerde samenleving en maatschappij nodig is om het democratiserings- en staatsvormingsproces gericht te ondersteunen (Van Bijlert 2009, 166).

Het uitbouwen van de veiligheid is nodig om het verschil tussen de bonding en bridging relaties zo klein mogelijk te maken, met andere woorden om eenheid en homogeniteit na te streven. In Afghanistan was er daarom behoefte aan 'post-conflict peacebuilding' dat door de respectievelijk Zwitserse en Duitse wetenschappers Albrecht Schnabel en Hans-Georg Ehrhart (2005, 2) als volgt wordt omschreven:

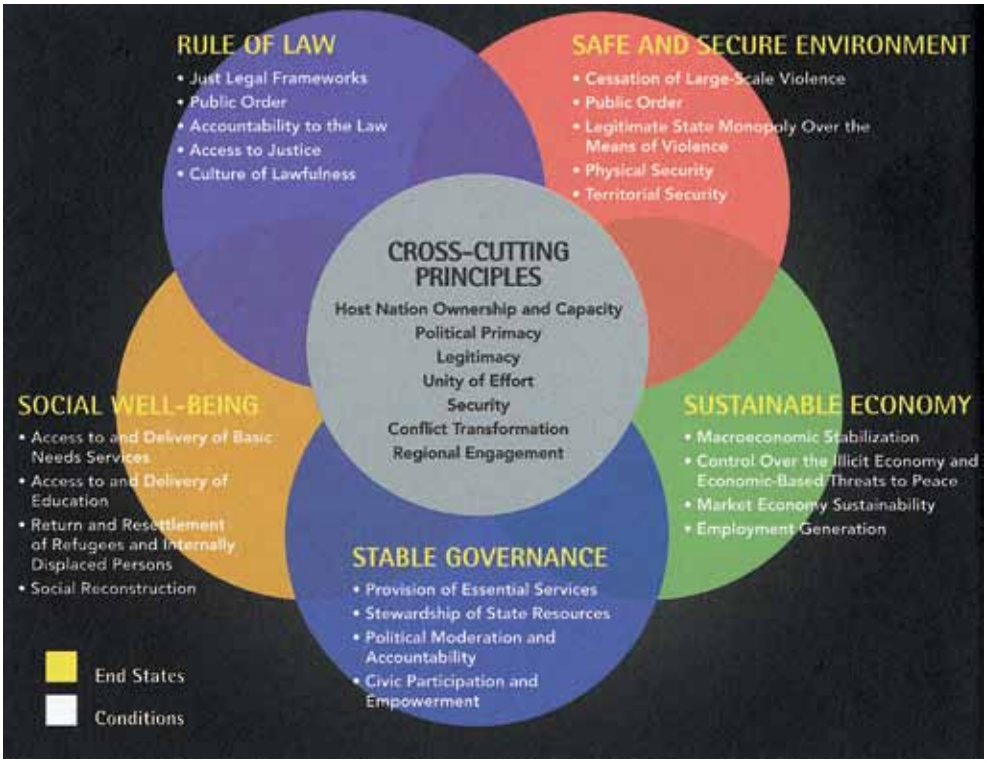
> "A complex and multidimensional, genuinely political process of transformation from a state of war or violent conflict to one of stability and peace, requiring a multifaceted approach, covering diplomatic, political and economic factors. It embraces security, political, social, economic, and psychosocial dimensions, and it aims at the installation of both negative and, in the longer run, positive peace."

Post-conflict peacebuilding houdt vooral in dat gestreefd wordt naar een stabiele veiligheidssector, waarbij een overgang gemaakt wordt van een militair, autocratisch regime naar een stelsel waarbij justitie en politie voor de noodzakelijke veiligheid zorgen en waar de veiligheidsinstituties ondergeschikt zijn gemaakt aan het politiek-bestuurlijke systeem. Dit proces staat ook wel bekend als Security Sector Reform (SSR). Het belang hiervan is onder meer benadrukt door David Kilcullen in zijn onderzoek naar 'accidental guerrillas', waaruit blijkt dat het beschermen van de burgerbevolking en het opbouwen van een functionerende staat en economie meer prioriteit dienen te hebben dan het opjagen en vernietigen van een 'vijand' (Kilcullen 2009). Het gevolg van de geringe ontplooiingsmogelijkheden, de economische noodzaak en frustratie over hun situatie is dat met name jongeren de kans lopen 'gelegenheidsguerrilla' worden. Politieke overtuiging of idealisme zijn hiervoor niet bepalend. De gewapende interveniënt speelt een belangrijke rol in het voorkomen dat er gelegenheidsguerrilla's ontstaan, zolang de veiligheidinstituties zoals leger, politie en inlichtingendiensten nog niet zijn hervormd en op eigen benen staan en de economie nog niet volledig functioneert. Kort gezegd, het gaat om stabilisatie en wederopbouw. Zonder basisveiligheid is het slaan van bruggen tussen Afghaanse burgers, groepen en instituties niet mogelijk, en zal er (ondanks verkiezingen) in de praktijk nauwelijks democratisering kunnen plaatsvinden.

7.2 Stabilisatie en wederopbouw

Ghani en Lockhart tonen in hun Fixing Failed States het belang aan van een brede, legitieme benadering voor het laten functioneren van de staat als gevolg van het repertoire aan taken en functies dat een staat heeft te vervullen (Ghani en Lockhart 2008). Hoewel de onderlinge

afhankelijkheid tussen de verschillende taken en functies in een functionerende staat duidelijk is, is het niet eenvoudig die functionerende staat tot stand te brengen. Al is dit uiteraard contextspecifiek, er zijn algemene technocratische principes waarbij een belangrijke rol voor de interveniënt lijkt weggelegd.[1] Het is hierbij nodig dat de regering van een geïntervenieerde staat, de gewapende interveniënt en de ontwikkelingswerkers geïntegreerd samenwerken en tot een geïntegreerd plan en een strategie komen. Dit verloopt in de praktijk moeizaam door het ontbreken van gezamenlijk onderschreven uitgangspunten en doctrines. Om dit te ondervangen hebben het United States Institute of Peace en het US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute een 'doctrine bundel' met 'Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction' samengesteld (USIP/PKSOI 2009).



Figuur 7.1: Strategic Framework for Stabilization and Reconstruction
Bron: USIP/PKSOI, 2009, 2-8 en http://www.usip.org/files/resources/strategic_framework_large.jpg

1 De Amerikaanse politicoloog en wederopbouwexpert Richard Ponzio benadrukt dat (Ponzio 2011, 225),"Foreigners are advised to refrain from strongly advocating a specific model of democracy for a war-shattered state. They can provide technical expertise and comparative lessons, but to do otherwise would contradict – and possibly obstruct – the locally driven political transition in democracy building (…). Though considerable technical, financial, and political resources are needed, the international community must avoid setting excessively high goals. Rather, with the steady engagement and eventual leadership by local counterparts, a timetable and political process should be erected that takes into full consideration the specific needs, sociological context, and most urgent challenges facing a conflict-affected population."

De USIP/PKSOI-bundel geeft niet alleen inzicht in de interdependentie van de deelgebieden van het post-conflict peacebuilding-proces en de te behalen resultaten (end states), maar ook in de wijze waarop met name de Amerikanen de rol van de gewapende interveniënt in het Afghaanse staatsvormingsproces beschouwen. Figuur 7.1 op de voorgaande pagina geeft een schematische voorstelling van de deelgebieden en interdependenties.

De aanpak in de USIP/PKSOI bundel is instrumenteel. De te behalen end states, probleemgebieden en doorsneden van deelgebieden worden geïdentificeerd waarbij uit wordt gegaan van de 'maakbaarheid' van een duurzame vrede en de veronderstelling dat steun van buitenaf cruciaal is voor het opbouwen van een legitieme, functionerende staat.

7.2.1 De rol van de gewapende interveniënt

De rol van de gewapende interveniënt wordt in het cross-cutting principle[2] 'Security' en het deelgebied 'Safe and Secure Environment' in de USIP/PKSOI-bundel nader uitgewerkt. De doelstelling is een safe and secure environment tot stand te brengen (USIP/PKSOI 2009, 6-38),

> "One in which the population has the freedom to pursue daily activities without fear of politically motivated, persistent, or large-scale violence. Such an environment is characterized by an end to large-scale fighting; an adequate level of public order; the subordination of accountable security forces to legitimate state authority; the protection of key individuals, communities, sites, and infrastructure; and the freedom for people and goods to move about the country and across borders without fear of undue harm to life and limb."

Kort gezegd, het afdwingen en handhaven van het geweldsmonopolie wordt essentieel geacht, net als de noodzaak bewapende groepen te ontwapenen en in basisveiligheid te voorzien (USIP/PKSOI 2009, 6-46). De noodzaak voor host nation ownership wordt onderstreept. In een zo vroeg mogelijk stadium moet worden begonnen met de oprichting van capabele, betrouwbare, loyale en legitieme veiligheidsinstituties. De veiligheid en het vertrouwen in het staatsvormingsproces dienen te worden gewaarborgd en, indien nodig, 'afgedwongen'. De interveniënt moet zich echter niet in een soort neokoloniale rol laten drukken; het gaat primair om de lotsverbetering van de bevolking (zie ook Lammers 2005, Wagemaker 2009). De deeltaken die hiermee samenhangen zijn schematisch weergegeven in figuur 7.2.

2 Cross-cutting principles worden gedefinieerd als (USIP/PKSOI 2009, 3-12): "Principles [that] apply to every actor across every end state—no matter who you are, international or local; where you are, in the UN Security Council or in a host nation municipality; or what you are doing, running a school or creating a new banking system. The principles are focused, according to the purpose of this manual, on outcomes. Legitimacy, for example, is an outcome of an untold number of actions. It is a cross-cutting principle that should guide all actions. Maintaining legitimacy is the responsibility of all actors."

Figuur 7.2: Safe and Secure Environment[3]
Bron: USIP/PKSOI, 2009, 6-37.

De rol en functie van de gewapende interveniënt in het creëren van het 'safe and secure environment' in dit soort omstandigheden wordt soms samengevat met de term 'counterinsurgency'. Er zijn hiermee uiteenlopende ervaringen opgedaan waardoor de interpretatie ervan divers is (Brocades Zaalberg 2006).[4]

3 Cessation of Large-Scale Violence is a condition in which large-scale armed conflict has come to a halt, warring parties are separated and monitored, a peace agreement or cease-fire has been implemented, and violent spoilers are managed. Public Order is a condition in which laws are enforced equitably; the lives, property, freedoms, and rights of individuals are protected; criminal and politically motivated violence has been reduced to a minimum; and criminal elements (from looters and rioters to leaders of organized crime networks) are pursued, arrested, and detained. Legitimate State Monopoly Over the Means of Violence is a condition in which major illegal armed groups have been identified, disarmed and demobilized; the defense and police forces have been vetted and retrained; and national security forces operate lawfully under a legitimate governing authority. Physical Security is a condition in which political leaders, ex-combatants, and the general population are free of fear from grave threats to physical safety; refugees and internally displaced persons can return home without fear of retributive violence; women and children are protected from undue violence; and key historical or cultural sites and critical infrastructure are protected from attack. Territorial Security is a condition in which people and goods can freely move throughout the country and across borders without fear of harm to life and limb; the country is protected from invasion; and borders are reasonably well-secured from infiltration by insurgent or terrorist elements and illicit trafficking of arms, narcotics, and humans.

4 Het onderscheid tussen conflict- en post-conflictoperaties is steeds vager geworden waardoor het belang van vredesondersteunende operaties niet genoeg kan worden benadrukt in een omgeving die gekenmerkt wordt door gebrekkige vredesakkoorden, anarchie, massale plunderingen, een zich traag ontplooiende internationale civiele politiemacht, militairen die onvoorbereid en tegen hun zin de openbare orde moeten handhaven en een falend justitieel apparaat (zie bijvoorbeeld: Oakley ea 1998, Perito 2004).

7.2.2 Counterinsurgency

Counterinsurgency (COIN) heeft vele interpretaties en varianten (Rid en Keaney 2010). Het is een lastig te definiëren begrip (Galula 1964, 3). De Australische COIN-expert David Kilcullen beschouwt COIN als een containerbegrip (Kilcullen 2010, 1):

> "Counterinsurgency is an umbrella term that describes the complete range of measures that governments take to defeat insurgencies. These measures may be political, administrative, military, economic, psychological, or informational, and are almost always used in combination."

COIN bevindt zich op het snijvlak van politieke en militaire inspanningen waarbij de militaire inspanningen ondergeschikt zijn aan de politieke (Galula 1964, 7). In de tegenwoordig onder militairen gangbare Amerikaanse COIN-doctrinebundel FM 3-24[5] wordt over de COIN-omgeving opgemerkt (HQ US Army 2006, 1-1):

> "Political power is the central issue in insurgencies and counterinsurgencies; each side aims to get the people to accept its governance or authority as legitimate. Insurgents use all available tools – political (including diplomatic), informational (including appeals to religious, ethnic, or ideological beliefs), military, and economic – to overthrow the existing authority. This authority may be an established government or an interim governing body. Counterinsurgents, in turn, use all instruments of national power to sustain the established or emerging government and reduce the likelihood of another crisis emerging. Long-term success in COIN depends on the people taking charge of their own affairs and consenting to the government's rule. Achieving this condition requires the government to eliminate as many causes of the insurgency as feasible. This can include eliminating those extremists whose beliefs prevent them from ever reconciling with the government. Over time, counterinsurgents aim to enable a country or regime to provide the security and rule of law that allow establishment of social services and growth of economic activity. COIN thus involves the application of national power in the political, military, economic, social, information, and infrastructure fields and disciplines. Political and military leaders and planners should never underestimate its scale and complexity; moreover, they should recognize that the Armed Forces cannot succeed in COIN alone."

5 FM 3-24 is een curieus document. Het bevat nauwelijks nieuwe inzichten en schept geen eenduidigheid over het COIN-concept, maar het verschaft wel een algemeen inzicht in de COIN-omgeving. Toch is het een van de meest gebruikte documenten en het is zelfs zo wijdverspreid dat het in 2006 en 2007 op de New York Times bestsellers list stond. Dit is op zich niet zo vreemd omdat FM 3-24 de grondslag was voor de Amerikaanse optreden in Irak, vooral onder generaal David Petraeus – zelf ook een van de auteurs. Ook onder de Britten, die zich zelf graag als de 'Masters of COIN' beschouwen, is FM 3-24 populair. De te verwachten Britse COIN-doctrine zal daarom veel elementen uit FM 3-24 bevatten, maar ook tien principes die veel zeggen over de aard en wijze van COIN: "political primacy; unity of effort; understand the human terrain; secure the population; neutralize the insurgent; gain and maintain popular support; operate in accordance with the law; Integrate intelligence; prepare for the longer term; and learn and adapt".

Ondanks de mogelijk negatieve connotatie die met de counterinsurgency-benadering samenhangt gaat het niet zo zeer om het verslaan van de opstandelingen, maar juist om het winnen van de hearts and minds van de bevolking opdat de opstandelingen geen mogelijkheden hebben hun doelstellingen te behalen.[6]

Militaire operaties in COIN worden in het lagere deel van het geweldsspectrum uitgevoerd. Er is in dit opzicht een parallel met koloniale oorlogvoering en de Small Wars aan het einde 19e eeuw en het begin van de 20e eeuw (Beckett 2001, Zisk Marten, 2004, Rid en Keaney 2010). Het gebruik van militaire machtsmiddelen is beperkt, zo niet contraproductief, omdat dit tot veel (onbedoelde) burgerslachtoffers leidt. COIN richt zich in tegenstelling tot het 'klassieke militaire optreden' niet louter op het elimineren van opstandelingen (enemy centric), maar veeleer op het beveiligen en 'beïnvloeden' van de bevolking en het winnen van de bevolking voor de 'goede zaak' (population centric) opdat de opstandelingen zich niet of niet meer kunnen nestelen onder de bevolking.[7] In het verlengde hiervan identificeert Kilcullen twee beginselen voor het militaire optreden in COIN: local solutions[8] en respect for noncombatants[9] (Kilcullen 2010, 3). Het hele scala aan militaire, politieke en sociaaleconomische middelen wordt gebruikt om de opstandelingen te verdrijven. De zaak is gecompliceerd omdat die opstandelingen in staat zijn onder te duiken en zich onder te dompelen in de samenleving. Ze gaan de directe militaire confrontatie met de interveniënt zo veel mogelijk uit de weg en gebruiken tactieken die het mogelijk maken de strijd op eigen voorwaarden te voeren – het gebruik van het Improvised Explosive Device (IED) is daarvoor karakteristiek. Militaire operaties in een dergelijke omgeving zijn complex, zoals Smith toont in het door hem geïntroduceerde war amongst the people-concept: "Civilians are the targets, objectives to be won, as much as an opposing force" (Smith 2005, 3-4).[10]

6 Voor een discussie, zie bijvoorbeeld Siccama 2010 en Smith 2011. Siccama wijst op de negatieve connotatie die met counterinsurgency samenhangt: het definieert het doel in negatieve termen en maakt tegenspelers belangrijker dan ze misschien zijn. Hij merkt op dat, "(…) a better insight into the political context of the phenomenon can be helpful to enrich our thinking about counterinsurgency." Siccama heeft het gelijk wellicht aan zijn zijde, maar toch ik handhaaf ik het denken vanuit COIN omdat dit de doorgaans gebruikte wijze is binnen de krijgswetenschappen. Daarbij besef ik, mede omdat het COIN-concept nog niet voldragen is, dat het lastig is voor met name militairen en krijgswetenschappers om te schakelen in hun denken van een interstate industrial warfare-paradigma naar een war amongst the people-paradigma (zie verder Smith 2011).

7 Dit is een transformatie die de meeste Westerse krijgsmachten vooral sinds 2001 tijdens de operaties in Irak en Afghanistan slechts deels hebben ondergaan (Kitzen 2009, Ucko 2009, Smith 2011).

8 Kilcullen defineert dit als (Kilcullen 2010, 3-4): "To understand in detail what drives the conflict in any given area or with any given population group. This implies the need to constantly update that understanding as the environment shifts, to develop solid partnerships with reliable local allies, to design, in concert with those allies, locally tailored measures to target the drivers that sustain the conflict and thus break the cycle of violence."

9 Kilcullen stelt dat (2010, 4), "Respect for noncombatants is to act with respect for local people, putting the well-being of noncombatant civilians ahead of any other consideration, even – in fact, especially – ahead of killing the enemy. Convincing threatened populations that we are the winning side, developing genuine partnerships with them, demonstrating that we can protect them from the guerrillas and that their best interests are served by cooperating with us is the critical path in counterinsurgency, because insurgents cannot operate without the support – active, passive, or enforced – of the local population."

10 Kenmerken van het war amongst the people-paradigma zijn dat het gaat niet om een het forceren van een beslissing, maar om het scheppen van omstandigheden waarbinnen een oplossing wordt gevonden; het gevecht vindt niet op het slagveld plaats, maar tussen de mensen; de strijd lijkt eindeloos te duren; het gaat erom de kracht en het initiatief te behouden; er worden steeds nieuwe toepassingen gevonden voor oude wapens en organisaties; de strijdende partijen zijn geen staten, maar bondgenootschappen tegenover groepen.

Voor de gewapende interveniënt gaat het dus niet zozeer om het eigen militaire vermogen, maar om de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van lokale veiligheidsinstituties; hoe politieke en overheidssuccessen uitgebuit worden; hoe de interveniënt en de te ondersteunen regering om kunnen gaan met morele asymmetrie; en het besef dat tijd een andere rol speelt dan in de traditionele oorlogvoering (Rid en Keaney 2010, Rodriguez 2011). Om tot de kern van conflicten te komen, is het van belang dat de will, understanding en capabilities van de relevante oppositionele doelgroepen in kaart worden gebracht (Van Bijlert 2009, 160-163). Een uitstekende inlichtingenpositie gecombineerd met sociaal-culturele en antropologische analysecapaciteit is voorwaarde voor effectief en efficiënt optreden (Flynn, Juergens en Cantrell 2008).

Kortom, vanuit de gangbare COIN-doctrines zouden de regering van de geïntervenieerde staat en de (gewapende en civiele) interveniënt een gezamenlijk en duidelijk politiek doel moeten nastreven waarvoor militaire, politieke en sociaaleconomische middelen geïntegreerd ingezet worden op dat basisveiligheid c.q. een safe and secure environment tot stand komt die verder uitgebouwd kan worden.

7.3 Geïntegreerde benadering

In de geïntegreerde benadering worden drie dimensies onderscheiden om een safe and secure environment te bereiken: het verbeteren van de basisveiligheid van de burgers; het weer laten functioneren van de economie en het creëren van een vredesdividend. Zoals in het eerste hoofdstuk besproken, is basisveiligheid volgens Etzioni voorwaardelijk voor deelname aan het staatsvormingsproces. De twee andere dimensies zijn hieraan ondergeschikt. Om basisveiligheid te kunnen analyseren, identificeert Deense cultureel socioloog Finn Stepputat drie niveaus waarop de basisveiligheid bedreigd wordt: nationaal, maatschappelijk en persoonlijk (Stepputat 2004, 4-5). In tabel 7.1 zijn deze drie niveaus met de daarbij horende veiligheidsconcepten voor het Afghaanse geval weergegeven.

Concept	Referentieobject	Bedreigde waarde	Dreiging
Nationale veiligheid	Staat	Soevereiniteit	Andere staten
Maatschappelijke veiligheid	Verzuilde groepen	Identiteit	Andere verzuilde groepen en andere culturen
Persoonlijke veiligheid	Individu	Kwaliteit van het leven en overleven	Terrorisme, misdaad, vervuiling, eigen staat

Tabel 7.1: Veiligheidsconcepten in Afghanistan
Bron: Stepputat, Refugees, Security and Development (Kopenhagen 2004), 5.

Omdat de drie veiligheidsconcepten wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, moet er zowel top-down als bottom-up een geïntegreerd veiligheidsproces ontwikkeld worden om basisveiligheid te bereiken. Het belang van ontwapening, demobilisatie van legers en de hervorming van veiligheidsinstituties wordt hiermee duidelijk. Echter, naast de eerder genoemde Security Sector Reform (SSR)-programma's zijn er Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)-programma's nodig die bijdragen aan het verkrijgen van een geweldsmonopolie, en wordt vreedzame conflictbeheersing en de solidariteit tussen groepen gestimuleerd in Armed Violence Reduction (AVR) en verzoeningsprogramma's. De vier deelgebieden (SSR, DDR, AVR en verzoening) worden hieronder nader toegelicht.

SSR[11], oftewel de hervorming van de veiligheidssector, is het proces om moderne, effectieve en professionele veiligheidsstructuren – krijgsmacht, politie, justitie, inlichtingendiensten – op te bouwen die onder democratische en financiële controle van de staat functioneren (Koenders en Verhagen 2008, 7). Het doel is dat de bevolking vertrouwen heeft in de eigen veiligheidsstructuren: ze zijn er om hen te beschermen, niet om hen te onderdrukken (Yasutomi 2008, 37-38, McFate 2010, 4-5). Local en national ownership van het SSR-proces is noodzakelijk, waarbij de internationale gemeenschap vooral technische en financiële ondersteuning en begeleiding levert (Panarelli 2009). Echter, als de staat pas op termijn zelf voor voldoende veiligheid kan zorgen, zullen de interveniënt en de lokale autoriteiten op alle bestuurlijke niveaus nadrukkelijk moeten samenwerken om de veiligheid van de burgers te verbeteren. SSR-programma's hebben daarom een (grote) politieke lading (Koenders en Verhagen 2008, 7, USIP/PKSOI 2009, 6-60, McFate 2010, 5-7).

DDR brengt veiligheidsorganisaties terug tot de gewenste omvang en in overeenstemming met hun taken en de beschikbare financiële middelen (Ball en van de Goor, 2006, 4, OECD 2007, 105-106, Koenders en Verhagen 2008, 7). Het is een proces in drie stappen: ontwapenen, demobiliseren en re-integreren (Brzoska 2005, 104, USIP/PKSOI 2009, 6-47 - 6-50, McFate 2010, 7).[12] DDR is fundamenteel, omdat de ontwapening en demobilisatie nauw samenhangen met de machtsoverdracht van de belangrijkste lokale en regionale actoren (commandanten) aan de centrale regering (Douglas, et al. 2004, 22). Het succes van het

11 Er is geen formeel geaccepteerde definitie van SSR. Het proces met als doelstelling het geweldsmonopolie bij de staat te leggen, kent vele en vergelijkbare varianten zoals: security and justice reform, security governance reform, security force assistance, foreign internal defense, security system transformation en security sector development. De USIP/PKSOI-bundel houdt het op: "Security sector reform is the set of policies, plans, programs, and activities that a government undertakes to improve the way it provides safety, security and justice" (USIP/PKSOI 2009, 6-51).

12 In praktische zin is de uitvoering van een DDR-programma moeilijk, omdat veelal slechts een deel van de wapens en het te demobiliseren personeel onderdeel uitmaakt van formele organisaties. Vaak is onduidelijk waar eenheden en wapens zich bevinden. Bovendien is voor het in kaart brengen van de locaties van milities, munitie en wapens – zeker de lichte wapens – maatschappelijke medewerking noodzakelijk (Douglas, et al. 2004, 26-27). Als gevolg van lange periodes van oorlog en conflict werkt doorgaans de economie gebrekkig en ontbreken middelen voor re-integratie en reconciliatieprogramma's om ontwapening en demobilisatie effectief op te kunnen volgen (Douglas, et al. 2004, 65-95, Semple 2009, 6-12). In aansluiting op DDR en SSR is het daarom van groot belang dat de economie zo spoedig mogelijk vlot getrokken wordt en dat daarmee een vredesdividend ontstaat. Hoe groter dit dividend hoe succesvoller het DDR- en SSR-programma en hoe succesvoller het vredesproces kan verlopen. Het wegnemen van gewelddadigheid in de samenleving is gekoppeld aan het vertrouwen van de bevolking in het vredesproces en het wegnemen van corruptie (Kalyvas 2008, Saideman en Zahar 2008, Yasutomi 2008, 51-52). Dientengevolge is niet alleen het ontwapenen en demobiliseren van belang, maar tevens het installeren van een werkende justitiële keten. Hiervoor worden op maat gesneden programma s ontwikkeld (Douglas, et al. 2004).

DDR-programma is met andere woorden cruciaal voor het bereiken van de tweede fase van het staatsvormingsproces van Tilly.

Armed Violence Reduction (AVR)-programma's beogen gewelddadige incidenten terug te dringen door ervoor te zorgen dat er minder lichte wapens in omloop zijn (Koenders en Verhagen 2008, 8). Dit is essentieel om het vredesproces op de rails te houden (OECD 2007, 106). Het richt zich op dit soort wapens, omdat die direct het welzijn van de bevolking en de gewelddadigheid in de samenleving beïnvloeden. Voor het lokaliseren, innemen en vernietigen van deze wapens is vertrouwen in de handhaving van het geweldsmonopolie en waarborging van de persoonlijke veiligheid een randvoorwaarde (Douglas, et al. 2004, 39, Muggah 2006, Chivers 2011).

Verzoening is een proces waarin de samenleving in het reine komt met haar eigen verleden (Lederach 1997, 23-35, Rigby 2005, Allman en Winright 2010).[13] Het gaat hierbij om het herstellen van vertrouwen in elkaar door vijandelijkheden weg te nemen en een vreedzame samenleving op te bouwen (Galtung 1996, USIP/PKSOI 2009, 10-186).[14] Doorgaans bestaat verzoening uit het erkennen en opbiechten van de waarheid, herstel- en rehabilitatieregelingen, de wil om het leven te beteren, de wil om een geldelijke vergoeding aan de slachtoffers te betalen, berechting van daders, en het schenken en ontvangen van vergeving (Ramsbothan, Woodhouse en Miall 2005, 237-242, AIV/CAVV 2009, 11-12). Verzoening is niet af te dwingen; een samenleving moet 'er aan toe zijn' om het eigen verleden onder ogen te kunnen en willen zien. De mate van voortgang in het verzoeningsproces is dus een indicator van de voortgang in het vredesproces en het vertrouwen van de bevolking in de rechtsstaat (Lederach 2005, 5, Voorhoeve 2007, 23-27, AIV/CAVV 2009, 28, Allman en Winright 2010, Cordell en Wolff 2010, 100-137).

De vier deelgebieden (SSR, DDR, AVR en verzoening) zijn wederzijds afhankelijk om in combinatie met economische wederopbouw en het creëren van vredesdividend basisveiligheid te verkrijgen. Immers, als de overheid geen zorg kan dragen voor met name de individuele en maatschappelijke veiligheid, dan zal de bevolking terugvallen op (niet-statelijke) actoren

13 Verzoening is gerelateerd aan transitional justice dat wordt gedefinieerd als (AIV en CAVV 2009, 9), "Het gehele scala aan processen en mechanismen dat wordt geassocieerd met de pogingen van een maatschappij om zich te verzoenen met een erfenis van grootschalige misbruiken uit het verleden, met als doel het geven van rekenschap, het bereiken van gerechtigheid en het bewerkstelligen van verzoening. Dit scala omvat zowel juridische als niet-juridische mechanismen, met verschillende niveaus van internationale betrokkenheid (waar aanwezig) en individuele – strafrechtelijke – vervolgingen, herstelmaatregelen, waarheidscommissies, institutionele hervormingen, zuiveringen en ontslagen, of een combinatie daarvan." Verzoening en transitional justice maken deel uit van het complex van mechanismen en processen die bijdragen aan grotere doelen als gerechtigheid, duurzame vrede en het tegengaan van straffeloosheid (AIV/CAVV 2009, 46). De noodzaak, gevoeligheid en de politieke en juridische complexiteit ervan blijkt bijvoorbeeld in Cambodja, Zuid-Afrika, Chili, Argentinië, Duitsland en Japan. Issues zijn vragen als wie kan blijven, wie moet weg, wie krijgt amnestie, wie wordt berecht? Het is een intensieve en delicate maatschappelijke evenwichtsoefening: hoe heel je op een publieke manier de wonden van zo velen, zodanig dat de erkenning van de waarheid en gerechtigheid (twee strijdige wegen) niet omslaan in vergelding?

14 Verzoening kent volgens Ramsbotham, Woodhouse en Miall vier aspecten: "accepting the status quo; correlating accounts; bridging opposites; reconstituting relations" (Ramsbotham et al. 2006, 232). Algemene amnestie afkondigen heeft derhalve niets te maken met verzoening. Waarheid en gerechtigheid alleen leiden niet noodzakelijkerwijs tot verzoening, zo laten bijvoorbeeld de verzoeningscases in Zuid-Afrika en Rwanda zien.

die dat wel kunnen, zoals commandanten en oppositionele groeperingen. Als het vertrouwen in de staat hersteld wordt, wordt de transitie van de eerste naar de tweede fase van het staatsvormingsproces duidelijk. In het Afghaanse geval betekent dit dat niet alleen de commandanten ontdaan moeten worden van hun machtsposities, wat meer is dan louter ontwapenen, maar dat ook vertrouwen in de functionerende Afghaanse (rechts)staat vergroot wordt (Kuhn 2009, Semple 2009, Kilcullen 2010, 147-161).

7.4 De geïntegreerde benadering in Afghanistan

De gewapende (Westerse) interveniënten werkten in Afghanistan steeds nadrukkelijker met een geïntegreerde benadering volgens een counterinsurgency-concept. De COIN-campagnes werden in veel landen om politieke redenen anders genoemd vanwege de negatieve connotatie die met COIN samenhangt als gevolg van de ervaringen in bijvoorbeeld Algerije en Vietnam (Keaney en Rid 2010, 3). Om te benadrukken dat er een eigen interpretatie van het COIN-concept is werd ook een eigen interpretatie nagestreefd – een voorbeeld is de Nederlandse 3D-benadering (Moelker 2009, Klep 2010). De kern van de COIN-concepten is het beschermen van de lokale bevolking door hen een alternatief te bieden voor de terreur en repressie van de opstandelingen. Hoewel het uitschakelen van opstandelingen noodzakelijk kan zijn, ligt het zwaartepunt op het realiseren van een safe and secure environment waarbinnen wederopbouw kan plaatsvinden (Cassidy 2008, 127-163).[15]

Militair optreden volgens een COIN-concept staat doctrinair voor de meeste westerse krijgsmachten in de kinderschoenen (Cassidy 2008, Kilcullen 2010). Er zijn uiteenlopende interpretaties van het concept waarbij uiteenlopend belang wordt gehecht aan het gebruik van hard power om opstandelingen uit te schakelen en soft power om de hearts and minds van de bevolking te winnen (zie ook Nye 2004). Bovendien was de traditionele visie op het gevechtsveld, met de focus op het vernietigen van de vijand en het veroveren van fysiek terrein, in Afghanistan niet bruikbaar vanwege het gecompartimenteerde en moeilijk toegankelijke karakter van het terrein en omdat de belangrijkste opponenten (Taliban, Al Qa'ida, Haqqani-network, HiG) zich al spoedig strategisch terugtrokken en overschakelden op guerrilla-achtige tactieken (West 2011).

Het (duurzaam) winnen van de hearts and minds voor het opbouwen van de functionerende Afghaanse rechtsstaat is de uitdaging en crux van de COIN-campagne in Afghanistan (Neumann 2009, Kilcullen 2010, 147-161, Rodriguez 2011). Door de bank genomen, zoals besproken in het derde hoofdstuk, namen de in gesloten gemeenschappen en qawms le-

15 In het militaire optreden in COIN-achtige omstandigheden wordt een onderscheid gemaakt tussen surge operations en framework operations. Surge-operaties zijn kortdurende, gelegenheidsoperaties met een snelle planningscyclus en een beperkte doelstelling: "The tasks a force should undertake as conditions and resources permit, such as offensive operations to clear enemy safe havens and targeted raids to kill or capture insurgent operatives" (Mansoor 2010, 75). Framework-operaties zijn meer routinematig van karakter en hebben een meer lange termijn doelstelling, gericht op het creëren van een veilige omgeving: tasks a counterinsurgent force must accomplish, such as securing population centers and lines of communication, force protection, and sustainment activities (Mansoor 2010, 75). Echter, hoe belangrijk de acties van de gewapende interveniënt ook zijn, "In the final analysis, the neutralization or destruction of insurgent forces or terrorist networks demands a holistic solution and the employment of all of the counterinsurgent's assets, not just military force" (Mansoor 2010, 82).

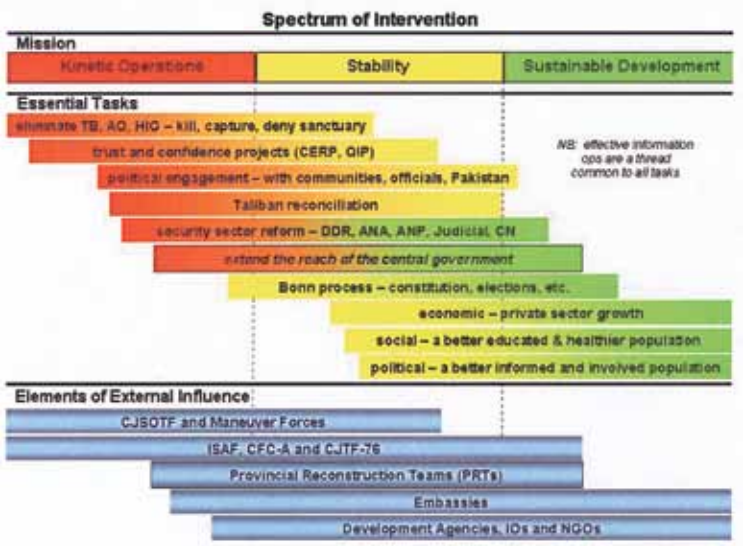
vende Afghanen een afzijdige positie in ten opzichte van vreemdelingen en interveniënten – zeker als deze ook nog eens een wezenlijk andere cultuur hebben (Porter 2009, 143-170). Om dit te doorbreken en actiever betrokken te zijn bij het winnen van de hearts and minds en het lokaal creëren van basisveiligheid werden door ISAF Provincial Reconstruction Teams (PRT's) opgericht. Dit was het belangrijkste en meest zichtbare stabilisatie-instrument van de interveniënt om de Afghaanse overheid waar mogelijk te ondersteunen en te assisteren om de capaciteit en legitimiteit van de staat zo snel en zo veel mogelijk te laten toenemen (Gauster 2006, Feichtinger en Gauster 2008, Wagemaker 2008).

In de periode 2004-2006 verspreidden 26 Provincial Reconstruction Teams zich over het land.[16] In het mandaat van de PRT's gaat het nadrukkelijk om de ondersteuning van de legitimiteit en autoriteit van de Afghaanse regering en het faciliteren van reconstructie opdat de Afghaanse regering op termijn zelfstandig de veiligheid en stabiliteit kan waarborgen. De PRT's werkten op het provinciale niveau aan de vergroting van de effectiviteit en legitimiteit van de regering. Ze hadden volgens het PRT mission statement als doel (ISAF 2008, 3),

> "[to] assist The Islamic Republic of Afghanistan to extend its authority, in order to facilitate the development of a stable and secure environment in the identified area of operations, and enable Security Sector Reform (SSR) and reconstruction efforts."

In het PRT Handbook wordt nadrukkelijk gesteld dat, "PRT's are one component of a full-spectrum operation" (ISAF 2008, 6). Wat met deze geïntegreerde aanpak bedoeld wordt, is geïllustreerd in figuur 7.3.

16 VN-resolutie 1510 (2003) gaf ISAF het mandaat zich over het land uit te breiden, vervolgens werd het mandaat jaarlijks in september in een Veiligheidsraadresolutie aangepast en vernieuwd – voor een overzicht van de mandaten, zie PRT Handbook, Annex A.



Figuur 7.3: Spectrum of Intervention[17]
Bron: ISAF, PRT Handbook (Kabul 2008), 6.

Het PRT-concept was in 2002 een noviteit toen het in het kader van de operatie Enduring Freedom door de Amerikanen werd geïntroduceerd om de militaire successen te consolideren en de situatie lokaal te stabiliseren. Het PRT-concept werd door ISAF overgenomen; afhankelijk van de aard van de lokale omstandigheden en nationale interpretatie van de PRT-lead nations werd het concept aangepast aan de lokale situatie (Jacobsen 2005, Eronen 2008).

Er bestaat geen blauwdruk voor de PRT's – hoewel telkens weer binnen ISAF geprobeerd wordt de PRT's te standaardiseren. De omstandigheden waarin de PRT's werken zijn zeer divers, de nationale agenda's lopen uiteen en er zijn grote verschillen in de beschikbare middelen. In algemene zin werkten de PRT's met civiel-militaire teams die, afhankelijk van de situatie, meer civiel of militair van karakter waren; de militairen domineerden echter (Jacobsen 2005, Eronen 2008).[18] Verder werken de PRT's in de noordelijke helft van Af-

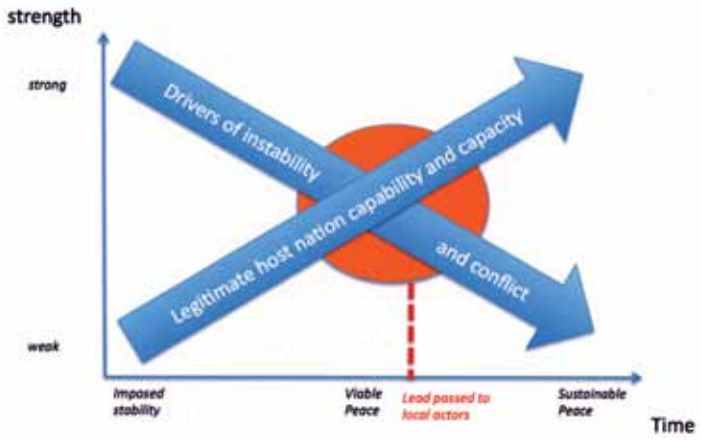
17 Er zijn diverse varianten van deze figuur in omloop, zie bijvoorbeeld: http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/11-16/ch_2.asp en http://www.globalsecurity.org/military/library/report/call/call_07-34-ch2.htm . Ik gebruik deze figuur omdat deze uit het officiele ISAF PRT Handbook komt.

18 De PRT's dienden te werken volgens de PRT Terms of Reference. Dit is een document dat werd opgesteld door het PRT Executive Steering Committee (PRT-ESC), een beleidsinstantie op ambassadeursniveau van de PRT-leverende landen, aanvankelijk voorgezeten door de Afghaanse minister van Binnenlandse Zaken. Sinds 2007 werd het voorgezeten door de directeur van het Independent Directorate for Local Governance (IDLG). De PRT-ESC kende veel eups en downs om dat zowel de Afghaanse regering, ISAF als UNAMA steeds verschillend gewicht aan het PRT-ESC toekenden. Zo was het in de periode 2007-2008 een veel bekritiseerde instantie die nauwelijks toegevoegde waarde zou hebben en die in 2008 grotendeels een slapend bestaan leidde. In 2009 werd het PRT-ESC door de toenmalige Directeur Stabiliteit van ISAF, Schout-bij-Nacht Matthieu Borsboom, samen met de toenmalige Directeur van het IDLG, Jelani Polpal, en het toenmalige hoofd van UNAMA, Kei Eide, nieuw leven ingeblazen om een grotere gelijkvormigheid en geïntegreerd beleid te bereiken. In 2009 kwam het PRT-ESC vier keer bijeen en werden beleidsdocumenten (PRT Policy Notes) uitgegeven om meer eenvormigheid in de PRT-

ghanistan meer vredeshandhavend en stabiliserend, gericht op de overdracht van verantwoordelijkheden aan de Afghaanse autoriteiten (zoals ook daadwerkelijk vanaf medio 2011 gebeurde), en in de zuidelijke helft meer vredesafdwingend (Kruif 2011).

Bij de inzet van de PRT's gaat het idealiter om de conflicttransformatie van kinetische gevechtsoperaties naar niet-kinetische, post-conflict peacebuilding-operaties (ISAF 2008, 12). De te bereiken situatie wordt door Michael Dziedzic en Len Hawley aangeduid als 'Viable Peace': "The decisive turning point in the transformation of conflict from imposed stability to self-sustaining peace" (Dziedzic en Hawley 2005, 14). Kenmerkend is (Dziedzic en Hawley 2005, 16):

> "The conflict is managed with international safeguards; Armed Groups are reintegrated or have lost popular support; local institutions are able to protect minority rights and confront impunity with the aid of international safeguards; and, peace pays: the state is financially viable; the formal economy offers alternatives."



Figuur 7.4: Conflicttransformatie en het functioneren van de PRT's
Opbasis van ISAF, PRT Handbook (Kabul 2008), 10 en Covey, Dziedzic en Hawley, The Quest for Viable Peace (Washington 2005).

Aanvankelijk ontbrak een gerichte strategie om het proces naar een Viable Peace en de overdracht van verantwoordelijkheden aan de Afghaanse staat vorm te geven. Van een geïntegreerde benadering tussen ISAF, UNAMA en de Afghaanse regering was nauwelijks sprake. Bovendien verslechterde de situatie in het zuidelijke helft van Afghanistan vanaf 2006 dusdanig dat conflicttransformatie de facto onmogelijk was. Verder bleef het opbouwen van de veiligheidsinstituties in het kader van het SSR-proces achter bij de doelstellingen, waardoor van de overdracht van taken en verantwoordelijkheden geen sprake was. Dit leidde in de

doelstellingen en samenhang met de doelstellingen van UNAMA en de Afghaanse regering te bereiken. In 2010 en 2011 nam de frequentie van de PRT-ESC-bijeenkomsten af. Het PRT-ESC bood overigens niet meer dan een raamwerk om de PRT's de mogelijkheid te geven hun activiteiten aan te passen aan de lokale omstandigheden en aan de beperkingen die door de zendende naties worden opgelegd.

praktijk tot lastige situaties. Brigadegeneraal (USMC) Larry Nicholson merkte naar aanleiding van operaties in de Helmand vallei (operatie Strike of the Sword en operatie Khanjar) in oktober 2009 in een gesprek met mij op:

> "The practice with these operations is that we do whatever we can but we cannot transfer responsibility to the ANA [Afghan National Army] or ANP [Afghan National Police] as they are not available, non-existent or incapable. There is urgent need to build up a functioning Afghan security apparatus. In this way civilian aid organizations, which do not dare to come in because they consider it unsafe or not safe enough yet, could develop a longer-term approach to help the Afghans out. What we can do to consolidate the peace is limited: don't expect us to be developers or to stay forever but we do our utmost. The Afghans deserve it but (true) development is for professionals, not for 'devil dog' Marines."

Het werk van de PRT's was niet onomstreden. Ze hadden formeel een assist and support-rol. Maar omdat ze over redelijke hoeveelheden geld en middelen beschikten, hadden ze ook behoorlijk invloed op de veiligheid en het bestuur. In vele gevallen waren het de PRT's die prioriteiten stelden, niet de Afghaanse autoriteiten. De PRT's hadden hun eigen (nationale) agenda's die in vele gevallen prevaleerden boven de Afghaanse staatopbouwdoelstellingen (Ghani en Lockhart 2008, 215, Exum 2010). In het proces van het behalen van de Viable Peace en het uitvoerbaar maken van een geïntegreerde benadering was het belang van zo volledig mogelijke ontwapening om het geweldsmonopolie te vestigen en het fundament te leggen voor basisveiligheid evident.

7.5 Ontwapening

De Afghaanse staat werd sinds de jaren '80 overspoeld met wapens en munitie, waardoor de commandanten meer dan voldoende middelen voorhanden hadden om de scepter te zwaaien en waardoor opstandelingen hun strijd konden voortzetten (Bhatia 2008c).[19] De situatie was gecompliceerd omdat het niet slechts ging om ontwapenen maar ook omdat er geen veiligheidsvacuüm mocht ontstaan en voorkomen moest worden dat de commandanten zich verder nestelden in hun 'vorstendommetjes' – sterker nog, ze zouden daarvan ontdaan moeten worden. Snel, effectief en efficiënt implementeren van een SSR-programma was van belang voor het afdwingen en handhaven van het geweldsmonopolie. Echter, middelen en mogelijkheden ontbraken voorlopig grotendeels bij de Afghaanse staat om zowel de maatschappelijke als de persoonlijke veiligheid te handhaven (Sedra 2008b).

In het voorjaar van 2002 werd in Genève besloten hoe de in het Bonn-akkoord vastgelegde SSR-intentie vorm moest krijgen (Sedra 2008a, 119-122).[20] Er kwamen vijf SSR-zuilen met voor iedere zuil een leidende natie: DDR door Japan; militaire hervormingen door de VS;

19 Eind 2002 spreekt de Afghaanse transitieregering bij monde van de National Disarmament Commission over 126.051 geregistreerde wapens in handen van 248 militiegroeperingen (Sedra 2008, 120).

20 Artikel 1, lid V van het Bonn-akkoord: "(…) Upon the official transfer of power, all mujahideen, Afghan armed forces and armed groups in the country shall come under the command and control of the Interim authority, and be reorganized according to the requirements of the new Afghan security and armed forces".

politiehervormingen door Duitsland; juridische hervormingen door Italië; en een counternarcoticaprogramma onder leiding van de Britten. De verzuilde aanpak was opmerkelijk, omdat niet was voorzien in integratie van en afstemming tussen de zuilen. Wel werd benadrukt dat de uitvoering zo veel mogelijk een Afghaanse aangelegenheid moest zijn die door de internationale gemeenschap ondersteund werd. De praktijk was evenwel omgekeerd (Thruelsen 2006, 19-22, Sedra 2008d, Murray 2009). Volgens de voormalige ambassadeur van de Verenigde Staten in Afghanistan en speciaal adviseur van president Bush, Zalmay Khalilzad, was het een 'noodgreep' dat de internationale gemeenschap het voortouw nam in de SSR. In het interview dat ik in maart 2011 met hem had, gaf hij aan dat er vanaf het eerste begin grote zorgen waren over de ruim voorhanden zijnde zware en middelzware wapens in combinatie met grote hoeveelheden munitie. Nachtmerriescenario's deden de ronde over een belegering van Kaboel – zoals die in het begin van de jaren '90 hadden plaatsgevonden – en andere grote steden, maar ook over een meer conventioneel gevoerde strijd tussen commandanten onderling met dramatische gevolgen voor de bevolking. De herinneringen aan de strijd tussen de Taliban en de Noordelijke Alliantie en de belegering van Kaboel lagen nog vers in het geheugen. Bovendien werd iedereen daar dagelijks aan herinnerd via het zien van de kapot geschoten wijken van Kaboel en het leed van de vluchtelingen en ontheemden.

De inname van lichte wapens was voor Khalilzad overigens geen issue. Dit is opmerkelijk. Bhatia betoogt juist dat de lichte wapens direct de maatschappelijke en persoonlijke veiligheid beïnvloeden en direct verband houden met de gewelddadigheid in de Afghaanse maatschappij (Bhatia 2008a). Volgens Khalilzad was dit, zo merkte hij op in mijn interview, een 'te managen veiligheidsrisico' waarbij hij wees op het Afghan New Beginnings Programme (ANBP) ontwapenings-, demobilisatie- en re-integratieprogramma.

Het ANBP[21] kampte vanaf de start op 6 april 2003 met een gebrek aan inzicht in de omvang en de doelstellingen van het programma (Colletta, Kostner en Wiederhofer 2004, Sedra 2008, 122). Er was evenmin kijk op hoe daadwerkelijke medewerking van de diverse partijen en commandanten kon worden verkregen of afgedwongen. Het ANBP richtte zich op de commandanten die in beginsel aan het Bonn-proces wilden meewerken; de opponenten van het Bonn-proces vielen uiteraard buiten de scope ervan (Maley 2009, 252). Opnieuw wreekte zich dat in Bonn geen werkelijk vredesakkoord was gesloten. Een paradoxale situatie deed zich voor. De uitgeslotenen (de Taliban, Haqqani, HiG) zetten de strijd voort, zoals ze ook in toenemende mate deden sinds 2006, en de ondertekenaars van het Bonn-akkoord werden geacht zich te ontwapenen. Er waren echter (nog) nauwelijks Afghaanse veiligheidsinstituties operationeel die een geweldsmonopolie konden afdwingen of handhaven of in basisveiligheid konden voorzien terwijl de interveniënt zich van een light footprint bediende

21 De formele doelstelling van ANBP is: "To decommission formations and units up to a total of 100,000 officers and soldiers in the process to collect and store and deactivate weapons currently in their possession in order to be able to reconstruct the Afghan National Army (ANA) and return those not required to civilian life" (Sedra 2008, 122). De doelstelling en cijfers die aanvankelijk gebruikt worden t.b.v. de ANBP blijken gaandeweg het proces te ambitieus en worden in de loop van 2004 naar beneden bijgesteld. Ook blijkt bij de start van het ANBP dat er weinig inzicht is in aantallen wapens en milities. Voor een gedetailleerd overzicht van het ANBP, zie: http://www.anbp.af.undp.org/homepage/

(Sedra 2008d). Alleen al daarom bedachten de commandanten zich wel twee keer voor ze hun (vooral lichte) wapens zouden inleveren. Wel dient te worden opgemerkt dat de commandanten enigszins coöperatief waren als het om de middelzware en redelijk coöperatief als het om zware wapens ging. Echter, het ontbreken van een programma voor de inname van lichte wapens en het beperkte effect van het ANBP zorgde voor problemen: lichte wapens zijn veel minder zichtbaar en makkelijk te verplaatsen en kunnen vooral gebruikt worden voor de terrorisering van de bevolking (Sedra 2008c, 133-134, Chivers 2010, 6-7). De tegenstanders van de verdergaande staatsvorming (oppositionele groepen en de legers van de commandanten) konden daardoor over de nuttigste en meest praktische wapens blijven beschikken om daarmee hun macht af te dwingen. Dit deed de basisveiligheid geen goed – met name de maatschappelijke en persoonlijke veiligheid. Bij de interveniënt en de Afghaanse regering ontbraken de wil en de mogelijkheden om medewerking af te dwingen, laat staan een eventueel (lokaal) geweldsmonopolie te handhaven (Giustozzi 2008). De commandanten maakten gebruik van de situatie om hun eigen posities verder te versterken (Johnson en Leslie 2005, 16-21, Sedra 2008, 143-144). Dit wil overigens niet zeggen dat het ANBP een mislukking was.

Op 30 juni 2006 werd het ANBP afgerond: 259 militaire en militie-eenheden waren ontmanteld en 63.380 voormalige strijders gedemobiliseerd, van wie er 55.804 gebruik maakten van de geboden re-integratiemogelijkheden (Sedra 2008, 130). Zowel de Britse wederopbouwwerkers Chris Johnson en Jolyon Leslie als de Canadese onderzoeker Mark Sedra relativeren de situatie (Johnson en Leslie 2005, 17):

> "Until people no longer feel they need guns for their own protection, disarmament will not happen, no matter how many plans are laid. There is no force that has the means and will forcibly to disarm people. The writ of the Transitional Administration does not run far beyond Kabul, and the international community cannot do it, even if it had the will."

Mark Sedra merkte op (Sedra 2008, 128):

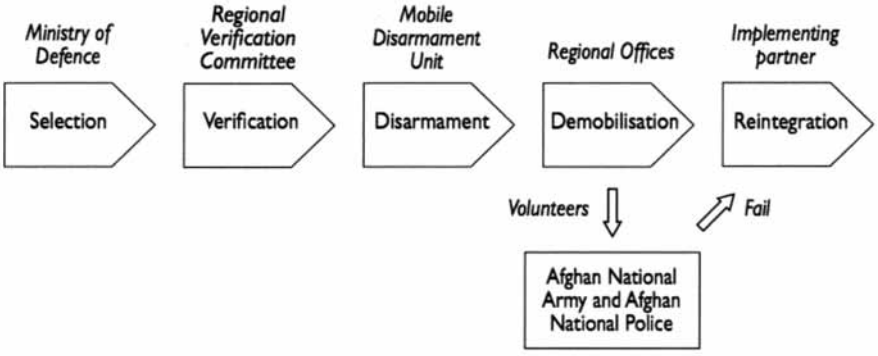
> "Commanders characteristically only submitted a fraction of their weapons holdings to the process, the minimum required to certify their participation. There are reports of commanders providing their militiamen with their least functional weapons for submission, those that meet the minimum criteria of serviceability for entry into the programme, while concealing their most up-to-date equipment in arms caches, often below ground. It is conceivable that an effort to engage commanders more effectively early in the process, coupled with the introduction of credible disincentives for non-compliance, would have assured greater commander cooperation with the process."

7.6 Veiligheidsinstituties

Het opzetten van veiligheidsinstituties is meer dan een praktische oplossing om een geweldsmonopolie af te dwingen en te handhaven. Ze zijn juist van belang voor het handhaven van de basisveiligheid en het borgen van het vertrouwen in de rechtsstaat. Maley

merkte op dat, "[It] was essential not just as a means of reconstituting a core state function, but also to lay the foundations for the eventual withdrawal of international forces" (Maley 2009, 252). De interveniënt had met andere woorden belang bij het zo spoedig mogelijk volledig en zelfstandig functioneren van de veiligheidsinstituties (Rodriguez 2011). Echter, dit is doorgaans een langdurig proces als een vrijwel volledig nieuw veiligheidsapparaat moet worden opgebouwd en vertrouwen van de bevolking in de rechtsstaat moet worden verkregen. Het functioneren van de rechtsstaat en het opzetten van een justitieel apparaat blijft hier overigens verder buiten beschouwing.

De vulling van politie- en legereenheden vond plaats door vooral geschikt personeel te werven via het re-integratiedeel van het DDR-proces. Zo was er een alternatief voor de gedemobiliseerden en bovendien zouden deze voormalige strijders relatief weinig extra training nodig hebben. Bovendien was er de eerste jaren nog geen autonoom rekruteringssysteem om potentiële militairen en agenten te werven. De uitvoering van het wervingsproces via de demobilisatie van militie-eenheden is in figuur 7.5 schematisch weergegeven.



Figuur 7.5: DDR-stroomschema
Bron: Thruelsen en Dahl, From Soldier to Civilian (Kopenhagen DIIS 2006).

De voormalige Afghaanse minister van Binnenlandse Zaken, Ali Jalali, was in het interview dat ik in maart 2011 met hem had, kritisch over deze aanpak. Het bemannen van een politiemacht en leger met voormalige militieleden was in zijn optiek dubieus, omdat hiermee de loyaliteit aan de commandanten eigenlijk in stand werd gehouden. In de praktijk werden zelfs volledige militie-eenheden in het leger of de politie opgenomen. De situatie was volgens Jalali ernstig omdat vooral de (nieuwe) politie-eenheden in de eigen regio's van de commandanten werden ingezet. Zowel Jalali als Khalilzad merkten in mijn interviews in maart 2010 op dat zo, tegen beter weten in, de legers van de commandanten werden gelegaliseerd, maar ook dat de regering een unieke kans liet schieten om greep te krijgen op de commandanten en dat mogelijk ook momentum in het staatsvormingsproces verloren werd.

Voor de milities waren er weinig andere re-integratiemogelijkheden dan dienst te nemen in een van de veiligheidsinstituties (Thruelsen 2006, 19, 44). Er bestond de mogelijkheid tot het volgen van vakopleidingen binnen het DDR-proces, maar omdat de economie nauwelijks functioneerde was er weinig emplooi voor de gewezen milities (Patel 2008, Sedra 2008, 131). De behoefte aan politieagenten en militairen was bovendien groot en het aanbod onder de burgers klein waardoor het re-integreren van de milities een werkbaar compromis leek. Dit voorzag in een behoefte van zowel de staat als de milities die in vele gevallen een voorkeur hadden 'onder de wapenen en in uniform te blijven'. Uit meerdere gesprekken met zowel ANA-militairen als met ANP-politieagenten bleek dat het werken binnen de veiligheidsinstituties voldoening gaf en een acceptabele bestaanszekerheid bood, al was het (basis)salaris karig.

7.6.1 Het Afghaanse nationale leger (ANA)

De interim-regering maakte in het voorjaar van 2002 samen met de Verenigde Staten en UNAMA plannen bekend voor de vorming van een multi-etnisch leger van 70.000 manschappen voor de landmacht, 8.000 voor de luchtmacht en 12.000 grenswachten. De nieuwe krijgsmacht (Afghan National Army, ANA) moest van de grond af worden opgebouwd. Het moest zorg kunnen dragen voor het beschermen van de nationale integriteit en de nationale veiligheid (Maley 2005). De visie en de daarmee samenhangende strategie verschilden erg in de loop van de jaren (Younossi et al. 2009, 11-21). In 2002 schatten de Amerikanen dat een krijgsmacht van 90.000 man nodig zou zijn; in 2006 werd dit teruggebracht tot 60.000 omdat dit in ieder geval voor de Afghaanse regering economisch haalbaar zou zijn; in 2008 beliepen de plannen 120.000 omdat de veiligheidsuitdagingen toch groter bleken dan ingeschat, voor 2010 152.000 en voor 2013 was de doelstelling 240.000 militairen, in de beide laatste gevallen omdat men inschatte dat de insurgency verder zou toenemen en de handhaving van de rechtsstaat meer mankracht kostte dan aanvankelijk was ingeschat. Er waren dus veel discussies over de benodigde grootte van de krijgsmacht. Of de diverse opties ook betaalbaar en haalbaar waren, leek nauwelijks aan de orde. De officieel genoemde redenen voor een grotere krijgsmacht waren vooral gelegen in het bewaken of misschien wel afsluiten van het zuidelijke en zuidoostelijke grensgebied met Pakistan, waar het vanaf 2006 steeds onrustiger werd – en waar tot 2005 eigenlijk weinig echte 'dreiging' vanuit was gegaan (Haqqani 2009).

Het opbouwen van de krijgsmacht bleek moeilijk omdat er geen rekruteringsorganisatie was, de militaire accommodatie gebrekkig was, er een 'tekort' aan wapentuig bestond en er geen overkoepelende structuren waren om de inzet van het nationale leger te coördineren (Younossi et al. 2009, 29-42). Toch wordt het opbouwen van de ANA nog steeds in veel publicaties als een succesverhaal gepresenteerd. Pragmatisch werd bij de opbouw van het leger aanvankelijk gebruik gemaakt van wapens en personeel dat gedemobiliseerd werd in het DDR-proces. Echter, veel van de ingeleverde wapens waren weinig deugdelijk. Ook heeft een leger veel meer nodig dan persoonlijke wapens. Bovendien maakte de kwaliteit van de militairen een wezenlijk verschil. Het vinden van voldoende personeel leek een praktisch probleem, de benodigde kwaliteit (zoals leiderschapskwaliteiten, kennis en vooropleiding)

was een struikelblok. Desondanks was ik als beroepsmilitair onder de indruk van de individuele militaire vaardigheden (het 'militaire handwerk') van de Afghaanse militairen en het optreden van kleinere infanterie-eenheden. In mijn gesprekken in 2008 met diverse Nederlandse militairen die werkzaam waren binnen de Observer and Military Liaison Teams (OMLT) en in die hoedanigheid de ANA trainden en begeleidden, bleek dat van de Afghaanse onderofficieren en manschappen voor meer dan driekwart ongeletterd waren en van de officieren ongeveer de helft. Dit stelde vooral grenzen aan commandovoeringsmogelijkheden en de complexiteit van de in te voeren wapensystemen. In mijn interview in oktober 2009 in Kaboel, relativeerde de Afghaanse minister van Defensie, Abdul Rahim Wardak, het vaak genoemde succes van de ANA,

> "The ANA's fighting spirit is high, morale is good and most soldiers perform professionally. The ANA is an important element in creating stability and security throughout the country; however, there is still a long way to go before the ANA is able to take over the demanding security tasks currently performed by the international forces. The greatest challenge is institutional: how to further professionalize and transform the army (especially the officer corps) into an independent and sustainable actor. We are currently still not in a position to support the provincial governors independently. Parts of the army are still corrupt and have to deal with rising desertion rates."

7.6.2 De Afghaanse nationale politie (ANP)

De politie is direct betrokken bij het handhaven van de maatschappelijke en de individuele veiligheid, terwijl het leger zich vooral richt op de bescherming van de nationale integriteit en de nationale veiligheid. Maley stelde over de Afghaanse politie (Maley 2009, 253): "Civilian policing is essential to deal with the threats that fall below major challenges to civic order (for which the military must take responsibility), but exceed what can be dealt with at the community level by informal social mechanisms." Voor het staatsvormingsproces was het niet alleen zaak een werkend politieapparaat op te richten, maar meer in het algemeen een goed werkend rechtshandhavingbestel (Bayley 2006). Met name de opbouw van de justitiële sector was een probleem vanwege de benodigde aanzienlijke opleiding. Vanwege de grote achterstand, was het de vraag wat de politie van de rechtshandhavingstaak kon uitvoeren. Echter, dit zou een kwestie van tijd (moeten) zijn.

Het oprichten van het ANP en de rekrutering van politieagenten verliep moeizaam (International Crisis Group 2007). Aanvankelijk werd ingeschat dat zo'n 70.000 agenten nodig waren; gaandeweg werd dit aantal bijgesteld tot 160.000 in 2013. Op basis van ervaringen in vergelijkbare post-conflictsituaties moest de bestaande politiemacht worden hervormd, "from a model of policing based on repression and social control to a model based on prevention and investigation" (Hovens 2009, 43). Een belangrijk vraagstuk hierbij is waar de accenten kwamen te liggen. Eva Gross, een onderzoekster die in opdracht van de Europese Unie het Afghaanse politiesysteem onderzocht, onderscheidde een Duitse en een Amerikaanse visie.

De Duitse[22] benadering was gericht op het bereiken van een houdbare verbetering in het veiligheids- en gerechtigheidsdomein, door zich te richten op de traditionele politietaken met een strikte scheiding tussen de activiteiten van het leger en de politie (Gross 2009, 26-27). In de Amerikaanse benadering verwerd de ANP tot een paramilitaire eenheid, gericht op het behalen van kortetermijn (COIN-)doelen door in samenwerking met de krijgsmacht het accent te leggen op de vestiging van het legitieme overheidsgezag (Gross 2009, 27-28). De traditionele politietaken (rechtshandhaving) waren in die visie van ondergeschikt belang.

De keuze voor een van beide aanpakken lag gevoelig. Politiehervormingen zijn in het kader van staatsvorming een onlosmakelijk deel van de vestiging van de rechtsstaat. Voor de korte termijn was het noodzakelijk dat er enige tastbare vormen van de rechtsstaat werden geïntroduceerd, waarvoor de Amerikaanse aanpak geschikt was. Deze was bovendien voortvarender om het geweldsmonopolie te vestigen (International Crisis Group 2007, Gross 2009, 27). De duurzamere, langetermijnaanpak van de Duitsers beloofde op de korte termijn slechts beperkte resultaten omdat deze zich richtte op een combinatie van politie- en justitiehervormingen. Het probleem in de Duitse aanpak was dat de politiehervormingen vrijwel kansloos waren zonder adequate wet- en regelgeving, en een adequaat opgeleid en werkend justitieel systeem. Juist op het punt van de justitiële hervormingen, een van de SSR-pijlers die onder leiding stond van Italië, werd weinig vooruitgang geboekt, waardoor de Duitse aanpak niet van de grond kon komen (Gross 2009, 38-39). De Verenigde Staten wisten dit enigszins op te vangen door zich in toenemende mate bezig te houden met de hervorming en vestiging van het justitiële systeem (Sun Wyler en Katzman 2010). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de weg naar een goed functionerend justitieel systeem nog lang was. Er moest een cultuuromslag plaatsvinden, omdat de rol van de Afghaanse rechtsstaat in de samenleving traditioneel beperkt was (Hatem 2010). Dit stuitte op verzet in met name de zuidelijke helft van het land waar het traditionele rechtssysteem via de Pashtunwali cultureel en maatschappelijk geworteld is. In de noordelijke helft had het justitieel systeem te kampen met (ernstige) corruptie (Sun Wyler en Katzman 2010, 5-8). Bovendien was het de vraag wie lokaal, met name buiten de steden, zorg droeg voor de veiligheid. Vooral in het zuiden en zuidoosten waren er veel kleine 'politieachtige' eenheden die min of meer gedoogd werden, maar waarvan de formele status en bevoegdheden onduidelijk was. Er waren sinds 2002 uitlopende initiatieven vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken ondernomen om deze eenheden een formele status te geven.[23] Deze initiatieven werden in 2010 gebundeld in het Afghanistan Local Police (ALP)-programma. Hoewel de vrees groot

22 Duitsland was binnen het SSR-proces verantwoordelijk voor de politiehervormingen en wordt in Afghanistan beschouwd als de 'peetvader' van het politiesysteem als gevolg van zijn reeds decennia lange bemoeienis. Duitsland (zowel de BRD als de DDR) onderhield overigens vanaf het begin van de 20e eeuw een traditionele, historische band met Afghanistan. Als gevolg van de tegenvallende Duitse resultaten, werd de aanpak zoals voorzien in het SSR-proces echter ter zijde geschoven en overgenomen door de Amerikanen. De Duitse rol is voor een belangrijk deel overgenomen door de EU en voortgezet binnen de EUPOL-missie (zie: Gross 2009). Vanwege de geringe omvang van EUPOL laat ik deze verder buiten beschouwing.

23 Afghanistan National Auxiliary Police (ANAP), Community Outreach, Afghan Public Protection Program (AP3), Afghan Public Protection Force (APPF), Community Defense Force (CDF), Community Defense Initiative (CDI), Local Defense Initiative (LDI), Village Stability Platform, Village Stability Operations (VSO), Afghan Local Police (ALP) Initiative (Zie verder ook RUSI/FPI 2009, Human Rights Watch 2011, 18-26).

was dat het ALP gebruikt zou worden om de legers van de commandanten te legaliseren was het ook noodzakelijk een formele oplossing te vinden voor het beveiligen van afgelegen gemeenschappen (Human Rights Watch 2011). Het 10.000 man sterke ALP-programma leek hiervoor het best haalbare (Jalali 2010,11).

Naast deze meer structurele problemen, is de vulling en opleiding van de politie-eenheden een obstakel. Aanvankelijk werden grote delen van het leger en de politie gevuld vanuit het DDR-programma. Met de afronding van dat programma in 2006 stopte die stroom. Diverse instanties hielden zich vanaf 2002 bezig met de opleiding en training van de Afghaanse politie; sinds 2007 worden deze op een meer gestructureerde wijze uitgevoerd.

Het gebrek aan efficiëntie en effectiviteit blijft de ANP achtervolgen (RUSI/FPI 2009). De lage vullingsgraad, het lage opleidingsniveau, de corruptie door politiecommandanten en de beperkingen in het justitiële apparaat zorgden ervoor dat de politie nauwelijks in staat was te opereren en de individuele en maatschappelijke veiligheid te helpen waarborgen (Wilder 2007, Human Rights Watch 2011). Naast dit gebrek aan middelen, vormde de vooral Tadzjiekse samenstelling van de politieleiding een belemmering. Bovendien waren in de provincies 'lokale politieorganisaties' en vooral in de steden beveiligingsbedrijven actief, die loyaal waren aan een van de commandanten en in de praktijk nauwelijks binding hadden met de regering.

7.6.3 De Afghaanse nationale veiligheidsdienst (NDS)

De nationale veiligheidsdienst – NDS[24], National Directorate of Security – heeft grofweg dezelfde structuur als de KhAD tijdens de Sovjetperiode. De dienst is ingedeeld in dertig verschillende riasats (directoraten) met hun eigen taakgebied en eigen gevangenissen. De NDS heeft het karakter van een gecombineerde veiligheids- en inlichtingendienst[25] die zowel verantwoordelijk is voor het vergaren van inlichtingen over de binnenlandse veiligheid als inlichtingen in en over het buitenland. In de NDS werkt een relatief grote oude garde van Parchami's en Khalqi's. De meeste van de 20.000 tot 30.000 medewerkers zijn van Tadzjiekse origine.

