



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

7

Verlies van momentum

Met het houden van de parlementaire verkiezingen op 18 september 2005 was het Bonn-proces voltooid. Afghanistan beschikte over een grondwet en een legitiem gekozen president, een parlement en een regering, 34 provinciale raden en 364 districtsraden, waarmee de bevolking op alle niveaus kon participeren in het bestuur. Een sterk centraal gezag en de rechtsstaat ontbraken, net als het geweldsmonopolie en basisveiligheid. De commandanten konden hun macht verder consolideren. De burgers ervoeren het vredesdividend als klein, ze vonden dat ze van de tirannie van de Taliban naar de tirannie van de commandanten waren overgegaan. Zou het mogelijk zijn een cultuuromslag af te dwingen in een commandantendemocratie en een democratische gezindheid tot stand te brengen? Dat de staat zich moest ontwikkelen was een *conditio sine qua non*, maar velen beseften niethoelang die weg naar een functionerende staat zou zijn. De interveniënt was voorlopig benodigd om het staatsvormingsproces op de rails te houden.

Dit hoofdstuk gaat over de vraag in hoeverre de gewapende interveniënt kon bijdragen aan de ex-post legitimering van het Bonn-akkoord en het Bonn-proces. De focus ligt op de eerste ambtstermijn van Karzai als president van Afghanistan (2004-2009) – grofweg de periode van de afronding van het Bonn-proces tot de overgang van president Bush naar Obama. Het hoofdstuk begint met een korte beschouwing over het belang van veiligheid en democratisering in post-conflict peacebuilding. Vervolgens komt de praktijk van een brede geïntegreerde benadering in het stabilisatie- en wederopbouwproces aan bod: brengen democratisering, hervorming van de veiligheidssector en de ontwapening van milities voor het staatsvormingsproces de benodigde basisveiligheid? Met andere woorden: welke rol speelt de gewapende interveniënt in het stabilisatie- en wederopbouwproces? Daarna wordt nader ingegaan op de rol van de Provincial Reconstruction Teams (PRT) en de versturende invloed van de commandanten, in combinatie met het belang van een geïntegreerde benadering om van Afghanistan zo spoedig mogelijk een functionerende staat te maken.

7.1 Democratisering

Afghanistan had aan het einde van het Bonn-proces een politiek systeem met patrimoniale trekken; de overheid had weinig uitvoeringscapaciteit en buitenlandse hulp was noodzakelijk voor het bestuur om enigszins te kunnen functioneren. Afghanistan had een gekozen president en een gekozen volksvertegenwoordiging op alle niveaus, maar was daarmee nog geen functionerende, democratische rechtsstaat – hoe graag de interveniënt dit ook had gewild.

De Canadese politicoloog en specialist in 'post-war peace operations', Roland Paris, laat in zijn analyse van elf vredesoperaties zien dat de nadruk op democratisering in fragiele staten onderhuids smeulende conflicten aanwakkert (Paris 2004). In een groot aantal cases zorgde een vroegtijdig democratiseringsproces voor een verscherping van sociale conflicten en een vermenigvuldiging van de traditionele bronnen van geweld. Hij concludeerde dat verkiezingen pas kunnen plaatsvinden als cruciale functionele politieke instituties op orde zijn en het politieke systeem een zekere legitimiteit heeft. Ook de Britse ontwikkelingseco-

noom Paul Collier noemt de nadruk in post-conflictmaatschappijen op snelle verkiezingen gekkenwerk, 'democracy' – electorale concurrentie fungeerde juist vaak als een katalysator voor conflicten (P. Collier 2009). De Amerikaanse politicoloog Francis Fukuyama en de Indiaas-Amerikaanse onderzoeksjournalist Fareed Zakaria benadrukken dat, los van de introductie van een democratisch stelsel, het belang van state capacity veel groter is omdat daarmee veiligheid gehandhaafd en uitgebouwd kan worden (Fukuyama 2004, Zakaria 2004). Dat (post-conflict) vredes- en stabilisatieoperaties ingebed worden in een breder en duurzamer pakket van staatsvormings- en democratiseringsmaatregelen sluit aan bij de premissen van de Security First these van Etzioni zoals die in het eerste hoofdstuk werd besproken.

Het opbouwen van democratie in post-conflictsituaties als fundament voor een functionerende staat is een moeilijk en uitputtend proces, en Afghanistan is daarop geen uitzondering (Jalali 2008, Van Bijlert 2009). Een Weberiaanse bureaucratie kan er niet zomaar worden ingevoerd. Bovendien heeft een groot deel van de Afghanen geen herinnering aan een functionerende staat en de politieke herinnering die er was, strookte niet met het idee van een liberale democratie. De Afghanen hadden in de twee decennia van oorlog en conflict geleerd hoe belangrijk het is om de 'juiste' contacten te hebben en je te houden aan de mores van je qawm en je zuil om te kunnen overleven. Het Afgaanse politieke systeem was doordrenkt geraakt met een insider-outsider logica waarbij het de vraag was in hoeverre de politieke, verzuilde elites tot consensus zouden kunnen komen en met elkaar zouden kunnen regeren. Aan de maatschappelijke veiligheid moest worden gewerkt waarbij groepen worden gestimuleerd (weer) samen te werken en vertrouwen in elkaar te hebben om 'power-sharing' mogelijk te maken (Buzan, Waever en de Wilde 1998, 119-126).

7.1.1 Bruggen slaan

Om de in het Bonn-akkoord beoogde democratie in Afghanistan mogelijk te maken, moesten bruggen geslagen worden tussen de verzuilde groepen. Het vertrouwen in elkaar en in een gemeenschappelijk doel (de vorming van een functionerende rechtsstaat) moest worden hersteld (zie: Lijphart 1999, 31-47, Lijphart 2008, 75-88). Volgens de Amerikaanse politicoloog Robert Putnam dient er hierbij naar gestreefd te worden het onderscheid tussen bonding (intra-group ties) en bridging (inter-group ties) van sociale relaties zo klein mogelijk te maken (Putnam 2000, 22-23). De Britse socioloog John Field licht dit verder toe (Field 2008, 36):

"Bonding social capital is good 'undergirding specific reciprocity and mobilizing solidarity', while serving as 'a kind of sociological superglue' in maintaining strong in-group loyalty and reinforcing specific identities. Bridging connections 'are better for linkage to external assets and for information diffusion', and provide a 'sociological WD-40' [kruipolie, AW] that can 'generate broader identities and reciprocity'."

In werkelijkheid zijn sociale relaties uiteraard veel complexer dan gevat kan worden in deze twee termen. Iedere samenleving kent zijn eigen dynamiek en overlevingsmechanismen – patrimonialisme en patronagesystemen zijn daar een voorbeeld van. De sociale structuren hebben wezenlijke invloed op ontwikkelingspaden, evenals hun interactie met politieke en economische systemen. Het gevolg voor de interveniënt is dat gedetailleerde en diepgaande kennis van de geïntervenieerde samenleving en maatschappij nodig is om het democratiserings- en staatsvormingsproces gericht te ondersteunen (Van Bijlert 2009, 166).

Het uitbouwen van de veiligheid is nodig om het verschil tussen de bonding en bridging relaties zo klein mogelijk te maken, met andere woorden om eenheid en homogeniteit na te streven. In Afghanistan was er daarom behoefte aan 'post-conflict peacebuilding' dat door de respectievelijk Zwitserse en Duitse wetenschappers Albrecht Schnabel en Hans-Georg Ehrhart (2005, 2) als volgt wordt omschreven:

"A complex and multidimensional, genuinely political process of transformation from a state of war or violent conflict to one of stability and peace, requiring a multifaceted approach, covering diplomatic, political and economic factors. It embraces security, political, social, economic, and psychosocial dimensions, and it aims at the installation of both negative and, in the longer run, positive peace."

Post-conflict peacebuilding houdt vooral in dat gestreefd wordt naar een stabiele veiligheidssector, waarbij een overgang gemaakt wordt van een militair, autocratisch regime naar een stelsel waarbij justitie en politie voor de noodzakelijke veiligheid zorgen en waar de veiligheidsinstituties ondergeschikt zijn gemaakt aan het politiek-bestuurlijke systeem. Dit proces staat ook wel bekend als Security Sector Reform (SSR). Het belang hiervan is onder meer benadrukt door David Kilcullen in zijn onderzoek naar 'accidental guerrillas', waaruit blijkt dat het beschermen van de burgerbevolking en het opbouwen van een functionerende staat en economie meer prioriteit dienen te hebben dan het opjagen en vernietigen van een 'vijand' (Kilcullen 2009). Het gevolg van de geringe ontplooiingsmogelijkheden, de economische noodzaak en frustratie over hun situatie is dat met name jongeren de kans lopen 'gelegenheidsguerrilla' worden. Politieke overtuiging of idealisme zijn hiervoor niet bepalend. De gewapende interveniënt speelt een belangrijke rol in het voorkomen dat er gelegenheidsguerrilla's ontstaan, zolang de veiligheidsinstituties zoals leger, politie en inlichtingendiensten nog niet zijn hervormd en op eigen benen staan en de economie nog niet volledig functioneert. Kort gezegd, het gaat om stabilisatie en wederopbouw. Zonder basisveiligheid is het slaan van bruggen tussen Afghaanse burgers, groepen en instituties niet mogelijk, en zal er (ondanks verkiezingen) in de praktijk nauwelijks democratisering kunnen plaatsvinden.

7.2 Stabilisatie en wederopbouw

Ghani en Lockhart tonen in hun *Fixing Failed States* het belang aan van een brede, legitieme benadering voor het laten functioneren van de staat als gevolg van het repertoire aan taken en functies dat een staat heeft te vervullen (Ghani en Lockhart 2008). Hoewel de onderlinge

afhankelijkheid tussen de verschillende taken en functies in een functionerende staat duidelijk is, is het niet eenvoudig die functionerende staat tot stand te brengen. Al is dit uiteraard contextspecifiek, er zijn algemene technocratische principes waarbij een belangrijke rol voor de interveniënt lijkt weggelegd.¹ Het is hierbij nodig dat de regering van een geïntervenieerde staat, de gewapende interveniënt en de ontwikkelingswerkers geïntegreerd samenwerken en tot een geïntegreerd plan en een strategie komen. Dit verloopt in de praktijk moeizaam door het ontbreken van gezamenlijk onderschreven uitgangspunten en doctrines. Om dit te ondervangen hebben het United States Institute of Peace en het US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute een ‘doctrine bundel’ met ‘Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction’ samengesteld (USIP/PKSOI 2009).



Figuur 7.1: Strategic Framework for Stabilization and Reconstruction

Bron: USIP/PKSOI, 2009, 2-8 en http://www.usip.org/files/resources/strategic_framework_large.jpg

¹ De Amerikaanse politicoloog en wederopbouwexpert Richard Ponzio benadrukt dat (Ponzio 2011, 225), “Foreigners are advised to refrain from strongly advocating a specific model of democracy for a war-shattered state. They can provide technical expertise and comparative lessons, but to do otherwise would contradict – and possibly obstruct – the locally driven political transition in democracy building (...). Though considerable technical, financial, and political resources are needed, the international community must avoid setting excessively high goals. Rather, with the steady engagement and eventual leadership by local counterparts, a timetable and political process should be erected that takes into full consideration the specific needs, sociological context, and most urgent challenges facing a conflict-affected population.”

De USIP/PKSOI-bundel geeft niet alleen inzicht in de interdependentie van de deelgebieden van het post-conflict peacebuilding-proces en de behalen resultaten (end states), maar ook in de wijze waarop met name de Amerikanen de rol van de gewapende interveniënt in het Afghaanse staatsvormingsproces beschouwen. Figuur 7.1 op de voorgaande pagina geeft een schematische voorstelling van de deelgebieden en interdependenties.

De aanpak in de USIP/PKSOI bundel is instrumenteel. De te behalen end states, probleemgebieden en doorsneden van deelgebieden worden geïdentificeerd waarbij uit wordt gegaan van de 'maakbaarheid' van een duurzame vrede en de veronderstelling dat steun van buitenaf cruciaal is voor het opbouwen van een legitieme, functionerende staat.

7.2.1 De rol van de gewapende interveniënt

De rol van de gewapende interveniënt wordt in het cross-cutting principle² 'Security' en het deelgebied 'Safe and Secure Environment' in de USIP/PKSOI-bundel nader uitgewerkt. De doelstelling is een safe and secure environment tot stand te brengen (USIP/PKSOI 2009, 6-38),

"One in which the population has the freedom to pursue daily activities without fear of politically motivated, persistent, or large-scale violence. Such an environment is characterized by an end to large-scale fighting; an adequate level of public order; the subordination of accountable security forces to legitimate state authority; the protection of key individuals, communities, sites, and infrastructure; and the freedom for people and goods to move about the country and across borders without fear of undue harm to life and limb."

Kort gezegd, het afdwingen en handhaven van het geweldsmonopolie wordt essentieel geacht, net als de noodzaak bewapende groepen te ontwapenen en in basisveiligheid te voorzien (USIP/PKSOI 2009, 6-46). De noodzaak voor host nation ownership wordt onderstreept. In een zo vroeg mogelijk stadium moet worden begonnen met de oprichting van capabele, betrouwbare, loyale en legitieme veiligheidsinstituties. De veiligheid en het vertrouwen in het staatsvormingsproces dienen te worden gewaarborgd en, indien nodig, 'afgedwongen'. De interveniënt moet zich echter niet in een soort neokoloniale rol laten drukken; het gaat primair om de lotsverbetering van de bevolking (zie ook Lammers 2005, Wagemaker 2009). De deeltaken die hiermee samenhangen zijn schematisch weergegeven in figuur 7.2.

2 Cross-cutting principles worden gedefinieerd als (USIP/PKSOI 2009, 3-12): "Principles [that] apply to every actor across every end state—no matter who you are, international or local; where you are, in the UN Security Council or in a host nation municipality; or what you are doing, running a school or creating a new banking system. The principles are focused, according to the purpose of this manual, on outcomes. Legitimacy, for example, is an outcome of an untold number of actions. It is a cross-cutting principle that should guide all actions. Maintaining legitimacy is the responsibility of all actors."



Figuur 7.2: Safe and Secure Environment³

Bron: USIP/PKSOI, 2009, 6-37.

De rol en functie van de gewapende interveniënt in het creëren van het 'safe and secure environment' in dit soort omstandigheden wordt somssamengevat met de term 'counterinsurgency'. Er zijn hiermee uiteenlopende ervaringen opgedaan waardoor de interpretatie ervan divers is (Brocades Zaalberg 2006).⁴

3 Cessation of Large-Scale Violence is a condition in which large-scale armed conflict has come to a halt, warring parties are separated and monitored, a peace agreement or cease-fire has been implemented, and violent spoilers are managed. Public Order is a condition in which laws are enforced equitably; the lives, property, freedoms, and rights of individuals are protected; criminal and politically motivated violence has been reduced to a minimum; and criminal elements (from looters and rioters to leaders of organized crime networks) are pursued, arrested, and detained. Legitimate State Monopoly Over the Means of Violence is a condition in which major illegal armed groups have been identified, disarmed and demobilized; the defense and police forces have been vetted and retrained; and national security forces operate lawfully under a legitimate governing authority. Physical Security is a condition in which political leaders, ex-combatants, and the general population are free of fear from grave threats to physical safety; refugees and internally displaced persons can return home without fear of retributive violence; women and children are protected from undue violence; and key historical or cultural sites and critical infrastructure are protected from attack. Territorial Security is a condition in which people and goods can freely move throughout the country and across borders without fear of harm to life and limb; the country is protected from invasion; and borders are reasonably well-secured from infiltration by insurgent or terrorist elements and illicit trafficking of arms, narcotics, and humans.

4 Het onderscheid tussen conflict- en post-conflictoperaties is steeds vager geworden waardoor het belang van vredesondersteunende operaties niet genoeg kan worden benadrukt in een omgeving die gekenmerkt wordt door gebrekkige vredesakkoorden, anarchie, massale plunderingen, een zich traag ontplooiende internationale civiele politiemacht, militairen die onvoorbereid en tegen hun zin de openbare orde moeten handhaven en een falend justitieel apparaat (zie bijvoorbeeld: Oakley ea 1998, Perito 2004).

7.2.2 Counterinsurgency

Counterinsurgency (COIN) heeft vele interpretaties en varianten (Rid en Keaney 2010). Het is een lastig te definiëren begrip (Galula 1964, 3). De Australische COIN-expert David Kilcullen beschouwt COIN als een containerbegrip (Kilcullen 2010, 1):

“Counterinsurgency is an umbrella term that describes the complete range of measures that governments take to defeat insurgencies. These measures may be political, administrative, military, economic, psychological, or informational, and are almost always used in combination.”

