

WWW.IMMIGVANHEUGTEN.NL

BACKGROUND 1992-05

**AFGHANISTAN: EEN POLITIEKE
REGLING OF SEGMENTERING?**

OLIVIER IMMIG & JAN VAN HEUGTEN

MEI 1992

THE NETHERLANDS

AFGHANISTAN: EEN POLITIEKE REGELING OF SEGMENTERING?

Op 13 september 1991 werd door de Sovjetunie en de Verenigde Staten bekend gemaakt dat beide landen hadden besloten om met ingang van januari 1992 alle militaire hulp aan de strijdende partijen in Afghanistan te staken. Zij steunden de pogingen van de Verenigde Naties een dialoog tussen Kaboel en de verzetsgroepen tot stand te brengen. Pakistan maakte vervolgens in januari bekend met ingang van februari eveneens alle militaire leveranties aan de Afghaanse verzetsgroepen stop te zetten. Het staken van de wapenhulp van deze landen aan de Afghanen en het intensieve diplomatieke VN-offensief van onderhandelaar Benon Sevan lijken uitzicht te bieden op een politieke regeling van de Afghaanse kwestie. In dit artikel gaan we in op de achtergronden en op de problemen die nog overwonnen moeten worden.

Het Afghanistan akkoord

Op 14 april 1988 werd in Genève een akkoord over Afghanistan getekend tussen Pakistan en het door de Sovjetunie in 1979 geïnstalleerde communistische bewind in de Afghaanse hoofdstad Kaboel. De Sovjetunie en de Verenigde Staten traden als "garanderende mogendheden" op als mede-ondertekenaars. Het akkoord kon pas na zes jaar van moeizame indirecte onderhandelingen onder VN-auspiciën worden gesloten.¹ Rechtstreekse gesprekken tussen de regeringen in Islamabad en Kaboel vonden in deze jaren nooit plaats, aangezien dat een *de facto* erkenning door Pakistan betekend zou hebben van het DVPA-bewind in Afghanistan.

De politieke leiders van de alliantie van zeven soennietische Afghaanse verzetsgroeperingen in Peshawar waren van het begin af aan gekant tegen de onderhandelingen onder VN-auspiciën. Het bewind in Kaboel was niet legitiem en had derhalve geen enkele bevoegdheid tot onderhandelen. Zij namen om die reden niet deel aan welke bespreking dan ook waar het regime in Kaboel op enigerlei wijze bij betrokken was. Het conflict kon in hun ogen uitsluitend worden opgelost middels directe onderhandelingen tussen het verzet en de Sovjetunie. Moskou wenste dit echter niet - alleen over Russische krijgsgevangenen was men bereid te onderhandelen. Twee dagen na de ondertekening in Genève organiseerde de alliantie een grote demonstratie in Peshawar tegen het bereikte akkoord.

Bijna was op het laatste moment de ondertekening niet doorgegaan. In het langdurige onderhandelingsproces waren Moskou en Washington in de loop van 1985 overeengekomen dat de Verenigde Staten de hulp aan het Afghaanse verzet zouden stopzetten op dezelfde dag dat met de terugtrekking van de Sovjettroepen

zou worden begonnen. Moskou stelde toen nog als eis dat aan die terugtrekking de vorming van een nieuwe, door alle partijen geaccepteerde regering vooraf diende te gaan. Het bestaande bewind in Kaboel was daar nadrukkelijk bij inbegrepen. Michael Barry, toentertijd hoofd van de afdeling Zuid-Azië van de CIA, verklaarde dat de Amerikanen rustig konden instemmen met deze zogenaamde "Day One"-formule. De terugtrekking zou er toch niet komen, was de gedachtengang.² Eind oktober 1987 echter liet Moskou de eis vallen dat er eerst een politieke regeling moest komen. Gorbatsjov maakte bekend dat op 15 mei 1988 met de terugtrekking van de troepen kon worden begonnen indien bij de volgende onderhandelingsronde een akkoord werd bereikt.