Het hoofd van de NDS was tot in 2004 de Tadzjiek Mohammad Aref Sarwari, die de belangrijke posten toebedeelde aan Tadzjieken – vooral aan Panjshiri's. Sarwari genoot vooral het vertrouwen van de CIA, omdat hij een belangrijke en betrouwbare rol speelde in de aanloop en uitvoering van de interventie (Operation Jawbreaker). Zijn plaatsvervanger was Ahmanullah Barakzai, een Pashtun die carrière maakte binnen de KhAD. Hij zou door Karzai zijn aangesteld in een poging meer controle over de dienst te krijgen. Om dezelfde reden voerde

24 De nationale veiligheidsdienst wordt in de volksmond nog wel met de oude namen aangeduid (bijvoorbeeld Estekhbarat, zoals de dienst onder de Taliban werd genoemd), maar heet officieel Riasat-i Amniat-i Melli (nationaal veiligheidsdirectoraat).

25 Een veiligheidsdienst doet in eigen land onderzoek naar personen, organisaties en bedrijven die mogelijk het regime van een land of de democratische rechtsorde kunnen verstoren. Een inlichtingendienst doet onderzoek naar en in andere landen om na te gaan welke bedreigingen daaruit voor de nationale veiligheid voortvloeien.

Karzai ook reorganisaties door, al is onduidelijk waar, hoe en of die hebben plaatsgevonden. De Tadzjieken wisten echter hun grip op de NDS te houden door er voor te zorgen dat Sarwari vervangen werd door Amrullah Saleh. Hij bleef tot juni 2010, waarna zijn functie kort werd overgenomen door de Pashtun Ibrahim Spinzada, die in juli 2010 werd vervangen door generaal Rahmatullah Nabil – een in regeringskringen tot dan toe relatief onbekende Pashtun, commandant van de presidentiële speciale beveiligingseenheid en vertrouweling van Karzai (Gall 2010). Geruchten deden de ronde dat Karzai Nabil vooral aanstelde om de macht van de Tadzjieken binnen de NDS te breken: bij zijn aanstelling kondigde Nabil aan de NDS grondig te zullen reorganiseren.

7.6.4 Haalbaarheid

Het opbouwen van een nieuw, functionerend veiligheidsapparaat leed vanaf het begin aan een gebrek aan centralisatie, regie en strategie (RUSI/FPI 2009). Als gevolg van het wijdverbreide patrimonialisme waren de agenten en militairen doorgaans loyaler aan de eigen commandanten dan aan de regering. De veiligheidsdiensten, met name de ANP en de NDS, werden vooral gedomineerd door leden van de Shura-e Nazar (de militante vleugel van de Jamiat-e Islami onder leiding van Fahim), die hun eigen patronagenetwerk hadden.

Het benodigde aantal mensen en hun capaciteiten waren een ander probleem (Tomsen 2011, 647). De personele- en capaciteitsdoelstellingen werden gaandeweg aanzienlijk naar boven bijgesteld – voor zowel het leger als de politie geldt dat de aanvankelijk beoogde aantallen in 2003 gaandeweg grofweg werden verdubbeld. Hoe de Afghaanse staat een dergelijk groot en kostbaar apparaat zou kunnen bekostigen en in stand houden, leidde tot enorme dilemma's omdat Afghanistan dan gedoemd zou zijn een rentenierstaat te blijven. Het afdwingen en in stand houden van het geweldsmonopolie, het voorzien in basisveiligheid en het vestigen van de rechtsstaat vereist een grote inspanning die de bottleneck lijkt te vormen van het Afghaanse staatsvormingsproces (Hagerott, Umberg en Jackson 2010).

Vanuit mijn eigen (militaire) participatie en observatie (zowel tijdens mijn uitzending als in veldonderzoeken) in de provincie Baghlan, onderschrijf ik de teleurstelling over de voortgang en de gebrekkige spin-off van de diverse ontwapenings- en demobilisatieprocessen (zie ook Wagemaker 2007). In 2005 en 2006 werden in het kader van het ANBP wapens ingeleverd, maar zowel het aantal als de staat waarin de wapens en de munitie verkeerden gaven te denken. De vermoedens waren groot dat aanzienlijke hoeveelheden wapens en munitie in de provincie verborgen bleven. Het was voor het PRT onmogelijk die te lokaliseren, laat staan deze in te nemen. Bovendien had het PRT geen middelen of mogelijkheden om het (onderbemande) ANP of de (nauwelijks aanwezige) ANA hierbij structureel te ondersteunen. Wel kwamen er hiertoe regelmatig verzoeken. Het was duidelijk dat de commandanten ruime ervaring hadden met het verbergen van wapens en munitie, maar ook dat het vele wapentuig een potentieel gevaarlijke situatie opleverde. De maffia-achtige praktijken van de commandanten waren aan de orde van de dag. Het ontploffen van een illegale muni-

tieopslagplaats in Bajgah (in het zuiden van de provincie) in mei 2005 waarbij 28 mensen omkwamen en 70 gewond raakten was een teken aan de wand.[26]

Diplomatiek werden de observaties over de twijfelachtige medewerking aan ontwapenings- en demobilisatieprogramma's gedeeld met de commandanten, de gouverneuren regerings- en bestuursfunctionarissen. Meer doen dan hun aanspreken op verantwoordelijkheden en het leggen van morele druk bleek voor het PRT echter niet mogelijk. Het aanspreken op verantwoordelijkheden werkte bovendien alleen als er een vertrouwensband was. Gelet op de hoge rotatiesnelheid van de PRT's was het de vraag in hoeverre die vertrouwensband opgebouwd zou kunnen worden gedurende de relatief korte periodes (vier tot zes maanden) waarin de meeste PRT's uitgezonden werden. Het geven of onthouden van soft power incentives kon echter wel stimulerend werken, maar uitgekiende analysecapaciteit en een doortimmerde Effects Based Operations-benadering ontbraken grotendeels. De PRT's hadden de beschikking over ontwikkelingsgelden (voor quick impact projects) en lobbyden (veelal via de eigen ambassades) bij ontwikkelingsorganisaties en commerciële investeerders. Echter, in de praktijk werden die middelen niet zozeer ingezet om een gedragsverandering af te dwingen, maar werd de besteding gedreven door lokale ontwikkelingsbehoeftes.[27] Zou overigens een dergelijke soft power-aanpak een wezenlijke, duurzame gedragsverandering opleveren? De incentives van de PRT-projecten waren voor de meeste commandanten te klein om hun gedrag duurzaam aan te passen. Het bevestigde dat de commandanten door de Afghaanse regering aangepakt dienden te worden, maar dat was hypothetisch omdat de patrimoniale netwerken van de commandanten tot diep in de overheidsorganen en de regering reikten (zie ook Barfield 2011). Daarnaast kampte de overheid met structurele en institutionele problemen. De regering was centralistisch ingesteld en nauwelijks actief in de provincies. Gouverneurs werden gemiddeld iedere zes tot acht maanden vervangen en beschikten over een nauwelijks functionerend ambtenarenapparaat. De politie was onderbemand en van een functionerende rechtsstaat was geen sprake. Rechtshandhaving bestond nauwelijks.

Het PRT ontbeerde middelen en het mandaat om de gewenste situatie af te dwingen. Bovendien ontbrak hiertoe de politieke wil bij de meeste zendende regeringen: de realistische belangen waren daarvoor in een 'war of choice' niet groot genoeg. Hierbij kwam dat de commandanten en de bevolking beseften dat de aanwezigheid van de internationale gemeenschap slechts tijdelijk was. Daarmee besefte de bevolking ook dat wat de maatschappelijke veiligheid betrof hun afhankelijkheid van de commandanten groter was dan die van de overheid – laat staan van de internationale gemeenschap.

26 Mark Sedra schrijft over dit incident (Sedra 2008, 146): "This incident also provided a glimpse of how commanders have been able to evade the DDR process. The owner of the weapons, Jalal Bajgah, had ostensibly disarmed under the DDR programme, but, as the incident demonstrated, withheld a significant amount of weapons from the process. The munitions included artillery and tank shells, as well as rocket-propelled grenades and smaller ammunition."

27 In 2009 werd door de Directeur Stabiliteit van ISAF diepgaand gebrainstormd met de Directeur van het IDLG over de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en inbedding van "Provincial Development Plans". Het idee van de PDP met een middellange tot lange planningshorizon bleek toen nog (lang) niet voldragen en slechts een gebrekkig politiek draagvlak te hebben. Ook UNAMA leek toen terughoudend en drong aan op nadrukkelijker koppelingen met het ANDS.

In vraaggesprekken op straat in Pol-e Khomri en Baghlan-stad in 2006, 2007 en 2008 bleek het beperkte draagvlak van de regering en de overheid.[28] De bevolking vroeg zich openlijk af wat ze van de overheid kon verwachten. Men had niet het idee dat de centrale regering of de lokale autoriteiten hun lot zou verbeteren. Ze lieten duidelijk blijken weinig vertrouwen te hebben in de centrale regering. Deze observaties waren in zekere zin begrijpelijk, al besefte iedereen dat de meer dan twee decennia van oorlog en conflict het traditionele systeem van maatschappelijke veiligheid de facto verwoest hadden en dat dit stelsel dus in zijn geheel in een eigentijdse variant herbouwd moest worden. De impact van satelliettelevisie bleek groot, met name in de steden. De familiesoaps op de televisie waren buitengewoon populair en er was grote belangstelling voor actualiteitenprogramma's en onderzoeksjournalistiek – met name die van het televisiestation Tolo. De regering en de gevestigde orde zagen dit als een bedreiging. Wat de bevolking in de provincie aanging, die legde zich er in zekere zin bij neer dat ze op zichzelf was en bleef aangewezen. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, daar waar het de afgelegen gemeenschappen betrof, bleef de bevolking overheidsdienaren zien als indringers waarvan men bij voorkeur afstand nam. De perceptie was dat men eerder last dan gemak van de overheid had.

De Afghanen beseften, zo bleek uit de vele gesprekken met Afghaanse burgers, het gemis aan een functionerende rechtsstaat. Ze werden daar dagelijks mee geconfronteerd. Ze beseften dat ze op zichzelf waren aangewezen en zich moesten zien te handhaven in de chaotische omstandigheden. De observatie in veel gesprekken was dat de commandanten meedogenloos en opportunistisch waren, de overheid zwak en de ambtenaren corrupt. De commandanten bleken voor de bevolking de grootste bedreiging voor de verwezenlijking van hun levensgeluk en het hebben van basisveiligheid. Bovendien beseften velen dat de commandanten machtig waren en ook prominente plaatsen binnen het overheidsapparaat innamen. Velen vroegen zich af of de overheid te vertrouwen was. Of het ontwapenen van de commandanten een oplossing zou zijn, bleef eerder een academische vraag dan realiseerbare optie.

In mijn interviews en gesprekken in 2007, 2008 en 2009 in de provincie Baghlan en in Kaboel met diverse commandanten uit de provincie Baghlan en uit gesprekken in 2009 met een aantal commandanten uit de zuidelijke provincies, bleek dat deze allen sceptisch stonden ten opzichte van het demobiliseren en ontwapenen. Allen spraken over een oorlogssituatie. Onvermijdelijk kwam de noodzaak van bescherming tegen de Taliban en de HiG aan de orde – vooral in de noordelijke regio. De meeste commandanten stelden mij de retorische vraag wie de bevolking zou beschermen tegen dit soort (in hun ogen) fundamentalisten als zij dat niet zouden doen. Opmerkelijk was dat zelfs de commandanten die werkzaam waren als hoge politiecommandant geen vertrouwen hadden in de politie of het leger om in de veiligheid te voorzien. De geïnterviewde commandanten in de noordelijke regio bleken weinig problemen te hebben met het inleveren van zware en in mindere mate middelzware wapens. De kans op een conventioneel georiënteerd conflict werd kennelijk als klein ingeschat. De commandanten met wie ik door de jaren heen een zeer vertrouwelijke band

28 Zie voor een verslag van mijn veldonderzoek in 2007: Wagemaker 2007.

had opgebouwd gaven te kennen dat ze nog steeds over aanzienlijke hoeveelheden wapens en munitie beschikten om hun legers (milities) te kunnen bewapenen. Het verzet tegen ontwapening had ook een persoonlijk aspect. De meeste geïnterviewden merkten op dat het overdragen van verantwoordelijkheden en wapens aan de regering in veel gevallen inhield dat men zijn eigen 'doodvonnis' tekende. De wapens waren noodzakelijk om de eigen positie te handhaven, dat was geen geheim: de 'rule of the gun' was nadrukkelijk aanwezig (zie ook Nojumi, Mazurana en Stites 2010, 31-60). Omdat het ontwapenen in het kader van DDR nauwelijks effect had op de basisveiligheid (de commandanten bleven vooral beschikken over lichte en middelzware wapens), werd getracht de legers van de commandanten en andere bendes te ontmantelen.

7.7 Ontbinding illegale bewapende groepen (DIAG)

De omvangrijke verspreiding van lichte wapens, de grote hoeveelheden munitie en de vele bendes vormden een wezenlijk veiligheidsprobleem (Sedra 2008d). Dit had, in combinatie met een per definitie ontoereikend veiligheidssysteem in het moeilijk toegankelijke land, grote gevolgen voor het vredes- en staatsvormingsproces. De tirannieke greep van de commandanten op de maatschappij kon vrij gemakkelijk in stand worden gehouden. De internationale gemeenschap leverde humanitaire hulp om de ergste nood te lenigen terwijl de commandanten hun macht uit de loop van de kleine wapens van milities lieten komen om de situatie op een maffia-achtige wijze naar hun hand te zetten. Dit stelde de interveniënt voor politieke dilemma's inzake de mate van directe bemoeienis. Een permanente noodtoestand en neokoloniaal gedrag moesten voorkomen worden. Omdat de ontwapening in het kader van DDR (2003-2005) een beperkt succes was, werd vanaf 2005 getracht de illegale, gewapende groepen te ontmantelen in het Disbandment of Illegal Armed Groups (DIAG) programma (Sedra 2008a, 136-140). Dit richtte zich op illegale, bewapende groepen die gedefinieerd werden als (Islamic Republic of Afghanistan 2006, 2): "[A] group of five or more armed individuals operating outside the law, drawing its cohesion from (a) loyalty to the commander, (b) receipt of material benefits, (c) impunity enjoyed by members, [and] (d) shared ethnic or social background."

DIAG was cruciaal voor het staatsvormingsproces vanwege de combinatie van de aanwezigheid van bewapende illegale groepen[29] ('gangs', bendes, milities), de grote, tweede economie, de wijdverbreidheid van lichte wapens, de geografie en de beperkte beschikbaarheid van leger en politie (Sedra 2008c, UNDP 2011, 18-19).[30] Het DIAG-programma was daarom

29 Op basis van interviews schat Mark Sedra dat er in 2004 zo'n 1.870 illegale milities waren met zo'n 129.000 militieleden. Ze beschikten over zo'n 336.000 kleine en lichte wapens, waarvan er zo'n 56.000 weer ontrokken zijn aan het DDR-proces (Sedra 2008, 135-136).

30 Volgens de UNDP in de jaarlijkse DIAG-rapportage (UNDP, 2011, 5): "The main objectives of DIAG are: (1) to extend the authority of the GoA [Government of Afghanistan] by developing its capacity for effective local governance and creating the conditions for a secure population by facilitating disarmament and the disbandment of IAGs [Illegal Armed Groups], and consequently reducing the level of armed violence in communities, (2) strengthen public support for the lawful organs of government and raise the public's awareness about the destabilizing effect of IAGs, (3) enhancing community stability by empowering existing government programmes for socio-economic development and facilitating the implementation of development projects in DIAG compliant districts."

een noodzakelijk vervolg op het DDR-programma (Islamic Republic of Afghanistan 2006, 1).[31]

De situatie was wat DIAG betreft net zo gespannen als die met het DDR-programma: er bestond continu vrees bij de commandanten 'slachtoffer' te worden van gewijzigde machtsverhoudingen, wat niet ongegrond was op basis van de structuur en het karakter van de patrimoniale netwerken waarin de commandanten werkten. Echter, "As long as small arms remain readily available, Afghanistan's transition to democracy and stability will remain incomplete, and the spectre of a return to civil conflict will hang over the country" (Sedra 2008c, 183). De situatie verkeerde hiermee in een impasse (Sedra 2008a, 143).[32]

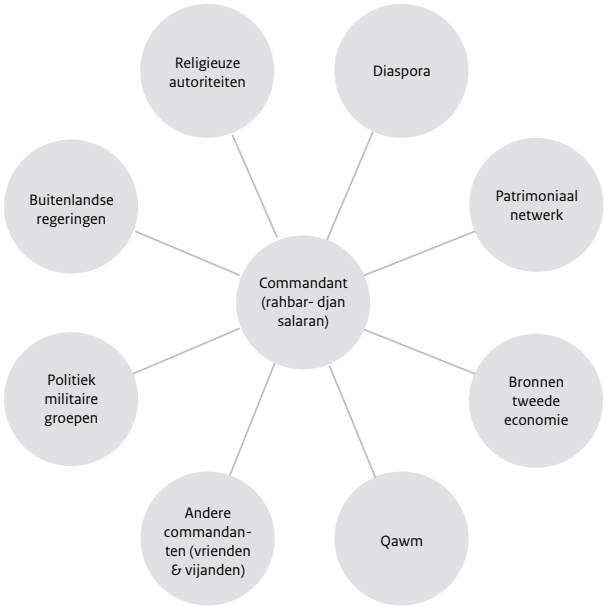
Het DIAG-programma zou de tekortkomingen van het DDR- en SSR-proces moeten compenseren en een groot aantal commandanten van hun macht kunnen ontdoen. Echter, als de Afghaanse regering over weinig middelen, mogelijkheden en politieke wil beschikte en de internationale gemeenschap zich afzijdig hield, dan zou Afghanistan tot een 'commandantendemocratie' verworden. Om het staatsvormingsproces op de rails te krijgen en te houden was het alsnog van belang dat de commandanten onder controle van de staat werden gebracht en dat ze hun macht overdroegen c.q. daartoe gedwongen werden (Giustozzi 2009, 297).

7.7.1 De commandanten breken?

De commandanten behielden, ondanks de demobiliserings- en ontwapeningsinspanningen, hun machtige rol in de samenleving en bepaalden voor een belangrijk deel de maatschappelijke en individuele veiligheid (Macdonald 2007, 110-136, Giustozzi 2009, 87-98).
De verwevenheid van de commandanten op politiek en operationeel niveau is schematisch weergegeven in figuur 7.6.

31 In de DIAG-strategie wordt gesteld dat (Islamic Republic of Afghanistan 2006, 1), "Several groups who entered the AMF [Afghan Military Forces] and were formally demobilized through the DDR program retained in many cases their core staff and a substantial amount of light weapons (…) [and] a number of commanders retained control of armed groups through their position as governors, chiefs of police and other local official positions."

32 Sedra merkte op (Sedra 2008a, 143), "Besides the simple subterfuge and graft, one of the primary means by which the commanders have been able to evade the process has been through their ties with officials in the central government. Government officials up to the level of minister maintain links with armed groups across the country, often based on ethnic or political ties, providing them with political cover. Drug mafia networks that extend into the government have also enabled militias involved in the trade to circumvent the process. The massive profits accrued from the trade by numerous high-ranking officials have provided a powerful incentive to shield drug traffickers and their foot soldiers. They are protecting what is for many government officials their most lucrative source of income."



Figuur 7.6: Verwevenheid van rahbar- en (hogere) dian salaran-commandanten
Bron: Bhatia, "Armed Groups in Afghanistan", in: Bhatia en Sedra, Afghanistan, (London 2008), 85.

De commandanten bewogen zich in hybride organisaties[33] waarin ze, afhankelijk van hun machtspositie en de aard van de organisatie, een verschillende rol speelden (Bhatia 2008, 78). Deels acteerden ze in de illegale, tweede economie en binnen maffia-achtige netwerken; deels binnen de formele economie en legitieme machtsstructuren (Macdonald 2007, 92-97, Bhatia 2008, 119). Een bekend voorbeeld is dat commandanten belangrijke posities binnen het politieapparaat vervulden, waarbij ze niet schroomden hun formele politiefunctie te gebruiken ten behoeve van hun illegale praktijken (Byrd 2008, 119). Dergelijke overheidsfuncties waren zo lucratief dat vooral de rahbar- en dian salaran-commandanten (de commandanten op het politieke en operationele niveau) medewerking aan het SSR-, DDR- en DIAG-proces gebruikten in combinatie met hun machtige posities om te lobbyen voor dit soort hoge overheidsposities. Ik heb dit diverse malen tijdens mijn uitzending in 2006 in Baghlan ervaren en het kwam tevens naar voren in mijn veldonderzoeken en in de case studies van Bahtia en Sedra en van Giustozzi (Bhatia en Sedra 2008, Giustozzi 2009).

33 Een hybride organisatie is een organisatie die zich van twee of meer culturen of waardesystemen bedient. Door deze mix van elementen, is de organisatie in ideaaltypische zin 'wezensvreemd' omdat deze onderscheidende en conflicterende waarden vertegenwoordigt (Noordegraaf 2004). Hierdoor kunnen zowel synergie-effecten als spanningen ontstaan. Binnen een hybride organisatie moeten de conflicterende waardesystemen een vruchtbare en langdurige manier bij elkaar gebracht worden om de organisatie levensvatbaar te maken. Als dat lukt, ontstaan synergie-effecten waardoor legitimiteit en kwaliteit van het organisatiehandelen toenemen. Echter, als de spanningen niet goed gemanaged worden, dan worden activiteiten verwaarloosd, raken de organisaties in cultureel verval en worden publieke middelen misbruikt voor de financiering van private activiteiten (Thiel 2004). "Hybride staten vertonen zowel autoritaire als democratische trekjes. Ze hebben een duidelijke staatsstructuur maar het vermogen om effectief te opereren is om allerlei redenen beperkt" (WRR 2010, 76).

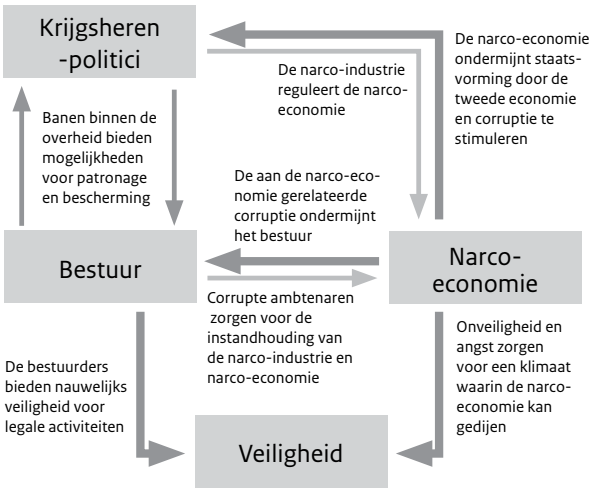
Een veelgebruikte methode was het gebruik (of misbruik) van demobilisatieprogramma's door commandanten om draagvlak onder hun achterban en milities te behouden, evenwel met uitzondering van hun nazm-e khas (speciale eenheden) en bodyguards die verantwoordelijk bleven voor de directe veiligheid van de commandanten en voor het uitvoeren van 'speciale klussen' (Bhatia 2008, 88-89). De demobilisatieprogramma's werden dan door de commandanten gebruikt om hun milities kosteloos om te scholen en deze in hun eigen inkomsten te laten voorzien. Omdat de commandanten op deze manier 'goed voor hun mensen zorgden' en zelf een prominente rol in de maatschappij konden blijven spelen op grond van hun rijkdom en macht, behielden ze draagvlak (Bhatia 2008, 95-99). Grote delen van hun milities werden in de krijgsmacht, het politieapparaat of in beveiligingsbedrijven ondergebracht waar de commandanten of hun handlangers ook weer de scepter zwaaien waardoor de commandanten hun milities konden activeren als dat nodig mocht zijn (Sedra 2008d). De demobilisatieprogramma's voorzagen daardoor onbedoeld in de handhaving van een patronagesysteem en legitimering van de macht van vele commandanten (Sedra 2008a, 135).

In een land dat tot het armste ter wereld wordt gerekend en waar vergelijkingen opdoemen met de natuurtoestand van Hobbes, is de bescherming van huis en haard fundamenteel. Lieden zoals Ismail Khan, Sherzai, Akhonzada, Dostum of Mohammad Atta, die in enige basisveiligheid kunnen voorzien, worden 'gerespecteerd', zeker omdat de overheid het op dit punt laat afweten. De essentie van Tilly's theorie is duidelijk: vestiging van het staatsgezag gaat over het afdwingen en handhaven van het geweldsmonopolie en over het krijgen van vertrouwen om in veiligheid te voorzien. Omdat de staat het op dit punt liet afweten, werd de bevolking in gijzeling gehouden door de commandanten die wél in enige basisveiligheid konden voorzien. Opmerkelijk genoeg viel niet alleen de lokale bevolking terug op de commandanten, de interveniënt deed dit ook.

7.7.2 De commandanten en de interveniënt

De commandanten waren voor de gewapende interveniënt nodig voor de noodzakelijke lokale kennis, om het beoogde militaire effect te behalen en om de bevolking ter plaatse onder controle te houden (Maloney 2007, Wright 2010). Zowel in het kader van Enduring Freedom als de ISAF-operatie werd, veelal noodgedwongen, met commandanten samengewerkt (Capstick 2008, 276, Cordesman, Mausner en Kasten 2009, 40-41, D'Souza 2009, 121-126, Tomsen 2011, 587-618). Geen wonder: veel commandanten hadden behalve lokale macht ook respectabele overheidsposities als gouverneur, politiecommandant of legercommandant. Bovendien waren veel van hun mensen (leden van hun patrimoniaal netwerk) ook werkzaam in het overheidsapparaat, waardoor de commandanten lokaal en regionaal de situatie in hun greep hadden. Er was wederzijds belang: voor het PRT bood het samenwerken met de commandanten (die een hoge overheidspositie bekleedden) een zekere lokale veiligheid, wat vooral de stabilisatiedoelstellingen van de PRT's in de kaart speelde; voor de commandanten bood de relatieve rust mogelijkheden en ruimte voor minder verheven zaken (Giustozzi 2009, 96-98). Het gevolg van de beperkte aanwezigheid van de interveniënt en de zwakke positie van de centrale regering was dat de commandanten de sleutel

in handen hadden voor het (lokale) geweldsmonopolie en het voorzien in basisveiligheid (Giustozzi 2009, 87-100). De (opportunistische) belangen van de commandanten (veelal gerelateerd aan de narco-economie, maar ook aan de illegale houtkap en houtsmokkel) waren zo groot, dat zij er alles aan deden om te voorkomen dat hun positie verzwakte: slechts diegenen die over voldoende inkomsten, middelen en netwerken beschikten, konden zich handhaven. Behalve dat de commandanten elkaar in evenwicht hielden en gelegenheidscoalities met elkaar aangingen bleek het recht van de sterkste ook na de voltooiing van het Bonn-proces nog steeds te gelden (Hagerott, Umberg en Jackson 2010). De situatie wordt weergegeven in figuur 7.7.



Figuur 7.7: De commandanten en de narco-economie
Bron: Byrd, "Responding to Afghanistan's Development Challenge", in: Hayes en Sedra, Afghanistan (Waterloo 2008), 119.

Byrd licht figuur 7.7 als volgt toe (Byrd 2008, 117, 119):

> "Both the opium problem and its adverse impacts on the state building and development agenda have become worse. As depicted in the figure, the transformation of warlords into politicians working in the political and governmental sphere has been accompanied by the compromising drug industry interests of parts of some government agencies like the Ministry of Interior and the police. The triangle between drug interests, their political and other sponsors, and parts of the government reflects the fact that – primarily through widespread corruption in their implementation – counter-narcotics efforts have inadvertently contributed to drug industry consolidation. Security forces, most notably the police, are in part facilitating activities of the drug industry rather than countering it."

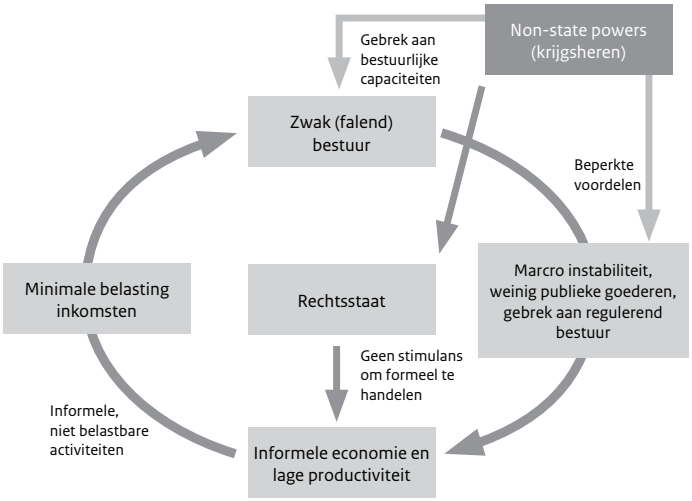
Zowel de interveniënt, de regering als de commandanten waren gebaat bij een zekere mate van rust: er waren wederzijdse belangen. Voor de Afghaanse regering gold dat de rust er toe

leiddedat'softpowerincentives'geïncasseerdwerdenwatdebevolkinggunstigstemdeenhun eigen positie ten goede kwam (Nojumi, Mazurana en Stites 2010, 119-121). Voor de interveniënt was het gunstig omdat er zo politiek draagvlak voor hun deelname aan de interventie in stand bleef (Grandia Mantas 2001). En wat de commandanten betrof, een zekere mate van rust zorgde voor ruimte voor 'andere activiteiten' (Giustozzi 2009, 297).

De dilemma's om de macht van de commandanten te breken waren complex, al was het duidelijk dat de macht van de commandanten gebroken moest worden zonder het staatsvormingsproces in gevaar te brengen. Een doortastend, gecommitteerd en krachtig optreden van de legitieme Afghaanse regering, ondersteund door de interveniënt en internationale gemeenschap, was hiervoor noodzakelijk (Jarvenpaa 2011).

7.7.3 Corruptie aanpakken

Afghanistan heeft een kleine, zwakke formele of eerste economie en een grote informele of tweede economie. Dit is lastig te veranderen omdat de tweede economie zichzelf in stand houdt door het patronagesysteem, het ontbreken van de rechtsstaat en een gebrek aan middelen bij de overheid en de interveniënt (McKechnie 2007, Gardizi, Hussmann en Torabi, 2010). Schematisch wordt de situatie weergegeven in figuur 7.8.

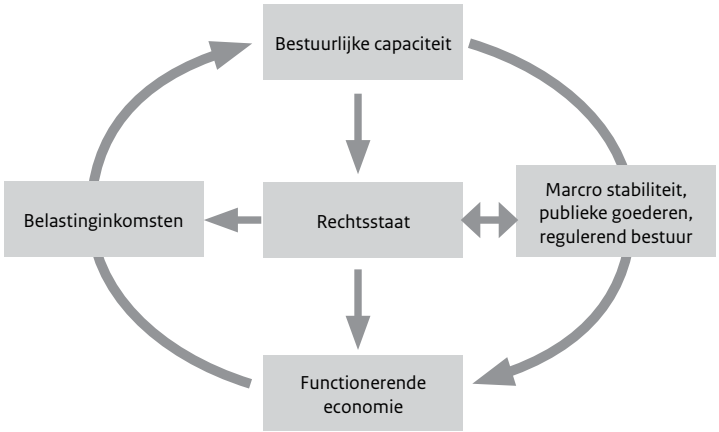


Figuur 7.8: Informeel evenwicht[34]

Bron: World Bank, Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty (Washington 2005), 10.

34 Alastair McKechnie verdeelt de Afghaanse economie in vijf delen (McKechnie 2007, 103-104): "formal, those activities that are registered with the government or pay tax; in-kind, where there is no market transaction, for instance, subsistence agriculture, or sharecropping or other arrangement that offers agricultural crops as payment for services or goods; extralegal, which involves a market transaction and where the activity would be legal if it were registered, for example, small shops, construction, small manufacturing; irregular, where production and transactions for output would be legal if laws were followed, for example, trade in illegal exploited natural resources such as gemstones, timber, and construction materials, as well as smuggling, that may account for much as $1 billion a year; and illegal, where opium production is the

Er is een informeel evenwicht tussen de staat en de commandanten (non-state powers), dat het wezen van Afghanistan als hybride staat bevestigt. De zwakke, enigszins functionerende overheid kan hoogstens voor enige kortetermijnstabiliteit zorgen (World Bank 2005, 10-13, McKechnie 2007, Byrd 2008, Patel 2008). Idealiter is er in een functionerende staat een formeel evenwicht, zoals schematisch is voorgesteld in figuur 7.9.



Figuur 7.9: Formeel evenwicht[35]
Bron: World Bank, Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty (Washington 2005), 31.

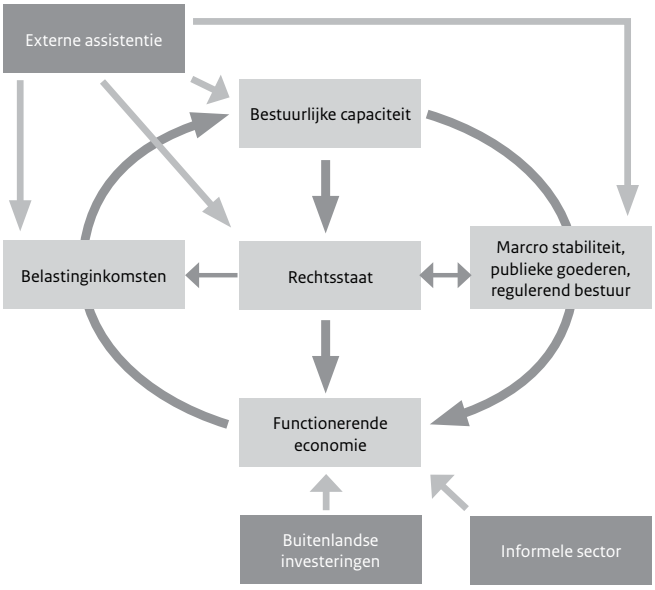
In de transformatie van het informele naar het formele evenwicht kan de gewapende interveniënt slechts randvoorwaarden creëren zoals het afdwingen van een negatieve vrede en het laten functioneren van veiligheidsinstituties (Smith 2005, 272). Omdat een functionerende (formele) economie van fundamenteel belang is voor het functioneren van de staat via belastinginkomsten en het voorzien in basisbehoeften, zou de interveniënt vooral moeten bijdragen aan het bereiken van een formeel evenwicht door te investeren in de economie, groei te stimuleren en armoede structureel terug te dringen (World Bank 2005, 32-36,

most well known and employs as many as 2 million people, but also including other criminality such as the appropriation of customs revenues and illegal taxation, trafficking in people and body organs, forced labor, practices similar to slavery, export of archaeological artifacts, arms trading, land seizures, and real estate speculation based on armed force or corruptly obtained contracts."

35 De Wereldbank licht toe (World Bank 2006, 31): "The 'formal equilibrium' is a convenient conceptual framework to illustrate the changes needed to increase entrepreneurs' productivity and support sustained growth and export development. It emphasizes the importance of security and rule of law, effective state functioning in providing macroeconomic stability and essential public services, and an enabling environment for the private sector achieved through regulatory and structural reforms. Stronger capacity in the government will enable it to improve security, enforce the rule of law, and provide macroeconomic stability and public services. This in turn will provide more incentives for businesses to 'go formal' and, among other things, pay taxes, enabling further strengthening of government capacity, and so on. The formal equilibrium concept does not mean that the entire economy would become formalized, let alone quickly – there would always be a sizable informal component. Yet, unlike at present, there would also be a sizable, dynamic formal sector. Going formal does not necessarily imply large scale – although some of the most successful enterprises would become large, Afghanistan's business landscape will continue to be dominated by small and medium-sized enterprises which need to be supported as an integral part of the private sector development strategy."

Byrd 2008, 114). De Wereldbank vestigt met andere woorden de aandacht op het belang om ook bij te dragen bijdragen aan de niet-economische randvoorwaarden

Omdat het vrijwel onmogelijk is de informele, tweede Afghaanse economie te breken, moeten, in de optiek van de Wereldbank, de Afghanen gestimuleerd worden geld uit zowel de eerste als de tweede economie in de Afghaanse economie te investeren. Hoewel dit mogelijk aanvankelijk geïnterpreteerd zou kunnen worden als 'legaal witwassen van zwart geld' is het enerzijds te doen om de investeringen in de Afghaanse maatschappij, anderzijds faciliteert dit de (initiële) transformatie van de tweede naar de eerste economie. Tevens moeten de Afghaanse regering en het parlement – en niet de interveniënt – prioriteiten in de overheidsbegroting stellen.[36] Behalve dat het bestuur en de rechtsstaat op alle niveaus functioneert, is het elementair dat de staat belasting int, dat de opbrengsten in de staatskas vloeien en deze volgens een transparante begroting en een vooropgezet plan worden besteed (Katzmann 2011, 17-22). Hiervoor is een zekere mate van maatschappelijke en fysieke veiligheid, rust en vrede nodig die naarmate het staatsvormingsproces vordert duurzamer moeten worden. Dit onderstreepte de noodzaak van een brede, geïntegreerde aanpak en van geïntegreerde doelstellingen van de gewapende interveniënt, de hulpverleners en de Afghaanse regering. Dit proces en de rol van de interveniënt hierin is weergegeven in figuur 7.10.



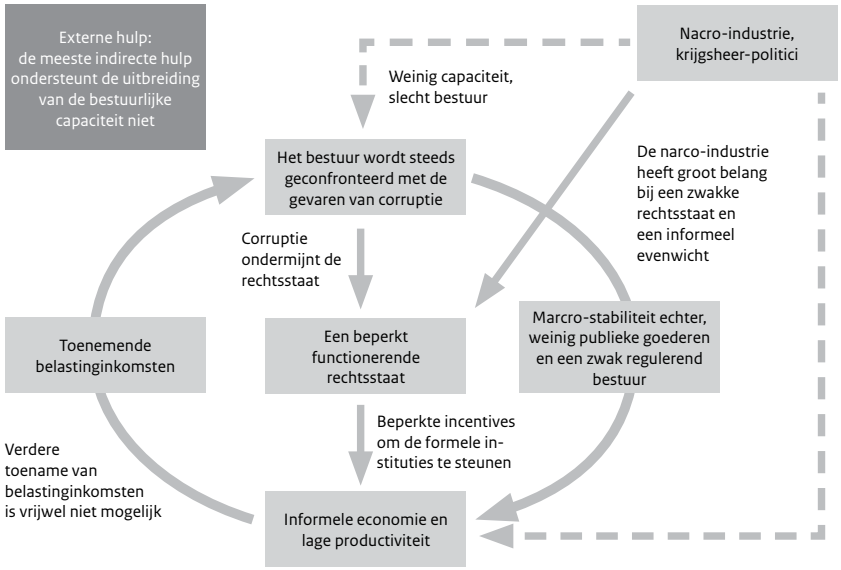
Figuur 7.10: Naar een formal equilibrium
Bron: Byrd, "Responding to Afghanistan's Development Challenge", in: Hayes en Sedra, Afghanistan (Waterloo 2008), 115.

36 William Byrd merkt op: "The formal equilibrium does not mean that there would no longer be a substantial informal sector; all countries have sizable informal sectors and there is little sign that the share of the informal sector in the total economy declines until relatively high levels of development are achieved."

Het formal equilibrium is in de praktijk moeizaam te bereiken. Hiervoor zijn drie redenen, zo bleek met name tijdens mijn functioneren op het hoofdkwartier van ISAF in 2009. Ten eerste gaat de geïntegreerde benadering er ten onrechte van uit dat er automatisch synergie is tussen het van buitenaf stimuleren van goed bestuur, ontwikkeling en veiligheid. Het beleid van de hulpverleners, de militairen en de Afghaanse staat bleek echter niet op elkaar afgestemd, laat staan geïntegreerd; ze botsten eerder. Ten tweede was de tweede economie enorm in volume toegenomen en stroomden de daarin verdiende gelden nauwelijks terug in de Afghaanse economie, terwijl ze juist (hoe dubieus of moreel verwerpelijk ook de wijze waarop die gelden werden 'vergaard') aangewend zouden moeten of kunnen worden als motor voor economische groei in Afghanistan. Ten derde werden hulpgelden niet direct aangewend ten behoeve van het staatsvormingsproces: als gevolg van de, naar mijn mening, organized hypocrisy gaven met name de aan OEF en ISAF deelnemende landen hun hulp grotendeels direct via de PRT's of financierden ze grote projecten direct (Ministry of Finance Afghanistan 2009, 15-23, Wilder en Gordon 2009, Exum 2010).[37] Met andere woorden, het was niet de Afghaanse regering die prioriteiten stelde maar de interveniënt – ondanks het feit dat formeel een zo groot mogelijke afghanisering en Afghaans ownership werden beleden. Dit was een onwenselijke situatie, enerzijds omdat de Afghaanse staat voornamelijk werd gefinancierd door buitenlandse donoren en niet door de Afghaanse belastingbetalers; anderzijds omdat een overheidsbegroting een afspiegeling diende te zijn van de binnenlandse machtsverhoudingen en goedkeuring behoeft van het parlement. Ondanks het feit dat de interveniënt, in het kader van de staatsvormingdoelstelling, tot doel zou moeten hebben de legitimiteit van de regering te vergroten en de staat te laten functioneren, werd het tegenovergestelde bereikt (Exum 2010, Kamphuis 2010, 421).

Indien hierbij de rol van de commandanten in de regering, het parlement en het bestuur wordt meegenomen plus de rol die ze speelden in de maatschappelijke veiligheid, dan was een formal equilibrium nog ver weg. William Byrd stelt de situatie schematisch in figuur 7.11 voor.

37 Uit het Donor Financial Review, Report SY 1388 (Ministry of Finance Kabul, 2009) blijkt dat in 2008 zo'n driekwart van de donorgelden (bilaterale en multilaterale hulp, non-gouvernementele hulp is buiten beschouwing gelaten) zonder tussenkomst van de Afghaanse overheid wordt aangewend. De resterende hulp wordt wel direct aan of via de Afghaanse staatskas gegeven. De situatie is sinds 2010 verder verslechterd omdat met name de Amerikaanse troepen aanzienlijk meer geld hebben gekregen voor 'hearts and minds'-projecten – in de begroting voor 2010 werd het budget van 2009 verdubbeld tot $1.2 miljard (Wilder et al, 2009).

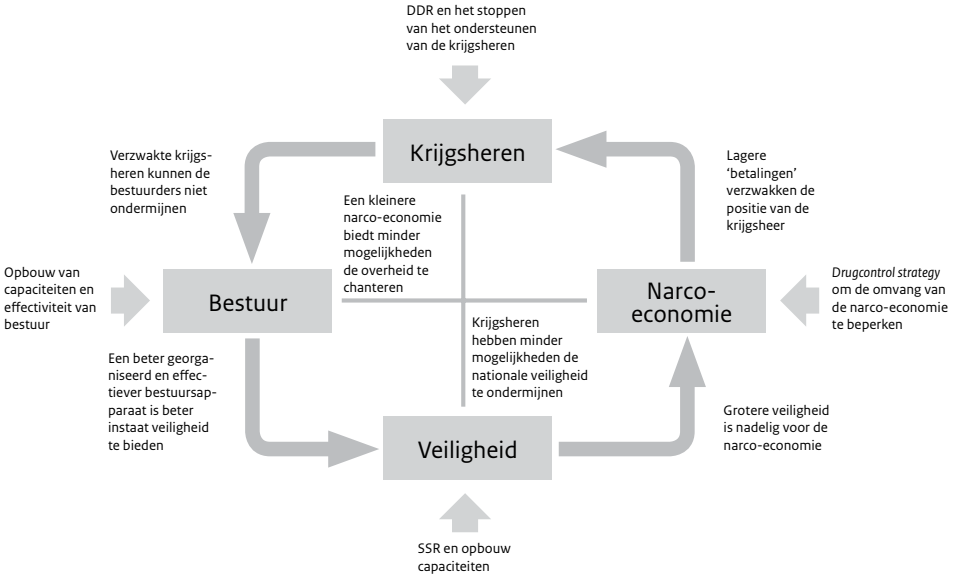


Figuur 7.11: Naar een formal equilibrium: de realiteit
Bron: Byrd, "Responding to Afghanistan's Development Challenge", in: Hayes en Sedra, Afghanistan (Waterloo 2008), 115.

Hoe dan ook, de Afghaanse staat moest op alle niveaus gaan functioneren en de belangen van met name de commandanten in de tweede economie moesten drastisch worden teruggebracht (Gardizi, Hussmann en Torabi, 2010). De Wereldbank suggereerde daarom een brede, geïntegreerde aanpak (World Bank 2005, 126-127),

> "Breaking the vicious circle of drugs, warlords, and insecurity, which is so inimical to Afghanistan's state-building and reconstruction agenda, requires a multi-pronged approach. Drug control measures alone will not be effective. Thus the response to the drug economy must occur within a broader strategic framework including state building and improving security as well as curbing warlords, similar to the strategy for breaking out of the 'informal equilibrium'."

Dit is schematisch weergegeven in figuur 7.12.



Figuur 7.12: Informeel evenwicht
Bron: World Bank, Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty (Washington 2005), 127.

Uit figuur 7.12 blijkt hoezeer het nodig is om de informele economie aan te pakken, om op die manier de positie van de commandanten te breken. Dit stuit echter op veel praktische problemen en bezwaren omdat participatie erin voor een aanzienlijk aantal Afghanen een manier van overleven is (World Bank 2005, 127-130, Goodhand 2008, UNODOC 2010, 62-65). Het gaat echter niet alleen om het aanpakken van de corruptie maar ook, of beter vooral, om het opbouwen en versterken van een functionerend bestuursapparaat en een formele economie om in de behoefte aan basisveiligheid te kunnen voorzien. Veel voortgang bleek op dit punt niet bereikt te zijn toen de eerste ambtstermijn van Karzai afliep en Obama president werd: structurele veranderingen bleken noodzakelijk. Zowel Khalizad als Jalali merkten op, in de interviews die ik in maart 2011 in Washington met hen had, dat ze achteraf beseften dat "a golden opportunity was missed to sideline the commanders during the Bonn process".

7.8 Conclusie

Na de voltooiing van het Bonn-proces werd Afghanistan in toenemende mate een hybride staat, een illiberal democracy met repressieve, autocratische en democratische kenmerken. Van een ex-post legitimering van het Bonn-akkoord of het Bonn-proces was geen sprake. De president en de regering hadden weinig draagvlak en het draagvlak dat er was werd gaandeweg minder. De legitimiteit van de staat gaf, ondanks de vele verkiezingen, steeds meer te denken. Afghanistan werd een 'commandantendemocratie', waarvan de internationale gemeenschap zich grotendeels afzijdig hield. Grote groepen in de samenleving werden

buitengesloten, wat het verzuilde karakter van de Afghaanse staat en samenleving bevestigde. Margalit heeft op het gevaar hiervan gewezen, zie paragraaf 6.1.1. Hij onderstreepte het belang van redelijke compromissen tussen groepen om tot een rechtvaardige, fatsoenlijke en evenwichtige samenleving te komen waarin groepen respect voor elkaar tonen en niet vernederd worden. Individuele en maatschappelijke veiligheid ontbraken, waardoor er geen ordening en normering in de samenleving kon plaatsvinden. De functionele instellingen van de Afghaanse (rechts)staat bleken vaak niet meer dan een façade; voor zover ze zelfs niet de functie hadden de positie van de commandanten te legitimeren en te versterken. Steeds duidelijker werd dat, een 'golden opportunity' was gemist tijdens het Bonn-proces.

Het fundament voor de Afghaanse staat was zwak, verkiezingen waren mogelijk te vroeg gehouden en duidelijk was dat de Afghaanse staat voorlopig sterk afhankelijk bleef van de interveniënt. De realiteit in de samenleving en de institutionele voortgang in het staatsvormingsproces gingen steeds verder uit elkaar lopen. Afghanistan kende weliswaar een gekozen president, een regering, een parlement, provinciale raden en districtsraden, maar geen geweldsmonopolie, geen belastingmonopolie, geen basisveiligheid (waarin de staat voorzag) en geen functionerende lagere bestuursorganen. Van bestuur was amper sprake in de centralistisch georganiseerde staat. Capaciteit, kennis en organisatie waren problematisch.

Voor de Afghaanse regering was de aanwezigheid van de interveniënt cruciaal omdat zij zelf, naast ontoereikende technocratische kennis, onvoldoende middelen had haar gezag te laten gelden. Het kabinet ontbeerde legitimiteit omdat in de centraal georganiseerde, Afghaanse presidentiële democratie de ministers door de president werden benoemd en geen verantwoording aan het parlement hoefden af te leggen. Als gevolg beschikte het kabinet, in tegenstelling tot in een parlementaire democratie, niet over een direct van het parlement afgeleid kiezersmandaat en kon het parlement geen directe controle op het bestuurlijk beleid doen gelden. In het Afghaanse systeem namen de regering en het parlement, constitutioneel-rechtelijk, een zelfstandige positie ten opzichte van elkaar in. Beiden beschikten over eigen, in de grondwet geattribueerde, bevoegdheden die zij onafhankelijk van elkaar konden uitoefenen: bestuur door de regering, wetgeving door het parlement. Ministers waren verantwoording verschuldigd aan de president waardoor het parlement, in combinatie met het Single No Transferable Vote-systeem en het ontbreken van politieke partijen, buitenspel stond. En in de provincies zwaaiden door president Karzai geïnstalleerde gouverneurs autocratisch de scepter bij gebrek aan lagere bestuursorganen en democratie door de zwakke grondwettelijke positie van provinciale raden. De inkomsten van de staat waren zeer beperkt: van belastinginning was nauwelijks sprake. Er werden weinig diepte-investeringen in de Afghaanse economie gedaan – een gevolg van gebrek aan vertrouwen in de toekomst en onveiligheid. Afghanistan bleef een rentenierstaat; grote strategische en beleidswijzigingen waren nodig om dit te veranderen.

Voor de vestiging van het gewelds- en het belastingmonopolie en de transformatie van een informeel naar een formeel evenwicht in de Afghaanse staat en samenleving bleek het essentieel de macht van de commandanten te breken. Tijdens het Bonn-proces werd begon-

nen met de demobilisatie en ontwapening van de milities en parallel hieraan werd begonnen met het opzetten van de veiligheidsinstituties om het geweldsmonopolie te kunnen handhaven. Op papier leken de ontwapenings- en demobilisatieprogramma's geslaagd, de realiteit was echter dat geen oplossing werd gevonden voor de inname van de lichte wapens die direct de individuele en maatschappelijke (basis)veiligheid beïnvloedden. Ook de staat van de wapens die ingeleverd werden gaf te denken. Er waren aanwijzingen dat grote hoeveelheden wapens en munitie nog steeds voorhanden waren. Het structureel ontbreken van vertrouwen in de staat had grote gevolgen voor het staatsvormingsproces.

De crux in het versnelde staatsvormingsproces dat de interveniënt en de Afghaanse staat nastreefden, was het breken van het zichzelf versterkende proces van de handhaving van het informele evenwicht en het stimuleren van het formele evenwicht. Echter, aan de ene kant was de realiteit dat de staat nauwelijks in staat was in basisveiligheid te voorzien; aan de andere kant konden en mochten de meest verwerpelijke commandanten zich handhaven (en wisten ze zelfs delen van hun macht te legaliseren) en lukte het niet opponenten als de Taliban, het Haqqani-netwerk en de HiG te marginaliseren (en wonnen deze zelfs aan terrein en draagvlak). De situatie kreeg gaandeweg de eerste ambtsperiode van president Karzai het karakter van een Catch-22-situatie[38].

De pogingen die werden ondernomen om tot de basisveiligheid te komen – zoals met het opzetten, uitbouwen en implementeren van een verzoeningsproces, een ontwapeningsproces, het demobiliseren en re-integreren van milities en het opzetten van capabele veiligheidsinstituties – hadden slechts beperkt effect omdat het de Afghaanse staat op vele terreinen ontbrak aan kennis, middelen, structuur en vooral politieke wil om het gecreëerde momentum te benutten. De interveniënt had ook moeite met het uitvoeren en implementeren van de diverse programma's die de macht van de commandanten zouden moeten breken. De commandanten waren en bleven nodig in het kader van Enduring Freedom, zeker omdat Al Qa'ida allerminst verslagen was en nog steeds als een vitale bedreiging van de Verenigde Staten werd gezien. Pas in 2004 begon ISAF zich met de PRT's over het land uit te spreiden, in de tweede helft 2006 was dit proces voltooid. Hoewel de PRT's symbool waren voor de betrokkenheid van de deelnemende landen bij de veiligheid, stabilisatie en wederopbouw van de Afghaanse staat, waren ze vooral een politieke daad. Terwijl de PRT's werden verondersteld grote impact te hebben op de veiligheid, de reconstructie en het opzetten van bestuur binnen de lagere overheid, ontbrak het in vele gevallen aan de wil en de moed om het zwakke en corrupte bestuur aan te pakken en duurzame ontwikkeling na te streven. De troepensturende landen konden hun nationale agenda's niet ondergeschikt maken aan de belangen van de Afghaanse staat en het Afghaanse staatsvormingsproces.

De commandanten hadden samen met de PRT's een gemeenschappelijk belang een zekere mate van rust na te streven. De commandanten wilden deze rust vooral gebruiken om hun

38 Een Catch-22- situatie is een paradoxale, no-win situatie zonder uitweg waarbij men in een vicieuze cirkel terecht komt omdat twee acties verwezenlijkt dienen te worden die wederzijds afhankelijk zijn van de andere actie. De term is afkomstig van de roman Catch-22 van Joseph Heller (1961).

eigen (lokale) heerschappij en macht te waarborgen. De PRT's hadden belang bij rust om te voorkomen dat excessen met politieke gevolgen voor de eigen nationale politiek plaatsvonden. De motivatie van beide bij het streven naar rust druiste in tegen het wezen van staatsvorming c.q. frustreerde het streven het informele evenwicht in de staat te transformeren naar een formeel evenwicht. Het vertrouwen in de staat groeide hierdoor niet. Sterker nog, oppositionele groeperingen als de Taliban, het Haqqani-netwerk en de HiG buitten dit uit door het verwerpelijke gedrag aan de kaak te stellen en daarmee de hearts and minds van de bevolking te winnen. De interveniënt en de Afghaanse regering zouden de bakens moeten verzetten om het noodzakelijke vertrouwen en legitimiteit te krijgen. Het staatsvormingsproces kon momentum worden gegeven door de macht van de commandanten duurzaam te breken en te voorkomen dat in het machtsvacuüm dat daarbij lokaal zou kunnen ontstaan nieuwe commandanten opstonden of dat de insurgents het vacuüm exploiteerden – juist dan zouden de Afghaanse lagere overheid en bestuurders zich moeten laten gelden. Dat een golden opportunity was gemist werd bevestigd toen president Karzai in 2007, op voorspraak van het parlement waarin veel commandanten vertegenwoordigd waren, algemene amnestie verleende voor alle misdrijven die voor december 2001 gepleegd waren. Daarmee had hij de Afghaanse rechtsstaat de formele mogelijkheid ontnomen vele grote commandanten op een legale manier buitenspel te zetten en van hun macht te ontdoen en de Afghaanse burgers in het reine te laten komen met hun verleden.

Al was er in de noordelijke helft van het land nog sprake van een redelijke vooruitgang, in de zuidelijke helft zakte de interveniënt steeds verder weg in een uitzichtloze situatie. Gaandeweg beseften de belangrijkste spelers dat afstemming en integratie van beleid noodzakelijk waren. Fundamentele keuzes moesten worden gemaakt. Met de komst van de regering-Obama in het Witte Huis, kwam ook de wil om de interventie in Afghanistan met het bijhorende staatsvormingsproces (alsnog) tot een succes te maken. Daarnaast waren in 2009 presidentsverkiezingen en in 2010 parlementsverkiezingen voorzien. Het geheel bood mogelijkheden en kansen voor fundamentele strategiewijzigingen.

8

Een herziene strategie

De interventie in Afghanistan sleepte zich voort gedurende de eerste ambtstermijn van president Karzai. Er was veel bereikt, maar een succesvol eind aan het staatsvormingsproces was zeker nog niet in zicht. Voor de stabiliteit en het staatsvormingsproces was het zorgelijk dat de intensiteit van de strijd toenam, met name vanaf 2007 en vooral in de zuidelijke helft van het land. Het was twijfelachtig of de hearts and minds van de bevolking nog gewonnen werden. Het roer moest om, maar hoe en in hoeverre? Zowel binnen de Amerikaanse politiek – waar de interventie in Afghanistan een issue was in de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2008 – als binnen ISAF waren de discussies heftig. Een herziening van de strategie was noodzakelijk, daar was iedereen het over eens.

Dit hoofdstuk gaat over de poging de interventiestrategie een nieuwe impuls te geven. Het doel dat de begin 2009 aangetreden Amerikaanse president Barack Obama zich stelde om Afghanistan te stabiliseren staat centraal in dit hoofdstuk. Hij deed dit met behulp van drie (overlappende) surges – military, civilian en diplomatic – die er toe zouden moeten leiden dat de gewapende interveniënt zich voor 2015 grotendeels zou kunnen terugtrekken en Afghanistan een functionerende staat zou worden. De drie surges worden in dit hoofdstuk achtereenvolgens besproken.

8.1 Verloren illusies?

Er hingen donkere wolken boven de oorlog in Afghanistan toen Obama begin 2009 het Witte Huis betrad. Het eerste jaar van zijn ambtstermijn werd gedomineerd door de vraag hoe de doelstellingen van de interventie in Afghanistan (alsnog) te behalen waren (Woodward 2010).[1] De Amerikaanse regering en de strijdkrachten zagen de oorlog in Afghanistan als een vitaal belang. De angst opnieuw getroffen te worden door grootschalige (jihadistische) terroristische aanslagen was groot. De debatten over de wijze van voortzetting van de oorlog polariseerden regelmatig waarbij de vergelijkingen met de oorlog in Vietnam niet van de lucht waren (Barry 2009).[2]

Obama zag zich voor de vraag gesteld of hij zijn politieke lot moest verbinden aan een oorlog die niemand leek te kunnen winnen, maar waarvoor wel een acceptabele, duurzame oplossing moest worden gevonden. Zijn oogmerk was dat de strijd in Afghanistan zijn binnenlandspolitieke doelstellingen niet mocht hinderen, en dat zijn belangrijkste bondgenoten zo veel mogelijk (militair) betrokken moesten blijven om de doelstellingen van de interventie (alsnog) te halen.[3] Vicepresident Joe Biden pleitte voor een zo spoedig mogelijke

1 De oorlog in Afghanistan was in 2009 het meest besproken onderwerp in de buitenlandse berichtgeving in de Verenigde Staten. Het nieuws zelf werd gedomineerd door de grote binnenlandse economische problemen (de recessie). Voor details, zie het Tyndall Year in Review Report 2009: http://tyndallreport.com/yearinreview2009/

2 De 9/11-gebeurtenissen stonden in direct verband met de interventie in Afghanistan, terwijl aan de interventie in Vietnam geen aanval op het Amerikaanse 'homeland' voorafging. Een vergelijking van de twee oorlogen gaat daarom al snel mank. Het is echter veelzeggend dat vaak aan Vietnam gerefereerd wordt om de moeizame militaire vooruitzichten in Afghanistan uit te leggen.

3 De vrees was groot onder de Democraten dat het intensiveren van de Afghaanse oorlog hen duur zou komen te staan bij de Congresverkiezingen van november 2010. Deze verkiezingen golden als een belangrijke test voor Obama: verloor hij de meerderheid in het Congres, dan zou het bijzonder moeilijk worden zijn programma in de tweede helft van zijn ambts-

vermindering van de troepensterkte en een snelle afghanisering van bestuur en veiligheidsinstituties. De minister van Buitenlandse Zaken, Hillary Clinton, pleitte daarentegen voor een surge[4] om het initiatief te (her)winnen, een veilige omgeving af te dwingen en het staatsvormingsproces weer momentum te geven. Voor beide gold – in tegenstelling tot de NAVO-bondgenoten – dat ze de opbouw van een functionerende en ontwikkelde staat in Afghanistan in direct verband brachten met de veiligheid van de Verenigde Staten en de Westerse wereld.

Het draagvlak voor de interventie en de Afghaanse regering brokkelden in Afghanistan steeds verder af (Livingston, Messera en O'Hanlon 2011, 36-41, Tomsen 2011, 654-655). De Taliban bood een alternatief doordat deze zich met schaduwgouverneurs en schaduwparlementen had weten te wortelen onder de bevolking (Witte 2009, Shinn en Dobbins 2011, 18-26). De weg naar een positieve, duurzame, zelfdragende vrede was nog lang; de verdeeldheid onder de bevolking was groot (C. M. Johnson 2009).

Voor de interveniënt bleven staatsopbouw, economische wederopbouw en het winnen van de hearts and minds de doelstellingen, waarbij het Westerse staatsmodel als referentiepunt diende. Het was echter steeds meer de vraag of de mal van de Westerse staat inderdaad voor stabiliteit kon zorgen en geschikt was in de Afghaanse context. Het verzet tegen de Afghaanse staat en met name het tanende draagvlak van de regering-Karzai begon een belangrijk issue te worden (Giustozzi 2007, Giustozzi 2009).

De interveniënt besefte tot over de knieën in het drijfzand te zitten. De meeste Afghanen vreesden dat een terugtrekking van de internationale gemeenschap zou uitmonden in nog meer chaos en geweld, en de opstandelingen wisten dat ze ten gevolge van de grote verdeeldheid in het land niet de volledige heerschappij konden verkrijgen. Het herwinnen van het initiatief was voor allen noodzakelijk.

8.1.1 Obama's Address to the Nation

President Obama maakte op 1 december 2009 in een Address to the Nation op de militaire academie te West Point zijn strategiewijzigingen publiek (Obama 2009, Woodward 2010).

termijn verder uit te voeren. De Republikeinen en vooral de Tea Partybeweging kondigden al in een vroeg stadium aan dat, als ze de meerderheid in het Congres zouden hebben, zij de meeste van Obama's politieke besluiten terug zouden draaien, zoals de nieuwe ziektewet. Overigens verloor Obama bij deze verkiezingen inderdaad de meerderheid in het Huis van Afgevaardigden, maar wist hij deze nipt te behouden in de Senaat.

4 In het militaire optreden in COIN-achtige omstandigheden wordt doctrinair een onderscheid gemaakt tussen surge operationsenframeworkoperations.Surgeoperationszijnkortdurendegelegenheidsoperatiesmeteensnelleplanningscyclus en een beperkte doelstelling: "The tasks a force should undertake as conditions and resources permit, such as offensive operations to clear enemy safe havens and targeted raids to kill or capture insurgent operatives" (Mansoor 2010, 75). Framework operations zijn meer routinematig, met een meer langetermijndoelstelling, gericht op het creëren van een veilige omgeving: tasks a counterinsurgent force must accomplish, such as securing population centers and lines of communication, force protection, and sustainment activities (Mansoor 2010, 75). Echter, hoe belangrijk de acties van de gewapende intervenient ook zijn, "In the final analysis, the neutralization or destruction of insurgent forces or terrorist networks demands a holistic solution and the employment of all of the counterinsurgent's assets, not just military force" (Mansoor 2010, 82).

Er kwamen duidelijke doelstellingen en deadlines en er was niet langer een open einde aan de Amerikaanse inspanningen.[5] De te volgen population centric Afghanistan-strategie bevatte drie hoofdonderdelen:

(1) We will pursue a military strategy that will break the Taliban's momentum and increase Afghanistan's capacity over the next 18 months;

(2) We will work with our partners, the UN, and the Afghan people to pursue a more effective civilian strategy, so that the government can take advantage of improved security;

(3) We will act with full recognition that our success in Afghanistan is inextricably linked to our partnership with Pakistan.

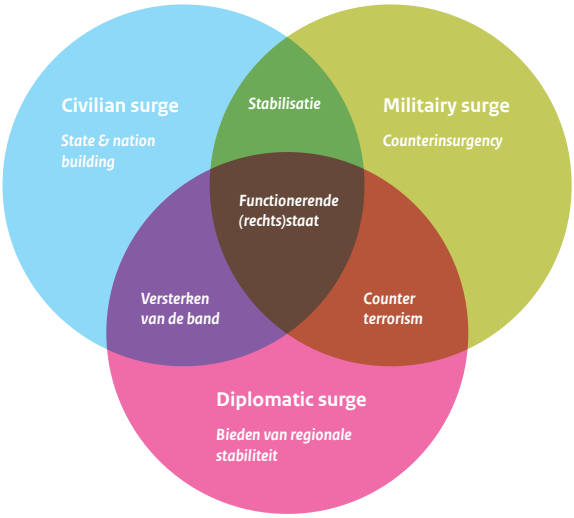
Obama's hard-and-fast troopsurge met het karakter van een escalate-then-exitstrategy hield in de praktijk in dat met name in het Afghaans-Pakistaanse grensgebied geëscaleerd zou worden, bevolkingscentra beter beveiligd werden en dat Afghaanse veiligheidsinstanties voorbereid werden om de veiligheidstaken van de interveniënt zo spoedig mogelijk (voor 2015) over te nemen (Tomsen 2011, 658-661).[6] Obama kondigde aan dat er kortstondig (18 maanden: begin 2010 – medio 2011) een uitbreiding zou zijn van de Amerikaanse troepen (ongeveer 30.000), die zij-aan-zij zouden optrekken met het Afghaanse leger en de ISAF-coalitiegenoten om een safe and secure environment tot stand te brengen (Baker 2009, O'Hanlon en Sherjan 2010, 34-40, Woodward 2010, 329-333). Obama's strategie voor Afghanistan (Fisher en Goodridge 2009), "Would seek to reverse Taliban gains in large parts of Afghanistan, protect the Afghan people from attacks, provide time for Afghanistan to build its own military capacity and a more effective government and increased pressure on Al Qaeda in Pakistan."

De belangrijkste architecten van de herziene aanpak en de verantwoordelijke personen voor de uitvoering van de respectievelijke hoofdonderdelen van de strategie waren achtereenvolgens: Stanley McChrystal (commandant van ISAF en commandant van de Amerikaanse militaire eenheden in Afghanistan) – die medio 2010 vervangen werd door generaal David Petraeus – die verantwoordelijk was voor "a military effort to create the condition for a

5 Obama stelde: "This effort must be based on performance. The days of providing a blank check are over (…). We will be clear about what we expect from those who receive our assistance. [We do not] set goals that go beyond what can be achieved at reasonable cost, and what we need to achieve to secure our interests. (…) [T]he absence of a time frame for transition would deny us any sense of urgency in working with the Afghan government. It must be clear that Afghans will have to take responsibility for their security, and that America has no interest in fighting an endless war in Afghanistan (…). I refuse to set goals that go beyond our responsibility, our means, or our interests. And I must weigh all of the challenges that our nation faces". Op het moment dat Obama deze Address to the Nation uitsprak verkeerde de VS in een ernstige economische crisis. Significant is dat in 2009 10,2% van de Amerikanen werkeloos was, het hoogste werkloosheidscijfer sinds 26 jaar.

6 Obama legde de nadruk op het Afghaans-Pakistaanse grensgebied: "We are in Afghanistan to prevent cancer from once again spreading through that country [Afghanistan, AW]. But this same cancer has also taken root in the border region of Pakistan. That is why we need a strategy that works on both sides of the border." Obama wees de Pakistaanse regering op de verantwoordelijkheid extremisme in eigen land aan te pakken: "In the past, we too often defined our relationship with Pakistan narrowly. Those days are over. Moving forward, we are committed to a partnership with Pakistan that is built on a foundation of mutual interests, mutual respect, and mutual trust. We will strengthen Pakistan's capacity to target those groups that threaten our countries, and have made it clear that we cannot tolerate a safe haven for terrorists whose location is known, and whose intentions are clear." Zie verder bijvoorbeeld Tomsen 2011, 661-667.

transition" [military surge], Karl Eikenberry (Amerikaans ambassadeur in Afghanistan) verantwoordelijk voor de "civilian surge that reinforces positive action", en Richard Holbrooke (Special Representative for Afghanistan en Pakistan) verantwoordelijk voor het "effective partnership with Pakistan" [diplomatic surge] die in december 2010 overleed en vervangen werd door Marc Grossman.



Figuur 8.1: De drie surges[7]

8.2 Military surge

Toen McChrystal in juni 2009 aantrad als de commandant van ISAF[8], besefte hij dat er sinds het Bonn-proces weinig voortgang was geboekt om van Afghanistan een veilige, functionerende staat te maken; het was zijn taak hierin verandering te brengen. Om inzicht te krijgen in zijn mogelijkheden de situatie vlot te trekken, analyseerde hij de toestand direct na zijn aantreden samen met een multidisciplinair team van academici, militairen, strategen en counterinsurgency-experts. Hij verwachtte tevens van deze groep creativiteit en out of the box-denken om oplossingsrichtingen aan te dragen. Het was verbazingwekkend dat, hoewel het over de NAVO-ISAF-missie ging, op cruciale momenten in de totstandkoming van het Initial Assessment-rapport[9] zelfs de belangrijkste NAVO-hoofdkwartieren en ISAF-partners

7 Coll vatte de overlappende surges als volgt samen (Coll 2010): "There are three overlapping lines: direct pressure on al Qaeda, mainly by drone strikes; efforts to increase the capacity of the Afghan state, or at least its security state, by at last investing heavily in training its army and police; and efforts to influence Pakistan to stop tolerating and aiding Islamist militias on its soil."

8 McChrystal loste David McKiernan af, "An abrupt shake-up intended to bring a more aggressive and innovative approach to a worsening seven year war" (Bumiller en Shanker 2009). De Amerikaanse minister van Defensie Gates merkte op: "Fresh eyes are needed (…). A new approach is probably in our best interest" (Bumiller en Shanker 2009).

9 Dit rapport staat ook wel bekend als de 60-Day Assessment of de Strategic Assessment.

buitengesloten werden – al volgde de NAVO in de eigen surge-strategie wel pragmatisch de Amerikanen. Er was wel veelvuldig en diepgaand overleg met de Amerikaanse ambassade in Kaboel, het Pentagon en het Witte Huis.