COIN bevindt zich op het snijvlak van politieke en militaire inspanningen waarbij de militaire inspanningen ondergeschikt zijn aan de politieke (Galula 1964, 7). In de tegenwoordig onder militairen gangbare Amerikaanse COIN-doctrinebundel FM 3-24⁵ wordt over de COIN-omgeving opgemerkt (HQ US Army 2006, 1-1):

“Political power is the central issue in insurgencies and counterinsurgencies; each side aims to get the people to accept its governance or authority as legitimate. Insurgents use all available tools – political (including diplomatic), informational (including appeals to religious, ethnic, or ideological beliefs), military, and economic – to overthrow the existing authority. This authority may be an established government or an interim governing body. Counterinsurgents, in turn, use all instruments of national power to sustain the established or emerging government and reduce the likelihood of another crisis emerging. Long-term success in COIN depends on the people taking charge of their own affairs and consenting to the government’s rule. Achieving this condition requires the government to eliminate as many causes of the insurgency as feasible. This can include eliminating those extremists whose beliefs prevent them from ever reconciling with the government. Over time, counterinsurgents aim to enable a country or regime to provide the security and rule of law that allow establishment of social services and growth of economic activity. COIN thus involves the application of national power in the political, military, economic, social, information, and infrastructure fields and disciplines. Political and military leaders and planners should never underestimate its scale and complexity; moreover, they should recognize that the Armed Forces cannot succeed in COIN alone.”

5 FM 3-24 is een curieus document. Het bevat nauwelijks nieuwe inzichten en schept geen eenduidigheid over het COIN-concept, maar het verschaft wel een algemeen inzicht in de COIN-omgeving. Toch is het een van de meest gebruikte documenten en het is zelfs zo wijdverspreid dat het in 2006 en 2007 op de New York Times bestsellers list stond. Dit is op zich niet zo vreemd omdat FM 3-24 de grondslag was voor de Amerikaanse optreden in Irak, vooral onder generaal David Petraeus – zelf ook een van de auteurs. Ook onder de Britten, die zich zelf graag als de ‘Masters of COIN’ beschouwen, is FM 3-24 populair. De te verwachten Britse COIN-doctrine zal daarom veel elementen uit FM 3-24 bevatten, maar ook tien principes die veel zeggen over de aard en wijze van COIN: “political primacy; unity of effort; understand the human terrain; secure the population; neutralize the insurgent; gain and maintain popular support; operate in accordance with the law; Integrate intelligence; prepare for the longer term; and learn and adapt”.

Ondanksdemogelijknegatieveconnotatiediemetdecounterinsurgency-benaderingsamenhangt gaat het niet zo zeer om het verslaan van de opstandelingen, maar juist om het winnen van de hearts and minds van de bevolking opdat de opstandelingen geen mogelijkheden hebben hun doelstellingen te behalen.⁶

Militaire operaties in COIN worden in het lagere deel van het geweldsspectrum uitgevoerd. Er is in dit opzicht een parallel met koloniale oorlogvoering en de Small Wars aan het einde 19^e eeuw en het begin van de 20^e eeuw (Beckett 2001, Zisk Marten, 2004, Rid en Keaney 2010). Het gebruik van militaire machtsmiddelen is beperkt, zo niet contraproductief, omdat dit tot veel (onbedoelde) burgerslachtoffers leidt. COIN richt zich in tegenstelling tot het 'klassieke militaire optreden' niet louter op het elimineren van opstandelingen (enemy centric), maar veeleer op het beveiligen en 'beïnvloeden' van de bevolking en het winnen van de bevolking voor de 'goede zaak' (population centric) opdat de opstandelingen zich niet of niet meer kunnen nestelen onder de bevolking.⁷ In het verlengde hiervan identificeert Kilcullen twee beginselen voor het militaire optreden in COIN: local solutions⁸ en respect for noncombatants⁹ (Kilcullen 2010, 3). Het hele scala aan militaire, politieke en sociaaleconomische middelen wordt gebruikt om de opstandelingen te verdrijven. De zaak is gecompliceerd omdat die opstandelingen in staat zijn onder te duiken en zich onder te dompelen in de samenleving. Ze gaan de directe militaire confrontatie met de interveniënt zo veel mogelijk uit de weg en gebruiken tactieken die het mogelijk maken de strijd op eigen voorwaarden te voeren – het gebruik van het Improvised Explosive Device (IED) is daarvoor karakteristiek. Militaire operaties in een dergelijke omgeving zijn complex, zoals Smith toont in het door hem geïntroduceerde waramongst the people-concept: "Civilians are the targets, objectives to be won, as much as an opposing force" (Smith 2005, 3-4).¹⁰

-
- 6 Voor een discussie, zie bijvoorbeeld Siccama 2010 en Smith 2011. Siccama wijst op de negatieve connotatie die met counterinsurgency samenhangt: het definieert het doel in negatieve termen en maakt tegenspelers belangrijker dan ze misschien zijn. Hij merkt op dat, "(...) a better insight into the political context of the phenomenon can be helpful to enrich our thinking about counterinsurgency." Siccama heeft het gelijk wellicht aan zijn zijde, maar toch ik handhaaf ik het denken vanuit COIN omdat dit de doorgaans gebruikte wijze is binnen de krijgswetenschappen. Daarbij beseft ik, mede omdat het COIN-concept nog niet voldragen is, dat het lastig is voor met name militairen en krijgswetenschappers om teshakelen in hundenken van een interstate industrial warfare-paradigma naar een waramongst the people-paradigma (zie verder Smith 2011).
 - 7 Dit is een transformatie die de meeste Westerse krijgsmachten vooral sinds 2001 tijdens de operaties in Irak en Afghanistan slechts deels hebben ondergaan (Kitzen 2009, Ucko 2009, Smith 2011).
 - 8 Kilcullen definieert dit als (Kilcullen 2010, 3-4): "To understand in detail what drives the conflict in any given area or with any given population group. This implies the need to constantly update that understanding as the environment shifts, to develop solid partnerships with reliable local allies, to design, in concert with those allies, locally tailored measures to target the drivers that sustain the conflict and thus break the cycle of violence."
 - 9 Kilcullen stelt dat (2010, 4), "Respect for noncombatants is to act with respect for local people, putting the well-being of noncombatant civilians ahead of any other consideration, even – in fact, especially – ahead of killing the enemy. Convincing threatened populations that we are the winning side, developing genuine partnerships with them, demonstrating that we can protect them from the guerrillas and that their best interests are served by cooperating with us is the critical path in counterinsurgency, because insurgents cannot operate without the support – active, passive, or enforced – of the local population."
 - 10 Kenmerken van het war amongst the people-paradigma zijn dat het gaat niet om een het forceren van een beslissing, maar om het scheppen van omstandigheden waarbinnen een oplossing wordt gevonden; het gevecht vindt niet op het slagveld plaats, maar tussen de mensen; de strijd lijkt eindeloos te duren; het gaat erom de kracht en het initiatief te behouden; er worden steeds nieuwe toepassingen gevonden voor oude wapens en organisaties; de strijdende partijen zijn geen staten, maar bondgenootschappen tegenover groepen.

Voor de gewapende interveniënt gaat het dus niet zozeer om het eigen militaire vermogen, maar om de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van lokale veiligheidsinstituties; hoe politieke en overheidssuccessen uitgebuit worden; hoe de interveniënt en de te ondersteunen regering om kunnen gaan met morele asymmetrie; en het besef dat tijd een andere rol speelt dan in de traditionele oorlogvoering (Rid en Keaney 2010, Rodriguez 2011). Om tot de kern van conflict te komen, is het van belang dat de wil, de verstanding en de capaciteiten van de relevante oppositionele doelgroepen in kaart worden gebracht (Van Bijlert 2009, 160-163). Een uitstekende inlichtingenpositie gecombineerd met sociaal-culturele en antropologische analysecapaciteit is voorwaarde voor effectief en efficiënt optreden (Flynn, Juergens en Cantrell 2008).

Kortom, vanuit de gangbare COIN-doctrines zouden de regering van de geïnterveneerde staat en de (gewapende en civiele) interveniënt een gezamenlijk en duidelijk politiek doel moeten nastreven waarvoor militaire, politieke en sociaaleconomische middelen geïntegreerd ingezet worden opdat basisveiligheid c.q. een safe and secure environment tot stand komt die verder uitgebouwd kan worden.

7.3 Geïntegreerde benadering

In de geïntegreerde benadering worden drie dimensies onderscheiden om een safe and secure environment te bereiken: het verbeteren van de basisveiligheid van de burgers; het weer laten functioneren van de economie en het creëren van een vredesdividend. Zoals in het eerste hoofdstuk besproken, is basisveiligheid volgens Etzioni voorwaardelijk voor deelname aan het staatsvormingsproces. De twee andere dimensies zijn hieraan ondergeschikt. Om basisveiligheid te kunnen analyseren, identificeert Deense cultureel socioloog Finn Stepputat drie niveaus waarop de basisveiligheid bedreigd wordt: nationaal, maatschappelijk en persoonlijk (Stepputat 2004, 4-5). In tabel 7.1 zijn deze drie niveaus met de daarbij horende veiligheidsconcepten voor het Afghaanse geval weergegeven.

Concept	Referentieobject	Bedreigde waarde	Dreiging
Nationale veiligheid	Staat	Soevereiniteit	Andere staten
Maatschappelijke veiligheid	Verzuilde groepen	Identiteit	Andere verzuilde groepen en andere culturen
Persoonlijke veiligheid	Individu	Kwaliteit van het leven en overleven	Terrorisme, misdaad, vervuiling, eigen staat

Tabel 7.1: Veiligheidsconcepten in Afghanistan

Bron: Stepputat, Refugees, Security and Development (Kopenhagen 2004), 5.

Omdat de drie veiligheidsconcepten wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, moet er zowel top-down als bottom-up een geïntegreerd veiligheidsproces ontwikkeld worden om basisveiligheid te bereiken. Het belang van ontwapening, demobilisatie van legers en de hervorming van veiligheidsinstituten wordt hiermee duidelijk. Echter, naast de eerder genoemde Security Sector Reform (SSR)-programma's zijn Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)-programma's nodig die bijdragen aan het verkrijgen van een geweldsmonopolie, en wordt vreedzame conflictbeheersing en de solidariteit tussen groepen gestimuleerd in Armed Violence Reduction (AVR) en verzoeningsprogramma's. Vier deelgebieden (SSR, DDR, AVR en verzoening) worden hieronder nader toegelicht.

SSR¹¹, oftewel de hervorming van de veiligheidssector, is het proces om moderne, effectieve en professionele veiligheidsstructuren – krijgsmacht, politie, justitie, inlichtingendiensten – op te bouwen die onder democratische en financiële controle van de staat functioneren (Koenders en Verhagen 2008, 7). Het doel is dat de bevolking vertrouwen heeft in de eigen veiligheidsstructuren: ze zijn er om hen te beschermen, niet om hen te onderdrukken (Yasutomi 2008, 37-38, McFate 2010, 4-5). Local en national ownership van het SSR-proces is noodzakelijk, waarbij de internationale gemeenschap vooral technische en financiële ondersteuning en begeleiding levert (Panarelli 2009). Echter, als de staat pas op termijn zelf voor voldoende veiligheid kan zorgen, zullen de interveniënt en de lokale autoriteiten op alle bestuurlijke niveaus nadrukkelijk moeten samenwerken om de veiligheid van de burgers te verbeteren. SSR-programma's hebben daarom een (grote) politieke lading (Koenders en Verhagen 2008, 7, USIP/PKSOI 2009, 6-60, McFate 2010, 5-7).

DDR brengt veiligheidsorganisaties terug tot de gewenste omvang en in overeenstemming met hun taken en de beschikbare financiële middelen (Ball en van de Goor, 2006, 4, OECD 2007, 105-106, Koenders en Verhagen 2008, 7). Het is een proces in drie stappen: ontwapenen, demobiliseren en re-integreren (Brzoska 2005, 104, USIP/PKSOI 2009, 6-47 - 6-50, McFate 2010, 7).¹² DDR is fundamenteel, omdat de ontwapening en demobilisatie nauw samenhangen met de machtsoverdracht van de belangrijkste lokale en regionale actoren (commandanten) aan de centrale regering (Douglas, et al. 2004, 22). Het succes van het

11 Er is geen formeel geaccepteerde definitie van SSR. Het proces met als doelstelling het geweldsmonopolie bij de staat te leggen, kent vele en vergelijkbare varianten zoals: security and justice reform, security governance reform, security force assistance, foreign internal defense, security system transformation en security sector development. De USIP/PKSOI-bundel houdt het op: "Security sector reform is the set of policies, plans, programs, and activities that a government undertakes to improve the way it provides safety, security and justice" (USIP/PKSOI 2009, 6-51).

12 In praktische zin is de uitvoering van een DDR-programma moeilijk, omdat veelal slechts een deel van de wapens en het te demobiliseren personeel onderdeel uitmaakt van formele organisaties. Vaak is onduidelijk waar eenheden en wapens zich bevinden. Bovendien is voor het in kaart brengen van de locaties van milities, munitie en wapens – zeker de lichte wapens – maatschappelijke medewerking noodzakelijk (Douglas, et al. 2004, 26-27). Als gevolg van lange periodes van oorlog en conflict werkt doorgaans de economie gebrekkig en ontbreken middelen voor re-integratie en reconciliatie-programma's om ontwapening en demobilisatie effectief op te kunnen volgen (Douglas, et al. 2004, 65-95, Semple 2009, 6-12). In aansluiting op DDR en SSR is het daarom van groot belang dat de economie zo spoedig mogelijk vlot getrokken wordt en dat daarmee een vredesdividend ontstaat. Hoe groter dit dividend hoe succesvoller het DDR- en SSR-programma en hoe succesvoller het vredesproces kan verlopen. Het wegnemen van gewelddadigheid in de samenleving is gekoppeld aan het vertrouwen van de bevolking in het vredesproces en het wegnemen van corruptie (Kalyvas 2008, Saideman en Zahar 2008, Yasutomi 2008, 51-52). Dientengevolge is niet alleen het ontwapenen en demobiliseren van belang, maar tevens het installeren van een werkende justitiële keten. Hiervoor worden op maat gesneden programma's ontwikkeld (Douglas, et al. 2004).

DDR-programma is met andere woorden cruciaal voor het bereiken van de tweede fase van het staatsvormingsproces van Tilly.

Armed Violence Reduction (AVR)-programma's beogen gewelddadige incidenten terug te dringen door ervoor te zorgen dat er minder lichte wapens in omloop zijn (Koenders en Verhagen 2008, 8). Dit is essentieel om het vredesproces op de rails te houden (OECD 2007, 106). Het richt zich op dit soort wapens, omdat die direct het welzijn van de bevolking en de gewelddadigheid in de samenleving beïnvloeden. Voor het lokaliseren, innemen en vernietigen van deze wapens is vertrouwen in de handhaving van het geweldsmonopolie en waarborging van de persoonlijke veiligheid een randvoorwaarde (Douglas, et al. 2004, 39, Muggah 2006, Chivers 2011).

Verzoening is een proces waarin de samenleving in het reine komt met haar eigen verleden (Lederach 1997, 23-35, Rigby 2005, Allman en Winright 2010).¹³ Het gaat hierbij om het herstellen van vertrouwen in elkaar door vijandelijkheden weg te nemen en een vreedzame samenleving op te bouwen (Galtung 1996, USIP/PKSOI 2009, 10-186).¹⁴ Doorgaans bestaat verzoening uit het erkennen en opbiechten van de waarheid, herstel- en rehabilitatieregelingen, de wil om het leven te beteren, de wil om een geldelijke vergoeding aan de slachtoffers te betalen, berechting van daders, en het schenken en ontvangen van vergeving (Ramsbotham, Woodhouse en Miall 2005, 237-242, AIV/CAVV 2009, 11-12). Verzoening is niet af te dwingen; een samenleving moet 'er aan toe zijn' om het eigen verleden onder ogen te kunnen en willen zien. De mate van voortgang in het verzoeningsproces is dus een indicator van de voortgang in het vredesproces en het vertrouwen van de bevolking in de rechtsstaat (Lederach 2005, 5, Voorhoeve 2007, 23-27, AIV/CAVV 2009, 28, Allman en Winright 2010, Cordell en Wolff 2010, 100-137).