Voor Washington en Islamabad gingen deze ontwikkelingen destijds te snel. Bij strikte naleving van de voorliggende akkoorden zou het bewind van Nadjiboellah in Kaboel aanblijven en bovendien wapenhulp blijven ontvangen uit Moskou. Pakistan zou de verzetsstrijders niet alleen niet meer van wapens mogen voorzien, maar hen zelfs moeten tegenhouden aan de Pakistaans-Afghaanse grens. Pakistan maakte hiertegen ernstige bezwaren. Washington kwam terug op de eerder gemaakte afspraken en eiste "negatieve symmetrie"; dat wilde zeggen dat ook de Sovjetunie tegelijkertijd alle wapensteun aan Afghanistan zou moeten staken.

Nu weigerde Moskou akkoord te gaan. De "oplossing" die op de valreep werd gevonden luidde "positieve symmetrie"; de Verenigde Staten behielden zich daarmee het recht voor wapenhulp te blijven verschaffen aan het verzet. Alleen indien de Sovjetunie terughoudendheid betrachtte in het verlenen van militaire hulp aan Kaboel, zouden de Verenigde Staten eveneens terughoudend worden in het geven van hulp aan het verzet. Zo voorzag het op 14 april 1988 ondertekende Afghanistan-akkoord voornamelijk in de terugtrekking van de Sovjet-troepen. Een politieke regeling behelsde het niet, hoewel alle partijen wel de wenselijkheid daarvan benadrukten. De moedjaheddin waren onveranderlijk uit op het verdrijven van het bewind in Kaboel, wat echter volgens het akkoord van april 1988 rustig bleef zitten.

Een politieke mislukking

De ondertekening van het akkoord in Genève, Nadjiboellah's herhaalde campagnes voor een staakt-het-vuren en voor de vorming van een coalitie-regering, en de in februari 1989 voltooide terugtrekking van de Sovjettroepen noodzaakte de verzetsalliantie om zelf met een voorstel te komen voor een interim-regering. Na een paar weken van gebakkelei in de Shura (raad) werd door de zeven soennietische groeperingen in Peshawar in februari 1989 de Afghaanse Interim-Regering (AIR) gevormd, onder druk van vooral Pakistan en de Verenigde Staten. Een Shura had in Afghanistan van oudsher nooit meer dan een adviserende stem, maar werd voor de gelegenheid beschouwd als een soort constituerende vergadering. Deze AIR onder leiding van de als gematigd bekend staande Modjaddeddi en de Wahhabiet Sayyaf werd vervolgens erkend door enkele Arabische

landen (Saoedi-Arabië, Bahrein), maar niet door de Verenigde Staten. Washington verklaarde dat eerst een aanzienlijk deel van het Afghaanse grondgebied onder gezag van de AIR diende te komen. Ook stelde men dat de AIR eerst haar bestuurlijke bekwaamheden moest bewijzen.

Het belangrijkste probleem inzake deze AIR betrof de legitimiteit ervan. Geen enkele militaire commandant te velde van betekenis was aanwezig in de Shura, evenmin als prominente ballingen of leiders van het in Iran gevestigde sji'itische verzet. Veel Afghanen beschouwden de AIR van meet af aan als een creatie van de militaire inlichtingendienst van het Pakistaanse leger, de Inter Service Intelligence (ISI). De internationale (voornamelijk Amerikaanse en Saoedi-Arabisch) wapenhulp werd door de ISI alleen verdeeld onder de partijen die de AIR vormden. De radicale Hezb-i-Islami groepering onder leiding van ISI-favoriet Gulbuddin Hekmatyar ontving daarvan tot augustus 1989 het leeuwedeel. Dat ging mede ten koste van de daar doorgaans niet bij aangesloten commandanten-te-velde.³

De AIR was niet alleen eenzijdig samengesteld, maar bovendien intern ernstig verdeeld. Van royalisten tot voorstanders van een islamitisch regime waren erin 'verenigd'. Een ander groot probleem voor de AIR is van meet af aan geweest dat men nauwelijks over bestuurlijke ervaring en geschoolde mankracht kon beschikken.⁴ Voorts is de werkelijke politieke macht in de door het verzet gecontroleerde gebieden binnen Afghanistan in handen van de talrijke militaire commandanten, die dikwijls weinig of geen binding hebben met een van de zeven partijen die de AIR vormen, maar veeleer in stamverband opereren.⁵ Een AIR in deze vorm bood nauwelijks een aanvaardbaar alternatief voor het bewind van Nadjiboellah in Kaboel.