De geheime, pessimistische bevindingen van McChrystal in het Initial Assessment-rapport lekten op 21 september 2009 uit naar de Washington Post.[10] McChrystal concludeerde daarin dat de situatie in Afghanistan de afgelopen jaren verslechterd was en in een impasse geraakt door de focus op het afdwingen van veiligheid en het bestrijden van 'de vijand' met een overdaad aan kinetisch middelen (McChrystal 2009, 1-1). Een tastbaar vredesdividend voor het grootste deel van de bevolking ontbrak of was verdampt. Het was noodzakelijk de prioriteiten te herijken – van enemy centric naar population centric. Hij wilde nadrukkelijker een counterinsurgency-strategie volgen in combinatie met counterterrorism-activiteiten, met name in het Afghaans-Pakistaanse grensgebied waar zich veel opstandelingen ophielden dan wel van waaruit zij hun operaties lanceerden.[11] Hij onderstreepte in zijn mondelinge toelichting aan de commandogroep van ISAF dat afghanisering[12] de sleutel tot succes zou zijn. Echter, een veilige omgeving en capabele Afghaanse bestuurders waren hiervoor voorwaardelijk: "Success requires an Afghan solution with capable governance and security", of anders geformuleerd: "Afghan problems require Afghan solutions". Voor de interveniënt was het van het grootste belang te weten wie te steunen en wie te bestrijden. Generaal-majoor Michael Flynn, directeur inlichtingen van ISAF, stelde (Flynn, Pottinger en Batchelor 2010, 24):

> "The US (…) has fallen into the trap of waging an [enemy centric, AW] anti-insurgency campaign rather than a [population centric, AW] counterinsurgency campaign. Capturing or killing key mid-level and high-level insurgents – anti-insurgency – is without question a necessary component of successful warfare, but far from sufficient for military success in Afghanistan. Anti-insurgent efforts are, in fact, a secondary task when compared to gaining and exploiting knowledge about the localized contexts of operation and the distinctions between the Taliban and the rest of the Afghan population."

De veiligheid van de bevolking had de hoogste prioriteit. Opstandelingen moesten, volgens McChrystal, de wil en de mogelijkheden ontnomen worden om te vechten en de bevolking te beïnvloeden. De bevolking moest actief voor de goede zaak gewonnen worden door het creëren van een zo groot mogelijk vredesdividend. Economische groei en voortgang in het staatsvormingsproces waren essentieel. Dit was deels een militaire stabilisatieactiviteit, maar vooral een civilian surge-activiteit waarin de Afghanen (gesteund door de interveniënt en de internationale gemeenschap) zo veel mogelijk de leiding moesten nemen.

10 De gelekte versie van het Initial Assessment-rapport is beschikbaar op: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf Opmerkelijk is dat het Pentagon op voorhand de 'gelekte' versie gere-digeerd heeft. Sommige commentatoren beschouwen dit als een bewuste poging van het Pentagon om de Afghanistan-strategie te kapen. Het Initial Assessment-rapport deed veel stof opwaaien, ook Obama kon publiekelijk niet meer om de constateringen van McChrystal heen.

11 Woodward merkt op dat naast de JSOC Teams er een 3.000 man sterke specialistische CIA-eenheid is met 'Counterterrorism Pursuit Teams' (CTPT) (Woodward 2010, 8 en 355).

12 Zie hiervoor ook Wagemaker (2007) en Wagemaker (2008).

McChrystals aanpak was een omwenteling voor ISAF. Tot dan toe stonden, met name in de zuidelijke helft van het land, de bescherming van de eigen troepen en steeds meer een attritiebenadering (enemy centric) van het conflict voorop.[13] ISAF werkte, ondanks het feit dat het pretendeerde een COIN benadering te volgen, steeds meer vanuit een zwaar beveiligde omgeving (compounds, voertuigen) in plaats van zich te mengen onder de bevolking zoals een population centric-benadering vereiste. McChrystal liet niet na in zijn briefings te benadrukken dat een enemy centric-optreden averechts werkte: ISAF zou zich zowel fysiek als psychologisch van de mensen verwijderen die het juist zou moeten beschermen. Daarnaast moest het operatiegebied worden verruimd: hieronder viel niet alleen opstandelingenbestrijding in Afghanistan, maar ook het aanpakken van het terrorisme in het Afghaans-Pakistaanse grensgebied.[14] Als gevolg van McChrystals voorkeur voor JSOC-achtig optreden en targeted killing bestonden tegen dit soort operaties ook onder de Amerikaanse beleidsmakers bezwaren.[15] Afstemming van operaties tussen ISAF, het Pentagon, het State Department, de CIA en anderen was noodzakelijk om de beoogde effecten te behalen en de kans op frictie zo klein mogelijk te maken. Daarnaast verliep de afstemming met de Pakistaanse regering en de Pakistaanse veiligheidsdiensten bijzonder moeizaam. Hierop wordt in de diplomatic surge nader ingegaan. McChrystal kreeg al spoedig toestemming het tempo en de intensiteit van de counterterrorism-operaties in Afghanistan op te voeren, maar aan het uitvoeren van acties in Pakistan werden beperkingen gesteld (Woodward 2010, 315, 355-356, Tomsen 2011, 661-663).

De door McChrystal voorgestelde aanpak had typische COIN carrot-and-stick-trekken, waarbij naast het gebruik van hard en soft power vooral ruimte werd geboden aan de behoeften van de bevolking, (traditionele) sociale mechanismen en datgene wat in wisselwerking met de regering in Kaboel besloten werd. Het probleem was dat het voor de lagere overheid alleen al door het gebrek aan capaciteit en fondsen (de belastingheffing kwam maar niet van de grond) het lastig, zo niet onmogelijk, was in te spelen op datgene wat 'onder de Afghanen leefde'. De PRT's konden veelal slechts beperkt in deze leemte voorzien, omdat ze grotendeels de benodigde kennis en kunde ontbeerden – al probeerden velen via de

13 De heftige strijd in Korengal-vallei in de provincie Kunar is hiervan een voorbeeld. Sinds 2005 probeerden de Amerikanen met man en macht de 4.500 inwoners in de 'Vallei des Doods' met een overdaad aan militaire middelen te beschermen tegen de Taliban, stabiliteit in de regio te brengen en de Afghanen daar voor de goede zaak te winnen. De situatie bleef echter uitzichtloos. Na vijf jaar intensieve strijd trokken de Amerikanen zich onverrichter zake terug. Er is veel gepubliceerd over de strijd in de Korengal-vallei. Zie bijvoorbeeld het boek War (Junger, 2010), de film Restrepo (2010) en de winnende World Press Photo 2007 van Hetherington.

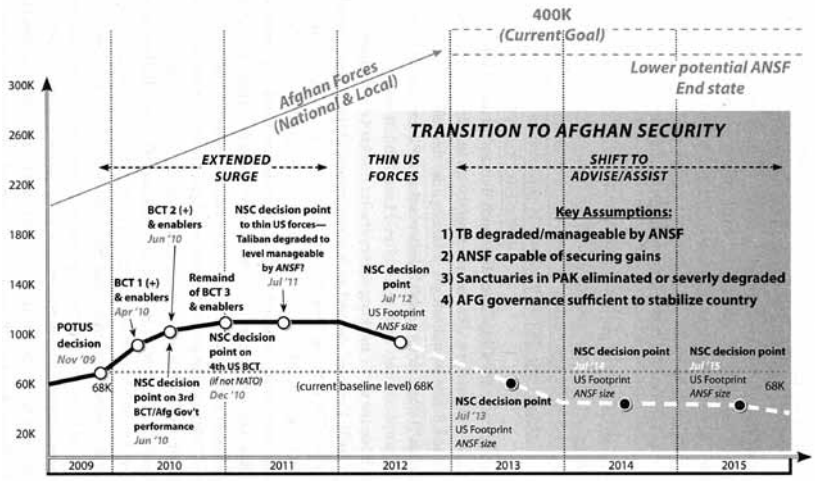
14 McChrystal gebruikte hierbij vooral de ervaringen die hij opdeed tijdens zijn werk voor de Joint Special Operations Command (JSOC), waarover hij van 2003 tot 2008 de leiding had – een ongewoon lange periode die alles te maken had met de speciale band tussen McChrystal en Rumsfeld. In 2005 maakte Rumsfeld het mogelijk voor JSOC om op eigen initiatief in actie te komen in oorlogsgebieden, waardoor de JSOC-missies een alternatief vormden voor de geheime CIA-operaties. McChrystal jaagde vooral (succesvol) op de kopstukken van al Qa'ida en rebellenleiders in Irak, Afghanistan en Pakistan. Met behulp van 'fusion' maakte hij vanuit militair perspectief effectief gebruik van hooggespecialiseerde Special Forces (SEAL, Delta etc.), uitstekende inlichtingen (human intelligence en netwerk analyse), 'chirurgische luchtaanvallen' en gerichte grondacties om zijn doelen uit te schakelen. Dat hierbij veel burgerslachtoffers vielen werd door hem aanvankelijk en met name in Irak nogal gemakkelijk afgedaan als 'collateral damage'. McChrystal werd in Afghanistan hier echter publiekelijk op aangesproken en moest zich ook ten opzichte van de Afghaanse president Karzai en de Afghaanse regering met enige regelmaat publiekelijk verantwoorden en zijn excuses aanbieden.

15 Voor een discussie van de dilemma's die hierbij naar voren komen, zie bijvoorbeeld: Baarda en Verweij 2009, Allman en Winright 2010 en Gross 2010.

eigen nationale lijnen wel fondsen en capaciteiten te werven. Veel troepenleverende landen wilden hun eenheden eerder uitdunnen of terugtrekken dan hun bijdrage intensiveren. Het viel te betwijfelen of de situatie duurzaam zou veranderen met het beleid en de strategie die de PRT's in de praktijk veelal separaat van elkaar voerden. Daarnaast trokken vele hulp- en ontwikkelingsorganisaties vanaf 2008 weg uit Afghanistan en kampte UNAMA met een chronisch capaciteitstekort.

8.2.1 Extra troepen

McChrystal's Initial Assessment werd grotendeels door het Witte Huis overgenomen (Woodward 2010). Ook de NAVO-partners konden zich vinden in zijn analyse, zo bleek tijdens de informele bijeenkomst van de Noord-Atlantische Raad te Bratislava op 22 en 23 oktober 2009, waar McChrystal – samen met het hoofd van UNAMA, Kai Eide – zijn bevindingen en opties om de situatie vlot te trekken verder toelichtte (Van Middelkoop 2009). De bevindingen en aanbevelingen vormden ook de basis voor Obama's Address to the Nation op 2 december 2009, waarin behalve de herziene strategie, aangekondigd werd 30.000 extra manschappen te sturen die al in de eerste helft van 2010 in het operatiegebied zouden arriveren om de military surge mogelijk te maken. Obama vroeg de NAVO-bondgenoten eveneens extra troepen te sturen om zo alsnog aan het verzoek van McChrystal voor een additionele 40.000 man te voldoen (Kornblut en DeYoung 2009). Daarmee kwam de gewapende interventiemacht op zo'n 140.000 man. Het was de intentie dat ruim 100.000 Amerikaanse militairen medio 2011 met de terugtrekking zouden beginnen, dat Afghaanse eenheden gefaseerd hun taken zouden overnemen en dat in 2015 de Amerikaanse militairen grotendeels het land zouden hebben verlaten. Voor de NAVO-bondgenoten in Afghanistan gold een vergelijkbaar tijdpad.



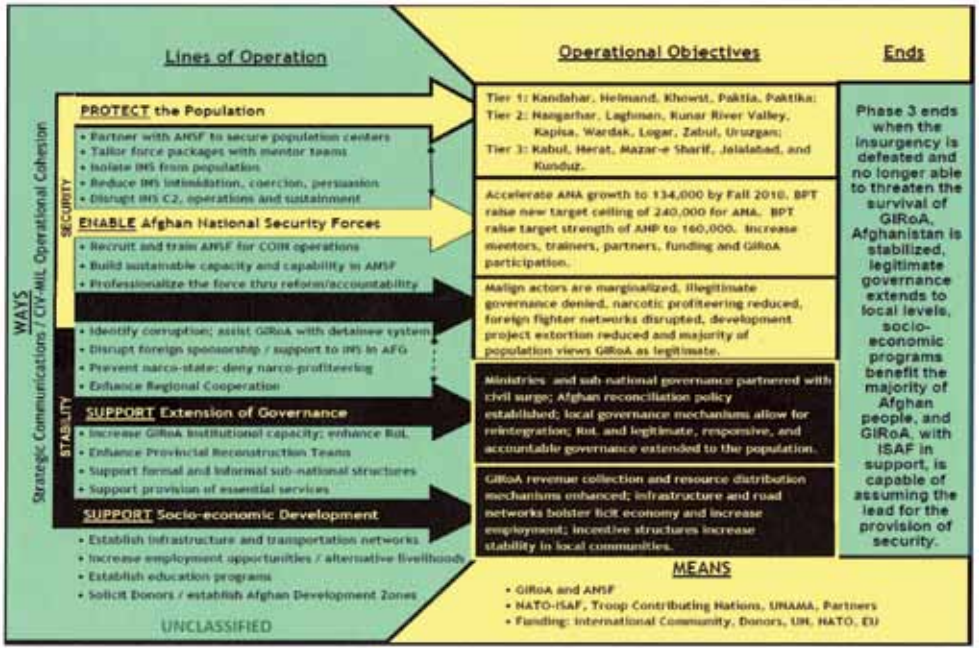
Figuur 8.2: Obama's plan en tijdschema voor Afghanistan
Bron: Woodward, Obama's Wars (2010), 283

Hoe mooi het ook leek om een duidelijk tijdschema en heldere doelstellingen te formuleren en hoe zeer dit ook paste in de eigen politieke agenda, ze hadden ook grote invloed op de 'strategic calculus' van de overige spelers. De voormalige Afghaanse minister van Binnenlandse Zaken en wetenschapsman, Ali Jalali, opperde in een interview dat ik in maart 2011 in Washington met hem had dat,

> "Obama's schedule may be logical from a political management point of view but it also enhances the perception of waning international resolve. In other words, it boosts the insurgents' confidence to win. If it is really Obama's intention to prevent that the Taliban will never come to power anymore in Afghanistan, it is highly debatable whether this timeline supports this. The tight timeline provides the insurgent little incentive to support peace talks or to take part in any reconciliation program. Moreover, it lowers the morale of the population who may very well reconsider casting their lot. This perception also drives regional actors toward a hedging strategy and impedes any hope of effective cooperation in stabilizing Afghanistan."

8.2.2 Gewijzigde plannen

McChrystal achtte het noodzakelijk de prioriteiten van ISAF te herijken, de operationele cultuur aan te passen en een stroomlijning van de commandovoering door te voeren. Zijn tempo was hoog; hij nam duidelijk het initiatief. Diplomaten en ontwikkelingswerkers moesten zich grotendeels aan zijn plannen conformeren. Hij had vier doelstellingen: (1) het verbeteren van de veiligheid van de Afghaanse bevolking; (2) capaciteitsopbouw van de Afghaanse veiligheidsinstituties en het faciliteren van hun leidende rol op veiligheidsgebied; (3) bijdragen aan het bevorderen van goed bestuur en maatschappelijke ontwikkeling op alle niveaus; en (4) het intensiveren van de (militaire) relatie met de buurlanden van Afghanistan, met name Pakistan. De intenties werden in de operatieplannen omgezet in vijf operatielijnen (zie figuur 8.3), te groeperen in twee security-lijnen, twee stability-lijnen en een gecombineerde lijn.



Figuur 8.3: Operatielijnen

Bron: HQ ISAF, briefingslide Commandant ISAF (september 2009)

Het beschermen van de bevolking had prioriteit zolang de Afghaanse veiligheidsinstituties zelf daarvoor niet de (volledige) verantwoordelijkheid konden nemen. Dit was noodzakelijk om in het kader van de stabilisatie een deugdelijke opbouw van lokaal bestuur en de lokale economie te bewerkstelligen. McChrystal achtte dit mede zijn taak, omdat ISAF, in tegenstelling tot UNAMA, in alle delen van het land ontplooid was. De vraag was echter of een verdere intensivering van deze activiteiten mogelijk zou zijn, gezien de vele nationale beperkingen (caveats) aan de kant van de interveniënten de beperkte middelen en mogelijkheden van de PRT's.

Op het nationale niveau was pas vanaf medio 2009 sprake van enig geïntegreerd beleid tussen de Afghaanse regering, UNAMA en ISAF (al was er 'enige coördinatie' sinds 2002). Op de provinciale en districtsniveaus ontbrak dit echter, vooral in de zuidelijke helft van Afghanistan (zie ook Kruif 2011). Het beleid van ISAF, UNAMA en de Afghaanse regering moest op en tussen alle niveaus nadrukkelijk op elkaar afgestemd worden om tevens de doelstellingen van de Afghanistan National Development Strategy (ANDS) te kunnen bereiken.[16] Op het

16 ANDS is de hoeksteen in het Afghaanse ontwikkelingsbeleid, "a strategy for security, governance, economic growth and poverty reduction". Voor details en doelstellingen voor de periode 2008-2013 zie: www.embassyofafghanistan.org/documents/Afghanitsan_National_Development_Strategy_eng.pdf". The Afghanistan National Development Strategy (ANDS) represents the combined efforts of the Afghan people and the Afghan Government with the support of the international community to address the major challenges facing the country. To comprehensively address the security, governance, and development needs of Afghanistan, the government has developed the ANDS. The ANDS reflects the government's vision, principles and goals for Afghanistan which builds on its commitment to achieve the Millennium

districtsniveau was sprake van enig bestuur, omdat aangesloten kon worden op de traditionele bestuursstructuren (shura's en jirga's). Echter, ook het districtsbestuur moest worden aangepast aan de vernieuwde Afghaanse nationale en provinciale bestuursstructuur. Hiertoe richtte het Afghaanse Independent Directorate of Local Governance (IDLG) met Indiase hulp sinds 2006 zo'n 30.000 Community Development Councils (CDC) op, waarin door de gemeenschappen gekozen bestuurders zitting namen die tevens geassisteerd en ondersteund werden bij het op een 'modernere' manier besturen. De uitdaging en crux in de decentralisatie lagen op het provinciale niveau. Hier ligt de verbindende schakel tussen het functionerende districtsniveau – met een vrij elementaire vorm van bestuur – en het nationale niveau. Echter, door gebrek aan voldoende geschoolde ambtenaren en regelgeving, onwil bij de Afghaanse regering verantwoordelijkheden te delegeren en sterke posities van de commandanten (rahbar en djan salar), was het provinciale niveau zwak (Katzman 2011, 27-29). Hoopgevend was dat sinds 2009 Provincial Development Plans (PDP)[17] – een onderdeel van het ANDS (Government of Afghanistan 2008, 20-22) – ontwikkeld en uitgevoerd konden worden.

De regering Karzai was wars van het verlenen van enigerlei vorm van autonomie aan de provincies waardoor het delegeren van bestuursverantwoordelijkheden en beleid moeizaam verliep. Al jaren werd een beleid gevoerd waarbij de provinciale gouverneurs doorgaans om de zeven tot acht maanden overgeplaatst werden. De selectiecriteria voor de gouverneurs waren onduidelijk en de provinciale raden hadden alleen een adviserende (en geen controlerende) rol. Opvallend was dat veel gouverneurs deel uitmaakten van Karzai's patrimoniale netwerk of van dat van zijn belangrijkste mensen.

Op het provinciale niveau werden vooral kortetermijnbeslissingen genomen door het ontbreken of het nog in ontwikkeling zijn van een provinciaal of regionaal ontwikkelingsplan (PDP), zo bleek onder meer uit het veelvuldige overleg tijdens mijn uitzending in 2009 tussen de directeur Stabiliteit van ISAF, Schout-bij-Nacht Matthieu Borsboom, en de direc-

Development Goals by 2020 and the implementation of the Afghanistan Compact benchmarks. The strategy is based upon an assessment of current social and economic conditions; offers clear intermediate objectives; and identifies the actions that must be taken to achieve these national goals. The ANDS largely focuses on the next five years, but reflects Afghanistan's long- term goals which include the elimination of poverty through the emergence of a vibrant middle class, an efficient and stable democratic political environment and security throughout the country" (ANDS 2008, 5-6).

17 De directeur-generaal van het IDLG, Jelani Popal, omschreef het Provincial Development Plan in een interne brainstormsessie met de directeur Stabiliteit van ISAF (SBN Matthieu Borsboom) in oktober 2009 als: "PDPs sets out the strategic goals for development in a province for the next three to five years based on the needs and priorities identified by people in the province. Its purpose is to draw together existing development plans and ensure that they respond effectively to community requirements. The PDP also identifies a set of priority projects that communities and key local stakeholders agree should begin implementation in the next year to address the most important problems.The goals and strategies in the PDP are defined in accordance with ANDS. This alignment is intended to make sure that the activity of all development actors in the province not only contributes to achieving national development objectives, but does this in ways which provide the most effective response to the specific needs and priorities of each particular province and their constituent districts and communities. The PDP therefore provides clear guidance to support the alignment of available government and donor resources to ensure that these are targeted to addressing the core problems for communities in the province. The PDP is a clear statement of the goals, needs and priorities for development articulated and agreed by communities and local stakeholders. As such it provides the vehicle to galvanize solid commitment and concrete action from government, national and international agencies which is now required to design and implement an effective response to these aspirations."

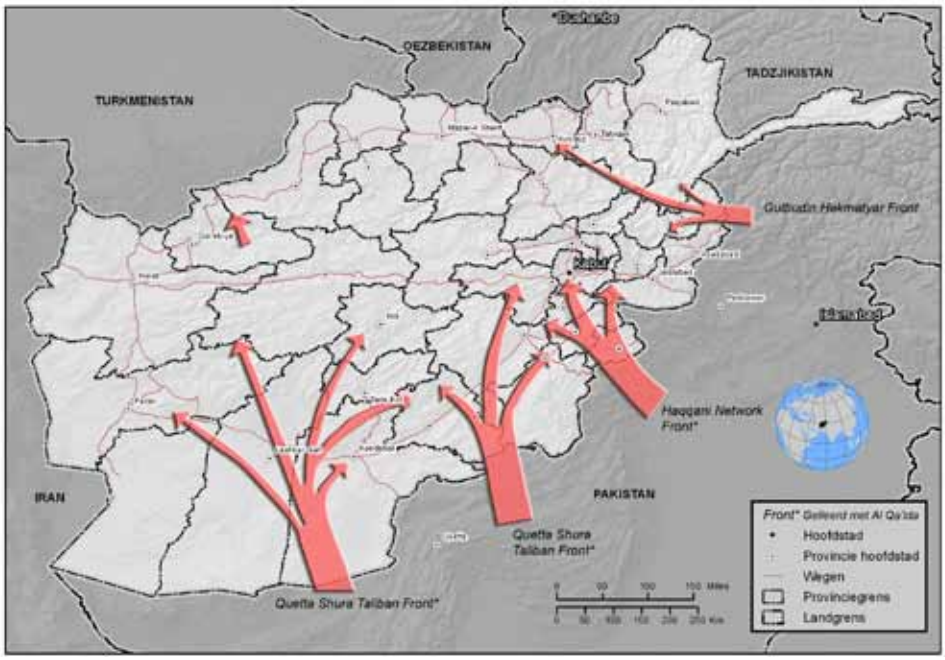
teur-generaal van het IDLG, Jelani Popal, en tijdens de bezoeken aan de PRTs in het land. Het gevolg was dat er de facto een bestuurlijke impasse bestond. Bovendien was het door ogenschijnlijk impulsief genomen beslissingen van gouverneurs en gebrek aan provinciaal beleid, de grote invloed van Kaboel en het ontbreken van een langetermijnvisie op de opbouw van de staat en de economie, voor de opstandelingen gemakkelijk de burgers ertoe aan te zetten hun vertrouwen in de regering en het bestuur op te zeggen (Tomsen 2011, 637).

Om een veilige omgeving af te dwingen en zoveel mogelijk aan te sluiten bij het ANDS[18], waarmee het vredesdividend zou toenemen, meende McChrystal dat het niet zozeer nodig was de opstandelingen te verslaan, maar dat wel de wortels van het verzet uitgerukt moesten worden. De interveniënt diende in te spelen op de behoeftes, sterktes en zwaktes van de Afghaanse samenleving (Lamb en Cinnamond 2010, Rodriguez 2011). Kortom, het nieuwe beleid wilde een population centric-benadering, waarvoor het noodzakelijk was de Afghaanse cultuur (beter) te doorgronden[19] (McChrystal 2009, 2-10).

Een andere destabiliserende factor was de situatie in het Afghaans–Pakistaanse grensgebied. Opstandelingen en terroristen moesten in dit moeilijk toegankelijke gebied geblokkeerd worden om hen de wil en mogelijkheden tot vechten elders in Afghanistan te ontnemen (zie Tomsen 2011, 619-652). McChrystal wilde hiertoe met counterterrorism-operaties zijn tegenstander treffen (Lamb en Cinnamond 2010). Omdat hij daarvoor ook met operaties buiten het mandaatgebied van ISAF, in Pakistan, moest optreden leidde dit tot politieke problemen en beperkingen. Daarnaast waren er, wat betreft het opereren in Pakistan praktische obstakels bij de meeste aan ISAF deelnemende landen om McChrystals JSOC-achtige wijze van optreden te volgen als gevolg van de incompatibiliteit van commando- en wapensystemen en het gebrek aan verplaatsingsmiddelen (helikopters). Herschikking van eenheden in het grensgebied was daarom nodig om een safe and secure environment te kunnen verwezenlijken – wat in 2010 ook plaatsvond. De noodzaak hiervoor was duidelijk, gelet de toenemende intensiteit van de 'offensieven' van de opstandelingen, zoals blijkt uit figuur 8.5.

18 Het ANDS (2008) geeft op p. 60 een overzicht van de "Integration of the Cross Cutting Issues into the Security Sector".

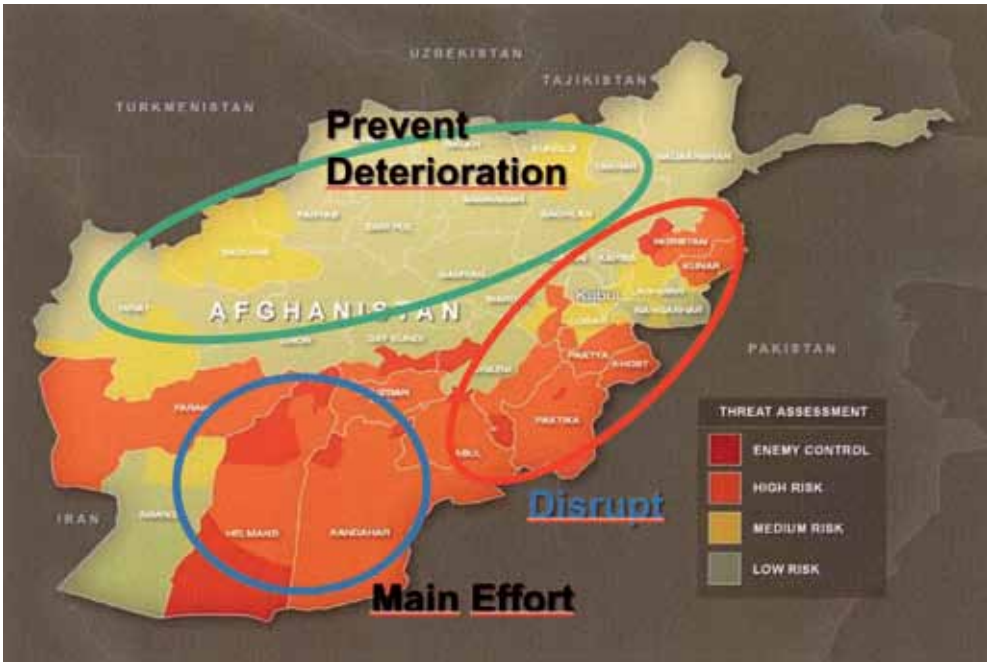
19 McChrystal was in het Initial Assessment-rapport kritisch over het gebrek aan kennis van de specifieke omstandigheden en de attitude onder ISAF-militairen die een population centric approach mogelijk moesten maken. De focus van de ISAF-inlichtingenvergaring was te zeer gericht op kinetisch optreden en de kennis bij militairen over Afghanistan en hun specifieke omgeving was beneden niveau. Regelmatig verwees hij naar het probleem van een 'garnizoensmentaliteit', te korte deployments en het gebrek aan interactie met de Afghaanse bevolking. In zijn opmerkingen en speciale instructies (orders) kwamen veelal woorden terug als perceptie, uitstraling en effecten of gevolgen van het optreden. Dit leidde onder meer tot een poging een verbod op alcohol binnen ISAF af te dwingen, fastfoodrestaurants op de bases van ISAF te verwijderen, minder gebruik te maken van gepantserde voertuigen en 'body armor'. Hij stelde (2009, 2-10): "Afghan social, political, economic, and cultural affairs are complex and poorly understood. ISAF does not sufficiently appreciate the dynamics in local communities, nor how the insurgency, corruption, incompetent officials, powerbrokers, and criminality all combine to affect the Afghan population (…). ISAF's attitudes and actions have reinforced the Afghan people's frustrations with the shortcomings of their government." Veel van McChrystals observaties werden ingegeven door zijn Director Intelligence, generaal-majoor Michael Flynn, die al jaren met McChrystal samenwerkte en een zeer vertrouwelijke band met McChrystal had. Overigens maakte Flynn geen geheim van zijn conclusies, zie bijvoorbeeld: Flynn, Pottinger en Batchelor 2010. Verder stelde McChrystal (2009, 2-10): "[T]he absence of personal and economic security, along with the erosion of public confidence in the government, and [within ISAF] a perceived lack of respect for Afghan culture pose as great a challenge to ISAF's success as the insurgent threat. Protecting the population is more than preventing insurgent violence and intimidation. It also means that ISAF can no longer or tacitly accept abuse of power, corruption, or marginalization."



Figuur 8.4: Offensieven van opstandelingen
Bron: Tomsen, The Wars of Afghanistan (2011), 625.

8.2.3 Een nieuwe militaire strategie

McChrystal zette in op het 'orde op zaken stellen' in de zuidelijke helft van Afghanistan (met name in het grensgebied met Pakistan) en op stabilisatie in de noordelijke helft (Rodriguez 2011). Zijn focus (main effort), zie figuur 8.6, lag daarom enerzijds op counterinsurgency-operaties in de provincies Helmand en Kandahar en het beveiligen van steden in het land en anderzijds op counterterrorism-operaties aan beide zijden van de Afghaans-Pakistaanse grens, langs de zogenaamde Durandlijn. Stabilisatieoperaties werden daarmee even belangrijk als de (fysieke) veiligheidsoperaties – in de praktijk houdt dit onder meer in dat ze een gelijke prioriteit hebben bij middelentoewijzing. Het verder stabiliseren van de toestand was noodzakelijk om na de surge de soevereiniteit en veiligheid volledig aan de Afghaanse autoriteiten over te kunnen dragen (Rodriguez 2011). De klok tikte door: de military surge moest voor medio 2011 afgerond zijn en de meeste troepen moesten in 2014 het land hebben verlaten (zie figuur 8.1).



Figuur 8.5: Intenties van McChrystal
Bron: HQ ISAF, Briefing slide DCOS STAB (september 2009).

Om de nieuwe militaire strategie uitvoerbaar te maken, werden in oktober 2009 fundamentele wijzigingen in de commandostructuur van ISAF doorgevoerd. Een extra commandovoeringlaag werd ingevoerd met de instelling van een tactisch hoofdkwartier: ISAF Joint Command (IJC). Dit diende als schakel tussen het politiek-militaire hoofdkwartier (HQ) van ISAF en de regionale commandocentra, waarmee een directere aansturing van COIN-operaties mogelijk werd via de regionale commando's en PRT's. McChrystal verwoordde de scheiding tussen HQ ISAF en het IJC als: "HQ ISAF looks up and out; IJC down and in". Om zo veel mogelijk eenvormigheid en een Afghanistan-brede aansturing van de COIN-operaties mogelijk te maken, kwamen alle Amerikaanse eenheden die zich niet direct bezighielden met het jagen op Al Qa'ida en andere terroristen onder het commando van ISAF. Voor Enduring Freedom resteerde een pure counterterrorism-taak, bij uitstek het domein voor speciale eenheden (SOF).

De NAVO-trainingsmissie (NTM-A) kwam onder direct bevel van ISAF, waardoor McChrystal in staat was de training, opleiding en integratie van de Afghaanse veiligheidsinstituties aan te sturen en te zijner tijd af te stemmen op de terugtrekking van ISAF-eenheden. Doel van NTM-A was op korte termijn voldoende en capabele Afghaanse veiligheidsinstituties gereed te hebben, te integreren en de taken van ISAF gefaseerd over te nemen zodat de Afghaanse veiligheidsinstituties voor 2015 in staat zouden zijn de veiligheid van Afghanistan te garan-

deren.[20] Hiertoe werd het Amerikaanse budget dat beschikbaar voor Afghanistan zou zijn voor het belastingjaar 2010-2011 verhoogd naar 11,6 miljard dollar (in verband met de bouw van veel infrastructuur) en voor de daarop volgende jaren naar ongeveer 6,2 miljard (Butler 2010). Een probleem voor de middellange- en langetermijnplanning was dat de benodigde fondsen voor de veiligheidsinstituties door de Amerikanen en de rest van de internationale gemeenschap niet voor langere periodes werden gegarandeerd, maar jaarlijks zouden worden vastgesteld (International Crisis Group 2010, 16, M. Johnson 2011). Bovendien was het de vraag hoe de Afghaanse overheid een dergelijk groot veiligheidsapparaat zelf zou kunnen bekostigen, hoe op korte termijn de benodigde faciliteiten ervoor beschikbaar werden gemaakt en hoe institutionele problemen konden worden overwonnen – zoals gebrekkige vooropleiding, de invloed van de commandanten en het grote verloop van personeel (Cordesman, Mausner en Lemieux 2009, SIGAR 2010).

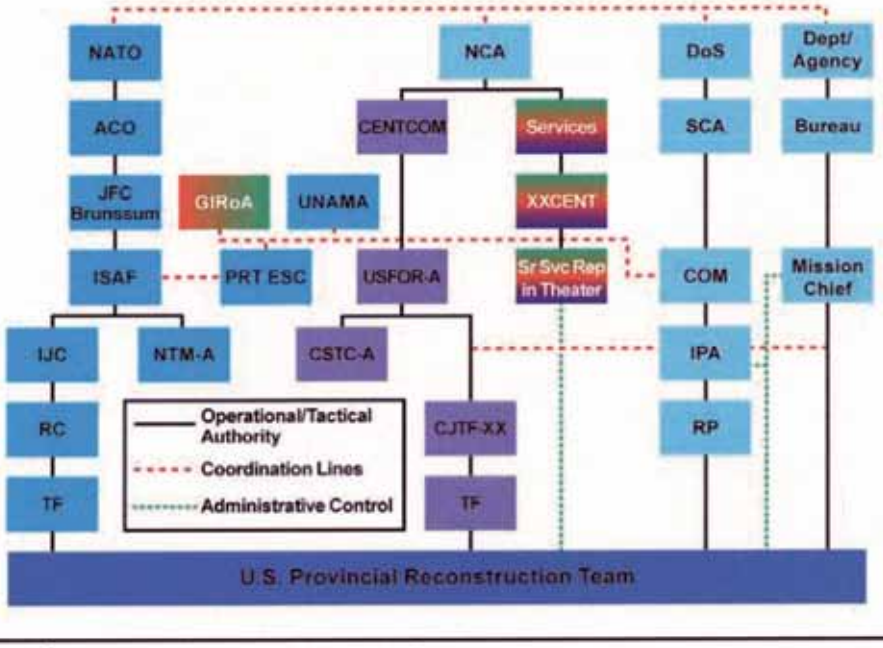
De vooruitzichten voor het leger waren desondanks redelijk gunstig, omdat het volledig gereorganiseerd was, gefaseerd taken overnam en goed gementord werd door ISAF en het Amerikaanse Combined Security Transition Command-Afghanistan (CSTC-A) dat niet onder ISAF viel en later grotendeels deel ging uit maken van het NTM-A (Cordesman, Mausner en Lemieux 2009, 57-86, Flaherty 2010). Voor de politie waren de uitdagingen groot; niet alleen vanwege de verliezen en het grote verloop van het personeel maar vooral omdat de corruptie endemisch leek, de invloed van de commandanten groot bleef en effectiviteit een probleem was – niet in de laatste plaats omdat een functionerend justitieel apparaat ontbrak (Cordesman, Mausner en Lemieux 2009, 98-132, M. Johnson, 2009). Daarnaast was het politieapparaat niet opnieuw opgebouwd, maar waren de oude structuren gereorganiseerd. Dit was mogelijk ook onontkoombaar omdat de politie moest doorfunctioneren. Ook de NDS moest grondig gereorganiseerd worden. De werkwijze had, zoals eerder besproken, nog duidelijke overeenkomsten met die van de KhAD – de tijd waarin de veiligheidsdienst nog een dependance van de KGB was. Ook hierbij speelde niet alleen het capaciteitsprobleem, maar tevens het negatieve imago van de dienst. Ondanks alle problemen en uitdagingen voor de Afghaanse veiligheidsinstituties, hield Obama vast aan zijn tijdschema, zo onderstreepte hij in zijn State of the Union Addresses van 27 januari 2010 en 25 januari 2011.

De uitdagingen op politiek niveau waren groot en lastig als gevolg van de burgerslachtoffers die onvermijdelijk zouden vallen en omdat geen sprake zou zijn van snelle tastbare resultaten zoals in Desert Storm (1991). Goede, positieve publicitaire bijeffecten zouden beperkt zijn, het gevaar zat in de negatieve. Immers, de strijd zou verhevigen om de belangrijkste leiders uit te schakelen en een effectieve organisatie van de opstandelingen onmogelijk te maken om vervolgens de situatie te kunnen stabiliseren en juist dan (definitief) de

20 Voor de transitie naar de Afghaanse veiligheidsinstituties werd een aparte eenheid opgericht: Combined Security Transition Command (CSTC-A) die overigens niet onder ISAF maar onder Enduring Freedom valt. In het schema van NTM-A en CSTC-A moet het leger eind 2010 gegroeid zijn tot zo'n 134.000 man en de politie naar 109.000; in 2011 naar 171.000 voor het leger en 134.000 voor de politie; in 2013 naar 240.000 voor het leger en 160.000 voor de politie. Met andere woorden, de expansie van de veiligheidsinstituties is zeer ambitieus: van ruim 191.000 in 2009 naar 400.000 in 2013. Maar zal het op korte termijn mogelijk zijn om een 'joint ISAF-ANSF command' op alle niveaus niet alleen op te richten maar vooral te laten functioneren? Cordesman, Mausner en Lemieux (2010, 74-76) beschouwen dit als de crux en zijn pessimistisch over de kans op succes. Voor hen is de stand van zaken met de opbouw en kwaliteit van de ANSF per medio 2011 een indicator.

heartsandmindsvandebevolkingtekunnenwinnen.Counterinsurgencyiseenprocesvande lange adem dat misschien wel meerdere generaties duurt; het vertrek van de bulk van de gewapende interveniënt voor 2015 was dan ook vooral een politieke beslissing.

Een ander aspect was het probleem van de commandovoering en aansturing van de PRT's die verantwoordelijk waren voor het belangrijkste deel van de stabilisatieoperaties. Dit was niet opgelost met de instelling van het IJC, maar een fundamenteler institutioneel vraagstuk. Figuur 8.7 geeft een overzicht van de Lines of Authority van de Amerikaanse PRT's – voor andere landen is deze vergelijkbaar. Wat de stabilisatie betreft doet zich de vraag voor: wie is nu eigenlijk waarvoor verantwoordelijk? Of anders gezegd, de geïntegreerde benadering vond tot op het laagste niveau plaats. Maar wie heeft daarvan nu de leiding en wie stelt prioriteiten als het om stabilisatie gaat? Voor militairen is dit een probleem omdat ze doctrinair uitgaan van unity of command. Eenhoofdige leiding bleek zeker in de fragiele omstandigheden in de zuidelijke helft van Afghanistan meer dan wenselijk (zie Kruif 2011). Juist hier moest de Afghaanse regering het voortouw nemen. Dit vereiste degelijke afstemming, visie, lange termijn planning, middelen en wederzijds respect.



Legend:

ACO: Allied Command Operations
CENTCOM: U.S. Central Command
CJTF: Combined Joint Task Force
CSTA–A: Combined Security Transition Command–Afghanistan
COM: Chief of Mission
DoS: Department of State
GIRoA: Government of the Islamic Republic of Afghanistan
IJC: ISAF Joint Command
ISAF: International Security Assistance Force
IPA: Interagency Provincial Affairs
JFC: Joint Force Command
NATO: North Atlantic Treaty Organization
NCA: National Command Authority
NTM–A: NATO Training Mission–Afghanistan
PRT ESC: PRT Executive Steering Committee
RC: Regional Command
RP: Regional Platform
SCA: Bureau of South and Central Asia
TF: Task Force
UNAMA: United Nations Assistance Mission in Afghanistan
USFOR–A: U.S. Forces–Afghanistan

Figuur 8.6: Lines of Authority
Bron: Call, Afghanistan: Provincial Reconstruction Team No 11-16 (2001), 32.

In het interview dat ik in maart 2011 met Jalali in Washington had, kwam de uitbreiding van de Afghaanse veiligheidsinstituties aan bod, waardoor op korte termijn de taken van internationale gemeenschap zouden kunnen worden overgenomen. Hij concludeerde dat de internationale gemeenschap weliswaar een grotendeels veilige omgeving zou kunnen afdwingen, maar dat het grootste probleem lag in de consolidatie en de overdracht aan de Afghaanse instituties:

> "Neither credible military capacity, nor police capacity can be developed in a vacuum. Building security capacity is not simply an exercise of generating more and more army and police units. It requires the security forces to be developed in the context of an integrated civil-military, institution-building effort. Efforts should be focused on consolidating various institutions in an attempt to limit the influence of the 'commandants'; otherwise, government and civil institutions will continue to serve the personal and group interests of non-state actors."

De observaties van Jalali hingen samen met de problematiek van de vorming van adequaat openbaar bestuur. Weliswaar was dit een zaak van de civilian surge, maar hier was wel enige stabiliteit en een begin van het vredesproces voor nodig; een opgave van de military surge. Met andere woorden, de twee zijn wederzijds afhankelijk en overlappen elkaar.

8.2.4 Frictie

In een population centric-benadering is interactie tussen de military surge en de civilian surge onontbeerlijk (Tomsen 2011, 671-680). Het stellen van prioriteiten leidde echter tot forse aanvaringen tussen McChrystal en Eikenberry[21] (Bumiller en Landler 2009, Hastings 2010). Waar Eikenberry zo spoedig mogelijk wilde inzetten op het versterken van het bestuur – een snelle, mogelijk geforceerde, Afghanisering – meende McChrystal dat er eerst basic security in een safe and secure environment moesten zijn voordat tot daadwerkelijke Afghanisering en overdracht van taken en verantwoordelijkheden kon worden overgegaan. Dit leidde medio 2009 tot moeizame verhoudingen tussen ISAF en vertegenwoordigers van de Amerikaanse ambassade.[22] Als katalysator speelde mee dat in de zomer 2009 het overgrote deel van het Amerikaanse ambassadepersoneel vervangen werd. Afwezige bij veel overleg was UNAMA,

21 Karl Eikenberry is een gewezen luitenant-generaal uit het Amerikaanse leger die twee keer werd uitgezonden naar Afghanistan. In 2002-2003 was hij US Security Coordinator for Afghanistan en daarna Chief of the Office of Military Cooperation (OMC-A). In beide functies werkte hij nauw samen met Brahimi (UNAMA). In de periode 2005-2007 was hij Commander of the Combined Forces Command. Van mei 2009 tot juli 2011 was hij de Amerikaanse ambassadeur in Afghanistan.

22 Dit probleem kan ruimer getrokken worden zoals Cowper-Coles beschrijft (2011, 236): "The verbal violence, between Karzai and the international community, and within the international community, did more damage to the international credibility of the whole mission. Most spectacular was the public falling out between Kai Eide and his newly appointed political deputy, Peter Galbraith, a friend and former colleague of Richard Holbrooke's. It was a row that led eventually to Galbraith's dismissal. In different ways, Eide and Galbraith had both been doing their best in almost impossible circumstances. Kai saw that Karzai was the only show in town, and was trying to keep that show on the road. But Galbraith, and many of the political team who worked for him, attached higher priority to the integrity and thus credibility of the political process. The real fault lay in the design of the whole project: a constitution drafted by a Frenchman and imposed by an American that was (and is) out of sync with Afghan political realities. A constitution which imposes something like fourteen separate national elections in twenty years is not sustainable, politically or economically."

dat toen in beslag werd genomen door de intensieve voorbereidingen op de Afghaanse presidentiële verkiezingen en een ernstig conflict tussen Kai Eide en Peter Galbraith – respectievelijk UN Special Representative en UN Deputy Special Representative (Bone, Starkey en Coghlan 2009, Cowper-Coles 2011, 236). In de tweede helft 2009 versoepelden de verhoudingen op de werkvloer tussen de Amerikaanse ambassade, ISAF en USAID en werd er constructief gewerkt – zo constateerde ik in overleggen. Tussen Eikenberry en McChrystal leek het echter niet meer goed te komen. Ook Holbrooke was niet in staat de twee nader tot elkaar te brengen.

Uit de opmerkingen van Eikenberry in de tweede helft 2009 en in de cables, die op 11 november 2009 uitlekten naar de New York Times, bleek de scepsis over McChrystals plannen en suggesties (Eikenberry 2009, Schmitt 2010, Tomsen 2011, 676-677). De taal die gebruikt werd was dat "het nut van de extra troepen ten behoeve van de staatsopbouw en de staatsvorming zinloos is zolang het land beheerst wordt door een doolhof van schemerige verhoudingen, corruptie en patrimonialisme".[23] Mogelijk had de discussie over het nut, de noodzaak en het effect van de additionele troepen tevens te maken met de verhoudingen tot Karzai (Jaffe, Wilson en DeYoung 2009). Waar die tussen McChrystal en Karzai werkbaar was, was die tussen Eikenberry en Karzai slecht (Bumiller 2010b).[24] Eikenberry besefte dat er geen alternatief was voor Karzai omdat die legitiem herkozen was, maar vond dat hij leed aan "a deep-seated insecurity as a leader" (Eikenberry 2009). Eikenberry was in tegenstelling tot Karzai, voorstander van decentralisatie en beschouwde de troepenuitbreidingen als contraproductief. Ze zouden juist Karzai nog afhankelijker maken van de Amerikanen c.q. de interveniënt en hem remmen baas in eigen land te worden (Landler en Zeleny 2009).

Ondanks de verschillen van inzicht, probeerden Eikenberry en McChrystal eenheid uit te stralen – zeker nadat Obama zijn bijgestelde Afghanistan-strategie bekend had gemaakt en de twee op 8 december 2009 door het Congres werden gehoord (Schmitt 2009, Landler en Cooper 2009). Zij streefden allebei hetzelfde doel na, maar de wegen daarnaartoe liepen uiteen. Obama volgde voor de eerste periode (2010-medio 2011) het advies van McChrystal om te focussen op de military surge en gaf Eikenberry de opdracht zich voor te bereiden op een toename van de civilian surge vanaf medio 2011 (wat ook gebeurde, zo blijkt in Obama's Address to the Nation van 22 juni 2011). Nadat Obama zijn strategiewijzigingen bekend had gemaakt, was McChrystal het eerst aan zet. Op korte termijn kreeg hij de beschikking over extra troepen en een deadline om een safe and secure environment te creëren, zodat de Ame-

23 In de Eikenberry cables staat: "Sending additional forces will delay the day when Afghans will take over, and make it difficult, if not impossible, to bring our people home on a reasonable timetable. (...). [There is a risk] that we will become more deeply engaged here with no way to extricate ourselves, short of allowing the country to descend again into lawlessness and chaos."

24 Volgens berichten op de klokkenluidersite Wikileaks zou Eikenberry hebben gezegd dat Karzai een dubbele persoonlijkheid heeft, paranoïde is en onbekend met de beginselen van staatsvorming en staatsopbouw. Hij bestuurde volgens Eikenberry het land als een tribale leider op een centralistische manier, waardoor iedere vorm van verdere vooruitgang onmogelijk is. De observaties van Jalali (voormalig minister van Binnenlandse Zaken) en Jawad (voormalig Chef Staf van Karzai en voormalig ambassadeur van Afghanistan in de VS) in mijn interviews in maart 2011 bevestigden het beeld van Karzai dat Eikenberry schetste (Jawad was mogelijk wat rancuneus omdat hij eigenlijk door Karzai opzij was geschoven als ambassadeur).

rikanen medio 2011 konden beginnen met het gefaseerd terugtrekken van hun eenheden. Eikenberry moest in diezelfde periode het Afghaanse bestuursapparaat op orde brengen.

McChrystal's aanpak van de military surge – en die later door Petraeus werd voortgezet – en (onbedoeld) tot veel burgerslachtoffers leidde tijdens de counterterrorism-acties, was een drama voor de civilian surge (Filkins 2010b, Brahimi en Pickering 2011, 17). De Britse topdiplomaat en voormalige Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië-Herzegovina, Paddy Ashdown, karakteriseerde McChrystal's counterterrorism-acties als "a military Rolls-Royce, but a political car crash" (Ashdown 2010). Uit het rapport van de Century Foundation, Afghanistan: Negotiating the Peace, bleek dat in Afghanistan een toenemend wantrouwen bestond tegen Westerse troepen. Dit tekende het groeiende verschil van inzicht tussen de interveniënt en de Afghaanse bevolking over wat bereikt moest worden en op welke manier (Brahimi en Pickering 2011). Hoewel veel opstandelingenleiders gedood werden, leidde dit nauwelijks tot een aantasting van de slagkracht van de opstandelingen en eerder tot een patstelling dan een doorbraak (Brahimi en Pickering 2011, 16-18). Sterker nog, hun activiteiten namen toe in aantal en intensiteit (Giustozzi 2009). Hoe belangrijk deze acties in militair opzicht ook waren, de burgers dachten meer in termen van vredesdividend en basic security. Ze vonden dat daar weinig positiefs over te melden was.

Eikenberry onderschreef dat het nodig was de slagkracht van de opstandelingen te reduceren om een veilige omgeving voor staatsopbouw te creëren, maar de vraag bleef open wanneer dat moment bereikt zou worden, en wie bepaalde wanneer de situatie veilig genoeg was. Eikenberry had een andere visie op het belang, het nut en de noodzaak van het gebruik van militair geweld om een veilige omgeving af te dwingen dan McChrystal. De vraag was wanneer het afdwingen van de veilige omgeving zich tegen zichzelf zou gaan keren. Er moest in zijn optiek een betere balans worden gevonden bij het gebruik van militaire geweldmiddelen (sticks) om maatschappelijke en individuele veiligheid te creëren en het op gang brengen of voortstuwen van het afghaniseringsproces (carrots) zodat het draagvlak van de Afghaanse regering en het vredesdividend zo breed mogelijk werden. Dit was een uitdaging, omdat hiervoor de effectiviteit en intensiteit van het optreden van de PRT's vergroot moest worden – en niet zozeer de counterterrorism-capaciteit. Juist hier stuitte McChrystal op problemen omdat hij in de praktijk slechts beperkte zeggenschap had over de PRT's die vooral vanuit de 43 zendende landen aangestuurd werden en aan allerlei beperkingen op de inzet (caveats) onderhevig waren.

Omdat de counterterrorism-offensieven vooral in de zuidelijke helft van Afghanistan werden uitgevoerd, waar met name Pashtunen wonen en waar Karzai zijn belangrijkste aanhang heeft, werd Karzai ook vanuit zijn eigen achterban steeds nadrukkelijker aangespoord om deze offensieven te staken (Rashid 2011a). De wrok onder de bevolking was groot als gevolg van de vele burgerslachtoffers die aan het optreden van ISAF werden toegeschreven. De Afghanen hadden genoeg van de passiviteit van de Afghaanse regering (Cordesman, Mausner en Kasten 2009, 53-55). Deze problematiek is een voorbeeld van de 'Battle of Perceptions' die karakteristiek is voor de COIN-omgeving c.q. voor operaties in het lagere deel van het

geweldsspectrum. Uit diverse VN-, NAVO- en ISAF-rapportages bleek dat de opstandelingen verantwoordelijk waren voor driekwart van de burgerslachtoffers, echter in de perceptie van de bevolking was dit precies andersom (zie Cordesman, 2009, Cordesman, Mausner en Kasten 2009, 21-25). Bovendien zorgde de wijze van optreden in met name de zuidelijke helft van het land voor een negatief beeld. Hoe noodzakelijk de operaties ook waren vanuit een militair perspectief, de Afghanen hadden genoeg van de vele burgerslachtoffers, nachtelijke overvallen, oneerlijke detenties, verslechterende veiligheid en de schijnbare straffeloosheid van de gewapende interveniënt.

Wat ook de logica was achter de military surge, volgens de counterinsurgency-doctrine zou juist de steun van de bevolking gewonnen moeten worden in plaats van dat die werd verloren. Veel militairen hadden moeite over te schakelen van een enemy centric-benadering (zoals vele militaire doctrines voorstonden) naar een population centric-benadering (zoals de bedoeling was in COIN). McChrystal wees er continu op dat burgerslachtoffers ten koste van alles voorkomen moesten worden.[25] Regelmatig zette hij de 'opstandelingen wiskunde' uiteen: met het (onbedoeld) doden van iedere burger, creëer je tien nieuwe vijanden (uit de directe sociale omgeving van de gedode). Echter, de direct door hem aangestuurde counterterrorism-operaties veroorzaakten 'veel' slachtoffers en hadden niet het beoogde effect (Oppel en Nordland 2010). Hoewel het lastig is het effect en de effectiviteit van dit soort operaties te meten, kon wel worden opgemerkt dat de intensiteit van de offensieven van de tegenstanders in ieder geval niet afnam. McChrystal gaf tijdens zijn briefing op het NAVO-hoofdkwartier te Brussel op 10 juni 2010 toe dat de voortgang van de military surge minder groot was dan verwacht (Kanter 2010),

> "[I]t's my personal assessment that it will be more deliberate than we probably communicated or than we thought earlier and communicated (…) and so I think it will take a number of months for this to play out. But I don't think that's necessarily a bad thing. I think it is more important we get it right than we get it fast."

Te meer omdat in de loop van 2010 McChrystal en Eikenberry steeds slechter met elkaar overweg konden, verliep de afstemming tussen de military surge en de civilian surge steeds moeizamer. Het 'Runaway General' artikel in de Rolling Stone werkte als een katalysator. In dit artikel liet McChrystal zich vooral neerbuigend uit over Obama, Biden, veiligheidsadviseur Jones en andere hoge civiele functionarissen. Het vertrek van McChrystal[26] en de

25 Zie ook het Tactical Directive COMISAF, 9 juli 2009 (www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf) en ISAF's Commander's Counterinsurgency Guidance (www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf).

26 McChrystal werd op 23 juni 2010 door Obama ontboden. Hem werd insubordinatie verweten nadat hij zich, in een Rolling Stone-artikel van Michael Hastings, publiekelijk vrolijk had gemaakt over de bestuurlijke en intellectuele kwaliteiten van de president en diens naaste adviseurs. McChrystal hield de eer aan zichzelf. Hij nam ontslag, kreeg een eervol afscheid en de 'Distinguished Service Medal' opgespeld door minister van Defensie Gates (zie ook Bumiller 2010a). Een jaar later (8 april 2011) werd McChrystal gerehabiliteerd na een diepgaand onderzoek van de Defense Department Inspector General (zie: http://www.dodig.mil/fo/Foia/PDFs/ROI-508.pdf). De commentaren op het ontslag van McChrystal liepen uiteen en zijn tekenend voor de verdeeldheid in Washington en van de Amerikanen in Kaboel. Het Rolling Stone-artikel stond niet op zichzelf. Naast de gespannen situatie tussen McChrystal en Eikenberry, had McChrystal er bovendien in de eerste helft 2010 geen geheim van gemaakt dat het niet haalbaar was om in de tweede helft van 2011 volgens planning te beginnen

komst van de politiek bewuste, diplomatiek opererende generaal David Petraeus in juli 2010 bracht in ieder geval rust in de gespannen relatie tussen de military surge en de civilian surge. Petraeus en Eikenberry waren klasgenoten op West Point (1969-1973), waren beide Army Rangers en hadden beide een PhD van Princeton. Petraeus dankte zijn reputatie aan de breed opgezette surge in Irak, waaraan het land een betrekkelijke pacificatie dankte en die de terugtrekking van het leeuwendeel van de Amerikaanse troepen mogelijk maakte. Of hij dit ook in Afghanistan kon doorvoeren was echter niet te voorspellen (Barry 2010). Petraeus is een realist en had zijn mening als commandant van CENTCOM tijdens de totstandkoming van de nieuwe Afghanistan strategie niet onder stoelen of banken gestoken (Woodward 2010). Hij besefte dat een (militaire) overwinning op het Afghaanse slagveld niet mogelijk was, maar wilde wel dat de omstandigheden werden gecreëerd voor een succesvolle civilian en diplomatic surge om de opstandelingen te breken en te kunnen re-integreren in de maatschappij, de corruptie aan te pakken en verzoening mogelijk te maken (Filkins 2010a, Filkins 2010b, Partlow 2010a). Petraeus zette daartoe het 'capture-and-kill'-beleid van McChrystal genuanceerd voort door nog meer gebruik te maken van technologisch hoogwaardige onbemande vliegtuigen, nog hogere eisen te stellen aan inlichtingenvergaring en -verwerking, een uitgekiende mediacampagne en een nadrukkelijke integratie en door afstemming tussen military surge- en diplomatic surge-operaties. Hij kwam daarmee tevens meer op een lijn met Eikenberry te zitten. Hij maakte eind november 2010 de 'transitie-strategie' bekend (DeYoung 2010b). De belangrijkste punten hierin zijn dat de gewapende interveniënt tot 2015 in Afghanistan nadrukkelijk aanwezig blijft, dat de verantwoordelijkheid voor de safe and secure environment gefaseerd wordt overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten en dat de Amerikaanse en internationale betrokkenheid na 2015 niet stopt maar wel een andere vorm krijgt (Cordesman 2011). De intentie was dat de focus van de interventiecampagne vanaf 2012 geleidelijk zou verschuiven van de military surge naar de civilian surge.

8.3 Civilian surge

De civilian surge heeft state-building en nation-building tot doel. Het is meer dan een technocratische exercitie; het is in een population centric-benadering de 'key to success' (Binnendijk en Cronin 2009). Het gaat om de duurzaamheid van de safe and secure environment en het stimuleren van basic security zoals in de USIP/PKSOI-bundel gesteld wordt en aan de orde kwam in hoofdstuk 7 (USIP/PKSOI 2009). Jalali stelde in het interview dat ik in maart 2011 met hem had dat,

> "The success of the counterinsurgency campaign depends on the partnership with the Afghan government. That government should be effective, which means besides knowing their jobs and responsibilities, no corruption and no influence from client-networks or from other non-state powerblokers – i.e. the notorious 'commandants' with their institutiona-

met de terugtrekking. Dit plaatste Obama voor een dilemma omdat de president om diverse redenen strak aan het tijdschema wilde vasthouden (hetgeen hij ook deed, zie zijn Address to the Nation op 22 juni 2011). Net als Bush gaf hij leiding aan een geëscaleerde oorlog die steeds impopulairder werd, waarin weinig vooruitgang werd geboekt en waarin steeds meer Amerikaanse slachtoffers vielen. Daarom moest hij volgens sommigen wel laten zien dat hij de echte opperbevelhebber is.

lized power. No matter how much military power, foreign or domestic, their will be no gain unless the Afghan government starts to function effectively and improves its capacity to control its territory, wins the trust of the people, and prevents infiltration and subversion from abroad."

Het is een cliché dat het opbouwen van de Afghaanse instituties en de effectiviteit ervan een probleem is (Berman 2010). Afstemming, volgordelijkheid en ondersteuning vereisen visie over hoe de transitie van een afgedwongen, negatieve vrede naar een positieve, zelfdragende en duurzame vrede vorm kan krijgen. De rol van de Afghaanse regering hierin is cruciaal omdat die de leiding en een zo groot mogelijke verantwoordelijkheid (ownership) moet nemen. Gelet op het tijdschema dat Obama voor ogen had, wilde hij zijn Afghanistanstrategie afstemmen op het vertrouwen dat de nieuwe Afghaanse president zou krijgen na de verkiezingen van 2009 (Tomsen 673-678). De civilian surge begon daarom met de Afghaanse presidentiële verkiezingen en de vorming van een nieuwe regering.

8.3.1 Verkiezingen

Op 20 augustus 2009 vonden presidentiële en provinciale raadsverkiezingen plaats, die voor het eerst sinds de interventie onder Afghaanse verantwoordelijkheid werden georganiseerd. De Amerikanen waren in de coulissen (direct) betrokken – de Amerikaanse ambassadeur Tim Carney (een van de zeven Amerikaanse ambassadeurs in Kaboel in 2009) was bij elk verkiezingsoverleg bij UNAMA aanwezig. ISAF leverde verkiezingsondersteuning, waarvoor in het voorjaar van 2009 een Election Task Force in het leven werd geroepen. De VN (UNAMA en UNDP-Elect) zorgde voor technische ondersteuning. Het beleid en de regels werden door de Afghanen (IEC en ECC, de twee organen die voor de uitvoering van de verkiezingen verantwoordelijk zijn) opgesteld. De Afghaanse veiligheidsinstituties waren de eerst aangewezenen om de veiligheid in en rond de stembureaus te waarborgen, ISAF leverde 'in extremis support'. Gedurende het hele proces van kiezersregistratie tot en met de eigenlijke verkiezingen waren de logistieke uitdagingen groot, en ook hier verleende ISAF logistieke ondersteuning.[27]

Ondanks de optimistische conclusie van Eide direct na afloop van de verkiezingen, dat het democratische proces in Afghanistan had standgehouden, bedroog deze schijn.[28] Al snel waren er sterke aanwijzingen dat Karzai de verkiezingen had gemanipuleerd – waarover ook voor de verkiezingen al vermoedens bestonden (Galbraith 2009, Lynch en Partlow 2009, Cowper-Coles 2011, 235-236).[29] Bovendien had slechts zo'n 35% van het electoraat gestemd

27 Tijdens de verkiezingen gingen 6.210 stembureaus (polling centers) met 24.183 stemlokalen (polling stations) open. Ruim 17 miljoen stembiljetten werden verspreid. Er waren 44 presidentiële kandidaten die ook ondersteund moesten worden tijdens hun campagnes en meer dan 280.000 verkiezingswaarnemers. Het aantal kandidaten voor de provinciale raadsverkiezingen varieerden van 26 in Uruzgan tot 524 in Kaboel.

28 Zie voor de details het ECC Final Report 2009 Presidential and Provincial Council Elections (Kabul, april 2010): http://www.ecc.org.af/en/images/stories/pdf/ECC%20Final%20Report%202009.pdf

29 Het IEC maakte op 6 september bekend dat de resultaten van 447 van de 25.450 geopende stembureaus ongeldig waren vanwege fraude of procedurefouten, waardoor ongeveer 200.000 stemmen (mogelijk) ongeldig waren. De fraude werd vooral in de zuidelijke helft van het land gepleegd – waar met name de stemmen voor Karzai vandaan kwamen. De mate

(Katzman 2011, 40). De legitimiteit van de verkiezingen, de president en de nieuwe regering nam daarom ook in de ogen van de Afghanen nog verder af (Van Bijlert 2010). Het gekonkel over machtsmisbruik en marge van de verkiezingen werd er alleen maar groter door (Katzman 2011, 41-45).

Voor zowel Karzai als zijn belangrijkste uitdager, Abdullah Abdullah, gold dat ze met allerlei beloftes voor respectabele posities steun hadden geworven en adhesiebetuigingen hadden ontfutseld. Over Karzai was veel te doen. Zijn keuze voor Fahim als running mate riep veel vragen op. Volgens hardnekkige geruchten had Karzai al vele gouverneurschappen, ministeries en directoraten op voorhand vergeven en politieke akkoorden gesloten. Toch was het twijfelachtig of dergelijke toezeggingen het beoogde effect hadden, omdat er meer beloftes gedaan werden dan waargemaakt konden worden. Bovendien leek het erop dat veel 'stemadviezen' van commandanten aan hun achterban om op Karzai te stemmen genegeerd werden. Ramazan Bashradost (parlementariër en een van de presidentskandidaten) zou ten koste van de Karzai-getrouwe Mohaqeq en Khalili veel stemmen hebben gewonnen, wat kan verklaren waarom Karzai inclusief de gefraudeerde stemmen slechts iets meer dan de helft van de stemmen kreeg. In de definitieve verkiezingsuitslag kreeg Karzai 49% van de stemmen, Abdullah 31% en Bashardost 10%.[30]

Belangrijker was het vervolg op de formele verkiezingsuitslag die op 2 november 2009 werd bekend gemaakt (Katzman 2011, 42, Tomsen 2011, 675-676). Vijf dagen later, op 7 november, maakte Abdullah bekend dat hij zich terugtrok voor de tweede ronde, waardoor Karzai automatisch een tweede termijn kreeg (zie verder Cowper-Coles 2011, 235-236). Zo werd een maandenlangdurend machts- en bestuursvacuüm voorkomen[31] – inclusief het risico van fragmentatie. De vorming van een regering had nu de hoogste prioriteit. Het bezwaar van veel Afghanen was echter dat ondanks de fraude en het ontbreken van de meerderheid van

van toelaatbare verkiezingsfraude en de activiteiten om deze te voorkomen leidden tot grote spanningen binnen UNAMA en een 'machtstrijd' tussen Kai Eide en zijn tweede man, Peter Galbraith. De laatste delfde begin oktober 2009 het onderspit toen hij in een brief aan Ban Ki-moon, Eide ervan beschuldigde stembusfraude te hebben genegeerd. Volgens Galbraith had Eide zijn taak verzaakt om de fraude vanaf het eerste moment aan de kaak te stellen, terwijl er meer dan voldoende aanwijzingen waren dat deze gepleegd werd. Het probleem was dat de meeste fraude vanaf het eerste moment primair werd toegeschreven aan de medewerkers van Karzai. Galbraith vreesde dat door de fraude niet aan de kaak te stellen en er geen publiek debat over te voeren, de spanningen in het land significant en langdurig verhoogd zouden worden. Het onderzoek naar verkiezingsfraude werd geleid door twee verkiezingsexperts van de International Foundation for Electoral Systems (zie www.ifes.org), Carlos Valancuela en Carina Perelli die speciaal door UNAMA hiervoor werden ingehuurd. Na lang onderzoek, beraad en overleg stelden ze vast dat de stembusfraude weliswaar aanwezig was, maar met zo'n 22% zeker binnen de door hen gehanteerde norm voor fragiele staten (25%) was gebleven en dat daarmee de verkiezingen zelf geldig waren. Hoe groot ook de daadwerkelijke fraude, de fraude was significant en leidde in alle berekeningen tot de constatering dat er in de eerste ronde van de presidentsverkiezingen geen absolute winnaar was. Een tweede ronde was volgens de statuten noodzakelijk, maar kon om praktische (logistieke) redenen pas medio 2010 plaatsvinden. Tevens werd vastgesteld dat er bij de provinciale raadsverkiezingen ook veel fraude was gepleegd. Dit bezwaar verdween in het niets vanwege de turbulentie die door de presidentsverkiezingen werd veroorzaakt. Bovendien was de rol van de provinciale raden in het bestuur van het land marginaal.

30 Voor details van de verkiezingsresultaten, zie: www.ie.org.af/results_2009/

31 De grondwet vereist dat binnen twee weken na het bekend worden van de verkiezingsuitslag de tweede ronde gehouden zou moeten worden. Dit is vanwege de enorme logistieke voorbereidingen en de onbereikbaarheid van vele gebieden van het najaar tot het voorjaar echter praktisch gezien onmogelijk. Het was de inschatting (van zowel het IEC, UNAMA als ISAF) dat de tweede ronde om logistieke redenen pas tegen de zomer van 2010 zou kunnen plaatsvinden. Het bereiken van veel stembureaus was door de invallende winter een groot probleem.

de stemmen Karzai toch bleef zitten, dat zijn patrimoniale netwerken in stand bleven en dat daarmee ook de meeste commandanten hun posities behielden. Het ongenoegen onder de bevolking bleef groot, omdat de burgers zich gepasseerd voelden door de corruptie en machtspelletjes binnen de overheid. Een nieuwe president zou als voordeel hebben gehad dat 'nieuwe bezems schoon vegen' en ook dat het ene patrimoniale netwerk vervangen zou worden door het andere. Dat was met de tweede termijn van Karzai allemaal niet aan de orde.

In zijn inaugurele rede op 19 november zei Karzai zo spoedig mogelijk een nieuwe regering te vormen, nationale eenheid en reconciliatie te bevorderen en voornemens te zijn nieuwe afspraken te maken over de implementatie van ontwikkelingsprogramma's waarin Afghaans ownership leidend was (Verhagen 2009). Wat Karzai's intenties ook waren, het feit dat hij onder dubieuze omstandigheden herkozen was, dat zijn legitimiteit en draagvlak wankelden en dat internationale steun tanende was, had grote consequenties voor het vertrouwen van de bevolking in hun 'democratisch gekozen' leider (Rashid 2011b, Tomsen 2011, 676-678). Als gevolg hiervan duurde het erg lang voordat er een volledige regering was – medio 2011 was die er nog steeds niet (Katzman 2011, 43-45).

Binnen de internationale gemeenschap bestond vanaf eind 2009, toen de nieuwe Amerikaanse Afghanistan-strategie werd ingezet, een sterkte behoefte aan een roadmap voor de transitie naar een volledig soeverein Afghanistan (Cordesman 2011, Cowper-Coles 2011, 247-249). Een nieuw Afghanistan-compact was nodig waarin afspraken over de hulpverlening werden vastgelegd en waarin het streven naar constitutionele hervormingen en het conditioneren van hulp verankerd werden. Conferenties hierover volgden in 2010 in Londen en in Kaboel. In de tussentijd nam de Amerikaanse ambassade het heft grotendeels in handen om het bestuur in het kader van de civilian surge op orde te krijgen. De volgende uitgangspunten en prioriteiten werden hierbij gehanteerd (zie ook Cordesman 2011):

(1) De aanvaarding van volledige soevereiniteit door de Afghaanse regering, met aandacht voor zowel rechten als plichten waarbij de Afghaanse regering nadrukkelijk een volwaardig verantwoordelijkheidsbesef moet tonen.

