

State-building in Afghanistan

Promotor: Prof. Dr. SAUER Tom

Masterproef voorgelegd met het oog op het behalen
van de graad van Master na Master Internationale
Betrekkingen en Diplomatie

Koen WILLEMS

augustus 2010

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	i
LIJST MET AFKORTINGEN.....	iii
VOORWOORD	iv
INLEIDING	1
THEORETISCH KADER	3
HOOFDSTUK 1: Politiek regime en democratisering	6
1.1 Politiek regime.....	6
1.1.1 Richtlijnen inzake <i>state-building</i>	6
1.1.2 <i>Case study</i> Afghanistan	7
1.1.3 Conclusie.....	9
1.2 Democratisering	10
1.2.1 Richtlijnen inzake <i>state-building</i>	10
1.2.2 <i>Case study</i> Afghanistan	11
1.2.3 Conclusie.....	14
HOOFDSTUK 2 : Veiligheid en rechtszekerheid.....	16
2.1 Defensie	16
2.1.1 Richtlijnen inzake <i>state-building</i>	16
2.1.2 <i>Case study</i> Afghanistan	19
2.1.3 Conclusie.....	30
2.2 Politie	31
2.2.1 Richtlijnen inzake <i>state-building</i>	31
2.2.2 <i>Case study</i> Afghanistan	33
2.2.3 Conclusie.....	42
2.3 Justitie	44
2.3.1 Richtlijnen inzake <i>state-building</i>	44
2.3.2 <i>Case study</i> Afghanistan	47
2.3.3 Conclusie.....	53

HOOFDSTUK 3 : Publieke administratie en Openbare dienstverlening	55
3.1 Publieke administratie	55
3.1.1 Richtlijnen inzake <i>state-building</i>	55
3.1.2 <i>Case study</i> Afghanistan	56
3.1.3 Conclusie	60
3.2 Openbare dienstverlening	60
3.2.1 Richtlijnen inzake <i>state-building</i>	60
3.2.2 <i>Case study</i> Afghanistan	62
3.2.3 Conclusie	65
 BESLUIT	 66
 BIBLIOGRAFIE	 70
 BIJLAGEN.....	 76
Bijlage 1.....	76
Kaart van Afghanistan	76
Bijlage 2.....	77
Opdeling van de International Security Assistance Force (ISAF) per land (situatie juni 2010)	77
Bijlage 3.....	78
Voornaamste actieterreinen van de opstandelingen in Afghanistan ...	78
Bijlage 4.....	79
Spreiding van de veiligheidsincidenten in Afghanistan (situatie 2009)....	79
Bijlage 5.....	80
Evolutie van het aantal veiligheidsincidenten in Afghanistan (2003 – 2009)	80

LIJST MET AFKORTINGEN

ANA	Afghan National Army
ANAAC	Afghan National Army Air Corps
ANAP	Afghan National Auxiliary Police
ANCOP	Afghan National Civil Order Police
ANP	Afghan National Police
CSTC-A	Combined Security Transition Command – Afghanistan
CTC	Central Training Centre
ETT	Embedded Training Teams
EUPOL	European Police Mission
FDD	Focused District Development
IDLG	Independent Directorate of Lokal Governance
IJC	ISAF Joint command
INL	International Narcotics and Law Enforcement Affairs
IPCB	International Policing Coordination Board
ISAF	International Security and Assistance Force
KMTC	Kabul Military Training Centre
MIA	Ministry of Internal Affairs
MOD	Ministry of Defence
NTM-A	NATO Training Mission – Afghanistan
ODR	Ontwapening, demobilisatie en reïntegratie
OMLT	Operational Mentoring and Liaison Teams
ONSC	Office of National Security Council
PRR	Pay and Rank Reform
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan

VOORWOORD

Deze masterproef is geschreven in het kader van de master-na-master opleiding *Internationale Betrekkingen en Diplomatie* aan de Universiteit Antwerpen. In 2006 ben ik aan deze studie begonnen die in de loop van de jaren veel tijd en energie hebben gevegd; twee factoren die moeilijk te combineren zijn met een drukke professionele en persoonlijke agenda. Soms lukte dit, soms niet.

In deze periode heb ik als officier bij het Regiment Para Commando deelgenomen aan een aantal buitenlandse opdrachten. Gedurende mijn laatste opdracht, van november 2009 tot maart 2010, werd mijn eenheid ontplooid in Kaboel, Afghanistan in het kader van de ISAF-missie. Vier maanden aanwezigheid in dit land heeft mij geholpen een beeld te vormen van de situatie, waarbij ik mijn opgedane indrukken heb kunnen verwerken in mijn masterproef *State-building in Afghanistan*.

Een aantal mensen wil ik persoonlijk in dit voorwoord bedanken.

Allereerst mijn lieve vrouw Viktoria en ons zoontje Daniël die de afgelopen jaren iets minder tijd met hun echtgenoot en vader konden doorbrengen.

Tevens wil ik mijn moeder Elly bedanken die, als voormalig leerkracht, mijn masterproef kritisch heeft nagelezen.

Tenslotte een persoonlijk woord van dank aan mijn promotor, Prof. Dr. Sauer Tom, die mij het idee voor deze masterproef heeft aangereikt. Zijn advies en opmerkingen waren van groot belang en hebben mij in de juiste richting geleid tijdens het schrijven van mijn afstudeerwerk.

INLEIDING

Tijdens de winter geeft een zicht op Kaboel het beeld van een lang uitgestrekte stad, bedekt met een dikke, bruine nevel van vervuilde lucht en stof, waarbij de omliggende bergketens maar geleidelijk zichtbaar worden. In de stad wordt het straatbeeld getekend door opstoppingen, controleposten van Afghaanse veiligheidsdiensten en militaire konvoien van ISAF troepen. Algemene armoede wordt sporadisch onderbroken door het beeld van zwaarbewaakte villa's van de Afghaanse elite, terwijl grote militaire 'compounds' en door prikkeldraad en private veiligheidsagenten afgeschermden bedrijven en scholen het beeld aanvullen. Hoewel de veiligheidssituatie zeker verbeterd is sinds de val van het Taliban regime geeft Kaboel de indruk van een belaagde stad waar regelmatig aanslagen plaatsvinden.

Berichten over moeizame offensieven tegen Talibanbolwerken in het zuiden, stijgende slachtoffercijfers bij burgers en internationale troepen, deserterende Afghaanse politieagenten en frauduleuze presidentsverkiezingen lijken niet consistent met de inzet van de internationale gemeenschap in het land sinds 2001.

In de strategie(ën) van de internationale actoren is het concept *state-building* terug te vinden. *In welke mate komt de heropbouw van Afghanistan overeen met de theoretische vereisten van state-building?* Dit is de onderzoeksvraag waarrond deze masterproef is opgebouwd, waarbij de situatie in Afghanistan getoetst wordt aan de theorie van *state-building*.

Het theoretisch aspect is gebaseerd op verschillende academische werken die op basis van de studie van precedenten algemene en praktische richtlijnen formuleren in het kader van de uitvoering van *state-building* missies.

Hierbij worden via drie hoofdstukken de belangrijkste elementen van *state-building* besproken, in volgorde:

- Politiek regime en democratisering
- Veiligheid en rechtszekerheid: Defensie, Politie en Justitie
- Publieke administratie en openbare dienstverlening.

Per hoofdstuk worden deze theoretische richtlijnen vergeleken met de toestand in Afghanistan, zoals beschreven in documenten, rapporten, boeken en academische studies.

Een algemene conclusie probeert een antwoord te bieden op bovenstaande onderzoeksvraag.

THEORETISCH KADER

Mislukte Staten, of *failed states*, zijn niet langer in staat om basisfuncties, zoals bestuur, veiligheid en onderwijs, uit te voeren, wat meestal leidt tot geweld en extreme armoede in het land (Global Policy: 2010).

De studie aangaande *failed states* heeft geleid tot de ontwikkeling van verschillende theorieën die een antwoord willen bieden op de problemen waarmee dergelijke staten geconfronteerd worden. Begin jaren '90 lag de focus op *peacebuilding*. Een eerste theorie omtrent *peacebuilding*, gebaseerd op het Wilsonianisme/Idealisme en op de democratische vrede-theorie, gaf vorm aan de concepten *democratic peacebuilding* en *post-conflict peacebuilding*. Een andere theorie, gebaseerd op literatuur van humanitaire en religieuze hulpagentschappen, legde meer de nadruk op de rol van *civil society* wat tot uiting kwam in de concepten *bottom-up peacebuilding* en *grassroots peacebuilding* (Heathershaw, 2008: 617).

De aanslag van 9/11 bracht het probleem van *failed states* op de voorgrond in de definiëring van de Amerikaanse veiligheidsbelangen. De *2002 US National Security Strategy* identificeerde *failed states* als een bron van onveiligheid en terrorisme. De interesse binnen het internationale politieke domein stimuleert tot op vandaag de academische uitwerking van *state-building* theorieën. Deze zijn gebaseerd op het Realisme, waarbij vele advocaten voormalige criticasters zijn van het concept *democratic peacebuilding* (Heathershaw, 2008: 607-609).

State-building wordt gedefinieerd als een reeks activiteiten, uitgevoerd door nationale en/of internationale actoren, gericht op de heropbouw, hervorming of versterking van ontbrekende of slecht functionerende staatsinstellingen (Caplan, 2005). De hoofddoelstellingen van *state-building* zijn de verstrekking van veiligheid, het voorzien in rechtszekerheid, de levering van primaire goederen en diensten via

functionerende overheidsinstellingen en de creatie van politieke legitimiteit voor de (nieuwe) staatsinstellingen (Brinkerhoff, 2008).

In de literatuur vindt men verschillende uiteenlopende theoretische beschouwingen omtrent de criteria voor succes van een *state-building* missie. De rol van de betrokken staat wordt altijd aangebracht als een belangrijke factor, doch over de invloed van een internationale interventie zijn de meningen verdeeld.

Een eerste theoretische beschouwing over *state-building* bedeeft de internationale actoren een essentiële rol toe in het succes van een missie, waarbij meer ingezette middelen leiden tot betere resultaten. Deze visie heeft tegenwoordig ruime ingang gevonden en is terug te vinden in een aantal comparatieve studies (Doyle en Sambanis, 2000), (Paris, 2004), alsook in verschillende strategische documenten van belangrijke wereldspelers zoals de VN (United Nations Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004) en de VS (United States Government, 2010). In de Angelsaksische literatuur wordt de term *nation-building* vaak gebruikt om deze vorm van *state-building* aan te duiden. Het militaire aspect binnen dit proces wordt dikwijls aangeduid met de term *stability operations* (Heathershaw, 2008: 609).

Een tweede theoretische beschouwing ziet *state-building* als een essentieel intern, nationaal proces, waarbij de verandering of heropbouw van staatsstructuren tot stand komt als reactie op de relatie tussen staat en maatschappij. Externe actoren kunnen het *state-building* proces beïnvloeden, maar een te grote inmenging wordt beschouwd als contraproductief, onder het moto: minder is beter (ODI, 2007), (OECD, 2008).

Een derde beschouwing ligt hier tussenin en neemt aan dat een grote internationale inmenging in *state building* betere resultaten biedt in bepaalde beleidsdomeinen, maar slechtere resultaten in andere (Koehler en Zuercher, 2007).

Deze masterproef baseert zich op de eerst beschreven visie op *state-building* die uitgaat van het belang van de betrokken staat én van een externe interventie in de fysieke en institutionele heropbouw van een *failed state*. Verschillende studies hebben op basis van precedentes beleidsrichtlijnen opgesteld die moeten leiden tot een succesvol resultaat. Hierbij ligt de nadruk op de kerndomeinen van *state-building* (ODI, 2007: 26): politiek regime, democratisering, veiligheid, rechtszekerheid, publieke administratie en openbare dienstverlening.

HOOFDSTUK 1: Politiek regime en democratisering

1.1 Politiek regime

1.1.1 Richtlijnen inzake *state-building*

De heropbouw van een land wordt in belangrijke mate beïnvloed door de sterkte van het politiek regime, dat op zijn beurt het resultaat is van de manier waarop de grondwettelijke structuur de macht verdeelt binnen de staat en van de rol die de internationale actoren hierin spelen (Myerson, 2010: 6).

Mandaat

De aanwezigheid van een expliciet VN mandaat verhoogt de kans dat de *state-building* missie door de lokale bevolking als legitiem zal beschouwd worden (RAND Corporation, 2007: 139-140).

Grondwettelijke structuur en politieke machtsverdeling

Een succesvolle militaire interventie kan initieel rekenen op een bevolking die tijdelijk bereid is zich neer te leggen bij het beleid van buitenlandse actoren. Op langere termijn is een regime nodig dat gebaseerd is op de legitimiteit van een inheemse politieke elite in alle delen van het land. Indien een stabilisatiemissie in staat is om een politiek regime te creëren dat zelfstandig kan functioneren, is dit via haar binnenlandse leiders. Zij moeten netwerken van medestanders ontwikkelen die sterk genoeg zijn om het regime te verdedigen tegen hen die het systeem willen vernietigen (Myerson, 2010: 1-2). De VN is de beste bron van expertise voor de ontwikkeling van overgangs- en permanente politieke systemen (RAND Corporation, 2007: 209).

De meest prominente leiders die samenwerken met een stabiliseringsinterventie kunnen nationale politieke posities verwachten in het centrum van dit nieuwe regime. Zij hebben daarom baat bij een grondwettelijke structuur die de macht concentreert in het centrum. Ook interveniërende actoren vinden het dikwijls praktisch om te werken met een sterk nationaal gezag. Het resultaat van een dergelijke centralisatie kan echter leiden tot de politieke uitsluiting van andere (lokale) machtsfiguren, waardoor het verzet tegen het regime groeit en de afhankelijkheid aan buitenlandse actoren groter wordt. Een gedecentraliseerd systeem kan dit verhelpen door een brede klasse van lokale leiders binnen de verschillende gemeenschappen te laten delen in de (lokale) macht.

Het succes van een *state-building* missie kan dus afhangen van de gekozen grondwettelijke structuur, waarbij de machtsverdeling binnen het regime de legitimiteit van het regime bepaalt (Myerson, 2010: 2-4).

1.1.2 Case study Afghanistan

Mandaat

De VN Veiligheidsraad resolutie 1378 van 14 november 2001 en resolutie 1385 van 6 december 2001 vormen het mandaat voor de internationale inzet en de vorming van het huidige politieke systeem in Afghanistan. De centrale rol van de VN zorgde voor de nodige legitimiteit bij de verschillende betrokken partijen en de lokale bevolking om het *state-building* proces op te starten. Dit uitte zich in de ondertekening van de Bonn Overeenkomst die ondermeer voorzag in de oprichting van een interim-regering (onder Hamid Karzai) en in de opstelling van een nieuwe grondwet (CRS, 2010b: 10).

Grondwettelijke structuur en politieke machtsverdeling

In het kader van de creatie van een permanent grondwettelijk kader voor de Afghaanse staat werd onder leiding van de VN een eerste *loya jirga*¹ georganiseerd in juni 2002, waarbij 1550 gedelegeerden uit de 364 Afghaanse districten aanwezig waren. De uiteindelijke grondwet werd in januari 2004 aangenomen door de grondwettelijke *loya jirga* bestaande uit 502 Afghaanse afgevaardigden. De huidige grondwet is, uitgezonderd enkele aanpassingen, gelijkaardig aan de grondwet van 1968 dat voorzag in een presidentieel systeem met een verkozen president en een apart verkozen parlement en provinciale raden (CRS, 2010b: 10).

Het huidige politieke regime is sterk gecentraliseerd met uitgebreide verantwoordelijkheden voor de president die zowel staats- als regeringshoofd is. De regering bestaat verder uit twee vice-presidenten en 25 ministers. De zetel van de Afghaanse overheid is gevestigd in Kaboel, terwijl het land opgedeeld is in 34 provincies (EUISS, 2009: 18-19).

Het parlement is ondermeer verantwoordelijk voor de aanstelling van de ministers en heeft zich ontwikkeld tot een actief orgaan, waarin regelmatig oppositie wordt gevoerd tegen het gevoerde regeringsbeleid. Dit positief teken toont aan dat de nieuwe politieke structuren erkend en gebruikt worden door de vertegenwoordigers van de Afghaanse bevolking (CRS, 2010b: 12).

De provinciale raden hebben geen autonome beslissingsbevoegdheden en worden gecontroleerd door de centraal aangestelde provinciegouverneurs. Dit leidt tot een beperkte distributie van de macht naar het lokale niveau. Veel lokale leiders en hun aanhang hebben hierdoor weinig redenen om de staat te steunen, wat deels de chronische afhankelijkheid van het Afghaanse regime van de internationale donoren verklaart (Myerson, 2010: 3).

¹ *loya jirga* is een grote bijeenkomst in Afghanistan, oorspronkelijk van Pashtun stammen, maar later ook van andere etnische groepen.

De grootste weerstand tegen het huidige politieke systeem wordt gevormd door verschillende groepen van opstandelingen zoals de Taliban, Al Qaida, het Haqqani netwerk en Hizb-e-Islam van Gulbuddin Hikmatyar. Zij leveren strijd tegen de Afghaanse overheid en de internationale troepenmacht. De organisatie van een *peace jirga* in mei 2010 door de Afghaanse regering heeft de reconciliatie/integratie met deze opstandelingen op de politieke agenda geplaatst met als doel de steun voor het bestaande regime te vergroten en de veiligheidssituatie in het land te verbeteren. De uitkomst hiervan is onzeker met enerzijds opstandelingen die enigszins bereid lijken om te onderhandelen, zoals Hikmatyar, en anderzijds de Taliban die het huidige regime categorisch verwerpt en de instelling van een Islamitische grondwet en de invoering van de *sharia*² eist (CRS, 2010b: 37,84).

Ook binnen het politieke systeem streven bepaalde groepen naar een aanpassing van het bestaande regime. De belangrijkste oppositiegroep in het parlement, voornamelijk gedomineerd door Tadzjieken, wensen de politieke invloed van de Pashtun binnen de Afghaanse staat te limiteren door te ijveren voor meer autonomie voor de provincies. Ook hun afkeer tegen toekomstige vredesgesprekken met de (voornamelijk Pashtun) opstandelingen is gebaseerd op deze motivatie (CRS, 2010a: 3).

1.1.3 Conclusie

De leidende rol van de VN, de snelheid waarmee een interim-regering werd aangesteld en de betrokkenheid van de Afghanen in de opstelling van een nieuwe grondwet zijn belangrijke elementen die geleid hebben tot een succesvolle start van het Afghaanse *state-building* project.

