



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

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 Jirga¹, 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 toefang 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 Afghanisieren. 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 19^e eeuw om regimes te vervangen, de Sovjets in de 20^e eeuw om een bestaand regime te ondersteunen en de Amerikanen in de 21^e eeuw om de Taliban te verdrijven uit een land waar de staat was opgehouden te functioneren. Veel staatsvorminglessen uit het Afghaanse verleden waren ervoor 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 'Afghanownership' 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 institutionaliseringsgericht staatsvormingsproces moest komen. Daarom werd een centralistische interim-regering geïnstalleerd, die vooral

¹ Een Loya Jirga is een 'groteraadvergadering'. 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). Hier-voor waren echter ook meer pragmatische redenen. Douglas Feith, de toenmalige onder-minister 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 extre-mistische groeperingen en zeker niet aan Al Qa’ida (Feith 2008, 158).²

Van de Amerikanen, ISAF en UNAMA werd veel verwacht: de Afghaanse instituties moes-ten volledig worden opgebouwd, terwijl de bevolking vooral bezig was te overleven. Toch hingen de interveniënten en de VN een light footprint-benadering aan: beperkte aanwezig-heid 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 assisten-tie 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 gemeen-schap om uiteenlopende redenen terughoudend was met het sturen van troepen en mid-delen 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 institutionalisering gerichte 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 diens gevolge 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 denkeelden 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 respecten 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 genoeg 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 aan- gelegenheden 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 eigen- standigheid', wat nadrukkelijk aanwezig is bij bepaalde groepen, zoals religieuzen en nati- onalististen, 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 funda- mentalistische 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 stilziggende) '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 principalmediators 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; grijs tinten 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 ideaaltyping 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 Rotten compromissen zijn overeenkomsten om een onmenselijk regime te vestigen of in stand te houden, waarbij onmen- selijk extreme uitingen zijn waarin mensen niet als mensen behandeld worden. Rotten 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 wreed- heid een gedragspatroon vormt dat moedwillig pijn en ellende veroorzaakt. Er is, met andere woorden, een onomkeer- baar 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 op- portunisme, 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 Khalilzad¹¹ 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 (formeel) 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

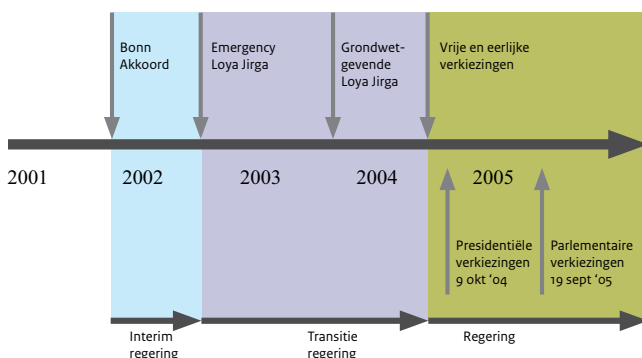
Het Bonn-proces was institutionaliseringsgericht met, "consecutive milestones, each with a higher level of political inclusion, [which] would then result in a government that was legitimate in both the eyes of its international backers and (it was assumed) the Afghan population" (Barfield 2010, 294). 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 zonnig krachtadig 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 staatsvormingsproces 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 overwoorden 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 transitie-regering; 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 evenzovele 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 Tadzjiken 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 20^e 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 gepusht¹⁶ – ten koste van de charismatische mudjahidin-commandant Abdul Haq (die op 26 oktober 2001 werd vermoord door de Taliban¹⁷); 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 confermeerden, 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 man²⁰ 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 counterterrorism-operatie. De Amerikanen van CENTCOM die Enduring Freedom aanstuurden hadden zelfs de bevoegdheid ISAF- en Enduring Freedom-operaties te deconfliteren 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 kennis 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. Daarmee moesten knopen worden doorgesneden; 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 Jirga²¹ 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 staatsinstituten 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 afgevaardigden²² 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 vertegenwoordigden. Voor de afgevaardigden waren de uitdagingen groot omdat Brahimi het Bonn-akkoord als een 'etnisch uitgebalanceerde' overeenkomst had gepresenteerd, de Tadzjiken 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 bijstuwingswerk' 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 Tadzjiken (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-krijgshoofd 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 Tadzjeken in het bijzonder) de nationale held is. Bovendien diskwalificeerde Khalizad tijdens de Jirga openlijk de ondermeerderheid 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."