(2) In het bestuur, de vestiging van de rechtsstaat, het opbouwen van de instituties en bij corruptiebestrijding, zijn transparantie, het winnen van vertrouwen van de bevolking en het bieden van (maatschappelijke) veiligheid essentieel. Eikenberry onderstreepte dat de regeringsbenoemingen op grond van harde criteria en bewezen capaciteiten (merit based) tot stand moesten komen en niet persoonsgebonden dienen te zijn; en dat het bestuur effectiever moest worden georganiseerd. Hij benadrukte het belang van het versterken van de lagere overheid om geloofwaardigheid en draagvlak te winnen en te behouden. Daarnaast merkte hij op dat het vredesdividend zo groot mogelijk moest zijn.

(3) Een functionerende, zelfvoorzienende, duurzame economie moet worden nagestreefd. Aanbesteding van projecten moet daarom worden aangepast, bij voorkeur volgens het Afghans First-principe.

(4) Een samenhangende visie is nodig voor verzoening en re-integratie met aandacht voor de verschillen en samenhang tussen alle niveaus.

(5) Een visie op de plaats van Afghanistan in de wereld en in het bijzonder in de eigen regio is noodzakelijk.

8.3.2 De Londen- en Kaboel-conferenties

Met de inaugurele rede van Karzai werd een "transitieproces [ingezet] van versterking van de soevereiniteit van de Afghaanse staat, vergroting van de eigen, Afghaanse verantwoordelijkheid en het beter laten aansluiten van de inspanningen van de internationale gemeenschap op de prioriteiten en doelstellingen van de Afghaanse regering" (Verhagen 2010a). Een transitie moest worden gemaakt van een door de military surge gedomineerde interventie naar dominantie van de civilian surge (zoals Obama had bepaald en waartoe hij opdracht had gegeven aan McChrystal en Eikenberry om dit zo uit te voeren). Om dit te ondersteunen vonden in 2010 conferenties in Londen en Kaboel plaats. Internationale conferenties worden zelden gehouden als ontwikkelingen goed gaan. Ook nu dienden ze om hernieuwde greep te krijgen op de verslechterende situatie, die steeds verder in een impasse raakte, niet in de laatste plaats omdat de Afghaanse kabinetsformatie nog langer op zich liet wachten dan was voorzien. Na een maand of negen was er de facto sprake van een regering (maar met een onvolledige ministersploeg waarin ook acting ministers plaatsnamen).

Bij de conferenties in Londen (28 januari 2010) en Kaboel (20 juli 2010) stonden veiligheid, ontwikkeling, goed bestuur en regionale samenwerking centraal; hier werd de toon gezet voor het beleid voor de toekomst van Afghanistan en de betrokkenheid van de interveniënt.[32] Hoewel het logischer was geweest om een voorwaarde of conditie te definiëren in plaats van een datum, werd toch de datum centraal gesteld waarop het beleid en de doelstellingen zich zouden moeten richten. Iedere schijn van vrijblijvendheid werd zo vermeden. Of dit realistisch was betwijfelde Jalali in het interview dat ik in maart 2011 met hem had:

> "Afghanistan has made notable successes in rebuilding its state institutions. It has failed to sustain and build on these accomplishments, however. Most notably Karzai has missed the golden opportunity to establish long-term stability during the Bonn-process and use its momentum. He is short of credible international and political muscle to offset the influence of the commandants and other power brokers but is playing tribal-like politics in Kabul instead. He opts for short-term deals with non-state powers that are only concerned with their own

32 Zie voor de London Conference Comminque: http://www.bundesregierung.de/Content/EN/__Anlagen/2010-01-28-abschlussdokument-afghanistankonferenz,property=publicationFile.pdf Zie voor het Kabul Conference Comminque: http://www.unodc.org/documents/afghanistan//Kabul_Conference/FINAL_Kabul_Conference_Communique.pdf

interests. The result is that the government is not able to strike a balance between justice and stability, nor between short-term and long-term success. The Afghans are stuck with an incompetent, corrupt government; weak state institutions, strong insurgents and all kinds of opportunistic, non-state powerbrokers."

Het belangrijkste resultaat van de Afghanistan-conferentie in Londen[33] was een consensus over drie paden die zouden moeten leiden tot de transitie en overdracht van verantwoordelijkheden aan de Afghaanse regering.[34] Het eerste pad was een proces van vredesjirga's (vredesconferenties in traditionele Afghaanse stijl, die met behulp van Saoedi-Arabië om de zes weken zouden worden gehouden). Deze hadden tot doel gematigde opstandelingen van de Taliban en het Haqqani-netwerk voor het vredesproces te winnen en mogelijkheden voor re-integratie te bieden, waarvoor een apart trust fund werd opgericht. Het tweede pad betrof de uitbreidingsdoelstellingen van de Afghaanse veiligheidsinstituties, zodat medio 2011 begonnen kon worden met het reduceren van de military surge. Het derde pad had betrekking op de overdracht van verantwoordelijkheden, de kwaliteitsverbetering van het bestuur en een krachtige aanpak van de corruptie. Afspraken werden gemaakt om voor eind 2011 12.000 ambtenaren op te leiden om het bestuur op districts- en provinciaal niveau te versterken.

De Kaboel-conferentie (20 juli 2010) was het vervolg op die van Londen.[35] De druk was groot toen ISAF enkele dagen voor de conferentie plannen bekend maakte om voor het einde van 2014 de veiligheid van de Afghaanse staat grotendeels aan de Afghaanse veiligheidsinstituties overgedragen te hebben (Rivera 2011). De internationale gemeenschap zegde in Kaboel toe zich meer te zullen inspannen, maar ook van de Afghaanse regering te eisen dat de vicieuze cirkel van geweld en armoede werd doorbroken en dat de Afghanen een zo concreet mogelijk vooruitzicht op vrijheid en ontwikkeling zou worden geboden. De aanpak van de wijdverbreide corruptie en het patrimonialisme waren en bleven cruciaal, maar er was nauwelijks voortgang te melden (Katzman 2011, 20-22).

Het belangrijkste resultaat van de conferentie was dat de beleidsdoelstellingen die in Londen waren geformuleerd, nu geoperationaliseerd werden (Verhagen 2010b). Tijdens de Kaboel-conferentie presenteerde de Afghaanse regering concrete beleidsplannen en zette zij uiteen hoe zij de komende jaren de doelstellingen wilde bereiken via het Prioritization and Implementation Plan 2010-2013[36] (zie ook: Katzman 2011, 22-26). De voortgang zou worden gemeten op basis van een raamwerk met duidelijke doelstellingen, benchmarks en tijdslijnen

33 Voor een puntsgewijs verslag van de Londen-conferentie zie het Communiqué Afghanistan: The London Conference, te vinden op: http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets/Documents_Communique%20of%20London%20Conference%20on%20Afghanistan.pdf

34 Zie: http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference

35 Voor meer algemene informatie, zie: http://www.mfa.gov.af/kabul-conference.asp Een puntsgewijs verslag van de Kaboel conferentie, zie het Communiqué, Kabul International Conference on Afghanistan, te vinden op: http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/official-texts/Communique%20-%20Kabul%20International%20Conference%20on%20Afghanistan%20-%2020%20July%202010.pdf

36 In het plan worden vijf kritische gebieden onderscheiden: security, governance and rule of law, economic and social development, reconciliation and reintegration, and regional cooperation.

(zie ook Cordesman 2011). De intenties van de Afghaanse regering waren goed, de verwachtingen van de internationale gemeenschap hooggespannen.

Om de uitvoering en implementatie van de intenties te stimuleren werd op de Kaboel-conferentie afgesproken dat binnen twee jaar de helft van alle ontwikkelingshulp voor Afghanistan via de Afghaanse regering zou worden besteed. Het was een gevoelig punt en misschien wel de ultieme test, omdat de Afghaanse regering in het 'Kaboel-proces' haar positie wilde versterken, terwijl de donorlanden bezorgd waren over het gebrekkige openbare bestuur en de omvangrijke corruptie (Jalali 2010, 8, Katzman 2011, 17-36). Een ander gevoelig punt was dat de Afghaanse regering grote angst had na 2015 in de steek te worden gelaten.

Op de NAVO-top te Lissabon op 20 november 2010 werd de steun voor de Afghanistan-plannen nog eens herbevestigd, maar ook gestroomlijnd en nadrukkelijk voorzien van benc marks.[37] Benadrukt werd dat de NAVO de gevechtstroepen in 2014 zou terugtrekken. Dit is opmerkelijk genoeg ook het jaar waarin Karzai's laatste ambtstermijn afloopt, er sowieso een andere president komt en te verwachten is dat er behoorlijke verschuivingen in de patrimoniale netwerken komen – grote maatschappelijke instabiliteit en onveiligheid zijn te voorzien (zie ook Barfield 2011). Het gevolg van deze verklaring was dat naargelang de militaire en de daaraan gekoppelde civiele aanwezigheid van de gewapende interveniënt geleidelijk afnam en de veiligheidsverantwoordelijkheden overgedragen zouden worden aan de Afghanen, het werk van UNAMA diende te gaan toenemen. Als de Afghaanse veiligheidsinstituties dan inderdaad een safe and secure environment en basic security konden waarborgen, zou de VN c.q. UNAMA de hoofdrol spelen in de begeleiding van het proces naar een duurzame, positieve vrede. Een probleem was dat de UNAMA-missie te klein was, met chronische tekorten kampte en niet populair was binnen de VN (Larsen 2010, 31-36).

8.3.3 Frictie in de voortgang

De voortgang in de civilian surge verliep moeizaam, zo bleek uit de Overview of the Afghanistan and Pakistan Annual Review van 16 december 2010 (White House 2010, New York Times 2010). Er was een direct verband met de ontwikkelingen in counterterrorism. De vele burgerslachtoffers die hierbij vielen en de wijze waarop de opstandelingen de offensieven gebruikten, werkten averechts op de pogingen het draagvlak en het vertrouwen in de Afghaanse staat te vergroten (A. Rubin 2010). Het commentaar op de agressieve military surge groeide, waardoor de voortgang in de civilian surge in de schaduw bleef c.q. er was te weinig aandacht voor. Voorbeelden van dit laatste zijn het eerder genoemde rapport van de Century Foundation (Brahimi en Pickering 2011), maar ook het rapport van de Afghanistan Study Group dat opgesteld was door gezaghebbende wetenschappers en deskundigen (Afghanistan Study Group 2010). Er waren in 2010 door de Afghaanse regering weliswaar kwalitatief goede beleidsplannen opgesteld, maar het feit dat de military surge in het brandpunt van de belangstelling stond en

37 Voor de tekst van de Lissabon-verklaring (20 november 2010), zie: http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/official-texts/Enduring%20Partnership%20NATO-GIRoA%2020%20Nov%202010.pdf

geen adequaat openbaar bestuur aanwezig was om de plannen uit te voeren, had gevolgen voor de civilian surge. Het was niet alleen de vraag of er voldoende veiligheid was en fondsen beschikbaar waren voor het uitvoeren van de civilian surge, maar vooral dat de legitimiteit en het draagvlak van de Afghaanse regering en het bestuur verder tanende was.

Het fiasco van de parlementsverkiezingen van 18 september 2010 was een teken aan de wand. Slechts een derde van het electoraat ging naar de stembus. Veel ongeregeldheden vonden plaats, waarbij veertien doden vielen en de Taliban met geweld het verkiezingsproces probeerde te verstoren, en grootschalige fraude plaatsvond (Van Bijlert 2011, Katzman 2011, 45-49, Maley 2011). De meeste van de vermeende 175 fraudeurs werden vanwege onduidelijke redenen van de kieslijsten afgevoerd – opmerkelijk genoeg behoorde de meerderheid van deze fraudeurs niet tot het kamp van Karzai. Ze probeerden de rechtmatigheid van deze beslissing terug te draaien. In december 2010 werd hiervoor een speciaal tribunaal opgezet door het Afghaanse Hooggerechtshof dat vierhonderd klachten moest onderzoeken. Een kwart van de zaken werd als gegrond verklaard: 1,3 miljoen stemmen waren wegens fraude ongeldig en negentien parlementszetels bleken onrechtmatig te zijn toegewezen (Gambrell 2011).

Het verloop en de uitkomsten van de verkiezingen in 2009 en 2010 hadden hun weerslag op de civilian surge: het opzetten, bemannen en werkbaar maken van het bestuur verliep minder voorspoedig dan aanvankelijk in het Kaboel-proces verwacht werd (Katzman 2011, 49-50). De ministeries waren onderbemand, het verloop onder ambtenaren, staatssecretarissen, onderministers en ministers was hoog en de opleiding en scholing van de bestuurders lieten te wensen over. Een ander obstakel was dat veel van de PRT's hun eigen prioriteiten bleven stellen, waarbij de eigen nationale agenda's leidend waren. Hierdoor was van de integratie van de bestuurlijke niveaus en vooral van het versterken van het provinciale niveau nauwelijks sprake. Tussen UNAMA, ISAF en de Afghaanse regering nam de frictie toe, wat steeds meer de vorm kreeg van een Catch-22 situatie. Hoe rationeel het ook was om, in het kader van het stimuleren van het ownership, middelen vooral direct aan de Afghaanse regering beschikbaar te stellen, toch bleven veel landen terughoudend. Dit kwam niet alleen door de eigen (economische en politieke) belangen, maar ook vanwege het gebrek aan vertrouwen in de Afghaanse overheid en het feit dat corruptie leek toe te nemen (Cordesman 2011, 103-104).[38]

De corruptie was steeds zichtbaarder, de bevolking raakte als gevolg hiervan het laatste restje vertrouwen in de Afghaanse staat kwijt. Dit leidde er ook toe dat met name landen die deelnamen aan de interventie hun Afghanistanbeleid wijzigden: behalve dat door veel meer landen werd besloten hun troepen binnen afzienbare tijd terug te trekken werd ook besloten donorgelden nog eens kritisch te bekijken.

38 Een sprekend voorbeeld is de enorme fraude bij de Kabul Bank. Voor details, zie Partlow 2011.

8.3.4 Corruptie

Corruptie is endemisch in Afghanistan. Het lijkt ingebakken in de cultuur en is lastig uit te roeien – zo bleek ook in hoofdstuk 7. De Afghanen hebben met drie vormen van corruptie te maken (UNODC 2010): kruimelcorruptie, grootschalige corruptie en 'door het Westen gedreven corruptie'.[39] Het ligt volgens het UNODC aan de basis van de problemen in Afghanistan: "Fighting corruption in a country already ravaged by poverty and violence must be a high priority for the Afghan government and for the international community" (UNODC 2010, 7). Voor Afghanen is corruptie het grootste probleem, niet zozeer de (fysieke) onveiligheid. Karzai onderkende dit in zijn inaugurele rede van 2009: "ending the culture of impunity and strengthening integrity are key priorities of the new administration." De wijdverbreide corruptie is een cruciaal obstakel in de civilian surge – zo werd ook onderstreept tijdens de ontmoeting tussen Karzai en Obama op 28 maart 2010 in Kaboel. Concrete stappen in dit dossier waren toen nog steeds niet gezet.[40] De suggesties die eerder door de Wereldbank werden gedaan zijn, zoals besproken in hoofdstuk 7, verder niet geïmplementeerd.

Het was ondoenlijk het volledige corruptiespectrum aan te pakken; een cultuur- en mentaliteitomslag zou op de een of andere manier bewerkstelligd moeten worden (Chaudhuri en Farrell 2011). Voor een belangrijk deel was corruptiebestrijding gekoppeld aan het bestrijden van de gigantische tweede economie (Worldbank 2005, DeYoung 2010a). Aanpak van staatscorruptie was haalbaar en paste in het transparant maken van het bestuur en in de doelstellingen van de civilian surge (UNODC 2010). Hiermee werden tevens de patrimoniale

39 Het UNODC schat dat in 2009 door de Afghanen gezamenlijk 2,5 miljard dollar aan smeergeld werd uitgegeven (meer dan 20% van het BNP). De kruimelcorruptie gebeurt door lagere ambtenaren, die simpelweg een aanvulling op hun karige salaris nodig hebben om te overleven. Ondanks het feit dat dit geaccepteerd of gedoogd wordt, moet een cultuuromslag plaatsvinden, maar die staat en valt met het voorbeeld dat door de bestuurlijke bovenlaag gegeven wordt. De grootschalige corruptie komt voor rekening van de bovenlaag van de samenleving. Deze heeft vaak een internationale dimensie omdat geld weggesluisd wordt naar Dubai en veelal verbonden is met Afghanistans tweede economie. Hoewel de Wereldbank suggereert de gelden uit de tweede economie in Afghanistan te investeren ('legaal witwassen van zwart geld'), is dat moeilijk omdat de bovenlaag zich lastig conformeert (Worldbank 2005). Zo werd aan het verzoek van de High Office of Oversight and Anticorruption (HOOAC) in 2009 aan hogere bestuurders om hun bezittingen en middelen te laten registreren niet of nauwelijks gehoor gegeven temeer omdat er geen sancties konden worden opgelegd. Het is de vraag of afdwingen zou helpen; een mentaliteitsverandering is wezenlijk. Als laatste is er de corruptie die Karzai in zijn inaugurele toespraak op 19 november 2009 bestempelde als door het Westen gedreven corruptie . Deze laatste categorie is een doorn in het oog van vele Afghanen. Het gaat hier om medewerkers van internationale (hulp)organisaties die er een riant leven op na houden in Kaboel, huizenprijzen en salarissen opdrijven en weinig efficiënt werken. Sterker nog, Afghanen profiteren nauwelijks van de hulpgelden omdat contracten vele malen verhandeld en internationaal uitbesteed worden en zo het gezag van de regering ondermijnen. Uit angst voor corruptie storten donorlanden hun gelden niet in de Afghaanse schatkist, maar besteden het buiten de Afghaanse regering en vaak buiten de Afghaanse economie om. Opbouwprojecten worden door de Afghanen beschouwd als het werk van buitenlanders en geassocieerd met corruptie. Vereiste is dat zowel Afghaanse bestuurders als internationale organisaties het goede voorbeeld moeten geven door vooral vertrouwen te stellen in het Afghaanse bestuur. En als dit vertrouwen geschaad wordt, dan moeten passende maatregelen genomen worden. Zie verder: UNODC, Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims (Vienna, 2010); USAID, Assessment of Corruption in Afghanistan (Kabul 2009), http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO248.pdf; UNODC, Fighting Corruption in Afghanistan, A Roadmap for Strategy and Action (Vienna, 2007), http://www.unodc.org/pdf/afg/anti_corruption_roadmap.pdf

40 Dit was een belangrijke reden voor de Amerikanen om een speciale Taskforce op te zetten onder leiding van de FBI: Major Crimes Task Force-Afghanistan (MCTF-A). Zie verder, Thomas, The G-Men in Kabul: The FBI Combating Public Corruption in Afghanistan (Newport 2010), http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA535297&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf.

netwerken en de grote invloed van de commandanten aangepakt. Sarah Chayes, de voormalige onderzoeksjournaliste en speciaal adviseur van de Commandant van ISAF, onder meer belast met het anticorruptiedossier, bepleitte deze aanpak in meerdere gesprekken die ik in Kaboel tijdens mijn uitzending op het hoofdkwartier ISAF in 2009 met haar had:

> "Corrupte overheidsfunctionarissen die claimen tegen de vijand te zijn, wordt 'per definitie' de hand boven het hoofd gehouden waardoor 'een cultuur van onschendbaarheid' is ontstaan. Zowel op regionaal als op provinciaal niveau beperkt dit de rol van ISAF en UNAMA en daarmee de voortgang van de opbouw van de staat. Karzai heeft wel enige nauwelijks serieus te nemen pogingen ondernomen om corruptie terug te dringen, maar veel leverde dit niet op. Hij stond onder te grote druk van de commandanten. Zelfs de speciaal opgerichte anticorruptie-rechtbank was corrupt, met als klap op de vuurpijl dat veroordeelden ontslag van rechtsvervolging kregen van de president! De in 2008 opgerichte anticorruptie-taskforce was zo machteloos dat deze binnen een jaar al ter ziele ging. Hij werd opgevolgd door de High Office of Oversight and Anticorruption (HOOAC), dat overigens over net zo weinig middelen en mogelijkheden beschikte als zijn voorganger. Het is daarom geen wonder dat de corruptie tot ongekende hoogten kon oplopen. Steekpenningen zijn kennelijk de normaalste zaak van de wereld en bestuurders zijn in de strijd tegen corruptie nauwelijks serieus te nemen. Maar we kunnen ons hier in geen geval bij neerleggen. De Taliban spinnen garen bij de corruptiepraktijken omdat zij in tegenstelling tot de regering corruptie wel serieus nemen. In 33 van de 34 provincies hebben ze anticorruptie-comités opgezet. Met name in het zuiden hebben de Taliban hun eigen (sharia)rechtbanken die bekend staan om hun snelle, rigide afhandeling en niet gevoelig zijn voor steekpenningen. Zo win je kennelijk wel het vertrouwen van de bevolking, we kunnen er een voorbeeld aan nemen."

Binnen ISAF werden pragmatische suggesties gedaan om zoveel mogelijk aan te sluiten bij al in Afghanistan actieve audit-organisaties. De directeur Stabiliteit van ISAF, Schout-bij-Nacht Matthieu Borsboom, suggereerde in diverse persoonlijke gesprekken met de Special Inspector General Afghanistan Reconstruction (SIGAR), Arnold Fields, om dit de SIGAR-organisatie te laten doen. De audit-kwaliteiten binnen deze organisatie waren hoog, er was goede kennis van Afghanistan aanwezig en deze beschikte over een netwerk dat gekoppeld kon worden aan alle bestuurlijke niveaus in Afghanistan. SIGAR had echter te maken met een beperkt mandaat dat in Amerikaanse wetten verankerd was, waardoor het moeilijk open te breken of uit te breiden was. Bovendien streefde de Amerikaanse regering in de loop van 2010 steeds sterker naar Afghanisering, wat het niet voor de hand liggend maakte de audits uit te laten voeren door een van de interveniënten.

Dertig jaar oorlog had de Afghanen geleerd te overleven en opportunistisch partij te kiezen. Het 'belang' van patronage en patrimonialisme werd door velen (inclusief de regering-Karzai) onderkend, wat de doelstellingen van het opbouwen van een functionerende rechtstaat in de wielen reed (Chaudhuri en Farrell 2011). Ze kozen voor de partij waarvan zij meenden dat die de meeste wapens, macht en geld had. Hierdoor kreeg het tijdschema van Obama een andere lading. De Afghanen begonnen zich al 'mentaal' voor te bereiden op de moeilijke tijd die vanaf 2014-2015 aan zou breken. Ze vroegen zich af wie er dan de sterkste zou

zijn, zodat ze tijdig konden gaan lobbyen en aanpappen om zo te overleven. In Afghanistan moest nog heel wat gebeuren om verder te komen dan het adagium dat kennis macht is en kennissen machtiger. Kortom, met het strakke tijdschema van Obama kon ook geredeneerd worden dat de Afghanen de facto in de armen van de Taliban werden gedreven. Dit proces was tegen te gaan door in de civilian surge het Afghaanse bestuur en de veiligheidsinstituties sterker en effectiever te maken. Hierbij was het gunstig dat de Taliban geen monolitische groep is, maar een bonte verzameling van groepen die zich slechts deels centraal laten aansturen door het 'hoofdkwartier' in het Pakistaanse Quetta, afhankelijk zijn van de winsten in de narco-economie en de mate waarin zij ondersteund worden door Pakistan. Enerzijds toonde dit het belang van een coherente en geïntegreerde strategie (aan de kant van de interveniënt en de Afghaanse regering), anderzijds liet dit zien dat voor het aanpakken van de opstandelingen de betrokkenheid bij het aanpakken van Pakistan fundamenteel is. Anders gezegd: succes in de diplomatic surge betekent dat het probleem tot Afghanistan beperkt wordt en legt daarmee het fundament voor succes in zowel de civilian surge als in de military surge.

8.4 Diplomatic surge

De diplomatic surge werd gerechtvaardigd door de gedachte dat (Jalali 2010, 13), "Afghanistan's neighbors and other regional powers can be obstacles or solutions to the country's problems. Progress requires stability in Afghanistan as an extension of the strategic priorities of other nations." Het belang van regionale stabiliteit en de mechanismen die hiermee samenhangen heb ik beschreven in hoofdstuk 3. Wat de economische belangen betreft, de Chinezen, Pakistani en de Indiërs willen gas en olie direct vanuit Centraal-Azië exploiteren, koper en mineralen in Afghanistan winnen en een grotere afzetmarkt (inclusief Iran) in de eigen omgeving creëren (Rubin en Rashid 2008, 35-38, Shinn en Dobbins 2011, 17-70).[41] Er werden initiatieven ondernomen die, behalve via de Wereldbank, vooral via de Asian Development Bank en de Shanghai Cooperation liepen. Het leek erop dat die laatste aan belang won en een instrument zou kunnen zijn voor meer en betere regionale samenwerking.

Richard Holbrooke, de 'US Special Representative to Afghanistan and Pakistan', moest vooral Pakistan zo ver zien te krijgen dat het zijn invloed op de veiligheid en stabiliteit in Afghanistan op een positieve manier zou aanwenden en de eigen nationale problemen niet op de regio zou afwentelen – en op Afghanistan in het bijzonder. Pakistan begon ook steeds meer de trekken van een fragiele staat te krijgen, was tegelijk de snelst groeiende kernmacht ter wereld en kende sinds een aantal jaren een van de snelst groeiende bevolkingen. Een strategie waarbij de macht van Pakistan zo veel mogelijk ingedamd werd en de problemen van het land tot het land zelf beperkt werden (een containment and deterrence strategy) lag het meest voor de hand (Fuller 2009, Schmitt en Perlez 2009, IISS 2010).

41 Zie verder ook de gezamenlijke rapportage van het US-Korea Institute at SIAS en het Center for the National Interest: Ku, Thompson, Wertz, Northeast Asia in Afghanistan: Whose Silk Road (March 2011), te vinden op: http://www.cftni.org/USKI-CFTNI_Report_NEA-AFG.pdf

Obama onderkende het belang van een regionale benadering van de veiligheid en stabiliteit in Afghanistan, maar ook dat de sleutel voor stabiliteit in Pakistan lag. Zeker na het opleven van de insurgency sinds 2006 en de rol die Pakistan hierin speelde, werd onderstreept dat de Afghaanse veiligheid niet geïsoleerd beschouwd kon worden (Rashid 2008). Voor een regionale benadering was afstemming tussen de (Amerikaanse) ambassadeurs in de Afghaanse regio nodig (Rubin en Rashid 2008, 35-38). Dit maakte het noodzakelijk een soort 'regio-ambassadeur' te benoemen die boven de ambassadeurs in de regio zou staan.

8.4.1 Holbrooke

Richard Holbrooke, een topdiplomaat met een grote ervaring in crisismanagement, werd begin 2009 benoemd als 'US Special Representative to Afghanistan and Pakistan' (Packer 2009). Hij werd verantwoordelijk voor de diplomatic surge. Obama beoogde zo te vens een civiele evenknie te hebben van de toenmalige commandant van CENTCOM, Petraeus (die van medio 2010 tot medio 2011 de commandant van ISAF zou worden), om aldus geïntegreerd beleid mogelijk te maken. Obama was van mening dat voor het vinden van een oplossing voor het Afghaanse probleem, en het uitvoerbaar maken van zijn nieuwe strategie, de drie surges gelijk gewicht moesten krijgen.[42] Dit was een uitdaging voor 'The Bulldozer', een bijnaam die Holbrooke vooral dankte aan zijn optreden in voormalig Joegoslavië, waar hij in 1995 met een combinatie van krachtige diplomatie en hard militair optreden een einde wist te maken aan een jarenlange slepende oorlog in Bosnië-Herzegovina (Holbrooke 1998, Wagemaker 2006, Cooper 2008, Chandrasekaran 2010). Holbrookes focus[43] lag op Afghanistan en Pakistan, twee landen die elkaar in een 'haast dodelijke greep' hielden, maar was niet tot de twee landen beperkt. De relatie tussen Pakistan en de Verenigde Staten is gecompliceerd; in de woorden van de Pakistanspecialisten Howard en Teresita Schaffer, zijn de landen elkaars 'frenemy' waardoor de relatie het karakter heeft van een achtbaan (Lieven 2011, Schaffer en Schaffer 2011).

Holbrooke besefte dat de uitdaging om Afghanistan te stabiliseren samenhing met het vinden van een regionale oplossing waarvoor de sleutel in Pakistan lag. 'AfPak' deed zijn

42 In tegenstelling tot Bush vermeed Obama begrippen als Jihad, War on Terror en War on Islam omdat, op advies van zijn terrorisme-adviseur, John Brennan, "describing our enemies in religious terms lends credence to the lie propagated by al Qaeda that the US is somehow at war with Islam" (Riedel 2011, xi).

43 Riedel, een van de belangrijkste adviseurs van Obama, benadrukte dat, "Pakistan, the birthplace of global Islamic Jihad and now [2009] its epicenter, had become a crucible of terror and was the most dangerous country in the world. Clearly, it held the key to destroying both al Qaeda and the larger syndicate" (Riedel 2011, 2). Vervolgens merkte hij op dat, "By 2009 the Taliban and its al Qaeda ally had established a secure safe haven across the border in Pakistan and were threatening the stability of the southern and eastern half of Afghanistan. A war that should have ended in 2002 had been rekindled – and was soon being lost. Worse still, the militants were now headquartered in Pakistan, a country facing a severe political crisis that was pushing the state to the brink of failure. Having the fastest-growing nuclear arsenal in the world and being the second largest Muslim country with a population of 180 million, Pakistan seemed poised to become a jihadist enclave." (Riedel 2011, 3). Riedel memoreerde dat aan de vooravond van Obama's presidentschap de perceptie is dat, "The growing strength of the [al Qaeda] network of terror in Pakistan raises the serious possibility but not the probability of a jihadist takeover of the country. A jihadist victory in Pakistan, meaning the takeover of the nation by a militant faction of the army or a militant Sunni Islamic movement led by the Taliban, would have devastating consequences, not only for Pakistan but also for South Asia, the broader Middle East, Europe, China, and the United States – in a word, for the entire planet. American options dealing with such a state would be limited and costly' (Riedel 2011, 107).

intrede; het was jargon voor een stokpaardje dat, "the two countries could not be dealt with separately, as the Bush Administration had done, and that the war in Afghanistan could be resolved only by addressing the complex problems of Pakistan" (Packer 2009). Hij onderkende dat diepgaande kennis van de aan Afghanistan grenzende regio's noodzakelijk was, maar ook dat die grotendeels ontbrak. Er waren specialisten op de deelgebieden, maar nauwelijks 'generalisten' die overzicht en inzicht hadden in de kansen, mogelijkheden en beperkingen (Schaffer en Schaffer 2011, 10-11). Om dit te ondervangen stelde hij een klankbordgroep samen waarin zeer uiteenlopende kennis was verzameld om 'popperiaans' te sparren, en daarnaast een team van medewerkers waarmee hij intensief het diplomatieke handwerk, namelijk de onderhandelingen, uitvoerde (Packer 2009, Marton 2011).[44] Vooral de invloed van Rubin op Holbrooke was groot. Zijn ideeën over Afghanistan, Pakistan en de regio zijn samengevat in een invloedrijk artikel in Foreign Affairs, 'From Great Game to Grand Bargain', dat Rubin samen met Ahmed Rashid schreef en dat tijdens de Amerikaanse presidentiële verkiezingscampagne in 2008 verscheen. Ook Rashid was een groot voorstander van een regionale aanpak. In Descent into Chaos zette hij uiteen dat het Afghaanse probleem in feite een regionaal probleem is waarvoor slechts een regionale oplossing mogelijk is (Rashid 2008).

8.4.2 Regionale aanpak

De analyse van Rubin en Rashid in het Foreign Affairs-artikel vertoont duidelijke overeenkomsten met de aanpak van Buzan en Waever zoals ik dit heb beschreven in hoofdstuk 3 (Buzan en Waever 2003, Rubin en Rashid 2008, 40-43). Ze stelden dat diplomatieke kansen zich zouden aandienen om tot een regionale oplossing te komen voor het Afghaanse probleem en om stabilisatie te bereiken in het South Asian RSC (Buzan en Waever 2003, 101-127). De Verenigde Staten moest het voortouw nemen – daarmee was Holbrookes taak gedefinieerd.[45]

Er zou geen militaire oplossing voor het Afghaanse probleem zijn en het kon niet geïsoleerd worden c.q. het had nadrukkelijke regionale (insulator-)aspecten. Het louter sturen van meer troepen zou niet werken (Rubin en Rashid 2008, 44, Chaudhuri en Farell 2011). Een 'Grand

44 In de klankbordgroep zaten Bruce Riedel, voormalig CIA-officier, regionaal inlichtingenspecialist en wetenschapsman; Rory Steward, voormalig Brits diplomaat, schrijver en stichter van de Blue Mountain Foundation in Kaboel; George Will, conservatief columnist; en Leslie Gelb, wetenschapper en schrijver van ondermeer Power Rules (2009), waarin hij pleit voor vermindering van de Amerikaanse betrokkenheid in Afghanistan en intensivering van het gebruik van het luchtwapen om te voorkomen dat de Taliban terugkeren. In zijn team zaten onder meer Vali Nasr, een Amerikaans-Iraans wetenschapper; Barnett Rubin, wetenschapper en Afghanistanspecialist; Steve Berk, een ontwikkelingswerker; Vikram Singh, een strategische communicatie-expert die werkte in het Pentagon; en Rina Amiri, een Afghaans-Amerikaanse uit de voormalige Afghaanse koninklijke familie die tot dan toe (in het kader van haar adviseurschap bij UNESCO en bij het ministerie van vrouwenzaken) in Kaboel werkte aan diverse politieke en mensenrechtendossiers.

45 Rubin en Rashid stelden (2008, 33): "Afghanistan has been at war for three decades (…) and now that war is spreading to Pakistan and beyond. This war and the attendant terrorism could well continue and spread, even to other continents – as on 9/11 – or lead to the collapse of a nuclear-armed state. The regional crisis is of that magnitude, and yet so far there is no international framework to address it other than the underresourced and poorly coordinated operations in Afghanistan and some attacks in the FATA. The next U.S. administration should launch an effort, initially based on a contact group authorized by the UN Security Council, to put an end to the increasingly destructive dynamics of the Great Game in the region. The game has become too deadly and has attracted too many players; it now resembles less a chess match than the Afghan game of buzkashi, with Afghanistan playing the role of the goat carcass fought over by innumerable teams. Washington must seize the opportunity now to replace this Great Game with a new grand bargain for the region."

Bargain' was een betere oplossing dan een akkoord afdwingen, zowel de Amerikaanse belangen als die van de belangrijkste spelers in de Afghaanse regio waren hiervoor niet groot genoeg (Gelb 2010, Schaffer en Schaffer 2011, 76, Shinn en Dobbins 2011, 17-71).

Holbrooke wilde desondanks met 'old school power play' een situatie creëren waarin een diplomatieke oplossing voor de regio kon worden uitgewerkt. Het idee was dat met een intensivering van de military surge – met name counterterrorism-operaties – een Mutually Hurting Stalemate (MHS) ontstond (zie hoofdstukken 1 en 5). Het ontstane momentum diende gebruikt te worden in de diplomatic surge om zo het initiatief te krijgen en tot een regionale oplossing te komen.[46] De diverse Afghaanse partijen moesten daarom in de civilian surge aangespoord worden het eigen politieke proces op orde te krijgen en tot een functionerende staat te komen, opdat Afghanistan als gelijkwaardige, soevereine staat aan het diplomatieke overleg kon deelnemen.

Holbrooke worstelde met het stellen van prioriteiten, omdat de verdeeldheid over de te volgen koers groot was, zowel intern bij de Amerikanen als bij de bondgenoten. Anders dan in Bosnië-Herzegovina kon Holbrooke ditmaal niet het initiatief naar zich toe trekken. Hij was afhankelijk van anderen, moest schaken op meerdere schaakborden tegelijk en spelen in een team. Dit ging hem zichtbaar moeilijk af en paste niet bij zijn karakter en stijl. Het vraagstuk voor Holbrooke was hoe hij om moest gaan met de Taliban, waarvan hij wist dat hij hen met een coercive diplomacy-benadering niet tot een MHS kon dwingen. Dit zou hoogstens haalbaar zij wanneer hij de belangrijkste Taliban-sponsoren op andere gedachten wist te brengen. Bovendien was hij afhankelijk van andere belangrijke spelers in ISAF, die eigen nationale agenda's hadden die slechts deels met de Amerikaanse overlapten (Jalali 2010, 9).

8.4.3 Voortgang

Bij de uitvoering van de diplomatic surge kwamen heel andere krachten vrij dan bij het stabiliseren van Afghanistan. Enerzijds was er het probleem van Pakistan als staat en natie als gevolg van de interne strijd in de krijgsmacht (Nawaz 2008), anderzijds was er het probleem van Pakistan in de regio – de rol die het land speelt in het South Asian Regional Security Complex en het Asian supercomplex (zie hoofdstuk 3). Met een succesvolle containment and deterrence strategy ten aanzien van Pakistan was de invloed van de oppositionele groeperingen in Afghanistan niet weggenomen (Rashid 2008, Dalrymple 2009). Echter, in het kader van de Afghaanse staatsvorming moesten militante oppositionele groeperingen in ieder geval geneutraliseerd worden en de gematigde elementen zo mogelijk deel uit gaan maken van

46 De belangrijkste voorwaarde voor Holbrooke om succesvol te kunnen onderhandelen was het behalen van Ripeness en een Mutually Hurting Stalemate (MHS). Ripeness houdt in dat het de perceptie van de partijen is dat conflict dusdanig in een impasse zit dat de partijen geen andere uitweg zien dan op de een of ander manier een acceptabele vrede te sluiten. Ripeness is een situatie die te creëren of af te dwingen is door in de military surge een MHS na te streven. Een MHS is een situatie waarin de strijdende partijen – in dit geval de Taliban en Pakistaanse regering – de strijd als uitzichtloos beschouwen, van mening zijn dat ze de strijd niet kunnen winnen en dat de kosten van het voortzetten van de strijd onacceptabel hoog zijn ten opzichte van het streven naar vrede. Zodra er een MHS is, zijn de partijen vatbaar voor bemiddeling, wat het doel is van de diplomatic surge. Voor details van deze methode zie: Haass 1990; Rubin 1991; Touval en Zartman, 2001; Crocker et al 2004; Wagemaker 2006.

het Afghaanse vredes- en staatsopbouwproces (Shinn en Dobbins 2011, 39-48). De situatie was moeilijk, omdat met de Taliban, de HiG en het Haqqani-netwerk weinig mogelijkheden aanwezig waren voor het bedrijven van diplomatie (Coll 2011, Richter en Rodriguez 2011). De Amerikaanse onderzoeksjournalist George Packer merkte op (Packer 2009):

> "It is very hard to imagine a cast of characters, in suits and uniforms and turbans, seated around a table, preparing to end the Af-Pak war, with Holbrooke standing over them, smiling the smile that told you he had won. (…) Holbrooke must know that there will be no American victory in this war; he can only try to forestall potential disaster."

De diplomatic surge kwam onder Holbrooke, die op 13 december 2010 overleed, nauwelijks van de grond (Corn 2010). Zijn functie werd in februari 2011 overgenomen door Marc Grossman, een gepensioneerde diplomaat die tot dan werkzaam was voor de Cohen Group[47] (DeYoung 2011). Grossman had niet het profiel en ego van Holbrooke, maar bracht behalve ruime ervaring in crisisdiplomatie, via de Cohen Group goede contacten in het (Amerikaanse) bedrijfsleven met zich mee. Een belangrijke taak voor Grossman was het vinden van goede vervangers van het Amerikaanse team in Kaboel: Eikenberry, Petraeus en Rodriguez vertrokken allen medio 2011 – net als veel andere topbestuurders in Washington (Sanger en Shanker 2011). Probleem voor Grossman was dat de aanstormende talenten zowel bij Defensie als bij Buitenlandse Zaken niet of nauwelijks ervaring hadden met Afghanistan. Bovendien was er sprake van een impasse en een "looming cold war in US-Pakistan relations" (Gul 2011). De Amerikaanse commando raid in Pakistan waarbij Osama bin Laden op 2 mei 2011 om het leven werd gebracht veranderde hier weinig aan (zie ook Schmiddle 2011). Misschien maakte het de verhouding tussen de Amerikanen en Pakistani nog wel moeilijker (Falkenrath 2011).

8.5 Conclusie

In de jaren die volgden op het Bonn-proces kwam er weinig terecht van de hoge doelstellingen van de interventie. Van een proces van het verder opzetten van het bestuur, de monopolisering van geweldsmiddelen en het overdragen van taken en verantwoordelijkheden was nauwelijks meer sprake. Lokaal waren er wel 'succesjes' te melden die positief werden afgeschilderd in de eigen nationale debatten van de interveniënten, maar het vertrouwen in het staatsvormingproces en het draagvlak van de eigen Afghaanse regering waren in toenemende mate tanende. De veiligheid en de Afghaanse staat waren nog steeds fragiel, met gevolgen voor de Afghaanse regio. Staatsvorming was nodig, concludeerde Obama in de loop van 2009. Ook leidde hij uit de Initial Assessement van McChrystal af dat de gewapende interventiemacht onvoldoende omvangrijk was en over onvoldoende voorzettingsvermogen beschikte om de noodzakelijke veiligheid voor het staatsvormingsproces te kunnen afdwingen en handhaven.

47 De Cohen Group "provides global business consulting services and advice on tactical and strategic opportunities in virtually every market" (zie: www.cohengroup.net). Een groot aantal (vooral Amerikaanse en gepensioneerde) topbestuurders en politici maken deel uit van de Cohen Group.

Obama besefte de noodzaak van succes in Afghanistan. Aan de begin van zijn ambtstermijn was de gewapende interventie in dat land al bijna de langst lopende oorlog waar de Amerikanen ooit in verwikkeld waren maar een einde ervan was nog niet in zicht. Tekenend voor de sfeer in de Verenigde Staten was dat het Vietnamsyndroom de kop opstak, ondanks het feit dat vergelijkingen met die oorlog mank gaan. De kosten (zowel in slachtoffers als in dollars) waren hoog, in een tijd dat de Verenigde Staten te kampen had met een ernstige economische recessie en een steeds groter overheidstekort. De bescherming tegen jihadische, terroristische groeperingen was echter volgens de Amerikanen nog steeds van vitaal belang, waardoor de voortzetting van de interventie gerechtvaardigd was. Maar welke prijs is men bereid hiervoor te betalen? Ook liepen de ideeën over de doelstellingen van de interventie en de succesfactoren zowel binnen de Amerikaanse politiek als tussen de coalitiepartners in de interventiemacht uiteen. Toen Osama bin Laden in een commandoraid door Amerikaanse Seals op 2 mei 2011 om het leven werd gebracht, werd steeds openlijker het debat gevoerd of de Amerikanen zich nu niet versneld uit Afghanistan dienden terug te trekken. Dit was koren op de molen van met name de coalitiepartners, die door de intensiteit van de interventie op het uiterste van hun kunnen beland waren.

De vraag of de Verenigde Staten succesvol was in de Afghaanse interventie met de dood van Osama – wiens aanslagen op 11 september 2001 in ieder geval de aanleiding voor de interventie vormden – of dat een stabiele, levensvatbare en functionerende staat het succes van de interventie bepaalde, werd onderwerp van politiek debat. Natuurlijk, met de dood van Osama was Amerika's aartsvijand uitgeschakeld, maar waren daarmee de dreiging van Al Qa'ida en andere fundamentalistische en extremistische groeperingen voorbij? En, waren de Amerikaanse belangen en de veiligheid in het Southeast Asian Regional Security Complex veiliggesteld? De Amerikanen hadden zich gecommitteerd aan de vorming van een Afghaanse staat. Het institutionele plan waar de Amerikanen zich via de compacts in 2010 in Londen en Kaboel de internationale gemeenschap hadden verbonden, was nog lang niet voltooid.

Obama stelde als randvoorwaarde aan het vlot trekken van de interventie, dat de gelden die ermee gemoeid waren niet ten koste mochten gaan van zijn eigen binnenlandspolitieke agenda en dat de Amerikanen niet tot in lengte van dagen betrokken konden blijven bij Afghanistan. Er zou meer aan staatsvorming gedaan moeten worden, waarbij het Initial Assessment van McChrystal voor Obama bepalend was. Dit was opmerkelijk, omdat zo de military surge met een troepenuitbreiding van in totaal bijna 40.000 man meer gewicht kreeg, terwijl de noodzaak voor meer staatsvorming juist meer aandacht voor de civilian surge zou hebben vereist. Een terugkerende vraag is hoeveel veiligheid voldoende is om de civilian surge tot volle wasdom te laten komen.

De gewapende interventiemacht kwam met de troepenuitbreiding gedurende de periode begin 2010 tot medio 2011 op ruim 140.000 man. Het was een groot aantal in absolute zin, maar als men het afzet tegen de grootte en de onherbergzaamheid van het land en vooral tegen de fragiele veiligheidssituatie, dan is dit aantal beperkt. Het was de intentie om in deze periode met een combinatie van counterinsurgency en counterterrorisme een safe and secure environment af te dwingen en deze vervolgens door middel van een civilian surge te verankeren

opdat de staat in 2015 (grotendeels) op eigen benen zou kunnen staan. Obama wilde zo iedere vorm van vrijblijvendheid in het staatsvormingsproces voorkomen, die de Afghaanse regering leek te kenmerken sinds het einde van het Bonn-proces in 2005. Hij besloot dat een einddatum moest worden gesteld, in plaats van een voorwaarde voor het moment van terugtrekking. Deze aanpak leek logisch, om zo de Afghaanse regering aan te zetten tot extra staatsvormingsactiviteit – ook wel Afghanisering genoemd.

Twee vragen doemen op. Ten eerste, past Obama's strategie binnen de Afghaanse omstandigheden? Ten tweede, is de nieuwe strategie niet meer een weerslag van de eigen politieke kortetermijnagenda in plaats van een poging in Afghanistan duurzame, langetermijndoelstellingen te bereiken?

Staatsvorming is een kwestie van een lange adem, zeker wanneer in een fragiele staat als Afghanistan na dertig jaar oorlog en conflict (die in aanzienlijke delen van het land nog voortduurt) de staat volledig opgebouwd moet worden. Het kost veel tijd om de benodigde capaciteit te verkrijgen en het bestuur te laten functioneren. De staatsvorming die Obama voor ogen heeft, is een zware opgave omdat de middenklasse in Afghanistan ontbreekt die juist voor het bestuur van het land van vitaal belang is, de commandanten de facto de dienst uitmaken, van decentralisatie van het bestuur en directe betrokkenheid van de bevolking bij het wel en wee van de staat nauwelijks sprake is, de handhaving van de veilige omgeving voor een belangrijk deel afhangt van de medewerking die Pakistan verleent en de regering geen gewelsmonopolie heeft. Obama meende dit te kunnen ondervangen met de drie surges.

In het kader van de voortzetting van Obama's military surge, was een grote uitbreiding van het Afghaanse veiligheidsapparaat noodzakelijk die de te bereiken resultaten zou kunnen consolideren. Echter, hoe realistisch was het om te veronderstellen dat de Afghaanse veiligheidsinstituties binnen vijf jaar, tegen het einde van 2014, zelfstandig verantwoordelijk zouden zijn? Het opbouwen van een krijgsmacht, politieapparaat en inlichtingendiensten is een proces dat generaties in beslag neemt. Die tijd is er niet. Met mentoring, ondersteuning van de eenheden en intensieve training kan veel gedaan worden, maar het minimale vooropleidingsniveau belemmert veel meer te doen dan het aanleren van basisvaardigheden en beperkte specialistische kennis. Een langdurige inzet van 'advisors' en andere specialistische ondersteuning van het veiligheidsapparaat ligt daarom voor de hand. Of hiervoor voldoende politiek draagvlak bestaat onder de interveniënten is een andere vraag. Daarenboven is het kwestieus of beter opgeleide en grotere aantallen militairen en politie wel helpen om de staat te versterken als de politieke situatie zo verdeeld is, de bevolkingsgroepen en krijgsheren niet in die staat geloven, en de strijdkrachten en politie weer snel uiteen kunnen vallen door conflicten in de leiding.

In de diplomatic surge werd in het kader van de AfPak-strategie samenwerking gezocht met vooral de Pakistaanse veiligheidsinstituties om de opstandelingen en jihadisten via hooggespecialiseerde counterterrorism-operaties uit te schakelen. Het succes van deze operaties

valt te betwijfelen, omdat weliswaar een groot aantal leiders werd gedood – inclusief Osama bin Laden – maar ook de bevolking tegen de gewapende interveniënt in het harnas werd gejaagd. Immers, nevenschade bij deze operaties is aan de orde van de dag en de operaties van de opstandelingen zijn deels verlegd naar de noordelijke helft van Afghanistan, waardoor grote delen van het land instabiel zijn geworden. Daarnaast werd tevens geïntervenieerd in de Pakistaanse binnenlandse aangelegenheden, hetgeen zeer gevoelig lag.

Een ander aspect is dat gezocht moest worden naar regionale stabilisatiemechanismen. De belangen van de grootste spelers liepen zeer uiteen – zowel onder de interveniënten, als in de Afghaanse buurlanden, als in Afghanistan zelf. De sleutel voor stabiliteit in Afghanistan ligt in vele opzichten in Pakistan, waarmee niet gezegd is dat de rest van de regio op het tweede plan komt. Juist dit maakt de diplomatic surge tot een zware opgave, omdat de veiligheid van het fragiele, nucleaire Pakistan enerzijds niet los gezien kan worden van de regio waarin dit land zich bevindt, en anderzijds dat deze niet losstaat van de stabiliteit van Afghanistan waar Pakistan in Kaboel een gunstig gezind regime wil zien. Het succes van de diplomatic surge hangt echter slechts deels af van de Amerikaanse oplossingen en creativiteit. Regionale initiatieven die gebruik maken van de wederzijdse afhankelijkheid geven een grotere kans op duurzaam succes. De Amerikanen hebben hierop slechts beperkte invloed. En, hoeveel belang hebben de belangrijkste regionale spelers bij stabiliteit in Afghanistan? De insulator-status lijkt Afghanistan parten te spelen.

De civilian surge kwam maar langzaam van de grond. Dit is een probleem, omdat de successen van de military en de diplomatic surges hierdoor slechts gedeeltelijk geconsolideerd kunnen worden en de civilian surge de mate van bestuurlijke organisatie en functioneren bepaalt. Naast het gebrek aan bestuurlijke capaciteit en de problemen bij de vestiging van de rechtsstaat, bleek het grootste probleem dat het bestuur zelf nauwelijks gedelegeerd werd. Staatsvorming wordt juist bevorderd door de Afghaanse burgers zo direct mogelijk actief bij het bestuur te betrekken. Maar ook door de Afghaanse regering nadrukkelijk een einddatum voor de military surge op te leggen om deze zo als het ware te dwingen zelf volledige (of zo groot mogelijke) verantwoordelijkheid te nemen voor de veiligheid en de veiligheidsinstituties. Door te decentraliseren en te delegeren wordt betrokkenheid vergroot, waarbij verantwoordelijkheidsbesef toeneemt wanneer de burgers beseffen dat ze het binnen afzienbare tijd zelf moeten doen. Hoe groter het vredesdividend en hoe meer er te verliezen is, hoe beter dit besef beklijft.

De vele burgerslachtoffers die (onbedoeld) bij de military surge vallen, het opdrogen van het vredesdividend en het tanende vertrouwen in de Afghaanse staat en de regering die de Afghaanse staat sinds het einde van het Bonn-proces tekenden, leidden er echter toe dat de Afghaanse burgerij een afnemend vertrouwen in de toekomst en de goede intenties van de interveniënt kreeg. Om dit te veranderen is meer nodig dan het versterken en vergroten van de veiligheidsinstituties – een prioriteit in Obama's strategie. Staatsvorming moet bevorderd worden door middel van de decentralisatie van het bestuur te stimuleren, de betrokkenheid van de bevolking bij het opbouwen van de staat te vergroten, de economie te laten

functioneren en de informele economie hard te treffen, en het tenslotte ondermijnende gedrag van de commandanten als roving en stationary bandits structureel aan te pakken.

De drie surges hebben het geïntegreerde doel om binnen afzienbare tijd Afghanistan weer volledig als staat te laten functioneren. De staat moet pragmatisch het geweldsmonopolie afdwingen, de machtsconcentratie bij de president wegnemen, het land een geaccepteerde, soevereine plaats in de regio laten innemen en een effectief politieke proces stimuleren waarin de burgers betrokken zijn door middel van de introductie van een werkelijke consensus democratie. Dit is niet eens zozeer een capaciteitskwestie, alswel een kwestie van mentaliteit. Nu steeds meer vast staat dat de gewapende interveniënt zich voor 2015 goeddeels zal terugtrekken, is het aan de Afghaanse bestuurders om te laten zien dat ze uit het juiste hout zijn gesneden en daadwerkelijk het heft in eigen handen kunnen nemen. Het is de internationale gemeenschap aan te raden de Afghaanse bestuurders bij dit proces te assisteren en te ondersteunen.

9

Conclusie

Dit onderzoek heeft aangetoond dat de gewapende interveniënten in Afghanistan er in de periode 2001-2011 niet in zijn geslaagd zodanige staatsvorming tot stand te brengen dat perspectief wordt geboden op een onafhankelijke Afghaanse staat met een stabiele, democratische rechtsorde. In de Afghaanse interventie lag het accent op een militair-operationele aanpak die in onbalans was met de civiele aansturing van het wederopbouwproces. Als men Afghanistan als een huis van de Afghanen beschouwt, dan lag de focus van de Verenigde Staten en de NAVO op de verwijdering van gewelddadige personen uit het huis, terwijl ook een grote verbouwing nodig was om het zwakke huis tot een functionerende staat te maken. Herordening van de Afghaanse staat kreeg echter beduidend minder prioriteit, waardoor het bouwsel ineen dreigde te storten. Ondanks alle inspanningen die vooral de regering Obama zich getroostte, bleek Afghanistan niet in staat stevige muren neer te zetten voor en rondom het huis. Een toenemend aantal Afghanen vindt dat de interveniënt huisvredebreuk heeft gepleegd en hen in zwaar weer, in een bouwput achterlaat.

Aanzienlijke wijzigingen in het staatsvormingsproces zijn nodig om tot een functionerende, stabiele Afghaanse staat te komen. Externe bevordering van staatsvorming na een gewapende interventie blijkt ook in Afghanistan een uiterst complexe aangelegenheid met vele ups and downs. Het zijn geïntegreerde, multidisciplinaire operaties waarbij vanuit vele invalshoeken gezamenlijk aan een politiek geformuleerde doelstelling wordt gewerkt. Succes is niet gegarandeerd, te meer daar het behalen van staatsvormingsdoelstellingen in fragiele staten zich niet laat afdwingen. De interveniënt kan slechts een verschil maken, niet het verschil.

In dit concluderende hoofdstuk worden de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek besproken en bediscussieerd. Eerst wordt het analysekader kort weergegeven dat de basis vormde voor het gehanteerde single case research design om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag: Welke rol spelen gewapende interveniënten in het staatsvormingsproces in fragiele staten? Vervolgens komen de belangrijkste bevindingen van de onderzochte casus aan bod. Daarna worden de drie hypotheses getoetst en de uitkomsten van dit onderzoek in breder perspectief geplaatst onder aantekening van het feit dat de bestudeerde Afghaanse casus een opzichzelfstaand geval is waardoor slechts beperkte generalisatie mogelijk is. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte epiloog hoe het verder zou moeten gaan met het Afghaanse staatsvormingsproces nu de interveniënt, elf jaar na de interventie, begonnen is met de terugtrekking van zijn troepen.

9.1 Analysekader

Het analysekader van dit onderzoek is vooral gebaseerd op de staatsvormingstheorie van Charles Tilly zoals hij dat presenteerde in Coercion, Capital, and European States (1992) en Amitai Etzioni in Security First (2007). De analyse over het gebruik van het militaire instrument in dergelijke omstandigheden bouwt voort op The Utility of Force van Rupert Smith (2005).

Over het normatieve gebruik van Tilly's descriptieve theorie valt op te merken dat hij zich beperkte tot de Europese staatsvorming die onder specifieke historische, geografische en economische omstandigheden tot stand kwam. Tilly stelde dat staat en bevolking in dit staatsvormingsproces onderling steeds meer van elkaar afhankelijk werden. Hij onderscheidde een waardeketen van vier procesmatige fasen (patrimonialisme, makelaardij, nationalisering en specialisatie) die als model werden gebruikt om het staatsvormingsproces te duiden. Dit onderzoek beperkte zich tot de eerste fase en de overgang naar de tweede fase: het vestigen van de legitieme staat ten koste van de heerschappij van patrimoniale krijgsheren.

Een gewapende interventie begint met een militaire inval. Via militair succes kan een negatieve vrede worden afgedwongen. Als men dat wil kan vervolgens het succes worden geconsolideerd tot een duurzame, zelfdragende vrede in een functionerende staat. Tijdens die consolidatie wordt – naar verwachting – de basis gelegd voor een staatsvormingsproces dat orde moet scheppen in de chaos in de geïntervenieerde staat, waarin veelal lokale machthebbers als roving en stationary bandits de scepter zwaaien. De situatie vertoont overkomsten met de eerste (patrimoniale) fase van Tilly's staatsvormingsproces, al verschilt dit stadium in de 21e-eeuwse context van een Aziatische, islamitische staat van het middeleeuwse Europa. Daarnaast is er in de tegenwoordige gewapende interventies onvoldoende tijd om het door Tilly geschetste evolutionaire staatsvormingsproces zich te laten voltrekken. Methodes dienen te worden gevonden om dit proces te versnellen ('telescoping in time').

De overgang van de eerste naar de tweede fase van het staatsvormingsproces is problematisch vanwege het conflictgenererend potentieel in de fragiele staat. Het patrimonialisme – een politiek-hiërarchisch systeem waarbij cliënten zich aan een beschermheer verbinden binnen een relatie van afhankelijkheid en wederkerigheid – dient doorbroken te worden. Tilly liet zien dat hierbij in de middeleeuwse Europese context een van de krijgsheren de sterkste bleek en zich ontwikkelde tot absoluut monarch. Ook in de huidige tijd zullen de patrimoniale leiders zich niet zonder slag of stoot uit hun relatief machtige posities laten zetten. De uitdaging voor de interveniënt is hierbij de eenheid in de geïntervenieerde fragiele staat zo veel mogelijk te bevorderen opdat zo spoedig mogelijk het (versnelde) staatsvormingsproces kan worden ingezet. Daarmee is er weliswaar een verschil met Tilly's theorie maar dit doet niets af van het procesmatige karakter van zijn waardeketen.

De taak van de interveniënt is een vreedzame samenleving (eenheid in verscheidenheid) te creëren onder een vaak sterk verdeelde bevolking die doorgaans in humanitaire nood verkeert. Het legitimiteits- en soevereiniteitsvacuüm moet worden gedicht en de formele economie op gang worden gebracht in een dikwijls anarchistische, chaotische situatie. Die situatie is niet uitsluitend het gevolg van een relatief lange periode van oorlog en conflict maar vooral van slecht verlopen staatsvorming in het verleden (bijvoorbeeld als gevolg van kolonisatie en dekolonisatie) en van langdurig disfunctionerende regeringen, bestuurders en veiligheidsdiensten. De regering in zo'n staat, of wat er voor door moet gaan, is doorgaans een (semi-)autoritair, opportunistisch regime dat volgens rechtsstatelijke opvat-

tingen vervangen zou moeten worden door een representatieve, legitieme regering. De staatsvormingsbevorderaars staan daarbij voor twee uitdagingen. De eerste is in hoeverre zij de totstandkoming van een functionerende staat kunnen beïnvloeden. De tweede is hoe deze staatsvorming doelstellingen zich verhouden tot andere (vaak urgentere) belangen van de interveniënt. Hiervoor is het noodzakelijk dat het gewelds- en het belastingmonopolie bij de staat komen liggen. Etzioni heeft in het verlengde hiervan gewezen op het belang van basisveiligheid als randvoorwaarde voor een duurzaam staatsvormingsproces. Smith heeft het belang getoond van een population centric aanpak door de interveniënt, al blijken de meeste militaire doctrines hierop nauwelijks toegerust en is integratie van de militaire, diplomatieke en ontwikkelingsdoelstellingen moeilijk.

De crux van de gewapende interventie zit in de consolidatie van het militaire succes van de inval; in het creëren van een fundament voor een functionerende, stabiele staat waaraan de bevolking van die staat zo veel mogelijk zelf vorm dient te geven. Hierbij is het de vraag of de situatie rijp is voor versnelde staatsvorming. Als vuistregel geldt volgens Joseph Nye dat hoe meer hard power nodig is, des te minder rijp de situatie is (Nye 2004). Bovendien moet deze vraag niet geïsoleerd worden beschouwd. Het is wenselijk dat de buurlanden van de te interveniëren staat de interventie niet verhinderen en bereid zijn het staatsvormingsproces te helpen stimuleren. Daarnaast dient de situatie ook voor de interveniënt zelf rijp te zijn: zijn de eigen belangen en idealen groot genoeg om langdurig betrokken te blijven bij het vestigen en opbouwen van de geïntervenieerde staat?

9.2 Resumé: de Afghaanse interventie

Afghanistan is een insulator state die nooit een eenheidsstaat is geweest die op eigen kracht kon functioneren. Het land heeft in de loop van de laatste drie decennia van oorlog en conflict de karakteristieken van een zeer fragiele staat gekregen. De staat hield geleidelijk op te functioneren, de samenleving veranderde drastisch. De situatie vertoonde overeenkomsten met de eerste (patrimoniale) fase van het staatsvormingsproces. Ook in Afghanistan overheersten de leenmannen (daar krijgsheren en door de Afghanen 'commandanten' genoemd) opportunistisch en op basis van "kin groups, neighbors, sworn communities of warriors or combinations of the three" (Tilly 1992, 184). Als gevolg hiervan lieten de maatschappelijke en de basisveiligheid te wensen over.

De Afghaanse bevolking heeft een lange geschiedenis van segmentatie en verzuiling langs etnische, geografische, religieuze en andere groepslijnen waarbij de geografie van het land als katalysator werkte. Circa tweederde van de Afghanen ontvluchtte huis en haard sinds het uitbreken van de langdurige periode van oorlog en conflict aan het einde van de jaren '70. Vooral de middenklasse en het maatschappelijk middenveld verlieten in de loop van de jaren '90 permanent het land waarmee een essentiële laag ontbrak voor het functioneren van een politiek en bestuurlijk bestel en de samenleving. Krijgsheren kregen gaandeweg een dominante rol in alle geledingen van de Afghaanse staat en samenleving. De legitimiteit van het in de tweede helft van de jaren '90 heersende Taliban-regime liet steeds meer te wensen over, te meer omdat de humanitaire noodsituatie onhoudbaar bleek. Vrijwel alle

landen brandmerkten het Taliban-regime als verwerpelijk mede omdat het een veilig onderkomen bood aan Al Qa'ida. Veiligheidsraadresoluties stapelden zich op, maar daarmee was een interventie nog niet aanstaande. Dit veranderde met de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten.

De Amerikaanse inval in Afghanistan in het najaar van 2001 was een zelfverdedigingsactie op basis van artikel 51 van het VN-handvest. De aanslagen boden een legitiem kader voor een gewapende interventie. Het ingrijpen in de humanitaire noodsituatie was, in vergelijking met de vergeldingsactie, slechts een bijkomende reden ter rechtvaardiging van het militair ingrijpen. De politieke doelstellingen van de Verenigde Staten beperkten zich aanvankelijk tot het vernietigen van Al Qa'ida. De Amerikaanse belangen in Afghanistan zelf waren beperkt, maar waren groter in de omliggende regio. Hoewel ook het bijstandsartikel 5 van de NAVO van toepassing werd verklaard, waren de bondgenoten terughoudend om bijstand te verlenen.

De interventie op de grond werd uitgevoerd door de Noordelijke Alliantie in Afghanistan die zo, gesteund door de Verenigde Staten, een oorlog bij volmacht voerde. De diverse Afghaanse commandanten kregen Amerikaanse lucht- en inlichtingensteun, alsmede aanzienlijke hoeveelheden wapens en financiën. Een relatief klein aantal – vooral Amerikaanse en Britse – grondtroepen werd ingezet. Dit leidde tot een spectaculaire militair-tactische overwinning op de Taliban-regering in Kaboel.

Op 5 december 2001 sloten in Bonn een beperkt aantal Afghaanse groeperingen die zich tegen het Taliban-regime hadden gekeerd een akkoord over de toekomst van Afghanistan. Dit had de kenmerken van een 'gearrangeerd huwelijk' waarbij de krijgsheren die zich hadden ingespannen voor het slagen van de interventie prominente plaatsen kregen toebedeeld. Overigens waren de Taliban en Al Qa'ida niet verslagen; ze ontvluchtten het land. In de jaren die volgden, zouden ze hun operaties geleidelijk aan weer opvoeren, vooral vanuit het onherbergzame Pakistaans-Afghaanse grensgebied.

In het staatsvormingsproces dat volgde kreeg Afghanistan een presidentieel, centralistisch georganiseerd staatssysteem. De regering en het parlement namen onafhankelijke posities in op grond van een eigen kiezersmandaat: uitvoering (bestuur) door de regering, wetgeving door het parlement. De regering, waarvan de president de leider is, hoefde echter niet het vertrouwen van het parlement te hebben. De president benoemde ministers als leden van zijn kabinet en waren alleen aan de president verantwoording verschuldigd.

Afghanistan werd gaandeweg en in toenemende mate een hybride staat; een illiberal democracy zoals Fareed Zakaria dat noemt, met zowel repressieve als (gefragmenteerde) plutocratische kenmerken. President Karzai had vrijwel geen greep op het land. De rol van de krijgsheren en de angst hen werkelijk aan te pakken, verhinderden niet alleen dat de macht bij het centrale gezag in Kaboel werd geconcentreerd, maar ook dat bevoegdheden naar het provinciale niveau gedelegeerd werden. De invloed van aan Pakistan gelieerde groepe-

ringen nam toe en destabiliseerde de situatie in vooral de zuidelijke helft van Afghanistan. Het momentum verdween uit het staatsvormingsproces. De bevolking verloor steeds meer het vertrouwen in het in veler ogen opgelegde karakter van het staatsvormingsproces. Het legitimiteits- en soevereiniteitsvacuüm werd almaar groter en zichtbaarder. De interveniënt veranderde hier weinig aan. De in 2009 aangetreden Amerikaanse president Obama herzag de Amerikaanse strategie. Hij gaf deze nadrukkelijk een regionaal karakter en wilde met een geïntegreerde uitvoering van de military, diplomatic en civilian surges en pertinente Afghanisering de interventie en het staatsvormingsproces eerst een nieuwe dynamiek geven voordat de Amerikaanse militaire aanwezigheid geleidelijk zou worden beëindigd.

Op 2 mei 2011 werd de aartsvijand van de Verenigde Staten, Osama bin Laden, tijdens een Amerikaanse commandoraid in Pakistan om het leven gebracht. Hiermee was een belangrijke Amerikaanse interventiedoelstelling behaald, al zou het naïef zijn te denken dat hiermee Al Qa'ida verslagen was en dat een einde zou zijn gekomen aan het al Qa'ida-terrorisme. Terwijl door de slechte staat van de Amerikaanse schatkist de druk in de Verenigde Staten toenam om zich versneld uit Afghanistan terug te trekken en er steeds meer debat was of er nog voldoende aanleiding bestond om de krijgsmacht grootschalig te blijven inzetten in Afghanistan, besloot Obama vast te houden aan het plan dat hij in 2009 opstelde. De aanwezigheid van de gewapende interveniënt bleek eindig: in 2015 moet de Afghaanse staat op eigen benen staan, al zal die ook daarna nog wel op assistentie en ondersteuning van de Verenigde Staten kunnen rekenen.

9.3 Beantwoording van de centrale vraag

De analyse van de Afghanistan-casus geeft inzicht in de beantwoording van de centrale vraag:

> Welke rol spelen gewapende interveniënten in het staatsvormingsproces in fragiele staten?

Het antwoord op deze vraag is in essentie simpel, in de praktijk complex. De gewapende interveniënt speelt een belangrijke rol in het afdwingen van de negatieve vrede en bij de totstandkoming van het safe and secure environment waarmee een fundamentis voor staatsvorming dat door de bevolking zelf vorm dient te worden gegeven maar waarbij zij wel door de interveniënt kan worden geassisteerd en ondersteund. De chaotische omgeving waarin dit gebeurt is echter gecompliceerd. Door slecht bestuur en machtsbeluste politieke leiders die vaak onderling verdeeld zijn en over beperkte capaciteiten beschikken, zijn dergelijke staten afgegleden tot fragiliteit en anarchie. Dikwijls dreigen deze staten en regeringen uit elkaar te vallen en veel staatsorganen functioneren nauwelijks: de legitimacy en sovereignty gaps zijn groot. Het machtsvacuüm dat zo is ontstaan, is doorgaans gevuld door een patrimoniale orde van politieke entrepreneurs, profiteurs en krijgsheren. Deze instabiele situatie biedt, met andere woorden, uitgelezen mogelijkheden aan dergelijke tirannieke heersers om, zo nodig met hulp van 'buiten', hun persoonlijke doelen na te streven door middel van plundering, afpersing, handel in verboden goederen en dwangarbeid. Zij zullen

zich niet zonder slag of stoot uit hun machtige posities laten zetten en hebben geen belang bij de vestiging van een onafhankelijke rechtsstaat.