Het politieke regime wordt gekenmerkt door de concentratie van macht in het centrum wat fricties veroorzaakt binnen het parlement en met lokale

² Sharia is het Arabische woord voor de islamitische wet.

gemeenschappen. Desondanks wordt het als voldoende legitiem beschouwd, waardoor de politieke strijd zich afspeelt binnen de voorziene staatsstructuren. Uitzondering hierop zijn de groeperingen die niet betrokken werden bij de Bonn Overeenkomst en die hun strijd verder zetten met gewapende middelen. Hun reïntegratie in het bestaande politieke systeem is weinig waarschijnlijk wegens ideologische verschillen, waardoor ze een bedreiging blijven vormen voor het huidige regime.

1.2 Democratisering

1.2.1 Richtlijnen inzake *state-building*

Een neutrale *state-building* interventie, waarbij de soevereiniteit van het betreffende land centraal staat (in tegenstelling tot buitenlandse belangen) opteert best voor de invoering van democratische mechanismen (Myerson, 2010: 3).

Partijen en verkiezingen

Vrije verkiezingen moeten instaan voor de interne (her)verdeling van de politieke macht, waarbij de angst voor een permanente uitsluiting van de macht wordt weggenomen en de kans op een gewelddadige machtsstrijd vermindert.

Partijen zijn daarbij nuttig in de organisatie van een politiek landschap. Enerzijds kan lokale democratie nationale partijen aanzetten om hun politiek netwerk uit te breiden over het hele land door de inclusie van lokale leiders. Anderzijds kan het risico van kleine onrepresentatieve groepen die de lokale politiek domineren teniet worden gedaan door de deelname van grote nationale partijen in de lokale democratie. Personen die bekend staan voor hun betrokkenheid bij gewelddadige en criminele

groeperingen moeten uitgesloten worden van het democratische proces (Myerson, 2010: 3-5).

Een belangrijk element in het democratische stelsel is de aanwezigheid van toegekende publieke middelen en macht op lokaal niveau, zodat lokale leiders hun competenties en visie kunnen tentoon spreiden en de bevolking op basis hiervan zijn electorale voorkeur kan uitspreken. Dit is essentieel voor de democratische ontwikkeling van een land, waarbij transparante systemen en instellingen vereist zijn die het beleid en de resultaten van politieke verkozenen doorlichten. Druk vanuit de internationale gemeenschap is meestal vereist om deze politieke verantwoording af te dwingen (Myerson, 2010: 5-6).

Civil society

De ontwikkeling van *civil society* versterkt het democratisch proces, omwille van de functies die ze vervult: zwakke of gemarginaliseerde bevolkingsgroepen een stem geven en de regering aansporen tot transparantie en beter bestuur. Financiële steun en een wettelijke basis zijn nodig om hun ontwikkeling te ondersteunen (RAND Corporation, 2007: 200-201).

Media

Vrije media spelen een belangrijke rol in de doorlichting van de politiek en de voorlichting van de bevolking (Myerson, 2010: 6).

1.2.2 Case study Afghanistan

Partijen en verkiezingen

De eerste presidentiële verkiezingen op 9 oktober 2004 hadden een hoge opkomst van 80 % van de bevolking. Karzai verstevigde daarbij zijn politieke positie als eerste democratisch verkozen Afghaanse president.

Verkiezingen voor het parlement en de provinciale raden vonden plaats op 18 september 2005 (EUISS, 2009: 18-19). Deze verkiezingen verliepen relatief vlot en correct. Doch bij de bevolking zorgden een aantal negatieve elementen voor ongenoegen. Zo werden heel wat kandidaten met banden met criminele of gewapende groeperingen niet gediskwalificeerd, ondanks het bestaan van een verkiezingswet die dat net beoogde (ICTJ, 2010: 22-25). Ook werd de vorming van partijen ontmoedigd, waardoor personen verkozen raakten die slechts steunden op een kleine achterban. Karzai's weigering om een nationale partij op te richten, zorgde ervoor dat hij geen nationaal netwerk van lokale politieke medestanders opbouwde (Myerson, 2010: 3).

De vorming van de partij 'Verenigd Front' in april 2007, de belangrijkste oppositiegroep tegen president Karzai die bestaat uit de politieke vertegenwoordigers van de voormalige Noordelijke Alliantie (Tadzijeken), ex-communisten en leden van de vroegere koninklijke familie, kan een aanzet zijn tot verandering van dit gegeven. Ook het ontstaan van een blok van hoger opgeleide 'onafhankelijken' binnen het parlement is misschien een teken van politieke organisatie en de aanzet tot meer politiek pluralisme (CRS, 2010b: 12).

Toch is de democratische oppositie, die geen banden heeft met (voormalige) gewapende groeperingen, onderontwikkeld door gebrek aan middelen en steun vanuit de internationale gemeenschap (Gross, 2010). Goede gemeenschapsleiders hebben weinig mogelijkheden om zich te profileren, aangezien veel internationale hulp geen rekening houdt met lokale initiatieven. De *warlords* en andere Afghaanse prominenten zijn wel betrokken bij ontwikkelingsprojecten en andere investeringen, omwille van hun positie binnen het overheidsapparaat, door hun rol van 'beschermheer' of door middel van obscure onderaannemingen. Deze financiële verrijking versterkt hun machtspositie binnen de maatschappij

en belemmert de democratische ontwikkeling van het land (Przedlacki, 2010).

De nationale politiek blijft daardoor gedomineerd door politieke en militaire leiders uit de voorbije oorlogsperiode en verkiezingen blijven gericht op het verwerven van etnische en geografische steun. Hierbij is er weinig aandacht voor vernieuwende politieke ideeën op nationaal niveau (CRS, 2010a, 2). Hoewel Karzai een aantal regionale krijgsheren heeft kunnen marginaliseren, steunt hij op anderen om controle te behouden in sommige regio's, vooral in niet-Pashtun gebieden in het noorden en het westen van het land (CRS, 2010b: 17). Dit is mede te wijten aan de Amerikaanse strategie die de prioriteit legt op veiligheid en stabiliteit en daarvoor lokale krijgsheren inschakelt in de strijd tegen de Taliban en Al Qaida (EUISS, 2009: 18-19).

Dit democratische deficit kwam ook tot uiting in de presidentsverkiezingen in augustus 2009, de eerste verkiezingen die zelfstandig door de Afghaanse overheid georganiseerd werden. Massale fraude ten voordele van Karzai kwam toen aan het licht met voorlopig weinig gevolgen voor het Afghaanse regime (Vendrell, 2010); terwijl slechts 44 % van de bevolking de laatste verkiezingen als eerlijk en correct beschouwen, prefereert 90 % het huidige regime boven enig ander alternatief (Brookings Institution, 2010: 44-46).

Civil society

Ondanks een gebrek aan steun van internationale instanties en de Afghaanse regering en ondanks de slechte veiligheidssituatie is er een heropleving van *civil society* organisaties in Afghanistan (Winter, 2010). Zo ontstaan gemeenschapsraden, vrouwenorganisaties, religieuze netwerken, beroepsverenigingen en traditionele *shuras*³ en jirgas die steeds zichtbaarder worden en soms in staat zijn om politieke invloed uit te oefenen. Hun strijd voor verandering en voor een beter beleid gaat

³ *Shura* is een Arabisch woord voor een raadgevend of beslissingsorgaan.

vaak in tegen de belangen van machtsfiguren binnen de Afghaanse samenleving die de verdere ontwikkeling van civiele organisaties tegengaan (EPS, 2010). Om een grotere impact te hebben op de ontwikkelingen binnen de maatschappij is betere samenwerking nodig en moeten de civiele organisaties meer van zich laten horen via de media en via internationale kanalen (Vendrell, 2010).

Media

In Afghanistan hebben de media een lange geschiedenis en worden ze door de bevolking erkend als een belangrijk en machtig medium. Sinds de val van het Taliban regime zijn talrijke vrije radio- en televisiestations en krantenuitgeverijen opgericht. De vrije media kaarten slecht beleid en corruptie aan en hebben door hun populariteit een groter afschrikkend effect op Afghaanse beleidslieden dan justitie. Ze doorbreken ook taboe's door bvb. vrouwen aan het woord te laten. Kranten bereiken daarbij vooral de (beperkte) geschoolde bevolking en de televisieontvangst is gelimiteerd tot de stedelijke gebieden. De radio is daardoor de belangrijkste bron van informatie in het land.

Problematisch is het misbruik van bepaalde media door groepen om desinformatie en angst te verspreiden onder de bevolking (Mosazai, 2010). Ook is er een groeiende tendens van intimidatie en arrestaties van journalisten die kritiek uiten op de centrale overheid of op lokale leiders (CRS, 2010b: 20).

1.2.3 Conclusie

Ondanks de invoering van formele democratie beschikt Afghanistan eerder over een representatief politiek systeem. Het ontbreken van echte politieke partijen leidt ertoe dat verkiezingen niet gewonnen worden op basis van partijprogramma's die gericht zijn op het welzijn van de volledige natie, maar via allianties op basis van patronage en etnische

banden. Traditionele regionale politieke en militaire kopstukken spelen hierin een leidinggevende rol, waarbij niet zelden banden bestaan met gewapende en criminele groeperingen.

De vrije media en *civil society* organisaties, die op basis van private initiatieven ontstaan zijn in Afghanistan, streven naar meer politiek pluralisme en zijn verantwoordelijk voor een groeiende politieke bewustwording onder de bevolking. Desondanks blijft hun rol minimaal door het gebrek aan interesse vanuit de internationale gemeenschap, door een tekort aan lokale middelen en door de bestaande machtsstructuren in het land die een alternatieve, meer democratische vertegenwoordiging bemoeilijken. Ondanks dit democratisch deficit wordt het huidige regime als legitiem aanvaard door de Afghaanse bevolking.

HOOFDSTUK 2 : Veiligheid en rechtszekerheid

2.1 Defensie

2.1.1 Richtlijnen inzake *state-building*

De eerste prioriteit bij elke *state-building* missie is het garanderen van een minimum aan veiligheid. Succes in het volbrengen van deze doelstelling is noodzakelijk om de steun van de lokale bevolking te verwerven en om de civiele *state-building* componenten de mogelijkheid te geven hun taken uit te voeren. Een multinationaal karakter kan de operatie hierbij meer internationale legitimiteit verlenen (PSOI, 2009: 41).

Een doeltreffend militair apparaat is vereist om weerstand te bieden aan zware externe en interne bedreigingen, in samenwerking met andere instellingen zoals politie, gerecht, enz.. Daar waar de initiële fase van een militaire interventie meestal vlot verloopt, is de stabiliserings- en reconstructiefase dikwijls kostelijk, zowel in tijd als in het aantal slachtoffers. De opbouw van een lokaal defensieapparaat is hierbij nuttig om de lasten van een interventiemacht te verlichten en een graduele terugtrekking mogelijk te maken (RAND Corporation, 2007: 19-45).

Internationale actoren

Internationale interventies kunnen profiteren van een zogenaamd *golden hour*. Dit is de initiële periode na een interventie, wanneer de bevolking nog overweldigd is door de gebeurtenissen, opgelucht is over de beëindiging van de gevechten, maar tegelijkertijd onzeker is over de toekomst. In deze fase kunnen interveniërende autoriteiten een hoge mate van samenwerking verwachten van de lokale bevolking, welke zal verminderen met de tijd. De internationale troepenmacht moet daarom op

een gecoördineerde manier en met voldoende middelen tussenkomen om haar autoriteit te consolideren en de invloed van opstandige lokale of transnationale elementen te marginaliseren.

Stabiliseringsopdrachten beslaan doorgaans een lange periode en vereisen een groot aantal troepen om bestendige resultaten te kunnen boeken op het vlak van veiligheid en stabiliteit, en meer specifiek in de uitbouw van een duurzaam lokaal veiligheidsapparaat (RAND Corporation, 2007: 25,31,38).

Institutionele hervorming

Een verenigd en betrouwbaar nationaal leger is een belangrijk element om de stabiliteit te verzekeren in zwakke staten. Verdeeldheid en een gebrek aan overheidscontrole kunnen leiden tot de verspreiding van de (gewapende) macht over verschillende interne en externe actoren, met de ineensstorting van de staat als risico (International Crisis Group, 2010: 1, 22).

Organisatie

Een militaire macht moet voldoen aan de veiligheidsnoden van het betrokken land, maar moet financieel draagbaar zijn, ook op langere termijn. Precedenten lijken aan te tonen dat een stabiliseringsopdracht met strijdende partijen gemiddeld 13 soldaten / 1000 inwoners vereisen om de veiligheidssituatie onder controle te krijgen. Dit is natuurlijk geen wet, maar toont wel aan dat er veel middelen nodig zijn om tot een bevredigende veiligheidssituatie te komen. Een hoger troepenaantal correleert over het algemeen met een grotere veiligheid en een lager aantal slachtoffers.

Dikwijls is het getroffen land niet in staat om zelf haar eigen veiligheidsapparaat te onderhouden. Deze rol moet opgenomen worden door de interveniërende autoriteiten, zolang de eigen staat niet zelfbedruipend is en de veiligheidssituatie verbetert. Indien ze dit niet

doet, wordt het opgebouwde lokale veiligheidsapparaat zelf een bron van onrust en onveiligheid met als eventueel gevolg de hernieuwing van het conflict (RAND Corporation, 2007: 22-41).

Opdrachten

Het doel van stabiliseringsoperaties is overheden in staat te stellen om veiligheid en essentiële diensten te leveren aan hun bevolking en subversieve elementen te scheiden van hun steunbasis. Publieke veiligheid is belangrijk om de steun en samenwerking van de bevolking te verkrijgen, en de steun van de bevolking is essentieel om deze veiligheid te bestendigen; of in de woorden van Mao Tse-tung '*the richest source of power to wage war lies in the masses of the people*' (RAND Corporation, 2007: 20).

Demobilisatie, rekrutering en doorlichting

In *failed states* moet het nationaal leger dikwijls volledig heropgebouwd worden. Na een burgeroorlog maken ontwapening, demobilisering en reïntegratie (ODR) hier integraal deel van uit. Een succesvolle ODR van gewapende strijders is afhankelijk van de steun en medewerking van de lokale politieke en militaire leiders. De internationale troepenmacht kan hierbij de medewerking van de verschillende partijen stimuleren door beloningen of dreigementen.

Wanneer voormalige strijders gereïntegreerd worden in het nieuwe veiligheidsapparaat is doorlichting noodzakelijk, waarbij begane schendingen van mensenrechten, corruptie en onbekwaamheid moeten leiden tot uitsluiting (RAND Corporation, 2007: 28-34). De uiteindelijke etnische samenstelling moet in balans zijn om de legitimiteit van de instelling te verzekeren (PSOI, 2009: 56). Voor personeel dat naar de maatschappij geheroriënteerd wordt, moet opleiding en werk voorzien worden of land ter beschikking gesteld worden (RAND Corporation, 2007: 29).

Training

De kwaliteit van een militair apparaat is minstens zo belangrijk als de kwantiteit (RAND Corporation, 2007: 22).

2.1.2 Case study Afghanistan

Afghanistan is een land dat reeds decennia geteisterd wordt door oorlog en burgeroorlog. Algemene onveiligheid zorgde voor een constante bedreiging voor de bevolking en leidde tot de ineenstorting van Afghanistan als staat (International Crisis Group, 2010: 1).

Internationale actoren

De situatie in Afghanistan wijzigde grondig na de Amerikaanse militaire interventie in 2001 in het kader van de *War on Terror*. De nadruk van de VS lag initieel op operatie *Enduring Freedom* in de Pashtun gordel, terwijl het actieterrain van de NAVO met de *International Security and Assistance Force* (ISAF) tot in 2003 beperkt bleef tot Kaboel.⁴ Grote delen van het land vielen hierdoor jarenlang buiten enige overheidscontrole, wat de Taliban de ruimte en tijd gaf om zich te hergroeperen.

De focus van de internationale coalitie verschoof geleidelijk van *counter-terrorism* naar *counter-insurgency* en *state building* (International Crisis Group, 2010: 1-7). De NAVO breidde daarbij gelijktijdig in verschillende stadia, van 2004 tot 2006, haar aanwezigheid uit tot het volledige Afghaanse grondgebied (ISAF, 2010). Toen de VS en de NAVO in 2005 de beslissing namen om meer middelen toe te kennen voor de verbetering van de Afghaanse veiligheidssituatie, werd het *Combined Security Transition Command – Afghanistan* (CSTC-A) opgericht, waarbij de VS het

⁴ Resolutie 1386 van de VN Veiligheidsraad (20 december 2001) vormt het mandaat voor de ISAF missie (CRS, 2010: 10).

gros van de militaire middelen bleef leveren (International Crisis Group, 2010: 1-7).

In 2009 identificeerde generaal Stanley McChrystal, de toenmalige ISAF bevelhebber, de onderfinanciering van het Afghaanse veiligheidsapparaat en de ondermaatse samenwerking als de hoofdobstakels voor een succesvolle *population-centric counterinsurgency* campagne (McChrystal, 2009). Om tot een efficiëntere samenwerking te komen op het vlak van opleiding van lokale troepen werd daarom in april 2009 de *NATO Training Mission – Afghanistan* (NTM-A) opgericht, ressorterend onder het CSTC-A. Parallel werd het *ISAF Joint Command* (IJC) opgericht dat moet leiden tot betere samenwerking en opvolging van alle (VS en ISAF) operationele activiteiten en moet zorgen voor een beter strategisch overzicht op de ontwikkeling van het Afghaanse veiligheidsapparaat (International Crisis Group, 2010: 8).

De creatie van een sterk Afghaans defensieapparaat dat in staat is om autonoom de veiligheid in het land te garanderen, vormt de beoogde eindstaat van de militaire NAVO/VS-missie en is een vereiste om over te gaan tot een verantwoorde exit-strategie. De financiële middelen die hierin geïnvesteerd worden (vooral door de VS) zijn sterk toegenomen. Het Amerikaanse budget voor de opbouw van de Afghaanse veiligheidsdiensten bedraagt 11,6 miljard US dollar voor het fiscaal jaar 2011, een cijfer dat 200 keer hoger ligt dan het budget in 2002 (SIGAR, 2010: 158,159). De oprichting van het *NATO-ANA Trust Fund* in 2007 kadert ook in de financiële ondersteuning van het *Afghan National Army* (ANA) (NATO, 2009: 1). De bereidheid van de internationale gemeenschap om het Afghaanse leger op lange termijn te blijven steunen, is echter niet gegarandeerd, aangezien de nationale bijdrages jaarlijks toegekend worden (International Crisis Group, 2010: 16, 21).