Hoegoeedook de intenties, de uitvoering van de Emergency Loya Jirga liet zeertewensen 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 mafia-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 voorafging, 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):

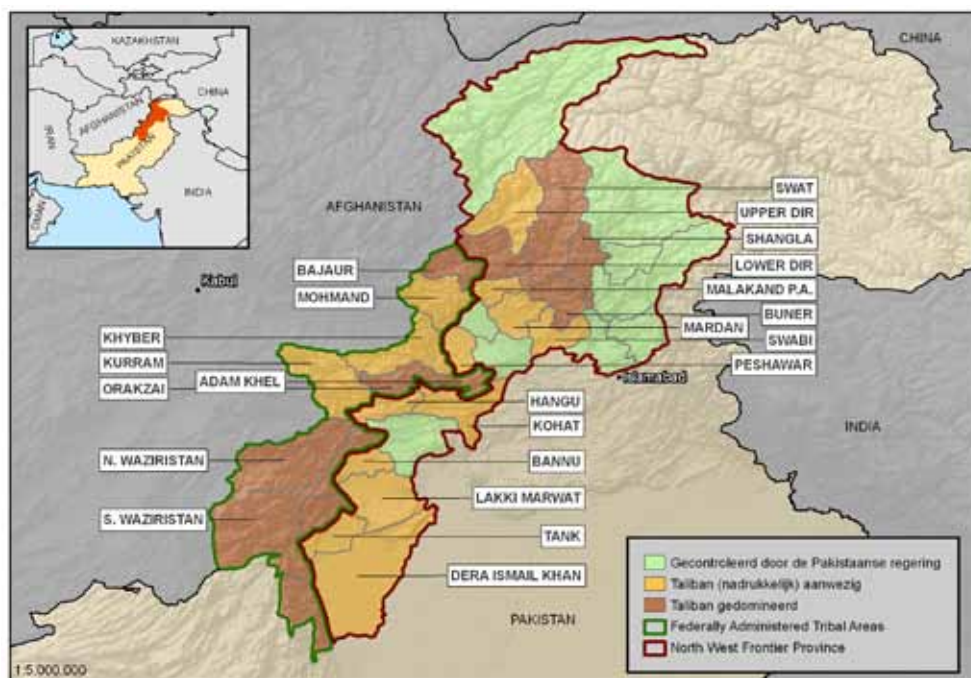
"Afghanistan resembles more a loose confederation of small fiefdoms than a unified sovereign nation. Specific conditions in each region and province vary, but the overarching characteristic across the country is the same: de facto control of local governance lies with militarized faction leaders."

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 gecompartmenteerdheid 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 beseftend 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 vorstendommen.

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 hecht stam- en cultuur (gedomineerd door de Pashtunwali) 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 21^e 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 wetgevendemacht 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 Musharraf 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 ontwerp tekst 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 Sifton 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 subsidiariteit³³ voor (International Crisis Group 2003, Rubin 2004, 17, Barfield 2010, 305). Decentralisatie, een federatie en een parlementaire consensudemocratie 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 Atmar³⁴). 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, Tadzjiken, 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 Afgaanse 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 Tadzjiken, 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 mujahidin-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 'onverenigbaarheidsclausule' 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 voor-aanstaande plaats in. De rechtspraak gebaseerd op de sharia is wijdverbreid, waardoor de kansen van een top-down benadering 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 aandrang. Er was nauwelijks een Afghaan die zich uitdurfde 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 (Haddood) 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 aanduiden 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 vicepresidentenkandidaten 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 Bamiyan 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 voor-
spoed 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 papa-verteelt 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 hervormingsgezin 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 drugs-handel 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 gekozen 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 partijpolitietsysteem 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 Arghandawal. 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 Milli 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 parlamentszetel 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 bedreigd 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 Afgaanse 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: degenen 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 staatsvormingsprincipes, 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-liefde-verhouding 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.