De interveniënt beschikt in een war of choice over beperkte middelen en tijd om het succes van een militaire interventie te consolideren en een staatsvormingsproces op gang te helpen brengen. In de eerste fase van het staatsvormingsproces beperkt zijn taak zich in de praktijk niet tot het afdwingen van een negatieve vrede en het voorzien in een safe and secure environment. Het stimuleren van ownership bij het opzetten van het bestuur van de staat als onderdeel van een geïntegreerde strategie en stabilisatie van de toestand, is een andere taak opdat de geïnterveniëerde staat in de tweede fase van het staatsvormingsproces 'op eigen benen kan staan'. Hiervoor is een afgewogen interventiestrategie nodig. Het dilemma is de dosering. Enerzijds heeft de interveniënt in zijn eigen land een politiek belang om zo spoedig mogelijk succesvol te zijn, anderzijds heeft hij het besef dat staatsvorming een evolutionair, tijdrovend proces is dat hij slechts kan stimuleren en versnellen door gunstige voorwaarden te scheppen. In het geval van Afghanistan werden de taken die de interveniënten zichzelf stelden ernstig onderschat.

9.4 Discussie

Om diepgaander inzicht te krijgen in de beantwoording van de centrale vraag, volgt een resumé van de drie hypotheses gevolgd door een discussie van de bevindingen en toepasbaarheid van de gehanteerde theorie. De focus ligt hierbij op het geweldsmonopolie, de rol van de interveniënt, het ownership en de staatsvorm.

9.4.1 Geweldsmonopolie

Een gewapende interventie die tot doel heeft staatsvorming in een fragiele staat mogelijk te maken, richt zich ten eerste op het creëren van een veilige omgeving waarin staatsvorming mogelijk is. In het in dit onderzoek gehanteerde model betekent dit dat de militaire focus aanvankelijk ligt op het afdwingen van een negatieve vrede en dat vervolgens wordt overgegaan op een stabilisatiemissie met een steeds sterkere civiele focus. Op basis van de theorieën van Tilly en Etzioni werd de eerste hypothese geformuleerd:

> Een geweldsmonopolie bij de staat en basisveiligheid voor de burgers zijn voorwaarde voor het welslagen van een staatsvormingsproces.

Uit deze hypothese volgt dat de staat de beschikking dient te hebben over functionerende veiligheidsinstituties – leger, politie en inlichtingendiensten. Dit betekent dat belasting moet worden geheven om de veiligheidsinstituties te bekostigen en dat er een vitale infrastructuur ter ondersteuning van de veiligheidsinstituties aanwezig moet zijn zodat het geweldsmonopolie en de basisveiligheid gehandhaafd en uitgebouwd kunnen worden. De vraag is of een veilige omgeving door de interveniënt moet worden afgedwongen voordat met staatsvorming kan worden begonnen en welke rol de interveniënt speelt in zowel het

top-down als het bottom-up staatsvormingsproces. In het geval van Afghanistan heeft de opbouw van goed functionerende veiligheidsinstituties pas vanaf de tweede helft 2009 veel aandacht gekregen, acht jaar na de interventie. In de onderzochte casus is geen aanleiding gevonden om de eerste hypothese te wijzigen; het belang van de hypothese blijkt juist zeer groot te zijn.

Het geweldsmonopolie – a monopoly on the means of large scale violence – en de basisveiligheid vormen het fundament voor een safe and secure environment en het staatsvormingsproces; hiermee vestigt de staat zijn autoriteit. In fragiele staten, en zeker in moeilijk toegankelijke en lastig begaanbare staten als Afghanistan, is dit slechts ten dele een militair-operationeel probleem. Veeleer is het een vertrouwenskwestie dat de krijgsheren en lokale machthebbers hun wapens overdragen aan de staat en hun legers demobiliseren. Anders gezegd, hoe legitiemer de rechtsstaat, hoe eerder de krijgsheren en locale machthebbers geneigd zullen zijn hun wapens over te dragen, mits dit hen niet een te groot gezichtsverlies oplevert.

De praktijk is gecompliceerder, al was het maar vanwege de vraag wie voor de veiligheid van de bevolking zorgt, zeker in afgelegen gebieden en nadat de krijgsheren hun wapens hebben ingeleverd, bijvoorbeeld door middel van de door de interveniënt en veelal ook de Verenigde Naties georkestreerde demobilisatie en ontwapeningsprogramma's (DDR en SSR). De bevolking leeft veelal in gesloten gemeenschappen (qawms in het geval van Afghanistan) waarbij de krijgsheren in de middelen voorzien voor de veiligheid van de gemeenschappen; vooral lichte wapens die mede door de lange periode van oorlog en conflict in ruime mate voorhanden zijn. De dominante positie van de krijgsheren en de ruim voorhanden zijnde lichte wapens kunnen maatschappelijk ontwrichtend werken. Daarnaast hebben de gemeenschappen hun eigen veiligheids- en rechtsmechanismen, veelal verankerd in traditionele (rechts)systemen en ondersteund door grote sociale controle. Zou de staat meer (basis)veiligheid kunnen bieden dan de eigen (qawm) structuren en systemen? Dit is een vertrouwenskwestie die ook gedreven wordt door perceptie. Zowel het geweldsmonopolie als de basisveiligheid zijn slechts ten dele objectief vast te stellen.

De uitwerking van de opdracht van de interveniënt om voor een geweldsmonopolie en basisveiligheid te zorgen is dus complex en vol dilemma's. Om zijn doelstellingen zo spoedig mogelijk te bereiken, kan de interveniënt gemakkelijk een overheersende rol op zich nemen en daardoor neo-kolonialisme worden verweten waarbij tevens de legitimiteit van de politieke autoriteit in de geïntervenieerde staat ondermijnd wordt. Omgekeerd, indien de interveniënt niet nadrukkelijk genoeg aanwezig is, en deze zich onvoldoende richt op de voortgang van het staatsvormingsproces, dan komt het staatsvormingsproces niet voorbij de patrimoniale ordening waardoor deze geïnstitutionaliseerd zal worden en het staatsvormingsproces stokt.

9.4.2 De rol van interveniënt

De interveniënt zal in interventies die staatsvorming nastreven, als een principal mediator[1] acteren opdat de bevolking zo spoedig mogelijk het ownership over het staatsvormingsproces op zich kan nemen. Hij heeft daarmee een bepalende rol om de maatschappelijke groepen in de verdeelde samenleving bij elkaar te brengen. Die principal mediator bedient zich van smart power[2] om de (belangrijkste) politieke subeenheden te committeren aan het staatsvormingsproces opdat legitiem gezag bij de staat ontstaat en inderdaad het staatsvormingsproces door de bevolking zelf vorm kan worden gegeven. Dit betekent dat het niet alleen gaat om de grootste en de belangrijkste politieke subeenheden maar ook dat er (rechtstatelijke) waarborgen moeten zijn voor minderheidsgroepen. Immers, naast collectieve veiligheid, moet er legitimiteit ontstaan voor het gezag en het staatsvormingsproces. De rol van de interveniënt is doorslaggevend volgens de tweede hypothese – Bij het sluiten en handhaven van een convenant tussen de politieke subeenheden van de decentrale gezagsdragers, het creëren van basisveiligheid en het vestigen van een gewelds monopolie is de rol van de externe, gewapende interveniënt cruciaal. De vraag is of het toereikend is dat in voorkomend geval de interveniënt gewapenderhand een dergelijke veilige en stabiele omgeving voor staatsvorming afdwingt. De militaire acties van een interveniënt kunnen de acceptatie en het gezag van de inheemse autoriteiten verzwakken. Het roept de vraag op in hoeverre een interveniënt staatsvorming kan afdwingen zonder dat hem neo-kolonialisme wordt verweten en die de op te bouwen staat juist politiek verzwakt in de ogen van de bevolking. Het hiermee samenhangende militaire paradigma van de war amongst the people is van een andere orde dan het enemy centric model dat toepasbaar is op interstatelijke, industriële oorlogen.

Militaire doctrines gaan doorgaans uit van tussenstatelijke oorlogen met een enemy centric benadering en een vrede-oorlog-vrede-dynamiek, waarbij legers elkaar op een slagveld treffen en een beslissende slag plaatsvindt – een 'trial of strength'. In de wars amongst the people is sprake van een population centric benadering en een confrontatie-conflict-confrontatie-dynamiek waarbij "Civilians are the targets, objectives to be won, as much as an opposing force" (Smith 2005, 3) – een 'clash of wills'. Hier gelden nauwelijks harde, afdwingbare doelstellingen, maar vage concepten zoals het bevorderen van het politieke proces zonder dat sprake is van een duidelijke tijdshorizon. Er zijn geen militaire of doctrinaire oplossingen. Het is niet mogelijk om militair-tactische overwinningen direct om te zetten in politiek-strategische successen. Het draait om inzichten het benutten van windows of opportunity. De scheidslijnen tussen de verschillende operationele niveaus zijn nauwelijks te duiden. Anders gezegd: voor de huidige militaire doctrines is het een probleem dat het politieke einddoel verschoven is van een beslissende strategische overwinning naar het creëren van voorwaarden die de totstandkoming van het politieke doel mogelijk moeten maken. In het

1 Principal mediator: de bemiddelaar is onafhankelijk (impartial) en bemoeit zich actief met de vredesonderhandelingen. Hij brengt de partijen bij elkaar en bevordert oplossingen actief door de inzet van soft power en eventueel hard power. De andere manier van bemiddeling is neutral mediation, waarbij de bemiddelaar 'slechts' partijen bijeen brengt en vredesonderhandelingen faciliteert. Zie verder: Princen, 1992.

2 Smart power is volgens Nye (2011, 209): "The intelligent integration and networking of diplomacy, defense, development, and other tools of so-called 'hard and soft power'."

verlengde hiervan is het de vraag in hoeverre de gewapende interveniënt – met belangen die weliswaar niet vitaal zijn maar belangrijk genoeg om de krijgsmacht ervoor in te zetten – een (katalyserende) rol kan spelen in een staatsvormingsproces in een fragiele staat.

De inval in Afghanistan in 2001 toont, net als bijvoorbeeld de operatie Iraqi Freedom in Irak in 2003, de operaties in en rond Kosovo in 1999 en de Desert Storm-operatie in Koeweit in 1991, de hoge mate van efficiëntie, de technologische voorsprong en de overmacht die in het bijzonder de Amerikaanse krijgsmacht heeft op zijn tegenstanders in de klassieke interstatelijke krijg. Dit leidde tot duidelijke overwinningen op de slagvelden tijdens de invasie. Maar daarmee was de interventie nog niet succesvol. Tegenstanders, zoals de Taliban en Al Qa'ida in Afghanistan, trokken zich terug om de directe confrontatie met hun superieure tegenstander uit de weg te gaan. Ze besloten de confrontatie op een later tijdstip en verspreid, in het lagere deel van het geweldsspectrum, voort te zetten: dit is de gangbare reflex in een asymmetrische strijd. Het betekent dat, in een dergelijke situatie, door de interveniënt grote offers moeten worden gebracht om het safe and secure environment tot stand te brengen.

Een interveniënt die verzeild is geraakt in een war of choice heeft beperkte middelen en tijd hiervoor beschikbaar. Er wordt wel geopperd dat een dergelijke langdurige en uitputtende taak daarom beter aan de Verenigde Naties kan worden overgelaten. De VN-optie is echter niet per definitie effectiever en heeft daarom ook niet per definitie de voorkeur. Het belangrijkste argument is dat de meeste staten weinig gemotiveerd zijn om 'belangeloos' troepen en (geavanceerde) middelen hiervoor langdurig en intensief beschikbaar te stellen. Een voorbeeld is 's werelds grootste VN-vredesmacht in Congo, MONUC.

Uit een interview in de Volkskrant met de Nederlandse generaal-majoor Patrick Cammaert, die van 2005 tot 2007 het bevel voerde over een van de twee divisies van MONUC, blijkt het pragmatisme en de weerbarstigheid in de praktijk (Koele 2007). Cammaert trok daarnaast een voorzichtige vergelijking met de (2007, AW) NAVO-operatie in Afghanistan – zonder onderscheid te maken tussen de ISAF- of OEF-missie.

> 'Daar [in Afghanistan, AW] moeten commandanten om de haverklap in hun nationale hoofdsteden vragen of iets wel of niet mag. Ik prijs me gelukkig dat ik niemand hoef te vragen of ik mijn gevechtshelikopters mag gebruiken, of hoef te melden dat ik een bepaalde operatie wil uitvoeren. Zolang het maar binnen het mandaat past. Als ik met mijn Indiase brigade een operatie opzet, hoeft er niet naar New Delhi te worden gebeld, tenzij ik de brigadecommandant zou dwingen buiten zijn mandaat te treden. De troepenleverende landen hebben vooraf glasheldere afspraken gemaakt met de VN-leiding, ze weten dat ze in de hele Congo moeten kunnen opereren. In Afghanistan weigeren deelnemende landen aan de stabilisatiemacht ISAF soms buiten een bepaald gebied te worden ingezet. Dat is een beperking. In Congo zijn de bevelslijnen tussen de commandanten te velde en de VN-hoofdkwartieren in Kinshasa en New York heel kort (…) en succesvol. (…)

Vele duizenden leden van allerhande milities hebben zich overgegeven en hun wapens neergelegd. De situatie is stabieler geworden, er is aanzienlijk minder moord en doodslag tussen gewapende groepen. Maar ik roep bij elke gelegenheid dat Monuc de komende tien jaar nog niet weg kan. Daarvoor is de toestand in het land te fragiel. (…) Ik hou mijn hart vast als we de verantwoordelijkheid voor de veiligheid [nu] zouden moeten overdragen aan het regeringsleger. (…) Het Congolese leger is, krachtens het mandaat, een bondgenoot van de VN-vredesmacht. De werkelijkheid ziet er anders uit. Militairen plegen in toenemende mate geweld tegen burgers: moord en doodslag, ontvoering, verkrachting en marteling. Het leger is een mengelmoes van voormalige strijdende partijen, waarvan veel leiders zich schuldig hebben gemaakt aan schendingen van mensenrechten. Notoire gangsters werden benoemd tot kolonel of brigadegeneraal. Het is geen sinecure er iets fatsoenlijks van te maken. Onze pogingen daartoe hebben een teleurstellend resultaat opgeleverd. Het leger is een volstrekt onbetrouwbare partner.' Dat is volgens Cammaert goeddeels te wijten aan de machthebbers in Kinshasa, die redeneerden: eerst verkiezingen, daarna zien we wel of en hoe het recht zijn loop neemt. 'Als militairen moeten we ons daarin schikken. Persoonlijk had ik veel meer schurken willen oppakken. Maar de regering koos voor de weg van onderhandelingen met die lieden (…)'.

Een beperking vormt ook het ontbreken van hoogwaardige technologie om in het immense land informatie te vergaren en verkenningen uit te voeren. 'Anders dan de NAVO-troepen in Afghanistan hebben we geen satellieten, geen onbemande vliegtuigen (…) daardoor houdt de wapen- en munitiestroom aan, en worden goud en andere kostbaarheden het land uitgesmokkeld.' (…) Anders dan de NAVO kunnen de VN 'geen grootscheepse oorlogsmachine in werking zetten', erkent Cammaert. Maar daar gaat het ook niet om. 'We zijn bezig met handhaving van vrede, en kunnen die op een gelimiteerde wijze afdwingen'.

Uit de observaties van Cammaert blijkt dat ook de VN, in het kader van de population centric benadering, een counterinsurgency-methode gebruikt om de hearts-and-minds van de bevolking te winnen. De leiding van een dergelijke peace enforcing missies kan weliswaar onafhankelijk optreden, maar wordt beperkt door gebrek aan smart power en intelligence middelen het geen bezwaarlijk is voor de rol als principal mediator.[3]

In het kader van stabilisatie en staatsvorming is het van belang dat de belangrijkste en machtigste groepen in de geïntervenieerde staat tot elkaar worden gebracht. De principal mediator stimuleert dat deze groepen zich achter een gemeenschappelijk gedragen plan scharen om een functionerende staat op te bouwen en overtuigd hen ervan zich hieraan

3 Counterinsurgency heeft zich sinds de koloniale oorlogen continu ontwikkeld om de wil, de perceptie en het vertrouwen van de bevolking te kunnen 'bespelen'. Een complicerende factor is vooral het ingewikkelde informational terrain van communicatie-, data- en informatienetwerken (inclusief nieuwsmedia). Noch de interveniënt noch de regering van de geïntervenieerde staat noch de tegenstander heeft controle over die informatiestromen. Alle partijen in het conflict gebruiken de media om de bevolking voor zich te winnen; ze voeren allen een battle of perceptions. Informatie en nieuwsmanagement zijn belangrijke wapens; conventionele wapens zijn beperkt bruikbaar. Dat wil niet zeggen dat het militaire vermogen er niet meer toe doet. Integendeel: kleine, veelzijdige en snel inzetbare eenheden die gericht ingezet worden op basis van actionable intelligence, zijn van groot belang om het staatsvormingsproces op de rails te houden en het safe and secure environment te handhaven.

actief te committeren. Daarmee wordt de tweede hypothese in het geval van Afghanistan bevestigd, echter de rol van de interveniënt als principal mediator dient wel geaccentueerd te worden:

> Bij het sluiten en handhaven van een convenant tussen de politieke subeenheden van de decentrale gezagsdragers [van de geïntervenieerde staat], het creëren van basisveiligheid en het vestigen van een geweldsmonopolie is de principal mediator rol van de externe, gewapende interveniënt cruciaal.

9.4.3 Ownership

Indien de gewapende interventie een onderdeel van de waardeketen is die verstatelijking mogelijk maakt, dan zouden de regering en het bestuur van de geïntervenieerde staat in een zo vroeg mogelijk stadium gestimuleerd moeten worden zo veel mogelijk het ownership van die verstatelijking op zich te nemen. Verstatelijking kan niet losstaan van de 'volkswil', of men die nu ziet als een 'volonté générale' of een 'volonté de tous'.[4] Het gaat om de stem van de duidelijke oftewel democratische meerderheid die uitdrukking geeft aan 'de wil van allen' waarmee de legitimacy en sovereignty gaps verkleind worden, het eigen openbaar bestuur gaat functioneren en de rechtsstaat verankerd wordt met een systeem van rechtsgelding. De groei van het wederzijds vertrouwen van de burgers en de staat, de vergroting van de orde en de toename van de basisveiligheid dienen daarom zoveel mogelijk op het conto van de (interim-) regering van de geïntervenieerde staat te worden bijgeschreven. Die regering van de geïntervenieerde staat toont daarmee het ownership van de verstatelijking op zich te nemen. Dit is echter een zware opgave in een fragiele staat met een veelal gevestigde patrimoniale orde waarbinnen de krijgsheren geen belang hebben bij een onafhankelijk functionerende rechtsstaat. Een geweldsmonopolie – a monopoly on the means of large scale violence – is dubieus in een staat met een grote verspreiding van vooral lichte wapens onder de krijgsheren en de bevolking.

Volgens de derde hypothese – De nieuw gevormde regering kan het 'ownership' voor de veiligheid en opbouw van de staat pas op zich nemen nadat de interveniënt zorg heeft gedragen voor basisveiligheid en de vestiging van het geweldsmonopolie – is in de eerste stadia van het staatsvormingsproces doorgaans intensieve hulp en ondersteuning van de gewapende interveniënt nodig. Die interveniënt creëert daartoe niet alleen een stabiele omgeving in de fragiele staat, maar zorgt er vooral ook voor dat de nieuw gevormde (interim-) regering van de geïntervenieerde staat zelf de verantwoordelijkheid kan nemen. Hiervoor is civiele aansturing van de interventiemissie nodig opdat zo spoedig mogelijk de tweede fase van het staatsvormingsproces

4 Volonté générale (de algemene wil) is een collectivistische ideologie waarbij niet het individu maar het volk centraal staat en slechts reëel is als de individuele burgers een eenheid vormen ieders persoonlijke wil is opgegaan in een alomvattende eenheid. Bij de volonté générale gaat het letterlijk om de wil van het volk dat als een organische (ondeelbare) eenheid wordt beschouwd – "de wil die ieder zich vormt vanuit het algemene maatschappelijke gezichtspunt, met het oog op het gemeenschappelijk welzijn" (Maris en Jacobs 1997, 170). Volonté de tous (de wil van allen) kan gezien worden als de optelsom van de particuliere wensen, verlangens en belangen: het gaat om "de grootste gemene deler van strijdige individuele belangen" (Maris en Jacobs, 1997, 170). Het gaat hierbij dus niet zo zeer om de wil van het volk maar om de wil en de belangen van een democratische meerderheid waardoor 'bijzondere belangen', deelbelangen of partijpolitieke belangen ontstaan. Zie verder bijvoorbeeld Trappenburg 1995, 51-55 of Maris en Jacobs 1997, 168-180.

van Tilly bereikt wordt. De staat wordt met andere woorden door de interveniënt uit de patrimoniale ordening getrokken opdat de nieuw gevormde (interim-) regering de verantwoordelijkheid en het eigenaarschap over het staatsvormingsproces op zich kan nemen. Dit zou tevens het moment zijn waarop de actieve en directe bemoeienis van de gewapende interveniënt met het staatsvormingsproces kan worden verminderd.

Tegenwoordige counterinsurgency doctrines benadrukken dat tribale en locale leiders hun traditionele rol moeten blijven vervullen. Hun macht en leiderschap moeten zelfs verstrekt worden om gemeenschappen weerbaarder te maken tegen insurgents. In een fragiele staat betekent dit dat de patroon-cliënt relaties ondersteund worden door de interveniënt. In het Afghaanse geval gaat het om de Qommandan-emahali, Qommandan en mogelijk ook Djangsalar archetypes van de commandantenklasse. Met name tijdens het Bonn-proces (2002-2005) werd deze aanpak grotendeels nagestreefd door de Amerikaanse speciale adviseur voor Afghanistan en vervolgens ambassadeur, Zalmay Khalilzad, en de speciale VN-gezant voor Afghanistan, Lakhdar Brahimi. Hun opvolgers, de ambassadeurs Ronald Neumann (2005-2007) en William Wood (2007-2009) en de speciale VN-gezanten Jan Arnault (2004-2006), Tom Koenings (2006-2007) en Kai Eide (2008-2010) zetten het beleid voort de despotische macht van de lokale leiders (de commandanten) te verstevigen.[5] Daarmee werd de afhankelijkheid van de interveniënt vergroot en werden de traditionele en stabiliserende checks and balances ondermijnd. Deze institutionalisering van de patrimoniale orde lokte tegenreacties uit tegen de lokale despoten en hun internationale beschermheren. Het leidde tot verdere fragmentatie, onveiligheid en instabiliteit en daardoor tot het stokken van het staatsvormingsproces. Met de Afghanistan-strategie van Obama werd getracht dit te wijzigen. Echter, de macht van de patrimoniale orde is in de acht daaraan voorafgaande jaren grotendeels geïnstitutionaliseerd.

Robert Putnam en John Field hebben gewezen op het belang van het verschil tussen het bonding (intra-group ties) en bridging (inter-group ties) van sociale relaties zo klein mogelijk te maken, om op alle maatschappelijke niveaus eenheid en solidariteit na te kunnen streven. De ondermijnende activiteiten van buitengesloten oppositionele groeperingen, zoals de Taliban, het Haqqani-netwerk en de HiG in Afghanistan, is een voorbeeld van de destabiliserende en fragmenterende gevolgen van een dergelijke counterinsurgency aanpak. De interveniënt kan de maatschappelijke en culturele nuances onvoldoende doorgronden om te voorkomen dat tweedracht en instabiliteit aangewakkerd worden. De regie van en de verantwoordelijkheid voor het stabilisatieproces moet daarom – in lijn met de theorie van Tilly – zo spoedig en zo veel mogelijk bij het openbaar bestuur van de geïntervenieerde staat worden gelegd waarbij de interveniënt de taak heeft het (eigenlijke) staatsvormingsproces op een positieve, opbouwende wijze te stimuleren.[6] 'Zo spoedig en zo veel mogelijk' zijn

5 De fraude tijdens de presidentiële verkiezingen van 2009, het continueren van Karzai's presidentschap ondanks dat hij de verkiezingen niet had gewonnen en het steeds verder aftakelen van zijn legitimiteit en die van de Afghaanse staat, zijn typische voorbeelden van het veronachtzamen van de volkswil. De ernstige conflicten tussen Eide en Galbraith in de zomer van 2009 en tussen Eikenberry, McChrystal en Holbrooke in de tweede helft 2009 liggen in het verlengde hiervan.

6 Generaal McChrystal merkte als commandant van ISAF in zijn Initial Assessment op dat het daarbij gaat om een 'battle of perceptions' (McChrystal 2009, 2-3): "The conflict in Afghanistan is often described as a war of ideas and perceptions; this

subjectieve en rekbare begrippen. Er zijn technische en bestuurlijke 'vereisten' en wenselijkheden om het ownership en de verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Bottom line is dat de geïntervenieerde staat zo snel als het enigszins kan op alle niveaus door de eigen, legitieme bestuurders geleid wordt en het safe and secure environment door hen zelf gehandhaafd. Indien nodig, kunnen zij hierbij tijdelijk ondersteund en geassisteerd worden met expertise van buiten.

De derde hypothese wordt dus niet ontkracht in deze case study, al heeft het de voorkeur deze als volgt uit te breiden:

> De regering van de geïntervenieerde staat kan pas het volledige 'ownership' voor de veiligheidsopbouw van de staat op zich nemen nadat de interveniënt zorg heeft gedragen voor de basisveiligheid, de vestiging van het geweldsmonopolie, de worteling van de rechtsstaat en het functioneren van (elementair) openbaar bestuur.

Dit houdt in dat een geleidelijke terugtrekking van de gewapende interveniënt pas mogelijk is zodra een passende, legitieme staatsvorm gevestigd is en barrières voor verdere staatsvorming zijn weggenomen. Het pleit ervoor om zo snel mogelijk nadat een negatieve vrede bereikt is, in de krachtige civiele aansturing van de gewapende interventie te voorzien opdat de geïntervenieerde staat inderdaad het volledige ownership op zich kan nemen en de staatsvorming de expressie van de volkswil is. In het geval van Afghanistan is een cruciale vergissing gemaakt door een krachtige civiele vertegenwoordiger van de VN af te wijzen, zoals bijvoorbeeld die van Paddy Ashdown[7] in 2007 voor de functie van speciale VN-gezant.

9.4.4 Staatsvorm

De keuze voor een staatsvorm heeft gevolgen voor de inrichting van het openbaar bestuur en de eenheid in de staat. Behalve een (gedecentraliseerde) eenheidsstaat, kan dit theoretisch ook een federatie[8] of een confederatie[9] zijn. Deze laatste twee alternatieve staatkundige indelingen hebben het gevaar in zich de segmentatie in de staat te institutionaliseren en

is true and demands important consideration. However, perceptions are generally derived from actions and real conditions, for example by the provision or a lack of security, governance, and economic opportunity. Thus the key to changing perceptions is to change the fundamental underlying truths. To be effective, the counterinsurgent cannot risk credibility by substituting the situation they desire for reality."

7 De Brit Paddy Ashdown was van 2002 tot 2006 High Representative in Bosnië-Herzegovina waar hij krachtig gebruik maakte van de zgn. Bonn Powers. Hij stond een vergelijkbare aanpak in Afghanistan voor. Met name president Karzai verzette zich hevig tegen een vergelijkbare aanpak door een door de wol geverfde civiele vertegenwoordiger als Ashdown Zie verder bijvoorbeeld Ashdown 2007, 96-113, Venneri 2007, Ennis 2008, Truscott 2008, Szewczyk 2010.

8 Een federatie beschikt over centraal staatsgezag, maar de deelstaten zijn op bepaalde terreinen autonoom (doorgaans met uitzondering van defensie- en buitenlandsbeleid). De kern ervan bestaat uit een verbond van zelfstandige deelstaten die overeengekomen zijn een geheel te vormen om een bepaalde macht uit te laten oefenen door instellingen die namens dat geheel optreden. Het gaat in de federatie om een grondwet die slechts gewijzigd kan worden met instemming van de delen.

9 Een confederatie is een bond van onafhankelijk staten die op basis van een gezamenlijk verdrag een staat vormen, maar waarin de individuele deelstaten grote, verregaande autonomie houden. Er is gedeelde soevereiniteit waarbij de lidstaten bepalen wat ze gezamenlijk doen. Ze zijn hebben aanzienlijke vrijheid om al dan niet in de confederatie te blijven. Ten opzichte van de federatie is er een verschil in de basis van eenheid: de federatie is een verbond met een grondwet

daarmee de macht van de krijgsheren. In de eenheidsstaat dient voorkomen te worden dat het normen- en waardestelsel van één van de groepen nationaal wordt opgelegd. Daarmee zou een overheersend regime geïnstalleerd zijn en een groot gedeelte van de bevolking zich niet erkend voelen.

Het introduceren van een passende, breed gedragen staatsvorm in een verdeelde, gesegmenteerde staat is een uitdaging. Een dergelijke wijze van staatsvorming verschilt daarom van het model van Tilly, waarin de machtigste leenman uitgroeit tot koning. De interveniënt dient te stimuleren dat een zo groot mogelijk gedeelte van de bevolking zich gerepresenteerd voelt en op alle niveaus betrokken wordt bij het bestuur van de staat. Het wortelen van de rechtsstaat, een werkend systeem van rechtsgelding en de hiervoor benodigde rechterlijke macht en politie zijn fundamenteel om barrières tegen staatsvorming weg te nemen. Het onderstreept de rol van de interveniënt als principal mediator, en met name die als facilitator en katalysator bij het tot stand brengen van een functionerende verbinding tussen de diverse bestuurlijke niveaus. Het is in de geïntervenieerde fragiele staat nodig een vorm van participatieve democratie te vestigen. Het gaat om de deelname van zo veel mogelijk burgers aan de totstandkoming van en controle op het openbaar bestuur en het vestigen van de volkswil waarmee er legitimiteit en eenheid komt in een gesegmenteerde fragiele staat. De machtsbases van de patrimoniale heersers dienen te worden afgebroken terwijl de staat wordt opgebouwd.

Hoe moeilijk een dergelijke aanpak is bleek in Afghanistan. Tot 2009 was er amper een verband tussen de geïntegreerde nationale initiatieven van de lead nations in de provincies, de regionale commando's, ISAF en de staatsvormingsdoelstellingen. Met de strategiewijzigingen in de tweede helft van 2009 werd met de drie surges aanpak een directere aansturing, afstemming en integratie tussen de diverse militair-operationele, diplomatieke, wederopbouw-activiteiten en bestuurlijke niveaus mogelijk. Echter, zo lang de bestuurders van de geïntervenieerde staat niet het voortouw kunnen of mogen nemen in dit proces, is het de vraag hoe succesvol die strategiewijzigingen zijn. In het Afghaanse geval zijn bovendien wijzigingen in de grondwet nodig om de bestuurlijke niveaus te integreren en decentralisatie mogelijk te maken. Dit betekent dat de provinciale raden de taak moeten krijgen de macht van de autocratische gouverneurs democratisch te controleren en als een provinciaal bestuur moeten kunnen optreden waardoor een directe verbinding ontstaat tussen locaal en nationaal bestuur. Dergelijke fundamentele wijzigingen zullen echter pas na de presidentiële verkiezingen van 2014 mogelijk zijn en of zij dan ook haalbaar zijn en werkelijk worden gerealiseerd is te betwijfelen. Karzai kan niet meer als president herkozen worden en daarmee zijn ingrijpende koerswijzigingen in principe mogelijk. Of dit ook haalbaar en realistisch is, is een andere kwestie. Het huidige autocratische systeem zorgt ervoor dat de heersende patrimoniale orde de macht houdt en consolideert. Of de interveniënt dergelijke fundamentele wijzigingen kan stimuleren en helpen doorvoeren is twijfelachtig omdat hij tegen die tijd een groot deel van zijn hard power-middelen heeft teruggetrokken.

---

die beschouwd kan worden als een absolute wederzijdse basisakte, de confederatie berust op een verdrag dat eenzijdig opzegbaar is.

Het stimuleren van een eenheidsstaat stelt dus eisen aan de wijze waarop de bevolking kan participeren in het bestuur en de scheidslijnen tussen groepen vervagen. Het is een 'technisch' probleem om daarbij een passende staatsvorm en pluriform politiek systeem te vinden.[10] Theoretisch zijn dit volgens Arend Lijphart een pendule democratie en een parlementaire consensusdemocratie.

Een pendule democratie is erop gericht via de verkiezingen een duidelijke parlementaire meerderheid te creëren van bij voorkeur één partij die onmiddellijk de regeringsmacht overneemt en zijn verkiezingsprogramma ten uitvoer brengt. Daarmee wordt – althans in theorie – de wil van de meerderheid van de kiezers ten uitvoer gebracht, maar doet de minderheid er nauwelijks meer toe.

In een parlementaire consensusdemocratie wordt de wil van de meerderheid gedempt: verkiezingen zijn niet zozeer gericht op de totstandkoming van een meerderheidsregering als wel op de samenstelling van een volksvertegenwoordiging waarin meer partijen vertegenwoordigd zijn. Een aantal partijen sluit vervolgens een akkoord om een coalitieregering te vormen. Dit akkoord is een programmatisch compromis. Wie het akkoord niet steunt gaat in de oppositie. De oppositiepartijen van vandaag kunnen wellicht morgen aan een anders samengestelde regeringscoalitie deelnemen. Zo wordt de dreiging van voortdurende overheersing van een en dezelfde minderheid door een meerderheid beperkt. Een verdienste van dit stelsel is dat het een vertrouwenskader biedt waarbinnen de verschillende gezichtspunten van ministers en parlementariërs naar elkaar toe kunnen groeien. Een bezwaar is dat belangrijke beslissingen vaak genomen worden in besloten onderhandelingen tussen ministers en vertegenwoordigers van de meerderheidsfacties, die erg lang kunnen duren.

Volgens Lijphart is de invoering van een parlementaire consensusdemocratie de ideale oplossing voor een gesegmenteerde staat. Het gaat in dit stelsel om machtsspreiding en machtsdeling met een kenmerkende brede coalitievorming, proportionaliteit, minderheidsveto en autonomie in eigen kring. Het gaat over 'schikken en plooien' en een dualistische verhouding tussen regering en parlement, die er borg voor staat dat niet alleen de wil van de meerderheid, maar ook die van de minderheid verdisconteerd wordt in het compromis. Men wordt gedwongen met elkaar rekening te houden. Juist dan is democratie meer dan wat er gebeurt in formele raden, ambten en organen.

10 Het openbaar bestuur kent in de Weberiaanse opvatting spanningsvelden tussen vier vereisten: democratie, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, en integriteit. De mate waarin politici, bestuurders en overheidsorganen erin slagen in dit spanningveld legitimiteit te behouden, bepaalt in hoeverre de democratische bestuursbeginselen gewaarborgd zijn en blijven. Dit impliceert betrokkenheid van de bestuurders, participatie en inspraak van burgers, en de mogelijkheid tot beroep bij de rechter. Wet en recht – een weerspiegeling van de dominante normen en waarden in een samenleving die burgers beschermen tegen overheidswillekeur – vormen de belangrijkste toetssteen voor het handelen van gezagsdragers en perken hun macht in. Doeltreffendheid van het openbaar bestuur gaat over effectiviteit en is nauw verwant met doelmatigheid. Integriteit gaat over de onkreukbaarheid van de bestuurders die niet ten eigen bate gebruik mogen maken van hun machtspositie. Kortom, de organisatie en uitvoering van het openbaar bestuur zijn een reflectie van de maatschappij – de daar aanwezige spanningen en conflicten inbegrepen.

De endogene staatsvormingsfactoren onderstrepen dat voor legitiem staatsgezag wederkerigheid nodig is in de gezagsrelatie tussen burger en staat. Bovendien past het in een dergelijke benadering niet dat groepen of partijen worden uitgesloten, zoals in het Afghaanse geval de Taliban, het Haqqani netwerk en de HiG. Ze weken uit en kregen vooral vanuit (of via) Pakistan directe en indirecte steun om hun verzet voort te zetten. Hieruit blijkt dat een stabiele Afghaanse staat niet haalbaar is zonder medewerking van Pakistan, dat echter zelf instabiel is door grote interne verschillen. Het bevestigt dat een gewapende interveniënt zich dient te richten op de endogene èn exogene factoren en zich niet kan beperken tot de geïntervenieerde staat: het gaat om het stabiliseren van de geïntervenieerde staat en de regio waarin die staat ligt. Dit is een lang proces en de crux van duurzame staatsvorming in een fragiele staat.

9.5 Enige geleerde lessen

De afstemming van militaire actie op politieke doelen is een zeer ingewikkelde opgave, zowel binnen een multinationale coalitie, als tussen de interveniënt, hulporganisaties en de regering van de geïntervenieerde staat, alsook met de belangrijkste spelers uit de regio van de geïntervenieerde staat. De interveniënt moet in staat zijn deze afstemming tot een werkbaar, geïntegreerd geheel te maken. Daarbij dient hij een zo groot mogelijk vertrouwen te geven aan het legitieme en breed gedragen leiderschap en het ownership van de geïntervenieerde fragiele staat.

Bij de planning en uitvoering van de interventie speelt enerzijds de uitdaging van de integratie van de belangrijkste actoren (militairen, diplomaten, ontwikkelingswerkers en de vertegenwoordigers van de te interveniëren staat) en anderzijds het probleem van het opereren in coalitie- of alliantieverband. De zendende naties leggen beperkingen op aan hun troepen en het gebruik van hun middelen om zo concessies af te dwingen die de politieke weerstand in eigen land tegen deelname aan een war of choice weg moeten nemen en daarbij zowel nationaal als internationaal een zo groot mogelijk (diplomatiek) gewin zeker te stellen. Dientengevolge is de flexibiliteit van de interventiemacht vaak beperkt. Juist om in te kunnen spelen op de zich ontwikkelende situatie en het stimuleren van duurzame stabiliteit te kunnen garanderen, is een zo groot mogelijke flexibiliteit en vrijheid bij de interveniërende coalitie vereist. Beperkende mandaten leiden dikwijls tot een situatie waarin het niet mogelijk is om snel tactische beslissingen te nemen. Juist het vasthouden en benutten van het momentum in de korte windows of opportunity is van cruciaal belang voor een principal mediator in een war amongst the people en om de staatsvormingsdoelstellingen te kunnen behalen.

Men zou kunnen veronderstellen, dat de rol van principal mediator beter zou kunnen worden overgelaten aan de Verenigde Naties. Deze is niet direct verbonden met het belang van individuele staten zoals dat bij de interveniënt het geval zal zijn. Maar VN-missies ontberen vaak voldoende geavanceerde troepen en smart power middelen. Het mandaat biedt daarenboven in veel gevallen onvoldoende ruimte om de situatie naar de hand te zetten. Naar mate er meer en directere belangen van een of meerdere landen in het spel zijn, zullen andere

landen trouwens minder geneigd zijn troepen en middelen zonder voorwaarden vooraf ter beschikking te stellen aan de VN. De alternatieve beschikbaarstelling aan een coalition of the willing is eveneens discutabel. In interventies met een war of choice karakter, is deelname veelal meer politiek en symbolisch de aard. Dit uit zich in caveats en de tekortschietende kwaliteit van de deelname. Het is overigens aan de lead nation om leemtes op te vullen, en aan de zendende naties om af te vragen hoe transparant te zijn in de democratische besluitvorming over de beschikbaarstelling. In voorbereiding op en tijdens met name de inval en het afdwingen van de negatieve vrede kan naar buiten gelden: lippen op elkaar. Na afloop kan vervolgens invulling worden gegeven aan de verantwoordingsplicht ten opzichte van politiek en samenleving in de zendende staten.

De inval en het directe vervolg daarop zijn een militaire operatie impliceren, maar deze staat deze niet op zichzelf. Zowel in de planning als in de uitvoering moet steeds met het verdere verloop en de eigenlijke (politieke) doelstelling rekening worden gehouden. Er moet op worden geanticipeerd, waardoor de regels van de militaire logica vaak ondergeschikt moeten worden gemaakt aan de langere termijn staatsvormingsdoelstellingen. De vraag is derhalve hoe bij de aansturing van de inval en het afdwingen van de negatieve vrede, integratie tussen de militaire, diplomatieke en staatsvormingsdoelstellingen plaats kan vinden. Hier is geen eenduidige oplossing voor. Het verdient aanbeveling dit nader te onderzoeken. Het drie surges model zoals dat in 2009 in Afghanistan werd geïntroduceerd lijkt hiervoor perspectief te bieden, te meer omdat in een dergelijke benadering het vaak doctrinaire onderscheid vervaagt tussen stabilisatie door militairen en ontwikkeling door ontwikkelingswerkers en diplomaten. Door de integratie van planning, uitvoering, middelen en mogelijkheden loopt dit natuurlijker in elkaar over. Bovendien biedt deze geïntegreerde aanpak de mogelijkheid voor met name ontwikkelingswerkers en diplomaten om in een zo vroeg mogelijk stadium bij de stabilisatie en ontwikkeling van de geïnterveniëerde staat betrokken te zijn – ook als de situatie nog niet veilig en stabiel genoeg is voor het doorvoeren van lange termijn ontwikkelingsdoelstellingen. In het verlengde hiervan is het aanbevelingswaardig de opleiding en training van militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers beter en nadrukkelijker op elkaar af te stemmen en waar mogelijk ook te integreren.

Een andere geleerde les is om bij de planning en uitvoering van een militaire inval niet te zeer vast te houden aan het militair-operationele principe van eenhoofdige (militaire) leiding. Immers, alles wat in de inval kapot wordt gemaakt, moet de interveniënt ook weer zo spoedig mogelijk herstellen nadat de negatieve vrede bereikt is opdat het staatsvormings- en het vredesproces van de grond kan komen. Als het om het herstellen van infrastructuur gaat, is dit een praktisch en meestal oplosbaar probleem. Als het om het herstellen van vertrouwen gaat, is dit een groot en minder oplosbaar probleem. Bij de planning en uitvoering van de inval dient dus nadrukkelijk geanticipeerd te worden op de staatsopbouw of hervorming die daarna nodig is om er een succes van te maken. Daarom verdient het de aanbeveling om doctrines, structuren en aansturing van militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers die betrokken zijn bij de gewapende interventies expliciet op elkaar af te

stemmen en zo spoedig mogelijk ook die van het openbaar bestuur van de geïntervenieerde staat. Het initiatief van USIP en PKSOI om tot 'Guiding Principles for Stabilization and Stability Operations' te komen (zie hoofdstuk 7) verdient navolging en verdere uitwerking.

Interventies in fragiele staten kunnen moreel gerechtvaardigd zijn. De realiteitszin van de interveniënt mag echter niet gehinderd worden door de eigen culturele en retorische idealen van democratie. Om de staatsvormingsdoelstellingen te halen is diepgaande kennis van cultuur, maatschappij en samenleving essentieel voor het bepalen van de strategie en het beleid alsook bij alle beslissingen die worden genomen. De volkswil kan daarbij op vele en verschillende manieren tot uiting worden gebracht. Concrete en directe hulp van buitenstanders bij democratisering helpt in staten die ontwikkeld zijn, een geletterde bevolking hebben met een grote middenklasse en al stappen op weg naar democratie hebben gezet – zoals Japan en Duitsland na de Tweede Wereldoorlog – of wellicht in een fragiele staat die succesvol en blijvend de tweede fase van het staatsvormingsproces is ingegaan.

Het is problematisch als de bevolking van de geïntervenieerde staat het vertrouwen in de goede intenties van de interveniënt verliest, bijvoorbeeld door overmatig gebruik door de interveniënt van geweld en het denken in termen van 'vriend en vijand' waardoor hele groepen in het land worden buitengesloten. Uiteindelijk is het opbouwen van een democratische cultuur de grootste uitdaging. Het is daarom, in het kader van duurzame stabilisatie, van groot belang compromissen tussen groepen na te streven en te handhaven om tot een zo rechtvaardig en evenwichtig mogelijke samenleving te komen waarin groepen respect voor elkaar tonen en niet vernederd worden. Voor dit 'Do No Harm' principe is vertrouwen in elkaar nodig, wat geen sinecure is in staten die lang geteisterd zijn door intractable conflict en oorlog.

Een zo groot mogelijk aantal mensen moet de vruchten plukken van de interventie door vredesdividend te stimuleren. Dit betekent dat vooral ingezet moet worden op duurzame en diepte investeringen in die regio's die relatief rustig zijn. Het heeft de voorkeur om een nationale inktvlekstrategie te volgen. Hiervoor is het nodig dat deelnemers aan een interventie niet denken vanuit het eigen belang maar vanuit het interventiebelang. Het ownership over het staatsvormingsproces wordt daarmee gestimuleerd door de steun onder een zo klein mogelijk aantal voorwaarden te geven en direct aan de regering van de geïntervenieerde staat en de bevolking ten goede te laten komen. Tastbaar korte termijn succes van de eigen nationale bijdrage door de interveniënt is dan weliswaar minder duidelijk aantoonbaar, maar het draagt wel bij aan het behalen van de interventiedoelstellingen.

De economie van de fragiele staat moet uit het slop worden gehaald. Economische hulp kan daarbij behulpzaam zijn, waarbij zowel hulpprogramma's nodig zijn die inzetten op de ondernemerzin als programma's die de posities van de armsten verbeteren. Hiervoor is goede kennis van de kansen en mogelijkheden in de dominante sectoren van de economie nodig – juist ook in de voorbereiding en uitvoering van de militaire inval om de vitale infrastructuur zo veel mogelijk in tact te laten. Tevens dient de 'tweede' (illegale) economie te worden

uitgebannen. Het aanpakken van de corruptie betekent ook dat de afhankelijkheid van de patrimoniale orde doorbroken moet worden.

Om te voorkomen dat grote sommen geld uit de tweede economie permanent het land verlaten, en dus tot een negatieve ontwikkelingsspiraal leiden, verdient het aanbeveling te bezien hoe de eerder illegaal verdiende gelden alsnog legaal ten behoeve van de economie van de zich ontwikkelende fragiele staat kunnen worden aangewend. Hiervoor is een internationale aanpak noodzakelijk waarbij de tegoeden van de patrimoniale orde in het buitenland niet alleen worden bevroren maar ook terugstromen ten behoeve van de duurzame ontwikkeling van de staat en de economie. Interne audits door auditors uit het openbaar bestuur van de geïntervenieerde staat en externe audits door (forensic) auditors van de interveniënt en van onafhankelijke organisaties zoals de Verenigde Naties en de Wereld Bank helpen om dit proces in goede banen te leiden.

Als laatste dient de interveniënt een zo breed mogelijk gedragen staatsvormingsproces te stimuleren waarbij in beginsel geen groepen worden buitengesloten. Gegeven de territoriale integriteit van de geïntervenieerde fragiele staat en de heterogeniteit van de subeenheden, moet de nieuw te installeren regering de instemming en legitimiteit van de (duidelijke) meerderheid van de bevolking weten te genereren om staatsvorming mogelijk te maken. Het gevolg hiervan is dat alle groepen bereid moeten zijn af te zien van de voortzetting van de strijd en tevens bereid moeten zijn geschillen vreedzaam op te lossen. Gematigden, en vooral extremisten, moeten radicalisme en geweld afzweren en openstaan voor verzoening. Maatschappelijke verhoudingen worden stabiel als het voorgaande conflict openlijk erkend en bijgelegd wordt, en er een gezamenlijk streven is – ook uit angst voor de gevolgen van het opnieuw uitbreken van geweld – naar een functionerende staat. Dit hoeft geen eenheidsstaat te zijn, en kan dat vaak ook niet zijn. Vaak is een vorm van regionale autonomie een voorwaarde. Voorkomen dient te worden dat militante tegenstanders zullen proberen het staatsvormingsproces te saboteren, de banden tussen de interventiemacht en de (interim-) regering te doorbreken en het draagvlak van de interventiemacht in de zendende naties te ondergraven. De symboliek van de daad is soms belangrijker dan het fysieke effect van een actie. Op het moment dat het draagvlak in de zendende naties of van de burgers in de geïntervenieerde staat afslijt, wordt ook de steun voor het staatsvormingsproces discutabel en daarmee het succes van de interventie.

9.6 Tot slot: de toekomst

Voor de Afghanen en hun Amerikaanse bondgenoot ziet de toekomst er niet goed uit. Elf jaar na het begin van de interventie is de veiligheidssituatie slechter geworden. Basisveiligheid voor de bevolking lijkt een droom, net als een geweldsmonopolie bij de staat. Vanuit een praktisch en realistisch perspectief lijkt het thans niet mogelijk binnen afzienbare tijd (in enkele jaren) een functionerende staat op te bouwen. Zijn de doelstellingen van de interventie die verder gaan dan de vernietiging van de basisstructuur en de leiding van Al Qa'ida, onbereikbaarder dan ooit?

De belangrijkste tegenstanders van de door de Verenigde Staten geleide gewapende interventie dringen inmiddels verder Afghanistan binnen en maken Kaboel onveilig. Ze tonen aan veel manoeuvreerruimte te hebben. De ogenschijnlijk steeds sterkere positie van de tegenstanders van het huidige staatsvormingsproces (die onderling de rijen overigens zeker niet gesloten hebben) en de liquidatie van een groeiend aantal bestuurlijke kopstukken, kunnen de herijking van de posities van gesegmenteerde en verzuilde bevolkingsgroepen versnellen.

President Obama verklaarde de afgelopen jaren meermalen dat doorgaan om van Afghanistan een stabiele, functionerende staat te maken de enige optie is, zij het dat dit niet langer met militaire middelen zou geschieden. Hij bedoelde, in navolging van veel counterinsurgency-specialisten, dat het zinloos is met geweld een opportunistisch overheersend regime in stand te houden waar de Afghaanse bevolking zich steeds meer van afkeert. In de huidige, formeel gezien centralistische staat wordt echter een deel van de rahbars[11] met hun patrimoniale netwerken geaccommodeerd; de niet-geaccomodeerden kunnen niet anders dan zich verzetten. Er bestaat met andere woorden grote, van binnenuit komende instabiliteit. In de huidige staatsvorm heeft het parlement geen dempend effect en de ministers en de president zijn geen verantwoording verschuldigd aan de volksvertegenwoordiging.

De complexe bevolkingsstructuur en de gecompartimenteerde geografie van Afghanistan stellen eisen aan de staatsvorm. Het is twijfelachtig of een eenheidsstaat een structurele oplossing biedt c.q. een eenheid (solidariteit) in verscheidenheid (identiteit) verschaft. De huidige presidentiële staatsvorm blijkt ongeschikt omdat de macht te veel bij een van de rahbars of een van de groepen wordt gelegd, wat verzet bij de anderen oproept. De (belangrijke) groepen zouden echter gecommitteerd moet worden in het vormen van eenheid en met de beoogde staatsvorm een verdeling van de macht moeten voorstaan die tot een 'win-win'-situatie zou leiden. Theoretische mogelijkheden zijn dan, zoals we hebben gezien, een federatie, een confederatie en een eventuele andere decentrale staatsvorm.

In de huidige samenstellende gebieden van Afghanistan heersen de rahbars. In de praktijk bestaat zowel een zekere eenheid alsook autonomie. Indien de theorie van Tilly gevolgd wordt, zouden de sterkste en machtigste rahbars als stationary bandits in een versneld staatsvormingsproces geaccommodeerd moeten worden. In een confederatie zou er dan een redelijk grote mate van vrijblijvendheid bestaan om zich aan te sluiten of uit te treden. Daarmee wordt het ene instabiele systeem vervangen door het andere. In een federatieve staatsvorm bestaat er meer eenheid omdat de samenstellende delen verplicht zijn zich aan de bepalingen, verplichtingen en beperkingen te houden zoals die zijn vastgelegd in de

11 Rahbars vormen de machtigste groep van de archetypen van de commandantenklasse (de Afghaanse krijgsheren). Ze zijn vooral actief op het politieke niveau en acteren als politiek- of partijleider. Ze zijn vaak actief als parlementslid, minister of staatssecretaris. Voorbeelden van rahbars zijn Abdul Rasul Sayyaf (Ittehad-e Islami), Gulbuddin Hekmatyar (Hezb-e Islami), Burhanuddin Rabbani (Jamiat-e Islami – Rabbani werd op 20 september 2011 vermoord), Abdul Karim Khalili (Hezb-e Wahdat) en Mullah Omar (Taliban). Zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.1.3.

grondwet en in nationale wetten. Een federatie is stabieler dan een confederatie omdat afsplitsing in beginsel verboden is. Er zijn diverse mogelijkheden om een federatie in te delen en in te richten. Vanwege de geografie van het land en de aard van een federatie, zullen de federatieve deelstaten overlappen met de gebieden waarin de rahbars de dienst uitmaken. Daarmee zou ook het fragiele evenwicht tussen de rahbars blijven bestaan omdat in feite de macht van de rahbars geïnstitutionaliseerd wordt.

De opgave waarvoor Afghanistan bij de invoering van een federatie staat, is dat een aantal compartimenten van het land overwegend autonoom zijn qua inkomsten en uitgaven maar zich solidair verklaren met de delen van het land die dat niet zijn. Dit houdt in dat de federatie overwegend middelen verzamelt en deze verdeelt over de deelstaten. In het licht van de recente lange periode van oorlog en (intractable) conflict, de heterogeniteit van het land en de patrimoniale aard van de maatschappij, is het niet realistisch te verwachten dat de rahbars hun macht binnenkort aan banden laten leggen. Dit te meer daar de interveniënten (ISAF en OEF) de enigen zijn die hen in beginsel zouden kunnen ontwapenen, daar duidelijk niet de wil toe hebben en hebben aangekondigd zich spoedig terug te trekken. De geografie en de autonomie van de gebieden en de grote voorraden aan wapens en munitie van de rahbars, alsmede hun financiële vermogens (vooral vergaard in de narco-economie) maakt hen zo machtig waardoor bovendien het overdragen van de macht van de rahbars zonder gezichtsverlies niet mogelijk is.

Volgens de theorie van Lijphart zou een parlementaire consensusdemocratie voor de hand liggen. Afghanistan heeft echter nauwelijks enige ervaring met een partijpolitieke cultuur. De patrimoniale structuren zijn krachtig en alomvattend, en de rechtsstaat staat nog niet in de kinderschoenen. Bovendien, zullen voor de invoering van een dergelijk vertegenwoordigend staatssysteem de partijen opnieuw, maar dit keer alle partijen, bereid zijn om de tafel te gaan zitten? Gegeven de huidige verdeeldheid en de polarisatie tussen de Afghaanse staat en de Taliban, het Haqqani-netwerk en de HiG, is dit momenteel slechts een theoretisch alternatief.

Verdergaande decentralisatie lijkt voorlopig dan ook het enige werkbare alternatief. De Afghanen kunnen, als ze dat willen, in theorie nog steeds tot een vruchtbaar staatsvormingsproces komen en een staat vormen waaraan alle groepen zich committeren. Als ze daartoe niet besluiten, zijn er extra redenen voor de interveniënt om het land geheel of gedeeltelijk te verlaten, hetgeen zij om binnenlandspolitieke redenen toch al wensen. Wat er dan nog rest is humanitaire noodhulp en opvang van vluchtelingen van het onvermijdelijk oplaaiende geweld en een hernieuwde gewapende krachtmeting tussen de belangrijkste groepen. Een dergelijke uitkomst was niet de bedoeling van de interventie.

De vraag blijft dus bestaan, hoe de Verenigde Staten en hun medestanders de Afghaanse bevolking alsnog kunnen helpen een stabiele staat op te bouwen. In deze studie is aangetoond, dat het antwoord op die vraag nog niet is gevonden. Gesuggereerd wordt grondwetswijzigingen door te voeren die leiden tot een meer ceremonieel staatshoofd, een premier

diedirectverantwoordingaflegtaanhetparlementdatwordtgevormddoorafgevaardigden vanuit politieke partijen, gouverneurs die (indirect) gekozen worden en provinciale raden die controlerende en bestuurlijke bevoegdheden krijgen. Indien Afghanistan tegelijkertijd niet structureel decentraliseert, stabiliseert en de principes van functioneel openbaar bestuur institutionaliseert is dat, naar men moet vrezen, de opmaat naar een volgende burgeroorlog en grote regionale instabiliteit.

Bijlage A:

Staatvormingsactiviteiten in de periode 1900-1992

Doel van deze bijlage is inzicht te geven in de historische context van de huidige staatsvormingsactiviteiten en het ontluikende staatsvormingsproces sinds het ontstaan van de Afghaanse staat. De periode van 1901 tot 1992 wordt beschouwd aan de hand van een indeling in drie periodes: de botsing tussen de modernisten en traditionalisten (1901-1929), de Muhammadzai-dynastie (1929-1978) en de communistische periode (1978-1992). In de drie periodes kwamen in totaal zes Afghaanse grondwetten[1] tot stand; vijf werden om uiteenlopende redenen niet geheel uitgevoerd. De beschouwing van de ontwikkelingen in de grondwetten geeft inzicht in het functioneren van staat en samenleving: het is illustratief voor de wijze waarop de maatschappij worstelt met traditie, geloof en modernisering. Wijzigingen in de grondwetten maken de maatschappelijke veranderingen en daarmee in de interne dynamiek van het land begrijpelijk. Ze geven ook inzicht in de worsteling van de staat met het vestigen van een centraal gezag, oftewel het falen van de inspanningen eenheid in het land te bewerkstellingen en, vanuit Tilly's theorie, te komen tot bestendiging van de tweede fase van het staatsvormingsproces.

Botsingen tussen modernisten en traditionalisten: 1901-1929

De eerste periode omvat vier regeringsperiodes: Abdul Rahman Khan (1880-1901) onder wie de soevereiniteit tot stand kwam, Habibullah (1901-1919) die het land verder probeerde te moderniseren, Amanullah (1919 – 1929) die Afghanistan onder het Britse juk vandaan wist te krijgen wat gevolgd werd door de kortstondige, mogelijk te verwaarlozen, heerschappij van Tadzjiek Habibullah Kalakani (1929).

Onder Abdul Rahman Khan (1880-1901) kwam de interne soevereiniteit van de Afghaanse staat tot stand (Vogelsang 2002, 263-270, Dupree 2010 [1973], 417-429). De 'ijzeren emir' volgde een politiek van 'intern imperialisme': het met geweld opleggen van het centraal gezag aan de verschillende volken binnen de grenzen van het land. Opstanden en opstandige bewegingen werden met harde hand bedwongen door een groot en staand leger.[2] Groepen Pashtunen werden gedwongen te verhuizen van het (onvruchtbare, arme) zuiden naar het noorden en noordoosten van het land, waar de lokale bevolking hardhandig goede, vruchtbare grond werd afgenomen ten behoeve van deze Pashtunen. Een deel van de bevolking uit de noordelijke helft werd gedwongen zich in andere delen van het land te vestigen. Met een verdeel-en-heerspolitiek in combinatie met een autocratisch systeem, probeerde Abdul Rahman Khan het patrimonialisme in het land te doorbreken, de rol van de conservatieve geestelijkheid terug te dringen en krachtig greep op het land te krijgen. Hij verdeelde het land daartoe in een aantal provincies en schafte de erfopvolging van de provinciale gouverneurs af (Dorronsoro 2005, 26). Hij smeedde enige eenheid door in te spelen op de

1 Een grondwet is een schriftelijk vastgelegde constitutie. Een constitutie is een product van modern denken, een codificatie van normen en waarden die een samenleving reguleren. De constitutie erkent de grondrechten van burgers en de organisatiestructuur van een land. Het regelt de organisatie van de overheid, welke mechanismen de wetgevende macht heeft om de uitvoerende macht te controleren, wat de rol is van de rechterlijke macht en op welke manier de macht binnen de overheid is verdeeld tussen centrale en decentrale organen. Dit is de belangrijkste bron van het staatsrecht. Niet-vastgelegde constituties worden gevormd door wetten, gewoonterecht en rechtspraak.

2 Het leger was zo'n 43.000 man sterk bij het aantreden van Abdul Rahman Khan; toen hij stierf in 1901 was het gegroeid naar zo'n 100.000 man (Dorronsoro 2005, 28).

anti-Britse gevoelens en de islam. In 1901 stierf hij en liet een redelijk ontwikkeld centraal gezag achter.

Abdul Rahman Khan's zoon, Habibullah, werd in 1901 uitgeroepen tot de nieuwe emir (Vogelsang 2002, 273-275, Rasanayagam 2005, 15-17, Barfield 2010, 175-181, Dupree 2010 [1973], 430-440). Hij wilde het moderniseringsproces voortzetten dat onder zijn vader met harde hand was ingezet. Dit uitte zich in geldverslindende projecten waar het land en de samenleving eigenlijk nog niet aan toe waren, maar die wel noodzakelijk waren voor de opbouw van een moderne staat. Zo werd de eerste waterkrachtcentrale gebouwd, kwam er een telefoonverbinding tussen Kaboel en Jalalabad (het winterverblijf van de emir en zijn familie) en werd modern, op Westerse leest geschoeid, onderwijs ingevoerd. Echter, de aanhangers van de conservatieve, islamitische staat wonnen terrein toen de conservatieve geestelijkheid enkele voorrechten terugkreeg waardoor de modernisering tot stilstand kwam.

In 1907 kwam de zogenaamde Great Game tussen de Britten en de Russen met de Anglo-Russische entente van Sint Petersburg ten einde, waarbij Rusland erkende dat Afghanistan binnen de Britse invloedssfeer lag (Vogelsang 2002, 270-272, Dupree 2010 [1973], 433-434). De Afghanen zelf werden hierin niet gekend: zij ervoeren, zoals zo vaak in hun geschiedenis, dat belangrijke besluiten over hun hoofden heen werden genomen. De anti-Britse gevoelens werden stevig aangewakkerd. Habibullah werd, onder nooit opgehelderde omstandigheden, in 1919 vermoord – misschien in opdracht van zijn broer Nasrullah Khan, die een groot voorstander was van oorlog met de Britten.[3] De broer van de emir slaagde er echter niet in de troon te bestijgen. De derde zoon van Habibullah, Amanullah, die de staatskas in Kaboel beheerde, beloofde de soldaten meer soldij en liet zijn oom Nasrullah arresteren – hij pleegde dus de facto een coup.

Amanullah (1919 – 1929) beloofde de bevolking volledige politieke onafhankelijkheid van het land en grondige bestuurlijke en maatschappelijke vernieuwingen. Hij liet zich gedurende zijn regeringsperiode inspireren door het Turkije van Atatürk en het Iran van Reza Shah (Vogelsang 2002, 275-282, Rasanayagam 2005, 17-22, Dupree 2010 [1973], 441-453). Hij speelde hoog spel door van de Britten te eisen dat hij een zelfstandig buitenlandbeleid kon voeren. De Britten weigerden: in mei 1919 brak de Derde Anglo-Afghaanse oorlog uit langs de grens met Brits-Indië. De Britten hadden na de slopende strijd in de Noord-Franse en Belgische loopgraven geen behoefte aan een nieuwe langdurige oorlog. Er waren kleine schermutselingen, waarbij ook vliegtuigbombardementen op Jalalabad en Kaboel werden uitgevoerd. Een wapenstilstand volgde al snel. In 1921 tekende Amanullah een verdrag met Groot-Brittannië waardoor volledige onafhankelijkheid en daarmee volledige soevereiniteit een feit werd (Barfield 2010, 181-182). In één klap was Amanullah de nationale held; namelijk als degene die onder het gehate Britse juk uit wist te komen. Dit ging echter wel ten koste

3 Tijdens de Eerste Wereldoorlog volgde Habibullah een neutrale koers, al waren de meningen binnen zijn familie hierover verdeeld – zijn patrimoniale achterban en grote delen van de bevolking wilden de Britten de oorlog verklaren (Dupree 2010 [1973], 434-435). De kloof tussen Habibullah en de bevolking werd nog groter toen de Britten bleven weigeren de Afghanen zeggenschap over hun eigen buitenlandse politiek te geven, een situatie die was ontstaan tijdens de Tweede Anglo-Afghaanse oorlog (1879-1881).

van grote Britse donaties aan de Afghaanse economie. Gedreven door zijn zelfvertrouwen, het opkomende nationalisme en het panislamisme[4] in de regio, durfde hij het aan de modernisering van de traditionele staat op gang te brengen (Roy 1990, 65-68). In 1922 werd een eerste stap in de richting van machtenscheiding gezet door de financiën van de koninklijke familie en die van de staat te scheiden (Dorronsoro 2005, 26). Dit initiatief werd aangevuld met de introductie van modern onderwijs en de oprichting van een bestuursacademie, gevolgd door een militaire academie.

De eerste grondwet, waarbij de macht van de staat beperkt werd, kwam in 1923 tot stand. De macht van het staatshoofd werd aan banden gelegd door de installatie van bestuurlijke instituties, zoals een Ministerraad, een Raad van State en onafhankelijke rechtbanken (Vogelsang 2002, 278-280, Yassari en Saboori 2006, 175-177). Hieraan werden spoedig andere wetten toegevoegd, waaronder de Strafwet en de Wet Regeling Militaire Dienst. Bovendien probeerde Amanullah het heersende patrimoniale systeem te doorbreken door ambtenaren meer te selecteren op kwaliteit dan op afkomst (Dorronsoro 2005, 26-27). Het waren aanzienlijke moderniseringen, die soms conflicteerden met de sharia. Zo was het revolutionair dat, in tegenstelling tot wat in de islam en sharia geregeld is, mannen en vrouwen als gelijkwaardig werden beschouwd. Deze bepalingen in de nieuwe grondwet zetten vooral kwaad bloed onder conservatieve geestelijken (Vogelsang 2002, 280-282, Dorronsoro 2005, 35-36) en leidden tot diverse opstanden onder leiding van fanatieke en conservatieve religieuzen (traditionalisten en islamisten[5]). Er was niet alleen sprake van religieus georiënteerd verzet, maar ook van een etnisch machtsconflict onder de Pashtunen, dat mogelijk werd gestimuleerd door de Britten (Dupree 2010 [1973], 449). Amanullah (een Durrani, Barekzai, Muhammadzai Pashtun) kreeg als gevolg van vooral dit etnische conflict te maken met zwaar verzet onder de Ghilzai Pashtunen in Zuidoost–Afghanistan, dat culmineerde in de zogenaamde Khost-rebellie van 1924 (Barfield 2010, 183-188).

Ondanks de groeiende tegenstand bleef de positie van Amanullah sterk. In 1926 probeerde hij zijn machtige positie te bestendigen door zichzelf tot koning uit te roepen.[6] Hij was de eerste Barekzai-leider die koning was; voordien was de titel voorbehouden aan de Popalzai, die het land tot het begin van de negentiende eeuw regeerden. De spanningen in het land namen echter steeds verder toe. Koning Amanullah continueerde zijn moderniseringsplan. Geïnspireerd door zijn werkbezoeken (Amanullah bleef maar liefst een half jaar weg uit Afghanistan) aan met name het Turkije van Atatürk besloot hij ondermeer de Hedjab-ver-

4 Een krachtig vernieuwingspad was het panislamisme dat kon rekenen op vele aanhangers in met name de Franse, Britse en Russische imperia. Panislamisme is een vorm van mobilisatie van moslimsolidariteit. Met de verbreiding van moderne communicatiemiddelen werden de contacten binnen de islamitische wereld geïntensiveerd. In Afghanistan zijn Said Jamaluddin Afghani en Mahmud Beg Tarzi de belangrijkste panislamistische denkers. Zie verder Keddie 1983.

5 Islamisme is een politieke ideologie die voortvloeit uit een strikte (conservatieve, letterlijke en literalistische) interpretatie van de Koran en de Hadith (islamitische overleveringen). Islamisten willen de staatshuishouding door middel van shariawetgeving in overeenstemming met de Koran brengen en zijn tegen de scheiding van geloof en staat.

6 Vóór Amanullah noemden de Afghaanse staatshoofden zich 'emir'. Amanullah noemde zich sinds 1926 'shah', koning. Emir is volgens de religieuzen een nederige betiteling tegenover 'God almachtig'; 'koning' is volgens hen een arrogante betiteling voor een sterveling.

plichting[7] af te schaffen. Dit werkte als katalysator voor zijn conservatieve tegenstanders, die vooral de islam gebruikten om de bevolking te overtuigen van de wenselijkheid om de koning af te zetten.[8] Een fatwa-e kufr (fatwa voor afvalligen) werd tegen de koning uitgesproken, waardoor eind 1928 zijn positie onhoudbaar werd: Amanullah's doelstellingen bleken te radicaal voor zijn tijd. De fatwa was als een 'onomkeerbare oproep' en gold als rechtvaardiging voor een gewapende opstand die Amanullah zijn troon kostte (Barfield 2010, 188-193).

Habibullah Kalakani verdreef Amanullah Shah tijdens de burgeroorlog in januari 1929 door gebruik te maken van de chaos in de burgeroorlog en mogelijk met geheime Britse steun (Barfield 2010, 193-195). Zijn troonsbestijging maakte een einde aan de burgeroorlog en doorbrak, kortstondig, de twee eeuwen durende heerschappij van de Pashtunen (Roy 1990, 62-65, Vogelsang 2002, 282-284, Dupree 2010 [1973], 453-457). Kalakani kroonde zichzelf tot emir en noemde zich Habibullah Ghazi, wat staat voor 'Habibullah, de overwinnaar van de strijd tegen de ongelovigen in de Heilige Oorlog'. Zijn elitaire tegenstanders, die lang de scepter zwaaiden in Kaboel, noemden hem echter kleinerend bacha-e saqqaw (zoon van een waterdrager). Als conservatief verklaarde hij, direct nadat hij aan de macht was gekomen alle moderniseringswetten en regels van zijn modernistische voorganger nietig. Vrouwen moesten zich weer sluieren, scholen en rechtbanken werden weer geleid door geestelijken en de dienstplicht werd afgeschaft. Ondanks het feit dat hij alles in de oude situatie terugbracht, werd hij vanwege zijn Tadzjiekse afkomst als staatshoofd niet geaccepteerd. Vooral de Pashtunen spanden tegen hem samen. Na negen maanden werd hij afgezet door Nader Khan (Pashtun, Durrani, Barekzai, Muhammadzai), een charismatische legercommandant en held uit de Derde Anglo-Afghaanse oorlog (Wolpert 1982, 101-102, Barfield 2010, 195-197). Kalakani en zijn medestanders werden op 3 november 1929 opgehangen. Hun lijken bleven dagenlang hangen, zodat iedereen kon zien hoe het met bacha-e saqqao was afgelopen (Vogelsang 2002, 282-283, Dupree 2010 [1973], 459). De dood van de niet-Pashtun leider vormde, achteraf, het begin van steeds ernstiger wordende etnische tegenstellingen.