Geen militaire oplossing

Na het vertrek van de Sovjettroepen diende de interimregering zich zo spoedig mogelijk te installeren in een op het Nadjiboellah-bewind veroverde stad van betekenis op Afghaanse bodem. De met dat doel ondernomen aanval op Jalalabad in maart 1989 draaide echter onvoorzien uit op een regelrechte ramp voor de soennietische verzetsgroeperingen uit Peshawar.

Op 15 februari 1989 was de terugtrekking van het Sovjet-leger voltooid. Dit betekende echter allerminst dat Moskou het bewind in Kaboel aan zijn lot overliet. In de eerste fase van de terugtrekking zorgden Sovjettroepen ervoor dat geen van de belangrijke steden in handen viel van het verzet. De Sovjetunie liet voorts tal van militaire adviseurs achter, evenals allerhande wapentuig ter waarde van meer dan 1 miljard dollar. Tevens bleef Kaboel Sovjetwapens ontvangen, naar Amerikaanse schattingen ter waarde van 200 à 300 miljoen dollar per maand.⁶ In oktober 1988 begon de Sovjetunie met het leveren van moderne vliegtuigen en gronddoelraketten, daaronder MiG-27 Floggervliegtuigen en de sinds de Golfoorlog beruchte SCUD-raketten,

beide kwalitatief nieuwe wapens in de oorlog.⁷ De verzetsstrijders bleven eveneens wapenhulp ontvangen, echter lang niet in deze omvang.

De aanval op Jalalabad mislukte in de eerste plaats door het geheel veranderde karakter van de oorlog. Het regime in Kaboel hanteerde sinds de terugtrekking van de Sovjetmilitairen een defensieve strategie. Het had zich verschanst in garnizoenen nabij strategisch belangrijke punten en in de grotere steden. Het grootste deel van het platteland werd aan de verzetsstrijders gelaten. De verzetsstrijders waren ervaren en getraind in een guerillaoorlog tegen Sovjetroepen die probeerden het hele land onder controle te houden. De verovering van zwaar verdedigde steden vereiste van de moedjaheddin echter een geheel andere aanpak. Met een andere strijdwijze had men nog geen ervaring. Bovendien vereiste deze veel intensievere samenwerking tussen de voornaamste verzetsgroeperingen.⁸

Juist die samenwerking heeft sinds het begin van de verzetsactiviteiten tegen het revolutionaire DVPA-bewind in Kaboel, eerst in de loop van 1979 goed op gang gekomen, altijd ontbroken. Het verzet tegen de hardhandige hervormingspolitiek van het kersverse communistische DVPA-bewind ontstond op lokaal niveau, maar werd spoedig deels overgenomen door goed opgeleide politieke activisten die al in de jaren 1974-75 de wijk naar Pakistan hadden genomen. Deze soennietisch-fundamentalistische militanten zagen in de islam niet zozeer een religie als wel een politieke ideologie. Hun beweging splitste zich spoedig op in drie partijen: de Hezb-i-Islami onder leiding van Gulbuddin Hekmatyar; de Hezb-i-Islami van Yunus Khales; en de Jamiyat-i-Islami van Burhanuddin Rabbani. In 1982 ontstond een vierde fundamentalistische partij, de Ittehad-i-Islami van Abdur Rab Sayaf.

Van de kant van Nadjiboellah kwamen ook in 1990 weer diverse vredesinitiatieven. Hij stelde van tijd tot tijd wapenstilstanden voor, voor het hele land of voor bepaalde regio's. De verdeel-en-heers-politiek van Nadjiboellah was soms succesvol: een aantal lokale verzetsleiders hebben wapens en geld geaccepteerd in ruil voor een staakt-het-vuren of zelfs aansluiting bij de militia van de regering. Ook probeerde Nadjiboellah, met wisselend succes, anti-Pasjtoense sentimenten uit te spelen onder etnische minderheden, door aan hen een bepaalde mate van autonomie aan te bieden in ruil voor samenwerking met de regering.