De vier deelgebieden (SSR, DDR, AVR en verzoening) zijn wederzijds afhankelijk om in combinatie met economische wederopbouw en het creëren van vredesdividend basisveiligheid te verkrijgen. Immers, als de overheid geen zorg kan dragen voor met name de individuele en maatschappelijke veiligheid, dan zal de bevolking teruggallen op (niet-staatelijke) actoren

13 Verzoening is gerelateerd aan transitional justice dat wordt gedefinieerd als (AIV en CAVV 2009, 9), "Het gehele scala aan processen en mechanismen dat wordt geassocieerd met de pogingen van een maatschappij om zich te verzoenen met een erfenis van grootschalige misbruiken uit het verleden, met als doel het geven van rekenschap, het bereiken van gerechtigheid en het bewerkstelligen van verzoening. Dit scala omvat zowel juridische als niet-juridische mechanismen, met verschillende niveaus van internationale betrokkenheid (waar aanwezig) en individuele – strafrechtelijke – vervolgingen, herstelmaatregelen, waarheidscommissies, institutionele hervormingen, zuiveringen en ontslagen, of een combinatie daarvan." Verzoening en transitional justice maken deel uit van het complex van mechanismen en processen die bijdragen aan grotere doelen als gerechtigheid, duurzame vrede en het tegengaan van straffeloosheid (AIV/CAVV 2009, 46). De noodzaak, gevoeligheid en de politieke en juridische complexiteit ervan blijkt bijvoorbeeld in Cambodja, Zuid-Afrika, Chili, Argentinië, Duitsland en Japan. Issues zijn vragen als wie kan blijven, wie moet weg, wie krijgt amnestie, wie wordt berecht? Het is een intensieve en delicate maatschappelijke evenwichtsoefening: hoe heel je op een publieke manier de wonden van zo velen, zodanig dat de erkenning van de waarheid en gerechtigheid (twee strijdige wegen) niet omslaan in vergelding?

14 Verzoening kent volgens Ramsbotham, Woodhouse en Miall vier aspecten: "accepting the status quo; correlating accounts; bridging opposites; reconstituting relations" (Ramsbotham et al. 2006, 232). Algemene amnestie afkondigen heeft derhalve niets te maken met verzoening. Waarheid en gerechtigheid alleen leiden niet noodzakelijkerwijs tot verzoening, zo laten bijvoorbeeld de verzoeningscases in Zuid-Afrika en Rwanda zien.

die dat wel kunnen, zoals commandanten en oppositionele groeperingen. Als het vertrouwen in de staat hersteld wordt, wordt de transitie van de eerste naar de tweede fase van het staatsvormingsproces duidelijk. In het Afghaanse geval betekent dit dat niet alleen de commandanten ontdaan moeten worden van hun machtsposities, wat meer is dan louter ontwapenen, maar dat ook vertrouwen in de functionerende Afghaanse (rechts)staat vergroot wordt (Kuhn 2009, Semple 2009, Kilcullen 2010, 147-161).

7.4 De geïntegreerde benadering in Afghanistan

De gewapende (Westerse) interveniënten werkten in Afghanistan steeds nadrukkelijker met een geïntegreerde benadering volgens een counterinsurgency-concept. De COIN-campagnes werden in veel landen om politieke redenen anders genoemd vanwege de negatieve connotatie die met COIN samenhangt als gevolg van de ervaringen in bijvoorbeeld Algerije en Vietnam (Keaney en Rid 2010, 3). Om te benadrukken dat er een eigen interpretatie van het COIN-concept is werd ook een eigen interpretatie nagestreefd – een voorbeeld is de Nederlandse 3D-benadering (Moelker 2009, Klep 2010). De kern van de COIN-concepten is het beschermen van de lokale bevolking door hen een alternatief te bieden voor de terreur en repressie van de opstandelingen. Hoewel het uitschakelen van opstandelingen noodzakelijk kan zijn, ligt het zwaartepunt op het realiseren van een safe and secure environment waarbinnen wederopbouw kan plaatsvinden (Cassidy 2008, 127-163).¹⁵

Militair optreden volgens een COIN-concept staat doctrinair voor de meeste westerse krijgsmachten in de kinderschoenen (Cassidy 2008, Kilcullen 2010). Er zijn uiteenlopende interpretaties van het concept waarbij uiteenlopend belang wordt gehecht aan het gebruik van hard power om opstandelingen uit te schakelen en soft power om de hearts and minds van de bevolking te winnen (zie ook Nye 2004). Bovendien was de traditionele visie op het gevechtsveld, met de focus op het vernietigen van de vijand en het veroveren van fysiek terrein, in Afghanistan niet bruikbaar vanwege het gecompartmenteerde en moeilijk toegankelijke karakter van het terrein omdat de belangrijkste opponenten (Taliban, Al Qa'ida, Haqqani-network, HiG) zich al spoedig strategisch terugtrokken en overschakelden op guerrilla-achtige tactieken (West 2011).

Het (duurzaam) winnen van de hearts and minds voor het opbouwen van de functionerende Afghaanse rechtsstaat is de uitdaging en crux van de COIN-campagne in Afghanistan (Neumann 2009, Kilcullen 2010, 147-161, Rodriguez 2011). Door de bank genomen, zoals besproken in het derde hoofdstuk, namen de in gesloten gemeenschappen en qawms le-

15 In het militaire optreden in COIN-achtige omstandigheden wordt een onderscheid gemaakt tussen surge operations en framework operations. Surge-operaties zijn kortdurende, gelegenheidsoperaties met een snelle planningscyclus en een beperkte doelstelling: "The tasks a force should undertake as conditions and resources permit, such as offensive operations to clear enemy safe havens and targeted raids to kill or capture insurgent operatives" (Mansoor 2010, 75). Framework-operaties zijn meer routinematig van karakter en hebben een meer lange termijn doelstelling, gericht op het creëren van een veilige omgeving: tasks a counterinsurgent force must accomplish, such as securing population centers and lines of communication, force protection, and sustainment activities (Mansoor 2010, 75). Echter, hoe belangrijk de acties van de gewapende interventie ook zijn, "In the final analysis, the neutralization or destruction of insurgent forces or terrorist networks demands a holistic solution and the employment of all of the counterinsurgent's assets, not just military force" (Mansoor 2010, 82).

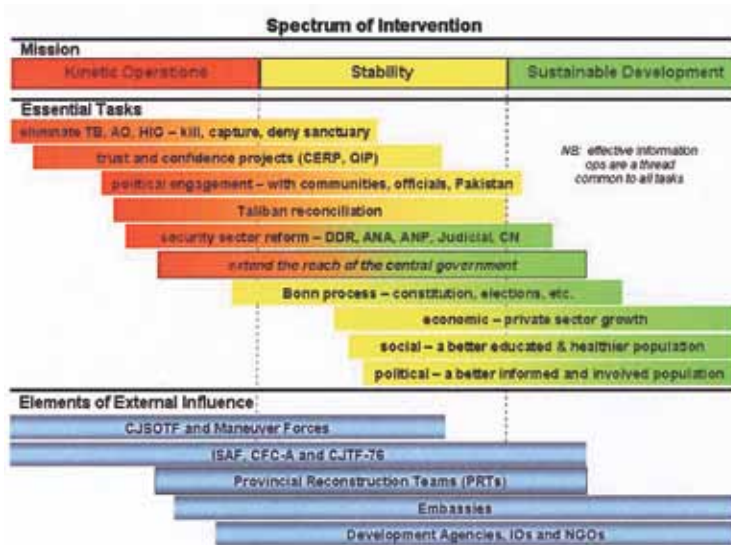
vende Afghanen een afzijdige positie in ten opzichte van vreemdelingen en interveniënten – zeker als deze ook nog eens een wezenlijk andere cultuur hebben (Porter 2009, 143-170). Om dit te doorbreken en actiever betrokken te zijn bij het winnen van de hearts and minds en het lokaal creëren van basisveiligheid werden door ISAF Provincial Reconstruction Teams (PRT's) opgericht. Dit was het belangrijkste en meest zichtbare stabilisatie-instrument van de interveniënt om de Afghaanse overheid waar mogelijk te ondersteunen en te assisteren om de capaciteit en legitimiteit van de staat zo snel en zo veel mogelijk te laten toenemen (Gauster 2006, Feichtinger en Gauster 2008, Wagemaker 2008).

In de periode 2004-2006 verspreidden 26 Provincial Reconstruction Teams zich over het land.¹⁶ In het mandaat van de PRT's gaat het nadrukkelijk om de ondersteuning van de legitimiteit en autoriteit van de Afghaanse regering en het faciliteren van reconstructie opdat de Afghaanse regering op termijn zelfstandig de veiligheid en stabiliteit kan waarborgen. De PRT's werkten op het provinciale niveau aan de vergroting van de effectiviteit en legitimiteit van de regering. Ze hadden volgens het PRT mission statement als doel (ISAF 2008, 3),

“[to] assist The Islamic Republic of Afghanistan to extend its authority, in order to facilitate the development of a stable and secure environment in the identified area of operations, and enable Security Sector Reform (SSR) and reconstruction efforts.”

In het PRT Handbook wordt nadrukkelijk gesteld dat, “PRT's are one component of a full-spectrum operation” (ISAF 2008, 6). Wat met deze geïntegreerde aanpak bedoeld wordt, is geïllustreerd in figuur 7.3.

■
16 VN-resolutie 1510 (2003) gaf ISAF het mandaat zich over het land uit te breiden, vervolgens werd het mandaat jaarlijks in september in een Veiligheidsraadresolutie aangepast en vernieuwd – voor een overzicht van de mandaten, zie PRT Handbook, Annex A.



Figuur 7.3: Spectrum of Intervention¹⁷

Bron: ISAF, PRT Handbook (Kabul 2008), 6.

Het PRT-concept was in 2002 een noviteit toen het in het kader van de operatie Enduring Freedom door de Amerikanen werd geïntroduceerd om de militaire successen te consolideren en de situatie lokaal te stabiliseren. Het PRT-concept werd door ISAF overgenomen; afhankelijk van de aard van de lokale omstandigheden en nationale interpretatie van de PRT-lead nations werd het concept aangepast aan de lokale situatie (Jacobsen 2005, Eronen 2008).

Er bestaat geen blauwdruk voor de PRT's – hoewel telkens weer binnen ISAF geprobeerd wordt de PRT's te standaardiseren. De omstandigheden waarin de PRT's werken zijn zeer divers, de nationale agenda's lopen uiteen en er zijn grote verschillen in de beschikbare middelen. In algemene zin werkten de PRT's met civiel-militaire teams die, afhankelijk van de situatie, meer civiel of militair van karakter waren; de militairen domineerden echter (Jacobsen 2005, Eronen 2008).¹⁸ Verder werken de PRT's in de noordelijke helft van Af-

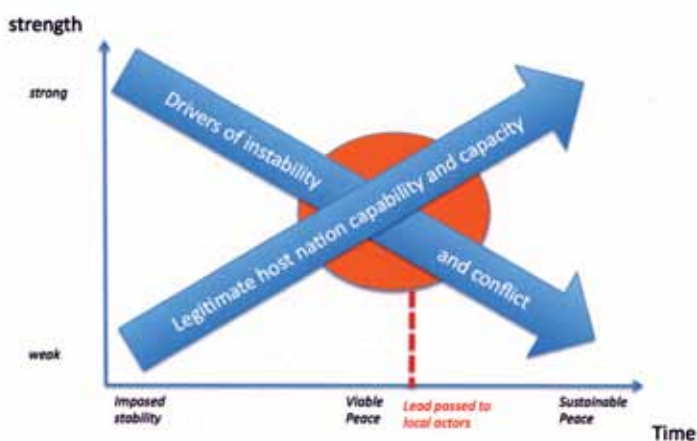
¹⁷ Er zijn diverse varianten van deze figuur in omloop, zie bijvoorbeeld: http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/11-16/ch_2.asp en http://www.globalsecurity.org/military/library/report/call/call_07-34-ch2.htm. Ik gebruik deze figuur omdat deze uit het officiële ISAF PRT Handbook komt.

¹⁸ De PRT's dienden te werken volgens de PRT Terms of Reference. Dit is een document dat werd opgesteld door het PRT Executive Steering Committee (PRT-ESC), een beleidsinstantie op ambassadeursniveau van de PRT-leverende landen, aanvankelijk voorgezeten door de Afghaanse minister van Binnenlandse Zaken. Sinds 2007 werd het voorgezeten door de directeur van het Independent Directorate for Local Governance (IDLG). De PRT-ESC kende vele ups en downs omdat zowel de Afghaanse regering, ISAF als UNAMA steeds verschillend gewicht aan het PRT-ESC toekenden. Zo was het in de periode 2007-2008 een veel bekritiseerde instantie die nauwelijks toegevoegde waarde zou hebben en die in 2008 grotendeels een slapend bestaan leidde. In 2009 werd het PRT-ESC door de toenmalige Directeur Stabiliteit van ISAF, Schout-bij-Nacht Matthieu Borsboom, samen met de toenmalige Directeur van het IDLG, Jelani Polpal, en het toenmalige hoofd van UNAMA, Kei Eide, nieuw leven ingeblazen om een grotere gelijkvormigheid en geïntegreerd beleid te bereiken. In 2009 kwam het PRT-ESC vier keer bijeen en werden beleidsdocumenten (PRT Policy Notes) uitgegeven om meer eenvormigheid in de PRT-

ghanistan meer vredeshandhavend en stabiliserend, gericht op de overdracht van verantwoordelijkheden aan de Afghaanse autoriteiten (zoals ook daadwerkelijk vanaf medio 2011 gebeurde), en in de zuidelijke helft meer vredesafdwingend (Kruif 2011).

Bij de inzet van de PRT's gaat het idealiter om de conflicttransformatie van kinetische gevechtsoperaties naar niet-kinetische, post-conflict peacebuilding-operaties (ISAF 2008, 12). De te bereiken situatie wordt door Michael Dziedzic en Len Hawley aangeduid als 'Viable Peace': "The decisive turning point in the transformation of conflict from imposed stability to self-sustaining peace" (Dziedzic en Hawley 2005, 14). Kenmerkend is (Dziedzic en Hawley 2005, 16):

"The conflict is managed with international safeguards; Armed Groups are reintegrated or have lost popular support; local institutions are able to protect minority rights and confront impunity with the aid of international safeguards; and, peace pays: the state is financially viable; the formal economy offers alternatives."



Figuur 7.4: Conflicttransformatie en het functioneren van de PRT's

Op basis van ISAF, PRT Handbook (Kabul 2008), 10 en Covey, Dziedzic en Hawley, The Quest for Viable Peace (Washington 2005).

Aanvankelijk ontbrak een gerichte strategie om het proces naar een Viable Peace en de overdracht van verantwoordelijkheden aan de Afghaanse staat vorm te geven. Van een geïntegreerde benadering tussen ISAF, UNAMA en de Afghaanse regering was nauwelijks sprake. Bovendien verslechterde de situatie in het zuidelijke helft van Afghanistan vanaf 2006 dusdanig dat conflicttransformatie de facto onmogelijk was. Verder bleef het opbouwen van de veiligheidsinstituten in het kader van het SSR-proces achter bij de doelstellingen, waardoor van de overdracht van taken en verantwoordelijkheden geen sprake was. Dit leidde in de

doelstellingen en samenhang met de doelstellingen van UNAMA en de Afghaanse regering te bereiken. In 2010 en 2011 nam de frequentie van de PRT-ESC-bijeenkomsten af. Het PRT-ESC bood overigens niet meer dan een raamwerk om de PRT's de mogelijkheid te geven hun activiteiten aan te passen aan de lokale omstandigheden en aan de beperkingen die door de zendende naties worden opgelegd.

praktijk tot lastige situaties. Brigadegeneraal (USMC) Larry Nicholson merkte naar aanleiding van operaties in de Helmand vallei (operatie Strike of the Sword en operatie Khanjar) in oktober 2009 in een gesprek met mij op:

“The practice with these operations is that we do whatever we can but we cannot transfer responsibility to the ANA [Afghan National Army] or ANP [Afghan National Police] as they are not available, non-existent or incapable. There is urgent need to build up a functioning Afghan security apparatus. In this way civilian aid organizations, which do not dare to come in because they consider it unsafe or not safe enough yet, could develop a longer-term approach to help the Afghans out. What we can do to consolidate the peace is limited: don't expect us to be developers or to stay forever but we do our utmost. The Afghans deserve it but (true) development is for professionals, not for 'devil dog' Marines.”