De Muhammadzai-dynastie: 1929-1978

De tweede periode, die van de Muhammadzai dynastie, kent vier regeringsperiodes: Nader Shah (1929-1933), de twee periodes in de lange regeerperiode van Zaher Shah (1933-1963; 1963-1973) en tenslotte de regering van President Mohammed Daoud (1973-1978) – die eerder ook premier was onder Zaher Shah.

7 Hedjab is het islamitische kledingvoorschrift voor vrouwen (en voor mannen). In dit geval gaat het om het dragen van een burqa (in Afghanistan bekend als de chadori).

8 De Afghaanse historicus Seddiq Farhang schrijft in Afganistan dar pandj qarn-e akhir (deel 3, p. 525, vertaling S. Azizzada): "De opstand van de Mangal-clan in samenwerking met andere stammen uit het zuiden, zoals de Ahmadzai, Zazai en Sulimankhail duurde van begin tot eind 1924. De leiders van deze opstand waren mullah Abdullah, alias 'mullah-e lang' en zijn bondgenoot mullah Abdul Rashid (...). Ze hielden in de ene hand de Koran en in de andere hand de 'Strafwet', die zojuist bij de rechtbanken was ingevoerd, en vroegen aan de bevolking: 'In welk boek geloven jullie?' Natuurlijk gaf de bevolking aan dat ze loyaal waren aan het heilige boek de Koran. Toen vroegen de mullahs de bevolking om tegen Amanullah Shah en zijn hervormingsprogramma's in opstand te komen."

Onder Nader Shah (1929 – 1933) – een conservatieve telg uit de Muhammadzai sub-stam – werd in 1931 een nieuwe grondwet opgesteld die gebaseerd was op de Hanafi-sharia (Yassari en Saboory 2006, 175-176).[9] De grondwet legde de macht vrijwel volledig bij de koning, die er alles aan deed om de interne stabiliteit te bewaren en daarmee zijn heerschappij zeker te stellen (Barfield 2010, 198-199, Dupree 2010 [1973], 464-471). Ondanks het feit dat Afghanistan officieel een constitutionele monarchie was, hadden de geestelijken in de praktijk grote invloed, omdat alle wetgeving aan de sharia getoetst moest worden. Dit paste in de verdeel-en-heersstrategie van Nader Shah, waarbij moderniseringen mogelijk waren en de geestelijkheid te vriend werd gehouden. De positie van de vrouw ging terug naar de oude situatie: het dragen van hedjab-kleding werd verplicht gesteld en onderwijs voor meisjes werd afgeschaft. Stammenleiders en andere conservatieve voormannen kregen weer zeggenschap over de milities, die ze overigens wel moesten kunnen overdragen aan het Afghaanse leger indien daarom werd gevraagd. Het provinciale karakter van de Afghaanse politiek werd onderstreept, waarbij een balans werd gevonden in de machtsverdeling tussen de koning en de traditionele leiders. Omdat niet aan bestuursvernieuwingen voorbij kon worden gegaan leidde de situatie tot grote ontevredenheid onder vooral modernisten en intellectuelen. Een ongeorganiseerd, individualistisch verzet ontstond en daarmee de 'rechtvaardiging' voor de vervolging van de oppositie. In 1933 werd de koning doodgeschoten. Volgens vele onderzoekers was dat een reactie van de modernisten op de onderdrukking van de tegenstanders van het nieuwe bewind, maar volgens anderen werd hij gedood vanwege een familieruzie.

Zaher Shah (1933 – 1973), die op negentienjarige leeftijd zijn vader (Nader Shah) opvolgde, was gedwongen de macht te delen; eerst met zijn ooms, en later met zijn neef, Mohammed Daoud, die tussen 1953 en 1963 als premier in feite de leider van het land was. Onder premier Daoud (1953-1963) kwam een einde aan de patrimoniale politiek en de ruime bevoegdheden van de traditionele leiders. De staat werd gemoderniseerd, waarbij Kaboel meer macht naar zich toe trok om de provincies en districten directer aan te kunnen sturen. Daoud besefte ook het nut en de noodzaak van een sterk en loyaal leger om zijn moderniseringsprogramma uit te kunnen voeren en greep op de maatschappij te houden. Om zijn leger te moderniseren, vroeg Daoud de steun van de Sovjet-Unie. Naast het leger werd ook het ambtenarenapparaat gemoderniseerd. De staat breidde zich vanuit Kaboel steeds meer uit over het land. Dit vormde een uitdaging, want overheidsdienaren werden in de samenleving vaak als indringers beschouwd; de lokale leiders waren wars van iedere vorm van 'vreemde' inmenging (Barfield 2010, 220-223).

De afstand tussen de meer liberale, moderniserende steden en het traditionele, conservatieve platteland werd in die jaren steeds groter. Op 31 augustus 1959 vertoonde Daoud zich

9 De Hanafi-sharia vormde de grondslag van de staat, waardoor de religieuze rechters volmacht kregen over de rechtspraak, al kon de koning wel een laatste oordeel vellen. De sharia en seculiere wetten werden op gelijk niveau geplaatst (Vogelsang 2002, 285). De vrijheid van pers en meningsuiting, een verworvenheid in de grondwet 1923, werd aan banden gelegd. Het wetgevende orgaan, de Loya Jirga, waarin de invloedrijke vertegenwoordigers van alle etnische groepen zitting hadden, werd aan Nader Shah gebonden door de verplichting dat de gedelegeerden trouw moesten zweren aan de (patrimoniale) regering (Dupree 2010 [1973], 463). Daarmee was de basis gelegd voor een conservatief, autocratisch bewind.

in het openbaar met een aantal ongesluierde vrouwen uit de koninklijke familie. Voor de modernisten die vooral in de steden leefden was dit een symbool van de nieuw ingeslagen weg; voor de traditionele en conservatieve krachten in het land betekende het een oorlogsverklaring. Daoud ontving echter voldoende steun van de bevolking c.q. Daoud had via het leger voldoende macht om de bevolking te overtuigen van zijn gelijk. De meeste Afghanen schaarden zich achter de moderniseringen en keerden zich tegen de traditionalisten en conservatieven. De positie van Daoud leek daarmee onaantastbaar, maar de groeiende kloof tussen modernisten en traditionalisten werd niet overbrugd, en zou in de jaren die volgden alleen maar groter worden (Barfield 2010, 223-225).

Eind jaren '50, begin jaren '60 namen de spanningen toe, vooral toen er problemen ontstonden bij landhervormingen in het zuiden. Veel van de daar wonende Durrani Pashtunen kwamen in opstand, maar de onlusten werden door het leger onderdrukt. In zijn buitenlandbeleid maakte Daoud een andere misrekening, toen hij medio 1960 de confrontatie met Pakistan aanging over het recht op zelfbeschikking voor de Pakistaanse Pashtunen (Vogelsang 2002, 292-294, Rasanayagam 2005, 32-37, Dupree 2010 [1973], 538-554). De Pakistani reageerden heftig op dit al jaren sluimerende streven naar Pashtunistan en het ondermijnen van de Pakistaanse eenheid door de Afghaanse overheid. De grenzen met Afghanistan werden door Islamabad gesloten. Het werd de Afghanen toen pijnlijk duidelijk hoezeer de Afghaanse economie afhankelijk was geworden van Pakistan. Bijna alle buitenlandse handel van het door land omsloten Afghanistan liep immers via de havens van Pakistan. Afghanistan raakte politiek en economisch geïsoleerd en in een crisis. Afghanistan werd in die jaren, toen de grens met Pakistan gesloten was, ook steeds meer afhankelijk van de Sovjet-Unie voor de in- en uitvoer. De politiek van Daoud en het streven van de Pashtunen om Pakistan te ondermijnen werd door de niet-Pashtunen in Afghanistan niet geaccepteerd. De nationalistische politiek van Daoud faalde volkomen. In 1963 moest hij aftreden, wat tevens de crisis met Pakistan beëindigde.

Na de val van premier Daoud werd een nieuwe grondwet[10] geschreven, die op 1 oktober 1964 door Zaher Shah werd getekend. Dit markeerde het begin van het tweede deel van Zaher Shah's regeerperiode. Louis Dupree stelde over die, voor Afghaanse begrippen liberale, grondwet, "In my opinion, the finest in the Muslim world" (Dupree 2010 [1973], 565). In deze grondwet werd – op papier althans – een onderscheid gemaakt tussen de drie afzonderlijke machten, namelijk de wetgevende, de rechterlijke en de uitvoerende macht; een scheiding waarvoor modernisten in Afghanistan een halve eeuw hadden gestreden (Yassari

10 Met de grondwet van 1964 werd tevens getracht de Afghaanse staat, of beter gezegd de monarchie, voor een val te behoeden door de constitutionele monarchie in de grondwet te verankeren. De koning moest zich daartoe van zijn autocratische regime ontdoen, omdat inmiddels allerlei politieke partijen waren ontstaan die politieke inspraak eisten (Dorronsoro 2005, 65-76). De koning hoopte met de constitutie zowel de modernisten onder controle te krijgen als te voorkomen dat hij de steun van de traditionalisten zou verliezen. Ook wilde hij de legitimiteit van de monarchie veiligstellen. De islam werd de officiële godsdienst van het land (artikel 2), om daarmee de traditionalisten en de niet-soennitische moslims de wind uit de zeilen te nemen. De modernisten werden gepaaid door de soevereiniteit bij het volk en het parlement te plaatsen en die soevereiniteit te personifiëren in de koning. Hiermee kwam een einde aan de directe, autocratische bemoeienis van de koninklijke familie met de staatszaken, al behield de koning aanzienlijke bevoegdheden. Tevens werd zo geprobeerd een einde te maken aan de grote macht van de patrimoniale bovenlaag en de bestuurlijke klasse van de tribale aristocratie, intellectuelen, ambtenaren en regenten (Dorronsoro 2005, 31).

en Saboory 2006, 178-180). Overigens was dit slechts een kleine stap in de richting van een moderne staat met meer inspraak voor de burgerij (Dorronsoro 2005, 78). Het stichten van politieke partijen die in strijd kwamen met de islam, met de constitutionele monarchie of met de vrijheden van het individu, was grondwettelijk verboden (artikel 32). Desondanks was het enthousiasme in Afghanistan voor de veranderingen groot. In 1965 ontstonden, in de aanloop naar de parlementsverkiezingen, informeel enkele formele politieke partijen, uiteenlopend van religieuze tot nationalistische partijen, maar ook linkse partijen zoals de (communistische) Democratische Volks Partij van Afghanistan (DVPA). Er verschenen ook opiniebladen, die, ondanks het feit dat ze van tijd tot tijd verboden werden, een belangrijke rol speelden in de groei van het politieke bewustzijn en in het publieke debat.

Grote veranderingen voltrokken zich in de Afghaanse maatschappij. De positie van vrouwen verbeterde door de toegankelijkheid van (gratis) onderwijs en door openstelling, weliswaar mondjesmaat, van openbare functies. Ook verviel de verplichting om in het openbaar in hedjab te verschijnen. In Kaboel raakte de minirok in de mode en gingen vrouwen zonder hoofddoek over straat. Maar al deze vernieuwingen konden de spanningen in de maatschappij niet verminderen. Grote groepen goed opgeleide jongeren, vooral op de campus van de universiteit van Kaboel, gingen demonstreren uit frustratie over hun positie en hun gebrek aan kansen op de arbeidsmarkt dat mede het gevolg was van het nog steeds nadrukkelijk aanwezige patrimonialisme. Deels sloten zij zich aan bij de marxisten, deels bij islamitische groeperingen. In beide gevallen braken ze bewust met de traditionele maatschappij en met de traditionele leiders. De afstand tussen het traditionele leven zoals de Afghanen dat al eeuwen vooral op het platteland kenden en de modernistische levensstijl in de steden werd steeds groter (Barfield 2010, 217-220). De traditionalisten zagen de steden als poelen van verderf; omgekeerd zagen de modernisten het platteland als gebied van achterlijkheid en onderdrukking (Barfield 2010, 223-225). De twee kwamen steeds heftiger met elkaar in conflict. De traditionalisten gebruikten hierbij steeds nadrukkelijker een meer fundamentalistische islam als rechtvaardiging voor verzet dat niet alleen een alternatief is voor het modernisme maar ook voor het 'volksgeloof' dat voor islam moest doorgaan.

Eind jaren '60, begin jaren '70 was het niet alleen onrustig in Afghanistan. Ook in de wijdere regio was het onrustig. In Iran groeide het verzet tegen de Sjah van Perzië, al wist deze zich aanvankelijk met veel repressie en Amerikaanse hulp te handhaven (Abrahamian 2008, 63-122, Kinzer 2008). In de Centraal-Aziatische Sovjetrepublieken werd het nationalisme en het islamisme steeds krachtiger (Hiro 2009, 396-398). Daarnaast sloot de Sovjet-Unie in 1970 een vriendschapsverdrag met India. In 1971 brak een oorlog uit in het toenmalige Oost-Pakistan, dat zich vervolgens met Indiase hulp losmaakte van West-Pakistan (Guha 2010, 528-546). Pakistan werd vervolgens verzwakt door grote interne spanningen. Het militaire bewind moest aftreden en werd vervangen door de democratisch gekozen politicus, Zulfikar Ali Bhutto. Pakistan, vele jaren gesteund door de Verenigde Staten, kon zich nauwelijks meer met Afghanistan bemoeien. De problemen in de regio brachten Afghanistan steeds meer onder de invloed van de Sovjet-Unie.

Op 17 juli 1973 pleegde de voormalige premier Mohammed Daoud[11] (1973 – 1978) een staatsgreep tijdens een buitenlandse reis van zijn oom Zaher Shah, met de steun van het leger en een van de twee belangrijkste facties van de communistische partij, namelijk de Parcham[12] (Bradsher 1985, 56-59, Dorronsoro 2005, 80-81). De Republiek Afghanistan werd uitgeroepen, waarbij Daoud zijn voorkeur voor een vriendschappelijke band met de Sovjet-Unie niet geheim hield (Saikal en Maley 1991, 24-27, Dorronsoro 2005, 84-85, Barfield 2010, 210-216). Hij beschouwde de islamitische beweging als zijn belangrijkste vijand en arresteerde in juni 1974 ongeveer tweehonderd leiders en prominente leden van diverse Islamitische partijen en groeperingen. De fundamentalistische leiders Gulbuddin Hekmatyar en Burhanuddin Rabbani, die later een grote rol zouden spelen in het verzet tijdens de Sovjetoverheersing van Afghanistan, vluchtten naar Pakistan (Vogelsang 2002, 299-300). De autocratische Daoud hield het land stevig in zijn greep. Hij zocht hierbij steun van de modernisten – een groep die snel groeide als gevolg van de zich verder ontwikkelende Afghaanse economie.

De nieuwe, enigszins modernistisch georiënteerde grondwet van 1977, leidde tot nog grotere spanningen tussen de islamitische conservatieven en (veelal marxistische) modernisten (Olesen 1995, 220). Hoewel de nadruk op de islam bleef liggen, werden voor het eerst noties van socialisme en nationalisme geïntroduceerd (Yassari en Saboory 2006, 181). De gelijkheid van mannen en vrouwen en het algemeen stemrecht werden vastgelegd; de industrie, het bankwezen en de mijnen werden genationaliseerd. Er werd geen onderscheid gemaakt tussen soennieten en shi'ieten. Er werden landhervormingen en coöperaties beloofd. Maar ondanks alle progressieve ontwikkelingen, hield de president – die tevens minister van buitenlandse zaken en defensie was – de absolute macht, vooral door de bepaling in de grondwet dat Afghanistan een eenpartijstaat was. Het aantal tegenstanders van Daoud groeide gestaag, maar voorlopig wist hij met zijn sterke patrimoniale oriëntatie zijn regime in stand te houden. De legitimiteit van de regering daalde echter tot een ongekend dieptepunt (Maley 2009, 15-16, Barfield 2010, 223-225, Dupree 2010 [1973], 761-768).

Eind 1977, begin 1978 werd het steeds onrustiger. Daoud besefte dat zijn positie niet alleen werd bedreigd door de islamitische traditionalisten, maar ook door de marxistische modernisten. Daoud arresteerde daarop een groot aantal leiders van de communistische partij (Bradsher 1985, 72-73). Ook in zijn buitenlands beleid wijzigde Daoud zijn koers door betrekkingen aan te gaan met Saoedi-Arabië (en Pakistan, en Iran). Hij probeerde hiermee minder

11 Daoud behoort als neef en zwager van koning Zaher Shah tot de koninklijke familie, vandaar dat de Muhammadzai-dynastie wordt voortgezet.

12 Voor detail, zie bijvoorbeeld Bradsher 1985, 36-52. De DVPA [Democratische Volkspartij van Afghanistan] werd op 1 januari 1965 opgericht. Binnen de partij bestond vanaf het begin rivaliteit tussen de twee stromingen. Enerzijds was er de aanhang van Babrak Karmal, die vooral bestond uit de intelligentsia in Kaboel, studenten, overheidsfunctionarissen en een kleine schare officieren. Anderzijds was er de aanhang van Nour Mohammad Taraki, die vooral werd gerekruteerd onder Pashtunen, officieren in het leger en studenten en leraren van scholen waarbinnen de Pashtunen de overhand hadden. In 1967 leidde de rivaliteit tot het ontstaan van twee facties: Parcham [Vlag] onder leiding van Karmal en Khalq [Volk] onder leiding van Khyber en Taraki. De meer gematigde Parcham-factie was in de beginjaren bereid samen te werken met de zittende regeringen, de meer principiële Khalq-factie was hiertoe niet genegen. De Khalq stond een radicale lijn van hervormingen voor en had vooral aanhang onder de Pashtunen die van het platteland naar de steden waren getrokken en onder officieren in het leger. De Parcham zocht meer de weg van de geleidelijkheid en had een meer multi-ethnische aanhang onder vooral de stedelijke intelligentsia.

afhankelijk te worden van de Sovjet-Unie. Dit leidde tot zowel een breuk met de Afghaanse communistische partij als tot spanningen met de Sovjets. De marxistische oppositie verenigde zich en op 28 april 1978 werd Daoud door de oppositie tijdens een staatsgreep gedood. De communistische periode breekt aan.

De communistische periode, 1978-1992

De communistische periode kan in drie delen worden opgesplitst, te weten: de zogenaamde Saur-coup, de daarop volgende interventie door de Sovjets en tot slot de post-Sovjetperiode. De communistische periode van 1978 tot 1992 werd gekenmerkt door een burgeroorlog en, voor het eerst in de recente geschiedenis van het land, een langdurige bezetting door buitenlandse troepen. Voor het eerst werd de Afghaanse staat ook geleid door (communistische) Ghilzai Pashtunen, na voor meer dan tweehonderd jaar bestuur door Durrani Pashtunen bestuurd te zijn.

De vele drastische hervormingen die het nieuwe bewind na de staatsgreep van 1978 doorvoerde, leidden tot heftig verzet in de samenleving, vooral op het traditioneel georiënteerde platteland. Dit leidde uiteindelijk tot grote maatschappelijke verdeeldheid. De strijders tegen het communistische bewind en hun Sovjet-ondersteuning, de zogenaamde mudjahedin, waren vooral religieus geïnspireerd – soms fundamentalistisch of orthodox, soms liberaal conservatief. Ze volgden eeuwenoude, lokale en islamitische tradities, waarbij hun commandanten op alle niveaus een sterke eigen (machtspolitieke) en regionale agenda bleken te hebben (Barfield 2010, 246). De traditionele, maatschappelijke bovenlaag ontvluchtte het land of werd gedood. De commandanten – vaak jonge, dubieuze personen – vulden het vacuüm. De stroom van ontheemden van het platteland leidde tot een explosieve groei van de steden. De ontheemden werden opgevangen binnen hun eigen netwerken (qawms) – die veelal samenhingen met hun etniciteit en de regio waar ze vandaan kwamen. Ze zetten in de steden hun traditionele leefwijze voort, wat botste met de kosmopolitische inslag van de 'oorspronkelijke' stedelingen. Afghanistan gleed langzaam maar zeker af naar een anarchie; eerst op het platteland, daarna ook in de steden.

De communistische periode (1978-1992) wordt in drie delen opgedeeld: de Saur-coup van 27 april 1978, de Sovjetperiode van 1979 tot 1989 en de post-Sovjetperiode van 1989-1992 waarin Najibullah zijn communistische bewind nog jaren na het vertrek van de Sovjets listig wist voort te zetten.

Met de bloedige staatsgreep van 27 april 1978, de Saur-coup, begint de communistische periode. Tijdens de coup[13], die met operationele en militaire steun van de Sovjet-Unie werd uitgevoerd, werden president Daoud, de vice-president, de minister van Binnenlandse Zaken en veertien familieleden gedood (Rasanayagam 2005, 67-70, Maley 2009, 22-24). De nieuwe leiders riepen de Democratische Republiek Afghanistan uit. De staatsgreep vergde

13 De coup werd geleid door twee officieren, Abdul Qader en Mohammad Aslam Watanjar, die ook betrokken waren bij de staatsgreep van Daoud in 1973.

volgens officiële cijfers 80 tot 100 slachtoffers, in werkelijkheid vonden echter duizenden de dood – velen door standrechtelijke executies. Het hoogste orgaan van de nieuwe leiders, de Revolutionaire Raad, werd geleid door Nour Mohammed Taraki (de leider van de Khalq-factie binnen de communistische partij), bijgestaan door twee vice-premiers: Babrak Karmal (de leider van de Parcham-factie) en Hafizullah Amin (Khalq).

De coup behelsde meer dan het vestigen van de heerschappij van de communistische partij. Er kwam een einde aan de heerschappij van de Durrani's, die meer dan tweehonderd jaar de meeste hoge posities in Afghanistan hadden (Barfield 2010, 225-226). Onder het communistische bewind waren de Ghilzai Pashtunen de machthebbers.

Al snel ging het echter fout met de samenwerking tussen de twee facties binnen de heersende communistische partij, Parcham en Khalq (Anwar 1989, 48-68, Barfield 2010, 226-229). Een interne machtsstrijd tussen de relatief gematigde Parcham-factie en de veel radicalere Khalq werd aangewakkerd door een aantal decreten die tot radicale hervormingen moesten leiden: een frontale aanval op de traditionele samenleving.[14] Voor de Parchami's waren deze te extreem (overigens zonder dat gesteld kan worden dat de Parchami's gematigd waren). Zij vreesden echter het draagvlak onder de bevolking te verliezen. Het verzet tegen de modernistische hervormingen groeide vooral op het traditionalistische platteland en kreeg het karakter van een burgeroorlog. Van regeringszijde waren er niets ontziende zuiveringen: massale arrestaties en nachtelijke executies van religieuze leiders, democraten, maoïsten, zionisten, monarchisten, imperialisten en anderen die een bedreiging van het regime zouden kunnen vormen (Bradsher 1985, 89-96). Alleen al in de beginperiode van het regime werden ongeveer 10.000 gevangenen geëxecuteerd (Giustozzi 2000, 3). Dit soort acties in combinatie met de grote veranderingen in de staat en de maatschappij op basis van decreten maakten dat de over het algemeen religieuze bevolking als vanzelf werden opgezet tegen de 'heidense communisten' (Barfield 2010, 229-233).[15] In de steden traden steeds meer studentenbewegingen naar voren (Dorronsoro 2005, 93-105). Mudjahedin-bewegingen werden opgericht die doorgaans werkten vanuit Pakistan en Iran. Ze zouden een belangrijk tegenwicht gaan vormen tegen het communistisch bewind en de Sovjet invasie.

Hoewel de Khalq binnen de communistische partij de macht greep, raakte het in oktober 1979 zelf verscheurd (Saikal and Maley 1991, 42-46). Premier Hafizulla Amin (Khalq) kondigde aan dat de partijleider Taraki, 'na ziekte' was overleden – in werkelijkheid had hij Taraki vermoord. Hij nam behalve de macht binnen de partij, ook de regering over (Bradsher 1985, 115-116). Het Kremlin, wiens ambassadeur in november 1979 door Hafizullah Amin was uit-

14 Met name het verlenen van de status van nationale taal aan het Uzbeeks, Turkmeens, Baluchi en Nouristaans (decreet 4), het annuleren van uitstaande leningen (decreet 5), het verlenen van gelijke rechten aan vrouwen (decreet 7) en landbouwhervormingen – onteigening en herverdeling (decreet 8) – leidden tot een gespannen situatie, zowel binnen de regering als onder de bevolking. De decreten weken sterk af van wat in de grondwet van 1964 was vastgelegd.

15 Ook binnen de veiligheidsinstituties is de verdeeldheid groot. Met name de loyaliteit van het leger kwam ernstig onder druk te staan. De legertop, die toen vooral uit Parchami's bestond, werd hardhandig gezuiverd (Giustozzi 2000, 65-67). De loyaliteit van het leger werd daardoor bedreigd, wat leidde tot grootschalige deserties. Sterker nog, niet-loyale legereenheden steunden openlijk de opstanden tegen het communistische bewind. Een voorbeeld is de opstand in Herat in het voorjaar 1978, zie bijvoorbeeld Dorronsoro 2005, 98-102.

gewezen, vreesde voor de consequenties van de Afghaanse ontwikkelingen, te meer omdat Moskou steeds sterker de indruk had zijn grip op de Afghaanse ontwikkelingen te verliezen (Maley 2009, 26-27). Nog afgezien van de strategische waarde van Afghanistan, was het ook ideologisch moeilijk te accepteren dat een communistisch broederland in elkaar zou storten.

De Sovjetperiode begon toen de Sovjet-Unie op 27 december 1979 een luchtmobiele coup uitvoerde om de controle over de Sovjet-achtertuin niet te verliezen (Bradsher 1985, 147-168, Arnold 1993, 77-86, Barfield 2010, 233-236).[16] Amin, zijn neef Assadullah en zijn twee zonen werden door de KGB vermoord, de rest van de familie Amin werd in de Pol-e Charkhi gevangenis van Kaboel opgesloten.

De veelal als gematigd gepresenteerde Parcham-leider, Babrak Karmal, kwam terug uit zijn ballingschap in Moskou en werd tot president van Afghanistan uitgeroepen.[17] Formeel was er weer een parlement, in de praktijk lag de macht echter bij de Revolutionaire Raad die functioneerde zoals het Politbureau in de Sovjet-Unie. Tot institutionele stabiliteit en orde leidde dit niet (Dorronsoro 2005, 173). Hij ging aanvankelijk minder repressief te werk dan zijn voorgangers, maar zuiverde de DVPA en het leger wel van Khalqi's (Giustozzi 2000, 65-70). Die zuivering maakte hem tevens grotendeels vleugellam en het leger raakte ernstig verzwakt en stuurloos. De Sovjets betaalden al snel een forse prijs: er waren veel meer troepen nodig dan aanvankelijk was gedacht.

Karmal benadrukte respect te hebben voor de islam, de familiewaarden, de particuliere eigendommen en de traditionele levenswijze, die hij met de interim-constitutie van 21 april 1980 garandeerde. Deze beloftes bleken echter al gauw een farce, sterker nog, ook de Sovjets deden niet veel moeite om, zeker buiten de grote steden, een hearts and minds-strategie te volgen om de sympathie van de Afghanen te winnen (Borovik 1990, Grau 1998, Grau en Gress 2002, Rubin 2002, 135-145, Yousaf en Adkin 2007). De politieke terreur ging door, net als in de jaren daarvoor. De Sovjets introduceerden Oost-Europese pacificatiemethodes, die averechts bleken te werken in Afghanistan en het verzet alleen maar verder deden toenemen (Giustozzi 2000, 119-197). De geheime dienst (KHAD) stond onder directe leiding van de Russische KGB, en probeerde de bevolking door middel van angst onder controle te krijgen (Dorronsoro 2005, 177-180). Tegenstanders van het regime verdwenen spoorloos. Opkomend verzet werd met militaire operaties onderdrukt (Dorronsoro 2005, 187-191).

16 De Sovjets baseerden zich op het Sovjet-Afghaanse vriendschapsverdrag van 5 december 1978, dat Russische militaire interventie toeliet als hun belangen in het gebied in het geding zouden komen. In de periode 1956 tot 1978 investeerden of doneerden ze zo'n 2,5 miljard dollar in Afghanistan – ter vergelijking: de VS gaven in dezelfde periode zo'n 530 miljoen dollar (Rashid 2008, 8). Langs de grenzen van Afghanistan was het in die tijd ook onrustig. Iran raakte in de greep van de Islamitische revolutie onder leiding van Khomeini, die op 1 februari 1979 uit ballingschap terugkeerde in Teheran. In de Centraal-Aziatische Sovjetrepublieken begonnen islamitische leiders zich steeds sterker te roeren (Hiro 2009, 399-400).

17 Met de installatie van de Parchami Babrak Karmal als president van Afghanistan is de machtsstrijd niet voorbij. In de nieuwe regering van 1980 domineren de Parchami's, maar ook enkele Khalqi's hebben zitting erin. De machtsstrijd blijft doorgaan, te meer omdat de Khalqi s relatief veel macht binnen leger en politie hebben. Karmal probeerde al snel na zijn aantreden de veiligheidsinstituties van Khalqi s te zuiveren, wat overigens het leger ernstig verzwakte en stuurloos maakte (Giustozzi 2000, 65-70). Ook de wisseling van de regering in 1986, als Najibullah president wordt, heeft deze machtstrijd niet kunnen beëindigen en deze blijft voortbestaan tot de ontbinding van de partij in 1990.

Massaal verzet tegen het marionettenregime was niet meer te bedwingen; religieuze leiders riepen een Jihad uit, en vele Afghanen probeerden het land te ontvluchten. De oorlog, de Sovjetbezetting en het repressieve DVPA-regime leidden tot een fragmentatie van staat en samenleving (Roy 1990, 149-171, Barfield 2010, 242-245).

Figuur A-1: de base regions van belangrijkste Afghaanse verzetsgroepen
De base regions zijn indicatief en aan verandering onderhevig in de periode 1979-1992.
Bron: Global Security.

Het verzet van de mudjahedin verwierf al snel draagvlak onder alle lagen van de bevolking, maar kon door onderlinge verdeeldheid en het regionaal uiteenlopende karakter geen beslissende overwinning boeken (Rubin 2002, 184-195, Yousaf en Adkin 2007). De zeven belangrijkste soennitische en acht shi'ietische mudjahedin-groeperingen hadden hun hoofdkwartier in respectievelijk Pakistan en Iran, en waren vrijwel volledig afhankelijk (wat wapens en financiële middelen betreft) van Westerse (vooral Amerikaanse), Saoedische, Iraanse en Pakistaanse steun (Nojomi 2002, 84-98).[18] Er waren niet alleen verschillende

18 De zeven soennitische, in het Pakistaanse Peshawar gevestigde, mudjahedin-verzetsorganisaties springen het meest in het oog (Maley 2009, 52-54). Het betreft de gematigde, Pashtunse Harakat-e Inqelab-e Islami (Islamitische Revolutionaire Beweging) o.l.v Muhammad Nabi Muhammadi; de radicale, Pashtunse Hezb-e Islami (Islamitische Partij) o.l.v Gulbuddin Hekmatyar; de wat gematigder maar fundamentalistische, Pashtunse Hezb-e Islami van Muhammad Yunus Khalis ; de

verzetspartijen. Er was ook verdeeldheid tussen het externe front – de hoofdkwartieren in Pakistan en Iran – en het interne front in Afghanistan (Yousaf en Adkin 2007). Van synchronisatie van operaties of een geïntegreerde strategie was nauwelijks sprake; de eigen (machts)politieke agenda's domineerden, er werden hoogstens gelegenheidsverbonden gesloten (Roy 1990, 228-234, Grau en Gress 2002, 62-63, Nojomi 2002, 100-104, Maley 2009, 54-56). Desondanks beseften de Sovjets al snel dat deze oorlog zeker militair niet te winnen viel, en zochten ze toenadering; de verdeelde mudjahedin waren echter niet bereid met Karmal te onderhandelen.

Een volgende 'troef' werd op 4 mei 1986 ingezet, toen Babrak Karmal werd vervangen door Najibullah. Hij was een een Ghilzai Pashtun (Ahmadzai), hoofd van KHAD en onder zijn tegenstanders bekend als 'de slachter van Kaboel'. Om de aftocht van de Russen te regelen en zijn regime in zadel te houden, voerde Najibullah in 1987 het Nationale Verzoeningsbeleid en een nieuwe grondwet in (Giustozzi 2000, 154-185, Dorronsoro 2005, 195-197). Maar voor beide was er geen draagvlak meer. In het Nationale Verzoeningsbeleid werd getracht via onderhandelingen en omkoping de lokale mudjahedin-commandanten te neutraliseren. Voor de bevolking waren de effecten gemengd. Aan de ene kant werden minder burgers gedood en een aantal politieke gevangenen vrijgelaten, maar aan de andere kant steeg het aantal personen dat om onduidelijke reden vastgezet werd (Giustozzi 2000, 192-197). De grote, conventionele Sovjet-offensieven namen af en er werd een poging gedaan om met speciale, kleinschalige acties van Spetsnaz[19] meer grip op het land te krijgen, maar veel leverde dit niet op. Op 14 februari 1989 verlieten de laatste Sovjet-soldaten het land (Saikal en Maley 1989, Khan 1991).

Met nadrukkelijke steun van de Sovjet-Unie en vooral vanwege de verdeeldheid onder de mudjahedin hield het regime van Najibullah langer stand dan verwacht in de post-Sovjet periode (Giustozzi 2000, 198-231).[20] De situatie belandde in een impasse (Dorronsoro 2005, 201-206 en 227-232, Maley 2009, 140-161). In een ultieme poging zijn regime te redden maakte Najibullah nog wel gebruik van de verdeeldheid onder de mudjahedin door autonome

orthodoxe Ittehad-e Islami Afghanistan (Islamitische Alliantie voor de bevrijding van Afghanistan) o.l.v Abdul Rab al Rasoul Sayyaf; de gematigde, vooral uit Pashtunen bestaande Jabha-e Nejat-e Melli (Nationaal Bevrijdingsfront) o.l.v Sebghattullah Mujadiddi; de gematigde, Tadzjiekse Jamiat-e Islami (Islamitische Genootschap) o.l.v. Burhanuddin Rabbani; en de royalistische Pashtunse Mahaz-e Melli Islami (Nationaal Islamitisch Front) o.l.v. de soefi Sayid Ahmad Gailani.

19 Spetsnaz is een Russisch acroniem van spetsialnogo naznatsjenieja waarmee de speciale of commando-eenheden van zowel politie als leger worden aangeduid. Meer in detail gaat het om de MVD (politie), de KGB (veiligheidsdienst en inlichtingendienst of Eerste Hoofddirectoraat) en de GRU (militaire inlichtingendienst). Daarnaast hebben alle veiligheidsdiensten, inclusief het negende hoofddirectoraat van de KGB (de tegenwoordige presidentiële FSO), de beschikking over hun eigen OSNAZ-eenheden ('speciale eenheden voor speciale doeleinden'). In het geval van Afghanistan gaat het met name om de zogenaamde Vimpel-eenheid van de KGB, die binnen het Eerste Hoofddirectoraat geheime en sabotagemissies achter de frontlinies uitvoerden.

20 Het beleg van Jalalabad in maart 1989 is exemplarisch (Yousaf and Adkin 2007, 227-231). Een aanval op de stad door meerdere mudjahedin-groeperingen werd ingezet met de bedoeling het regime van Najibullah met grootschalig militair optreden ten val te brengen. Dit mislukte door de enorme tegenstellingen onder de mudjahedin, die regelmatig (tijdens het beleg) tot gewapende onderlinge confrontaties leidden, vaak op ongelukkige momenten. Zo lokte tijdens het beleg van Jalalabad de primair uit Ghilzai-Pashtunen bestaande troepenmacht van de fundamentalistische Gulbuddin Hekmatyar (Hezb-e Islami) de vooral Tadzjiekse troepen van de gematigde Ahmad Shah Massoud (leider van de Shura-e Nezar, een onderdeel van de Jamiat-e Islami) in een hinderlaag. Het beleg ontaardde daardoor in een interne machtsstrijd.

milities in te palmen. Bovendien gebruikte hij fondsen uit de Sovjet-Unie om zijn patronagenetwerk in stand en op orde te houden. Dit had enig resultaat.[21] Najibullah besefte echter dat, door de enorme verdeeldheid in het land en zijn grote afhankelijkheid van buitenlandse steun, zijn dagen geteld waren (Giustozzi 2000, 231-239).

De situatie van Najibullah werd zowel nationaal en internationaal onhoudbaar na het imploderen van de Sovjet-Unie en daarmee het opdrogen van de steun van zijn belangrijkste bondgenoot (Giustozzi 2000, 222-239, Barfield 2010, 245-249). In de tweede helft van 1991 kwam een einde aan de omvangrijke wapen-, voedsel- en financiële hulp uit de Sovjet-Unie, die in december 1991 zelf ophield te bestaan. De speciale VN-gezant, Benon Sevan, had toen een blauwdruk voor een interim-bestuur gereed. Dit had de instemming van Najibullah, op voorwaarde dat zijn Watan-partij (de opvolger van de DVPA) deel zou uitmaken van de regering. Najibullah was zelfs bereid af te treden en de regeringsmacht over te dragen aan niet-partijgebonden technocraten. Maar de mujahedin-groepen konden onderling geen overeenstemming bereiken. Ahmad Shah Massoud, Tadzjiek en een van de belangrijkste mudjahedin-leiders, maakte er geen geheim van tegen iedere vorm van Pashtun-dominantie te zijn en aan een consensusmodel de voorkeur te geven. Daarom verwierp hij het VN-plan voor een interim-regering. In maart 1992 besloten twee belangrijke commandanten uit de noordelijke regio – Dostum en Sayyid Mansoer Nadiri (leider van de ismailieten) – die eerder aan de zijde van Najibullah vochten, over te lopen naar de mudjahedin en samen te werken tegen Najibullah. In maart 1992 namen ze de noordelijke hoofdstad Mazar-e Sharif in. Vervolgens sloten ze een overeenkomst met Massoud om Najibullah te verdrijven.

In maart 1992 brak een opstand uit tegen de ernstig verzwakte Najibullah, die vooral werd aangejaagd door Dostum, Nadiri en de Tadzjiekse generaal Momen (Nojomi 2002, 113-116, Dorronsoro 2005, 237-238, Barfield 2010, 246-247). Zonder noemenswaardige gevechten werd Kaboel eind april 1992 ingenomen door de Tadzjieken, Hazara's en Oezbeken. Najibullah probeerde te vluchten naar India, maar werd door Dostum op het vliegveld tegengehouden. Hij vluchtte vervolgens naar het VN-gebouw in Kaboel, waar hij asiel aanvroeg. Het regime van Najibullah was daarmee gevallen. Veel communisten sloten zich direct aan bij de mudjahedin: Parchami's vooral bij de Jamiat-e Islami van Massoud; Khalqi's bij de Hezb-e Islami van Hekmatyar (Nojomi 2002, 113). Een machts- en bestuursvacuüm ontstond; de verdeeldheid onder de mudjahedin maakte dat een voortzetting van de burgeroorlog onvermijdelijk was.

De mudjahedin-verzetsgroeperingen bleken slechts verenigd in hun streven om de Sovjets en Najibullah te verdrijven; niet ten behoeve van de (weder)opbouw van de nationale staat. De mudjahedin waren zeer afhankelijk van internationale hulp, maar die hulp had

21 Barfield meldt dat het aantal mudjahedin-strijders na de terugtrekking van de Sovjettroepen sterk terugliep, van zo'n 85.000 in 1988-89 naar zo'n 55.000 in 1990 (Barfield 2010, 244-245). De daling was voor een gedeelte het gevolg van omkoping door Najibullah. Maar aan Najibullahs kant verminderde het aantal strijders veel sneller: van ongeveer 400.000 (leger, politie, paramilitaire eenheden, KHAD en andere geheime diensten) in 1989 naar zo'n 160.000 in 1991.

vooral een ideologisch karakter en droogde dus snel op na het vertrek van de Sovjets – al bleef Pakistan actief in Afghanistan. Het vechten van oorlogen om expliciete idealistische redenen paste niet in het wezen van de Afghaanse politiek of het lokale machtssysteem – al verleende ideologie een (morele) rechtvaardiging voor daden.

De val van Najibullah was het sluitstuk van een fragmentatieproces dat twee decennia duurde (Giustozzi 2000, 240-250, Barfield 2010, 245-249). Hierin speelden persoonlijke belangen de hoofdrol, niet de nationale belangen. Afghanistan verviel wederom tot een lappendeken van kleine, vrijwel autonome machtsgebieden met leiders die over een eigen militie beschikten. Het land was teruggeworpen naar een situatie die sterke overeenkomsten vertoonde met fase 1 van Tilly waarin stationary en roving bandits de hoofdrol spelen.

Samenvatting

Fragiele staten kunnen als gevolg van hun zwakke instituties, instabiliteit en gebrek aan basisveiligheid een ernstig veiligheidsrisico vormen. Ze kunnen als vrijhavens dienen voor terroristen en internationaal georganiseerde criminaliteit. Er gaan veel negatieve effecten van hen uit die samenhangen met armoede en gebrek aan rechtsorde zoals vluchtelingenstromen, opium-, wapen- en mensenhandel. Gebeurtenissen ver buiten de staatsgrenzen van rechtsordelijke en ontwikkelde staten hebben dus invloed op hun nationale veiligheid. Gewapende interventie is een optie om stabiliteit elders te (helpen) creëren ten behoeve van de eigen veiligheid. Het vraagstuk van het gebruik van het militair instrument om een staatsvormingsproces in fragiele staten op gang te brengen als fundament voor stabiliteit en basisveiligheid, wordt in deze dissertatie onderzocht door met een empirisch en kwalitatief single case onderzoeksontwerp de positie van de gewapende interveniënten in Afghanistan in de periode 2001-2011 te analyseren.

Fragiele staten worden, volgens Frances Steward en Graham Brown, alsook in een recente studie van de Nederlandse Adviesraad Internationale Vraagstukken, gekenmerkt door het ontbreken van een functionerend bestuur en legitimiteit. De situatie in fragiele staten vertoont overeenkomsten met de karakteristieken van de patrimoniale fase van het staatsvormingsproces zoals Charles Tilly die beschreef in zijn studie naar het Europese staatsvormingsproces: er zijn rivaliserende centra van politieke macht, een gesegmenteerde samenleving met de daarbij behorende patrimoniale ordening en een 'intensely fragmented sovereignty'. Wie in een dergelijke situatie een functionerende staat en samenleving wil creëren, kan stabiliteit en continuïteit bewerkstelligen door gezag af te dwingen, bestuur te laten functioneren en maatschappelijke processen op gang te brengen. Volgens de meeste gangbare staatsvormingtheorieën en met name volgens de in deze dissertatie gevolgde theorieën van Charles Tilly en Amitai Etzioni, zijn een gewelds- en belastingmonopolie en basisveiligheid bij de bevolking een voorwaarde opdat de burgers, bottom-up, het staatsvormingsproces vorm kunnen geven. Overigens komt staatsvorming niet slechts neer op het uitschakelen van binnenlandse concurrenten die eveneens een dergelijk monopolie opeisen; het gaat ook om het uitkristalliseren van staten ten opzichte van elkaar.

Een gewapende interventie in een fragiele staat, staat niet op zichzelf, maar is de spil in een langdurige, moeilijke en uitputtende waardeketen die tot doel heeft stabiliteit en veiligheid te creëren en het (zelfstandig) functioneren van de staat mogelijk te maken. Een dergelijke interventie gaat met andere woorden om het assisteren bij versnelde staatsvorming. Vanuit de theorie bestaat de waardeketen, zodra zo'n interventie is ingezet, uit: het afdwingen van een negatieve vrede, het afdwingen van een gewelds- en belastingmonopolie, het creëren van basisveiligheid, de vorming van staatsorganen, de vorming van een rechtsorde en een constitutionele orde, en ten slotte – idealitair – uit het ontstaan van parlementair-democratische verhoudingen. Het probleem is dat de gewapende interveniënt de voortgang in de waardeketen slechts in geringe mate kan forceren omdat gezag zich slechts beperkt laat afdwingen. Anders geformuleerd, het is in vele gewapende interventies een dilemma in hoeverre de gewapende interveniënt de bepalende regie heeft, terwijl tegelijkertijd de

(interim-)regering van de geïntervenieerde staat zo veel mogelijk het ownership van het staatsvormingsproces voor haar verantwoording neemt.

Volgens Rupert Smith kennen gewapende interventies een population centric-benadering. In het hiermee samenhangende politiek-militaire paradigma van de war amongst the people draait het om de clash of wills van bevolkingsgroepen en hun leiders. Het gaat daarbij niet om het verslaan van de tegenstander en het opleggen van zijn 'wil' door de overwinnaar, maar om het creëren van voorwaarden voor staatsvorming waaraan de meerderheid van de burgers zich wil committeren. De gewapende interveniënt ondersteunt zo de vorming van een safe and secure environment waarin er basisveiligheid voor de burgers is en waarmee de (versnelde) vorming van een functionerende (rechts)staat mogelijk is. Ashraf Ghani en Clare Lockhart tonen dat hiervoor de legitimiteits- en soevereiniteitsaspecten van een staat zo spoedig mogelijk zeker moeten worden gesteld opdat afnemende ondersteuning en assistentie door de interveniënt nodig zijn.

Met behulp van de geschetste theoretische context is de onderhavige casus geanalyseerd en een antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek – wat is de rol geweest van de gewapende interveniënten in het Afghaanse staatsvormingsproces sinds 2001 tot medio 2011?

Afghanistan heeft in de loop van de laatste drie decennia van oorlog en conflict de karakteristieken van een fragiele staat gekregen. De staat hield geleidelijk op te functioneren, de samenleving veranderde drastisch. Krijgsheren kregen gaandeweg een dominante rol in alle geledingen van de Afghaanse staat en samenleving. De bevolking segmenteerde en verzuilde langs etnische, geografische, religieuze en andere groepslijnen waarbij de geografie van het land als katalysator werkte. Circa tweederde van de Afghanen ontvluchtte huis en haard. Vooral de middenklasse en het maatschappelijk middenveld verlieten in de loop van de jaren '90 permanent het land waarmee een essentiële laag ontbrak voor het functioneren van een politiek en bestuurlijk bestel en de samenleving. De legitimiteit van het toen heersende Taliban-regime liet steeds meer te wensen over, te meer omdat de humanitaire noodsituatie onhoudbaar bleek. Vrijwel alle landen brandmerkten het Taliban-regime als verwerpelijk mede omdat het een veilig onderkomen bood aan Al Qa'ida. Veiligheidsraadresoluties stapelden zich op, maar daarmee was een interventie nog niet aanstaande. Dit veranderde met de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten.

De Amerikaanse inval in Afghanistan in het najaar van 2001 was een zelfverdedigingsactie op basis van artikel 51 van het VN-handvest. De aanslagen boden tevens een legitiem kader voor een gewapende interventie. Het ingrijpen in de humanitaire noodsituatie was, in vergelijking met de vergeldingsactie, slechts een bijkomende reden ter rechtvaardiging van het militair ingrijpen. De politieke doelstellingen van de Verenigde Staten beperkten zich aanvankelijk tot het vernietigen van Al Qa'ida. De Amerikaanse belangen in Afghanistan zelf waren beperkt, al waren deze groter in de omliggende regio. Hoewel ook het bijstands-

artikel 5 van de NAVO van toepassing werd verklaard, waren de bondgenoten om vergelijkbare redenen terughoudend bijstand te verlenen.

De interventie op de grond werd uitgevoerd door de Noordelijke Alliantie die zo een oorlog bij volmacht voerde. De diverse Afghaanse commandanten kregen Amerikaanse lucht- en inlichtingensteun, alsmede aanzienlijke hoeveelheden wapens en financiën. Een relatief klein aantal – vooral Amerikaanse en Britse – grondtroepen werd ingezet. Dit leidde tot een spectaculaire militair-tactische overwinning op de Taliban-regering in Kaboel.

Op 5 december 2001 sloten in Bonn een beperkt aantal Afghaanse groeperingen die zich tegen het Taliban-regime hadden gekeerd een akkoord over de toekomst van Afghanistan. Dit had de kenmerken van een 'gearrangeerd huwelijk' waarbij de krijgsheren die zich hadden ingespannen voor het slagen van de interventie prominente plaatsen kregen toebedeeld. Overigens waren de Taliban en Al Qa'ida niet verslagen; ze ontvluchtten het land. In de jaren die volgden, zouden ze hun operaties geleidelijk aan weer opvoeren, vooral vanuit het onherbergzame Pakistaans-Afghaanse grensgebied.

In het staatsvormingsproces dat volgde kreeg Afghanistan een presidentieel, centralistisch georganiseerd staatssysteem. De regering en het parlement namen onafhankelijke posities in op grond van een eigen kiezersmandaat: uitvoering (bestuur) door de regering, wetgeving door het parlement. De regering, waarvan de president de leider is, hoefde echter niet het vertrouwen van het parlement te hebben. De president benoemde ministers als leden van zijn kabinet en waren alleen aan de president verantwoording verschuldigd.

Afghanistan werd gaandeweg in toenemende mate een hybride staat; een illiberal democracy zoals Fareed Zakaria dat noemt, met zowel repressieve als (gefragmenteerde) plutocratische kenmerken. President Karzai had vrijwel geen greep op het land. De rol van de krijgsheren en de angst hen werkelijk aan te pakken, verhinderden niet alleen dat de macht bij het centrale gezag in Kaboel werd geconcentreerd, maar ook dat bevoegdheden naar het provinciale niveau gedelegeerd werden. De invloed van aan Pakistan gelieerde groeperingen nam toe en destabiliseerde de situatie in vooral de zuidelijke helft van Afghanistan. Het momentum verdween uit het staatsvormingsproces. De bevolking verloor steeds meer het vertrouwen in het in veler ogen opgelegde karakter van het staatsvormingsproces. De legitimiteits- en soevereiniteitsvacuüms werden almaar groter en zichtbaarder. De interveniënt veranderde hier weinig aan. De in 2009 aangetreden Amerikaanse president Obama herzag de Amerikaanse strategie. Hij gaf deze nadrukkelijk een regionaal karakter en wilde met een geïntegreerde uitvoering van de military, diplomatic en civilian surges en pertinente Afghanisering de interventie en het staatsvormingsproces eerst een nieuwe dynamiek geven voordat de Amerikaanse militaire aanwezigheid geleidelijk zou worden beëindigd.

Tien jaar na het begin van de interventie in Afghanistan is veel bereikt maar lijken een gewelds- en belastingmonopolie bij de staat alsmede basisveiligheid voor de bevolking nog steeds verafgelegen doelen. Dat wil overigens niet zeggen – gelet op de theoretische waardeketen van een interventie – dat het staatsvormingsproces niet van de grond is gekomen.

Wel heeft de gewapende interveniënt in Afghanistan de taken die samenhangen met het consolideren van het militaire succes op het slagveld klaarblijkelijk ernstig onderschat. In tegenstelling tot het paradigma van de war amongst the people, heeft men zich in de consolidatie aanvankelijk vooral gericht op de vernietiging van Al Qa'ida en hieraan gelieerde groeperingen om daarmee tevens het gezag van de regering in Kaboel af te kunnen dwingen. Pas gaandeweg – en als gevolg van de operationele beperkingen – werd een meer population centric-benadering van belang om stabiliteit te kunnen creëren en het staatsvormingsproces te stimuleren.

De onderzochte casus gaat in op de interne en externe factoren. Staatsvorming wordt in Afghanistan niet slechts voortgedreven door interne krachten en zijn niet enkel een uitdrukking van binnenlandse machtsverhoudingen. Een gewapende interventie gaat dus niet louter over de monopolisering van geweldsmiddelen en daarmee niet slechts over de vestiging van het geweldskarakter van de (Weberiaanse) staat. Het doorbreken van de veelal diepgewortelde patrimoniale ordening en de vestiging van een functionerend, zelfdragend staatsbestel zijn fundamenteel. Tevens geldt dat iedere staat zich vormt en ontwikkelt ook en juist te midden van, en in concurrentie met, andere staten. De crux in een interventie is het vinden van een evenwicht tussen enerzijds de cultuur van de geïntervenieerde staat, zijn geschiedenis en positie in de regio, en anderzijds de aard, het mandaat en de mogelijkheden van de interventiemacht.

In de Afghaanse interventie wordt bevestigd dat de interveniënt slechts beperkte controle en zeggenschap heeft over het staatsvormingsproces. Het is een confirmatie van Tilly's conclusie dat samenlevingen vooral zichzelf opbouwen, c.q. door hun (legitieme) leiders worden opgebouwd. Het is van cruciaal belang dat krijgsheren en andersoortige roving en stationary bandits, zoals Mancur Olson en Martin McGuire de power brokers in een patrimoniale ordening kenmerken, zich schikken naar het staatsvormingsproces. Dit zal een grotendeels safe and secure environment opleveren en tot basisveiligheid voor de burgers leiden. Om ditte stimuleren kan met name soft power worden gebruikt, want afdwingen met hard power heeft vaak een beperkt – zo niet averechts – effect. Met de (geleidelijke) invoering van de rechtsstaat kunnen daarna gaandeweg de gewelds- en belastingmonopolies worden afgedwongen. Het is duidelijk dat daarmee de theoretische waardeketen van een gewapende interventie aangepast dient te worden. Bij afwezigheid van een functionerend bestuur is het een primaire taak van de gewapende interveniënt te voorzien in de (initiële) basisveiligheid. Daarna, in het kader van de versnelde staatsvorming en het gaandeweg afdwingen van de gewelds- en belastingmonopolies, heeft de gewapende interveniënt veeleer een (afnemende) ondersteunende en assisterende rol.

De endogene factoren van staatsvorming onderstrepen dat voor duurzaam staatsgezag wederkerigheid nodig is in de gezagsrelatie tussen burger en staat. Voor de legitimiteit van het staatsgezag is, zeker in een heterogene, gesegmenteerde staat, een functionerend politiek systeem nodig dat zich kenmerkt door 'schikken en plooien'. Volgens de theorieën van Arend Lijphart is de invoering van een parlementaire consensusdemocratie de ideale

oplossing omdat daarmee de belangen van een zo groot mogelijk aantal groepen kunnen worden gewaarborgd. Dan is het wel noodzaak dat het door Etzioni gepropageerde safe and secure environment wordt uitgebreid om breed gedragen normen en waarden tot wasdom te laten komen waardoor eenheid in de staat groeit. Doel is te voorkomen dat grote groepen worden uitgesloten en dat burgers actief kunnen participeren in het bestuur. Immers, niet-geaccomodeerden rest anders slechts de optie zich te verzetten. In de onderzochte casus blijkt het belang hiervan gelet op het continue verzet van de Taliban, het Haqqani netwerk, de HiG en anderen die werden uitgesloten van deelname aan het Afghaanse staatsvormingsproces. Ze kregen vooral vanuit of via Pakistan directe en indirecte steun om hun verzet voort te zetten. De endogene en exogene factoren van het Afghaanse staatsvormingsproces worden bevestigd, maar ook dat een gewapende interveniënt zich dient te richten op die endogene èn exogene factoren; de gewapende interventie in Afghanistan kan zich niet slechts beperken tot die staat. In het verlengde hiervan, en in lijn met de bevindingen van Ashraf Ghani en Clare Lockhart over de noodzakelijke verkleiningen van het sovereignty gap en het legitimacy gap, is een stabiele Afghaanse staat niet haalbaar zolang Pakistan instabiel is.

De interventie in Afghanistan onderstreept dat de afstemming van militaire actie op politieke doelen een zeer ingewikkelde opgave is, zowel binnen een multinationale coalitie, als tussen de interveniënt, hulporganisaties en de regering van de geïntervenieerde staat, alsook met de belangrijkste spelers uit de regio van de geïntervenieerde staat. De interveniënt moet in staat zijn deze afstemming tot een werkbaar, geïntegreerd geheel te maken en daarin een zo groot mogelijk vertrouwen geven aan het legitieme en breed gedragen leiderschap en het ownership van de geïntervenieerde fragiele staat. Wat ook de motivatie is voor een gewapende interventie, voor aanvang dient de vraag te worden gesteld of de interventiemacht berekend is op de te verwachten taken en of er voldoende draagvlak bestaat, niet alleen tijdens de invasie, maar met name voor het langdurige proces dat nodig is om de militaire resultaten ook politiek te kunnen consolideren.

Summary

Owing to their weak governmental institutions, instability and lack of basic security, fragile states can represent serious security risks. They can serve as safe havens to terrorists and international organised crime and can disseminate the negative effects related to poverty and an inadequate rule of law such as refugee flows and opium, arms and human trafficking. Events taking place far from the national borders of developed states governed by the rule of law can therefore affect the national security situations of these states. Armed intervention is one option for developed states to help to create stability elsewhere in order to benefit their own national security. This dissertation examines the use of the military instrument for initiating a state-building process in fragile states as a foundation for stability and basic security. This is done by analysing the position of the armed intervening parties in Afghanistan in the 2001 – 2011 period as an empirical and qualitative single-case study.

According to Frances Steward and Graham Brown, as well as a recent study carried out by the Netherlands Advisory Council on International Affairs, fragile states are characterised by the lack of a functioning government and a lack of legitimacy. The situation in fragile states displays similarities with the characteristics of the patrimonial phase of the state-building process as described by Charles Tilly in his study of the European state-building process. This involves competing centres of political power, a segmented society with a patrimonial order and 'intensely fragmented sovereignty'. Whoever wishes to create a well-functioning state and society from such a situation can bring about stability and continuity by commanding authority, by getting government to function properly and by instigating social processes. According to the most commonly accepted state-building theories, and particularly according to Charles Tilly's and Amitai Etzioni's theories which will serve as a basis for this dissertation, monopolies of force and taxation as well as basic security among the population are conditions for allowing civilians to shape the state-building process bottom-up. State-building cannot be seen as merely defeating domestic rivals claiming the same monopolies; state-building also involves the establishment and development of states alongside and in relation to each other.

Armed intervention in a fragile state is not an isolated event but is the linchpin of a long-term, difficult and exhausting value chain that is intended to create stability and security and make the (independent) functioning of the state possible. In other words, such an intervention encompasses assisting in fast-track state-building. In theory, after armed intervention has started, the value chain comprises: enforcing a negative peace, achieving monopolies in the use of force and taxation, creating basic security, establishing national state organs, establishing a constitutional order and law enforcement system, and finally – and ideally – establishing democratic and parliamentary relations. The problem is that armed intervening parties are restricted in how far they can force progress in the value chain, in view of the fact that authority can only be commanded to a limited extent. To put it another way, in many armed interventions it is a dilemma as to what extent the intervening party itself is managing and directing the situation, when the interim government of the fragile state in question has simultaneously assumed responsibility for and ownership of the state-building process.

According to Rupert Smith, armed interventions have a population-centric approach. In the associated paradigm of the 'war amongst the people', it is about the clash of wills between population groups and their leaders. It is not about claiming victory over the opponent and the victor then imposing his will; it is about creating the conditions for the process of state-building to take place, a process that the majority of civilians are willing to commit to. From this point of view, the armed intervening party supports the development of a safe and secure environment, where basic security of civilians is guaranteed and where the (accelerated) establishment of a well-functioning constitutional state is possible. Ashraf Ghani and Clare Lockhart demonstrate that, to achieve this, the legitimacy and sovereignty of a state must be guaranteed as soon as possible owing to the necessity of reducing support and assistance from the intervening force.

On the basis of the theoretical context sketched above, the aforementioned case study was analysed and the main question of the study – what is the role of the armed intervening parties in the Afghan state-building process between 2001 and mid-2011 – was answered.

During the course of the last three decades of war and conflict in the country, Afghanistan has assumed all the characteristics of a fragile state. Gradually, the state ceased to function and Afghan society changed drastically. Warlords slowly assumed a dominant role in all sections of the Afghan state and Afghan society. The population became segmented and fractured along ethnic, geographic, religious and other dividing lines, with the geography of the country acting as a catalyst in this process. Approximately two thirds of Afghans fled from their homes. During the course of the 1990s, the middle class and civil society left the country for good; in consequence, a part of society essential for a well-functioning political and administrative system in a healthy society went missing. The legitimacy of the, at that time, ruling Taliban regime was increasingly called into question, all the more so as the humanitarian crisis in the country became untenable. Almost all other nations condemned the Taliban regime, partly on account of the fact that the regime offered a safe haven to Al-Qaida. UN Security Council resolutions piled up, but this did not mean that intervention would actually take place. This all changed after the 9/11 attacks of 2001 in the United States.

The American invasion of Afghanistan in the autumn of 2011 was carried out as an act of self-defence, pursuant to article 51 of the United Nations Charter. The attacks also made a legitimate framework for armed intervention possible. In comparison with the armed reprisal, intervention in the humanitarian crisis was only a secondary reason for military intervention. Initially, the political objectives of the United States were limited to the destruction of Al-Qaida. Although more significant in the surrounding region, American interests in Afghanistan itself were minor and, despite NATO's article 5 on mutual assistance being declared valid, allies of the United States were reluctant to lend assistance for similar reasons.

The intervention on the ground was carried out by the Northern Alliance, which was thus fighting a proxy war. The various Afghan commanders were given American air support and intelligence support as well as considerable quantities of arms and funding. A relatively

small number of – mainly American and British – ground troops were deployed to the area. This led to a spectacular tactical military victory over the Taliban government in Kabul.

On 5 December 2001, a small number of Afghan groups that had turned against the Taliban signed an agreement on the future of Afghanistan. This had all the hallmarks of an 'arranged marriage', where the warlords who had helped make the intervention a success were rewarded with prominent positions. It soon emerged that the Taliban and Al-Qaida were far from beaten; they had temporarily fled the country. In the years that followed, they would gradually step up their operations, mainly from the inaccessible Afghan-Pakistani border region.

In the state-building process that was to follow, Afghanistan implemented a presidential, centralised system of state. The government and parliament were given independent positions based on an electoral mandate: governance by the government and legislation by parliament. The government, led by the president, did not, however, have to have the confidence of parliament. The president appointed ministers to his cabinet; these ministers were accountable to the president only.

As time went on, Afghanistan increasingly became a hybrid state; an 'illiberal democracy', as Fareed Zakaria puts it, with both repressive and (fragmented) plutocratic characteristics. President Karzai had little grip on the country. The role of warlords and the fear of actually dealing with them hampered the concentration of power at the central authorities in Kabul and the delegation of powers to the provincial level. The influence of groups affiliated to Pakistan increased and destabilised the situation particularly in the southern part of Afghanistan. Momentum in the state-building process evaporated. The population lost confidence in the process, which to many had been imposed on the country. The legitimacy and sovereignty vacuum became ever larger and more visible. The intervening parties changed little about this. After taking office in 2009, the new American president, Barack Obama, reviewed the American strategy in Afghanistan, giving it an emphatically regional character. He also focused on the integration of military, diplomatic and civil surges and pertinent Afghanification to first give the intervention and the state-building process new impetus before the American military presence would gradually be down-scaled and ended.

Ten years after the start of the intervention in Afghanistan, much has been achieved; however, state monopolies on the use of force and taxation, as well as basic security for the population, still seem a long way off. That does not mean to say – with reference to the theoretical value chain of an intervention – that the state-building process has not got off the ground. However, the armed intervening parties seem to have seriously underestimated the tasks related to the consolidation of military success on the battlefield. In contrast to the 'war against the people' paradigm, consolidation was mainly aimed at the destruction of Al-Qaida and affiliated groups in order to bolster the authority of the government in Kabul. Only gradually – and as a consequence of operational limitations – did a more population-

centric approach gain importance in creating stability and stimulating the state-building process.

This case study addresses internal and external factors. In Afghanistan, state-building is not only driven by internal forces and is not only an expression of the domestic balance of power. An armed intervention is therefore not solely about a monopolisation of instruments of force and thus not merely about the establishment of the monopoly on force of the (Weberian) state. Breaking up the often deep-rooted patrimonial order and the establishment of a functioning, self-sustaining state system are fundamental. It can also be said that each state forms and develops alongside – and often in competition with – other states. The key to a successful intervention lies in finding the balance between the culture, the history and the position in the region of the state being intervened in and the nature, mandate and options of the intervention force.

The intervention in Afghanistan confirms that the intervening party only has limited control and say in the state-building process. It is a confirmation of Tilly's conclusion that societies mainly build themselves up, or are built up by their (legitimate) leaders. It is crucial that warlords and other 'roving and stationary bandits', as Mancur Olson and Martin McGuire characterise the powerbrokers in a patrimonial order, reconcile themselves with the state-building process. This will ensure a largely safe and secure environment, leading to basic security for civilians. 'Soft power' can best be used to stimulate this, as 'hard power' often has a limited – or even counterproductive – effect. Monopolies of the use of force and taxation can be gained bit by bit after the gradual introduction of the constitutional state. It is clear that the theoretical value chain of an armed intervention needs to be adjusted. In the absence of a functioning government, a primary task of the armed intervening party is to provide (initial) basic security. In the context of accelerated state-building and the gradual acquiring of monopolies on force and taxation, the armed intervening party will sooner have a decreasing supporting and assisting role.

The endogenous factors in state-building underline that reciprocity in relations between civilians and the state is essential for enduring state authority. For the legitimacy of state authority, a functioning political system characterised by 'reconciliation and compromise' is needed, particularly in a heterogeneous, segmented state. According to the theories of Arend Lijphart, the introduction of a parliamentary consensus democracy is the ideal solution, owing to the fact that this system safeguards the interests of the largest possible number of groups. It is essential that the 'safe and secure environment' propagated by Etzioni is expanded in order to allow broadly supported standards and values to fully mature, contributing to unity of the state. The objective is to have civilians actively participate in the process of government and to prevent large groups being excluded from the same process, as disenfranchised persons are then left with little choice but to offer resistance to the authorities. This case study clearly illustrates the importance of the previous two points, in view of the continual resistance of the Taliban, the Haqqani network, the HiG and others excluded from the Afghan state-building process. They were given direct or indirect support for their resistance activities from or via Pakistan. Not only does this outside help

confirm the endogenous and exogenous factors of the Afghan state-building process, but it also confirms the fact that the armed intervening party must address these endogenous and exogenous factors. The armed intervention in Afghanistan cannot restrict itself to that country alone. From this, and in line with the findings of Ashraf Ghani and Clare Lockhart regarding the crucial reduction of both the 'sovereignty gap' and the 'legitimacy gap', it follows that a stable Afghan state will remain unfeasible as long as Pakistan is unstable.

The intervention in Afghanistan underlines that harmonisation of military operations with political objectives is an extremely complicated matter, be it within a multinational coalition or between the intervening force, aid organisations and the government of the state being intervened in, and also between the most important players in the region in question. The intervening force must be capable of kneading this harmonisation into a workable and integrated strategy, giving as much confidence as possible to the legitimate and broadly supported leadership and ownership of the fragile state that was the subject of the intervention. Whatever the motive for an armed intervention, before it commences the question must be asked as to whether the intervention force is fit-for-purpose regarding the tasks to be carried out and whether there is a large enough support base, not only for the invasion, but also for the long-term process required for the political consolidation of military results.

Samenvatting Dari

افغانستان ۲۰۰۱ - ۲۰۱۱: مداخله مسلحانه و تشکیل دولت در کشوری آسیب پذیر
فشرده متن رساله ی دکترا

برگردان: شکیلا عزیززاده Vertaald door Drs. S. Azizzada

کشورهای آسیب پذیر در اثر داشتن نهادهای ضعیف و بی ثبات از یک سو و نداشتن امنیت اساسی از سوی دیگر، میتوانند برای امنیت در کل یک تهدید جدی را تشکیل بدهند. این کشور ها می توانند برای تروریست ها و جرایم سازمان یافته بین المللی منحیث لانه پرورش مورد استفاده قرار بگیرند. همچو کشور هایی اثرات منفی بسیاری را باعث میشوند مثل: بوجود آمدن موجی از بی خانمانی، مشکل مواد مخدر، قاچاق اسلحه و انسان که همه ناشی از فقر و عدم وجود نظام قانون میباشند. بنابراین رویداد های فرامرزی - حتی در دوردست ها - بر امنیت ملی کشورهای قانونمند و انکشاف یافته هم تاثیر گذار میباشند. مداخله مسلحانه کشورهای انکشاف یافته در حقیقت یک انتخاب است تا با (کمک) در تحقق ثبات در جایی دیگرشرایط ایمنی خود را فراهم کرده باشند. مسأله استفاده از وسیله نظامی برای آغاز روند تشکیل دولت در کشورهای آسیب پذیر به عنوان پایه و اساس ثبات و امنیت اساسی در این رساله مورد بررسی قرار میگیرد. البته درین تحقیق تجربی و کیفی طرح منفرد موقف مداخله مسلحانه در افغانستان در دوره ۲۰۰۱ - ۲۰۱۱ تجزیه و تحلیل می گردد.

مشخصه ی کشورهای آسیب پذیر، از قول فرانسیس استیورت و گراهام براون، هم چنان در انطباق با تحقیقی که اخیراً توسط شورای مشورتی امور بین المللی هالندی صورت گرفته است، عدم موجودیت یک دولت باکفایت و مشروع است. وضعیت کشورهای آسیب پذیر شبیه به ویژگی های مرحله موروثی روند تشکیل دولت است چنانچه چارلز تیلی آنرا در رساله ی تحقیقی اش در رابطه با تشکیل دولت دراروپا شرح داده است: 'در اینجا مراکز مختلف قدرت سیاسی وجود دارد که در رقابت سخت با هم قرار دارند، جامعه ای سگمنتال - تقسیم شده - هر کدام با نظام موروثی مربوطه اش، و حاکمیتی که به شدت پارچه پارچه است'. آنکه در چنین شرایطی دولت و جامعه باکفایت می خواهد ایجاد کند، می تواند با تحمیل قدرت ثبات و تداوم را تضمین کند، دولت را به عملکرد وادار سازد و فرایندهای اجتماعی را به جریان بیآندازد. بنا بر نظریه های متداول تشکیل دولت، به ویژه تئوری های دنبال شده در این رساله از چارلز تیلی و امیتای اتزیونی، انحصار خشونت و مالیات از یک طرف و موجودیت امنیت اساسی مردم از طرف دیگر شرایط روند تشکیل دولت از پایین به بالا را برای شهروندان تشکیل میدهد. برعلاوه، تشکیل دولت فقط از بین بردن رقبای داخلی که هر کدام ادعای چنین انحصار را می کنند، نبوده بلکه شناسایی رسمی و عملی کشور ها را نسبت به همدیگرهم در بر میگیرد.