Na een coup poging tegen zijn bewind in maart 1990⁹ nam Nadjiboellah weer niet-DVPA-leden in zijn kabinet op. Een partijcongres in juni 1990 veranderde de compromitterende naam van de partij in het onschuldiger, nationalistischer klinkende Hezb-i-Watan (Partij van het Vaderland). Tevens werden zodoende de al sinds 1967 bestaande tegenstellingen tussen de Partsjam- en Khalq-fracties binnen de partij bedekt. Nadjiboellah trachtte duidelijk zijn politieke basis te verbreden.

Het grootste probleem binnen de Watan-partij is nu het bestaan van een fractie van radicale Pasjtoense nationalistten. Zij bezetten vele hoge posten in de partij, en zijn gekant tegen elke overeenkomst met moedjaheddin en Pakistan. Zo vormen zij de tegenhanger van de radicale verzetsgroepen in Peshawar. Ook wensen zij geen groter aandeel in een overgangsregering voor etnische minderheden. Velen van hen streven

zelfs nog altijd naar de verwerkelijking van een groter Pasjtoenistan, dat wil zeggen een groter Afghanistan inclusief de Pasjtoense gebieden van Pakistan. Onder hen bevinden zich minister van buitenlandse zaken Abdoel Wakil en minister van Defensie generaal Mohammed Aslam Watanjar. De verdeeldheid in de regeringspartij in Kaboel is nu niet op eerste plaats die tussen de Partsjam- en Khalq-fracties maar tussen radicale Pasjtoenen enerzijds en niet-Pasjtoenen die verbonden zijn met gematigde Pasjtoenen anderzijds. Afghaanse verzetsleiders van Tadzjiekse origine hebben in de loop der jaren een forse afkeer van Pasjtoenen ontwikkeld. De gematigden in Kaboel (bij monde van Daud Kawian, onderminister van buitenlandse zaken) hopen op de vorming van een nieuwe coalitieregering. Die moet bestaan uit gematigde verzetsgroepen binnen en buiten Afghanistan, door Iran gesteunde (sji'itische) moedjaheddin, en voorstanders van de terugkeer van koning Zahir Shah. Daarmee zou het isolement van fundamentalistische radicalen uit Peshawar, in het bijzonder Hekmatyar, compleet zijn.¹⁰

De Verenigde Staten en Pakistan

De Verenigde Staten bleven hulp verstrekken aan het Afghaanse verzet, zowel militair (met 300 miljoen dollar in het begrotingsjaar 1989, en 250 miljoen dollar in het begrotingsjaar 1990) als politiek. Het Amerikaanse Congres begon echter ongeduldig te raken over de blijvende militaire patstelling en het onvermogen van het Afghaanse verzet om te komen met een levensvatbaar alternatief voor het bewind in Kaboel. Op 1 oktober 1989 werd een rapport uitgebracht door de voorzitter van de Foreign Relations Committee van de Senaat, Claiborne Pell. Daarin werd de regering Bush verzocht te onderzoeken of er geen 'neutrale' regering in Kaboel kon worden gevestigd, en om te onderzoeken of er met de Sovjetunie een akkoord kon worden gesloten over wederzijdse stopzetting van alle wapenhulp.

De regering Bush gaf vooralsnog geen gehoor aan deze suggesties. Blijkbaar meende de Amerikaanse regering dat de verzetsstrijders meer tijd nodig hadden om zich te organiseren, waarna de militaire druk op het bewind in Kaboel opgevoerd kon worden. Wel riep Bush de AIR eind november 1989 op "to continue and increase its efforts to fashion a stable, broad-based government responsible to the needs of the Afghan people".¹¹

In 1990 voerden de Verenigde Staten en Moskou op tal van niveaus gesprekken met elkaar. Aangezien het verzet consequent weigerde met Nadjiboellah te onderhandelen stelden de Verenigde Staten voor dat hij het veld zou ruimen, opdat er een Loyah Jirgah (grote nationale vergadering) of vrije verkiezingen konden worden voorbereid door een neutrale overgangsregering in Kaboel. De Verenigde Staten waren er niet op tegen dat Nadjiboellah c.s. deelnemen aan eventuele verkiezingen; de beslissing daarover ligt bij de Afghanen zelf, zo

stelde Washington. Maar er werd in 1990 geen doorbraak bereikt. Moskou toonde zich (nog) niet bereid om Nadjiboellah een prominente rol in het vredesproces of in een te vormen overgangsregering te ontzeggen.