Vooralsnog blijft ISAF met 102.500 manschappen *in the lead* bij de uitvoering van de stabilisatieopdracht in Afghanistan ⁵ (ISAF, 2010: 3). De strijd tegen de opstandelingen verloopt daarbij moeizaam, met een jaarlijkse stijging van het aantal slachtoffers. President Obama heeft de gedeeltelijke terugtrekking van Amerikaanse gevechtstroepen aangekondigd vanaf juli 2011, waarbij verwacht wordt dat andere landen zullen volgen (International Crisis Group, 2010: 23).

Aangezien heel wat *mullahs*⁶, en met hen een belangrijk deel van de Afghaanse bevolking, steeds meer gekant zijn tegen de aanwezigheid van buitenlandse troepen, kan een minder nadrukkelijke militaire aanwezigheid van ISAF een stabiliserend effect hebben in het land. Dit geldt op voorwaarde dat het ANA in staat is om de veiligheidstaken over te nemen (Borchgrevinck, Suhrke, 2008: 17).

Institutionele hervorming

Het Afghaanse defensieapparaat is het militair werktuig van de staat, maar ook een politiek machtsmiddel binnen de staat. De leiding wordt verzekerd via drie instellingen: het *Office of National Security Council* (ONSC), het Ministerie van Defensie (MOD) en de legerstaf. Het ONSC is de Afghaanse nationale veiligheidsraad die in de toekomst, wanneer het land de leiding van de stabilisatiemissie zal overnemen van de NAVO, de krijtlijnen van de veiligheidsstrategie moet vastleggen. Wegens een tekort aan getraind en bekwaam personeel en door gebrek aan steun vanuit de Afghaanse politiek en van internationale sponsors is deze nog niet in staat gebleken om adequaat te functioneren.

⁵ Met dit troepenaantal zit ISAF voorlopig aan haar hoogste cijfer sinds het begin van het conflict met 3,6 ISAF militairen / 1000 inwoners. Dit is een sterke stijging sinds 2002 (1 ISAF militair / 1000 inwoners), maar in vergelijking met andere stabiliseringsopdrachten is het nog vrij bescheiden (Max aantal internationale militairen / 1000 inwoners): Irak: 7, Bosnië: 19, Kosovo: 20.

⁶ Een *mullah* is een islamitische geestelijke.

Het Afghaanse MOD en de legerstaf hebben de directe leiding over het ANA. Politieke fractionering binnen de legerleiding vormt een potentieel gevaar voor de eenheid binnen het Afghaanse defensieapparaat en voor de stabiliteit van het land.⁷ De vier belangrijkste strekkingen zijn gebaseerd op de etnische onderverdeling in het land met Tadzjiken⁸, Pashtuns⁹, Oezbeken¹⁰ en Hazara¹¹. De huidige tweestrijd tussen generaal Bismillah Khan Mohammadi, stafchef van het ANA, en defensieminister Abdul Rahim Wardak vormt de markantste breuklijn binnen het ANA. Tot dusver is president Karzai in staat gebleken om de verschillende fracties tegen elkaar uit te balanceren en de eenheid te behouden (International Crisis Group, 2010: 1-25).

Gebrek aan wettelijke reglementeringen zorgt tevens voor onduidelijkheid inzake de afbakening van beleidsdomeinen binnen de afdelingen van het MOD en de legerstaf. Dit bemoeilijkt efficiënt beheer en organisatie en laat de deur open voor misbruik en corruptie. Interne controle- en bestraffingsmechanismen bestaan, maar constante beïnvloeding vanuit

⁷ Van 1965 tot 1978 zorgden structurele tekortkomingen en een interne machtsstrijd ook al voor een verzwakking van het Afghaanse leger. Militaire fracties binnen het defensieapparaat waren toen de fundamentele oorzaak voor het geleidelijke verlies van het staatsmonopolie op het gebruik van geweld wat uiteindelijk leidde tot de implosie van het Afghaanse leger in 1980.

⁸ De Tadzjiek fractie is gelieerd aan Bismillah Khan, de huidige stafchef. Bismillah Khan's netwerk is veruit het grootste en omvat 6 van de 11 brigadecommandanten en 12 van de 46 bataljonscommandanten.

⁹ De Pashtun fractie is verbonden aan defensieminister Wardak of geaffilieerd met de *Mahaz-e Milliy-e Islami Afghanistan* (Nationaal Islamitisch Front van Afghanistan), een voornamelijk Pashtun-gedomineerde, conservatieve groepering die deel uitmaakte van de moedjahedien en later van de Noordelijke Alliantie.

¹⁰ De Oezbeekse fractie is gelinkt aan Hamayoun Fauzi, vice-directeur voor personeel en opleiding binnen het MOD.

¹¹ De Hazara fractie is gelieerd aan Baz Mohammad Jawhari, vice-directeur voor materieel en technologie binnen het MOD.

verschillende politieke fracties zorgt voor een inconsistente toepassing van de rechtspraak.¹²

Wetgevende voorstellen vanuit het parlement om deze problemen aan te pakken, verzanden systematisch in politieke manoeuvres. Hierdoor is er sinds 2003 geen noemenswaardige vooruitgang geboekt op dit vlak (International Crisis Group, 2010: 1-14).

Organisatie

Het ANA is momenteel één van de zeldzame succesvolle projecten in de moeizame heropbouw van Afghanistan. Ondanks de jarenlange verwaarlozing t.g.v. de initiële *light footprint* aanpak en de botsende commandostructuren van ISAF, de VS troepenmacht en het Afghaanse MOD, is het ANA uitgegroeid tot een 115.000 man sterke organisatie. Tegen eind oktober 2010 moet dit uitgebreid worden naar 134.000 militairen, met een voorlopig maximum van 171.600 man in 2011. Er is zelfs sprake om dit getal op te trekken tot 240.000 tegen het jaar 2014 (International Crisis Group, 2010: 1-2,16). In vergelijking met nationale legers van andere conflictlanden ligt dit laatste cijfer aan de hoge kant¹³ (RAND Corporation, 2007: 38). Indien men echter de optelsom maakt van de totale VS, ISAF en ANA strijdmacht (situatie 2010) komt men op 8 soldaten per duizend inwoners¹⁴ (Brookings Institution, 2010: 5-6),

¹² De discipline binnen het ANA is wettelijk gebaseerd op de *Uniform Code of Military Justice* van 2008. Er is echter weinig bewijs dat straffen regelmatig en eerlijk worden opgelegd.

¹³ De grootte van nationaal legers vijf jaar na de start van een stabiliseringsopdracht (in aantal soldaten per 1000 inwoners): Sierra Leone: 2,3 - Irak: 3,7 - El Salvador: 5,4 - Cambodja: 7,7.

Vergelijk dit met de grootte van het ANA: in 2006 (vijf jaar na de start van de interventie): 1,0 - in 2010: 4,0 - in 2011: 6,0 - voorzien in 2014: 8,5.

¹⁴ Situatie van het ANA in 2010: 134.000 manschappen,
Situatie van ISAF in 2010: 102500 manschappen,

hetgeen ver aflight van de theoretische 13 soldaten per duizend inwoners die men terugvindt in andere *case studies* (RAND Corporation, 2007: 41). Hoewel de situatie in elk conflictgebied varieert en troepenaantallen maar een beperkte indicatie zijn van de capaciteit van een militair apparaat, lijkt men te kunnen stellen dat de huidige militaire inzet niet exorbitant groot is voor een land als Afghanistan met een bevolking van 33,6 miljoen inwoners.

Het is echter moeilijk om een correct zicht te krijgen op het effectieve aantal ANA manschappen. Dit ligt lager dan de officiële cijfers omdat lokale commandanten het personeelsbestand van hun eenheid artificieel hoog houden om extra lonen te kunnen innen van de overheid (International Crisis Group, 2010: 2).

De uitgebreide Afghaanse troepenmacht wordt momenteel geleid door een *top heavy* commandostructuur. De beperkte delegering van verantwoordelijkheden naar de legerstaf, korpsen, bataljons en compagnies beperkt daarbij de operationele capaciteit van het ANA. Dit restant uit de vroegere overgecentraliseerde Sovjet-structuur lijkt echter doelbewust in stand gehouden te worden door Afghaanse machthebbers die hierin een mogelijkheid zien om maximaal controle uit te oefenen binnen het leger (International Crisis Group, 2010: 1-2).

De organisatie binnen het ANA heeft verder te kampen met een gebrek aan operationele transportcapaciteit wat noodzakelijk is om de mobiliteit en de bevoorrading van het groeiende Afghaanse leger te waarborgen. Het *Afghan National Army Air Corps* (ANAAC) wat hiervoor moet instaan, is te beperkt in omvang en een uitbreiding van het aantal heli's en vliegtuigen lijkt moeilijk omwille van de financiële implicaties op lange termijn.

Situatie in 2010 van Amerikaanse eenheden in Afghanistan die niet onder het ISAF commando vallen: 31.500 militairen.

Ook het tekort aan infrastructuur¹⁵ en de zwakke logistieke capaciteit vormen een probleem dat groter wordt naarmate de structuur van het ANA uitbreidt (International Crisis Group, 2010: 22).

President Karzai verklaarde in zijn inauguratiespeech van 21 januari 2010 dat het ANA in de komende vijf jaar moet uitgroeien tot een onafhankelijk en zelfvoorzienend leger. Hoe de bestaande tekortkomingen tegen deze termijn zullen opgelost raken, is vooralsnog onduidelijk. Zeker gezien de geleidelijke terugtrekking van de internationale troepenmacht in 2011 van start gaat (International Crisis Group, 2010: 15).

Opdrachten

Het wettelijke kader voor de oprichting, het beheer en de taken van het ANA bestaat uit een reeks van wetten, overeenkomsten en beleidsrichtlijnen. De grondwet van 2004 blijft vaag over de status van het leger en laat de invulling van haar rol binnen de staat open voor interpretatie ¹⁶ (International Crisis Group, 2010: 13).

Alhoewel het ANA officieel *in the lead* is voor meer dan 50% van de uitgevoerde veiligheidsopdrachten ligt de verantwoordelijkheid voor de interne veiligheid bij de militaire missie van de internationale gemeenschap. De Afghaanse inbreng bestaat voornamelijk uit minder complexe taken, zoals het uitvoeren van patrouilles en het bemannen van controleposten. Operaties op bataljon- en brigadeniveau worden uitgevoerd met belangrijke ondersteuning van ISAF. Zo werd operatie

¹⁵ De constructie van infrastructuur loopt vertraging op waardoor in 2010 slechts 40% van de voorziene militaire basissen gebouwd waren.

¹⁶ Artikel 55, Hoofdstuk 2, Sectie 34 stelt: 'De verdediging van de staat is de verantwoordelijkheid van alle Afghaanse burgers. Militaire aangelegenheden worden geregeld door de wet.' Artikel 64, Hoofdstuk 3, Sectie 5 duidt de president aan als opperbevelhebber van het leger.

Moshtarak in februari 2010 in de provincie Helmand, waaraan het ANA met een voorlopig maximum aan middelen deelnam (2000 man), geleid door ISAF dat met 10.000 troepen de hoofdkrachteninspanning voor de operatie leverde (International Crisis Group, 2010: 21).

Militaire acties lijken ook maar een tijdelijk effect te hebben op de veiligheidssituatie binnen een bepaald gebied. ISAF en ANA winnen conventionele gevechten op opstandelingen en voorzien daarmee in de eerste fase van de *clear, hold, build*-strategie.¹⁷ Het zijn de lokale politie en overheidsdiensten die in de laatste twee fasen moeten voorzien. De gebrekkige capaciteit van deze instellingen en doordat rebellengroeperingen zich onder druk tijdelijk naar minder volatiele regio's verplaatsen of onderduiken in de maatschappij maakt het moeilijk om de rebellen te isoleren van de bevolking. Het uitblijven van publieke veiligheid heeft daarbij een ondermijnend effect op de publieke steun aan de overheid (RUSI en PRI, 2009: 16) (CSIS, 2010: 117-121).

Demobilisatie, rekrutering en doorlichting

De oprichting van een Afghaans nationaal leger ging gepaard met een ontwapenings-, demobilisatie en reïntegratie programma onder VN mandaat. De ontwapening van 100.000 militieleden werd initieel tegengewerkt door defensie-minister Fahim die de greep van de *Shuray-e Nazar*¹⁸ op het Afghaanse militaire apparaat probeerde te behouden. De benoeming van bepaalde militie-leiders¹⁹ (zonder noemenswaardige doorlichting) op belangrijke posities binnen het Afghaanse

¹⁷ *Clear – hold – build* vormt de kern van de huidige militaire strategie.

¹⁸ De *Shuray-e Nazar* was tijdens de burgeroorlog het militaire coördinatieorgaan van Ahmed Shah Massoud, commandant van de Noordelijke Alliantie. Tegenwoordig leeft de *Shuray-e Nazar* verder als een officieus netwerk van voornamelijk etnische Tadzjiek militaire en politieke leiders.

¹⁹ 90% van de generaals die benoemd werden in het nieuwe Afghaanse leger waren afkomstig uit de door Tadzjiek gedomineerde Panjshir vallei.

veiligheidsapparaat bleek nodig om deze tegenstand weg te nemen, maar leidde tot een oververtegenwoordiging van etnische Tadzjiken²⁰ binnen het nieuw gevormde 70.000 man sterke leger. Dit gebrek aan representativiteit bemoeilijkt ook het winnen van de *hearts and minds*, vooral onder de bevolking in de zuidelijke provincies.²¹

Militieleden die niet werden geïntegreerd, konden nauwelijks rekenen op steunmaatregelen van de overheid en bleven hierdoor afhankelijk van lokale leiders (International Crisis Group, 2010: 6,20).

Door de constante groei van het ANA en het hoge verloop van personeel²² worden permanent nieuwe rekruten gezocht. Zij worden gescreend op hun achtergrond, competenties en medisch profiel.²³ Recente loonsverhogingen hebben het rekruteringsprobleem deels opgelost, maar desondanks heeft men niet de luxe om zeer kritisch te selecteren. Zo vormen ongeletterdheid en drugsgebruik²⁴ in de praktijk niet altijd tot uitsluiting van indiensttreding. Een oplossing die soms wordt aangedragen om het personeelstekort tegen te gaan, is de invoering van de algemene dienstplicht. Deze optie wordt voorlopig niet door de regering overwogen, aangezien dit in het verleden aanzet heeft gegeven tot massale opstanden (International Crisis Group, 2010: 2-19).

²⁰ De huidige etnische verdeling binnen het ANA t.o.v hun vertegenwoordiging binnen de bevolking: Pashtun: 42,6% t.o.v. 42%, Tadzjiken: 40,98% t.o.v. 27%, Hazara: 7,68%, t.o.v. 9%, Oezbeken: 4,05% t.o.v. 9%, andere minderheden (Aimak, Turkmenen, Baluchen, e.a.): 4,68% t.o.v. 13%.

²¹ Bijvoorbeeld in Zabul, een provincie waar 95 % van de bevolking Pashtun is, is een ANA eenheid ontplooid waarvan 70 % van de officieren etnische Tadzjiken zijn.

²² Redenen van verloop zijn desertie, onwettige afwezigheid, beëindiging van contract, oplopen van verwondingen en sterfgevallen.

²³ Elke rekrut moet twee geschreven referenties voorleggen, een biometrische scanning en een medisch onderzoek ondergaan, getest worden op opiumgebruik en sporttesten afleggen.

²⁴ Afhankelijk van de regio, gebruikt 20 tot 80% van de ANA soldaten opium.

Training

Na een aantal mislukkingen in het initiële opleidingsproject voor het Afghaanse leger werd in september 2003 beslist om het ANA terug vanaf de grond op te bouwen. Een substantiële verhoging van de internationale trainingscapaciteit kwam er vanaf 2005, waarbij *Operational Mentoring and Liaison Teams*²⁵ werden opgericht als aanvulling op de bestaande *Embedded Training Teams*²⁶. Desondanks zijn er momenteel te weinig internationale trainers om alle Afghaanse eenheden te trainen en op te volgen ²⁷ (International Crisis Group, 2010: 8).

Het *Kabul Military Training Centre* (KMTC)²⁸ en een aantal regionale trainingscentra vormen de spil in de basisopleiding van de Afghaanse soldaten. Iedere rekrut ondergaat de *Basic Warrior Training* van acht weken waarin 84 % slaagt. Aansluitend volgt 30 % van de rekruten een *Advanced Combat Training* programma, waar ze gedurende vijf weken een specialisatie krijgen in artillerie, genie, transmissie, transport of logistiek. Na hun individuele vorming worden de soldaten ingedeeld in eenheden waar ze vijf weken lang getraind worden op eenheidsniveau (International Crisis Group, 2010: 9,18). Het opleidingsniveau is vrij degelijk, hoewel de

²⁵ *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLT) zijn militaire trainingscellen van ISAF die vanaf 2005 worden ingezet met als doel ANA bataljons op te leiden en te begeleiden op het terrein.

²⁶ *Embedded Training Teams* (ETT) zijn Amerikaanse militaire trainingscellen die vanaf 2003 worden ingezet in de training en opvolging van ANA en ANP eenheden.

²⁷ Volgens NTM-A gegevens waren in januari 2010 slechts 1731 OMLT-trainers actief in Afghanistan van de vereiste 4235 plaatsen die voorzien zijn om de uitbreiding van het ANA naar 134.000 troepen te bewerkstelligen; een tekort dus van 2504 trainers. ETT's zaten in mei 2009 op 2097 ingevulde functies van de voorziene 5688.

²⁸ De capaciteit van het KMTC is berekend op 8000 recruten, maar door de snelle uitbreiding van het ANA waren in januari 2010 reeds 14.000 recruten aanwezig.

snelle expansie van het ANA steeds meer drukt op de kwaliteit van de eenheden^{29 30} (Brookings Institution, 2010: 22).

De meeste opleidingen zijn gericht op infanterietaken en gevechtsoperaties, wat maakt dat de opbouw van een logistieke capaciteit verwaarloosd wordt. Wijdverbreid analfabetisme (70%) en wiskundige onkundigheid maken het ook moeilijk om geschikte kandidaten te vinden voor administratieve en beheersfuncties. Pas in 2007 werd het tekort aan logistieke capaciteit aangekaart door logistieke adviseurs toe te voegen aan het MOD en door de aanzet te geven aan alfabetiseringscampagnes binnen het ANA. Desondanks blijft het ANA afhankelijk van internationale troepen op het vlak van bevoorrading, herstellingswerken en transport (International Crisis Group, 2010: 9,18).