با آنکه مداخله مسلحانه در یک دولت آسیب پذیر به تنهایی کافی نیست، رکن اصلی سلسله طولانی، دشوار و توان فرسای ارزش هایی را تشکیل میدهد که هدف آن ایجاد ثبات و امنیت است تا عملکرد (مستقل) دولت را امکان پذیر بسازد. به عبارت دیگر منظور از چنین مداخله صرف کمک در تشدید روند دولت سازی میباشد. بنا بر این نظریه، ارزش زنجیره ای این مداخله عبارت است از: تحمیل صلح منفی (سکوت سلاح)، تحمیل یک انحصار خشونت و مالیات، ایجاد امنیت اساسی، شکل گیری نهادهای دولتی، تشکیل نظام قانونی و قانون اساسی، و در نهایت - البته بطور ایده آل - ظهور روابط دموکراتیک و پارلمانی. مشکل این است که مداخله مسلحانه انکشاف این ارزش ها را، تا حد اندکی میتواند براه بیندازد، چونکه برای به اجرا درآوردن کامل این روند قدرت محدودی در اختیار دارد. به عبارت دیگر، در بسیاری از مداخلات مسلحانه تعیین میزان کارگردانی قدرت مداخله گر یک معضله است؛ در حالیکه قرار است دولت (موقت) مورد مداخله تا حد ممکن مالکیت و مسئولیت بسیاری از روند دولت سازی را به دوش بگیرد.

به گفته روپرت اسمیت مداخلات مسلحانه یک رویکرد جامعه محور است. الگوی سیاسی و نظامی 'جنگ درمیان مردم' مبنی بر تصادم اراده مردم و رهبران آنها است. هدف شکست دادن مخالفین و تحمیل اراده طرف غالب بر طرف مغلوب نیست؛ هدف ایجاد شرایط مطلوب برای دولت سازی است که مورد قبول اکثریت شهروندان باشد. در نتیجه، مداخله گر مسلح در شکل گیری یک محیط امن و مطمئن کمک میکند تا در آن امنیت اساسی برای شهروندان و امکان تسریع شکل گیری دولت باکفایت و قانونی ایجاد گردد. اشرف غنی و کلر لاکهارت خاطرنشان می سازند که تثبیت جنبه مشروعیت و حاکمیت عملی دولت در اسرع وقت باید صورت بگیرد؛ چرا که کاهش حمایت و کمک های مورد نیاز از جانب قدرت مداخله گر به مرور زمان ضروری خواهد بود.

با استفاده از چارچوب نظری ذکر شده، این قضیه مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و به سوال اصلی تحقیق جواب داده شده است که: نقش دخالت مسلحانه در روند دولت سازی افغانستان از سال ۲۰۰۱ تا اواسط ۲۰۱۱ چه بوده است؟

افغانستان در طول سه دهه گذشته جنگ و درگیری، ویژگی های یک دولت آسیب پذیر را اختیار کرده است. عملکرد دولت به تدریج متوقف شده و جامعه به طور چشمگیری تغییر کرده است. جنگ سالاران به تدریج نقش مسلط را در تمام سطوح دولت و جامعه افغانستان بدست آوردند. مردم افغانستان در امتداد خطوط قومی، جغرافیایی و مذهبی تقسیم و تفکیک شدند که البته جغرافیای کشور درین روند یک عامل تسریع کننده بوده است. تقریبا دو سوم افغان ها بی خانمان شدند. به خصوص در طی سال های ۹۰ که طبقه متوسط و جامعه مدنی کشور را ترک گفتند و در اثر آن فقدان یک لایه اساسی بوجود آمد که برای یک سیستم باکفایت سیاسی، اداری و برای جامعه ضرورت مبرم است. مشروعیت رژیم حاکم طالبان در آن وقت بیشتر و بیشتر زیر سوال قرار می

گرفت؛ به ویژه در رابطه با شرایط غیرانسانی آن چنان به نظر میرسید که دیر دوام نخواهد آورد. تقریباً همه کشورها رژیم طالبان را مطرود میدانستند، تا حدودی به دلیل اینکه آن رژیم پناهگاه امنی را برای القاعده فراهم کرده بود. قطعنامه های شورای امنیت روی هم انباشته میشدند، اما برنامه مداخله ای هنوز روی دست نبود. این وضعیت با سؤقصد های ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در ایالات متحده تغییر یافت.

تهاجم ایالات متحده در پاییز سال ۲۰۰۱ به افغانستان، بنا بر ماده ۵۱ منشور سازمان ملل متحد یک اقدام دفاع خودی بود. علاوه بر آن، سؤقصد های نامبرده بخودی خود یک چارچوب قانونی را برای مداخله نظامی ایجاد کرد. مداخله مبنی بر شرایط اضطراری بشری، در کنار اقدام تلافی جویانه، صرف یک دلیل اضافی برای توجیه مداخله نظامی شد. اهداف سیاسی ایالات متحده در ابتدا محدود به از بین بردن القاعده بود. منافع ایالات متحده در افغانستان محدود بود، هر چند این منافع در منطقه بیشتر بود. با آنکه همیاری درین مداخله مطابق ماده ۵ ناتو قابل تطبیق اعلام شد، متحدان به دلایل مشابه، تمایلی به ارائه کمک نداشتند.
حملات زمینی آنوقت توسط ائتلاف شمال صورت گرفت که در حقیقت با صلاحیت تام امریکا می جنگیدند. فرماندهان افغان که عملا توسط قوای هوایی و استخباراتی امریکا حمایت میشدند مقادیر قابل توجه پول و اسلحه هم دریافت میکردند. البته تعدادی نسبتاً کسیرقوای زمینی خارجی - به ویژه آمریکایی و انگلیسی - هم مستقر شدند. این امر به یک پیروزی چشمگیر تکتیکی نظامی بر دولت طالبان در کابل منجر شد.
در ۵ دسمبر سال ۲۰۰۱، در شهر بن، تعداد محدودی از گروه های افغان که مخالف رژیم طالبان بودند، در مورد آینده افغانستان به توافق رسیدند. این توافق شبیه یک ازدواج مصلحتی سنتی بود که در نتیجه آن جنگ سالاران که در موفقیت مداخله نظامی سهیم بودند، با گرفتن مقام های برجسته پاداش شدند. در ضمن، طالبان و القاعده شکست نخورده، بلکه از کشور فراری شدند. در طی سالهای بعد آن، آنها عملیات خود را از سر گرفته و به تدریج افزایش دادند، به ویژه از مناطق ناهموار و خشن مرزی پاکستان و افغانستان.
در روند دولت سازی که به دنبال آن صورت گرفت، برای افغانستان سیستم ریاست جمهوری با سازماندهی مرکزی نظام دولتی تعیین شد. براساس حکم رای دهندگان شان دولت و پارلمان مواضع مستقل ازهم را اتخاذ کردند: اداره دولت توسط حکومت، قانون گذاری توسط پارلمان. دولت، که شخص رییس جمهور رهبرآن میباشد، به داشتن رأی اعتماد پارلمان ضرورت ندارد. رئیس جمهور وزراُ را به عنوان اعضای کابینه خود انتصاب میکند و این کابینه فقط به رئیس جمهور پاسخگو است.
افغانستان به تدریج و به طور فزاینده تبدیل شد به یک دولت ترکیبی (ناموزون)؛ از قول فرید ذکریا 'یک دموکراسی بی مدارا' (مردم سالاری توأم با اصول مخالف آزادی)، دولتی که (همزمان و به همان پیمانه) سرکوبگر بودنش دارای ویژگی های پُلوتوکراسی پراگنده است (سیستم دولتی ایکه در آن ثروت تعیین میکند که قدرت و

قانون در دست یک گروه خاص باشد). رئیس جمهور کرزی عملا هیچ تسلطی در کشور نداشت. نقش جنگ سالاران و ترس از اینکه واقعاً از قدرت آنها جلوگیری به عمل بیآید، نه تنها مانع متمرکز شدن قدرت در دولت مرکزی کابل، بلکه مانع واگذاری قدرت در سطح ولایات هم شد. تاثیر گروه های وابسته به پاکستان افزایش یافت و این شرایط به ویژه در نیمه جنوبی افغانستان بی ثباتی را بارآورد. تحرک فرآیند تشکیل دولت ناپدید شد. مردم به طور فزاینده اعتماد به روند دولت سازی را که از چشم بسیاری آنها جنبه تحمیلی داشت، از دست داد. خلاء مساله مشروعیت و حاکمیت برحق بزرگتر شده و بیشتر و بیشتر چشمگیر شد. مداخله گر درین وضعیت تغییری نیآورد. در سال ۲۰۰۹ اوباما، رییس جمهور تازه منتخب ایالات متحده، در استراتژی امریکا تجدید نظر کرد. او به این استراتژی یک جنبه قاطعانه منطقوی داده و میخواست با تدبیر یکپارچه نظامی، دیپلماتیک و ملکی از یک سو و مقتضی افغانی سازی این روند از سوی دیگر، قبل ازاختتام تدریجی حضور نظامی آمریکا به دخالت مسلحانه و روند دولت سازی یک تحرک جدید ببخشد.

ده سال پس از شروع مداخله در افغانستان پیشرفت های زیادی صورت گرفته است، اما به نظر می رسد که انحصار خشونت و مالیات در دولت و امنیت اساسی برای مردم هنوز هم اهداف دور از دسترس را تشکیل میدهند. البته - با توجه به ارزش نظری مداخله مسلحانه - این بدان معنی نیست که روند دولت سازی به جریان نیفتاده است. با این حال، مداخله گر مسلح در افغانستان وظایفی را که با تثبیت موفقیت نظامی بستگی دارد، در میدان جنگ در ظاهر شدیداً دست کم گرفته است. برخلاف الگوی 'جنگ در میان مردم'، در ابتدا توجه قوای مداخله گر فقط متمرکز به از بین بردن القاعده و گروه های وابسته به آن و در نتیجه تحکیم اقتدار دولت کابل بود. به تدریج - و در نتیجه محدودیت های عملیاتی - رویکرد جامعه محور اهمیت بیشتر یافت تا به این وسیله ایجاد ثبات ممکن و روند دولت سازی تشویق گردد.

درین قضیه تحقیقی عوامل داخلی و خارجی مورد بررسی قرار گرفت. روند دولت سازی در افغانستان نه به تنهایی توسط نیروهای داخلی به پیش برده میشود و نه به تنهایی زاده تناسب روابط قدرت های داخلی است. هم چنان مداخله نظامی نه فقط بخاطر تضمین انحصار استفاده از خشونت و به این ترتیب نه فقط بخاطر ایجاد ماهیت خشونت آمیز دولت ویبری (سیستم اداری دولتی مبنی بر تئوری جامعه شناس معروف المانی ماکس ویبر) میباشد. درهم شکستن نظام موروثی (که غالباً ریشه های عمیق دارد) و استقرار یک سیستم دولتی باکفایت و متکی بر خود شرط اساسی میباشد. این نظریه هم درست است که هر دولتی خود را در میان و در رقابت با کشورهای دیگر تشکیل داده و انکشاف می بخشد. مساله دشوار مداخله مسلحانه پیدا کردن توازن میان فرهنگ دولت مورد مداخله و تاریخ و موقف آن در منطقه از یک طرف و ماهیت، حدود دستوری این مداخله و امکانات نیروی مداخله گر از طرف دیگر میباشد.

اینکه در مداخله افغانستان کنترل و صلاحیت مداخله گر بر روند دولت سازی محدود است، تایید میگردد. این تایید در ضمن تایید از نتیجه گیری چارلز تیلی است که جوامع در اصل خود شان خود را میسازند، و یا توسط رهبران (مشروع) شان ساخته میشوند. جنگ سالاران و غارتگران مستقر و مؤقت از قول مانکور اولسون و مارتین مک گوایر منحیث زورمندان نظام موروثی شناخته میشوند. غارتگر مستقرزورمندی یکه تازاست که بوسیله یک سیستم ابتدایی اداری در یک منطقه خاص به حکمروایی دوامدار مبادرت میورزد تا منافع شخصی خود را حفظ کند. غارتگر مؤقت زورمندی است که در یک منطقه فقط بدون هیچ نوع سیستم اداری به غارتگری و حد اکثر بهره برداری شخصی مبادرت میورزد. بنا بر نظریه چارلز تیلی خیلی مهم است که جنگ سالاران و غارتگران مستقر و مؤقت روند تشکیل دولت را رعایت کنند. این خود تا حد زیادی باعث ایجاد یک محیط امن و مطمئن شده و تامین امنیت اساسی را برای شهروندان مهیا خواهد کرد. برای تشویق به این امر به خصوص از اعمال قدرت خفیفه (مفاهمه و مصالحه) باید استفاده کرد، چرا که تحمیل این امر با اعمال قدرت شدیده (قدرت نظامی) معمولا - اگر اثر معکوس نداشته باشد - محدود است. با وارد کردن (تدریجی) حکومت قانون میتوان بعداً به تدریج انحصار خشونت و مالیات را در حال اجرا درآورد. روشن است که سلسله ارزش های نظری مداخله نظامی بر مبنای آن باید منطبق ساخته شود. در صورت فقدان دولت باکفایت، وظیفه ی اولیه مداخله گر مسلح اینست که امنیت اساسی را تضمین کند. سپس، در چارچوب تسریع دولت سازی و تحمیل تدریجی انحصار خشونت و مالیات (در دولت)، نقش مداخله گر مسلح به کمک وحمایتی که به تدریج کاهش مییابد، مبدل میگردد.

تاکید عوامل درونی تشکیل دولت بر آنست که اقتدار پایدار دولت نیازمند عملکرد متقابل در روابط بین شهروندان و دولت است. برای مشروعیت اقتدار دولت، به خصوص در یک دولت ناهمگون وتقسیم شده، ضرورت به یک سیستم سیاسی باکفایت است که مشخصه آن سازش و مصالحه باشد. با توجه به نظریه های آرند لاییهارت ایجاد یک دموکراسی پارلمانی براساس سازش و توافق راه حل ایده آل است، زیرا تا جای ممکن منافع گروه های بزرگتری را می تواند تضمین کند. در آنصورت لازم است که نظریه مورد حمایت اتزیونی، محیط امن و مطمئن، گسترش بیابد تا هنجارها و ارزش های پذیرفته شده از طرف اکثریت رشد کند و وحدت دولت به ثمر برسد.مسلم است که از حذف کردن گروه های بزرگ باید جلوگیری شود و اینکه این شهروندان به طور فعال بتوانند در اداره دولت شرکت کنند. در واقع، برای آنهایی که با محیط سازگار نیستند راه دیگری غیر از مقاومت باقی نمیماند. در مورد تحقیق شده اهمیت این مساله با توجه به مخالفت مداوم طالبان، شبکه حقانی، HIG و دیگرانی که از مشارکت در روند دولت سازی افغانستان بیرون نگهداشته شدند، بیان یافته است. گروه های نامبرده عمدتا از پاکستان و یا از طریق پاکستان حمایت های مستقیم و غیر مستقیم بدست میآورند تا به مقاومت شان ادامه بدهند. وجود عوامل درونی و بیرونی روند دولت سازی افغانستان

تحلیل میشود، همچنین اینکه مداخله گرمسلح باید در آن عوامل درونی و بیرونی غور کند؛ مداخله مسلحانه در افغانستان فقط به آن دولت محدود نمیماند. در راستای این، و در روال یافته های اشرف غنی و کلر لاکهارت در رابطه با لزوم کاهش شکاف در حاکمیت و مساله مشروعیت حکومت باید گفت که تا زمانی که در پاکستان ثبات برقرار نشود، پایداری دولت افغانستان عملاً امکان پذیر نیست.

مداخله مسلحانه در افغانستان نشان میدهد که هماهنگی اقدام نظامی برای مقاصد سیاسی کار بسیار پیچیده ای است، چه در داخل یک ائتلاف چند ملیتی چه دررابطه بین مداخله گر، مؤسسات کمک رسانی و دولت مورد مداخله، چه در رابطه با بازیگران مهم منطقه دولت مورد مداخله. مداخله گر باید قادر باشد که این هماهنگی را به شکل یک کلیت یکپارچه و قابل عملی دربیارد و در این کلیت تا بیشترین حد ممکن در رهبری مشروع و مورد قبول اکثریت و هم در مالکیت دولت آسیب پذیر و مورد مداخله بر روند دولت سازی، اعتماد نماید. هر چیزی که انگیزه مداخله مسلحانه را تشکیل بدهد، قبل از شروع مداخله این سوال را باید پرسید که آیا نیروی مداخله گر میتواند از بار وظایف قابل انتظار برآید و اینکه آیا حمایت کافی ازین مداخله وجود دارد، نه تنها در مدت زمان مداخله، بلکه به ویژه در طی روند طولانی ایکه مورد نیاز است تا نتایج حاصله نظامی را در عملکرد های سیاسی بتوان به تثبیت رساند.

Woord van dank

Als promovendus beschouw ik mijzelf als een bevoorrechte militair en wetenschapper die door beide werelden gestimuleerd is te gaan promoveren. Dit kun je niet alleen, en daarom is dit hoofdstuk voor mij minstens zo belangrijk als de wetenschappelijke hoofdstukken van dit proefschrift.

Ik ben professor Dr. Dr. Ger Teitler, Schout-bij-Nacht b.d. Drs. Reginaldus Visser, de staf van het Koninklijk Instituut voor de Marine en de staf van de Nederlandse Defensie Academie veel dank verschuldigd dat ze het promotietraject voor mij mogelijk hebben gemaakt. Het was zowel voor mij, als voor de Koninklijke Marine, het Korps Mariniers en zeker ook voor mijn 'thuisfront' geen sinecure. Voor allen was het een weloverwogen keuze; je treft het als je door zulke begane mensen omringd wordt! Ze hebben met geduld en aandacht achter mij gestaan. Ze hebben me er steeds van doordrongen de beklimming naar de top voort te zetten, karakter te tonen en stonden me bij als weer een horde genomen diende te worden.

Het gaf voldoening mijn ervaringen en onderzoek uit te mogen dragen op een keur van wetenschappelijke instellingen, op tal van universiteiten in binnen- en buitenland, en op allerhande fora, symposia en brainstormsessies. Het was bijzonder om met mijn academische en operationele kennis en ervaring een bijdrage te mogen leveren aan het plan en aan de uitvoering om met name van Afghanistan weer een zelfstandig functionerende staat te maken. Het was derhalve een gunst deel uit te maken van de militair-operationele staf van onafhankelijke militaire denkers zoals die van generaal Sir Rupert Smith in Sarajevo en die van generaal Stanley McChrystal in Kaboel. In Bosnië-Herzegovina was dit speciaal, in Afghanistan was het uniek. Ik heb genoten van de ruimte en mogelijkheden die mijn toenmalige chef in Afghanistan en de huidige commandant zeestrijdkrachten, luitenant-admiraal Matthieu Borsboom, mij bood om te participeren in de discussies met experts, deskundigen, commandanten, diplomaten, wetenschappers en anderen, waarbij gebrainstormd is en vervolgens plannen gestructureerd zijn uitgewerkt. Ik realiseer me daarom dat wetenschap niet op zich staat, voor een officer-scholar is er een continue, zichzelf versterkende wisselwerking tussen wetenschap en praktijk.

Mijn academische veldonderzoek bracht me aanvankelijk naar Bosnië-Herzegovina en Irak. Mijn onderzoek daar vergrootte mijn inzichten, maar ik kwam er niet tot de essentie. De discussies die ik in Bosnië voerde met Vlado Poshnikov, generaal Jovan Divjak en Christiana Amanpour jaren daarvoor zullen me altijd bij blijven. Daar werd, terugkijkend, het fundament gelegd om in Afghanistan diepgaand onderzoek te kunnen doen. Dat kun je daar echter alleen als je tot in de ziel van de Afghaanse samenleving doordringt. Mijn vrouw, Drs. Shakila Azizzada, en mijn zwager, Ahad Azizzada hebben hierbij veel werk verzet om de veldonderzoeken op uiteenlopende plekken in en buiten Afghanistan mogelijk te maken en uit te voeren, discussies met mij te voeren over wat we nu eigenlijk hadden waargenomen en voor de noodzakelijke ondersteuning te zorgen om het proefschrift af te ronden.

Tijdens de reflectie van mijn studies, heb ik steeds nadrukkelijker beseft dat iedere deskundige zijn eigen mindset meeneemt. Steeds vaker bleek het van belang me dit te realiseren om

daarmee observaties en analyses te kunnen duiden. Ik besefte zo de meerwaarde van het promotietraject en het belang van academische lenigheid: het kijken met andere ogen naar datgene wat je eigenlijk als vanzelfsprekend beschouwt. Wie zich in de ogen van sommigen bezighoudt met het onderzoeken van concepten buiten de gebaande paden, wordt geacht diepgaand onderzoek te doen en de bevindingen overtuigend neer te zetten. Professor Dr. Koen Koch, Dr. Derek Suchard en Dr. Willem Vogelsang zijn me hierbij zeer behulpzaam geweest: enorme motivators die altijd stimulerende en prikkelende overdenkingen hadden en er steeds waren als er een hobbel genomen moest worden. Hetzelfde geldt voor professor Dr. Isabelle Duyvesteyn, Dr. Giliam de Valk en kolonel b.d. Dr. Jan van Angeren. Mr. Marijke Luursema ben ik zeer erkentelijk voor haar hulp bij de afronding van het onderzoeksverslag, net als al mijn collega's en 'peers' binnen en buiten Defensie: zonder hun steun, medeleven en vruchtbare discussies was dit proefschrift niet tot stand gekomen.

Promoveren is onmogelijk zonder de ondersteuning van het thuisfront en op zijn tijd broodnodige afleiding. Mijn ouders oogsten groot respect voor hun steun. Hun vertrouwen in mij heeft mij in het proces gesterkt. Onze kinderen hebben gemerkt dat ik heb moeten zwoegen, maar hebben ook ervaren dat je vol moet houden als je het naadje van de kous wilt weten. Mijn sportschoenen ben ik zeer dankbaar dat ze altijd gewillig voor mij ter afleiding klaar stonden. Als last maar zeker not least, Shakila bedankt voor je liefde, je bevlogenheid en het regelmatig ophemelen van mijn capaciteiten. Ik ben er trots op wat we samen hebben bereikt!

Woordenlijst

ANA: Afghan National Army, het Afghaanse regeringsleger.

ANBP: Afghan New Beginnings Programme is een demobilisatieprogramma dat van 6 april 2003 tot 30 juni uitgevoerd werd. De doelstelling was: "To decommission formations and units up to a total of 100,000 officers and soldiers in the process to collect and store and deactivate weapons currently in their possession in order to be able to reconstruct the Afghan National Army (ANA) and return those not required to civilian life". Onder ANBP werden 259 militaire en militie-eenheden ontmanteld en 63.380 voormalige strijders gedemobiliseerd, van wie er 55.804 gebruik maakten van de geboden re-integratiemogelijkheden.

ANDS: Afghanistan National Development Strategy is de hoeksteen in het Afghaanse ontwikkelingsbeleid, "a strategy for security, governance, economic growth and poverty reduction". De doelstelling is dat het ANDS, "represents the combined efforts of the Afghan people and the Afghan Government with the support of the international community to address the major challenges facing the country. To comprehensively address the security, governance, and development needs of Afghanistan, the government has developed the ANDS. The ANDS reflects the government's vision, principles and goals for Afghanistan which builds on its commitment to achieve the Millennium Development Goals by 2020 and the implementation of the Afghanistan Compact benchmarks. The strategy is based upon an assessment of current social and economic conditions; offers clear intermediate objectives; and identifies the actions that must be taken to achieve these national goals. The ANDS largely focuses on the next five years, but reflects Afghanistan's long- term goals which include the elimination of poverty through the emergence of a vibrant middle class, an efficient and stable democratic political environment and security throughout the country."

ANP: Afghan National Police, de Afghaanse nationale politie met politiecommandanten tot op districtsniveau.

AVR: Armed Violence Reduction programma's beogen gewelddadige incidenten terug te dringen door ervoor te zorgen dat er minder lichte wapens in omloop zijn. Dit soort wapens, beïnvloeden direct het welzijn van de bevolking en de gewelddadigheid in de samenleving. Randvoorwaarde voor het lokaliseren, innemen en vernietigen van deze wapens is vertrouwen in de handhaving van het geweldsmonopolie en waarborging van de persoonlijke veiligheid.

Bufferstaat is een "state or mini-complex within a security complex and standing at the centre of a strong pattern of securitisation, whose role is to separate rival powers" (Buzan en Waever 2003, 489). Zie verder insulator state.

COIN: Counterinsurgency is een lastig te definiëren begrip, volgens David Kilcullen een countainerbegrip (Kilcullen 2010, 1). De doelstelling er van is een opstand te bestrijden en de hearts and minds van de bevolking te winnen door het kweken van goodwill, om zo de opstandelingen (insurgents) van de hen te isoleren – het vergt een lange adem. COIN bevindt

zich op het snijvlak van politieke en militaire inspanningen waarbij de militaire inspanningen ondergeschikt zijn aan de politieke. De militaire operaties in COIN worden in het lagere deel van het geweldsspectrum uitgevoerd – er is daarom een parallel met koloniale oorlogvoering en de Small Wars aan het einde 19e eeuw en het begin van de 20e eeuw. Onder westerse militairen is de Amerikaanse COIN-doctrinebundel FM 3-24 de gangbare.

Commandant is een gebruikelijke aanduiding in Afghanistan voor een krijgsheer. De typische Afghaanse commandant (krijgsheer) is echter nauwelijks te definiëren. Wel zijn er kenmerkende eigenschappen die overeenkomsten vertonen met de maffia: autonome macht, controle over een 'base region', het actieve gebruik van hard en soft power om de eigen positie te bestendigen en uit te breiden, groot vertrouwen in persoonlijke contacten en invloed op en in hun netwerk, en ten slotte een patrimoniale instelling. In het huidige Afghanistan zijn er vier archetypen van 'commandanten', die een patrimoniale keten van patroon-cliëntrelaties vormen: Rahbar, Djang salar, Qommandan en Qommandan-e mahali.

Dari is het Perzisch dat in Afghanistan wordt gesproken. Dari is een van de twee officiële talen (de andere is Pashto), de bestuurstaal en wordt door de meeste Afghanen gesproken.

DIAG: Disbandment of Illegal Armed Groups programma moest de leemtes in het DDR en SSR-proces opvullen en compenseren door een zo groot mogelijk aantal krijgsheren van hun 'legers' te ontdoen. DIAG richtte zich vanaf 2005 op illegale, bewapende groepen die gedefinieerd werden als: "[A] group of five or more armed individuals operating outside the law, drawing its cohesion from (a) loyalty to the commander, (b) receipt of material benefits, (c) impunity enjoyed by members, [and] (d) shared ethnic or social background."

DDR: Disarmament, Demobilization and Reintegration programma heeft als doel veiligheidsorganisaties terug te brengen tot de gewenste omvang en in overeenstemming met hun taken en de beschikbare financiële middelen. DDR is een ontwapeningsprogramma dat in combinatie met de SSR- en AVR-programma's moeten bijdragen aan het verkrijgen van een geweldsmonopolie, vreedzame conflict beheersing en het stimuleren van de solidariteit tussen groepen.

Deobani is een streng conservatieve islamitische stroming in (Noord-)India, Pakistan en Afghanistan. Het is ontstaan aan het einde van de negentiende eeuw in een madrassa (Darul Uloom) in de Indiaase stad Deobandi om de islam in Zuid-Azië te behoeden en te verspreiden. Saoedi-Arabië financierde de enorme groei van de Deobandi-madrassas in Pakistan vanaf de jaren'80 waarbij er aanvankelijk verband was met de strenge islamitische hervormingsprogramma's (hudood-ordonaties) van de Pakistaanse president Zia ul-Haq (1977-1988).

Djang-salar zijn de machtige krijgsheren die meerdere qommandans als patroon onder hun hoede hebben en over een leger van vertrouwelingen beschikken met een diversiteit aan wapens (inclusief vaak ook vliegtuigen, helikopters, artillerie en tanks) en voorraden om

eventuele reserve-eenheden (tijdelijk) in te zetten. Deze veelal conventioneel georganiseerde legers worden tegenwoordig vaak ingezet als beveiligingsbedrijf, waarbij de subeenheden toevertrouwd zijn aan de van hen afhankelijke qommandans. Djang-salar zijn veelal op nationaal niveau actief en proberen hun macht te legitimeren, bijvoorbeeld als gouverneur, parlementslid, minister of staatssecretaris.

Drone is een onbemand vliegtuigje.

Durand Line is de grens die tot stand kwam tussen Afghanistan en Brits-Indië met de ondertekening van een akkoord door Koning Abdur Rahman Khan en Sir Henry Mortimer Durand in november 1893. De grens met Pakistan is tot op heden niet door Afghanistan erkend.

FATA: Federally Adminstered Tribal Areas zijn de moeilijk toegankelijke tribale gebieden in Pakistan die grenzen aan Afghanistan. Ze hebben een grote autonomie onder de Pakistaanse grondwet, een erfenis van de regeling onder Brits-Indië.

Fiqh is de jurisprudentie van het islamitisch recht (sharia) en van de betekenis en uitvoering van islmaitische rituelen.

Hadith is de erkende overlevering over de praktijk en de woorden van de profeet Mohammed. Het vormt samen met de openbaring in de Koran de bron van de sharia.

Hindu Kush is de bergketen in Noord-Pakistan en Afghanistan die het Indusbekken van de Amu Daryabekken scheidt. Er zijn tot toppen van meer dan 7.500 meter.

Insulator state is een, "state or minicomplex standing between regional security complexes and defining a location where larger regional security dynamics stand back to back" (Buzan en Waever 2003, 490). Een insultator state verschilt wezenlijk van een bufferstaat: "A state or mini-complex within a security complex and standing at the centre of a strong pattern of securitisation, whose role is to separate rival powers" (Buzan en Waever 2003, 489). Buzan en Waever karakteriseren Afghanistan als een insulator staat (Buzan en Waever 2003, 112): "[P]olitical turbulence and instability in Afghanistan will be a durable feature, sometimes muted by a weak central government, sometimes not. The divisions within the country run deep, and its warrior culture makes internal conflict frequent and easy to instigate. The various factions all have outside supporters in neighboring territories, where kin and substantial refugee populations are to be found."

ISAF: International Security Assistance Force is de door de VN in december 2001 opgerichte internationale troepenmacht om het vredes- en wederopbouwproces in Afghanistan te ondersteunen. Aanvankelijk was het mandaat beperkt tot Kaboel. In 2003 kwam het onder leiding van de NAVO. De troepenmacht verspreidde zich in de periode 2004-2006 geleidelijk over Afghanistan. In 2011 namen 48 landen deel aan ISAF met meer dan 132.000 troepen.

Jihad is de uitdrukkelijke inspanning van (gelovige) moslims om zijn geloof te verdedigen en te verdiepen. De Grote Jihad is de strijd om de eigen geloofspraktijk dichter bij het Woord van Allah te brengen. De Kleine Jihad is de strijd ter verdediging van het islamitisch grondgebied tegen ongelovige invallers of tegen afvallige heersers. Fundamentalisten ontwikkelden een (omstreden) theologie van de 'offensieve jihad' die verband houdt met hun politieke strijd: de strijd tegen imperia van ongelovigen die de moslimwereld bedreigen en die over ter wereld uitgevochten kan worden.

Jirga is een term uit het Pashtu die verwijst naar een raadsvergadering. Aan een jirga nemen volwassen mannen deel, waarbij ze zich laten leiden door de Pashtunwali, en nemen besluiten die de gemeenschap betreft waarin ze leven. Een jirga beslist doorgaans bij consensus. Een Loya Jirga is een grote, zeer uitgebreide, raadsvergadering met het karakter van een volksraadpleging. De twee kamers van het Afghaanse parlement dragen de naam van Wolesi Jirga (Raad van het Volk) en Meshrano Jirga (Raad van de Oudsten).

Khan betekent heerser of (stammen)leider, het is ook een titel die de Afghaanse krijgsheren zichzelf graag aanmeten.

Krijgsheer is in het Afghaanse geval een lastig te omschrijven verzamelnaam voor de nieuwe neo-patrimoniale 'klasse' in de samenleving: de 'commandanten'. Deze nieuwe klasse heeft kunnen gedijen in het vacuüm dat sinds de Sovjet interventie ontstond en nadat de Afghaanse overheid vrijwel ophield te bestaan. De grote macht van de commandanten werd mogelijk gemaakt door het gecompartimenteerde karakter van het land, de zelfvoorziening van de landsregio's, de afstand tot Kaboel, opkomende (etno-nationalistische) sentimenten, het vluchten van de traditionele middenklasse (met ingrijpende gevolgen voor het bestuur van het land en de Afghaanse maatschappelijke ordening), de mogelijkheid grote sommen geld te verdienen in de informele economie en ten slotte de omvangrijke aanvoer van wapens, munitie en andere militaire steun. Dit soort (lokale en regionale) potentaten hebben baat bij anarchistische omstandigheden, waarin 'the rule of the gun' domineert. Ze kunnen gekarakteriseerd worden als roving bandits en stationary bandits.

Madrassa is een generieke term om islamitisch theologische of Koran onderwijsinstellingen aan te duiden. Het wordt zowel gebruikt voor dorpsschooltjes waar alleen aan Koranrecitatie gedaan wordt, als voor islamitische universiteiten waar soms ook wereldlijke vakken gedoceerd worden. Tijdens de Afghaanse jihad tegen de Sovjet-Unie groeide het aantal streng fundamentalistische madrassa's in Pakistan. De meeste van deze madrassa's onderwezen een op de jihad gerichte versie van de islam, wat tegenwoordig het verwijt oplevert kweekscholen van gewapend extremisme te zijn.

Mudjahedin is een verzamelnaam voor de gelovigen die zich engageren in de jihad – in alle betekenissen van de strijd. In de context van Afghanistan verwijst de term initieel naar de gewapende strijders tegen de Sovjet interventie. De mudjahedin konden hun tactische overwinningen op de Sovjets (1979-1979) en president Najibullah (1989-1992) niet omzet-

ten in strategische winst wat leidde tot de burgeroorlog die startte in 1992. De positieve connotatie van de term wordt tegengesproken door de vooral bloedige en wrede strijd om Kaboel van 1992-1996. De huidige Afghaanse krijgsheren gebruiken de term mudjahedin vaak als geuzennaam.

NDS: National Directorate of Security is de Afghaanse nationale veiligheids- of inlichtingendienst.

OEF: Operation Enduring Freedom is de Amerikaanse militaire operatie met als doel de Taliban en Al Qa'ida te bestrijden. Het staat ook wel bekend als de 'Hunt on Bin Laden'; het verslaan van Al Qa'ida waarbij en passant het Talibanbewind uit Afghanistan verwijderd wordt en voorkomen wordt dat de Taliban opnieuw vaste voet onder de Afghaanse bevolking krijgt.

Pashto is een van de twee officiële talen in Afghanistan, de andere is Dari. Deze (moeilijke) taal wordt vooral onder Pashtunen gesproken. Het behoort tot een andere taalgroep dan het Dari wat de meeste Afghanen spreken. Overigens spreken de meeste Pashtunen zowel Pashto als Dari maar is er ook een aanzienlijk deel van de Pashtunen dat zelfs helemaal geen Pashto spreekt, verstaat of begrijpt.

PRT: Provincial Reconstruction Team is een samengestelde militaire eenheid die veiligheid biedt en helpt bij de wederopbouw van instabiele landen. De eerste PRT's ontstonden in Afghanistan eind 2001 of begin 2002, gevolgd door Irak in 2003. Een PRT heeft een kleine uitvalsbasis van waaruit een groep van zestig tot duizend of meer burgers en militaire specialisten hulp en wederopbouw projecten uitvoeren, alsook veiligheid (kunnen) bieden voor personen die betrokken zijn bij de hulp en wederopbouw activiteiten. Het doel van de (ISAF) PRTs is, "[to] assist The Islamic Republic of Afghanistan to extend its authority, in order to facilitate the development of a stable and secure environment in the identified area of operations, and enable Security Sector Reform (SSR) and reconstruction efforts" (ISAF 2008, 3).

Qommandan is een Afghaanse commandant (krijgsheer) die actief is provinciaal niveau. Veelal zijn het regionale 'strongmen', die als traditionele khans acteren en hun sociale of veelal meer etno-nationale netwerk mobiliseren om zich te handhaven en hun macht te vergroten. De qommandan heeft meerdere qommandan-e mahali (cliënten) onder zijn hoede, die hij beschouwt als zaakwaarnemers in zijn 'base region'. Vaak legitimeert de qommandan zijn macht (tijdelijk), bijvoorbeeld als politiecommandant of provinciaal gouverneur. De qommandan is niet direct afhankelijk van de qawms, al beseft hij terdege hoe belangrijk steun vanuit de eigen achterban is om zich te kunnen handhaven.

Qommandan-e mahali zijn de commandanten (krijgsheren) die hun macht ontlenen aan hun rol en positie in een of meerdere qawms. Ze worden ingedeeld in de onderste laag van de commandantenklasse. Hun macht wordt traditioneel beperkt door de shura of jirga van de qawm en door zijn eigen patroon (qommandan). Zij zijn doorgaans de meer traditionele,

charismatische en plaatselijke leiders, die met een kleine militia zorgen voor de lokale veiligheid en het handhaven van de autonomie van de qawm. In vele gevallen is de qommandan-e mahali ook de leider van de qawm, of wel de sadr-e qawm (de 'big man' van de gemeenschap) of zelfs de kalan-e qawm (de geëerde en gerespecteerde leider van de gemeenschap).

Qawm is een antropologische term uit het Arabisch die een sociaal netwerk of grote familie aanduidt waarbinnen duidelijke sociale controle heerst en die als sociaal vangnet fungeert. Het woord qawm wordt echter niet overal als zodanig gebruikt; het concept wordt door vele bevolkingsgroepen met andere woorden beschreven. De qawms zijn gekoppeld aan een bevolkingsgroep, waardoor de aaneenschakeling van qawms een sterk etnisch netwerk vormt. Onder de Pashtunen is het idee van de qawm het sterkst en verankerd in de eigen 'etnische code' (Pashtunwali). Volgens Roy kan een qawm in het algemeen omschreven worden als, "a communal group, whose social basis may vary. It may be a clan (in tribal zones), a village, an ethnic group, an extended family, a professional group" (1990, 242). De groep heeft de karakteristieken van een "solidarity grouping [that] is able to penetrate to the very heart of the state" (Roy 1990, 25-26).

Rahbar zijn de machtigste Afghaanse krijgsheren, zoals Sayyaf, Hekmatyar en Khalili, die vooral op het politieke niveau actief zijn. Ze acteren veelal tevens als politiek- of partijleider en zijn vaak actief als parlementslid, minister of staatssecretaris.

Roving bandits zijn "rulers without a realm of their own who use their armies to maximize their own incomes. In doing so, roving bandits are perpetually moving around, leaving a place after it is plundered" (Wilke 2002, 319-320).

Stationary bandits zijn alleenheersers en potentaten die heersen over een bepaald gebied, uit zijn op eigen gewin en continuïteit van hun macht. In de gebieden waar de stationary bandits heersen kent een vorm van bestuur dat als instrument gebruikt wordt om zijn heerschappij te handhaven en te versterken, gekenmerkt door de privatisering van de publieke macht en patrimonialsime. Het lot van de bevolking is grotendeels ondergeschikt aan de eigen doelstellingen van de stationary bandit.

Shura is een aanduiding voor een bijeenkomst, vergadering of raad waarbij meerderheidsbesluiten genomen door vaak een vertegenwoordigende vorm van bestuur. Deze vorm van bestuur en besluitvorming wordt vooral door niet-Pashtunen aangehangen en wordt nogal eens ten onrechte gebruikt als synoniem voor jirga.

SSR: Security Sector Reform draait om de hervorming van de veiligheidssector. Doel is moderne, effectieve en professionele veiligheidsstructuren – krijgsmacht, politie, justitie, inlichtingendiensten – op te bouwen die onder democratische en financiële controle van de staat functioneren en de bevolking vertrouwen heeft in de eigen veiligheidsstructuren – ze zijn er om hen te beschermen, niet om hen te onderdrukken.

Bibliografie

Abrahamian, Ervand. A History of Modern Iran. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Abbas, Hassan. Militancy in Pakistan's Borderlands: Implications for the Nation and for Afghan Policy. Washington: Century Foundation, 2010.

Achterhuis, Hans. "De staat van geweld: Hobbes versus Rousseau." In Maurice Ademas en Willem Lemmens, Hobbes, In de schaduw van Leviathan, 146-168. Kapellen: Pelckmans, 2007.

Adams, Maurice. "Fear and I were Born twins together: Over de actualiteit van Hobbes' politieke theorie." In Maurice Adamsen Willem Lemmens Hobbes: In de schaduw van Leviathan, 15-40. Kapellen: Pelckmans, 2007.

Adams, Terence. "Caspian Energy Development." In Shirin Akiner, The Caspian: Politics, Energy, and Security, 90-106. London: Routledge, Curzon, 2004.

Afghanistan Study Group. A New Way Forward: Rethinking US Strategy in Afghanistan. Washington: Afghanistan Study Group, 2010.

AIHRC. "Afghanistan Independent Human Rights Commission." A Call for Justice: A National Consultation on Past Human Rights Violations in Afghanistan, 2004. www.aihrc.org.af/Rep_29_Eng/rep29_1_05call4justice.pdf (geraadpleegd op 5 januar1 2011).

AIV. Falende staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid (Advies 35). Den Haag: AIV, 2004.

AIV/CAVV. Transitional Justice: Gerechtigheid en vrede in overgangssituaties. Advies AIV 65/CAVV 19. Den Haag: AIV en CAVV, 2009.

Akiner, Shirin. "Caspian Intersections: Contextual Introduction." In Shirin Akiner, The Caspian: Politics, Energy and Security, 3-14. London: RoutledgeCurzon, 2004.

Albright, Madeleine. Madam Secretary; A Memoir. New York: Miramax, 2003.

Ali, Saleem. Treasures of the Earth: Need, Greed, and a Sustainable Future. New Haven: Yale University Press, 2009.

Ali, Tariq. The Duel: Pakistan on the Flight Path of American Power. London: Simon and Schuster, 2008.

Allman, Mark, en Tobias Winright. After the Smoke Clears: The Just War Tradition and Post War Justice. New York: Orbis Books, 2010.

Amnesty International. Grave Abuses in the Name of Religion. Geneva: Amnesty International, 1996.

Anderson, Jon Lee. "American Viceroy." In The New Yorker, 19 December 2005.

—. "The Man in the Palace: Hamid Kazrai and the Dilemma of Being Afghanistan's President." In The New Yorker, 6 June 2005.

Annan, Kofi. The Situation in Afghanistan and its Implictions for International Peace and Security, A/56/875-s/2002/278. New York: United Nations, 2002.

Apple, R. "A Military Quagmire Rembered: Afghanistan as Vietnam." In New York Times, 31 October 2001.

Ashdown, Paddy. Swords and Ploughshares: Building Peace in the 21st Century. London: Phoenix, 2007.

—. "A Military Rolls-Royce, but a Political Car Crash." In The Times, 26 February 2010.

Avalon Project. "September 11, 2001: Attack on America." Press Conference with US General Tommy Franks, Commander-in-Chief of US Central Command. 30 October 2001. http://avalon.law.yale.edu/sept11/dod_briefs62.asp (geraadpleegd op 1 november 2010).

Ayoob, Mohammed. The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System. Boulder: Rienner, 1995.

Azarbaijani-Moghaddam, Sippi, Mirwais Wardak, Idrees Zaman, en Annabel Taylor. Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan Perceptions of Civil-Military Relations. London: European Network of NGOs in Afghanistan (ENNA) en The British and Irish Agencies Afghanistan Group (BAAG), 2008.

Azoy, Whitney. Buzkashi: Game and Power in Afghanistan. Illinois: Waveland Press, 2003.

Baarda, Ted en Desiree Verweij. The Moral Dimension of Asymmetrical Warfare: Counter-terrorism, Democratic Values and Military Ethics. Leiden: Marinus Nijhoff, 2009.

Bader, Jeffrey. "Rising China and Rising Oil Demand." In Kurt Campbell en Price Jonathan, The Global Politics of Energy, 96-113. Washington: Aspen Institute, 2008.

Baker, Peter. "How Obama Came to Plan for 'Surge' in Afghanistan." In New York Times, 9 December 2009.

Ball, Nichole, en Luc van de Goor. Disarmament, Demobilization and Reintegration: Mapping Issues, Dilemmas and Guiding Principles. Den Haag: Clingendael Institute of International Relations, Conflict Research Unit, 2006.

Banuazizi, Ali, en Myron Weiner. The State, Religion and Ethnic Politcis. New York: Syracuse University Press, 1988.

Baraki, Martin. "Nation-building in Afghanistan." In APuZ (Aus Politik und Zeitgeschichte) 39, September 2007, 10-17.

Barakat, Susan, Antonio Giustozzi, Christopher Langton, Michael Murphy, Mark Sedra, en Arne Strand. DFID Understanding Afghanistan: Strategic Conflict Assessment (2.4 Final Report). London: DFID, 2008.

Bardhan, Pranab. Awakening Giants, Feets of Clay. Princeton: Princeton University Press, 2010.

Barends, Maarten en Jan Michiel Otto, "Sharia en nationaal recht in Pakistan". In Jan Michiel Otto en Liebeth van Soest-Zuurdeeg, Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden (WRR rapport). Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

Barfield, Thomas. Afghanistan, A Cultural and Political History. Princeton: Princeton University Press, 2010.

—. "Afghanistan's Ethnic Puzzle: Decentralizing Power Before the US Withdrawal". In Foreign Affairs, Vol 90 (5), September/October 2011, 54-65.

Berman, Sheri. "From the Sun King to Karzai: Lessons for State Building in Afghanistan". In Foreign Affairs, Vol 89 (2), March/April 2010, 2-9.

Barry, John. "Obama's Vietnam." In Newsweek, 31 January 2009.

—. "Will McChrystal's Dismissal Lead to a Wider Shakeup?" In Newsweek, 24 June 2010.

Barth, Frederick. "Cultural Wellsprings of Resistance in Afghanistan." In Rosanna Klass, Afghanistan, The Great Game Revised, 187-202. New York: Freedom House, 1987.

Barton, Michael, en Nicolas van der Walle. Democratic Experiments in Africa - Regime Transitions in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Bates, Robert, Avner Greif, en Smita Singh. "Organizing Violence." In Journal of Conflict Resolution, Vol 46 (5) 2002, 599-628.

Bayley, David. Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Becker, Uwe. Europese democratieën: vrijheid, gelijkheid, solidariteit en soevereiniteit in praktijk. Amsterdam: Spinhuis 1999.

Beckett, Ian. Modern Insurgencies and Counter-Insurgencies: Guerrillas and their Opponents since 1750. London: Routledge, 2001.

Bennett Jones, Owen. Pakistan: Eye of the Storm (3rd Edition). New Haven: Yale University Press, 2009.

Bercovitch, Jacob. "Mediation and Conflict Resolution." In Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk en William Zartman Conflict Resolution, 340-357. London: Sage, 2009.

—. “Mediation in International Conflict: Theory, Practice and Developments.” In William Zartman en Lewis Rasmussen, Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques (revised edition), 163-194. Washington: United States Institute of Peace Press, 2007.

—. “The Structure and Diversity of Mediation in International Relations.” In Jacob Bercovitch en Jeffrey Rubin, Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Management. London: MacMillan, 1992.

Bercovitch, Jacob, Victor Kremenyuk, en William Zartman. “Introduction: The Nature of Conflict and Conflict Resolution.” In Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk en William Zartman, Conflict Resolution, 1-12. London: Sage, 2009.

Bergen, Peter. Holy War Inc: Inside the Secret World of Osama Bin Laden. New York: Free Press, 2001.

—. The Osama Bin Laden I Know. An Oral History of al Qaeda’s leader. New York: Free Press, 2006.

—. The Longest War: Enduring Conflict between America and al-Qaeda. New York: Free Press, 2011.

Berlin, Isaiah. “Two Concepts of Liberty.” In Isaiah Berlin, Liberty: Four Essays on Liberty, 166-217. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Berntsen, Gary, en Ralph Pezzullo. Jawbreaker, The Attack on Bin Laden and Al-Qaeda: A Personal Account by the CIA’s Key Field Commander. New York: Three Rivers Press, 2005.

Bhatia, Michael. War and Intervention: Issues for Contemporary Peace Operations. Bloomfield: Kumarian Press, 2003.

—. “The Future of the Mujahideen: Legitimacy, Legacy and Demobilization in Post-Bonn Afghanistan.” In International Peacekeeping, Vol 14 (1), 2007, 90-107.

—. “Violence in Afghanistan: An Overview”. In Michael Bhatia en Mark Sedra, Afghanistan, Arms and Conflict. Armed Groups, Disarmament and Secuirty in a Post-war Society, 11-37. London: Routledge, 2008(a).

—. “Small Arms Flow into and Within Afghanistan”. In Bhatia, Michael, en Mark Sedra, Afghanistan, Arms and Conflict. Armed Groups, Disarmament and Security in a Post-war Society, 38-71. London: Routledge, 2008(b).

—. “Armed Groups in Afghanistan.” In Afghanistan, Arms and Conflict: Armed Groups, Disarmamement and Security in a Post-War Society, door Michael Bhatia en Mark Sedra, 72-110. London: Routledge, 2008(c).

Bhatia, Michael, en Mark Sedra. Afghanistan, Arms and Conflict. Armed Groups, Disarmament and Security in a Post-war Society. London: Routledge, 2008.

Biddle, Stephen. “Allies, Airpowe, and Modern Warfare: The Afghan Model in Afghanistan and Iraq”. In International Security, Vol 30 (3), Winter 2005/2006, 161-176.

Bigo, Didier. "The Mobius Ribbon of Internal and External Security(ies)". In Albert, Mathias, David Jacobsonen Yosef Lapid, Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory, 91-116. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

Binnendijk, Hans, en Stuart Johnson. Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations. Washington: National Defense University, 2004.

Binnendijk, Hans, en Patrick Cronin. Civilian Surge: Key to Complex Operations. Washington: National Defense University, 2009.

Bisley, Nick. Building Asia's Security. Abingdon: Routledge/IISS, 2009.

Boeije, Hennie. Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen. Amsterdam: Boom, 2005.

Blair, Tony. A Journey. London: Hutchinson, 2010.

Blumenthal, Sidney. The Clinton Wars. New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2003.

—. "Democracy was only an afterthought: The situation in Afghanistan is one of barley managed chaos." In The Guardian, 21 July 2005.

Bodansky, Yossef. Bin Laden: The Man Who Declared War on America. New York: Random House, 2001.

Bone, James, Jerome Starkey, and Tom Coghlan. "UN Chief Peter Galbraith is Removed in Afghanistan Poll Clash." In The Times, 15 September 2009.

Boom, Joeri. Als een nacht met duizend sterren: oorlogsjournalistiek in Uruzgan. Amsterdam: Podium/BKB, 2010.

Brahimi, Lakhdar. State Building in Crisis and Post-Conflict Countries. Vienna: 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, 2007. Bechikbaar op: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026305.pdf (geraadpleegd op 22 maart 2012).

Brahimi, Lakhdar, en Thomas Pickering. Afghanistan: Negotiating the Peace: The Report of the Century Foundation International Task Force on Afghanistan in its Regional and Multilateral Dimensions. New York: Century Foundation Press, 2011.

Bratton, Michael, en Nicholas van de Walle. Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Brocades Zaalberg, Thijs. Soldiers and Civil Power: Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

Brocades Zaalberg, Thijs, and Arthur ten Cate. Missie in Al Muthanna: de Nederlandse krijgsmacht in Irak 2003-2005. Amsterdam: Boom, 2010.

Brock, Lothar, Hans-Henrik Holm, Georg Sorensen en Michael Stohl. Fragile States: Violence and the Failure of Intervention. Cambridge: Polity, 2012.

Bronson, Rachel. Thicker than Oil: America's Uneasy Partnership with Saudi Arabia. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Brouwer, Aart. "De Strateeg van Amerika, Profiel: Zalmay Khalilzad." In De Groene Amsterdammer, 10 oktober 2005.

Brzoska, Micheal. "Embeding the DDR Programme in Security Sector Reconstruction." In Alan Bryden en Heiner Haenggi, Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding, 95-113. Munster: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF)/ Lit Verlag, 2005.

Buddenberg, Doris, en William Byrd. Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy. Washington: World Bank, 2006.

Bumiller, Elisabeth. Condoleeza Rice: An American Life. New York: Random House, 2009.

—. "McChrystal Ends Service with Regret and a Laugh." In New York Times, 23 July 2010(a).

—. "Karzai's Response to Cables Relieves US." In New York Times, 2010 December 2010(b).

Bumiller, Elisabeth, en Mark Landler. "US Envoy Urges Caution in Forces for Afghanistan." In New York Times, 11 November 2009.

Bumiller, Elisabeth, en Thom Shanker. "Commander's Ouster is Tied to Shift in Afghan War." In New York Times, 11 May 2009.

Burke, Jason. Al-Qaeda: Casting the Shadow of Terror. London: IB Tauris, 2003.

Burns, John. "UN Aide Asks More Security Troops for Afghanistan." In New York Times, 25 January 2002.

Bush, George W. Decision Points. London: Virgin Books, 2010.

Butler, Desmond. "US Likely to Spend Big in Afghanistan for Years." In Washington Post, 8 September 2010.

Buzan, Barry. People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era (2nd Edition). Colchester: ECPR, 2007.

Buzan, Barry, en Ole Waever. Regions and Powers: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Buzan, Barry, Ole Waever en Jaap de Wilde. Security: A New Framework for Analysis. London: Lynne Rienner, 1998.

Byman, Daniel, Shahram Chubin, Anoushiravan Ehteshami en Jerrold Green. Iran's Security Policy in the Post-Revolutionary Era. Santa Monica: Rand, 2011.

Byrd, William. "Responding to Afghanistan's Development Challenge: An Assessment of Experience and Priorities for the Future." In Geoffrey Hayes en Mark Sedra, Afghanistan: Transition under Threat, 89-148. Waterloo: CIGI en Wilfrid Laurier University Press, 2008.

Byrd, William, en Olivier Jonglez. "Prices and Market Interactions in the Opium Economy." In Doris Buddenbergen William Byrd, Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics and Implications for Counter-Narcotics Policy, 117-154. Washington: UNODC World Bank, 2006.

Canfield, Robert. Hazara Integration into the Afghan Nation: Some Changing Relations between Hazara and Afghan Officials. New York: The Afghan Council, 1972.

Capstick, Mike. "Establishing Security in Afghanistan: Strategic and Operational Perspectives." In Geoffrey Hayes en Mark Sedra, Afghanistan: Transition under Threat, 263-280. Waterloo: CIGI en Wilfrid Laurier University Press, 2008.

Carisch, Rico. "Institutionalized Responses to 9/11." In Sean Costigan en David Gold, Terrornomics, 161-178. Aldershot: Ashgate, 2007.

Cassidy, Robert. Counterinsurgency and the Global War on Terror: Military Culture and Irregular War. Standford: Standford University Press, 2008.

Chandrasekaran, Rajiv. "Richard Holbrooke Dies: Veteran US Diplomat Brokered Dayton peace accords." The Washington Post, 14 December 2010.

Chaudhuri, Rudra, en Theo Farrell. "Campaign Disconnect: Operational Progress and Strategic Obstacles in Afghanistan 2009-2011". In International Affairs, Vol 87 (2), 2011, 271-296.

Chayes, Sarah. The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan After the Taliban. New York: Penguin, 2006.

Chivers, CJ. The Gun: The AK-47 and the Evolution of War. London: Allen Lane, 2010.

—. "Small Arms, Big Problems: The Fallout of the Global Gun Trade." In Foreign Affairs, Vol 90 (1), January/February 2011.

Chossudovsky, Michel. America's "War on Terrorism" (2nd edition). PinCourt: Global Research, 2005.

Churchill, Winston. My Early Life (1897-1904). New York: Simon and Schuster, 1996 [1930].

CIFP (Country Indicators for Foreign Policy), Fragile States: Monitoring and Assessment, The Way Forward. Ottawa: Carleton University, 2006. Zie ook: www.carleton.ca/cifp (geraadpleegd, 21 oktober 2009)

Clarke, Richard. Against All Enemies. Inside America's War on Terror. London: Simon and Schuster, 2004.

Cockburn, Andrew. Rumsfeld: His Rise, Fall and Catastrophic Legacy. New York: Scribner, 2007.

Cohen, Ronald, B.R. Brown en A.F.K. Brown. "The Paradoxial Nature of Statemaking: The Violent Creation of Order". In American Political Science Review, Vol 75 (4), 1981, 901-910.

Coker, Christopher. War in an Age of Risk. Cambridge: Polity Press, 2009.

Coll, Steve. Ghost Wars. The Secret History of the CIA, Afghanistan and Bin Laden, From the Soviet Invasion to September 10, 2001. London: Penguin Books, 2005.

Colletta, Nat, Markus Kostner en Ingo Wiederhofer. "Disarmament, Demobilisation and Reintegration: Lessons and Liabilities in Reconstruction." In Robert Rotberg, When States Fail: Causes and Consequences, 170-180. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Collier, Paul. The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It. Oxford: Oxford University Press, 2007.

—. Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places. London: The Bodley Head, 2009.

—. "The Hidden War: Behind the Chaos, Obama's Plan is Finally Coming into Chaos." Foreign Policy, 21 December 2010.

—. "US-Taliban Talks" (Comment). In The New Yorker, 28 February 2011.

Collier, David, Fernando Hidgalgo, en Andra Miljanic. "Essentially Contested Concepts: Debates and Applications." Journal of Political Ideologies, Vol 11 (3), October 2006, 211-246.

Colodny, Len, en Tom Shachtman. The Forty Years War: The Rise and Fall of the Neocons, from Nixon to Obama. New York: HarperCollins, 2009.

Coning, de Cedric, en Karsten Friis. "Cohrence and Coordination: The Limits of the Comprehensive Approach." In Journal of International Peacekeeping, 15 (2011), 243-272.

Conte, Alex. Security in the 21st Century. The United Nations, Afghanistan and Iraq. Aldershot: Ashgate, 2005.

Cooper, Helene. “Richard C. Holbrooke.” In New York Times, 19 November 2008.

Corbin, Jane. Al-Qaeda, het terreurnetwerk van Osama Bin Laden. Amsterdam: Mets en Schilt , 2002.

Cordell, Karl, en Stefan Wolff. Ethnic Conflict: Causes, Consequences, Responses. Cambridge: Polity, 2010.

Cordesman, Anthony. The Lessons of Afghanistan: War Fighting, Intelligence and Force Transformation. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2002.

—. Saudi Arabia: National Security in a Troubled Region. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2009 (a).

—. The Afghanistan Campaign: Can We Win? Washington: Center for Strategic and International Studies, 2009 (b).

—. Afghanistan Win or Lose: Transition and the Coming Resource Crisis. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2011. Zie http://csis.org/files/publication/110922_Afghan_Resources-n-Reform.pdf (geraadpleegd op 26 september 2011).

Cordesman, Anthony, Adam Mausner, en David Kasten. Winning in Afghanistan: Creating Effective Afghan Security Forces. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2009.

Cordesman, Antony, Adam Mausner en Jason Lemieux. Afghan National Security Forces: What Will it Take to Implement the ISAF Strategy. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2009.

Crocker, Chester, Fen Hampson, en Pamela Aall. Taming Intractable Conflicts: Mediation in the Hardest Cases. Washington: United States Institute of Peace Press, 2004.

—. “Multiparty Mediation and the Conflict Cycle”. In Chester Crocker, Fen Hampson, en Pamela Aall, Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World, 19-45. Washington: United States Institute of Peace Press, 1999.

Corn, David. “Richard Holbrooke’s Unfinished Business.” In Mother Jones, December 14, 2010.

Cowper-Coles, Sherard. Cables from Kabul: The Inside Story of the West’s Afghanistan Campaign. London: Harper, 2011.

Cullather, Nick. “Damming Afghanistan: Modernization in a Buffer State.” In Journal of American History, Vol 89 (2), September 2002, 512-537.

Dahl, Robert. Democracy and its Critics. New Haven: Yale University Press, 1989.

—. On Democracy. New Haven: Yale University Press, 2000.

Dalrymple, William. "Pakistan in Peril." In The New York Review of Books, Janaury 2009.

Dam, Bette. Expeditie Uruzgan: De weg van Hamid Karzai naar het paleis. Amsterdam: Arbeiderspers, 2009.

DeYoung, Karen. Soldier: The Life of Colin Powell. New York: Vintage Books, 2007.

—. "Afghan Corruption: How to Follow the Money." In Washington Post, 29 March 2010(a).

—. "US, NATO to Announce 'Transition' Strategy in Afghanistan War." In Washington Post, 14 November 2010(b).

—. "Clinton to Announce New 'AfPak' envoy." In Washington Post, 15 February 2011.

Dimitriu, George, en Beatrice de Graaf. "De Nederlandse COIN-aanpak: drie jaar Uruzgan, 2006-2009." In Militaire Spectator, Vol 178 (11), november 2009: 613-635.

Dobbins, James, en anderen. America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq. Santa Monica: RAND Corporation, 2005.

Dobbins, James. After the Taliban: Nation-Building in Afghanistan. Washington: Potomac Books, 2008.

Douglas, Ian, Colin Gleichmann, Michael Odenwald, Kees Steenken en Adrian Wilkinson. Disarmament, Demobilisation and Reintegration: A Practical Field and Classroom Guide. Frankfurt: GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC, 2004.

Dorronsoro, Gilles. Revolution Unending, Afghanistan: 1979 to the Present. London: Hurst and Company, 2005.

Downing, Brian. The Military Revolution and Political Change. Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe. Princeton: Princeton University Press, 1992.

Drogin, Bob. "US had Plan for Covert Afghan Options before 9/11." In Los Angeles Times, 18 May 2002.

D'Souza, Shanthie Mariet. "Taking Stock of the Afghan Conflict: External-Internal Dimensions." In V. Krishnappa, Shanthie Maiet D'Souza en Priyanka Singh, Saving Afghanistan, 113-128. New Delhi: Academic Foundation, 2009.

Duffield, Mark. Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples. Cambridge: Polity, 2007.

Dupree, Louis. Afghanistan. Princeton: Princeton University Press, 2010 [1973].

Duyvesteyn, Isabelle. "De interventie paradox. Buitenlandse inmenging werkt contraproductief." In Socialisme en Democratie, 2009 7/8, 20-26. "

—. "War, what it is good for…". In Isabelle Duyvesteyn en Jan Angstrom, Modern War and the Utility of Force: Challenges, Methods and Strategy, 258-278. Londen: Routledge, 2010.

Dziedzic, Michael, en Len Hawley. "Introduction." In Jock Covey, Michael Dziedzic en Leonard Hawley, The QuestforViablePeace:InternationalInterventionandStrategiesforConflictTransformation,2-22.Washington:United States Institute of Peace Press, 2005.

Economist Intelligence Unit. "Country Report Afghanistan." Economist Intelligence Unit, February 2004

Eikenberry, Karl. "Ambassador Eikenberry's Cables on US Strategy in Afghanistan." In New York Times, 6 November 2009.

Ennis, Darren. Ashdown Accepts Job as UN Afghan Envoy. Reuters, webpublication 16 januari 2008: http://uk.reuters.com/article/2008/01/16/uk-afghan-ashdown-idUKL1664024720080116?feedType=RSS&feedName=worldNews (geraadpleegd op 20 april 2012).

Erdman,Gero,enEngelUlf.NeopatrimonialismRevisited:BeyondaCatch-AllConcept.WorkingPaper,German Institute of Global Area Studies (GIGA), Hamburg: GIGA, 2006.

Ermacora,F.,ReportoftheSpecialRapporteurontheSituationinAfghanistan,E/CN.4/1985/21,19February1985. New York, United Nations, 1985.

Eronen,Oskari.PRTmodelsinAfghanistan:ApproachestoCivil-militaryIntegration.Cuopio:CrisisManagement Centre, Finland.

Etzioni, Amitai. Security First: For a Muscular, Moral Foreign Policy. New Haven: Yale University Press, 2007.

Evans,Gareth.TheResponsibilitytoProtect:EndingMassAtrocityCrimesOnceandForAll.Washington:Brookings Institution Press, 2008.

Ewans, Martin. Afghanistan, A New History. Richmond: Curzon Press, 2001.

Exum,Andrew.Leverage:DesigningaPoliticalCampaignforAfghanistan.Washington:CenterforaNewAmerican Security, 2010.

Ezzy, Douglas. Qualitative Analysis: Practice and Innovation. London: Routledge, 2002.

Falkenrath, Richard. "Was Bin Laden the Easy Part? Facing Washington's Many Dilemmas in the Middle East".InForeignAffairswebpublication,5May2011:http://www.foreignaffairs.com/articles/67831/richard-a-falkenrath/was-bin-laden-the-easy-part?/ (geraadpleegd op 15 mei 2011).

Feichtinger,Walter,enMarkusGauster.Zivil-MilitaerischeZusammenarbeitamBeispielAfghanistan/Civil-Military Interaction – Challenges and Chances. Wien: Landesverteidigungsakademie, 2008.

Feith,Douglas.WarandDecision:InsidethePentagonattheDawnoftheWaronTerrorism.NewYork:HarperCollins, 2008.

Fergusson, James. Taliban: The True Story of the Most Feared Guerrilla Fighters. London: Bantam Press, 2010.

Fiar, Christine, Keith Crane, Christopher Chivvis en Samir Spirtas Puri. Paksitan: Can the United States Secure an Insecure State. Santa Monica: RAND, 2010.

Field, John. Social Capital (2nd edition). London: Routledge, 2008.

Filkins, Dexter. "Right at the Edge." In New York Times, 8 September 2008.

—. "General Opposes A Rapid Pullout in Afghanistan." In New York Times, 16 August 2010(a).

—. "US Uses Attacks to Nudge Taliban Toward a Deal." In New York Times, 14 October 2010(b).

Fisher, Ian. "Warlord Pushes for Conrol of a Corner of Afghanistan". In New York Times, 6 August 2002.

Fisher, Rogene, en Elisabeth Goodridge. "Analyzing Obama's Speech". In New York Times, 2 December 2009.

Flaherty, Anne. "NATO: Afghan Forces Can Take Control Next Year." In Washington Post, 20 September 2010.

Flynn, Michael, Rich Juergens en Thomas Cantrell. "Employing ISR: SOF Best Practices." In Joint Force Quarterly 50, 2008, 56-61.

Flynn, Michael, Matt Pottinger en Paul Batchelor. Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan. Washington: Center for a New American Security, 2010.

Forbes, Archibald. Britain in Afghanistan: The First Afghan War 1839-1842 (Part I) en the Second Afghan War 1878-1880 (Part II). London: Leonaur, 2007.

Foster, John. "A Pipeline Through a Troubled Land: Afghanistan, Canada, and the New Great Energy Game". In Foreign Policy Series (Canadian Centre for Policy Alternatives), Vol 3 (10), June 2008.

Franks, Tommy. American Soldier. New York: ReganBooks, 2005.

Fukuyama, Francis. State-building: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

—. "Nation-Building and the Failure of Institutional Memory". In Francis Fukuyama, Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq, 1-16. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006(a).

—. "Guidelines for Future Nation-Builders". In Francis Fukuyama, Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq, 231-244. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006(b).

Fuller, Graham. "Obama's Policies Making Situation Worse in Afghanistan and Pakistan." In Huffingtonpost, 10 May 2009.

Galbraith, Peter. "What I Saw at the Afghan Election." In Washington Post, 4 October 2009.

Gall, Carlotta. "New Intelligence Chief Aims to Build Trust." In New York Times, 10 August 2010.

Gallie, W.B. "Essentially Contested Concepts." In Proceedings of the Aristotelian Society 56 (1956): 167-198.

Gambrell, Jon. "Afghan Tribunal Overturns Nearly 25 Percent of Parlementary Elections in Voting Fraud Probe". In Washington Post, 23 June 2011.

Galtung, Johan. Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization. London: Sage, 1996.

Galula, David. Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice. New York: Praeger, 1964

Gardizi, Manija, Karen Hussmann en Yama Torabi. Corrupting the State or State-Crafted Corruption (AREU Discussion Paper). Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2010.

Gause, Gregory. The International Relations of the Persian Gulf. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Gauster, Markus. Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Pruefestand. Wien: Landesverteidigungsakademie 2006.

Gelb, Leslie. Power Rules: How Common Sense Can Rescue American Foreign Policy. New York: Harper, 2009.

—. "Groundhog Day for Afghan Policy." In The Daily Beast, 13 December 2010.

Geller, Armando, en Shah Jamal Alam. "A Socio-Political and -cultural Model of the War in Afghanistan." In International Studies Review, Vol 12 (1), March 2010, 8-30.

Gellner, Ernest. "The Tribal Society and Its Enemies." In Richard Tapper, The Conflict of Tribe and State in Iran and Afghanistan, 436-448. New York: St Martin's Press, 1983.

Ghani, Ashraf, en Clare Lockhart. Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Giustozzi, Antonio. Koran, Kalashnikov and Laptop: The Neo-Taliban Insurgency in Afghanistan. London: Hurst and Company, 2007.

—. "Bureaucratic facade and political realities of disarmament and demobilisation." In Conflict, Security and Development, Vol 8 (2), 2008, 169-1992.

—. Decoding the New Taliban: Insights from the Afghan Field. London: Hurst, 2009(a).

—. Empires of Mud, War and Warlords in Afghanistan. London: Hurst and Company, 2009(b).

Giustozzi, Antonio, en Noor Ullah. 'Tribes' and Warlords in Southern Afghanistan, 1980-2005. Working Paper 7, London: Crisis States Research Centre, 2006.

Glaser, Barney, en Anselm Strauss. The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. Piscataway: Transaction Publishers, 1967.

Glatzer, Bernt. "The Pashtun Tribal System." In G. Pfeffer en D. Behera, Concept of Tribal Society, 265-282. New Delhi: Concept Publishers, 2002.