Het werk van de PRT's was niet onomstreden. Ze hadden formeel een assistand support-rol. Maar omdat ze over redelijke hoeveelheden geld en middelen beschikten, hadden ze ook behoorlijk invloed op de veiligheid en het bestuur. In vele gevallen waren het de PRT's die prioriteiten stelden, niet de Afghaanse autoriteiten. De PRT's hadden hun eigen (nationale) agenda's die in vele gevallen prevaleerden boven de Afghaanse staatopbouwdoelstellingen (Ghani en Lockhart 2008, 215, Exum 2010). In het proces van het behalen van de Viable Peace en het uitvoerbaar maken van een geïntegreerde benadering was het belang van zo volledig mogelijke ontwapening om het geweldsmonopolie te vestigen en het fundament te leggen voor basisveiligheid evident.

7.5 Ontwapening

De Afghaanse staat werd sinds de jaren '80 overspoeld met wapens en munitie, waardoor de commandanten meer dan voldoende middelen voorhanden hadden om de scepter te zwaaien en waardoor opstandelingen hun strijd konden voortzetten (Bhatia 2008c).¹⁹ De situatie was gecompliceerd omdat het niet slechts ging om ontwapenen maar ook omdat er geen veiligheidsvacuüm mocht ontstaan en voorkomen moest worden dat de commandanten zich verder nestelden in hun 'vorstendommen' – sterker nog, ze zouden daarvan ontdaan moeten worden. Snel, effectief en efficiënt implementeren van een SSR-programma was van belang voor het afdwingen en handhaven van het geweldsmonopolie. Echter, middelen en mogelijkheden ontbraken voorlopig grotendeels bij de Afghaanse staat om zowel de maatschappelijke als de persoonlijke veiligheid te handhaven (Sedra 2008b).

In het voorjaar van 2002 werd in Genève besloten hoe de in het Bonn-akkoord vastgelegde SSR-intentie vorm moest krijgen (Sedra 2008a, 119-122).²⁰ Er kwamen vijf SSR-zuilen met voor iedere zuil een leidende natie: DDR door Japan; militaire hervormingen door de VS;

¹⁹ Eind 2002 spreekt de Afghaanse transitie-regering bij monde van de National Disarmament Commission over 126.051 geregistreerde wapens in handen van 248 militiegroeperingen (Sedra 2008, 120).

²⁰ Artikel 1, lid V van het Bonn-akkoord: "(...) Upon the official transfer of power, all mujahideen, Afghan armed forces and armed groups in the country shall come under the command and control of the Interim authority, and be reorganized according to the requirements of the new Afghan security and armed forces".

politieherformingen door Duitsland; juridische hervormingen door Italië; en een counter-narcoticaprogramma onder leiding van de Britten. De verzuilde aanpak was opmerkelijk, omdat niet was voorzien in integratie van en afstemming tussen de zuilen. Wel werd benadrukt dat de uitvoering zo veel mogelijk een Afghaanse aangelegenheid moest zijn die door de internationale gemeenschap ondersteund werd. De praktijk was evenwel omgekeerd (Thruelsen 2006, 19-22, Sedra 2008d, Murray 2009). Volgens de voormalige ambassadeur van de Verenigde Staten in Afghanistan en speciaal adviseur van president Bush, Zalmay Khalilzad, was het een 'noodgreep' dat de internationale gemeenschap het voortouw nam in de SSR. In het interview dat ik in maart 2011 met hem had, gaf hij aan dat er vanaf het eerste begin grote zorgen waren over de ruim voorhanden zijnde zware en middelzware wapens in combinatie met grote hoeveelheden munitie. Nachtmerriescenario's deden de ronde over een belegering van Kaboel – zoals die in het begin van de jaren '90 hadden plaatsgevonden – en andere grote steden, maar ook over een meer conventioneel gevoerde strijd tussen commandanten onderling met dramatische gevolgen voor de bevolking. De herinneringen aan de strijd tussen de Taliban en de Noordelijke Alliantie en de belegering van Kaboel lagen nog vers in het geheugen. Bovendien werd iedereen daar dagelijks aan herinnerd via het zien van de kapot geschoten wijken van Kaboel en het leed van de vluchtelingen en ontheemden.

De inname van lichte wapens was voor Khalilzad overigens geen issue. Dit is opmerkelijk. Bhatia betoogt juist dat de lichte wapens direct de maatschappelijke en persoonlijke veiligheid beïnvloeden en direct verband houden met de gewelddadigheid in de Afghaanse maatschappij (Bhatia 2008a). Volgens Khalilzad was dit, zo merkte hij op in mijn interview, een 'te managen veiligheidsrisico' waarbij hij wees op het Afghan New Beginnings Programme (ANBP) ontwapenings-, demobilisatie- en re-integratieprogramma.

Het ANBP²¹ kampte vanaf de start op 6 april 2003 met een gebrek aan inzicht in de omvang en de doelstellingen van het programma (Colletta, Kostner en Wiederhofer 2004, Sedra 2008, 122). Er was evenmin kijkt op hoe daadwerkelijke medewerking van de diverse partijen en commandanten kon worden verkregen of afgedwongen. Het ANBP richtte zich op de commandanten die in beginsel aan het Bonn-proces wilden meewerken; de opposenten van het Bonn-proces vielen uiteraard buiten de scope ervan (Maley 2009, 252). Opnieuw wreekte zich dat in Bonn geen werkelijk vredesakkoord was gesloten. Een paradoxale situatie deed zich voor. De uitgesloten (de Taliban, Haqqani, HiG) zetten de strijd voort, zoals ze ook in toenemende mate deden sinds 2006, en de ondertekenaars van het Bonn-akkoord werden geacht zich te ontwapenen. Er waren echter (nog) nauwelijks Afghaanse veiligheidsinstituties operationeel die een geweldsmonopolie konden afdwingen of handhaven of in basisveiligheid konden voorzien terwijl de interveniënt zich van een licht footprint bediende

21 De formele doelstelling van ANBP is: "To decommission formations and units up to a total of 100,000 officers and soldiers in the process to collect and store and deactivate weapons currently in their possession in order to be able to reconstruct the Afghan National Army (ANA) and return those not required to civilian life" (Sedra 2008, 122). De doelstelling en cijfers die aanvankelijk gebruikt worden t.b.v. de ANBP blijken gaandeweg het proces te ambitieus en worden in de loop van 2004 naar beneden bijgesteld. Ook blijkt bij de start van het ANBP dat er weinig inzicht is in aantallen wapens en militie. Voor een gedetailleerd overzicht van het ANBP, zie: <http://www.anbp.af.undp.org/homepage/>

(Sedra 2008d). Alleen al daarom bedachten de commandanten zich wel twee keer voor ze hun (vooral lichte) wapens zouden inleveren. Wel dient te worden opgemerkt dat de commandanten enigszins coöperatief waren als het om de middelzware en redelijk coöperatief als het om zware wapens ging. Echter, het ontbreken van een programma voor de inname van lichte wapens en het beperkte effect van het ANBP zorgde voor problemen: lichte wapens zijn veel minder zichtbaar en makkelijk te verplaatsen en kunnen vooral gebruikt worden voor de terrorisering van de bevolking (Sedra 2008c, 133-134, Chivers 2010, 6-7). De tegenstanders van de verdergaande staatsvorming (oppositionele groepen en de legers van de commandanten) konden daardoor over de nuttigste en meest praktische wapens blijven beschikken om daarmee hun macht af te dwingen. Dit deed de basisveiligheid geen goed – met name de maatschappelijke en persoonlijke veiligheid. Bij de interveniënt en de Afghaanse regering ontbraken de wil en de mogelijkheden om medewerking af te dwingen, laat staan een eventueel (lokaal) geweldsmonopolie te handhaven (Giustozzi 2008). De commandanten maakten gebruik van de situatie om hun eigen posities verder te versterken (Johnson en Leslie 2005, 16-21, Sedra 2008, 143-144). Dit wil overigens niet zeggen dat het ANBP een mislukking was.

Op 30 juni 2006 werd het ANBP afgerond: 259 militaire en milite-eenheden waren ontmanteld en 63.380 voormalige strijders gedemobiliseerd, van wie er 55.804 gebruik maakten van de geboden re-integratiemogelijkheden (Sedra 2008, 130). Zowel de Britse wederopbouwwerkers Chris Johnson en Jolyon Leslie als de Canadese onderzoeker Mark Sedra relativieren de situatie (Johnson en Leslie 2005, 17):

“Until people no longer feel they need guns for their own protection, disarmament will not happen, no matter how many plans are laid. There is no force that has the means and will forcibly to disarm people. The writ of the Transitional Administration does not run far beyond Kabul, and the international community cannot do it, even if it had the will.”

Mark Sedra merkte op (Sedra 2008, 128):

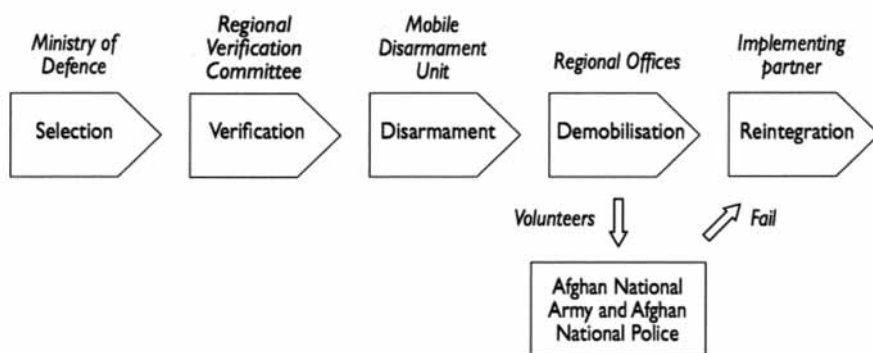
“Commanders characteristically only submitted a fraction of their weapons holdings to the process, the minimum required to certify their participation. There are reports of commanders providing their militiamen with their least functional weapons for submission, those that meet the minimum criteria of serviceability for entry into the programme, while concealing their most up-to-date equipment in arms caches, often below ground. It is conceivable that an effort to engage commanders more effectively early in the process, coupled with the introduction of credible disincentives for non-compliance, would have assured greater commander cooperation with the process.”

7.6 Veiligheidsinstituties

Het opzetten van veiligheidsinstituties is meer dan een praktische oplossing om een geweldsmonopolie af te dwingen en te handhaven. Ze zijn juist van belang voor het handhaven van de basisveiligheid en het borgen van het vertrouwen in de rechtsstaat. Maley

merkte op dat, “[It] was essential not just as a means of reconstituting a core state function, but also to lay the foundations for the eventual withdrawal of international forces” (Maley 2009, 252). De interveniënt had met andere woorden belang bij het zo spoedig mogelijk volledig en zelfstandig functioneren van de veiligheidsinstituties (Rodriguez 2011). Echter, dit is doorgaans een langdurig proces als een vrijwel volledig nieuw veiligheidsapparaat moet worden opgebouwd en vertrouwen van de bevolking in de rechtsstaat moet worden verkregen. Het functioneren van de rechtsstaat en het opzetten van een justitieel apparaat blijft hier overigens verder buiten beschouwing.

De vulling van politie- en legereenheden vond plaats door vooral geschikt personeel te werven via het re-integratiedeel van het DDR-proces. Zo was er een alternatief voor de gedemobiliseerden en bovendien zouden deze voormalige strijders relatief weinig extra training nodig hebben. Bovendien was er de eerste jaren nog geen autonoom rekruteringsstelsel om potentiële militairen en agenten te werven. De uitvoering van het wervingsproces via de demobilisatie van militie-eenheden is in figuur 7.5 schematisch weergegeven.



Figuur 7.5: DDR-stroomschema

Bron: Thruelsen en Dahl, *From Soldier to Civilian* (Kopenhagen DIIS 2006).

De voormalige Afghaanse minister van Binnenlandse Zaken, Ali Jalali, was in het interview dat ik in maart 2011 met hem had, kritisch over deze aanpak. Het bemannen van een politiemacht en leger met voormalige militieleden was in zijn optiek dubieus, omdat hiermee de loyaliteit aan de commandanten eigenlijk in stand werd gehouden. In de praktijk werden zelfs volledige militie-eenheden in het leger of de politie opgenomen. De situatie was volgens Jalali ernstig omdat vooral de (nieuwe) politie-eenheden in de eigen regio's van de commandanten werden ingezet. Zowel Jalali als Khalilzad merkten in mijn interviews in maart 2010 op dat zo, tegen beter weten in, de legers van de commandanten werden gelegaliseerd, maar ook dat de regering een unieke kans liet schieten om greep te krijgen op de commandanten en dat mogelijk ook momentum in het staatsvormingsproces verloren werd.

Voor de milities waren er weinig andere re-integratiemogelijkheden dan dienst te nemen in een van de veiligheidsinstituten (Thruelsen 2006, 19, 44). Er bestond de mogelijkheid tot het volgen van vakopleidingen binnen het DDR-proces, maar omdat de economie nauwelijks functioneerde was er weinig werk voor de gewezen milities (Patel 2008, Sedra 2008, 131). De behoefte aan politieagenten en militairen was bovendien groot en het aanbod onder de burgers klein waardoor het re-integreren van de milities een werkbaar compromis leek. Dit voorzag in een behoefte van zowel de staat als de milities die in vele gevallen een voorkeur hadden 'onder de wapenen en in uniform te blijven'. Uit meerdere gesprekken met zowel ANA-militairen als met ANP-politieagenten bleek dat het werken binnen de veiligheidsinstituten voldoende gaf en een acceptabele bestaanszekerheid bood, al was het (basis)salaris laag.

7.6.1 Het Afghaanse nationale leger (ANA)

De interim-regering maakte in het voorjaar van 2002 samen met de Verenigde Staten en UNAMA plannen bekend voor de vorming van een multi-etnisch leger van 70.000 manschappen voor de landmacht, 8.000 voor de luchtmacht en 12.000 grenswachten. De nieuwe krijgsmacht (Afghan National Army, ANA) moest van de grond af worden opgebouwd. Het moest zorg kunnen dragen voor het beschermen van de nationale integriteit en de nationale veiligheid (Maley 2005). De visie en de daarmee samenhangende strategie verschilden erg in de loop van de jaren (Younossi et al. 2009, 11-21). In 2002 schatten de Amerikanen dat een krijgsmacht van 90.000 man nodig zou zijn; in 2006 werd dit teruggebracht tot 60.000 omdat dit in ieder geval voor de Afghaanse regering economisch haalbaar zou zijn; in 2008 beliepen de plannen 120.000 omdat de veiligheidsuitdagingen toch groter bleken dan ingeschat, voor 2010 152.000 en voor 2013 was de doelstelling 240.000 militairen, in beide laatste gevallen omdat men inschatte dat de insurgency verder zou toenemen en de handhaving van de rechtsstaat meer mankracht kostte dan aanvankelijk was ingeschat. Er waren dus veel discussies over de benodigde grootte van de krijgsmacht. Of de diverse opties ook betaalbaar en haalbaar waren, leek nauwelijks aan de orde. De officieel genoemde redenen voor een grotere krijgsmacht waren vooral gelegen in het bewaken of misschien wel afsluiten van het zuidelijke en zuidoostelijke grensgebied met Pakistan, waar het vanaf 2006 steeds onrustiger werd – en waar tot 2005 eigenlijk weinig echte 'dreiging' vanuit was gegaan (Haqqani 2009).