Op 2 november 1990 deed assistent Secretary of State John Kelly verslag: "Both the U.S. and the Soviet Union believe that there should be a transition period, culminating in self-determination to select a government for a non-aligned Afghanistan. Our principal difference with the Soviets concerns the Najibullah regime's transitional role and the powers of a transition mechanism". De belangrijkste kwesties waren "who or which ministries will exercise what kind of authorities during the transition process [and] what would be the role of Najibullah during the process". De voornaamste conclusie: "the Soviet are not prepared to say that he departs early in the process".¹²

Zelfs als de Verenigde Staten en Sovjetunie een akkoord hadden weten te bereiken was het geenszins zeker dat de Afghanen het zouden accepteren. In de woorden van minister Baker (in augustus 1990 in Irkoetsk): 'both governments face the problem of convincing their Afghan allies to accept whatever agreement they may reach!' Of in de woorden van een waarnemer: "Getting so many different, well-armed factions to sit down at the negotiating table will be a very different matter".¹³

De Amerikaanse regering begon er, in navolging van het Congres, genoeg van te krijgen. Voor Washington werd de verwijdering van Nadjiboellah minder belangrijk, nu de relaties met de Sovjetunie zoveel beter waren geworden. Zelfs al vóór de Iraakse inval in Koeweit (6 augustus 1990) overwogen de Verenigde Staten de Afghaanse kwestie uitsluitend met diplomatieke middelen op te lossen. De steun van een aantal radicale Afghaanse verzetsgroepen aan de Iraakse leider Saddam Husein deed de rest.¹⁴ President Bush reserveerde in zijn begrotingsvoorstel aan het Congres voor het nieuwe begrotingsjaar wat in oktober 1991 begon geen geld meer voor militaire steun aan het Afghaanse verzet.

Van nog groter belang was de verandering in de Pakistaanse opstelling jegens de verzetsgroepen in Peshawar. Evenals in Washington begon ook in Islamabad het inzicht te dagen dat een 'militaire oplossing' van het Afghaanse conflict, dat wil zeggen een overwinning van het Afghaanse verzet, niet langer te verwachten viel. Bovendien had Washington in oktober 1990 alle hulp aan Pakistan voor onbepaalde tijd opgeschort, officieel naar aanleiding van het voortgaande nucleaire programma van Islamabad. Pakistan werd vrij onverwacht geconfronteerd met het vooruitzicht dat het voortaan alleen de lasten van de wapenleveranties aan het Afghaanse verzet en de bekostiging van het verblijf van de meer dan drie miljoen Afghaanse vluchtelingen zou moeten dragen.

In april 1991 kwam premier Nawaz Sharif met de ISI en de legertop overeen te streven naar een politieke regeling van de Afghaanse kwestie. Sharif stuurde daarop de hoge diplomaat Riaz Mohammed Khan naar Moskou, teneinde voor het eerst sinds de afsluiting van de akkoorden van Genève inzake Afghanistan weer onderhandelingen te beginnen met de Sovjetunie.¹⁵ Behalve met de Sovjetunie werden er ook gesprekken gevoerd met Iran en Saoedi-Arabië over een regionale politieke regeling met betrekking tot Afghanistan. In

augustus 1991 werd door president Ishaq Khan opperbevelhebber en 'havik' Aslam Beg vervangen door de ten aanzien van Afghanistan gematigder Asif Nawaz. Eerder al was op Buitenlandse Zaken minister Yakub Khan vervangen. Deze veelbelovende ontwikkelingen deden de secretaris-generaal van de Verenigde Naties besluiten in september 1991 het al eerder gelanceerde vredesplan opnieuw krachtig aan de orde te stellen.