Gleason, Gregory. "Political Dimensions of the Northern Afghanistan Resupply Routes". In Connections, The Quarterly Journal, Vol VIII (4), Fall 2009, 39-62.

Goetz, John, en Marc Huijer. "Kriegsverbrechen." In Der Speigel, 21 März 2011, 64.

Gohari, M. Taliban: Ascent to Power: Religion, Economy, Politics and Society in Afghanistan. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Goodhand, Jonathan. "Poppy, Politics and State Building." In Afghanistan: Transition under Threat, door Geoffrey Hayes en Mark Sedra, 51-86. Waterloo: CIGI en Wilfrid Laurier University Press, 2008.

Goodson, Larry. Afghanistan's Endless War. State Failure, Regional Politics, and the Rise of the Taliban. Seattle: University of Washington Press, 2001.

Government of Afghanistan. Afghanistan National Development Strategy 1397-1391 (2008-2013): A Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction. Kabul: Government of Afghanistan, 2008.

Grandia Mantas, Mirjam. "Provincial Reconstruction Teams: Symbool van NAVO-commitment in Afghanistan of meer?" In Militaire Spectator, Vol 179 (9), september 2001, 480-492.

Grau, Lester. The Bear Went over the Mountain: Soviet Combat Tactics in Afghanistan. Abingdon: Routledge, 1998.

Grau, Lester, en Michael Gress. The Soviet-Afghan War: How a Superpower Fought and Lost. Lawrence: University of Kansas Press, 2002.

Griffiths, John. Afghanistan: Key to a Continent. Boulder: Westview Press, 1981.

Grimmett, Richard. The War Powers Resolution: After Thirty Years. CRS Report for Congress, 11 March 2004. Washinton: CRS, 2004.

Gross, Eva. Security Sector Reform in Afghanistan: The EU's Contribution. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009.

Gross, Michael. Moral Dilemmas of Modern War in an Age of Asymmetric Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2010

Gul, Imitiaz. "The US-Pakistan Stalemate." In Foreign Policy, April 23, 2011.

Gunaratna, Rohan. Inside Al Qaeda: Global Network of Terror. New York: Berkley Books, 2003.

Gutman, Roy. How We Missed the Story. Osama Bin Laden, The Taliban, and the Hijacking of Afghanistan. Washington: United Istitute of Peace, 2008.

Haass, Richard. War of Necessity, War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars. New York: Simon and Schuster, 2009.

Hager, Rob. "State, Tribe and Empire in Afghan Inter-polity Relations." In Richard Tapper, The Conflict of Tribe and State in Iran and Afghanistan, 83-118. London: New York: St Martin's Press, 1983.

Hagerott, Mark, Thomas Umberg en Joseph Jackson. "Establishing Rule of Law in Afghanistan: A Patchwork Strategy of Consensus". In Joint Forces Quarterly, 59, 4th Quarter 2010.

Hammes, Thomas. The Sling and the Stone: On War in the 21st Century. St Paul: Zenith Press, 2004.

Happymon, Jacob. The Rise, Fall and the Resurgence of the Taliban. New Delhi: Samskriti, 2006.

Haqqani, Husain. Pakistan: Between Mosque and Military. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

—. "Insecurity along the Durand Line", In Geoffrey Hayes en Mark Sedra, Afghanistan: Transition Under Threat, 219-237. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2008.

Harpviken, Kristian. Social Networks and Migration in Wartime Afghanistan. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2009.

—. Afghanistan in a Neighbourhood Perspective: General Overview and Conceptualisation. Oslo: PRIO, 2010(a).

—. Troubled Regions and Failing States: The Clustering and Contagion of Armed Conflict. Bingley: Emerald, 2010(b).

Harris, John, en Allen Mike. "President Outlines War on Terrorism, Demands Bin Laden be Turned Over." In Washington Post, 21 September 2001.

Hastert, Paul. "Operation Anaconda: Perception Meets Reality in the Hills of Afghanistan." In Studies in Conflict and Terrorism, Vol 28 (1), January 2005, 11-20.

Hastings, Michael. "The Runaway General: The Rolling Stone Profile of Stanley McChrystal that Changed History." In Rolling Stone, 8-22 July 2010.

—. The Operators: The Wild and Terrifying Inside Story of America's War in Afghanistan. London: Orion, 2012.

Hatem, Elliesie. "Rule of Law in Afghanistan." In Matthias Koetter en Gunnar Folke Schuppert, Understandings of the Rule of Law in Various Legal Orders in the World. Berlin: Free University Berlin, 2010.

Heathcote, Tony. The Afghan Wars: 1839-1919. Strout: The History Press, 2007.

Hefner, Robert. "The Age of Energy Gases: The Importance of Natural Gas in Energy Policy." In Kurt Campbell en Price Jonathan, The Global Politics of Energy, 148-185. Washington: Aspen Institute, 2008.

Hegghammer, Thomas. Jihad in Saudi Arabia: Violence and Pan-Islamism since 1979. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Hellema, Duco, en Hilde Reiding. Humanitaire interventie en soevereiniteit: de geschiedenis van een tegenstelling. Amsterdam: Boom, 2004.

Hellsten, Sirkku. Ethics, Rhetoric and Politics of Post-conflict Reconstruction. Research paper No 2006/148, United Nations University - World Institute for Development Economics Research, Helsinki: UNU-WIDER, 2006.

Hiro, Dilip. Inside Central Asia. A Political and Cultural History of Uzbekistan, Turkmenistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkey, and Iran. New York: Overlook Duckworth, 2009.

Hobbes, Thomas. Leviathan - of de samenstelling, vorm en macht van een kerkelijk een werldlijke staat. Amsterdam: Boom, 2010 [1651].

—. Man and Citizen (De Homine [1658] and De Cive [1642]). Edited by Bernard Gert. Indianapolis: Hackett, 1998.

Hodes, Cyrus, en Mark Sedra. The Search for Security in Post-Taliban Afghanistan. Abingdon: Routledge, 2007.

Holbrooke, Richard. To End a War. New York: Random House, 1998.

—. "Afghanistan: The Long Road Ahead." In The Washington Post, 2 April 2006.

Holsti, Kalevi. The State, War and the State of War. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Hopkrik, Peter. The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia. New York: Kodansha, 1992.

Hovens, Hans. To Serve and to Protect? Het onvolt ooide debat over het Afghaanse politiebestel. Breda: Nederlandse Defensie Academie, 2009.

HQ US Army. FM 3-24 / MCWP 3-33.5: Counterinsurgency. Washington: US Army, 2006.

International Crisis Group. Reforming Afghanistan's Police - Asia report 138. Asia Report, Geneva: ICG, 2007.

Human Rights Watch. Massacres of Hazaras in Afghanistan. New York: Human Rights Watch, 2001.

—. Human Rights Watch World Report 2002. New York: Human Rights Watch, 2002(a).

—. Afghanistan: Return of the Warlords. New York: Human Rights Watch, 2002(b).

—.TheRuleoftheGun:HumanRightsandthePoliticalRepressionintheRun-uptoAfghanistan'sPresidentialElection. New York: Human Rights Watch, 2004.

—."JustDon'tCallItaMilitia":Impunity,Militias,andthe"AfghanLocalPolice".NewYork:HumanRightsWatch, 2011.

Hussain, Zahid. Frontline Pakistan: The Struggle with Militant Islam. London: IB Tauris, 2007.

Ignatieff,Michael.BloodandBelonging:JourneysintotheNewNationalism.NewYork:Farrar,StraussandGirioux, 1993.

—. The Warrior's Honor. Ethnic War and Modern Conscience. London: Vintage Books, 1999.

—. Empire Lite: Nation Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan. London: Vintage Books 2003.

IISS. "Strategic Survey 2010: The Annual Review of World Affairs." Strategic Survey 2010.
London: IISS, 2010.

IndependentHumanRightsCommission.CallforJustice:ANationalConsultationonPastHumanRightsViolationsin Afghanistan. Kabul: Afghan Independent Human Rights Commission, 2005.

International Crisis Group. Afghanistan: The Constitutional Loya Jirga. Kabul/Brussels: International Crisis Group, 2003(a).

—. Afghanistan: The Problem of Pashtun Alienation. Kabul/Brussels: International Crisis Group, 2003(b).

—.Afghanistan:FromPresidentialtoParliamentaryElections.Kabul/Brussels:InternationalCrisisGroup,2004(a).

—. Elections and Security in Afghanistan. Kabul/Brussels: International Security Group, 2004(b).

—. Afghanistan Elections: Endgame or New Beginning. Kabul/Brussels: International Crisis Group, 2005(a).

—. Political Parties in Afghanistan. Kabul/Brussels: International Crisis Group, 2005(b).

—.Afghanistan'sNewLegislature:MakingDemocracyWork.Kabul/Brussels:InternationalCrisisGroup,2006.

—.AForceinFragments:ReconstitutingtheAfghanNationalArmy.AsiaReport190,Afghanistan,International Crisis Group, Brussels: International Crisis Group, 2010.

ISAF. Provincial Reconstruction Team Handbook (4th edition). Kabul: ISAF, 2008.

Isby, David. Afghanistan: Graveyard of Empires - A New History of the Borderlands. New York: Pegasus Books, 2010.

Islamic Republic of Afghanistan. Strategy for Disbandment of Illegal Armed Groups in Afghanistan. Kabul: Islamic Republic of Afghanistan, 2006.

Jacquard, Roland. In the Name of Osama Bin Laden: Global Terrorism and the Bin Laden Brotherhood. Durham: Duke University Press, 2002.

Jacobsen, Peter Vigo. PRT's in Afghanistan: Successful but not Sufficient. Copenhagen: Danish Institute for International Affairs, 2005.

Jackson, Paul. "Warlords as Alternative Forms of Governance." In Small Wars and Insurgencies, Vol 14 (2), 2003, 131-150.

Jackson, Robert. Quasi States: Sovereignty, International Relations and the Third World. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

—. Sovereignty: Evolution of an Idea. Cambridge: Polity, 2007.

Jaffe, Greg. "Abiding Some Afghan Graft." In Washington Post, 4 September 2010.

Jaffe, Greg, Scott Wilson en Karen DeYoung. "US envoy resists increase UN troops: Concerns voiced about Karzai." In Washington Post, 12 November 2009.

Jaffrelot, Christophe. A History of Pakistan and its Origins. London: Anthem Press, 2002.

Jalali, Ali. "Afghanistan: The Challenge of State Building." In Geoffrey Hayes en Mark Sedra, Afghanistan: Transition under Threat, 25-50. Waterloo: CIGI and Wilfrid Laurier University Press, 2008.

—. "Afghanistan in Transition." In Parameters, Vol 40 (3), Autumn 2010.

Janssens, Ruud. "Streven naar Absolute Veiligheid: de Amerikaaanse reactie op 9/11. In Frans Osinga, Sjo Soeters en Wouter van Rossum, Nine Eleven, Tien jaar Later. Amsterdam: Boom, 2011, 40-55.

Jarvenpaa, Minna. Making Peace in Afghanistan: The Missing Political Strategy. Special Report, United States Institute of Peace. Washington: USIP, 2011.

—. "Afghanistan in Transition". In Parameters, Vol 40 (3), Autumn 2010.

Johnson, Charles Michael. "US Government Accountability Office." In Afghanistan's Security Environment. Carsile: DTIC, 2009.

Johnson, Chris en Jolyon Leslie. Afghanistan: The Mirage of Peace. London: Zed Books 2005.

Johnson, Michael. Afghanistan Security: US Programs to Further Reform Ministery of Interior and National Police Challenged by Lack of Military Personal and Afghan Coorperation (Report to the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives). Washington: US Government Accountability Office (GOA), 2009.

—. Afghanistan Security: Afghan Army Growing, but Additional Trainers Needed; Long-term Costs Not Determined. Report to Congressional Addressees, US Government Accountability Office (GOA), 2011.

Johnson, Rob. Oil, Islam and Conflict: Central Asia since 1945. London: Reaktion Books, 2007.

Johnson, Thomas. "The Loya Jorga. Etnic Rivalries and Future Afghan Stability." In Strategic Insights, Vol 1 (6), 2002.

—. "The Prospects for Post-Conflict Afghanistan: A Call of the Sirens to the Country's Troubled Past". In Strategic Insights, Vol 5 (2), 2006.

Jones, Seth. Counter Insurgency in Afghanistan. Santa Monica: RAND Corporation, 2008.

—. In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan. New York: WW Norton and Company, 2009.

Jones, Seth, en Arturo Munoz. Afghanistan's Local War: Building Local Defense Forces. Santa Monica: RAND Corporation, 2010.

Jones, Toby. Desert Kingdom: How Oil and water Forged Modern Saudi Arabia. Harvard: Hardvard University Press, 2010.

Joya, Malalai. Raising my Voice: The Extraordinary Story of the Afghan Women Who Dare to Speak Out. London: Rider, 2009.

Kamphuis, Bertine. "Drie botsende D's: De tegenstrijdigheden in de 'geïntregreerde' benadering in Afghanistan." In Militaire Spectator, Vol 179 (9), september 2010, 420-429.

Kandiyoti, Rafael. Pipelines, Following Oil and Crude Politics. London: IB Taurus, 2008.

Kaplan, Robert. "The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea." In Foreign Affairs Vol 89 (3), May/June 2010, 22-41.

Katzman, Kenneth. Afghanistan: Current Issues and US Policy. Congressional Research Service, Washington, 2003.

—. Afghanistan: Politics, Elections and Government Performance (Report RS21922. 2 March 2011). Washington: Congressional Research Service, 2011.

Keddie, Nikki. An Islamic Response to Imperialism. Berkeley: University of California Press, 1983.

Kersbergen, van Kees. "National Political Systems: The Changing Boundaries of Politics." In Kees van Kersbergen, Robert Lieshouten Grahame Lock, Expansion and Fragmentation: Internationalization, Political Change and the Transformation of the Nation State, 71-88. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999.

Kahler, Miles. "Statebuilding after Afghanistan and Iraq". In Roland Paris en Timothy D. Sisk: The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations. London: Routledge 2009, 287-302.

Kanter, James. "General Forecasts Slower Pace in Afghan War." In New York Times, 10 June 2010.

Katzman, Kenneth. Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performce (report RS21922, dd 2 March 2011). Washington: Congressional Research Service, 2011.

Khalid, Adeeb. Islam after Communism: Religion and Politcis in Central Asia. Los Angeles: University of Calafornia, 2007.

Kilcullen, David. The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One. London: Hurst and Company, 2009.

—. Counterinsurgency. London: Hurst and Company, 2010.

Kinneging, Andreas, "Rechtsstaat en constitutie". In J. van den Berg ea, Inleiding Staatkunde 27-39. Deventer: Kluwer 1995.

Kinzer, Stephen. Crescent and Star: Turkey between Two Worlds. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2002.

—. Reset: Iran, Turkey and America's Future. New York: Times Books, 2010.

Kitzen, Martijn. "Aanpassen of aanmodderen? De Amerikaanse omschakeling naar counterinsurgency in Irak." In Militaire Spectator, Vol 178 (6), juni 2009, 323-339.

Klare, Michael. Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy. New York: Henry Holt and Company, 2009.

Kleinnijenhuis, Jan. " Empirical Research in Contemporary Social Sciences Relevant to Public Relations: Toward a Network Approach". In Bettekevan Ruler, Ana Tkalac Vercic en Dejan Vercic. Public Relations Metrics: Measurement and Evaluation. New York: Routledge, 2008.

Klep, Christ. Uruzgan: Nederlandse militairen op missie, 2005-2010. Amsterdam: Boom, 2011.

Kleveman, Lutz. The New Great Game, Blood and Oil in Central Asia. New York: Grove Press, 2003.

Koch, Koen. Over staat en statenvorming. Leiden: DSWO Press, 1993.

Koenders, Bert, en Maxime Verhagen. Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. (Vergaderstuk 31 787, nr 1, dd 7 november 2008). Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal, 2008.

Kolhatkar, Sonali, en James Ingalls. Bleeding Afghanistan. Washington, Warlords and the Propaganda of Silence. New York: Seven Stories Press, 2006.

Kornblut, Anne, en Karen DeYoung. "Obama Pressed for Faster Surge: Afghan Review a Marathon." In New York Times, 6 December 2009.

Krasner, Stephen. Soverignty: Organized Hypocricy. Princeton: Princeton University Press, 1999.

Kratochwil, Friedrich. "Of System, boundaries, and Territoriality: An Inquiry into the Formation of the State". In World Politics, Vol 39 (1), October 1986, 27-52.

Kruif, de Mart. "Commandant in Kandahar: Ervaringen als Commandant ISAF Regional Command South in Afghanistan." In Militaire Spectator, Vol 180 (1), januari 2011, 4-35.

Kuhn, Florian. "Supporting the State, Depleting the State: Estranged State-Society Relations in Afghanistan. In Hans-Georg Ehrhart en Charles Pentland, The Afghanistan Challenge: Hard Realities and Strategic Choices. Montreal: McGill-Queen's University Press 2009, 57-76.

Lacey, Robert. Inside the Kingdom: Kings, Clerics, Modernists, Terrorists, and the Struggle for Saudi Arabia. New York: Viking, 2009.

Lal, Rollie. Central Asia and Its Asian Neighbors: Security and Commerce at Crossroads. Santa Monica: Rand, 2006.

Lamb, Christopher, en Martin Cinnamond. "Unified Effort Key to Special Operations and Irregular Warfare in Afghanistan". In Joint Forces Quarterly 56, 1st quarter 2010.

Lamberth, Benjamin. Air Power Against Terror: America's Conduct of Operation Enduring Freedom. Santa Monica: Rand Corporation, 2005.

Lammers, Cor. Vreemde overheersing: bezetten en bezetting in sociologisch perspectief. Amsterdam: Bert Bakker, 2005.

Landler, Mark, en Helene Cooper. "Officials Try to Unite on Afghan Plan." In New York Times, 7 December 2009.

Landler, Mark, en Jeff Zeleny. "Among Obama Aides, Debate Intensifies on Troop Levels." In New York Times, 12 November 2009.

Larsen, Iselin. UNAMA in Afghanistan: Challenges and Opportunities in Peacemaking, State-building and Coordination. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2010.

Lau, Martin. Afghanistan's Legal System and its Compatibility with International Human Rights Standards, Report of the International Commission of Jurists. New York: UNHCR, 2003.

—. "The Independence of Judges Under Islamic Law: International Law and the New Afghan Constitution." In Heidelberg Journal of Internatioal Law, Vol 64 (4), 2004, 917-927.

Lewis, David. The Temptations of Tyranny in Central Asia. London: Hurst, 2008.

Leydesdorff, Selma. De mensen en de woorden: geschiedenis op basis van verhalen. Amsterdam: Meulenhoff, 2004.

Lieshout, Peter van, Robert Went, en Monique Kremer. Less Pretension, More Ambition: Development Policy in Times of Globalization. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

Lieven, Anatol. Pakistan: A Hard Country. London: Allen Lane, 2011.

Lijphart, Arend. Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek. Amsterdam: De Bussy, 1968.

—. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press, 1999.

—. Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice. London: Routledge, 2008.

Livingston, Ian, Heather Messera en Michael O'Hanlon. Afghanistan Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-9/11 Afghanistan (version 29 March 2011). Washington: Brooking Institution, 2011.

Lowe, Robert, en Claire Spencer. Iran, Its Neighbours and the Regional Crisis. London: Chatam House, 2006.

Lucas, Edward. The New Cold War: How the Kremlin Menaces both Russia and the West. London: Bloomsbury, 2008.

Lun, Jon, en Ben Smith. AfPak Policy and the Pashtuns, House of Commons (UK) Research Paper 10/45. London: House of Commons, 2010.

Luttwak, Edward. Strategy: The Logic of War and Peace. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1987.

Lynch, Colum, en Joshua Partlow. "UN Data Show Discrepancies in Afghan Vote." In Washington Times, 6 October 2009.

Maas, Citha. "The Afghanistan Conflict: External Involvement." In Central Asian Survey, Vol 18 (1), 1999, 65-78.

—. Afghanistan's Drug Career: From War to Drug Economy (AAN Thematic Report 02/2011). Kabul: Afghanistan Analysts Network, 2011.

Macdonald, David. Drugs in Afghanistan. Opium, Outlaws and Scorpion Tales. London: Pluto Press, 2007.

Makarenko, Tamara. "Militant Islam in Central Asia and the Caucasus." In Imogen Gladman, Eastern Europe, Russia and Central Asia 2004 (4th Edition), 18-25. London: Europa Publications, 2003.

Maley, William. "Introduction: Interpreting the Taliban." In William Maley, Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban, 1-28. London: Hurst and Company, 1998.

—. "Talibanisation and Pakistan." In Denise Groves, Talibanisation: Extremism and Regional Instability in South and Cental Asia, 53-74. Berlin: Stiftung der Wissenschaft und Politik, 2001.

—. "International Force and Political Reconstruction: Cambodia, East Timor, and Afghanistan." In Albrecht Schabelen Hans-Georg Ehrhart, Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding, 297-311. Tokyo: United Nations University Press, 2005.

—. Rescuing Afghanistan. London: Hurst and Company, 2006.

—. "Looking Back at the Bonn Process". In Geoffrey Hayes en Mark Sedra, Afghanistan: Transition Under Threat, 3-24. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2008.

—. States of Conflict: A Case Study on State-building in Afghanistan. London: IPPR (Institute for Public Policy Reserach), 2009.

—. The Afghanistan Wars (2nd edition). New York: Palgrave Macmillan, 2009.

—. "Afghanistan in 2010: Continuing Governance Challenges and Faltering Security". In Asian Survey, Vol 51 (1), 2011, 85-96.

Malley, Robert, en Peter Harling. "Beyond Moderates and Militants: How Obama Can Chart a New Course in the Middle East." In Foreign Affairs, Vol 89 (5), September/October 2010, 18-29.

Maloney, Sean. Enduring the Freedom: A Rogue Historian in Afghanistan. Washington: Potomac Books, 2007.

Maloney, Suzanne. "Identity and Change in Iran's Foreign Policy." In Shibley Telhami en Michael Barnett, Identity and Foreign Policy in the Middle East, 88-116. Ithaca: Cornell Ybiversity Press, 2002.

—. Iran's Long Reach: Iran as a Pivotal State in the Muslim World. Washington: United States Institute of Peace, 2008.

Mango, Andrew. Ataturk. London: John Murray, 2002.

—. The Turks Today. London: John Murray, 2004.

Mansoor, Peter. "Army". In Thomas Riden Thomas Keany, Understanding Counterinsurgency: Doctrine, Operations, and Challenges. London: Routledge, 2010.

Mardsen, Peter. The Taliban: War and Religion in Afghanistan. New York: Zed Books, 2002.

—. Afghanistan: Aid, Armies and Empires. London: IB Taurus, 2009.

Margalit, Avishai. "Ideals and Second Bests." In Seymour Fox, Philosophy for Education, 77-90. Jeruzalem: Van Leer Foundation, 1983.

—. The Decent Society. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

—. On Compromise and Rotten Compromises. Princeton: Princeton University Press, 2010.

Margesson, Rhoda. Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects (CRS Report for Congress, 26 January 2007). Washington: Congressional Research Service, 2007.

—. United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Background and Policy Issues. Washington: Congressional Research Service, 2009.

Margolis, Eric. War at the Top of the World: The Struggle for Afghanistan, Kashmir, and Tibet (Revised and Updated Edition). New York: Routledge, 2002.

Maris, Cees, en Frans Jacobs. Recht, Orde en Vrijheid: Een historische inleiding in de rechtsfilosofie. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1997.

Marquina, Antonio. Energy Security: Visions from Asia and Europe. New York: Palgrave MacMillan, 2008.

Marton, Kati. "The Weapons of Diplomacy, and the Human Factor." In New York Times, 19 April 2011.

Matinuddin, Kamal. The Taliban Phenomenon, Afghanistan 1994-1997. Oxford: Oxord University Press, 1999.

McChrystal, Stanley. "COMISAF'S Intitial Assessment." In Washington Post, 21 September 2009.

—. "It Takes a Network: The New Frontline of Modern Warfare." In Foreign Policy, March/April 2011.

McFate, Sean. The Link Between DDR and SSR in Conflict Affected Countries (Special Report). Washington: United States Institute of Peace, 2010.

McKechnie, Alastair. "Rebuildiing a Robust Afghan Economy." In Robert Rotberg, Building a New Afghanistan, 98-133. Washington: World Peace Foundation en Brookings Institutions Press, 2007.

McGuire, Martin, en Mancur Olson. "The Economics of Autoracy and Majority Rule: The Invicible Hand and the Use of Force." In Journal of Economic Literature, 34 (1996), 72-96.

Melton, Stephen. The Clausewitz Delusion: How the American Army Screwed Up the Wars in Iraq and Afghanistan (A Way Forward). Minneapolis: Zennith Press, 2009.

Murray,Craig.MurderinSamarkand:ABritishAmbassador'sControversialDefianceofTyrannyintheWarinTerror. Edinburgh: Mainstream Publishing, 2006.

Mentan, Tatah. Dilemmas of Weak States. Aldershot: Ashgate, 2004.

Meyer,Karl,enShareenBlair-Brysac.TournamentofShadows:TheGreatGameandtheRaceforEmpireinCentralAsia. Washington: Counterpoint, 1999.

Miall, Huge. Emergent Conflict and Peaceful Change. Basingstoke: Palgrave McMillan, 2007.

Middelkoop,van,Eimert.BriefvandeMinistervanDefensieaandeVoorzittervandeTweedeKamerderStaten-Generaal (Kamerstuk 28676 nr 93 Vergaderjaar 2009-2010). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 6 november 2009.

Migdal,Joel.StrongSocietiesandWeakStates:State-SocietyRelationsandStateCapabilitiesintheThirdWorld.Princeton: Princeton University Press, 1988.

—.StateinSociety:StudyingHowStatesandSocietiesTransformandConstituteoneAnother.Cambridge:Cambridge University Press, 2001.

Mikosz, David. "Anatomy of a Civic Uprising: Kyrgyzstan's Tulip Revolution." In Democracy at Large, Vol 1 (3), 2005, 24-25.

Milani, Mohsen. "Iran's Policy Towards Afghanistan." In Middle East Journal, Vol 60 (2), April 2006, 235-279.

—. "Tehran's Take: Understanding Iran's US Policy." In Foreign Affairs, Vol 88 (4), July/August 2009, 46-62.

Mills,Nick.Karzai.TheFailingAmericanInterventionandtheStruggleforAfghanistan.Hoboken:JohnWileyand Sons, 2007.

MinisterievanBuitenlandseZaken.AlgemeenAmbtsberichtAfghanistan-mei2004.DirectiePersonenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2004. (Dit ambtsbericht is beschikbaar op: http://docs.liigl.nl/sdu/parlando/blg/20041001/blg2931.pdf)

Moelker, Rene. "The 'Dutch Approach' and the Expeditionary Formula." In Flemming SplidsboelHansen,TheComprehensiveApproach:ChallengesandProspects,85-106.Copenhagen:RoyalDanish Defence College, 2009.

Molier, Gelijn. "Wederopbouw na gewapend conflict: naar juridificering van de responsibility to rebuild of eeniuspostbellum?"InB.Bomert,JaarboekVredeenVeiligheid2007:InternationaleVeiligheidsvraagstukkenenhet Nederlands Perspectief, 152-187. Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2007.

Monsutti, Alessandro. War and Migration: Social Networks and Economic Strategies of the Hazaras of Afghanistan. New York: Routledge, 2005.

—. "Afghan Migratory Strategies and the Three Solutions to the Refugee Problem". In Refugee Survey Quarterly 2008, Vol 27 (1), 58-73.

Morelli, Vincent, en Paul Belkin. NATO in Afghanistan: A Test of Transatlantic Alliance. CRS Report for Congress. Washington: Congressional Research Service, 2009.

Moss, Scott, en Armando Geller. "Growing Qawm: An Evidence-Driven Declarative Model of Afghan Power Structures." In Advances in Complex Systems, Vol 11 (2), April 2008, 321-335.

Mossadeq, Ahmed Nafeez. The War on Freedom: How and Why America was Attacked Sepetmber 11. Joshua Tree: Tree of Life, 2002.

Mousavi, Sayed. The Hazaras of Afghanistan: A Historical, Cultural, Economic and Political Study. Basingstoke: Palgrave MacMilan, 1997.

Muggah, Robert. "Emerging from the Shadow of War: A Critical Perspective on DDR and Weapons Reduction in the Post-Conflict Period." In Contemporary Security Policy, Vol 27 (1), April 2006, 190-205.

Murray, Tonita. "The Security Sector in Afghanistan: Slow and Unsteady." In South Asian Survey, Vol 16 (2), July/December 2009, 187-208.

Nader, Alireza en Joya Laha. Iran's Balancing Act in Afghanistan. Santa Monica: RAND, 2011.

National Commission on Terrorist Attacks upon the US. The 9/11 Commission Report. New York: WW Norton, 2004.

Nasr, Vali, en Ray Takeyh. "The Costs of Containing Iran: Washington's Misguided New Middle East Policy." In Foreign Affairs, Vol 87 (1), January/February 2008, 85-94.

Nawaz, Shuja. Crossed Swords: Pakistan, Its Army, and the Wars Within. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Naylor, Sean. Not a Good Day to Die: The Untold Story of Operation Anaconda. New York: Berley Books, 2005.

Neumann, Ronald. The Other War: Winning and Losing in Afghanistan. Washington: Potomac Books, 2009.

Newman, Saul. "Does Power Have a Place? Hegemony, Antagonism, and Radical Politcs". In Mark Haugard en Howard Lentner, Hegemony and Power: Consensus and Coercion in Contemporary Politics. Oxford: Lexington Books, 2006, 169-190.

New York Times. "Afghanistan Review (Editorial)." In New York Times, 17 December 2010.

Nojomi, Neamathollah. The Rise of the Taliban in Afghanistan. Mass Mobilization, Civil War and the Future of the Region. New York: Palgrave, 2002.

Nojumi, Neamatollah, Dyan Mazurana, en Elizabeth Stittes. Life and Security in Rural Afghanistan. Lanham: Rowman and Littlefield, 2010.

Noronha, Ligia, en Anant Sudarshan. India's Energy Security. London: Routledge, 2009.

Nye, Joseph. Soft Power: The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs, 2004.

—. The Future of Power. New York: Public Affairs, 2011.

Obama, Barack. "The White House." Remarks by the President to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan. 01 December 2009. Zie: www.whitehouse.gov/the-press=office/remarks-president=address-nation-forward-afghanistan-and-pakistan (geraadpleegd op 13 april 2011). Voor een interactive feature met daarin beeld en geluid van Obama's speech, reacties uit het Congres en reacties van lezers, zie: http://www.nytimes.com/interactive/2009/12/02/world/middleeast/20091202-obama-policy.html

OECD. The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice. Paris: OECD Publishing, 2007.

O'Hanlon, Michael. "A Flawed Masterpiece". Foreign Affairs, Vol 81 (3), March/April 2002, 47-63.

O'Hanlon, Michael, en Hassina Sherjan. Touching it out in Afghanistan. Washington: Brookings Institution, 2010.

Olson, Mancur. "Autoracy, Democracy, and Prosperity." In Richard Zeckhauser, Strategy and Choice, 2nd edition, 131-157. Cambridge: MIT Press, 1991.

—. "Dictatorship, Democracy, and Development." American Political Science Review, Vol 87 (3), 1993, 567-576.

Onishi, Norimitsu. "Afghan Warlords and Bandits are Back in Business." In New York Times, 28 December 2001.

Oppel, Richard, en Rod Nordland. "US is Reining in Special Operations Forces in Afghanistan." In New York Times, 15 March 2010.

Orywal, Erwin. Die ethnischen Gruppen Afghanistans. Fallstudien zu Gruppenidentitat und Intergruppenbeziehungen (Beiheft Tubinger Atlas des Vorderen Orients). Wiesbaden: Polach, 1986.

Packer, George. "The Last Mission: Richard Holbrooke's plan to avoid the mistakes of Vietnam in Afghanistan." In The New Yorker, 28 September 2009.

Panarelli, Liz. Local Ownership of Security Sector Reform. USIP Peace Report, Washington: United States Institute of Peace Press, 2009.

Paris, Roland. At War's End: Building Peace after Civil Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Paris, Roland, en Timothy Sisk. "Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding." In Roland Paris en Timothy Sisk, The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Conradictions of Postwar Peace Operations, 1-20. London: Routledge, 2009.

Parker, Geoffrey. The Military Revolution. Military Innovation and the Rise of the West, 1500-1800. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

Partlow, Joshua. "In Kabul, Petraeus stresses 'unity of effort' as he prepares to take command." In Washington Post, 4 July 2010(a).

—. "Karzai wants US to reduce military operations in Afghanistan." In Washington Post, 14 November 2010(b).

—. "Eloborate Ruse Behind Vast Kabul Bank Fraude". In Washington Post, 1 July 2011.

Patel, Seema. "Laying Economic Foundations for a New Afghanistan." Geoffrey Hayes en Mark Sedra In Afghanistan: Transition under Threat, 149-166. Waterloo: CIGI en Wilfried Laurier University Press, 2008.

Paul, TV. "Causes of the India-Pakistan Rivalry." In TV Paul, The India-Pakistan Conflict: Enduring Rivalry, 3-25. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Patton, Michael. Qualitative Research and Evaluation Methods (3rd edition). London: Sage, 2002.

Peak, Gordon. "From Warlords to Peacelords?". In Journal of International Affairs, Vol 56 (2), 2003, 181-191.

Ponzio, Richard. Democratic Peacebuilding: Aiding Afghanistan and other Fragile States. Oxford: Oxford University Press, 2011

Porter, Bruce. War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics. New York: Free Press, 1994.

Porter, Patrick. Military Orientalism: Eastern War Through Western Eyes. London: Hurst and Company, 2009.

Priest, Dana. "Zinni Urges, Diplomatic Moves: 'A Military Approach that Strikes and Leaves Will Only Perpetuate the Problem'." In Washington Post, 14 September 2001.

Princen, Thomas. Intermediaries in International Conflict. Princeton: Princeton University Press, 1992.

Pudas, Terry, en Cathrine Theohary. "Reconsidering the Defense Department Mission." In Hans Binnendijk en Patrick Cronin, Civilian Surge: Key to Complex Operations, 65-92. Washington: National Defense University, 2009.

Putnam, Robert. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster, 2000.

Qassem, Ahmad. Afghanistan's Political Stability: A Dream Unrealized. Farnham: Ashgate, 2009.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Vormen van Democratie: Een advies over democratische gezindheid. Amsterdam: SWP, 2007.

Rall, Ted. Silk Road to Ruin: Is Central Asia the New Middle East? New York: Nantier Beall Minoustchine, 2006.

Ramsbothan, Oliver, Tom Woodhouse en Huge Miall. Contemporary Conflict Resolution (2nd edition). Cambridge: Polity Press, 2005.

Rasanayagam, Angelo. Afghanistan, A Modern History. London: IB Taurus, 2005.

Rashid, Ahmed. "Taliban Stir up Regional Instability: Cracks in the Caucasus and Central Asia." In Le Monde Diplomatique (English edtion), 7 November 1999.

—. "The Taliban: Exporting Extremism". Foreign Affairs, Vol 78 (6), November/December 1999, 22-35.

—. "Pakistan and the Taliban." In William Malley Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban, 72-89. London: Hurst, 2001.

—. Taliban. Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia. London: IB Taurus, 2002.

—. Descent into Chaos. How the War against Islamic Extremism is Being Lost in Pakistan, Afghanistan and Central Asia. Lonon: Allen Lane, 2008

—. Taliban: The Power of Militant Islam in Afghanistan and Beyond (updated edition). London: IB Taurus, 2010.

—. "The Way Out of Afghanistan." The New York Review of Books, January 2011(a).

—. "How Obama Lost Karzai: The Road out of Afghanistan Runs Through Two Presidents Who Just Don't Get Along." In Foreign Policy, March/April 2011(b).

Rear, Michaeal. Intervention, Ethnic Conflict and State-Building in Iraq: A Paradigm for the Post-Colonial State. New York: Routledge, 2008

Reno, William. Warlord Politics and African States. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

Rezon, Miron. "Iran and Afghanistan, With Specific Refrences to their Asian Policies and Practices." Journal of Asian and African Studies, Vol 25 (1-2), 1990.

Rice, Susan, Patrick Steward, Index of State Weakness in the Developing World. Washington: Brookings Institution, 2008.

Richard, Auty. "Nastural Resources, Governance and Transition in Azerbaijan, Kazakhstan and Turkmenistan." In Shirin Akiner, The Caspian: Politics, Energy and Security, 109-125. London: RoutledgeCurzon, 2004.

Richter, Paul, en Alex Rodriguez. "US steps up Effort for Talks with Taliban". In Los Angeles Times, 28 June 2011.

Rid, Thomas, en Thomas Keaney. Understanding Counterinsurgency: Doctrine, Operations and Challenges. London: Routledge, 2010.

Riebling, Mark. Wedge: From Pearl Harbor to 9/11. How the Secret War between the FBI and the CIA has endangered National Security. New York: Touchstone 2002.

Riedel, Bruce. The Search for Al Qaeda: Its Leadership, Ideology and Future. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

—. Deadly Embrace: Pakistan, America, and the Future of Global Jihad. Washington: Brookings Institution Press, 2011.

Ripley, Thomas. Operation Deliberate Force. The UN and NATO Campaign in Bosnia 1995. Lancaster: CDISS, 1999.

Rivera, Ray. "Biden Assures Karzai of Aid from US Beyond 2014." In New York Times, 11 January 2011.

Roberts, Jeffery. The Origins of Conflict in Afghanistan. Westport: Praeger, 2003.

Roberts, John. "Pipeline Politics." In Shirin Akiner, The Caspian: Politics, Energy and Security, 75-89. London: RoutledgeCurzon, 2004.

Rodriguez, David. "Leaving Afghanistan to the Afghans: A Commander's Take on Security". In Foreign Affairs, Vol 90 (5), September/October 2011, 45-53.

Roer, Robert, van de. Frontdiplomaten: Confrontaties met internationale hoofdrolspelers. Amsterdam: Balans 1999.

Rokkan, Stein. "Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations Within Europe". In Charles Tilly The Formation of National States in Western Europe. Princeton: Princeton University Press, 1975.

Rothkopf, David. "New Energy Paradigm, New Foreign Policy Paradigm." In Kurt Campbell en Price Jonathan, The Global Politics of Energy, 186-213. Washington: Aspen Institute, 2008.

Roy, Olivier. "The Sovietization of Afghanistan." In Millan Hauner en Robert Canfield, Afghanistan and the Soviet Union: Collision and Transformation, 48-58. Boulder: Westview Press, 1989.

—. Islam and Resistance in Afghanistan (2nd edition). Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

—. The New Central Asia, Geopolitics ad the Birth of Nations. London: IB Taurus, 2007 [2000].

—. "Why War is Going on in Afghanistan: The Afghan Crisis in Perspective." In Perceptions, Vol 5 (4), 2001, 15-26.

Rubin, Alissa. "Afghan Report Exposes a Split Over Pullout Timelines." In New York Times, 16 December 2010.

Rubin, Alissa, en Helene Cooper. "In Afghan Trip, Obama Presses Karzai on Graft." In New York Times, 28 March 2010.

Rubin, Barnett. The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System (2nd edition). New Haven: Yale University Press, 2002.

—. "Crafting a Constitution for Afghanistan." In Journal of Democracy, Vol 15 (3), July 2004: 5-19.

Rubin, Barnett, en Ahmed Rashid. "From Great Game to Grand Bargain: Ending Chaos in Afghanisan and Pakistan." In Foreign Affairs, Vol 87 (6), November/December 2008, 30-44.

Rumer, Eugene, Dmitri Trenin, en Huasheng Zhao. Central Asia: Views from Washington, Moscow and Beijing. New York: ME Sharpe, 2007.

Rumsfeld, Donald. Known and Unknown: A Memoir. New York: Sentinel, 2011.

RUSI/FPI. Reforming the Afghan National Police, Royal United Services Institute for Defense and Security Studies (RUSI) and the Foreign Policy Research Institute (FPI) Research Paper. Londen en Philidelphia: RUSI en FPI, 2009.

Ruttig, Thomas. Islamists, Leftists – and a Void in the Center. Afghanistan's Political Parties and Where They Come From (1902-2006). Berlin: Konrad Adenhauer Stiftung 2006.

—. The Other Side, Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to Talks. Kabul: AAN, 2009.

Rzehhak, Lutz. Doing Pashto: Pashtunwalia as the Ideal Honourable Behaviour and Tribal Life among the Pashtuns. Kabul: Afghanistan Analysts Network, 2011.

Saikal, Amin. Modern Afghanistan: A History of Struggle and Survival. London: IB Taurus, 2004.

Saikal, Amin, en William Maley. Regime Change in Afghanistan: Foreign Intervention and the Politics of Legitimacy. Boulder: Wetsview, 1991.

Sanger, David, en Thom Shanker. "Obama is set to redo team on war policy." In New York Times, 7 April 2011.

Sarabi, Humayun. Politics and Modern History of Hazara: Sectarian Politics in Afghanistan. Medford: Tufts University, 2006.

Schaffer, Howard, en Teresita Schaffer. How Paksitan Negotiates with the United States: Riding the Roller Coaster. Washington: United Institute of Peace Press, 2011.

Schatz, Edward. "Leninism's Long Shadow in Central Asia." In Jacques Bertrand en Andre Laliberte, Multination in Asia: Accommodation or Resistance, 244-262. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Schetter, Conrad. Ethnizitat und ethnische Konflikte in Afghanistan. Berlin: Dietrich Reimer Verlag, 2003.

Schetter, Conrad. "Lokale Macht- und Gewaltstructuren in Afghanistan." In APuZ (Aus Politik und Zeitgeschichte) 39, September 2007: 3-10.

Schmiddle, Nicholas. "Getting Bin Laden: What Happened that Night in Abottabad". In The New Yorker, 8 August 2011.

Schmitt, Eric. "Two Top Aides Show Unity on Afghan Strategy." In New York Times, 8 December 2009.

—. "US Envoy Shows Worries on Afghan Plans." In New York Times, 25 January 2010.

Schmitt, Eric, en Jane Perlez. "Pakistan Objects to US Plan for Afghan War." In New York Times, 21 July 2009.

Schmitter, Philippe. What is There to Legitimize in the European Union...and How Might this be Accomplished? Vienna: Institute for Advanced Studies, 2001.

Schnabel, Albrecht, en Hans-Georg Ehrhart. "Post-Conflict Societies and the Military: Challenges and Problems of Security Sector Reform." In Albrecht Schnabel en Hans-Georg Ehrhart, Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding, 1-16. Tokyo: United Nations University Press, 2005.

Schofield, Victoria. Afghan Frontier: Feuding and Fighting in Central Asia. London: Taurus Park Paperbacks, 2003.

—. Kashmir in Conflict: India, Pakistan and the Unfinished War. London: IB Taurus, 2000.

Schroen, Gary. First In: An Insider Account of How the CIA Spearheaded the War on Terror in Afghanistan. New York: Ballentine Books, 2005.

Sedra, Mark. "The Four Pillars of Demilitarization in Afghanistan." In Michael Bhatia en Mark Sedra, Afghanistan, Arms and Conflict: Armed Groups, Disarmament and Security in a post-war Society, 119-157. London: Routledge, 2008(a).

—. "Small Arms and Security Sector Reform." In Michael Bhatia en Mark Sedra, Afghanistan, Arms and Conflict: Armed Groups, Disarmament and Security in a Post-War Society, 163-180. London: Routledge, 2008(b).

—. "Conclusion." In Michael Bhatia en Mark Sedra, Afghanistan, Arms and Conflict: Armed Groups, Disarmament and Security in a Post-war Society, 181-183. London: Routledge, 2008(c).

—. "Security Sector Reform and State Building in Afghanistan." In Geoffrey Hayes en Mark Sedra, Afghanistan: Transition under Threat, 193-218. Waterloo: CIGI en Wilfried Laurier University Press, 2008(d).

Seierstad, Asne. De boekhandelaar van Kaboel. Een familie in Afghanistan. Breda: De Geus, 2008.

Semple, Michael. Reconcilliation in Afghanistan. Washington: United States Institute of Peace, 2009.

Sethi, Parakash. "Dimensions of Corporate Social Performance: An Analytical Framework. In California Management Review, Vol 17, 1975, 58-64.

Shaikh, Farzana. Making Sense of Pakistan. London: Hurst and Company, 2009.

Shaolei, Feng. "Chinese-Russan Strategic Relations: The Central Asian Angle." In Elizabeth Van Wie Davis en Rouben Azizian, Islam, Oil, and Geopolitics: Central Asia after September 11, 203-216. Lanham: Rowman and Littlefield, 2007.

Sharp, Gene. From Dictatorship to Democracy: A Conceptual Framework for Liberation. London: Serpent's Tail, 2012 [1993].

Shaw, Mark. "Drug Trafficking and the Development of Organized Crime in Post-Taliban Afghanistan." In Doris Buddenbergen William Byrd, Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy, 189-213. Washington: The World Bank and UNODC, 2006.

Shear, James, en Leslie Curtin. "Complex Operations: Recalibrating the State Department's Role." In Hans Binnendijk en Patrick Cronin, Civilian Surge: Key to Complex Operations, 93-114. Washington: National Defense University, 2009.

Shinn, James en James Dobbins, Afghan Peace Talks: A Primer. Santa Monica: RAND, 2011.

Siccama, Jan-Geert. "New and innovative COIN-related books". In Militaire Spectator, Vol 179 (11), november 2010, 558-563.

Sifton, John. "Flawed Charter for a Land Ruled by Fear." In International Herald Tribune, 7 January 2004.

SIGAR. Actions Needed to Improve the Reliability of Afghan Security Force Assessments. Report by the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Washington: SIGAR, 29 June 2010.

Sinno, Abdulkader. Organizations at War in Afghanistan and Beyond. Ithaca: Cornell University, 2008.

Smith, Leanne. "Implementing International Human Rights in Post Conflict Settings - Backlash without Buy-In: Lessons from Afghanistan." In Muslim World Journal of Human Rights, Vol 5 (1), December 2008.

Smith, Rupert. The Utility of Force: The Art of War in the Modern World. London: Allen Lane, 2005.

—. "Epilogue." In John Olsen Andreasen Martin van Creveld, The Evolution of Operational Art: From Napoleon to the Present, 226-244. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Solomon, Jay. "US Takes Dutch Military as Role Model in Afghan Operation." In Wall Street Journal, 4 May 2009.

Stapleton, Barbara. "A Means to What End? Why PRT's are Peripheral to the bigger Political Challenges in Afghanistan." In Journal of Military and Strategic Studies, Vol 10 (1), Fall 2007.

Stephens, Joe, en David Ottaway. "Afghan Roots Keep Advisor Firmly in the Inner Circle: Consultant's Policy Influence Goes back to the Reagan Era." In Washington Post, 23 November 2001.

Stepputat, Finn. Refugees, Security and Development: Current Experience and Strategies of Protection and Assistance in the 'Region of Origin" (DIIS Working Paper 2004, 11). Copenhagen: Danish Institute for International Relations, 2004.

Steward, Frances, en Graham Brown, Fragile States, Crise Working Paper 51, Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), Oxford University, 2009.

Steward, Rory. The Places in Between. Orlando: Hartcourt, 2006.

Strauss, Anselm, en Juliet Corbin. Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory (2nd Edition). London: Sage, 1998.

Sun Wyler, Liana, en Kenneth Katzman. Afghanistan: US Rule of Law and Justice Sector Assistance. Report for Congress 7-5700. Washington: Congressional Research Service, 2010.

Szewczyk, Bart. The EU in Bosnia and Herzegovina: Powers, Decisions and Legitimacy. ISS Occasional paper 83. Brussels: Instititute for Security Studies, 2010.

Takeyh, Ray. Guardians of the Revolution: Iran and the World in the Age of the Ayatollahs. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Taylor, Brian, en Roxanna Botea. "Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World." In International Studies Review 10, April 2008, 27-56.

Tellis, Ashley en Aroop Mukharji, Is a Regional Strategy Viable in Afghanistan? Washington: Carnegie Endowment, 2010.

Tilly, Charles. "Refelections on the History of European State-Making". In Charles Tilly The Formation of National States in Western Europe. Princeton: Princeton University Press, 1975.

—. "Western State-Making and Theories of Political Transformation". In Charles Tilly The Formation of National States in Western Europe. Princeton: Princeton University Press, 1975.

—. Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992. Oxford: Blackwell, 1992.

Tjepkema, Anne. "Lyautey en de inktvlek". In Militaire Spactator, Vol 177 (12), 2008, 685-695.

Tenet, George. At the Center of the Storm: My Years at the CIA. New York: HarperCollins, 2007.

Thompson, Robert. Defeating Communist Insurgency: Experience from Malaya and Vietnam. London: Chatto and Windus, 1966.

Thruelsen, Peter Dahl. From Soldier to Civilian: Disarmament, Demobilisation, Reintegration in Afghanistan. DIIS Report 2006:7. Copenhagen: DIIS, 2006.

Tomsen, Peter. "A Chance for Peace in Afghanistan: The Taliban's Days are Numbered". In Foreign Affairs, Vol 79 (1), January/February 2000, 179-180.

—. The Wars of Afghanistan: Messianic Terrorism, Tribal Conflicts, and the Failures of Great Powers. New York: Public Affairs, 2011.

Trappenburg, Margot. "Democratie". In J. van den Berg ea, Inleiding Staatskunde. Deventer: Kluwer, 1995, 41-62.

Troush, Sergei. "China and Russia in Central Asia: Interests and Tendencies." In Elizabeth Van Wie Davis en Rouben Azizian, Islam, Oil, and Geopolitics: Central Asia after September 11, 217-230. Lanham: Rowman and Littlefield, 2007.

Tromp, Bart. De wetenschap der politiek. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007.

Truscott, Claire. "Ashdown Accepts Job as UN's Afgahn Envoy". In The Guardian, 16 January 2008.

Ucko, David. The New Counterinsurgency Era: Transforming the US Military for Modern Wars. Washington: Georgetown University Press, 2009.

UNDP.DisbandmentofIllegalArmedGroups,AnnualProjectReport2010(ProjectID00043604).Kabul:UNDP-DIAG 2011.

Unger,Craig.HouseofBush,HouseofSaud:TheSecretRelationshipBetweentheWorld'sTwomostPowerfulDynasties. New York: Scribner, 2004.

UNSecurityCouncil.TheSituationinAfghanistananditsImplicationsforInternationalPeaceandSecurity-Reportofthe SecretaryGeneral.A/55/1028-S/2001/789,SecurityCouncil,UNGeneralAssembly,NewYork:UnitedNations, 2001.

UNODC. Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims. Vienna: UNODC, 2010.

USDepartmentofDefense.SecretaryRumsfeldinterviewwithC-SPAN.8January2002.www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1089 (geraadpleegd op 18 november 2010).

USDepartmentofState.InternationalReligiousFreedomReport2008-Afghanistan.Washington:USDepartment of State, 19 September 2008.

US Government. "Counterinsurgency Guide." Bureau of Political-Military Affairs. 2009 January. www.state.gov/documents/organization/119629.pdf (geraadpleegd op 17 februari 2011).

USIP/PKSOI.GuidingPrinciplesforStabilizationandReconstruction.Washington:UnitedStatesInstituteofPeace en US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2009.

Van Bijlert, Martine. "Imaginary Institutions: State Building in Afghanistan." In Monique Kremer, Peter vanLieshoutenRobertWent,DoingGoodorDoingBetter:DevelopmentPoliciesinaGlobalizingWorld,157-175. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009.

—. Who Controls the Vote? Afghanistan's Evolving Elections. Kabul: Afghanistan Analysts Network, 2010.

—.UntanglingAfghanistan's2010Vote:AnalysingtheElectoralData.Kabul:AfghanistanAnalystsNetwork,2011.

VanWie-Davis,Elizabeth,enRoubenAzizian.Islam,Oil,andGeopolitics:CentralAsiaafterSeptember11.Lanhan: Rowman and Littlefield, 2007

Venneri,Giulio.ModellingStatesfromBrussels?ACriticalAssessmentoftheEU-DrivenStatebuildingofBosniaandHerzegovina. Cyprus Center of European and International Affairs, paper 2007/07 (December). Nicosia: CCEIA, 2007.www.cceia-old.unic.ac.cy/pdf_files/Giulio%20Venneri%20Critical%20Assessment%20of%20the%20EU%20-Driven%20%20Statebuilding%20%202007-07%20%28December%29.pdf(geraadpleegdop20april 2012).

Verhagen,Maxime.BriefMinistervanBuitenlandseZakenaandeTweedeKamer(Kamerstuk27925,nr371,dd25 november 2009). Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2009.

—. Brief van de Minster van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstuk 27925, nr 401, dd 16 juli 2010). Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal, 2010(a).

—. Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstuk 27925 nr 404, dd 5 augustus 2010). Brief, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010(b).

Verhagen, Maxime, Eimert van Middelkoop, en Bert Koenders. Brief nr 370 Minsters van Buitenlandse Zaken, van Defensie, en voor Ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 27923, nr 370 dd 11 november 2009). Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal, 2011.

Verschuren, Piet, en Hans Doorewaard. Het ontwerpen van een onderzoek (4e druk). Den Haag: Boom Lemma, 2007.

Vogelsang, Willem. The Afghans. Oxford: Blackwell, 2002.

Voorhoeve, Joris. From War to the Rule of Law. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007.

Waever, Ole. Concepts of Security. Copenhagen: Institute of Political Science, 1997.

Wagemaker, Allard. Raging Hunger for Peace: Power, Mediation, and Western Military Intervention in Bosnia. Leiden: Leiden University – MA political science thesis, 2005.

—. "Twisting Arms, Flexing Muscles: Diplomatic and Military Interaction on the Road to Dayton." In Milan Bufon, Anton Gosar, Safet Nurkovic en Andre-Louis Sanguin, The Western Balkans - A European Challenge. On the Decennial of the Dayton Peace Agreement, 213-236. Koper: Zalozba Annales, 2006.

—. "Afghaniseren?" In Militaire Spectator, Vol 176 (12), December 2007, 532-541.

—. "Baghlan een jaar na dato: effecten van het Nederlandse PRT in Afghanistan". In Marineblad, Vol 117 (5), juli 2007, 18-22.

–. "Rescuing Afghanistan? Small Western Liberal Democracies and Multinational Intervention". In Walter Feichtinger en Markus Gauster, Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan / Civil-Military Interaction – Challenges and Chances. Wien: Landesverteidigungsakademie, 2008, 45-86.

—. "Afghanisation, Playing with Fire?". In Ann Livingstone, Opportunities for Enhancing Cooperation and Coordination in Peace Operations, Pearson Paper, Vol 11 (2), Fall 2008, 62-78.

—. "Armed Intervention and Democratic Dreams: Small Western Liberal Democracies and Multinational Intervention". In Ted Baard aen Desiree Verweij, The Moral Dimension of Asymmetreical Warfare: Counter-terrorism, Democratic Values and Military Ethics, 79-93. Leiden: Martinus Nijhoff, 2009.

–. "The Afghan Intervention in a Security Perspective". In Michiel de Weger, Frans Osinga en Harry Kirkels, Complex Operations: Studies on Lebanon (2006) and Afghanistan (2006-present) – NL-ARMS 2009. Breda: Nederlandse Defensie Academie, 2009, 223-250.

–. De Afghaanse interventie in veiligheidsperspectief (NLDA Research Paper 89). Breda, Nederlandse Defensie Academie, 2009.

–. "Twisting Arms or Flexing Muscles?". In Flemming Splidsboel Hansen, The Comprehensive Approach: Challenges and Prospects. Copenhagen: Royal Danish Defence College, 2009, 9-26.

–. "Gewapende interventie in fragiele staten: de interventie in Afghanistan nader beschouwd". In Marineblad, Vol 122 (3), mei 2012, 4-9.

–. "Afghanistan, 2001-2012". In Militaire Spectator, Vol 181 (6), juni 2012, 283-296.

Walzer, Michael. Arguing about War. New Haven: Yale University Press, 2004.

—. Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations (4th Edition). New York: Basic Books, 2006 [1977].

Wardak, Ali. "The Ethnic and Tribal Composition of Afghan Society." In Edward Girardet en Jonathan Walter, Afghanistan (2nd edition), 71-83. Geneva: Crosslines, 2004.

Weber, Max. Economy and Society. New York: Bedminster Press, 1968 [1922].

—. "Legitimacy, Politics and the State." In William Connolly, Legitimacy and the State, 32-62. New York: New York University Press, 1984.

Weiner, Tim. Legacy of Ashes: The History of the CIA. New York: Doubleday 2007.

Weiss, Robert. Learning from Strangers. The Art and Method of Qualitative Interview Studies. New York: Free Press, 1994.

West, Bing. "Groundhog War: The Limits of Counterinsurgency in Afghanistan". In Foreign Affairs, Vol 90 (5), September/October 2011, 163-171.

White House. Overview of the Afghanistan and Pakistan Annual Review (December 16, 2010). Washington: White House, 2010.

Wilder, Andrew, en Stuart Gordon. "Money Can't Buy America's Love." In Foreign Policy, 1 December 2009.

Wilke, Thomas. "The Investment Theory of Wars: Belligerent Dictators in the McGuire/North-Model of Autocracy." Public Choice, Vol 112 (3-4), 2002, 319-333.

Witte, Griff. "Taliban Shadow Officials Offer Concrete Alternative: Many Afghans Prefer Decisive Rule to Disarray of Karzai Government." In Washington Post, 8 December 2009.

Wilder, Andrew. Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police. Kabul: AREU, 2007.

Woodward, Bob. Bush at War. London: Simon and Schuster, 2003.

—. Obama's Wars: The Inside Story. London: Simon and Schuster, 2010.

WorldBank.Afghanistan-Statebuilding,SustainingGrowth,andReducingPoverty.Washington:Worldbank,2005.

—.AfghanistanataGlance.Washington:Worldbank9December2009.http://devdata.worldbank.org/AAC/afg_aag.pdf (geraadpleegd op 2 oktober 2010).

Wright,Donald.ADifferentKindofWar:TheUnitedStatesArmyinOperationEnduringFreedom,October2001-September 2005. Saffron Walden: Books Express Publishing, 2010.

WRR.Minderpretentie,meerambitie:ontwikkelingshulpdieverschilmaakt.RapportvanDeWetenschappelijkeRaad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

Yassari, Nadjma en Hamid Saboory. "Sharia en nationaal recht in Afghanistan". In Jan Michiel Otto en LiebethvanSoest-Zuurdeeg,Shariaennationaalrechtintwaalfmoslimlanden,173-202.Amsterdam:Amsterdam University Press, 2006.

Yasutomi, Atsushi. "Linking DDR and SSR in Post-Conflict States: Agendas for Effective Security Sector Reintegration." In Central European Journal of International and Security Studies, Vol 3 (2), May 2008, 36-57.

Yin, Robert. Case Study Research: Design and Methods (4th Edition). London: Sage, 2009.

Younossi, Obaid, Peter Dahl Thruelsen, Jonathan Vaccaro, Jerry Sollinger en Brian Grady. The Long March: Building an Afghan National Army. Santa Monica: RAND, 2009.

Yousaf, Mohammad, en Mark Adkin. The Battle for Afghanistan. Barnsley: Pen and Sword Books, 2007.

Zaeef, Abdul Salam. My Life with the Taliban. London: Hurst and Company, 2010.

Zakaria, Fareed. "Face the Facts: Bombing Works." In Newsweek, 3 December 2001.

—.TheFutureofFreedom:IlliberalDemocracyatHomeandAbroad.NewYork:WWNortonandCompany,2004.

—. "Obama's Foreign-Policy Success in Pakistan." In Washington Post, 15 March 2010.

Zartman, William. "Prenegotiation: Phases and Functions." In Janice Gross Stein, Getting to the Table: The Process of International Prenegotiation, 1-17. Baltimore: John Hopkins University Press, 1989.

—. "Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond" In Paul Stern en Daniel Druckman, International Conflict Resolution After the Cold War, 225-250. Washington: National Academy Press, 2000.

—. "The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments." In John Darby en Roger MacGuinty, Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peacemaking Processes, 19-29. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2003.

—. Negotiation and Conflict Management: Essays on Theory and Practice. Milton Pak: Routledge, 2008.

Zijderveld, Anton. De dynamiek van macht en gezag. Den Haag: Vuga, 1985.

Zisk Marten, Kimberley. "Defending against Anarachy: From War to Peacekeeping in Afghanistan." In Washington Quarterly, Vol 26 (1), 2003, 35-52.

—. Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past. New York: Columbia University Press, 2004.

Interviews

De met een * gemerkte interviews werden samen met Schout-bij-Nacht Matthieu Borsboom uitgevoerd.

Ahad (gefingeerde naam). Vooraanstaand kenner van de Afghaanse politieke verhoudingen en actuele ontwikkelingen. Diverse interviews in de periode 2008-2011.

Ardenne, van, Agnes. Voormalig minister van Ontwikkelingssamenwerking. Vlaardingen, 5 april 2007.

Arends, Mark. Luitenant-kolonel (KLu), Chief Analysts and Analyst Energy, CJ9, HQ ISAF. Kaboel, 29 mei 2008

Andesha, Mohammad. Brigade-generaal ANP, Liaison officier bij PRT Baghlan. Meerdere interviews te Pol-e Khomri, in 2006 en 2007.

Bahardost, Ramasan. Lid van het parlement Afghanistan. Kaboel, 1 juni 2008.

Barakzai, Shukria. Lid van het parlement Afghanistan. Kaboel, 29 april 2007.

Blankenberg, Hans. Ambassadeur van Nederland in Afghanistan. Kaboel, 29 mei 2008.

Blom, Peter. Luitenant ter Zee der 1e klasse. Missiecommandant PRT Baghlan in 2006. Amsterdam, 9 februari 2007.

Brinkley, Paul. Deputy Undersecretary of Defense for Business Transformation (United States). Kaboel, 20 en 27 juli 2009*.

Eide, Kai. UN Special Representative to Afghanistan en Head UNAMA. Diverse interviews te Kaboel in de periode augustus-oktober 2009*.

Eikelboom, Jouke. Generaal-majoor. Deputy Commander Air, HQ ISAF. Kaboel, 2 juni 2008.

Eshaqzai, Mohammad. Gouverneur provinicie Baghlan. Pol-e Khomri, 23 april 2007.

Everts, Daan. Senior Civilian Representative NATO, HQ ISAF. Kaboel, 1 mei 2007.

Fahim, Mohammad Qasim. Lid Meshrano Jirga. Kaboel, 3 juni 2008.

Fields, Arnold. Major-Generaal (USMC, ret). Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). Kaboel 2 mei*.

Graham, David. Lieutenant-colonel US Army. Special Advisor Geology to DCOM Stability HQ ISAF. Kaboel 30 mei 2008.

Gupta, Mr. Directeur Agha Khan Foundation Baghlan. Pol-e Khomri, 23 april 2007.

Hamidi, Mohammad Farid. Deputy Director Independent Human Rights Council Afghanistan. Kaboel 2 juni 2008.

Hamidi, Luitenant-generaal (bd). Voormalig Secretatris-generaal van Defensie. Kaboel 4 juni 2008.

Jalali, Ali. Voormalig minister van Binnenlandse Zaken Afghanistan en onderzoeker Brookings Institution. Washington, 9 maart 2011.

Jawad, Said Tayeb. Ambassadeur Afghanistan in de Verenigde Staten. Diverse interviews in Washington 2008-2011.

Jochems, Maurits. Senior Civilian Representative NATO HQ ISAF. Kaboel, 3 juni 2008.

Joya, Malaya. Lid Parlement Afghanistan. Leiden, 26 mei 2008.

Karimi, Farah. Special advisor UNDP. Kaboel, 19 april 2007.

Karimi, Barna. Deputy Director IDLG. Diverse interviews te Kaboel 2009*.

Khan, Ismail (Alhaj Mohammad Ismail), Minister voor Energie en Water Afgahnistan. Kaboel 1 juni 2008.

Khalilzad, Zalmay. Voormalig speciaal presidentieel gezand en voormalig ambassadeur Verenigde Staten in Afghanistan. Washington, 9 maart 2011.

Khurram, Mohammad Karim. Minster van Cultuur. Kaboel, 12 mei 2009*.

Kippen, Grant. Director Electoral Complaints Commission. Kaboel, 8 oktober 2009*.

Kruijer, Nico. Kapitein-luitenant ter Zee. Arts PRT Baghlan. Enkhuizen 9 maart 2007.

Liwal, Abdul. Directeur Regional Studies Center of Afghanistan. Diverse interviews te Kaboel in 2008 en 2009*.

Ludin, Azizullah. Director Independent Election Council. Diverse interviews te Kaboel 2009*.

Masood, Ahmed. Directeur Business Center Baghlan. Pol-e Khomri, 23 april 2007.

McChrystal, Stanley. Commandant ISAF. Diverse interviews in de periode juni-november 2009.

Meulman, Freek. Generaal-majoor. Deputy Commander Air, HQ ISAF. Kaboel, 18 april 2007.

Middendorp, Tom. Kolonel. Political Advisor to SCR NATO HQ ISAF. Kaboel, 20 april 2007.

Mir (gefingeerde naam). Krijgsheer in Noord-Noordoost Afghanistan. Diverse interviews in 2006.

Mohammad (gefingeerde naam). Krijgsheer in Noord-Noordoost Afghanistan. Diverse interviews in de periode 2006-2011.

Mohaqeq, Lid Parlement Afghanistan. Kaboel, 1 juni 2008.

Naderi, Leeda. Director Asia Fiundation Afghanistan. Kaboel, 31 mei 2008.

Nicholson, Larry (Lawrence). Brigade-generaal (USMC). Commandant 2 MEB (Marine Expeditionairy Brigade). Meerdere interviews en gesprekken te Kaboel en Camp Leatherneck (Helmand) in augustus-oktober 2009.

Nour (gefingeerde naam). Vertrouweling van Massoud en netwerker van de Noordelijke Alliantie. Diverse interviews in de periode 2008-2011.

Pazhwak, Barmak. Program Officer Afghanistan, United States Institute of Peace. Washington, 7 maart 2011.

Perelli, Carina. Verkiezingsexpert van International Foundation for Electoral Systems. Diverse interviews te Kaboel in september en oktober 2009*.

Pontin d'Amencourt, Jean. Ambassadeur van Frankrijk in Afghanistan. Kaboel, 23 april 2009*.

Popal, Jelani. Director IDLG. Diverse interviews 2009*.

Rasikh, Mohammad Alam. Speciaal adviseur president Karzai voor maatschappelijke aangelegenheden en tribale zaken en tevens voormalig gouverneur Baghlan. Kaboel, 1 mei 2007 en 31 mei 2008.

Reiser, Burghard. Adviseur Suikerfabriek Baghlan. Baghlan-stad, 27 april 2007.

Safi, Wadir. Hoogleraar rechten Universiteit Kaboel. Diverse interviews te Kaboel in de periode 2007-2009.

Samar, Sima. Director Independent Human Rights Council Afghanistan. Diverse interviews en gesprekken te Kaboel, 2009*.

Shinwari, Ekram. Voice America Afghanistan, Kaboel. Diverse interviews te Kaboel 2007-2009.

Stanekzai, Nasrullah. Hoogleraar politicologie Universiteit Kaboel en Director of the Presidential Legal and Judiciary Board. Diverse interviews te Kaboel in 2008 en 2009.

Szabo, Laszlo. Kolonel. Commandant PRT Baghlan. Pol-e Khomri, 24 april 2007.

Tarzi, Amin. Director of the Middle East Studies at the Marine Corps University. Diverse interviews te Quantico in de periode 2009-2011.

Til, van der, Herman. Generaal-majoor. Deputy Commander DATES. Kaboel, 9 juni 2008.

Tokovicz, Joszef. Chef Staf Regional Command North. Mazar-e Sharif, 21 april 2007.

Tourabaz, Ehsan. Honorair consul van Afghanistan in Nederland. Diverse interviews in de periode 2005-2011.

Valenzuela, Carlos. Verkiezingsexpert van International Foundation for Electoral Systems. Diverse interviews te Kaboel in september en oktober 2009*.

Wardak, Abdul Rahim. Minster van Defensie. Diverse interviews en gesprekken te Kaboel in 2009*.

Wardak, Faroug. Minister van Onderwijs. Kaboel, 19 april 2009*.

Wichers, Hans. Luitenant-kolonel. Defensie attaché te Pakistan. Kaboel, 9 juni 2008.

Yazdanparast, Qadrya. Lid Parlement Afghanistan. Kaboel, 18 april 2007.

Yasini, Mirwais. Vice-voorzitter parlement Afghanistan. Diverse interviews te Kaboel in 2008 en 2009*.

Zaher, Mustafa. Lid parlement Afghanistan. Meerdere interviews te Kaboel in 2009*.

Over de auteur

Allard Wagemaker (Renkum, 1962) is (hoofd) officier der mariniers. Hij begon in 1983 zijn opleiding tot officier der mariniers aan het Koninklijk Instituut voor de Marine in Den Helder. Hij was werkzaam in uiteenlopende operationele functies waarbij hij langdurig werd uitgezonden naar Angola (1991-92), Bosnië-Herzegovina (1995) en Afghanistan (2006 en 2009). Van 1992 tot en met 1994 was hij uitwisselingsofficier bij het Amerikaanse Korps Mariniers (USMC). Vanaf 2003 tot en met 2011 was hij tevens afwisselend werkzaam in diverse academische functies bij de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie in Den Helder en Breda.

De auteur behaalde zijn officiersdiploma in 1986 aan het Koninklijk Instituut voor de Marine en studeerde daar in 1988 af in Internationale Veiligheidsstudies. In 1996 behaalde hij zijn Master of Arts in Military Studies aan de American Military University te Manassas (VA), Verenigde Staten waarvoor hij de Outstanding Student Award ontving van de nationaal accrediterende instantie, Distance Education and Training Council (DETC). In 2004 voltooide hij zijn doctoraal geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam. In 2006 ontving hij het doctoraaldiploma politicologie van de Universiteit Leiden. Verder volgde hij de postdoctorale opleiding Didactiek aan de Vrije Universiteit van Amsterdam en tot Onderzoeker aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam (Netherlands Institute of Governement).

Allard Wagemaker is de echtgenoot van Shakila Azizzada en vader van Lana (1997), Puck (1998) en Wieke (2001).