Het opbouwen van de krijgsmacht bleek moeilijk omdat er geen rekruteringsorganisatie was, de militaire accommodatie gebrekkig was, er een 'tekort' aan wapentuig bestond en er geen overkoepelende structuren waren om de inzet van het nationale leger te coördineren (Younossi et al. 2009, 29-42). Toch wordt het opbouwen van de ANA nog steeds in veel publicaties als een succesverhaal gepresenteerd. Pragmatisch werd bij de opbouw van het leger aanvankelijk gebruik gemaakt van wapens en personeel dat gedemobiliseerd werd in het DDR-proces. Echter, veel van de ingeleverde wapens waren weinig deugdelijk. Ook heeft een leger veel meer nodig dan persoonlijke wapens. Bovendien maakte de kwaliteit van de militairen een wezenlijk verschil. Het vinden van voldoende personeel leek een praktisch probleem, de benodigde kwaliteit (zoals leiderschapskwaliteiten, kennis en vooropleiding)

was een struikelblok. Desondanks was ik als beroepsmilitair onder de indruk van de individuele militaire vaardigheden (het 'militaire handwerk') van de Afghaanse militairen en het optreden van kleinere infanterie-eenheden. In mijn gesprekken in 2008 met diverse Nederlandse militaire dienwerzaam waren binnende Observerand Military Liaison Teams (OMLT) en in die hoedanigheid de ANA trainden en begeleidden, bleek dat van de Afghaanse onderofficieren en manschappen voor meer dan driekwart ongeletterd waren en van de officieren ongeveer de helft. Dit stelde vooral grenzen aan commandovoeringsmogelijkheden en de complexiteit van de in te voeren wapensystemen. In mijn interview in oktober 2009 in Kaboel, relativeerde de Afghaanse minister van Defensie, Abdul Rahim Wardak, het vaak genoemde succes van de ANA,

"The ANA's fighting spirit is high, morale is good and most soldiers perform professionally. The ANA is an important element in creating stability and security throughout the country; however, there is still a long way to go before the ANA is able to take over the demanding security tasks currently performed by the international forces. The greatest challenge is institutional: how to further professionalize and transform the army (especially the officer corps) into an independent and sustainable actor. We are currently still not in a position to support the provincial governors independently. Parts of the army are still corrupt and have to deal with rising desertion rates."

7.6.2 De Afghaanse nationale politie (ANP)

De politie is direct betrokken bij het handhaven van de maatschappelijke en de individuele veiligheid, terwijl het leger zich vooral richt op de bescherming van de nationale integriteit en de nationale veiligheid. Maley stelde over de Afghaanse politie (Maley 2009, 253): "Civilian policing is essential to deal with the threats that fall below major challenges to civic order (for which the military must take responsibility), but exceed what can be dealt with at the community level by informal social mechanisms." Voor het staatsvormingsproces was het niet alleen zaak een werkend politieapparaat op te richten, maar meer in het algemeen een goed werkend rechtshandhavingbestel (Bayley 2006). Met name de opbouw van de justitiële sector was een probleem vanwege de benodigde aanzienlijke opleiding. Vanwege de grote achterstand, was het de vraag wat de politie van de rechtshandavingstaak kon uitvoeren. Echter, dit zou een kwestie van tijd (moeten) zijn.

Het oprichten van het ANP en de rekrutering van politieagenten verliep moeizaam (International Crisis Group 2007). Aanvankelijk werd ingeschat dat zo'n 70.000 agenten nodig waren; gaandeweg werd dit aantal bijgesteld tot 160.000 in 2013. Op basis van ervaringen in vergelijkbare post-conflictsituaties moest de bestaande politiemacht worden hervormd, "from a model of policing based on repression and social control to a model based on prevention and investigation" (Hovens 2009, 43). Een belangrijk vraagstuk hierbij is waar de accenten kwamen te liggen. Eva Gross, een onderzoekster die in opdracht van de Europese Unie het Afghaanse politiestelsel onderzocht, onderscheidde een Duitse en een Amerikaanse visie.

De Duitse²² benadering was gericht op het bereiken van een houdbare verbetering in het veiligheids- en gerechtigheidsdomein, door zich te richten op de traditionele politietaken met een strikte scheiding tussen de activiteiten van het leger en de politie (Gross 2009, 26-27). In de Amerikaanse benadering verwerd de ANP tot een paramilitaire eenheid, gericht op het behalen van kortetermijn (COIN-)doelen door in samenwerking met de krijgsmacht het accent te leggen op de vestiging van het legitieme overheidsgezag (Gross 2009, 27-28). De traditionele politietaken (rechtshandhaving) waren in die visie van ondergeschikt belang.

De keuze voor een van beide aanpakken lag gevoelig. Politiehervormingen zijn in het kader van staatsvorming een onlosmakelijk deel van de vestiging van de rechtsstaat. Voor de korte termijn was het noodzakelijk dat er enige tastbare vormen van de rechtsstaat werden geïntroduceerd, waarvoor de Amerikaanse aanpak geschikt was. Deze was bovendien voortvarender om het geweldsmonopolie te vestigen (International Crisis Group 2007, Gross 2009, 27). De duurzamere, langetermijnaanpak van de Duitsers beloofde op de korte termijn slechts beperkte resultaten omdat deze zich richtte op een combinatie van politie- en justitiehervormingen. Het probleem in de Duitse aanpak was dat de politiehervormingen vrijwel kansloos waren zonder adequate wet- en regelgeving, en een adequaat opgeleid en werkend justitieel systeem. Juist op het punt van de justitiële hervormingen, een van de SSR-pijlers die onder leiding stond van Italië, werd weinig vooruitgang geboekt, waardoor de Duitse aanpak niet van de grond kon komen (Gross 2009, 38-39). De Verenigde Staten wisten dit enigszins op te vangen door zich in toenemende mate bezig te houden met de hervorming en vestiging van het justitiële systeem (Sun Wyler en Katzman 2010). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de weg naar een goed functionerend justitieel systeem nog lang was. Er moest een cultuuromslag plaatsvinden, omdat de rol van de Afghaanse rechtsstaat in de samenleving traditioneel beperkt was (Hatem 2010). Dit stuitte op verzet in met name de zuidelijke helft van het land waar het traditionele rechtssysteem via de Pashtunwali cultureel en maatschappelijk geworteld is. In de noordelijke helft had het justitieel systeem te kampen met (ernstige) corruptie (Sun Wyler en Katzman 2010, 5-8). Bovendien was het de vraag wie lokaal, met name buiten de steden, zorg droeg voor de veiligheid. Vooral in het zuiden en zuidoosten waren er veel kleine 'politieachtige' eenheden die min of meer gedoogd werden, maar waarvan de formele status en bevoegdheden onduidelijk was. Er waren sinds 2002 uitlopende initiatieven vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken ondernomen om deze eenheden een formele status te geven.²³ Deze initiatieven werden in 2010 gebundeld in het Afghanistan Local Police (ALP)-programma. Hoewel de vrees groot

22 Duitsland was binnen het SSR-proces verantwoordelijk voor de politiehervormingen en wordt in Afghanistan beschouwd als de 'peetvader' van het politiestelsel als gevolg van zijn reeds decennia lange bemoeienis. Duitsland (zowel de BRD als de DDR) onderhield overigens vanaf het begin van de 20^e eeuw een traditionele, historische band met Afghanistan. Als gevolg van de tegenvallende Duitse resultaten, werd de aanpak zoals voorzien in het SSR-proces echter ter zijde geschoven en overgenomen door de Amerikanen. De Duitse rol is voor een belangrijk deel overgenomen door de EU en voortgezet binnen de EUPOL-missie (zie: Gross 2009). Vanwege de geringe omvang van EUPOL laat ik deze verder buiten beschouwing.

23 Afghanistan National Auxiliary Police (ANAP), Community Outreach, Afghan Public Protection Program (AP3), Afghan Public Protection Force (APPF), Community Defense Force (CDF), Community Defense Initiative (CDI), Local Defense Initiative (LDI), Village Stability Platform, Village Stability Operations (VSO), Afghan Local Police (ALP) Initiative (Zie verder ook RUSI/FPI 2009, Human Rights Watch 2011, 18-26).

was dat het ALP gebruikt zou worden om de legers van de commandanten te legaliseren was het ook noodzakelijk een formele oplossing te vinden voor het beveiligen van afgelegen gemeenschappen (Human Rights Watch 2011). Het 10.000 man sterke ALP-programma leek hiervoor het best haalbare (Jalali 2010,11).

Naast deze meer structurele problemen, is de vulling en opleiding van de politie-eenheden een obstakel. Aanvankelijk werden grote delen van het leger en de politie gevuld vanuit het DDR-programma. Met de afronding van dat programma in 2006 stopte die stroom. Diverse instanties hielden zich vanaf 2002 bezig met de opleiding en training van de Afghaanse politie; sinds 2007 worden deze op een meer gestructureerde wijze uitgevoerd.

Het gebrek aan efficiëntie en effectiviteit blijft de ANP achtervolgen (RUSI/FPI 2009). De lage vullingsgraad, het lage opleidingsniveau, de corruptie door politiecommandanten en de beperkingen in het justitiële apparaat zorgden ervoor dat de politie nauwelijks in staat was te opereren en de individuele en maatschappelijke veiligheid te helpen waarborgen (Wilder 2007, Human Rights Watch 2011). Naast dit gebrek aan middelen, vormde de vooral Tadzjiekse samenstelling van de politieleiding een belemmering. Bovendien waren in de provincies 'lokale politieorganisaties' en vooral in de steden beveiligingsbedrijven actief, die loyaal waren aan een van de commandanten en in de praktijk nauwelijks binding hadden met de regering.

7.6.3 De Afghaanse nationale veiligheidsdienst (NDS)

De nationale veiligheidsdienst – NDS²⁴, National Directorate of Security – heeft grofweg dezelfde structuur als de KhAD tijdens de Sovjetperiode. De dienst is ingedeeld in dertig verschillende riasats (directoraten) met hun eigen taakgebied en eigen gevangnissen. De NDS heeft het karakter van een gecombineerde veiligheids- en inlichtingendienst²⁵ die zowel verantwoordelijk is voor het vergaren van inlichtingen over de binnenlandse veiligheid als inlichtingen in en over het buitenland. In de NDS werkt een relatief grote oude garde van Parchami's en Khalqi's. De meeste van de 20.000 tot 30.000 medewerkers zijn van Tadzjiekse origine.

Het hoofd van de NDS was tot in 2004 de Tadzjiek Mohammad Aref Sarwari, die de belangrijke posten toebedeelde aan Tadzjiek – vooral aan Panjshiri's. Sarwari genoot vooral het vertrouwen van de CIA, omdat hij een belangrijke en betrouwbare rol speelde in de aanloop en uitvoering van de interventie (Operation Jawbreaker). Zijn plaatsvervanger was Ahmannullah Barakzai, een Pashtun die carrière maakte binnen de KhAD. Hij zou door Karzai zijn aangesteld in een poging meer controle over de dienst te krijgen. Om dezelfde reden voerde

24 De nationale veiligheidsdienst wordt in de volksmond nog wel met de oude namen aangeduid (bijvoorbeeld Estekhbarat, zoals de dienst onder de Taliban werd genoemd), maar heet officieel Riasat-i Amniat-i Melli (nationaal veiligheidsdirectoraat).

25 Een veiligheidsdienst doet in eigen land onderzoek naar personen, organisaties en bedrijven die mogelijk het regime van een land of de democratische rechtsorde kunnen verstoren. Een inlichtingendienst doet onderzoek naar en in andere landen om na te gaan welke bedreigingen daaruit voor de nationale veiligheid voortvloeien.

Karzai ook reorganisaties door, al is onduidelijk waar, hoe en of die hebben plaatsgevonden. De Tadzjieken wisten echter hun grip op de NDS te houden door er voor te zorgen dat Sarwari vervangen werd door Amrullah Saleh. Hij bleef tot juni 2010, waarna zijn functie kort werd overgenomen door de Pashtun Ibrahim Spinzada, die in juli 2010 werd vervangen door generaal Rahmatullah Nabil – een in regeringskringen tot dan toe relatief onbekende Pashtun, commandant van de presidentiële speciale beveiligingseenheid en vertrouwing van Karzai (Gall 2010). Geruchten deden de ronde dat Karzai Nabil vooral aanstelde om de macht van de Tadzjieken binnen de NDS te breken: bij zijn aanstelling kondigde Nabil aan de NDS grondig te zullen reorganiseren.

7.6.4 Haalbaarheid

Het opbouwen van een nieuw, functionerend veiligheidsapparaat leed vanaf het begin aan een gebrek aan centralisatie, regie en strategie (RUSI/FPI 2009). Als gevolg van het wijdverbreide patrimonialisme waren de agenten en militairen doorgaans loyaler aan de eigen commandanten dan aan de regering. De veiligheidsdiensten, met name de ANP en de NDS, werden vooral gedomineerd door leden van de Shura-e Nazar (de militante vleugel van de Jamiat-e Islami onder leiding van Fahim), die hun eigen patronagenetwerk hadden.

Het benodigde aantal mensen en hun capaciteiten waren een ander probleem (Tomsen 2011, 647). De personele- en capaciteitsdoelstellingen werden gaandeweg aanzienlijk naar boven bijgesteld – voor zowel het leger als de politie geldt dat de aanvankelijk beoogde aantallen in 2003 gaandeweg grofweg werden verdubbeld. Hoe de Afghaanse staat een dergelijk groot en kostbaar apparaat zou kunnen bekostigen en in stand houden, leidde tot enorme dilemma's omdat Afghanistan dan gedoemd zou zijn een rentenierstaat te blijven. Het afdwingen en in stand houden van het geweldsmonopolie, het voorzien in basisveiligheid en het vestigen van de rechtsstaat vereist een grote inspanning die de bottleneck lijkt te vormen van het Afghaanse staatsvormingsproces (Hagerott, Umberg en Jackson 2010).

Vanuit mijn eigen (militaire) participatie en observatie (zowel tijdens mijn uitzending als in veldonderzoeken) in de provincie Baghlan, onderschrijf ik de teleurstelling over de voortgang en de gebrekkige spin-off van de diverse ontwapenings- en demobilisatieprocessen (zie ook Wagemaker 2007). In 2005 en 2006 werden in het kader van het ANBP wapens ingeleverd, maar zowel het aantal als de staat waarin de wapens en de munitie verkeerden gaven te denken. De vermoedens waren groot dat aanzienlijke hoeveelheden wapens en munitie in de provincie verborgen bleven. Het was voor het PRT onmogelijk die te lokaliseren, laat staan deze in te nemen. Bovendien had het PRT geen middelen of mogelijkheden om het (onderbemande) ANP of de (nauwelijks aanwezige) ANA hierbij structureel te ondersteunen. Wel kwamen er hiertoe regelmatig verzoeken. Het was duidelijk dat de commandanten ruime ervaring hadden met het verbergen van wapens en munitie, maar ook dat het vele wapentuig een potentieel gevaarlijke situatie opleverde. De mafia-achtige praktijken van de commandanten waren aan de orde van de dag. Het ontploffen van een illegale muni-

tieopslagplaats in Bajgah (in het zuiden van de provincie) in mei 2005 waarbij 28 mensen omkwamen en 70 gewond raakten was een teken aan de wand.²⁶

Diplomatie werdende observaties over de twijfelachtige medewerking aan ontwapenings- en demobilisatieprogramma's gedeeld met de commandanten, de gouverneuren, regerings- en bestuursfunctionarissen. Meer doen dan hun aanspreken op verantwoordelijkheden en het leggen van morele druk bleek voor het PRT echter niet mogelijk. Het aanspreken op verantwoordelijkheden werkte bovendien alleen als er een vertrouwensband was. Gelet op de hoge rotatiesnelheid van de PRT's was het de vraag in hoeverre die vertrouwensband opgebouwd zou kunnen worden gedurende de relatief korte periodes (vier tot zes maanden) waarin de meeste PRT's uitgezonden werden. Het geven of onthouden van soft power incentives kon echter wel stimulerend werken, maar uitgekende analysecapaciteit en een doortimmerde Effects Based Operations-benadering ontbrakengrotendeels. De PRT's hadden de beschikking over ontwikkelingsgelden (voor quick impact projects) en lobbyden (veelal via de eigen ambassades) bij ontwikkelingsorganisaties en commerciële investeerders. Echter, in de praktijk werden die middelen niet zozeer ingezet om een gedragsverandering af te dwingen, maar werd de besteding gedreven door lokale ontwikkelingsbehoeftes.²⁷ Zou overigenseen dergelijke soft power-aanpak een wezenlijke, duurzame gedragsverandering opleveren? De incentives van de PRT-projecten waren voor de meeste commandanten te klein om hun gedrag duurzaam aan te passen. Het bevestigde dat de commandanten door de Afghaanse regering aangepakt dienden te worden, maar dat was hypothetisch omdat de patrimoniale netwerken van de commandanten tot diep in de overheidsorganen en de regering reikten (zie ook Barfield 2011). Daarnaast kampte de overheid met structurele en institutionele problemen. De regering was centralistisch ingesteld en nauwelijks actief in de provincies. Gouverneurs werden gemiddeld iedere zes tot acht maanden vervangen en beschikten over een nauwelijks functionerend ambtenarenapparaat. De politie was onderbemand en van een functionerende rechtsstaat was geen sprake. Rechtshandhaving bestond nauwelijks.