De opleiding van piloten en luchtvaarttechnici verloopt afzonderlijk en kampt met het probleem dat de meeste studenten niet beschikken over de vereiste kennis van het Engels. Taallessen worden voorzien, maar leiden tot een sterke vertraging in het opleidingstraject³¹ (International Crisis Group, 2010: 22).

Tot recent werd ook te weinig aandacht geschonken aan de opleiding van kaderpersoneel, voornamelijk wat betreft onderofficieren. Om deze groep te professionaliseren bestaat er tegenwoordig een opleiding van drie maanden voor kandidaten die de middelbare school beëindigd hebben.

²⁹ De *Basic Warrior Training* is teruggebracht van 10 naar 8 weken, omwille van het gebrek aan opleidingscapaciteiten voor het groeiend aantal rekruten.

³⁰ In mei 2009 werden 47 ANA eenheden gekwalificeerd als 'autonoom inzetbaar'. In september 2009 was dit gezakt naar 44 en in januari 2010 naar 34; een daling van 23%.

³¹ In januari 2010 beschikte het ANAAC over 2800 manschappen en 46 luchtmiddelen. Slechts één Afghaanse piloot heeft op dit moment zijn volledige opleiding afgerond. De geplande groei naar 8000 manschappen, 84 vliegtuigen en 62 helikopters in 2016 lijkt dan ook weinig waarschijnlijk.

Voor kandidaat-officieren bestaan drie verschillende opleidingstrajecten: een vorming van vier jaar aan de Nationale Militaire Academie van Afghanistan, een professionele opleiding van 20 weken in het KMTC, of de *Mujahidin Training Course* voor geselecteerde veteranen (International Crisis Group, 2010: 18).

2.1.3 Conclusie

Door de initieel beperkte omvang van de internationale interventiemacht kregen de Taliban en andere gewapende groeperingen de mogelijkheid om zich te hergroeperen en hun actieterrein uit te breiden. Hierdoor verwierven deze terug het initiatief wat leidde tot een verslechtering van de veiligheidssituatie in het land.

Als antwoord hierop versterkte de internationale coalitie haar militaire engagement. De stijging in troepenaantallen en een geïntegreerde commandostructuur hebben de slagkracht verhoogd, maar doorslaggevende overwinningen blijven uit. Dit is in belangrijke mate te wijten aan het ontbreken van doeltreffende Afghaanse politie- en overheidsdiensten in de militair gecontroleerde gebieden. De opstandelingen zijn hierdoor in staat om hun invloed op belangrijke delen van de bevolking te behouden.

Om in de nabije toekomst het hoofd te kunnen bieden aan interne en externe bedreigingen is de uitbouw van een competent nationaal Afghaans leger een prioriteit geworden in de veiligheidsstrategie. Massale financiële steun en middelen hebben de exponentiele groei van het ANA mogelijk gemaakt. Hoewel in het Afghaanse leger bepaalde capaciteiten, zoals operationeel transport, planning en logistiek, ontbreken, is het tegenwoordig een belangrijk symbool van nationale eenheid dat het vertrouwen van de meerderheid van de bevolking geniet. Op strategisch niveau dient de president en het parlement echter een grotere rol te

spelen om de politieke en etnische machtstrijd binnen het defensieapparaat onder controle te houden. Dit is van vitaal belang om een ineenstorting van het leger en vervolgens de staat te voorkomen. De Afghaanse overheid dient verder een prominentere rol te spelen in de vormgeving van een defensiedoctrine, zodat het ANA niet langer beschouwd wordt als een verlengstuk van de NAVO, maar als de legitieme gewapende macht van een onafhankelijk Afghanistan.

2.2 Politie

2.2.1 Richtlijnen inzake *state-building*

Traditioneel worden (post-)conflict maatschappijen bedreigd door extremistische en criminele organisaties. Lokale middelen om deze te bestrijden zijn meestal onvoldoende aanwezig of onbestaande. Indien de lokale regering en haar internationale partners er niet in slagen om grip te krijgen op de veiligheidssituatie, zal de bevolking haar vertrouwen in de regering verliezen, haar medewerking ontzeggen en zal de invloed van criminelen en extremisten alsmear toenemen (RAND Corporation, 2007: 47-50).

Daarom is de vorming van een professionele, gedisciplineerde en legitieme politiemacht, een korps van civiele ordehandhavers geworteld in de lokale gemeenschap, een belangrijk symbool van nationale eenheid en essentieel om de veiligheid van de burgers en gerechtigheid te garanderen (RUSI en PRI, 2009: 2).

Francis Fukuyama argumenteert dat de hervorming van instellingen, zoals centrale banken (die een bepaalde technische functie uitvoeren) of legers (die redelijk afgescheiden zijn van de samenleving) redelijk gemakkelijk verloopt. Instellingen ingebed in de samenleving, zoals de politie, zijn traditioneel moeilijk te hervormen (Fukuyama, 2004: 43).

Internationale actoren

Een duidelijke taakverdeling en coördinatie tussen verschillende internationale organisaties is nodig om een politiehervorming doeltreffend en efficiënt door te voeren. Samenwerking en een duidelijke bevelvoeringsstructuur tussen de militaire en politionele elementen zijn eveneens nodig. De VN en de EU zijn internationale organisaties die gestructureerd zijn om een internationale politiemacht te ontplooiën (RAND Corporation, 2007: 53).

De opbouw van een lokaal politieapparaat vereist continuïteit, opvolging en zekerheid over de financiële en politieke steun van donorlanden (Clingendael Institute, 2007: 2).

Institutionele hervorming

Een politiehervorming kan enkel lukken indien dit gebeurt met de steun van de lokale regering. Aspecten zoals dienstbetoon aan de bevolking en verantwoordingsplicht zijn essentieel voor de institutionele ontwikkeling. De politie moet daarbij werken met, en ten gunste van de bevolking en rekenschap afleggen aan een extern toezichtsorgaan (PSOI, 2009: 50-52, 55).

Organisatie

In de meeste maatschappijen is de ratio politie t.o.v. de totale bevolking 150 tot 300 agenten per 100.000 inwoners (RAND Corporation, 2007: 66). Naast de lokale politie is er nood aan gespecialiseerde diensten, zoals grenswachters, douanepolitie, ordehandhavingseenheden, enz. (PSOI, 2009: 46).

Opdrachten

Ordehandhaving en de strijd tegen de criminaliteit is noodzakelijk om vat te krijgen op de veiligheidssituatie binnen een maatschappij. Dit vereist

voldoende capaciteit om gesofisticeerde onderzoeken uit te voeren en belangrijke criminele figuren te arresteren (RAND Corporation, 2007: 55).

Rekrutering, doorlichting

Doorlichting van het lokale personeel is noodzakelijk om een politiemacht te zuiveren van criminele en incompetent elementen. Lokale salarissen moeten voldoende hoog zijn om gekwalificeerde kandidaten aan te trekken en de aanleiding tot corruptie te verminderen. Een politiekorps dient ook etnisch representatief te zijn in de regio waar ze wordt ingezet (RAND Corporation, 2007: 57-59).

Training

Traditioneel hebben politiehervormingen te kampen met onbekwaam lokaal personeel dat een gebrek aan dienstverlening toont t.a.v. de bevolking (PSOI, 2009: 42, 57).

Verschillende casestudies wijzen op de noodzaak van een grondige politieopleiding, gevolgd door een extensieve *on-the-job* training en opvolging door internationale politie-experts. De focus moet daarbij zo snel mogelijk gericht worden op het concept 'train de trainers'. Besparingen in tijd, middelen en personeel hebben een duidelijk negatief effect op de kwaliteit (RAND Corporation, 2007: 51,59).

2.2.2 Case study Afghanistan

Een nationaal civiel politieapparaat is een nieuw gegeven in Afghanistan. Vóór de internationale interventie bestond er een quasi militaire politiemacht, die eerder fungeerde als repressief staatsapparaat en niet zelden onder controle van lokale krijgsheren stond. De relatie met de bevolking was dan ook gebaseerd op wantrouwen en angst. Tot op vandaag blijft deze situatie bestaan, met een politiehervorming die geconfronteerd wordt met corruptie, machtsmisbruik en criminele

betrokkenheid binnen het huidige politiekorps. Dit legt een zware hypotheek op de capaciteit van de staat om de onveiligheid in het land aan te pakken (SIGAR, 2010: 25).

Internationale actoren

De prioriteit van de internationale gemeenschap lag initieel in de uitbouw van het ANA. Na jarenlange verwaarlozing werd vanaf 2005 het belang van de Afghaanse Nationale Politie (ANP) erkend, met een voorlopig maximum aan ingezette middelen in de periode 2009-2010 (RUSI en PRI, 2009: 3).

Duitsland, dat sinds de Bonn Conferentie de verantwoordelijkheid had over de Afghaanse politiehervorming, heeft de rol van *key partner* voor de politiehervorming in juni 2007 overgegeven aan de EU. De *European Police Mission* (EUPOL) heeft tot doel de coördinatie te verbeteren met de niet-VS actoren, inclusief 16 EU-leden en 7 anderen. De EU-missie is er echter nog niet in geslaagd een coherente Europese visie op de veiligheidsaanpak te bieden en is met enkele honderden medewerkers nauwelijks uitgebreider dan haar voorganger. Omwille van logistieke en bureaucratische problemen, en wegens de beperkte aantallen op het terrein is haar bijdrage dan ook eerder bescheiden.

Door de beperkte politieke bereidheid en slagkracht van de EU, valt het leeuwendeel van de politiehervorming op de schouders van de VS strijdkrachten. Deze leveren via het CSTC-A 2500 man voor deze opdracht. Het Amerikaanse *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs* voorziet bijkomend in 550 *contractors* van de firma Dyncorps voor opleidingsdoeleinden (International Crisis Group, 2008: 8-10).

De politiehervorming is zodoende opgesplitst in een civiele missie (initieel via Duitsland, nu via de EU) en een militaire missie (via de VS) die onafhankelijk van elkaar opereren. De VN heeft via de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) vooral door gebrek aan

middelen slechts een beperkte coördinerende rol binnen de politiehervorming (EUISS, 2009: 13-14).

Om de samenwerking te verbeteren en prioriteiten vast te leggen werd in 2006 het *International Policing Coordination Board* opgericht als centraal forum tussen de betrokken internationale partijen en het Afghaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken (MIA). Tot nog toe heeft dit geleid tot gemengde resultaten, waarbij het overlegorgaan er nog niet in geslaagd is een belangrijke rol te spelen in de beleidsvorming en de operationele samenwerking.

De internationale financiële steun wordt sinds 2002 geregeld via het *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* dat beheerd wordt door het *United Nations Development Programme*. Dit fonds staat in voor de vergoeding van de Afghaanse salarissen, de aankoop van materieel en de heropbouw en onderhoud van faciliteiten. De continuïteit van deze steun is echter niet gegarandeerd (International Crisis Group, 2008: 1-11).

Institutionele hervorming

De Afghaanse politie wordt geleid vanuit het MIA. Vijf *Regional Commands* werden in 2006 gecreëerd als tussenniveau tussen het ministerie en de provincies. De leiding is in principe gecentraliseerd in Kaboel, maar bepaalde provinciale gouverneurs misbruiken de lokale politie voor politieke en persoonlijke doeleinden, ondermeer door het uitschakelen van rivalen en het opzetten van clandestiene activiteiten. Deze situatie wordt ondermeer mogelijk gemaakt door de onduidelijkheid en contradicties binnen de Afghaanse wetgeving. Het Karzai regime en leden van de internationale gemeenschap blijven eveneens steunen op dergelijke lokale machthebbers die ze beschouwen als bondgenoten in de strijd tegen de opstandelingen. Het zijn echter ook roofzuchtige en corrupte elementen die mede verantwoordelijk zijn voor het onveiligheidsgevoel bij de Afghaanse bevolking.

De opbouw van de lokale politiestructuur wordt vooral gezien als een veiligheidstaak met weinig aandacht voor het breder kader van democratisering. Controle door, en dialoog met de gemeenschap en haar democratische vertegenwoordigers, inclusief het parlement, de provinciale raden, de media en mensenrechtengroeperingen, zijn nagenoeg onbestaande. Er is wel reeds werk gemaakt van interne controleorganen die geleid hebben tot sancties binnen lagere echelons.

Het Afghaanse MIA blijft zelf ook kampen met systematische corruptie en politieke inmenging. De laatste jaren kaart de internationale gemeenschap dit probleem regelmatig aan, maar gebruikt hierbij zelden zijn financiële hefboom om bepaalde institutionele hervormingen binnen het ministerie door te drukken (International Crisis Group, 2007: 4-22).

Organisatie

In tegenstelling tot het ANA, dat een volledig heropgebouwde personeelsstructuur omvat, bestaat het ANP grotendeels uit gewapende groeperingen die geïntegreerd werden na de val van de Taliban. Militieiders verwierven hierbij functies als politiechef in provincies en districten en incorporeerden hun militieleden binnen het korps. Lokale milities werden hiertoe aangezet wanneer ze dreigden van de loonlijst van het Afghaanse Ministerie van Defensie geschrapt te worden in het kader van het ontwapenings-, demobilisatie en reïntegratie programma. Toetreding tot het ANP was een manier om hun wapens te behouden en inkomen te garanderen. Deze toestand werd oogluikend door de internationale gemeenschap toegelaten omwille van pragmatische veiligheidsredenen (International Crisis Group, 2007: 5).

Het merendeel van het ANP is momenteel ondergebracht in de *Afghan Uniformed Police*³² die instaat voor de uitvoering van standaard politietaken (patrouilles, bewaking, interventie, enz.). Verder zijn er vijf

³² Het ANP beschikte in mei 2009 over 81.000 manschappen, waarvan 51.400 manschappen deel uit maakten van de *Afghan Uniformed Police*.

gespecialiseerde eenheden: *Afghan Border Police*, *Afghan National Civil Order Police (ANCOP)*, *Counter Narcotics Police of Afghanistan*, *Criminal Investigation Division* en de *Counter Terrorism Police*.³³ De ratio politie/bevolking ligt daarbij op 310 agenten per 100.000 inwoners (situatie in mei 2010) en is voorzien om in 2011 toe te nemen tot 400 agenten per 100.000 inwoners. De vooropgestelde personeelsopbouw (van 50.000 agenten in 2002 naar 104.500 in mei 2010 en een voorziene stijging tot 134.000 in oktober 2011) moet de aanwezigheid van het ANP in het land versterken. Deze uitbreiding van de politiestructuur drukt echter verder op de kwaliteit van de ingezette politieafdelingen.³⁴ (Brookings Institution, 2010: 7, 22).

Volledigheidshalve moet opgemerkt worden dat het reële cijfer van bovenstaande personeelsaantallen lager ligt. Zoals bij het ANA stelt zich ook binnen het ANP het probleem van fictief op loonlijsten.

Korte hervormingsprogramma's om acute veiligheidsproblemen aan te pakken, hebben niet geleid tot afdoende resultaten (RUSI en PRI, 2009: 10,21). Een voorbeeld hiervan is de oprichting in 2006 van de *Afghan National Auxiliary Police (ANAP)* in de zuidelijke provincies. Na de bewapening en een minimale opleiding (slecht 10 dagen) van Pashtun en Hazari binnen ANAP eenheden is het zeer moeilijk gebleken om controle te houden over deze groepen. Het project werd algemeen beschouwd als een mislukking en werd in september 2008 stopgezet. Een derde van de 11.000 ANAP-leden werden geïncorporeerd in het ANP, de rest werd ontheven of kon niet meer opgespoord worden; geen enkele poging tot ontwapening werd ondernomen (International Crisis Group, 2008: 4-14).

³³ Deze beschikken respectievelijk over: 13.400, 2.500, 3.600 en 4.000 agenten (situatie: mei 2009). Verder beschikt het ANP over een 5.000-tal agenten binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en in ondersteunende functies.

³⁴ Er zijn nauwelijks ANP eenheden die gekwalificeerd zijn om onafhankelijk van internationale hulp veiligheidstaken uit te voeren. 80 % van de eenheden wordt voorlopig als niet-operationeel beschouwd.

Schaarse middelen en tijd die gebruikt konden worden voor de training van reguliere agenten werden hierbij verspild.

Hoewel de infrastructuur en uitrusting sterk zijn verbeterd in de stedelijke gebieden, blijft het ANP een zwak en corrupt instituut en een bron van onveiligheid. Politiebetrokkenheid bij diefstal, moord, kidnapping, verkrachting en willekeurige arrestaties en mishandelingen blijft regelmatig voorkomen. (RUSI en PRI, 2009: 6).

Opdrachten

De focus van de Afghaanse politiehervorming is voornamelijk gericht op de strijd tegen rebellen in plaats van de strijd tegen de klassieke criminaliteit. Het ANP wordt ingeschakeld in de huidige oorlogsvoering, terwijl haar rol bij de implementatie van de wet beperkt is. De invloed van criminele netwerken op de gewapende strijd in Afghanistan is echter niet te onderschatten, omwille van de logistieke en directe steun die ze (tegen betaling) leveren aan opstandelingen. Bijkomend heeft criminaliteit een grotere invloed op het onveiligheidsgevoel van de modale Afghaanse burger dan het gewapend conflict met de Taliban (International Crisis Group, 2007: 15-16).

Het gebrek aan effectieve ordehandhaving is daarbij één van de katalysatoren van de strijd tegen het huidige regime. Wijdverspreide criminaliteit en het bestaan van roofzuchtige, corrupte en losgeslagen politie-eenheden, die in de ogen van de bevolking de staat vertegenwoordigen, ondermijnen systematisch de legitimiteit van het regime (RUSI en PRI, 2009: 2).

De drugshandel vormt een andere uitdaging waar de internationale gemeenschap en de Afghaanse politie nog geen greep op hebben gekregen. Afghanistan is momenteel verantwoordelijk voor 93 % van de opiumproductie in de wereld en is de voornaamste leverancier van hash. De productie is voornamelijk geconcentreerd in het zuiden, maar wordt verhandeld in heel het land (CRS, 2010: 20) (UNODC, 2010: 35-36). Dit

genereert jaarlijks 70 tot 100 miljoen US dollar voor de Taliban (UNODC, 2010: 5). De drugshandel vormde traditioneel een bron van inkomsten, maar is recent een doel op zich geworden. De vorming van drugskartels, met banden tussen opstandelingen, criminele groeperingen en regeringsfunctionarissen, vormt een nieuwe bedreiging waarop de huidige veiligheidsstrategie geen antwoord biedt (UNODC, 2009).