Het VN-vredesplan

Op 21 mei 1991 lanceerde secretaris-generaal van de Verenigde Naties Perez de Cuellar een vredesplan wat naar zijn mening kon dienen als basis voor een politieke regeling, aanvaardbaar voor de meerderheid van alle Afghanen. De vijf elementen ervan zijn:

1. Behoud van de soevereiniteit, territoriale integriteit, politieke onafhankelijkheid, niet-gebondenheid en het islamitische karakter van Afghanistan.
2. Erkenning van het recht van de Afghanen hun eigen economische, politieke en sociale systeem te kiezen, zonder inmenging van buitenaf.
3. Een overgangperiode, welke zou moeten leiden tot een regering op brede basis. Perez de Cuellar verklaarde zich voorstander van een "credible and impartial transition mechanism with appropriate powers and authority (yet to be specified) that would enjoy the confidence of the Afghan people and provide them with the necessary assurances to participate in free and fair elections, taking into account Afghan traditions, for the establishment of a broad-based government". Tijdens de overgangperiode zou een staakt-het-vuren van kracht moeten zijn, onder toezicht van de Verenigde Naties.
4. Een akkoord tot stopzetting van de wapenleveranties door alle betrokken partijen.
5. Het verschaffen van voldoende financiële en materiële middelen aan de Afgaanse vluchtelingen en het scheppen van de voorwaarden voor hun vrijwillige terugkeer naar Afghanistan en voor de economische en sociale wederopbouw van het land.¹⁶

Het plan werd meteen volledig gesteund door Kaboel, dat bij gelegenheid tevens een nieuw staakt-het-vuren aankondigde. Ook de Sovjetunie, de Verenigde Staten, Pakistan, Iran en Saoedi-Arabië verwelkomden het vredesplan. Enkele gematigde verzetsgroepen reageerden positief, evenals de Afgaanse verzetsgroepen in Iran. Het plan werd echter verworpen door de meerderheid der verzetsstrijders. Als reden gaven zij op dat Nadjib-oellah nog in 1991 zou vallen, dankzij het spoedig te starten offensief wat door het verzet twee jaar lang was voorbereid.

Op 21 juli verwierpen ook de vertegenwoordigers van de 7 verzetsgroepen uit Peshawar het VN-plan voor een politieke regeling. In privé-gesprekken zeiden gematigde verzetsleiders echter dat zij voorstander waren van het plan, maar dit niet publiekelijk uit durfden te spreken.¹⁷ De Peshawar-alliantie, gedomineerd door de 4 fundamentalistische groepen, zag zich diplomatiek in het defensief gedrukt nu zij als enige partij de voorstellen van Perez de Cuellar nog niet had geaccepteerd.

Een doorbraak?

Twee dagen na de mislukte coup (18 - 21 augustus 1991) tegen partijleider en president van de Sovjetunie Gorbatsjov stuurde Nadjiboellah zijn felicitaties aan de president van Rusland, Boris Jeltsin. Hij sprak bij deze gelegenheid tevens uit dat 'het Afghaanse volk hoopt op de steun van de Russische vrienden en van Jeltsin zelf'.¹⁸ Nadjiboellah had alle reden om dringend om steun te verzoeken.

Al vóór de coup in de Sovjetunie waren er tekenen die erop wezen dat men in Moskou minder welwillend tegen het bewind van president Nadjiboellah aan begon te kijken. Zo liet de Sovjetleiding in juni 1991 de voorganger van Nadjiboellah, Babrak Karmal (president van eind december 1979 tot november 1986), uit zijn ballingschap in de Sovjetunie terugkeren naar Afghanistan. Nadjiboellah's boodschap werd door Jeltsin niet gehonoreerd. De Russische president herhaalde eerder gedane uitspraken dat hij in de nabije toekomst de financiële- en voedselhulp aan landen als Afghanistan en Cuba wilde staken.¹⁹ De Russische bevolking, ten slotte het electoraat van Jeltsin, kan voedsel en brandstof maar al te goed zelf gebruiken.

De betrekkingen met Washington waren mede door de loyale opstelling van de Sovjetunie in de Golfoorlog aan de zijde van de Verenigde Staten al sterk verbeterd. President Bush beleed vervolgens ten tijde van de augustus-coup herhaaldelijk zijn steun aan Gorbatsjov en Jeltsin. De Verenigde Staten wenste absoluut geen terugkeer naar de tijden van regimes à la Brezjnev. Na de mislukte coup werd de band tussen Washington en Moskou des te hechter; in beide hoofdsteden wilde men de hartelijke betrekkingen niet langer laten verstoren door regionale kwesties als 'Afghanistan'.