Het PRT ontbeerde middelen en het mandaat om de gewenste situatie af te dwingen. Bovendien ontbrak hiertoe de politieke wil bij de meeste zendende regeringen: de realistische belangen waren daarvoor in een 'war of choice' niet groot genoeg. Hierbij kwam dat de commandanten en de bevolking beseften dat de aanwezigheid van de internationale gemeenschap slechts tijdelijk was. Daarmee besepte de bevolking ook dat wat de maatschappelijke veiligheid betrof hun afhankelijkheid van de commandanten groter was dan die van de overheid – laat staan van de internationale gemeenschap.

26 Mark Sedra schrijft over dit incident (Sedra 2008, 146): "This incident also provided a glimpse of how commanders have been able to evade the DDR process. The owner of the weapons, Jalal Bajgah, had ostensibly disarmed under the DDR programme, but, as the incident demonstrated, withheld a significant amount of weapons from the process. The munitions included artillery and tank shells, as well as rocket-propelled grenades and smaller ammunition."

27 In 2009 werd door de Directeur Stabiliteit van ISAF diepgaand gebrainstormd met de Directeur van het IDLG over de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en inbedding van "Provincial Development Plans". Het idee van de PDP met een middellange tot lange planningshorizon bleek toen nog (lang) niet voldragen en slechts een gebrekkig politiek draagvlak te hebben. Ook UNAMA leek toen terughoudend en drong aan op nadrukkelijker koppelingen met het ANDS.

In vraaggesprekken op straat in Pol-e Khomri en Baghlan-stad in 2006, 2007 en 2008 bleek het beperkte draagvlak van de regering en de overheid.²⁸ De bevolking vroeg zich openlijk af wat ze van de overheid kon verwachten. Men had niet het idee dat de centrale regering of de lokale autoriteiten hun lot zou verbeteren. Ze lieten duidelijk blijken weinig vertrouwen te hebben in de centrale regering. Deze observaties waren in zekere zin begrijpelijk, al beseften iedereen dat de meer dan twee decennia van oorlog en conflict het traditionele systeem van maatschappelijke veiligheid de facto verwoest hadden en dat dit stelsel dus in zijn geheel in een eigentijdse variant herbouwd moest worden. De impact van satelliettelevisie bleek groot, met name in de steden. De familiesoaps op de televisie waren buitengewoon populair en er was grote belangstelling voor actualiteitenprogramma's en onderzoeksjournalistiek – met name die van het televisiestation Tolo. De regering en de gevestigde orde zagen dit als een bedreiging. Wat de bevolking in de provincie aanging, die legde zich er in zekere zin bij neer dat ze op zichzelf was en bleef aangewezen. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, daar waar het de afgelegen gemeenschappen betrof, bleef de bevolking overheidsdienaren zien als indringers waarvan men bij voorkeur afstand nam. De perceptie was dat men eerder last dan gemak van de overheid had.

De Afghanen beseften, zo bleek uit de vele gesprekken met Afghaanse burgers, het gemis aan een functionerende rechtsstaat. Ze werden daar dagelijks mee geconfronteerd. Ze beseften dat ze op zichzelf waren aangewezen en zich moesten zien te handhaven in de chaotische omstandigheden. De observatie in veel gesprekken was dat de commandanten meedogenloos en opportunistisch waren, de overheid zwak en de ambtenaren corrupt. De commandanten bleken voor de bevolking de grootste bedreiging voor de verwezenlijking van hun levensgeluk en het hebben van basisveiligheid. Bovendien beseften velen dat de commandanten machtig waren en ook prominente plaatsen binnen het overheidsapparaat innamen. Velen vroegen zich af of de overheid te vertrouwen was. Of het ontwapenen van de commandanten een oplossing zou zijn, bleef eerder een academische vraag dan realiseerbare optie.

In mijn interviews en gesprekken in 2007, 2008 en 2009 in de provincie Baghlan en in Kaboel met diverse commandanten uit de provincie Baghlan en uit gesprekken in 2009 met een aantal commandanten uit de zuidelijke provincies, bleek dat deze allen sceptisch stonden ten opzichte van het demobiliseren en ontwapenen. Allen spraken over een oorlogssituatie. Onvermijdelijk kwam de noodzaak van bescherming tegen de Taliban en de HiG aan de orde – vooral in de noordelijke regio. De meeste commandanten stelden mij de retorische vraag wie de bevolking zou beschermen tegen dit soort (in hun ogen) fundamentalisten als zij dat niet zouden doen. Opmerkelijk was dat zelfs de commandanten die werkzaam waren als hoge politiecommandant geen vertrouwen hadden in de politie of het leger om in de veiligheid te voorzien. De geïnterviewde commandanten in de noordelijke regio bleken weinig problemen te hebben met het inleveren van zware en in mindere mate middelzware wapens. De kans op een conventioneel georiënteerd conflict werd kennelijk als klein ingeschat. De commandanten met wie ik door de jaren heen een zeer vertrouwelijke band

■
28 Zie voor een verslag van mijn veldonderzoek in 2007: Wagemaker 2007.

had opgebouwd gaven te kennen dat ze nog steeds over aanzienlijke hoeveelheden wapens en munitie beschikten om hun legers (milities) te kunnen bewapenen. Het verzet tegen ontwapening had ook een persoonlijk aspect. De meeste geïnterviewden merkten op dat het overdragen van verantwoordelijkheden en wapens aan de regering in veel gevallen inhield dat men zijn eigen 'doodvonnis' tekende. De wapens waren noodzakelijk om de eigen positie te handhaven, dat was geen geheim: de 'rule of the gun' was nadrukkelijk aanwezig (zie ook Nojumi, Mazurana en Stites 2010, 31-60). Omdat het ontwapenen in het kader van DDR nauwelijks effect had op de basisveiligheid (de commandanten bleven vooral beschikken over lichte en middelzware wapens), werd getracht de legers van de commandanten en andere bendes te ontmantelen.

7.7 Ontbinding illegale bewapende groepen (DIAG)

De omvangrijke verspreiding van lichte wapens, de grote hoeveelheden munitie en de vele bendes vormden een wezenlijk veiligheidsprobleem (Sedra 2008d). Dit had, in combinatie met een per definitie ontoereikend veiligheidssysteem in het moeilijk toegankelijke land, grote gevolgen voor het vredes- en staatsvormingsproces. De tirannieke greep van de commandanten op de maatschappij kon vrij gemakkelijk in stand worden gehouden. De internationale gemeenschap leverde humanitaire hulp om de ergste nood te lenigen terwijl de commandanten hun macht uit de loop van de kleine wapens van milities lieten komen om de situatie op een maffia-achtige wijze naar hun hand te zetten. Dit stelde de interveniënt voor politieke dilemma's inzake de mate van directe bemoeienis. Een permanente noodtoestand en nekoloniaal gedrag moesten voorkomen worden. Omdat de ontwapening in het kader van DDR (2003-2005) een beperkt succes was, werd vanaf 2005 getracht de illegale, gewapende groepen te ontmantelen in het Disbandment of Illegal Armed Groups (DIAG) programma (Sedra 2008a, 136-140). Dit richtte zich op illegale, bewapende groepen die gedefinieerd werden als (Islamic Republic of Afghanistan 2006, 2): "[A] group of five or more armed individuals operating outside the law, drawing its cohesion from (a) loyalty to the commander, (b) receipt of material benefits, (c) impunity enjoyed by members, [and] (d) shared ethnic or social background."

DIAG was cruciaal voor het staatsvormingsproces vanwege de combinatie van de aanwezigheid van bewapende illegale groepen²⁹ ('gangs', bendes, milities), de grote, tweede economie, de wijdverbreidheid van lichte wapens, de geografie en de beperkte beschikbaarheid van leger en politie (Sedra 2008c, UNDP 2011, 18-19).³⁰ Het DIAG-programma was daarom

29 Op basis van interviews schat Mark Sedra dat er in 2004 zo'n 1.870 illegale milities waren met zo'n 129.000 militieleden. Ze beschikten over zo'n 336.000 kleine en lichte wapens, waarvan er zo'n 56.000 weer onttrokken zijn aan het DDR-proces (Sedra 2008, 135-136).

30 Volgens de UNDP in de jaarlijkse DIAG-rapportage (UNDP, 2011, 5): "The main objectives of DIAG are: (1) to extend the authority of the GoA [Government of Afghanistan] by developing its capacity for effective local governance and creating the conditions for a secure population by facilitating disarmament and the disbandment of IAGs [Illegal Armed Groups], and consequently reducing the level of armed violence in communities, (2) strengthen public support for the lawful organs of government and raise the public's awareness about the destabilizing effect of IAGs, (3) enhancing community stability by empowering existing government programmes for socio-economic development and facilitating the implementation of development projects in DIAG compliant districts."

een noodzakelijk vervolg op het DDR-programma (Islamic Republic of Afghanistan 2006, 1).³¹

De situatie was wat DIAG betreft net zo gespannen als die met het DDR-programma: er bestond continu vrees bij de commandanten 'slachtoffer' te worden van gewijzigde machtsverhoudingen, wat niet ongegrond was op basis van de structuur en het karakter van de patrimoniale netwerken waarin de commandanten werkten. Echter, "As long as small arms remain readily available, Afghanistan's transition to democracy and stability will remain incomplete, and the spectre of a return to civil conflict will hang over the country" (Sedra 2008c, 183). De situatie verkeerde hiermee in een impasse (Sedra 2008a, 143).³²

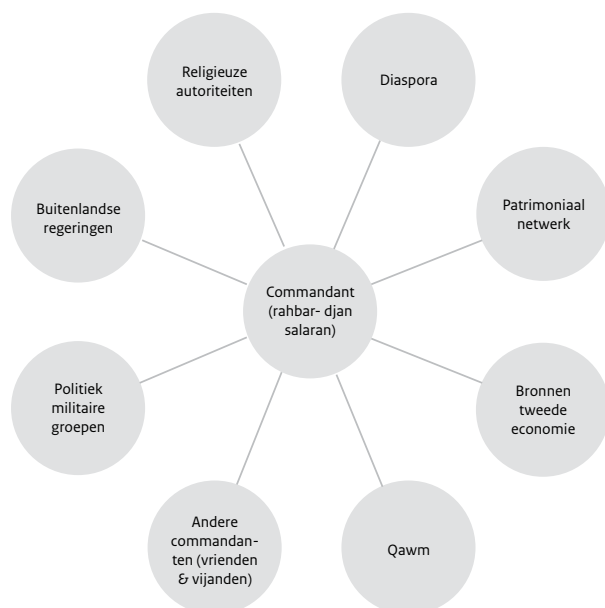
Het DIAG-programma zou de tekortkomingen van het DDR- en SSR-proces moeten compenseren en een groot aantal commandanten van hun macht kunnen ontdoen. Echter, als de Afgaanse regering over weinig middelen, mogelijkheden en politieke wil beschikte en de internationale gemeenschap zich afzijdig hield, dan zou Afghanistan tot een 'commandantendemocratie' verworden. Om het staatsvormingsproces op de rails te krijgen en te houden was het alsnog van belang dat de commandanten onder controle van de staat werden gebracht en dat ze hun macht overdroegen c.q. daartoe gedwongen werden (Giustozzi 2009, 297).

7.7.1 De commandanten breken?

De commandanten behielden, ondanks de demobiliserings- en ontwapeningsinspanningen, hun machtige rol in de samenleving en bepaalden voor een belangrijk deel de maatschappelijke en individuele veiligheid (Macdonald 2007, 110-136, Giustozzi 2009, 87-98). De verwevenheid van de commandanten op politiek en operationeel niveau is schematisch weergegeven in figuur 7.6.

31 In de DIAG-strategie wordt gesteld dat (Islamic Republic of Afghanistan 2006, 1), "Several groups who entered the AMF [Afghan Military Forces] and were formally demobilized through the DDR program retained in many cases their core staff and a substantial amount of light weapons (...) [and] a number of commanders retained control of armed groups through their position as governors, chiefs of police and other local official positions."

32 Sedra merkte op (Sedra 2008a, 143), "Besides the simple subterfuge and graft, one of the primary means by which the commanders have been able to evade the process has been through their ties with officials in the central government. Government officials up to the level of minister maintain links with armed groups across the country, often based on ethnic or political ties, providing them with political cover. Drug mafia networks that extend into the government have also enabled militias involved in the trade to circumvent the process. The massive profits accrued from the trade by numerous high-ranking officials have provided a powerful incentive to shield drug traffickers and their foot soldiers. They are protecting what is for many government officials their most lucrative source of income."



Figuur 7.6: Verwevenheid van rahbar- en (hogere) dian salaran-commandanten

Bron: Bhatia, "Armed Groups in Afghanistan", in: Bhatia en Sedra, *Afghanistan*, (London 2008), 85.

De commandanten bewogen zich in hybride organisaties³³ waarin ze, afhankelijk van hun machtspositie en de aard van de organisatie, een verschillende rol speelden (Bhatia 2008, 78). Deels acteerden ze in de illegale, tweede economie en binnen mafia-achtige netwerken; deels binnen de formele economie en legitieme machtsstructuren (Macdonald 2007, 92-97, Bhatia 2008, 119). Een bekend voorbeeld is dat commandanten belangrijke posities binnen het politieapparaat vervulden, waarbij ze niet schroomden hun formele politie-functie te gebruiken ten behoeve van hun illegale praktijken (Byrd 2008, 119). Dergelijke overheidsfuncties waren zolucratief dat voor al derahbar- en dian salaran-commandanten (de commandanten op het politieke en operationele niveau) medewerking aan het SSR-, DDR- en DIAG-proces gebruikten in combinatie met hun machtige posities om te lobbyen voor dit soort hoge overheidsposities. Ik heb dit diverse malen tijdens mijn uitzending in 2006 in Baghlan ervaren en het kwam tevens naar voren in mijn veldonderzoeken en in de case studies van Bahtia en Sedra en van Giustozzi (Bhatia en Sedra 2008, Giustozzi 2009).

33 Een hybride organisatie is een organisatie die zich van twee of meer culturen of waardesystemen bedient. Door deze mix van elementen, is de organisatie in ideaaltypische zin 'wezensvreemd' omdat deze onderscheidende en conflicterende waarden vertegenwoordigt (Noordegraaf 2004). Hierdoor kunnen zowel synergie-effecten als spanningen ontstaan. Binnen een hybride organisatie moeten de conflicterende waardesystemen een vruchtbare en langdurige manier bij elkaar gebracht worden om de organisatie levensvatbaar te maken. Als dat lukt, ontstaan synergie-effecten waardoor legitimiteit en kwaliteit van het organisatiehandelen toenemen. Echter, als de spanningen niet goed gemanaged worden, dan worden activiteiten verwaarloosd, raken de organisaties in cultureel verval en worden publieke middelen misbruikt voor de financiering van private activiteiten (Thiel 2004). "Hybride staten vertonen zowel autoritaire als democratische trekjes. Ze hebben een duidelijke staatsstructuur maar het vermogen om effectief te opereren is om allerlei redenen beperkt" (WRR 2010, 76).

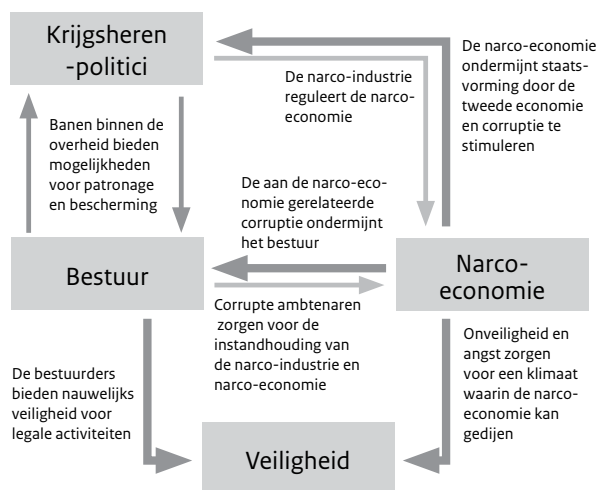
Een veelgebruikte methode was het gebruik (of misbruik) van demobilisatieprogramma's door commandanten om draagvlak onder hun achterban en milities te behouden, evenwel met uitzondering van hun nazm-ekhas (speciale eenheden) en bodyguards die verantwoordelijk bleven voor de directe veiligheid van de commandanten en voor het uitvoeren van 'speciale klussen' (Bhatia 2008, 88-89). De demobilisatieprogramma's werden dan door de commandanten gebruikt om hun milities kosteloos om te scholen en deze in hun eigen inkomsten te laten voorzien. Omdat de commandanten op deze manier 'goed voor hun mensen zorgden' en zelf een prominente rol in de maatschappij konden blijven spelen op grond van hun rijkdom en macht, behielden ze draagvlak (Bhatia 2008, 95-99). Grote delen van hun milities werden in de krijgsmacht, het politieapparaat of in beveiligingsbedrijven ondergebracht waar de commandanten of hun handlangers ook weer de scepter zwaaien waardoor de commandanten hun milities konden activeren als dat nodig mocht zijn (Sedra 2008d). De demobilisatieprogramma's voorzagen daardoor onbedoeld in de handhaving van een patronagesysteem en legitimering van de macht van vele commandanten (Sedra 2008a, 135).