In Afghanistan wordt te weinig de nadruk gelegd op de klassieke politie-inzet en dienstverlening om vertrouwen en geloofwaardigheid op te bouwen binnen de gemeenschap. Zolang de zwaartekracht van de politiehervorming valt onder het militaire CSTC-A zal dit waarschijnlijk niet veranderen.

Rekrutering, doorlichting

De rekrutering van geschikte kandidaten voor het ANP blijft een moeilijke zaak. Enerzijds bieden private veiligheidsfirma's een hoger loon dan het ANP (International Crisis Group, 2007: 11). Anderzijds is het ANP weinig aantrekkelijk, omwille van het hoge aantal slachtoffers binnen het korps dat ongeveer drie maal hoger ligt dan bij het ANA³⁵ (Brookings Institution, 2010: 15). Agenten worden gevisieerd omwille van etnische of criminele redenen, maar de meeste aanslagen zijn het werk van opstandelingen die het ANP zien als slecht uitgeruste vertegenwoordigers van het regime (International Crisis Group, 2007: 3-14). De Afghaanse politie heeft ook te kampen met infiltraties van rebellen binnen haar rangen, terwijl een gebrek aan loyaliteit binnen het korps al heeft geleid tot deserties naar de Taliban (RUSI en PRI, 2009: 7).

Een ander probleem is de ondervertegenwoordiging van bepaalde etnische groepen. Tadzjiken vertegenwoordigen bijvoorbeeld 90% van de kandidaten, terwijl ze slechts 27% van de bevolking uitmaken (International Crisis Group, 2007: 11). De inzet van 'vreemde' politie-

³⁵ Het aantal gesneuvelden in 2009 bij de Afghaanse veiligheidsdiensten: 282 militairen (ANA) en 646 agenten (ANP).

eenheden in gebieden met een andere etniciteit heeft een negatieve weerslag op de legitimiteit en de doeltreffendheid (UN Human Rights Council, 2009: 24).

Ook de aanwezigheid van criminele elementen binnen het korps dient aangepakt te worden. De wijdverbreide corruptie en het gebrek aan controle over sommige politie-eenheden vervreemdt de bevolking van de politie en duwt ze in de armen van antigouvernementele groeperingen ³⁶ (Brookings Institution, 2010: 47).

Om deze problemen aan te pakken werden stappen gezet om het politiekorps door te lichten en indiensttreding aantrekkelijker te maken. Het ambitieuze *Pay and Rank Reform* is een initiatief dat ertoe moet leiden om politiebenoemingen te baseren op verdienstelijkheid en de lonen te verhogen. Hoewel dit heeft bijgedragen tot de professionalisering van de hogere functies, is het niet in staat gebleken de belangennetwerken binnen het Afghaanse MIA te ontmantelen. Benoemingen gebeuren nog steeds op basis van politieke motieven of tegen betaling (International Crisis Group, 2008: 12-16). Bijna de helft van de 17.800 officieren die gescreend werden op professionalisme en integriteit slaagden trouwens niet. (RUSI en PRI, 2009: 10)

Ook de ondervertegenwoordiging van vrouwen is een probleem dat gezien de Afghaanse cultuur moeilijk te veranderen blijkt. Vrouwen maken vandaag minder dan 1% uit van alle recruten (International Crisis Group, 2008: 5).

Training

Om het opleidingsniveau binnen het ANP te verhogen, opende Duitsland in 2002 de *Kabul Police Academy* met als doel de vorming van een nieuw politiekader. De laatste jaren staat de kwaliteit van de geboden

³⁶ 95 % van de Afghaanse bevolking beschouwt corruptie binnen het ANP als een probleem.

opleidingen echter onder druk door het groeiende aantal recruten.³⁷ Het CSTC-A staat in voor de organisatie van het *Central Training Centre* en de zeven regionale trainingscentra die verantwoordelijk zijn voor de basisopleiding van agenten. Gezien het lage niveau van het ANP is in 2007 de *Focused District Development* (FDD) gelanceerd met als doel de Afghaanse politie district per district (her)op te leiden, te reorganiseren en te begeleiden.³⁸ Met de huidige middelen zal het nog 3 tot 4 jaar duren om alle districten te bestrijken (International Crisis Group, 2008: 4-12).

De Duitse en vervolgens de EU aanpak op het vlak van de politieopleiding is fundamenteel verschillend van deze van de VS. De Europese focus ligt op een institutionele hervorming op lange termijn met als hoofdkrachtinspanning de opleiding en vorming van leidinggevend personeel. Dit moet uiteindelijk instaan voor de creatie van een duurzame civiele politiemacht. De eerder beperkte middelen die ze hiervoor voorzien, staan echter niet in verhouding met de uitdagingen die zich aanbieden, en bieden op korte termijn geen antwoord op het veiligheidsprobleem.

De Amerikaanse aanpak is gericht op resultaten op korte termijn, waarbij de numerieke opbouw van het ANP voorop staat. De omvang van de opleidingen zijn beperkt en meer gericht op de creatie van een veiligheidsmacht die kan ingezet worden in *counter-insurgency* opdrachten. Deze twee verschillende visies maken samenwerking moeilijk en leiden tot incoherentie in de uitvoering van de politiehervorming, hoewel ze op bepaalde punten complementair zijn. De Amerikaanse aanpak heeft veruit de meeste invloed omwille van de massale investeringen, dewelke de inbreng van andere donors overschaduwden (EUISS, 2009: 27-28).

³⁷ De opleidingsduur voor onderofficieren werd bijvoorbeeld verminderd van 1 jaar (2006) naar 9 maanden (2007), tot uiteindelijk 4 ½ maand (2008).

³⁸ Het FDD voorziet in een collectieve opleiding van 8 weken, gevolgd door 2 maanden begeleiding op het terrein.

Een degelijke opleiding, gekoppeld aan hogere toelatingsvereisten, leidt tot goede resultaten. De *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP), een multi-etnische mobiele politie-eenheid opgericht voor ordehandhaving, staat hoog aangeschreven bij de bevolking en kan als voorbeeld gelden (International Crisis Group, 2008: 4). Het gros van het ANP beschikt echter niet over de nodige capaciteiten. Zelfs indien alle trainingsdoeleinden bereikt worden, blijft de huidige cultuur van geweld en wetteloosheid binnen het korps een groot probleem dat inspanningen vergt op zeer lange termijn (quasi een volledige generatie) (RUSI en PRI, 2009: 11,22).

Ook een alfabetiseringscampagne zou centraal moeten staan in de continue politievorming om het niveau en het moreel van het ANP op te krikken, hetgeen vandaag nog niet het geval is (International Crisis Group, 2008: 4).

2.2.3 Conclusie

Een effectief politieapparaat speelt een belangrijke rol in de legitimiteit van de overheid en de stabiliteit van het land. Na jarenlange verwaarlozing wordt recent het belang hiervan door de internationale gemeenschap erkend. Verschillen in visie blijven echter de samenwerking tussen de belangrijkste actoren, de VS en de EU, bemoeilijken. Een sterke toename van de internationale steun moet de capaciteit van het ANP drastisch verhogen. Door de verslechterende veiligheidssituatie wordt de focus van de hervorming gelegd op de kwantitatieve uitbouw en militarisering van het politiekorps wat het ANP afleidt van de klassieke politietaken.

Het fundamentele probleem waar het ANP mee kampt is echter structureel. De initiële integratie van milities binnen het korps en de invloed van politieke en criminele elementen werkt verlamdend,

vervreemdt de bevolking en verzwakt de invloed van de overheid. Door deze problemen is het ANP niet in staat om haar kerntaak, de bescherming van de bevolking, uit te voeren. Criminaliteit blijft als gevolg de belangrijkste bedreiging vormen voor de lokale bevolking, terwijl de ontwikkeling van drugskartels de staat verder ondermijnt.

2.3 Justitie

2.3.1 Richtlijnen inzake *state-building*

Justitie omvat het geheel van instellingen en wetgeving die gezamenlijk instaan voor de rechtszekerheid in een land. Landen in een conflict- of postconflictsituatie hebben per definitie te kampen met een ineengestort rechterlijk systeem hetgeen het vertrouwen in de staat schaadt en de onstabiele van het land in stand houdt (UNHCHR, 2006 a: 1-22).

Internationale actoren

Verschillende types van internationale actoren zouden betrokken moeten worden bij de heropbouw van justitie in een gefaalde staat. Een *lead nation* of organisatie is vereist om tot een gecoördineerde aanpak te komen. De Wereldbank of de VN hebben beide expertise en ervaring om deze taak op zich te nemen. Donorstaten moeten voorzien in de nodige middelen, terwijl gespecialiseerde NGO's en *grass roots* initiatieven een belangrijke bijdrage kunnen leveren op verschillende niveau's. De internationale gemeenschap moet daarbij voorzien in een jarenlange ondersteuning van het hervormingsproces (RAND Corporation, 2007: 101,104) (UNHCHR, 2006 a: 42-43).

Institutionele hervorming

Technische hulp levert weinig op indien er structureel niet wordt ingegrepen. Binnen de gerechtelijke instellingen is ook de bestrijding van corruptie een belangrijk onderdeel. Elementen die corruptie in de hand werken zijn lage salarissen, onduidelijke of tegenstrijdige wetten en een slechte veiligheidssituatie (RAND Corporation, 2007: 88-89). Ook het uitsluiten van politieke beïnvloeding is essentieel in de opbouw van een nieuw justitiesysteem (PSOI, 2009: 36).

Het juridisch systeem moet gedragen worden door de instanties en de bevolking om op lange termijn effect te hebben. Wetten moeten daarom in overeenstemming zijn met de waarden en gebruiken van de bevolking waarop ze toegepast worden (UNHCHR, 2006 a: 1-22).

Enkel door justitie doeltreffend, legitiem en toegankelijk te maken voor iedereen, inclusief voor minderheden, kan deze instelling gebruikt worden om (gepercipieerd) onrecht aan te pakken, zonder te moeten grijpen naar gewelddadige middelen die de sociale stabiliteit kunnen ondermijnen (RAND Corporation, 2007: 91).

Organisatie

Het juridisch systeem moet opgebouwd worden op zowel nationaal als op lokaal niveau. Nationaal moet werk gemaakt worden van de oprichting van onafhankelijke instellingen, gestandaardiseerde procedures en controlemechanismen. Op lokaal niveau is het best te werken met een beperkt aantal efficiënte juridische competentiecentra, verdeeld over de belangrijkste provincies en districten. Dit moet vertrouwen scheppen in de nieuwe instellingen, zodat de bevolking zich steeds meer richt naar de officiële rechtbanken. Naarmate meer middelen en personeel beschikbaar worden, moet het systeem verspreid worden over heel het land.

De organisatie moet hierbij ondersteund worden door de nodige infrastructuur en middelen. Investerings in gerechtsgebouwen, gevangnissen, informatiesystemen, enz. zijn noodzakelijk voor de goede werking van de organisatie (RAND Corporation, 2007: 75-76,86-87).

Opdrachten

Veiligheidsdiensten kunnen slechts effectief optreden indien hun activiteiten gebaseerd zijn op een wettelijke basis en hun acties opgevolgd worden door een gerechtelijk systeem (UNHCHR, 2006 a: 1-22). Indien een conflict langdurig aanhoudt, zullen echter verschillende wetteksten en manieren van rechtspraak van toepassing zijn in verschillende gebieden.

Gemeenschappen zullen zich baseren op formele of informele wetten, of een combinatie van beide. Zolang er geen betere alternatieven voor handen zijn, is het beter rekening te houden met bestaande systemen. Uiteindelijk moet er echter een coherent rechtssysteem gecreëerd worden dat van toepassing is in alle rechtbanken en gekend is door politie, media, civiele instellingen, enz. (RAND Corporation, 2007: 74-75,81-82) (PSOI, 2009: 33-36).

De verschaffing van rechtszekerheid is essentieel, zowel voor de bescherming van de fysieke veiligheid als voor eigendommen. Dit laatste punt wordt dikwijls verwaarloosd, maar is een elementair gegeven in de stabiliteit en ontwikkeling van elke maatschappij. De uitbouw van eigendomswetten is daarom een specifieke vereiste (SSI, 2008: 90).

Een probleem dat zich veelal stelt bij conflicten zijn begane mensenrechtenschendingen. De transitie van een gewelddadige naar een genormaliseerde staat vereist dat de getroffen maatschappij dit kan verwerken door de verschaffing van een gevoel van gerechtigheid. Dit kan gebeuren door oorlogstribunalen of waarheidscommissies, eventueel aangevuld met de uitsluiting van bepaalde personen of groepen uit het publieke leven. Er moet echter rekening gehouden worden met de uitvoerbaarheid van zulke ondernemingen om een heropflakking van geweld te voorkomen (PSOI, 2009: 33).

Recrutering, doorlichting en training

Een veel voorkomend probleem is de rekrutering en doorlichting van rechters en ander juridisch geschoold personeel dat tegelijkertijd politiek aanvaardbaar is voor de bevolking (RAND Corporation, 2007: 75). Inbreng van internationale expertise is noodzakelijk om deze doorlichting uit te voeren en om de geselecteerde personen te trainen en op te volgen (UNHCHR, 2006 b) (UNHCHR, 2006 c).

2.3.2 Case study Afghanistan

De vorming van een formeel justitieapparaat in Afghanistan begon op het einde van de 19^e eeuw (Senier, 2006: 1-2). In de jaren 1950 en '60, wanneer Afghanistan's relaties met de rest van de wereld toenamen, werd justitie gemoderniseerd op basis van het Egyptische model dat zelf sterk beïnvloed was door de Franse en Ottomaanse juridische systemen (UNICRI, 2008: 2-3). Ondanks deze relatieve secularisering bleef de sharia de morele grondslag vormen van de Afghaanse wetgeving ³⁹ (Senier, 2006: 1-2). Hoewel dit systeem een balans leek te vinden tussen het Islamitisch recht en moderne juridische normen, kampte het in de praktijk met grote vertragingen, omkooppraktijken en corruptie (UNICRI, 2008: 2-3). Vanaf 1973 werd het gerechtelijk systeem verder herleid tot een politiek instrument, wat zorgde voor een verdere verzwakking van haar legitimiteit (Kabul Centre for Strategic Studies, 2008: 2). Vele Afghanen, vooral in de landelijke gebieden, bleven hierdoor beroep doen op informele structuren zoals *jirgas*; een situatie die vandaag nog steeds van toepassing is. Na de machtsovername door de moedjehedien in 1992 werd de rol van de sharia versterkt. Het Talibanregime zorgde vanaf 1996 voor een verdere radicalisering met de invoering van een theocratische staat (UNICRI, 2008: 2-3).

Van het formele rechtssysteem bleef na deze laatste hervormingen en na 25 jaar burgeroorlog niet veel meer over. Daar waar de traditionele structuren verzwakt of afwezig waren konden opstandelingen dit vacuüm exploiteren door het voorzien van een eigen vorm van justitie, waardoor de invloed van de centrale overheid verder werd ondergraven (Borchgrevinck, Suhrke, 2008: 18).

³⁹ De sharia kon, op basis van het subsidiariteitsprincipe, enkel toegepast worden bij het ontbreken van formele wetten, maar tegelijkertijd mochten wetten niet ingaan tegen de Islam.

Internationale actoren

Vanaf april 2002 kreeg Italië als *lead nation* de bevoegdheid over de hervorming van de justitiesector. Door gebrek aan expertise, middelen en invloed leidde dit echter niet tot afdoende resultaten (RAND Corporation, 2007: 101). Hoewel op het vlak van infrastructuur en opleiding enigszins vooruitgang is geboekt werden de kernproblemen nauwelijks aangepakt, zoals de hervorming van de Afghaanse instellingen (het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie en het Hooggerechtshof), de aanpak van de informele justitie⁴⁰ en de uitwerking van nieuwe wetteksten (Borchgrevinck, Suhrke, 2008: 9). De VS heeft hierdoor sinds enkele jaren de rol van belangrijkste partner overgenomen, terwijl de VN een bescheiden bijdrage blijft leveren (CIGI, 2009: 6).

Andere Westerse donoren richten zich voornamelijk tot juridische training en begeleiding en tot anticorruptie maatregelen. Belang wordt hierbij gehecht aan internationale normen, voornamelijk inzake mensenrechten, terwijl het Islamitisch recht weinig aandacht krijgt. Dit leidt tot heel wat kritiek van Afghaanse geestelijken die eisen dat de internationale actoren respect moeten tonen voor de Afghaanse cultuur en religie: *afghaniyat* en *islamiyat*. Daar waar op het vlak van ontwikkelingshulp en reconstructie er algemeen een positieve houding bestaat ten aanzien van de internationale gemeenschap wordt in het domein van de justitiehervorming enkel inmenging geduld van buitenlandse moslims. Om hieraan tegemoet te komen werden verschillende Egyptische adviseurs aangesteld in het Hooggerechtshof en binnen de VN-missie. Hoewel een positief signaal, blijft de hervorming van het Afghaanse justitieapparaat een voornamelijk Westerse aangelegenheid (Borchgrevinck, Suhrke, 2008: 3-17).

⁴⁰ Het informele gerechtssysteem behandelt naar schatting 80% van de juridische zaken.

Institutionele hervorming

Het Afghaanse Ministerie van Justitie is eerder hervormingsgezind, terwijl het Hooggerechtshof conservatief is ingesteld. President Karzai probeert te balanceren tussen deze segmenten door zoveel mogelijk rekening te houden met de tegenstrijdige eisen.⁴¹

Doordat de verschillende Afghaanse instellingen niet in staat zijn een gezamenlijke visie te ontwikkelen voor justitie beperkt hun inbreng zich tot technische aspecten zoals de verhoging van salarissen, de voorziening van opleiding en de ontwikkeling van infrastructuur. Het Ministerie van Justitie heeft wel een groot aantal wetten kunnen opstellen (Borchgrevinck, Suhrke, 2008: 9-12).

Afghanistan heeft echter weinig ervaring met een onpartijdig gerecht wat zich nog steeds vertaalt in een hoge mate van corruptie binnen het systeem.⁴² Zo spelen politieke connecties en smeergeld nog steeds een rol bij benoemingen. Ondanks tegenmaatregelen beschouwen veel Afghanen justitie nog steeds als een product dat enkel 'gekocht' kan worden indien men over voldoende middelen of invloed beschikt (CIGI, 2009: 6).

De voormalige bevelhebber van de ISAF troepenmacht, generaal McChrystal, benadrukte dat toegang tot een rechtvaardig justitiemechanisme een belangrijke factor is in de strijd tegen de opstandelingen in Afghanistan (United States Institute of Peace, 2010: 1). Doordat de internationale actoren zo snel mogelijk zichtbare resultaten willen behalen, worden de Afghaanse instellingen vaak gemeden omwille

⁴¹ Op het vlak van openbare moraliteit heeft Karzai bvb. de conservatieven gesteund door een *Department for Vice and Virtue* op te richten en door beperkingen op te leggen aan de media. Om het Westen en de hervormingsgezinden tegemoet te komen werd dit departement echter niet geactiveerd.

⁴² Een *USAID Assesment of corruption in Afghanistan* uit januari 2009, stelt dat in een periode van enkele maanden 49 rechters en rechtbankpersoneel ontslagen werden omwille van corruptie.

van hun remmend effect op de uitvoering van projecten.⁴³ Dit gebrek aan aandacht voor de Afghaanse visie wordt niet gewaardeerd door de lokale partners en hypothekeert de legitimiteit en de levensvatbaarheid van de internationale programma's op langere termijn (Borchgrevinck, Suhrke, 2008: 3-18).

Organisatie

De justitiesector wordt vormgegeven door het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie en het Hooggerechtshof (Peace and Conflict Monitor, 2009: 4). Investerings op het vlak van infrastructuur, van gebouwen tot voertuigen en computers, hebben de capaciteit van het Afghaanse justitieapparaat verhoogd, maar vooral op lokaal niveau blijft een grote achterstand bestaan (CIGI, 2009: 6).

Afghanistan beschikt momenteel over 34 provinciale rechtbanken (één in elke provincie) en 270 werkende districtsrechtbanken. In 138 districten zijn er geen werkende gerechtelijke instellingen wegens gebrek aan infrastructuur of om veiligheidsredenen. Het gebrek aan geschikt personeel belemmert de operationaliteit van de bestaande instellingen. De Afghaanse rechtbanken beschikken momenteel over 4800 personeelsleden, waarvan 1270 rechters. Een tekort van 950 rechters en 800 ondersteunende personeelsleden betekent dat de voorziene structuur maar voor 70% is ingevuld (CIGI, 2009: 5).

De moeilijke geografie van het land en het beperkt aantal rechtbanken, belemmert ook de fysieke toegankelijkheid van de rechtbanken voor een

⁴³ In 2003 stelden Italiaanse adviseurs een nieuwe strafwet op die veel gelijkenissen vertoonde met de Italiaanse wet. Doordat Afghaanse experts buiten dit project werden gehouden, rees het verzet van de Afghaanse overheid tegen deze nieuwe wet. De Italiaanse regering oefende druk uit op president Karzai om deze wet alsnog te ondertekenen, door te dreigen met de stopzetting van de financiering van aanverwante projecten. Dit incident is symptomatisch voor een groter probleem, waarbij de aanpak van de Westerse actoren sterk gebaseerd is op Westerse normen en tradities en weinig rekening houdt met de Islamitische wet.

belangrijk deel van de bevolking. Door deze problemen blijven heel wat Afghanen gebruikmaken van de traditionele rechtspraak, waarbij geschillen lokaal en snel worden afgehandeld (Kabul Centre for Strategic Studies, 2008: 5).

Ook in het penitentiaire domein zijn er nog een aantal belangrijke tekortkomingen. Het Centrale Directoraat voor het Gevangeniswezen, wat onder het Ministerie van Justitie valt, beschikt over 34 provinciale gevangenissen en 202 detentiecentra op districtsniveau (CIGI, 2009: 6). Dit is onvoldoende voor de detentie van de 18.000 gevangenen⁴⁴ (Brookings Institution, 2010: 28), waardoor de meeste gevangenissen aan het dubbele van hun capaciteit zitten. Elementaire voorzieningen ontbreken en foltering van gevangenen komt voor (CIGI, 2009: 6).

Opdrachten

De grondwet van januari 2004 bevestigt dan wel de fundamentele rol van het Islamitisch recht ⁴⁵, momenteel wordt justitie nog steeds verschaft door middel van twee systemen, het formele en het informele/traditionele. Bij het formele systeem wordt dan nog eens gebruik gemaakt van twee verschillende wetten: de moderne seculiere wetten en de *sharia* (Peace and Conflict Monitor, 2009: 4). Als gevolg hiervan bestaan er veel tegenstrijdigheden tussen wetten ⁴⁶ (Kabul Centre for Strategic Studies, 2008: 4). Deze situatie leidt tot onduidelijkheid en ondermijnt de doeltreffendheid van het systeem. Ook de doorstroming van informatie

⁴⁴ Het aantal gedetineerden in Afghanistan is in zes jaar verviervoudigd; van 4.600 in 2004 tot 18.000 in 2010.

⁴⁵ Afghanistan is een 'Islamitische Republiek' en het belang van de Islam is in artikel 3 van de grondwet vastgelegd dat 'geen enkele wet tegenstrijdig mag zijn aan de heilige religie van Islam'.

⁴⁶ Zo is de persvrijheid ingeschreven in de grondwet, maar wordt deze tegelijkertijd bedreigd door het strafrecht op basis waarvan journalisten vervolgd kunnen worden voor vage redenen.

aangaande nieuwe wetten verloopt gebrekkig ⁴⁷ (Peace and Conflict Monitor, 2009: 4) (Brookings Institution, 2010: 29).

Eigendomsrechten worden ook te weinig beschermd onder het Afghaans rechtssysteem. Een feit is dat een derde van de Afghaanse bevolking ontheemd werd tijdens de recente geschiedenis van het land, waarbij corruptie en vervalsing van eigendomsaktes de situatie verergeren (UNICRI, 2008: 14). Zo leven 2,4 miljoen van de 3 miljoen inwoners van Kaboel in onzekerheid over de toekomst van hun officieuze woningen (SSI, 2008: 91). De VN, via UN Habitat en UNHCR, zijn de laatste jaren betrokken in een alomvattende hervorming om dit probleem aan te pakken door middel van betere eigendomswetten, een up-to-date landregistratie en de invoering van een compensatiesysteem (UNICRI, 2008: 14).

Het collectief onrecht uit het verleden blijft tot nog nu toe onuitgesproken. De Afghaanse justitie is nog niet in staat gebleken personen aan te klagen voor oorlogsmisdaden. De reden hiervoor is het gebrek aan politieke wil, zowel binnen de Afghaanse overheid als bij de internationale coalitie. De rol van voormalige (en huidige) krijgsheren wordt beschouwd als essentieel in de strijd tegen de Taliban en voor de cohesie van het huidige regime, waarin velen een belangrijke functie bekleden. Het aanklagen van deze personen is voorlopig niet aan de orde, en weinig waarschijnlijk in de nabije toekomst (Kabul Centre for Strategic Studies, 2008: 3).

Recrutering, doorlichting en training

Het Afghaanse rechtssysteem heeft in de afgelopen decennia grote veranderingen ondergaan met schommelingen tussen een seculier en een islamitisch systeem. Het niveau en de achtergrond van het beschikbare

⁴⁷ Vele rechters beschikken niet over overheidsreglementeringen (36 %), studieboeken over recht (55 %) en geschreven beslissingen van het Hooggerechtshof (83 %).

juridische personeel varieert hierdoor sterk ⁴⁸ (Peace and Conflict Monitor, 2009: 4) (Brookings Institution, 2010: 29).

Alle huidige rechters worden doorgelicht op basis van hun academische bagage, ervaring, professionalisme, ethiek en de kwaliteit van hun juridisch werk. Rechters die niet voldoen aan de minimum maatstaven worden doorgeschoven naar hogere administratieve posten (CIGI, 2009: 5).

Verschillende landen ⁴⁹ voorzien in training wat een positief effect heeft op het professionalisme, doch grote niveauverschillen blijven bestaan binnen het juridisch korps. Het verstrekken van technische expertise door middel van adviseurs is een bijkomend middel dat gebruikt wordt om de capaciteit van de Afghaanse instellingen te verhogen ⁵⁰ (UNICRI, 2008: 5,10).

Desondanks blijven etniciteit en politieke affiliatie in de meeste selectieprocessen belangrijker dan de competentie van het individu (Kabul Centre for Strategic Studies, 2008: 2).

2.3.3 Conclusie

Ondanks internationale investeringen in infrastructuur en opleiding is het Afghaanse gerechtelijk apparaat nog niet in staat om rechtszekerheid te bieden aan alle Afghaanse burgers. De zwakte van het hervormingsproces lijkt daarbij voornamelijk te liggen in twee deels tegenstrijdige aspecten.

Ten eerste wordt de Westerse rol binnen de hervorming als te groot en te ingrijpend beschouwd door vele conservatieve elementen in de Afghaanse maatschappij. De Westerse visie op justitie en mensenrechten wordt als

⁴⁸ Het opleidingsniveau van Afghaanse rechters in 2006 : universiteit (63,3 %) waarvan 44 % in Islamitisch recht en 11,6 % in seculier recht ; *shariascholen* (16,1 %) ; lager of secundair onderwijs (20,5 %).

⁴⁹ Vooral de VS, Duitsland, Frankrijk, Italië en Canada zijn hierin betrokken.

⁵⁰ Adviseurs worden ondermeer geleverd door de VN, Duitsland en de VS.

incompatibel gezien met de Islamitische leer en als dusdanig verworpen. De gebrekkige inbreng van buitenlandse Islamitische partners en de beperkte consultatie van de Afghaanse (verdeelde) overheidsinstellingen versterken dit beeld. Als dusdanig lijkt het hervormingsproces niet gedragen te worden door een voldoende groot deel van de Afghaanse bevolking en instellingen, hetgeen de duurzaamheid van de missie hypothekeert.

Ten tweede zijn de Afghaanse instanties niet in staat om een eigen visie naar voren te brengen. Het ontbreken van een traditie van gerechtelijke onafhankelijkheid, heersende onveiligheid, corruptie en machtsmisbruik ondermijnen de geloofwaardigheid en de efficiëntie van de Afghaanse gerechtelijke instellingen.

Hierdoor lijkt een verandering 'van binnen uit' niet mogelijk en blijven informele rechtssystemen hun rol spelen binnen de maatschappij.

Door de verslechterende veiligheidssituatie en de tegenvallende resultaten worden tegenwoordig grotere budgetten toegewezen aan de justitiehervorming, maar de fundamentele problemen lijken niet aangepakt te worden.

HOOFDSTUK 3 :

Publieke administratie en Openbare dienstverlening

3.1 Publieke administratie

3.1.1 Richtlijnen inzake *state-building*

Bernard Fall schreef in 1965: '*A government which is losing an insurgency isn't being outfought, it's being out-governed*' (RUSI en PRI, 2009: 2).

Internationale actoren

Na de beëindiging van een conflict is er dringend nood aan een instantie die kan instaan voor de verspreiding van elementaire publieke goederen; van veiligheid tot onderwijs en wegen. Internationale actoren spelen hierin een belangrijke rol, waarbij men moet streven naar een maximale participatie en een eensgezinde visie.

Hoewel internationale fondsen meestal beter besteed worden via NGO's, is het belangrijk dat hulp gekanaliseerd wordt via overheidsinstellingen; het doel van *state-building* blijft de opbouw van een functionerende overheid. De ontvangende staat moet betrokken worden in de uitwerking van de projecten, waarbij de interveniërende autoriteiten moeten voorzien in voldoende opvolging om efficiëntie en doeltreffendheid na te streven (RAND Corporation, 2007: 135-153).

Nationale overheid

De oprichting van een overgangsadministratie is essentieel, in afwachting van een meer legitiem alternatief. Een *top-down* aanpak moet instaan voor de oprichting van nationale instellingen. Deze moeten zo snel mogelijk de verantwoordelijkheid dragen over, en beslissingsrecht krijgen

in het *state-building* proces om interne tegenwerking te vermijden en de duurzaamheid van de hervormingen te verzekeren.

Gelijktijdig moeten corruptie en machtsmisbruik binnen het systeem aangepakt worden. De rol van krijgsheren en milities in deze nieuwe structuur moet geëvalueerd worden, waarbij hun financiële bronnen op basis van criminele activiteiten en hun invloed op het veiligheidsapparaat moeten ingeperkt worden (RAND Corporation, 2007: 136-143,191).

Lokale overheden

Om het reconstructieproces te laten doordringen in heel het land moet belang gehecht worden aan de uitbouw van functionerende lokale overheden. Een *bottom-up* aanpak moet een rudimentaire dienstverlening garanderen door gebruik te maken van lokale structuren en initiatieven (RAND Corporation, 2007: 143-144).

3.1.2 Case study Afghanistan

Internationale actoren

Afghanistan is traditioneel een zwakke staat. De invloed van de centrale regering is altijd beperkt geweest, waarbij het land sterk afhankelijk is geweest van buitenlandse hulp (Weinbaum, 2004: 1). 90% van de huidige officiële fondsen zijn afkomstig van buitenlandse donoren, waarvan 75% niet wordt gekanaliseerd via de Afghaanse staat, maar het terrein bereiken via buitenlandse instellingen, hulporganisaties en internationale firma's (Borchgrevinck, Suhrke, 2008: 3).

De belangrijkste financiële donor is de VS, met belangrijke bijdragen van Japan, de Wereldbank, de *Asian Development Bank*, de EU en Westerse landen (CRS, 2010b: 69). Een massa aan geld is hierdoor in omloop, maar gebrek aan visie, continuïteit en opvolging leidt niet zelden tot verspilling en ondermijnt de effectiviteit van projecten. Dit creëert bij de Afghaanse

bevolking een perceptie van onbekwaamheid en corruptie binnen de internationale gemeenschap (International Crisis Group, 2010: 9).

De werking van de Afghaanse instellingen is zelf ook problematisch, waardoor de internationale financiële steun steeds meer gekoppeld wordt aan resultaten in de interne strijd tegen corruptie en de verbetering van de algemene dienstverlening. Het Amerikaanse beleid ten aanzien van Afghanistan benadrukt sinds 2009 het belang van beter functionerende Afghaanse overheidsdiensten als middel voor de stabilisatie van het land op langere termijn (CRS, 2010b: 13-14). De druk van de verschillende internationale actoren op de Afghaanse regering om intern orde op zaken te stellen, lijkt vooralsnog niet te leiden naar fundamentele verbeteringen (Vendrell, 2010).

De rol van de regio op het conflict is ook niet onbelangrijk. Heel wat problemen in Afghanistan zijn traditioneel het gevolg van de gespannen relaties met, en de inmenging van zijn buurlanden. Iran investeert tegenwoordig in het oosten van Afghanistan (om invloed te behouden), maar steunt tegelijkertijd de Taliban (die normaal als vijandig beschouwd wordt, want Sunni), waarschijnlijk als reactie op de inmenging van de VS in het gebied. Ook Indië levert een belangrijke bijdrage aan de Afghaanse overheid, wat dan weer door Pakistan beschouwd wordt als een aanval binnen haar invloedssfeer. De rol van Pakistan in het conflict is zeer dubbelzinnig, terwijl Oezbekistan, Rusland en Tadzjikistan in meer of mindere mate de VS steunen in haar missie om Afghanistan te stabiliseren. De internationale steun aan de Afghaanse overheid kadert dus niet altijd in een neutraal *state-building* concept (International Crisis Group, 2010: 23).

Nationale overheid

De Bonn overeenkomst voorzag in de oprichting van een Afghaans overheidsapparaat dat de aanzet moest zijn voor de stabilisatie en de

reconstructie van het land. De leiding binnen de nationale instellingen ligt traditioneel in handen van de Pashtun, met belangrijke functies binnen de administratie voor Tadzjiken en in mindere mate andere bevolkingsgroepen. Om de legitimiteit van de overheid te versterken en het politieke evenwicht tussen de bevolkingsgroepen te bewaren, heeft president Karzai dit principe toegepast binnen de huidige administratie (CRS, 2010a: 1-2). Hierbij werden voormalige krijgsheren en andere prominente machtsfiguren opgenomen die eens aan de macht, hun functies misbruikten en machtbasissen creëerden binnen de publieke administratie en veiligheidsdiensten. Nog steeds worden belangrijke functies binnen ministeries en veiligheidsdiensten verkocht of ingevuld met getrouwen. De vermenging van staatsautoriteit en criminele activiteiten maakt de strijd tegen corruptie en de drugshandel bijzonder moeilijk (EUISS, 2009: 18-19). Ook president Karzai zou de betrokkenheid van verschillende overheidsfunctionarissen in de drugshandel tolereren, als tegendienst voor het verlenen van politieke steun (CRS, 2010a: 8).

De grootste problemen stellen zich bij de machtigste ministeries die de veiligheidsdiensten controleren. Ze beschikken over uitgebreide financiële dotaties van de internationale gemeenschap. Het Ministerie van Onderwijs, Gezondheidszorg, Communicatie en Landelijk Herstel en Ontwikkeling zijn daarentegen relatief corruptie-vrij en worden gewaardeerd voor hun doeltreffendheid (Amiryar, 2010). De Afghaanse bevolking wordt geconfronteerd met andere vormen van corruptie, zoals het betalen van smeergeld voor de uitvoering van bureaucratische taken en de illegale verkoop van internationaal gedoneerde materialen (CRS, 2010a: 9). *Transparency International* rangschikte Afghanistan in 2008 dan ook op de 5^{de} plaats van meest corrupte landen (RUSI en PRI, 2009: 9). Deze situatie maakt de internationale donoren terughoudend in het geven van meer verantwoordelijkheid aan de centrale overheid. De

zwakke werking van de Afghaanse instellingen en de alomtegenwoordige corruptie vormen daarbij, samen met het gebrek aan economische groei en de onveiligheid in het land, de belangrijkste factoren voor het dalende vertrouwen van de Afghaanse bevolking in de toekomst (EUISS, 2009: 18-19).

Lokale overheden

Het *state-building* project in Afghanistan is voornamelijk gebaseerd op een 'top down' aanpak. De focus ligt op de centrale overheidsinstellingen, waarbij het provinciale niveau vaak over het hoofd wordt gezien en lokale initiatieven vaak niet opgemerkt worden (Przedlacki, 2010). Omwille van de wijdverspreide corruptie en de moeizame vooruitgang binnen de centrale overheid, wordt sinds enkele jaren meer aandacht besteed aan de ondersteuning van lokale beleidsniveaus (CRS, 2010b: 16-18).