In een land dat tot het armste ter wereld wordt gerekend en waar vergelijkingen opdoemen met de natuurtoestand van Hobbes, is de bescherming van huis en haard fundamenteel. Lieden zoals Ismail Khan, Sherzai, Akhonzada, Dostum of Mohammad Atta, die in enige basisveiligheid kunnen voorzien, worden 'gerespecteerd', zeker omdat de overheid het op dit punt laat afweten. De essentie van Tilly's theorie is duidelijk: vestiging van het staatsgezag gaat over het afdwingen en handhaven van het geweldsmonopolie en over het krijgen van vertrouwen om in veiligheid te voorzien. Omdat de staat het op dit punt liet afweten, werd de bevolking in gijzeling gehouden door de commandanten die wél in enige basisveiligheid konden voorzien. Opmerkelijk genoeg viel niet alleen de lokale bevolking terug op de commandanten, de interveniënt deed dit ook.

7.7.2 De commandanten en de interveniënt

De commandanten waren voor de gewapende interveniënt nodig voor de noodzakelijke lokale kennis, om het beoogde militaire effect te behalen en om de bevolking ter plaatse onder controle te houden (Maloney 2007, Wright 2010). Zowel in het kader van Enduring Freedom als de ISAF-operatie werd, veelal noodgedwongen, met commandanten samengewerkt (Capstick 2008, 276, Cordesman, Mausner en Kasten 2009, 40-41, D'Souza 2009, 121-126, Tomsen 2011, 587-618). Geen wonder: veel commandanten hadden behalve lokale macht ook respectabele overheidsposities als gouverneur, politiecommandant of legercommandant. Bovendien waren veel van hun mensen (leden van hun patrimoniale netwerk) ook werkzaam in het overheidsapparaat, waardoor de commandanten lokaal en regionaal de situatie in hun greep hadden. Er was wederzijds belang: voor het PRT bood het samenwerken met de commandanten (die een hoge overheidspositie bekleedden) een zekere lokale veiligheid, wat vooral de stabilisatie doelstellingen van de PRT's in de kaart speelde; voor de commandanten bood de relatieve rust mogelijkheden en ruimte voor minder verheven zaken (Giustozzi 2009, 96-98). Het gevolg van de beperkte aanwezigheid van de interveniënt en de zwakke positie van de centrale regering was dat de commandanten de sleutel

in handen hadden voor het (lokale) geweldsmonopolie en het voorzien in basisveiligheid (Giustozzi 2009, 87-100). De (opportunistische) belangen van de commandanten (veelal gerelateerd aan de narco-economie, maar ook aan de illegale houtkap en houtsmokkel) waren zo groot, dat zij er alles aan deden om te voorkomen dat hun positie verzwakte: slechts diegenen die over voldoende inkomsten, middelen en netwerken beschikten, konden zich handhaven. Behalve dat de commandanten elkaar in evenwicht hielden en gelegenheids-coalities met elkaar aangingen bleek het recht van de sterkste ook na de voltooiing van het Bonn-proces nog steeds te gelden (Hagerott, Umberg en Jackson 2010). De situatie wordt weergegeven in figuur 7.7.



Figuur 7.7: De commandanten en de narco-economie

Bron: Byrd, "Responding to Afghanistan's Development Challenge", in: Hayesen Sedra, Afghanistan (Waterloo 2008), 119.

Byrd licht figuur 7.7 als volgt toe (Byrd 2008, 117, 119):

"Both the opium problem and its adverse impacts on the state building and development agenda have become worse. As depicted in the figure, the transformation of warlords into politicians working in the political and governmental sphere has been accompanied by the compromising drug industry interests of parts of some government agencies like the Ministry of Interior and the police. The triangle between drug interests, their political and other sponsors, and parts of the government reflects the fact that – primarily through widespread corruption in their implementation – counter-narcotics efforts have inadvertently contributed to drug industry consolidation. Security forces, most notably the police, are in part facilitating activities of the drug industry rather than countering it."

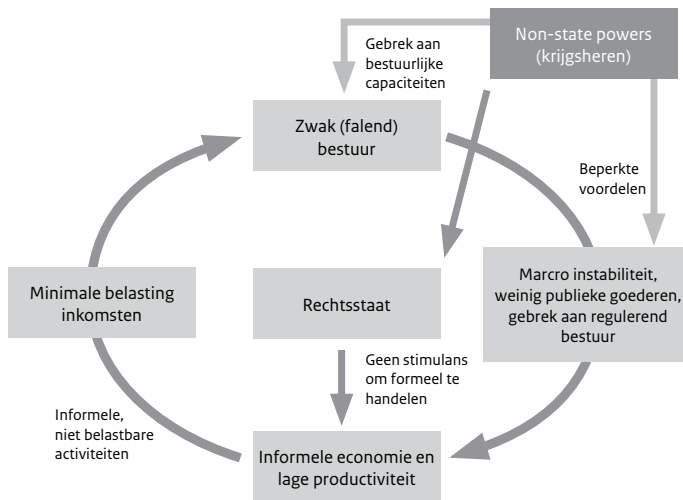
Zowel de interveniënt, de regering als de commandanten waren gebaat bij een zekere mate van rust: er waren wederzijdse belangen. Voor de Afghaanse regering gold dat de rust er toe

leidedat 'softpowerincentives' geïncasseerd werden wat de bevolking gunstig stemde en hun eigen positie ten goede kwam (Nojumi, Mazurana en Stites 2010, 119-121). Voor de interveniënt was het gunstig omdat er zo politiek draagvlak voor hun deelname aan de interventie in stand bleef (Grandia Mantas 2001). En wat de commandanten betrof, een zekere mate van rust zorgde voor ruimte voor 'andere activiteiten' (Giustozzi 2009, 297).

De dilemma's om de macht van de commandanten te breken waren complex, al was het duidelijk dat de macht van de commandanten gebroken moest worden zonder het staatsvormingsproces in gevaar te brengen. Een doortastend, gecommiteerd en krachtig optreden van de legitieme Afghaanse regering, ondersteund door de interveniënt en internationale gemeenschap, was hiervoor noodzakelijk (Jarvenpaa 2011).

7.7.3 Corruptie aanpakken

Afghanistan heeft een kleine, zwakke formele of eerste economie en een grote informele of tweede economie. Dit is lastig te veranderen omdat de tweede economie zichzelf in stand houdt door het patronagesysteem, het ontbreken van de rechtsstaat en een gebrek aan middelen bij de overheid en de interveniënt (McKechnie 2007, Gardizi, Hussmann en Torabi, 2010). Schematisch wordt de situatie weergegeven in figuur 7.8.

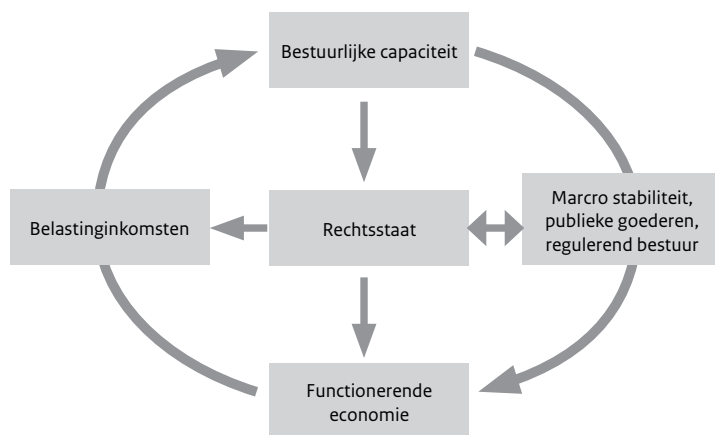


Figuur 7.8: Informeel evenwicht³⁴

Bron: World Bank, Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty (Washington 2005), 10.

34 Alastair McKechnie verdeelt de Afghaanse economie in vijf delen (McKechnie 2007, 103-104): "formal, those activities that are registered with the government or pay tax; in-kind, where there is no market transaction, for instance, subsistence agriculture, or sharecropping or other arrangement that offers agricultural crops as payment for services or goods; extralegal, which involves a market transaction and where the activity would be legal if it were registered, for example, small shops, construction, small manufacturing; irregular, where production and transactions for output would be legal if laws were followed, for example, trade in illegal exploited natural resources such as gemstones, timber, and construction materials, as well as smuggling, that may account for much as \$1 billion a year; and illegal, where opium production is the

Er is een informeel evenwicht tussen de staat en de commandanten (non-state powers), dat het wezen van Afghanistan als hybride staat bevestigt. De zwakke, enigszins functionerende overheid kan hoogstens voor enige kortetermijnstabiliteit zorgen (World Bank 2005, 10-13, McKechnie 2007, Byrd 2008, Patel 2008). Idealiter is er in een functionerende staat een formeel evenwicht, zoals schematisch is voorgesteld in figuur 7.9.



Figuur 7.9: Formeel evenwicht³⁵

Bron: World Bank, Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty (Washington 2005), 31.

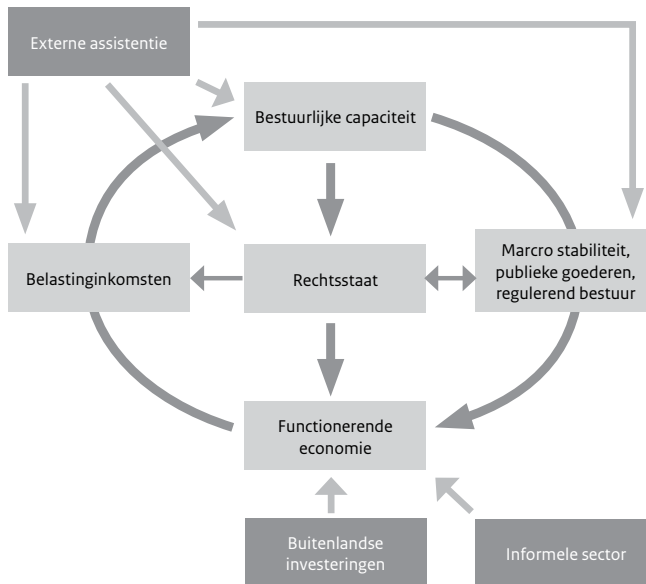
In de transformatie van het informele naar het formele evenwicht kan de gewapende interveniënt slechts randvoorwaarden creëren zoals het afdwingen van een negatieve vrede en het laten functioneren van veiligheidsinstituties (Smith 2005, 272). Omdat een functionerende (formele) economie van fundamenteel belang is voor het functioneren van de staat via belastinginkomsten en het voorzien in basisbehoeften, zou de interveniënt vooral moeten bijdragen aan het bereiken van een formeel evenwicht door te investeren in de economie, groei te stimuleren en armoede structureel terug te dringen (World Bank 2005, 32-36,

most well known and employs as many as 2 million people, but also including other criminality such as the appropriation of customs revenues and illegal taxation, trafficking in people and body organs, forced labor, practices similar to slavery, export of archaeological artifacts, arms trading, land seizures, and real estate speculation based on armed force or corruptly obtained contracts."

35 De Wereldbank licht toe (World Bank 2006, 31): "The 'formal equilibrium' is a convenient conceptual framework to illustrate the changes needed to increase entrepreneurs' productivity and support sustained growth and export development. It emphasizes the importance of security and rule of law, effective state functioning in providing macroeconomic stability and essential public services, and an enabling environment for the private sector achieved through regulatory and structural reforms. Stronger capacity in the government will enable it to improve security, enforce the rule of law, and provide macroeconomic stability and public services. This in turn will provide more incentives for businesses to 'go formal' and, among other things, pay taxes, enabling further strengthening of government capacity, and so on. The formal equilibrium concept does not mean that the entire economy would become formalized, let alone quickly – there would always be a sizable informal component. Yet, unlike at present, there would also be a sizable, dynamic formal sector. Going formal does not necessarily imply large scale – although some of the most successful enterprises would become large, Afghanistan's business landscape will continue to be dominated by small and medium-sized enterprises which need to be supported as an integral part of the private sector development strategy."

Byrd 2008, 114). De Wereldbank vestigt met andere woorden de aandacht op het belang om ook bij te dragen bijdragen aan de niet-economische randvoorwaarden

Omdat het vrijwel onmogelijk is de informele, tweede Afghaanse economie te breken, moeten, in de optiek van de Wereldbank, de Afghanen gestimuleerd worden geld uit zowel de eerste als de tweede economie in de Afghaanse economie te investeren. Hoewel dit mogelijk aanvankelijk geïnterpreteerd zou kunnen worden als 'legaal witwassen van zwart geld' is het enerzijds te doen om de investeringen in de Afghaanse maatschappij, anderzijds faciliteert dit de (initiële) transformatie van de tweede naar de eerste economie. Tevens moeten de Afghaanse regering en het parlement – en niet de interveniënt – prioriteiten in de overheidsbegroting stellen.³⁶ Behalve dat het bestuur en de rechtsstaat op alle niveaus functioneert, is het elementair dat de staat belasting int, dat de opbrengsten in de staatskas vloeien en deze volgens een transparante begroting en een vooropgezet plan worden besteed (Katzmann 2011, 17-22). Hiervoor is een zekere mate van maatschappelijke en fysieke veiligheid, rust en vrede nodig die naarmate het staatsvormingsproces vordert duurzamer moeten worden. Dit onderstreepte de noodzaak van een brede, geïntegreerde aanpak en van geïntegreerde doelstellingen van de gewapende interveniënt, de hulpverleners en de Afghaanse regering. Dit proces en de rol van de interveniënt hierin is weergegeven in figuur 7.10.



Figuur 7.10: Naar een formal equilibrium

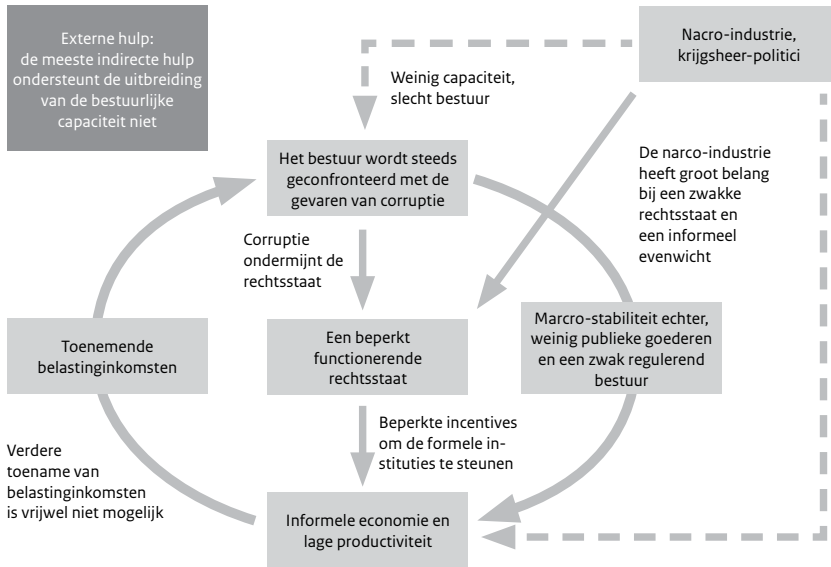
Bron:Byrd, "Responding to Afghanistan's Development Challenge", in: Hayesen Sedra, Afghanistan (Waterloo 2008), 115.

36 William Byrd merkt op: "The formal equilibrium does not mean that there would no longer be a substantial informal sector; all countries have sizable informal sectors and there is little sign that the share of the informal sector in the total economy declines until relatively high levels of development are achieved."