In veel studies wordt de aanstelling van competente gouverneurs beschouwd als de sleutel voor goed lokaal bestuur (CRS, 2010a: 11). Ze beschikken over de feitelijke beslissingsmacht op provinciaal en districtsniveau, maar misbruiken hun functie dikwijls voor persoonlijke verrijking. Onder druk van het parlement en de internationale donoren is president Karzai geneigd om enigszins tegemoet te komen aan deze problematiek (Gross, 2010). In dit kader werd in augustus 2007 het *Independant Directorate of Local Governance* (IDLG) opgericht; een Afghaans overheidsorgaan dat moet instaan voor de verbetering van de lokale beleidsniveaus door de selectie van provinciale en districtsgouverneurs, maar ook van lokale politiechefs en andere functionarissen. Deze verantwoordelijkheid werd hierbij overgenomen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat zwaar ondermijnd wordt door corruptie en machtsmisbruik (CRS, 2010b: 19). Het IDLG is echter ook een gepolitiseerde instelling dat een voorkeur geeft aan de aanstelling van Karzai medestanders (CRS, 2010a: 3).

De vorming van *Community Development Councils* is een ander initiatief dat moet zorgen voor meer betrokkenheid en invloed op het lokale niveau. Officieuze lokale raden krijgen hierbij beslissingsrecht over de uitvoering van ontwikkelingsprojecten in hun eigen gebied. (CRS, 2010b: 19)

3.1.3 Conclusie

Direct na de internationale interventie in Afghanistan werd werk gemaakt van een Afghaans overheidsapparaat. Buitenlandse middelen werden initieel gericht op de uitbouw van het centrale niveau. Gebrek aan visie en continuïteit bij de donoren, en corruptie en machtsmisbruik binnen de Afghaanse instellingen zorgde voor een moeizame en matige vooruitgang in de capaciteitsopbouw van de Afghaanse overheid. Hoewel een aantal ministeries resultaten boeken binnen hun beleidsdomein en actief betrokken worden bij de planning en uitvoering van projecten, blijft vooral de werking van de belangrijkste ministeries problematisch. Dit vertaalt zich ook naar de lagere niveaus die rechtstreeks in contact staan met de bevolking en door hun gedrag de legitimiteit van de staat ondermijnen. Als gevolg besteden de internationale actoren de laatste jaren meer aandacht aan het lokale bestuursniveau. Een aantal nieuwe initiatieven hebben geleid tot positieve resultaten, maar van een fundamentele verandering is nog geen sprake.

3.2 Openbare dienstverlening

3.2.1 Richtlijnen inzake *state-building*

Na veiligheid en rechtszekerheid zijn onderwijs en gezondheidszorg de belangrijkste publieke diensten die moeten verleend worden. De voorziening van andere faciliteiten, gaande van elektriciteit tot een

wegennet spelen ook een rol in de normalisering van het dagelijkse leven. Zelfs in arme samenlevingen wordt verwacht dat de staat hierin voorziet (RAND Corporation, 2007: 135-136,142).

Onderwijs

Elk onderwijssysteem is gebaseerd op competente leerkrachten. Deze moeten aangetrokken worden door te voorzien in competitieve salarissen, terwijl trainingsprogramma's moeten zorgen voor de vorming van nieuw personeel. In samenlevingen waar het algemene opleidingsniveau laag is, moet voornamelijk geïnvesteerd worden in lager en secundair onderwijs. Investerings in hoger onderwijs hebben een lager rendement en kunnen opgevangen worden door buitenlandse studiebeurzen (RAND Corporation, 2007: 146-148).

Gezondheidszorg

De initiële focus moet liggen op de primaire gezondheidszorg⁵¹. Hiervoor zijn medische faciliteiten nodig die verspreid zijn over het volledige grondgebied. Deze instellingen worden meestal beter geleid door NGO's of private actoren. Opleiding (op lange termijn), technische hulp en bevoorrading van medisch materiaal en medicamenten zijn vereist (BASICS, USAID, 2007: 4-5).

Infrastructuur en andere dienstverlening

Infrastructuurwerken zijn kapitaalintensief en moeten gespreid worden over een langere termijn. Elektriciteitsvoorziening, irrigatiewerken, wegenbouw, uitbouw van communicatienetwerken, enz. zijn elementen die een positief effect hebben op het dagelijkse leven van de burger, de

⁵¹ Primaire gezondheidszorg moet instaan voor vaccinaties, de behandeling van besmettelijke ziektes, zorg aan zwangere vrouwen en baby's, voorziening van vitamines, enz.

capaciteit van de staat en de economische ontwikkeling van het land (RAND Corporation, 2007: 145,155).

3.2.2 Case study Afghanistan

Voor de val van de Taliban was Afghanistan een van de ergste humanitaire rampgebieden. Een miljoen doden, zes miljoen vluchtelingen, waarvan velen in Iran en Pakistan, en een massale verspreiding van landmijnen waren het gevolg van 25 jaar burgeroorlog. De levensverwachting ligt met 44,5 jaar twintig jaar onder dat van de buurlanden, analfabetisme is een wijdverspreid probleem (57% bij mannen, 86% bij vrouwen) en 70% van de bevolking leeft van minder dan 2 US dollar per dag. De *Human Development Index* rangschikt Afghanistan op de 173^{ste} plaats (op 178 landen) wat duidelijk maakt hoe groot de uitdagingen zijn in dit land (EUISS, 2009: 17). De meeste Afghanen zijn redelijk tevreden met de gedane inspanningen, hoewel de laatste twee jaar er een lichte negatieve trend merkbaar is, mogelijk omwille van stijgende verwachtingen (Brookings, 2010: 48).

Onderwijs

Het opleidingsniveau in Afghanistan is zeer laag en bemoeilijkt de opbouw van een functionerende staat en de economische heropleving van het land. Sinds 2001 zijn er echter gestage vorderingen. Momenteel volgen 6,3 miljoen kinderen les, een verzesvoudiging t.o.v. de Taliban periode (CRS, 2010: 4). Dit is mogelijk gemaakt door buitenlandse financiële steun en projecten die gericht zijn op de bouw van scholen en de vorming en aanwerving van leerkrachten. Ondanks het lage loon (het laagste in de publieke sector) heeft de staat 170.000 leerkrachten in dienst die betaald worden door een internationaal fonds (Brookings-CUE, 2010). Het hoger onderwijs is eveneens sterk uitgebreid tot 75.000 studenten, vijftien keer meer dan onder het Taliban regime (CRS, 2010b: 4).

Desondanks stellen zich nog een aantal dringende problemen. Zo voorziet het primaire onderwijs in de praktijk slechts twee tot drie uren les per dag, terwijl vijf miljoen kinderen nog steeds niet naar school gaan (Gross, 2010). Drie kwart van de aangeworven leerkrachten voldoen nog niet aan de minimale opleidingsvereisten en vereisen verdere opleiding. Er zijn voorlopig ook weinig doorstroommogelijkheden na de beëindiging van het lager onderwijs; elk jaar sturen hier 800.000 kinderen af, terwijl het secundair onderwijs jaarlijks maar 50.000 nieuwe studenten kan opvangen. Het Afghaanse Ministerie van Onderwijs heeft zich tot doel gesteld deze problematiek aan te pakken om zo tegemoet te komen aan de groeiende verwachtingen van de bevolking (Brookings-CUE, 2010), maar aanslagen door opstandelingen bemoeilijken de zaak. Elk jaar worden verschillende scholen genoodzaakt om wegens een te grote onveiligheid hun deuren te sluiten (CRS, 2010b: 65).

Een tweede dimensie van de onderwijshervorming betreft de private *madrassas*⁵². Deze religieuze scholen worden door de hervormingsgezinde Afghanen, alsook door Westerse donoren en velen in het VN hulpsysteem gezien als institutionele dragers van traditie en een potentiële bron van religieuze radicalisatie. Om op deze sector meer invloed en controle uit te oefenen vanuit de staat, startte het Afghaanse Ministerie van Onderwijs een programma van nieuwe staatsgesponsorde *madrassas* in alle provincies. Deze scholen moeten religieus onderwijs combineren met seculiere onderwerpen en beroepsvorming. Verschillende Islamitische geestelijken doen dit initiatief af als populisme en waarschuwen dat dit kan leiden tot een groeiend wantrouwen tussen de regering en de lokale religieuze leiders (Borchgrevinck, Suhrke, 2008: 12).

⁵² *Madrassa* is het Arabische woord voor school, zowel seculier als religieus. In de westerse wereld wordt *madrassa* gebruikt voor een Koranschool.

Gezondheidszorg

Aanzienlijke vooruitgang werd geboekt op het vlak van gezondheidszorg: 680 medische faciliteiten werden gebouwd met steun van internationale donoren, waardoor 65 % van de Afghanen tegenwoordig toegang heeft tot de meest elementaire gezondheidszorg t.o.v. slechts 8% onder het Taliban regime (CRS, 2010b: 4). Hierbij besteedt het Afghaanse Ministerie van Gezondheidszorg het beheer van medische instellingen via contracten uit aan de private sector. NGO's blijken op dit vlak betere resultaten te boeken dan de overheid (BASICS en USAID, 2007: 5).

Infrastructuur en andere dienstverlening

Buitenlandse projecten zijn verantwoordelijk voor aanzienlijke investeringen in de Afghaanse infrastructuur. Vierduizend kilometer verharde wegen werden (her)aangelegd, waaronder de *ringroad* (de wegegordel in Afghanistan die de belangrijkste steden met elkaar verbindt) die voor 78% voltooid is (CRS, 2010b: 4). De elektriciteitstoevoer is verviervoudigd sinds 2002, waardoor 15-20 % van de bevolking hierover kan beschikken. De infrastructuur is voornamelijk geconcentreerd in de stedelijke gebieden. Het aantal telefoongebruikers is in dezelfde periode toegenomen van één naar twaalf miljoen Afghanen (Brookings Institution, 2010: 38).

Een domein waar echter weinig aandacht aan is besteed, is het waterbeheer. Gebrek aan irrigatiewerken verhindert de heropleving van de landbouw, de belangrijkste economische sector in Afghanistan, die regelmatig te kampen heeft met droogte en overstromingen (Mirwais, 2010).

De massale influx van geld heeft geleid tot een verbetering van de Afghaanse infrastructuur; maar samen met de gebrekkige controle op de uitvoering ervan is er ook een oorlogs-/ontwikkelingseconomie ontstaan die gekenmerkt wordt door verspilling, corruptie en de snelle verrijking

van een binnenlandse elite en buitenlandse firma's. Het is niet altijd duidelijk wie het meeste baat heeft bij sommige projecten, waarbij bepaalde ontwikkelingsdeskundigen voorstander zijn van minder i.p.v. meer financiële investeringen in Afghanistan (Hamidi, 2010).

3.2.3 Conclusie

Op het vlak van onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuurwerken zijn heel wat vorderingen gemaakt. Doch omdat men in 2001 moest vertrekken vanuit een volledig ontredderde situatie, bestaan ook nu nog grote uitdagingen, zoals de uitbreiding van de dienstverlening naar de regio's die momenteel nog niet of nauwelijks bereikt worden, de verdere uitbouw van het onderwijssysteem en de ontwikkeling van het waterbeheer in het land. Hiervoor zal de hulp van internationale instellingen en NGO's nog lange tijd nodig zijn.

Wat betreft de infrastructuurwerken dienen de internationale donoren te evalueren in welke mate deze aanleiding geven tot de illegale verrijking van bepaalde groepen. Dit om de onrechtstreekse financiering van criminele en gewapende elementen in het land tegen te gaan en om het algemene democratiseringsproces niet te ondermijnen.

De levering van bovenstaande publieke goederen gebeurt momenteel maar deels via de Afghaanse overheidsdiensten. Hun inbreng moet toenemen om de verworven resultaten op langere termijn te bestendigen, wat afhankelijk zal zijn van de capaciteitsopbouw binnen deze instellingen. Ook zal de financiering nog lange tijd gedragen worden via buitenlandse steun. Toch zijn de gemaakte vorderingen voor heel wat Afghanen een teken van vooruitgang en verandering wat belangrijk is voor de legitimiteit van de internationale interventie en het huidige Afghaanse regime.

BESLUIT

De interventie in Afghanistan startte in 2001 als Amerikaanse wraakactie op de gebeurtenissen van 9/11. Snel ontwikkelde zich echter internationale bereidwilligheid om bij te dragen aan de stabiliteit en de opbouw van het land gebaseerd op *state-building*. 'Afghanistan' werd beschouwd als de *good war* en een algemeen positieve sfeer heerste in het streven naar een toekomst voor de Afghaanse staat na 25 jaar (burger)oorlog.

Terwijl de militaire focus van de VS initieel beperkt bleef tot *counter terrorism* in het zuiden en het oosten van het land, werden binnen de VN stappen genomen die geleid hebben tot de vorming van een interim-regering en een nieuwe grondwet. Afghaanse 'medestanders' vormden de nieuwe politieke elite die ondersteund werd door buitenlandse financiële en militaire middelen.

Negen jaar later lijkt het optimisme verdwenen: de onveiligheid in het land neemt toe, de kritiek op de Afghaanse overheid stijgt en vele Westerse landen sturen aan op het vertrek van hun troepen.

De studie van de internationale interventie in Afghanistan sinds 2001 toont aan dat ondanks gemaakte vorderingen, er belangrijke tekortkomingen blijven bestaan binnen het *state-building* project. Deze zijn verantwoordelijk voor het gebrek aan resultaten die de toekomst van het land hypothekeken.

Het meest besproken probleem waarmee Afghanistan wordt geconfronteerd, is de aanhoudende strijd van opstandelingen, zoals de Taliban e.a., tegen de Afghaanse regering en de internationale troepenmacht. Deze externe bedreiging ondermijnt d.m.v. aanvallen, aanslagen, propaganda en hun rol in de drugshandel en andere criminele activiteiten, de ontwikkeling van een stabiele staat.

Ondanks de verhoogde internationale militaire aanwezigheid, de betere coördinatie tussen de VS en de NAVO en de uitbouw van een nationaal Afghaans leger blijkt men geen vat te hebben op de groeiende onveiligheid in het land.

Dit is gedeeltelijk het gevolg van de minimale militaire inzet tijdens de beginjaren van de interventie, waardoor gewapende organisaties de mogelijkheid hadden om zich te reorganiseren. De twee huidige probleempunten zijn echter de dubieuze rol van Pakistan in het conflict en het gebrek aan bekwame Afghaanse politie- en overheidsdiensten die essentieel zijn om daadwerkelijk controle te krijgen op en steun te verkrijgen van de bevolking.

Een tweede aspect dat de ontwikkeling van het land hypothekeert, is intern gelegen. De slechte organisatie en werking van de staat is een minder besproken probleem, maar vormt een grotere bedreiging voor het land dan de strijd van de Taliban en andere groeperingen. Dit is in belangrijke mate het gevolg van een strategische beslissing die gemaakt werd in de vorming van een nieuw politiek regime. De coöptatie van voormalige krijgsheren en andere obscure elementen in de nieuwe Afghaanse machtsstructuren was voornamelijk ingegeven met het oog op de vorming van een nationaal front tegen de Taliban en Al Qaida. Hun onderlinge strijd zet zich vandaag echter voort binnen de huidige staatsstructuren, waarbij politieke en criminele (inclusief drugs-) netwerken met elkaar vermengd zijn. Dit houdt de wijdverspreide corruptie en het machtsmisbruik binnen de overheid in stand, hetgeen verantwoordelijk is voor de moeizame vooruitgang in het Afghaanse *state-building* project.

Gezien de problemen binnen de staat en de strijd tegen de opstandelingen lijkt het mij onwaarschijnlijk dat de oplossing voor al deze problemen van binnenuit zal komen zonder buitenlandse inbreng. In welke mate de internationale interesse en steun zal aanhouden, en onder welke vorm is

echter onduidelijk. Hoe dan ook is er vooralsnog niet voldoende aandacht besteed aan een aantal theoretische vereisten van *state-building*, welke nodig zijn in het kader van de heropbouw van het land.

Zo zou op politiek niveau het algemene beleid in Afghanistan efficiënter worden bij een decentralisatie van politieke macht en middelen naar de lokale niveaus. Gouverneurs dienen hierbij rekenschap af te leggen aan provinciale raden, terwijl de onvoorwaardelijke steun aan krijgsheren moet herbekeken worden. Op nationaal niveau moet de rol van het parlement gevrijwaard blijven, terwijl de internationale steun aan de regering verbonden moet worden aan behaalde resultaten i.p.v. verklaringen.

Gelijktijdig kan de creatie van nationale politieke partijen een alternatief bieden voor de huidige etnische breuklijnen en patronagenetwerken. De vrije media, *civil society* en lokale initiatieven kunnen hierin een belangrijke rol spelen, maar dienen hiervoor te worden ondersteund.

Op het vlak van veiligheid bestaat er geen puur militair antwoord. Een sterke militaire macht blijft nodig om een minimum aan veiligheid te garanderen en om de eenheid van het land in stand te houden, maar de ontwikkeling van politie en lokaal bestuur zijn minstens even vitaal.

De afbouw van de ISAF missie kan een positief effect hebben doordat de gewapende strijd hiermee zijn religieus karakter verliest. De Afghaanse overheid kan ook haar legitimiteit verhogen door het opnemen van deze veiligheidstaak. Dit veronderstelt wel dat het ANA in staat is om autonoom de Taliban te confronteren, waarbij internationale militaire ondersteuning ook in de toekomst nodig zal blijven.

De uitbouw van de politie is een moeilijker taak en zal eveneens een langdurig engagement vereisen van de internationale gemeenschap. De focus zal moeten liggen op capaciteitsuitbouw, maar ook op de zuivering van, en de controle over het apparaat. De uitvoering van traditionele

politietaken mag daarbij niet ondergeschikt raken aan de ondersteuning van militaire operaties.

De politiehervorming heeft ook invloed op de rechtszekerheid in Afghanistan dat nood heeft aan een beter justitiesysteem. Hoewel ook op dit vlak internationale expertise en middelen nodig zullen zijn, kan dit beter gebeuren via seculiere Islamitische i.p.v. Westerse landen, en in samenspraak met lokale actoren. Enkel op deze manier maakt de justitiehervorming kans om gedragen te worden door de Afghaanse bevolking.

Het Westen kan wel een belangrijke rol blijven spelen in de uitbouw van de gezondheidszorg, het onderwijs en de algemene infrastructuur. De vooruitgang die op dit vlak werd geboekt, is significant en wordt gewaardeerd door de bevolking. Medische voorzieningen en alfabetiseringscampagnes moeten verder verspreid worden, terwijl meer controle en opvolging nodig is bij de uitbesteding van infrastructuurwerken. De Afghaanse instellingen zouden hierbij wel meer betrokken moeten worden om de duurzaamheid van projecten te garanderen en de legitimiteit van de overheid te verhogen.

Rekening houdend met de turbulente geschiedenis van het land en het feit dat Afghanistan gelegen is in een regio van onderontwikkelde en instabiele staten is het realistisch om bescheiden doelen voorop te stellen. Afghanistan zal nooit een welvarende democratie worden, maar indien meer aandacht besteed wordt aan de theoretische vereisten van *state-building*, geloof ik dat ondanks de huidige tegenslagen een relatief stabiele en levensvatbare staat kan gecreëerd worden.

BIBLIOGRAFIE

Boeken

BRINKERHOFF, D. (2008), *Governance in Post-conflict Societies: Rebuilding Fragile States*, UK:Routledge, 288 p.

CAPLAN, R. (2005), *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*, New York: Oxford University Press, 291 p.

FUKUYAMA, F. (2004), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 160 p.

PARIS, R. (2004), *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge: UP, 289 p.

Wetenschappelijke artikels

BORCHGREVINCK, K. , SUHRKE, A. (2008), 'Negotiating Justice Sector Reform in Afghanistan' in *Crime, Law and Social Change*, 50, 3: 211-230.

Centre for International Governance Innovation (CIGI) (2009), 'Afghanistan' in *Security Sector Reform Monitor*, 1:1-9.

DOYLE, M., SAMBANIS, N., (2000), 'International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis' in *American Political Science Review*, 94, 4: 779-801.

HEATHERSHAW, J. (2008), 'Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses' in *Millennium: Journal of International Studies*, 36, 3: 597-621.

KOEHLER, J., ZÜRCHER, C. (2007), 'Statebuilding, Conflict and Narcotics in Afghanistan: The View from Below' in *International Peacekeeping*, 14, 1: 62-74.

Documenten en rapporten

BASICS, USAID (2007), *Health Programming for Rebuilding States: A Briefing Paper*, 7 p.

Brookings Institution (2010), *Afghanistan Index – 28 mei 2010*, 52 p.

Centre for Strategic and International studies (CSIS) (2010), *Shape, Clear, Hold, Build, and Transfer: the full metrics of the Afghan war*, 228 p.

Clingendael Institute of International Relations (2007), *From Project to Program: Effective Programming for Security and Justice*, 38 p.

Congressional Research Service (CRS) (2009), *Afghanistan: U.S. Foreign Assistance*, 18 p.

Congressional Research Service (CRS) (2009), *War in Afghanistan: Strategy, Military Operations and Issues for Congress*, 70 p.

Congressional Research Service (CRS) (2010), *Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance*, 32 p.

Congressional Research Service (CRS) (2010), *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, 90p.

European Policy Centre (EPS) (2010), *To stabilise Afghanistan, give a stronger voice to civil society*, 2p.

European Union Institute for Security Studies (EUISS) (2009), *Security sector reform in Afghanistan: the EU's contribution*, 47 p.

International Center for Transitional Justice (ICTJ) (2010), *Vetting Lessons for the 2009-10 Elections in Afghanistan*, 46 p.

International Crisis Group (2007), *Reforming Afghanistan's Police – Asia Report Nr. 138*, 30 p.

International Crisis Group (2008), *Policing in Afghanistan: Still Searching for a Strategy – Asia Briefing Nr. 85*, 19 p.

International Crisis Group (2010), *A Force in Fragments: Reconstituting the Afghan National Army – Asia Report Nr. 190*, 36 p.

Kabul Centre for Strategic Studies (2008), *Justice reform in Afghanistan*, 5 p.

MYERSON, R. (2010), *A short Overview of the Fundamentals of State-building*, 6 p.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008), *Concepts and dilemmas of state building in fragile situations: from fragility to resilience*, 82 p.

Overseas Development Institute (ODI) (2007), *Understanding state-building from a political economy perspective: an analytical and conceptual paper on processes, embedded tensions and lessons for international engagement*, 71 p.

Peace and Conflict Monitor (2009), *The Need for Security Reform in Afghanistan to Curb Corruption*, 6 p.

Peacekeeping and Stability Operations Institute (PSOI) (2009), *Guide to Rebuilding Governance in Stability Operations: A Role for the Military?*, 75 p.

RAND Corporation (2007), *The Beginner's Guide to Nation-Building*, 275 p.

Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI) en Foreign Policy Research Institute (PRI) (2009), *Reforming the Afghan Police*, 182 p.

Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), *Quarterly Report to the United States Congress, 30 April 2010*, 180 p.

Strategic Studies Institute (SSI) (2008), *Stability operations and state-building: continuities and contingencies*, 104 p.

United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) (2006), *Rule-of-law tools for post-conflict states. Mapping the justice sector*, 57 p.

United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) (2006), *Rule-of-law tools for post-conflict states: Monitoring legal systems*, 52 p.

United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) (2006), *Rule-of-law tools for post-conflict states. Vetting: an operational framework*, 32 p.

United Nations Human Rights Council (2009), *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston : addendum : mission to Afghanistan*, 37 p.

United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) (2008), *UN Justice Reform in Afghanistan*, 22 p.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2009), *Afghanistan Opium Survey 2009: Summary Findings*, 32 p.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2010), *Afghanistan Cannabis Survey 2009*, 59 p.

United Nations Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), *A more secure world: Our shared responsibility* 130 p.

United States Institute of Peace (2010), *Traditional dispute resolution and stability in Afghanistan*, Peacebrief 10, 6 p.

WEINBAUM, M. (2004), *Nation Building in Afghanistan: Impediments, Lessons, and Prospects*, 12 p.

Conferentie

AMIRYAR, Q., GROSS, N., HAMIDI, R., MIRWAIS, S., MOSAZAI, J., PRZEDLACKI, M., VENDRELL, F., WINTER, E. (2010) in *Faces of*

Afghanistan: beyond the headlines, European Policy Centre, Brussel: 4 mei 2010.

Internetbronnen

Brookings Institution – Centre for Universal Education (Brookings-CUE) (2010), *Measuring Success and Challenges in Afghanistan: Minister of Education for Afghanistan Farooq Wardak*, http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2010/0512_education_afghanistan/20100512_education_afghanistan.pdf

Global Policy (2010), *Failed states*, <http://globalpolicy.org/nations-a-states/failed-states.html>

ISAF (2010), *History of ISAF*, <http://www.isaf.nato.int/history.html>

McCRYSTAL, S.A. (2009), *Commander's Initial Assessment*, <http://www.comw.org/qdr/fulltext/090830mcchystal.pdf>

NATO HQ / Public Diplomacy Division (2009), *Equipping and Sustaining the Afghan National Army (ANA), NATO/ANA Trust Fund, January 2010*, <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets/Jan%202010-Fact%20Sheet%20ANA%20Trust%20Fund.pdf>

SENIER, A. (2006), 'Rebuilding the Judicial Sector in Afghanistan: The Role of Costomary Law' in *Al Nakhlah Journal*, http://fletcher.tufts.edu/al_nakhlah/archives/spring2006/senier.pdf

United States Government (2010), *National Security Strategy 2010*, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

Bijlage 2

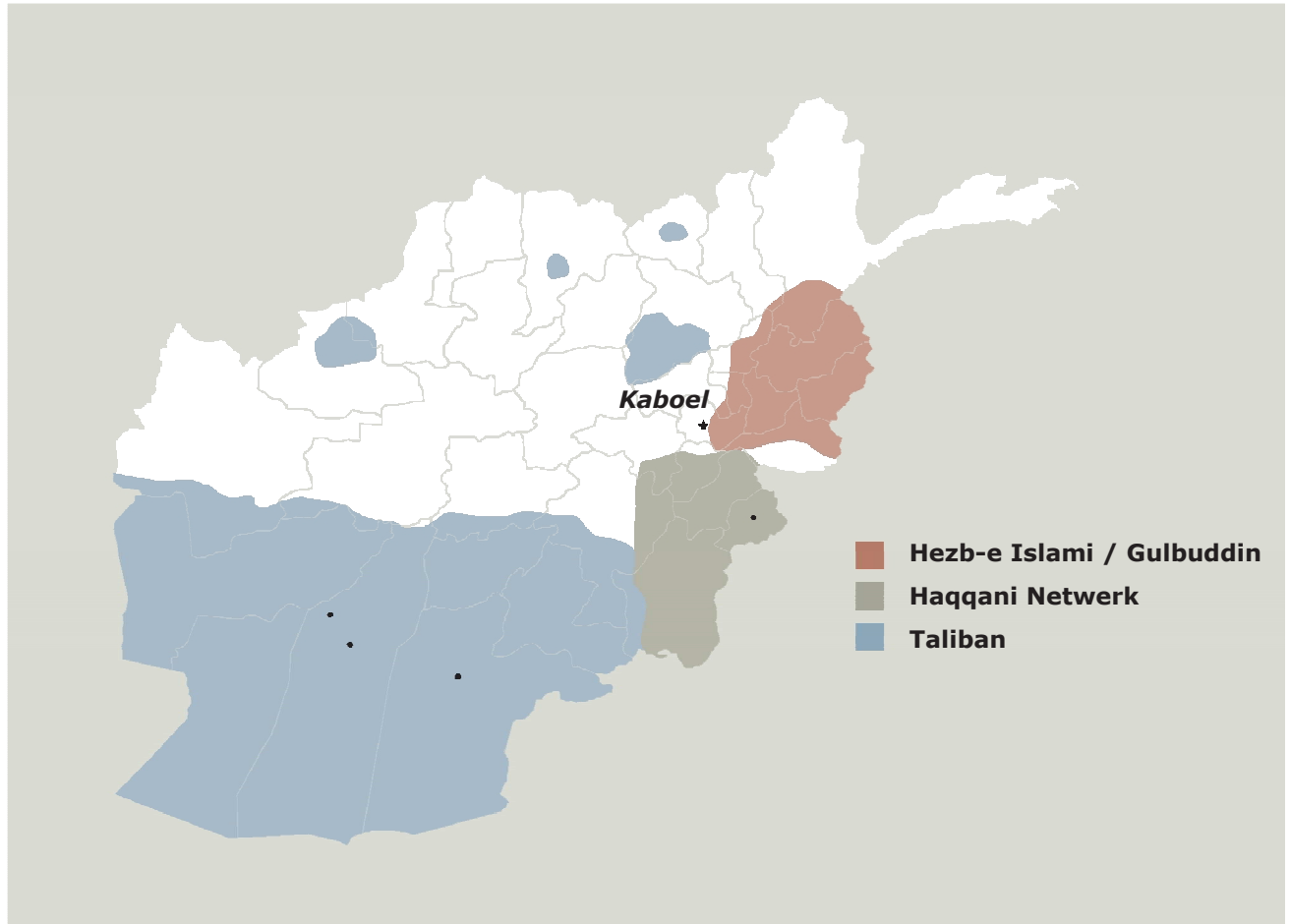
Opdeling van de International Security Assistance Force (ISAF) per land (situatie juni 2010)

	Albania	250		Germany	4350		Poland	2500
	Armenia	75		Greece	75		Portugal	265
	Australia	1550		Hungary	340		Romania	1140
	Austria	3		Iceland	3		Singapore	40
	Azerbaijan	90		Ireland	7		Slovakia	290
	Belgium	590		Italy	3300		Slovenia	75
	Bosnia & Herzegovina	10		Jordan	6		Spain	1415
	Bulgaria	525		Republic of Korea	0		Sweden	500
	Canada	2830		Latvia	170		The Former Yugoslav Republic of Macedonia*	210
	Croatia	280		Lithuania	245		Turkey	1710
	Czech Republic	525		Luxembourg	9		Ukraine	15
	Denmark	750		Mongolia	40		United Arab Emirates	25
	Estonia	160		Montenegro	30		United Kingdom	9500
	Finland	115		Netherlands	1705		United States	78430
	France	3750		New Zealand	155			
	Georgia	925		Norway	500		Total	119,500

(Bron: Brookings Institution (2010), 'Afghanistan Index', p. 5)

Bijlage 3

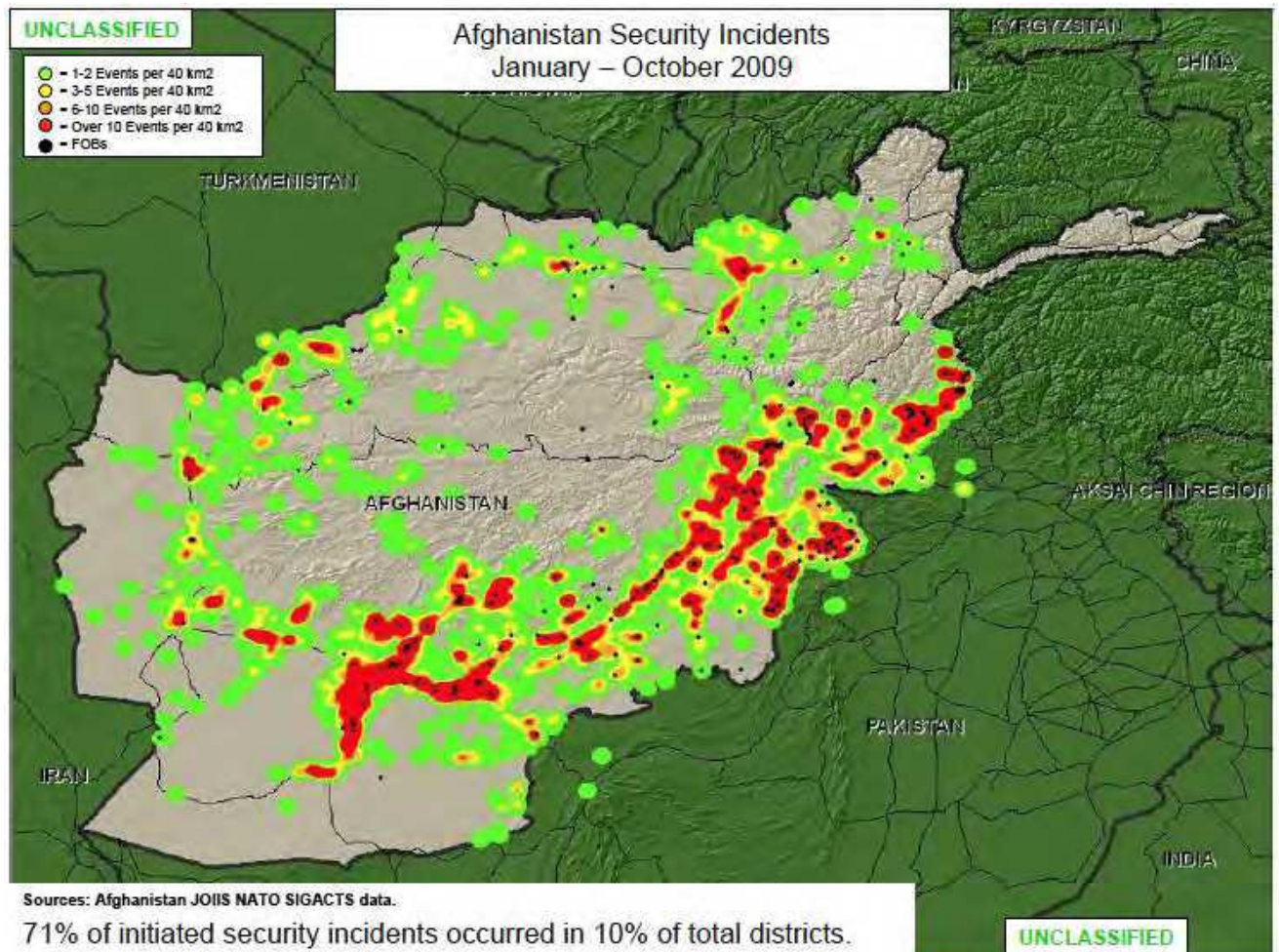
Voornaamste actieterreinen van de opstandelingen in Afghanistan



(Bron: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), 'Quarterly Report to the United States Congress', p. 67.)

Bijlage 4

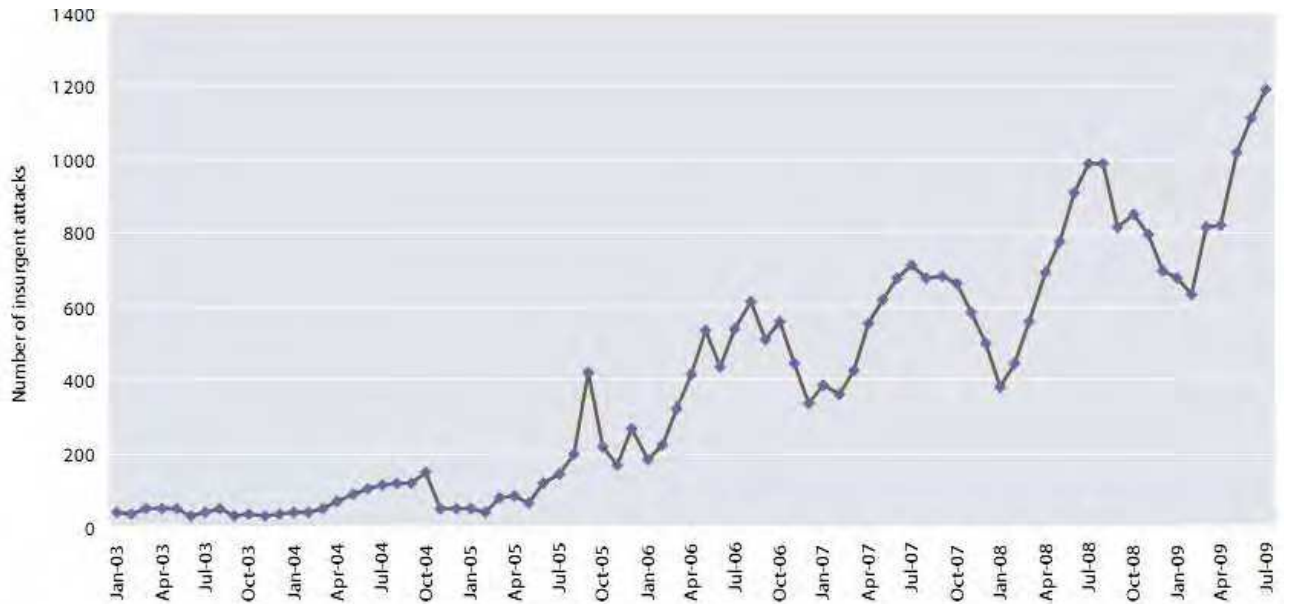
Spreiding van de veiligheidsincidenten in Afghanistan (situatie 2009)



(Bron: Centre for Strategic and International studies (2010), *'Shape, clear, hold, build, and transfer: the full metrics of the Afghan war'*, p. 59.)

Bijlage 5

Evolutie van het aantal veiligheidsincidenten in Afghanistan (2003 – 2009)



Source: United Nations Department of Safety and Security.

(Bron: Centre for Strategic and International studies (2010), *'Shape, clear, hold, build, and transfer: the full metrics of the Afghan war'*, p. 40.)