Het formal equilibrium is in de praktijk moeizaam te bereiken. Hiervoor zijn drie redenen, zo bleek met name tijdens mijn functioneren op het hoofdkwartier van ISAF in 2009. Ten eerste gaat de geïntegreerde benadering ertoe om onrecht te doen uit dat er automatisch synergie is tussen het van buitenaf stimuleren van goed bestuur, ontwikkeling en veiligheid. Het beleid van de hulpverleners, de militairen en de Afghaanse staat bleek echter niet op elkaar afgestemd, laat staan geïntegreerd; ze botsten eerder. Ten tweede was de tweede economie enorm in volume toegenomen en stroomden de daarin verdiende gelden nauwelijks terug in de Afghaanse economie, terwijl ze juist (hoe dubieus of moreel verwerpelijk ook de wijze waarop die gelden werden 'vergaard') aangewend zouden moeten of kunnen worden als motor voor economische groei in Afghanistan. Ten derde werden hulpdiensten niet direct aangewend ten behoeve van het staatsvormingsproces: als gevolg van de, naar mijn mening, organized hypocrisy gaven met name de OEF en ISAF deelnemende landen hun hulp grotendeels direct via de PRT's of financierden ze grote projecten direct (Ministry of Finance Afghanistan 2009, 15-23, Wilder en Gordon 2009, Exum 2010).³⁷ Met andere woorden, het was niet de Afghaanse regering die prioriteiten stelde maar de interveniënt – ondanks het feit dat formeel een zo groot mogelijke afghanisering en Afghaans ownership werden beleiden. Dit was een onwenselijke situatie, enerzijds omdat de Afghaanse staat voornamelijk werd gefinancierd door buitenlandse donoren en niet door de Afghaanse belastingbetalers; anderzijds omdat een overheidsbegroting een afspiegeling diende te zijn van de binnenlandse machtsverhoudingen en goedkeuring behoeft van het parlement. Ondanks het feit dat de interveniënt, in het kader van de staatsvormingdoelstelling, tot doel zou moeten hebben de legitimiteit van de regering te vergroten en de staat te laten functioneren, werd het tegenovergestelde bereikt (Exum 2010, Kamphuis 2010, 421).

Indien hierbij de rol van de commandanten in de regering, het parlement en het bestuur wordt meegenomen plus de rol die ze speelden in de maatschappelijke veiligheid, dan was een formal equilibrium nog ver weg. William Byrd stelt de situatie schematisch in figuur 7.11 voor.

37 Uit het Donor Financial Review, Report SY 1388 (Ministry of Finance Kabul, 2009) blijkt dat in 2008 zo'n driekwart van de donorgelden (bilaterale en multilaterale hulp, non-gouvernementele hulp is buiten beschouwing gelaten) zonder tussenkomst van de Afghaanse overheid wordt aangewend. De resterende hulp wordt wel direct aan of via de Afghaanse staatskas gegeven. De situatie is sinds 2010 verder verslechterd omdat met name de Amerikaanse troepen aanzienlijk meer geld hebben gekregen voor 'hearts and minds'-projecten – in de begroting voor 2010 werd het budget van 2009 verdubbeld tot \$1.2 miljard (Wilder et al, 2009).



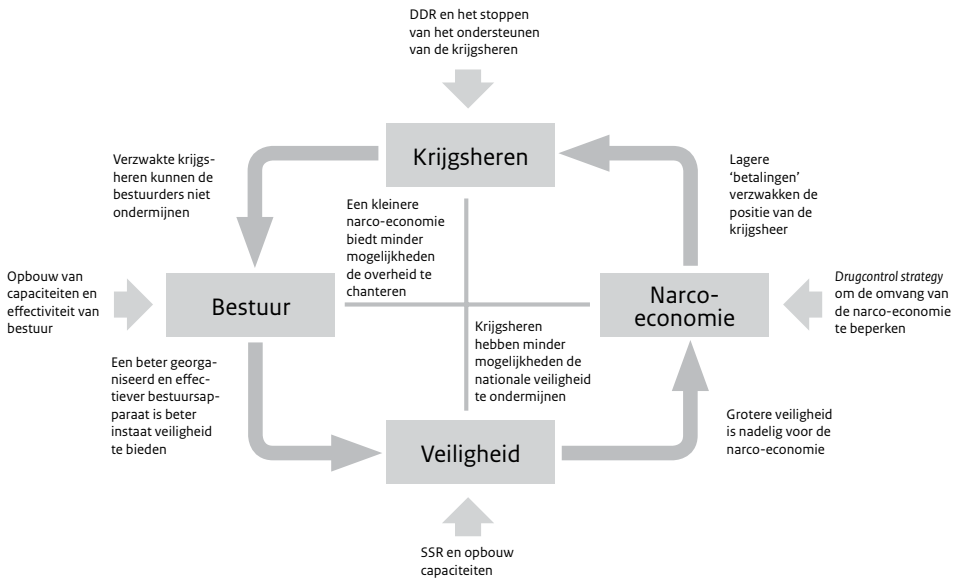
Figuur 7.11: Naar een formal equilibrium: de realiteit

Bron: Byrd, "Responding to Afghanistan's Development Challenge", in: Hayesen Sedra, Afghanistan (Waterloo 2008), 115.

Hoe dan ook, de Afghaanse staat moest op alle niveaus gaan functioneren en de belangen van met name de commandanten in de tweede economie moesten drastisch worden teruggebracht (Gardizi, Hussmann en Torabi, 2010). De Wereldbank suggereerde daarom een brede, geïntegreerde aanpak (World Bank 2005, 126-127),

"Breaking the vicious circle of drugs, warlords, and insecurity, which is so inimical to Afghanistan's state-building and reconstruction agenda, requires a multi-pronged approach. Drug control measures alone will not be effective. Thus the response to the drug economy must occur within a broader strategic framework including state building and improving security as well as curbing warlords, similar to the strategy for breaking out of the 'informal equilibrium'."

Dit is schematisch weergegeven in figuur 7.12.



Figuur 7.12: Informeel evenwicht

Bron: World Bank, Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty (Washington 2005), 127.

Uit figuur 7.12 blijkt hoezeer het nodig is om de informele economie aan te pakken, om op die manier de positie van de commandanten te breken. Dit stuit echter op veel praktische problemen en bezwaren omdat participatie erin voor een aanzienlijk aantal Afghanen een manier van overleven is (World Bank 2005, 127-130, Goodhand 2008, UNODOC 2010, 62-65). Het gaat echter niet alleen om het aanpakken van de corruptie maar ook, of beter vooral, om het opbouwen en versterken van een functionerend bestuursapparaat en een formele economie om in de behoefte aan basisveiligheid te kunnen voorzien. Veel voortgang bleek op dit punt niet bereikt te zijn toen de eerste ambtstermijn van Karzai afliep en Obama president werd: structurele veranderingen bleken noodzakelijk. Zowel Khalizad als Jalali merkten op, in de interviews die ik in maart 2011 in Washington met hen had, dat ze achteraf beseften dat "a golden opportunity was missed to sideline the commanders during the Bonn process".

7.8 Conclusie

Na de voltooiing van het Bonn-proces werd Afghanistan in toenemende mate een hybride staat, een illiberal democracy met repressieve, autocratische en democratische kenmerken. Van een ex-post legitimering van het Bonn-akkoord of het Bonn-proces was geen sprake. De president en de regering hadden weinig draagvlak en het draagvlak dat er was werd gaandeweg minder. De legitimiteit van de staat gaf, ondanks de vele verkiezingen, steeds meer te denken. Afghanistan werd een 'commandantendemocratie', waarvan de internationale gemeenschap zich grotendeels afzijdig hield. Grote groepen in de samenleving werden

buitengesloten, wat het verzuilde karakter van de Afghaanse staat en samenleving bevestigde. Margalit heeft op het gevaar hiervan gewezen, zie paragraaf 6.1.1. Hij onderstreepte het belang van redelijke compromissen tussen groepen om tot een rechtvaardige, fatsoenlijke en evenwichtige samenleving te komen waarin groepen respect voor elkaar tonen en niet vernederd worden. Individuele en maatschappelijke veiligheid ontbraken, waardoor er geen ordening en normering in de samenleving kon plaatsvinden. De functionele instellingen van de Afghaanse (rechts)staat bleken vaak niet meer dan een façade; voor zover ze zelfs niet de functie hadden de positie van de commandanten te legitimeren en te versterken. Steeds duidelijker werd dat, een 'golden opportunity' was gemist tijdens het Bonn-proces.

Het fundament voor de Afghaanse staat was zwak, verkiezingen waren mogelijk te vroeg gehouden en duidelijk was dat de Afghaanse staat voorlopig sterk afhankelijk bleef van de interveniënt. De realiteit in de samenleving en de institutionele voortgang in het staatsvormingsproces gingen steeds verder uit elkaar lopen. Afghanistan kende weliswaar een gekozen president, een regering, een parlement, provinciale raden en districtsraden, maar geen geweldsmonopolie, geen belastingmonopolie, geen basisveiligheid (waarin de staat voorzag) en geen functionerende lagere bestuursorganen. Van bestuur was amper sprake in de centralistisch georganiseerde staat. Capaciteit, kennis en organisatie waren problematisch.

Voor de Afghaanse regering was de aanwezigheid van de interveniënt cruciaal omdat zij zelf, naast ontoereikende technocratische kennis, onvoldoende middelen had haar gezag te laten gelden. Het kabinet ontbeerde legitimiteit omdat in de centraal georganiseerde, Afghaanse presidentiële democratie de ministers door de president werden benoemd en geen verantwoording aan het parlement hoefden af te leggen. Als gevolg beschikte het kabinet, in tegenstelling tot in een parlementaire democratie, niet over een direct van het parlement afgeleid kiezersmandaat en kon het parlement geen directe controle op het bestuurlijk beleid doen gelden. In het Afghaanse systeem namen de regering en het parlement, constitutioneel-rechtelijk, een zelfstandige positie ten opzichte van elkaar in. Beiden beschikten over eigen, in de grondwet geattribueerde, bevoegdheden die zij onafhankelijk van elkaar konden uitoefenen: bestuur door de regering, wetgeving door het parlement. Ministers waren verantwoording verschuldigd aan de president waardoor het parlement, in combinatie met het Single No Transferable Vote-systeem en het ontbreken van politieke partijen, buitenspel stond. En in de provincies zwaaiden door president Karzai geïnstalleerde gouverneurs autocratisch de scepter bij gebrek aan lagere bestuursorganen en democratie door de zwakke grondwettelijke positie van provinciale raden. De inkomsten van de staat waren zeer beperkt: van belastinginning was nauwelijks sprake. Er werden weinig diepte-investeringen in de Afghaanse economie gedaan – een gevolg van gebrek aan vertrouwen in de toekomst en onveiligheid. Afghanistan bleef een rentenierstaat; grote strategische en beleidswijzigingen waren nodig om dit te veranderen.

Voor de vestiging van het gewelds- en het belastingmonopolie en de transformatie van een informeel naar een formeel evenwicht in de Afghaanse staat en samenleving bleek het essentieel de macht van de commandanten te breken. Tijdens het Bonn-proces werd begon-

nen met de demobilisatie en ontwapening van de milities en parallel hieraan werd begonnen met het opzetten van de veiligheidsinstituties om het geweldsmonopolie te kunnen handhaven. Op papier leken de ontwapenings- en demobilisatieprogramma's geslaagd, de realiteit was echter dat geen oplossing werd gevonden voor de inname van de lichte wapens die direct de individuele en maatschappelijke (basis)veiligheid beïnvloedden. Ook de staat van de wapens die ingeleverd werden gaf te denken. Er waren aanwijzingen dat grote hoeveelheden wapens en munitie nog steeds voorhanden waren. Het structureel ontbreken van vertrouwen in de staat had grote gevolgen voor het staatsvormingsproces.

De crux in het versnelde staatsvormingsproces dat de interveniënt en de Afghaanse staat nastreefden, was het breken van het zichzelf versterkende proces van de handhaving van het informele evenwicht en het stimuleren van het formele evenwicht. Echter, aan de ene kant was de realiteit dat de staat nauwelijks in staat was in basisveiligheid te voorzien; aan de andere kant konden en mochten de meest verwerpelijke commandanten zich handhaven (en wisten ze zelfs delen van hun macht te legaliseren) en lukte het niet opposenten als de Taliban, het Haqqani-netwerk en de HiG te marginaliseren (en wonnen deze zelfs aan terrein en draagvlak). De situatie kreeg gaandeweg de eerste ambtsperiode van president Karzai het karakter van een Catch-22-situatie³⁸.

De pogingen die werden ondernomen om tot de basisveiligheid te komen – zoals met het opzetten, uitbouwen en implementeren van een verzoeningsproces, een ontwapeningsproces, het demobiliseren en re-integreren van milities en het opzetten van capabele veiligheidsinstituties – hadden slechts beperkt effect omdat het de Afghaanse staat op vele terreinen ontbrak aan kennis, middelen, structuur en vooral politieke wil om het gecreëerde momentum te benutten. De interveniënt had ook moeite met het uitvoeren en implementeren van de diverse programma's die de macht van de commandanten zouden moeten breken. De commandanten waren en bleven nodig in het kader van Enduring Freedom, zeker omdat Al Qa'ida allerm minst verslagen was en nog steeds als een vitale bedreiging van de Verenigde Staten werd gezien. Pas in 2004 begon ISAF zich met de PRT's over het land uit te spreiden, in de tweede helft 2006 was dit proces voltooid. Hoewel de PRT's symbool waren voor de betrokkenheid van de deelnemende landen bij de veiligheid, stabilisatie en wederopbouw van de Afghaanse staat, waren ze vooral een politieke daad. Terwijl de PRT's werden verondersteld grote impact te hebben op de veiligheid, de reconstructie en het opzetten van bestuur binnen de lagere overheid, ontbrak het in vele gevallen aan de wil en de moed om het zwakke en corrupte bestuur aan te pakken en duurzame ontwikkeling na te streven. De troepensturende landen konden hun nationale agenda's niet ondergeschikt maken aan de belangen van de Afghaanse staat en het Afghaanse staatsvormingsproces.

De commandanten hadden samen met de PRT's een gemeenschappelijk belang een zekere mate van rust na te streven. De commandanten wilden deze rust vooral gebruiken om hun

³⁸ Een Catch-22-situatie is een paradoxale, no-win situatie zonder uitweg waarbij men in een vicieuze cirkel terecht komt omdat twee acties verwezenlijkt dienen te worden die wederzijds afhankelijk zijn van de andere actie. De term is afkomstig van de roman Catch-22 van Joseph Heller (1961).

eigen (lokale) heerschappij en macht te waarborgen. De PRT's hadden belang bij rust om te voorkomen dat excessen met politieke gevolgen voor de eigen nationale politiek plaatsvonden. De motivatie van beide bij het streven naar rust druiste in tegen het wezen van staatsvorming c.q. frustreerde het streven het informele evenwicht in de staat te transformeren naar een formeel evenwicht. Het vertrouwen in de staat groeide hierdoor niet. Sterker nog, oppositionele groeperingen als de Taliban, het Haqqani-netwerk en de HiG buiten dit uit door het verwerpelijke gedrag aan de kaak te stellen en daarmee de hearts and minds van de bevolking te winnen. De interveniënt en de Afghaanse regering zouden de bakens moeten verzetten om het noodzakelijke vertrouwen en legitimiteit te krijgen. Het staatsvormingsproces kon momentum worden gegeven door de macht van de commandanten duurzaam te breken en te voorkomen dat in het machtsvacuüm dat daarbij lokaal zou kunnen ontstaan nieuwe commandanten opstonden of dat de insurgents het vacuüm exploiteerden – juist dan zouden de Afghaanse lagere overheid en bestuurders zich moeten laten gelden. Dat een gouden opportunity was gemist werd bevestigd toen president Karzai in 2007, op voorspraak van het parlement waarin veel commandanten vertegenwoordigd waren, algemene amnestie verleende voor alle misdrijven die voor december 2001 gepleegd waren. Daarmee had hij de Afghaanse rechtsstaat de formele mogelijkheid ontnomen vele grote commandanten op een legale manier buitenspel te zetten en van hun macht te ontdoen en de Afghaanse burgers in het reine te laten komen met hun verleden.

Al was er in de noordelijke helft van het land nog sprake van een redelijke vooruitgang, in de zuidelijke helft zakte de interveniënt steeds verder weg in een uitzichtloze situatie. Gaandeweg beseften de belangrijkste spelers dat afstemming en integratie van beleid noodzakelijk waren. Fundamentele keuzes moesten worden gemaakt. Met de komst van de regering-Obama in het Witte Huis, kwam ook de wil om de interventie in Afghanistan met het bijhorende staatsvormingsproces (alsnog) tot een succes te maken. Daarnaast waren in 2009 presidentsverkiezingen en in 2010 parlementsverkiezingen voorzien. Het geheel bood mogelijkheden en kansen voor fundamentele strategiewijzigingen.