Op 13 september 1991 kwamen de ministers van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten en de Sovjetunie, James Baker en Boris Pankin, in Moskou overeen alle wapenleveranties aan de strijdende partijen in Afghanistan te staken met ingang van januari 1992. Met het akkoord treedt per 1 januari 1992 de zogenaamde 'negatieve symmetrie' in werking. In de tussenliggende periode zou men de leveranties niet snel nog opvoeren. In hun gezamenlijke verklaring zeiden de ministers er van doordrongen te zijn dat er een einde moest komen aan de gewapende strijd teneinde vrije verkiezingen mogelijk te maken. Dergelijke verkiezingen dienden uit te maken "wie blijft en wie moet gaan". De strijdende partijen werden opgeroepen een akkoord te

bereiken. De hernieuwde pogingen van de Verenigde Naties om een dialoog tussen alle Afghaanse partijen tot stand te brengen werden gesteund.

Beslissende factor in het nieuwe akkoord tussen Moskou en Washington is de mislukte staatsgreep in Moskou geweest. De leidende politici van de voormalige Sovjetunie blijken bereid communistische (marionetten-) regimes niet langer te steunen. De Amerikanen vertrouwen er gezien de afloop van de augustuscoup op dat dit zo zal blijven. Bovendien zijn er sinds de afsluiting van het akkoord tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie directe contacten geweest tussen de regering in Kaboel en de gematigde verzetsleiders. In Moskou vond bovendien een ontmoeting plaats tussen vertegenwoordigers van het Afghaanse verzet en een delegatie van de Sovjetunie en Rusland.

Directe gesprekken in Moskou

Op 10 november 1991 arriveerde op uitnodiging van zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken van de Sovjetunie als van de Russische president Jeltsin een zware delegatie van het Afghaanse verzet in Moskou. De Afghaanse delegatie stond onder leiding van de AIR-minister van Buitenlandse Zaken Burhanuddin Rabbani, voorman van de fundamentalistische Jamiyat-i-Islami. Voorts waren de gematigde groeperingen van Modjaddeddi, Pir Gailani en Mohammed Nabi in de delegatie vertegenwoordigd. Ook aanwezig was voorzitter Mortazawi van de Partij van Islamitische Eenheid, de organisatie van de in Iran verblijvende Afghaanse verzetsgroeperingen.

Gedelegeerden van de drie overige, radicale, groeperingen uit Peshawar ontbraken. De leiders Sayaf en Khalis bestempelden de reis naar Moskou rondit als 'anti-islamitisch' en als verraad aan de 1,5 miljoen slachtoffers van de Sovjet-bezetting. Hoewel zij formeel door Moskou waren uitgenodigd, bleek maar al te duidelijk dat de Russen in feite niets te maken wilden hebben met radicalen als Hekmatyar, Yunus Khalis, of interim-premier Sayaf. Dezen zijn van mening dat in een toekomstige overgangsregering in Kaboel uitsluitend plaats mag zijn voor hen die in de jihad vochten, en willen de oorlog voortzetten tot er een militaire overwinning is behaald. Evenmin aanwezig in Moskou was de succesvolle en charismatische Jamiyat-commandant Massoed, die van alle verzetsgroepen het grootste gebied in Afghanistan onder zijn controle heeft weten te brengen. Hij heeft van Moskou geen uitnodiging mogen ontvangen.

Opvallend was de opstelling van Hekmatyar. Pas op het laatste moment deelde hij mede niemand van de Hezb-i-Islami te zullen afvaardigen. Hoewel hij in Peshawar had aangekondigd geen eventuele overeenkomsten in Moskou te zullen accepteren, zou Hekmatyar niet langer gekant zijn tegen gesprekken met de Sovjetunie, maar wilde hij eerst overtuigd raken van Moskou's oprechtheid. Deze opstelling, hem mede ingefluisterd door

de ISI, verschaftte Hekmatyar grote vrijheid van handelen die hem in staat stelde ook de politieke koers van de drie gematigde groeperingen te beïnvloeden. Zo wist hij ondanks zijn afwezigheid in Moskou door te drukken dat niet AIR-president Modjaddeddi maar Rabbani de delegatie leidde.

Hekmatyar zag zich vooral tot een dergelijke positiekeuze gedwongen door de op handen zijnde politieke koerswijziging van Pakistan. Islamabad zocht sinds het najaar van 1991 niet langer met alleen militaire maar ook met politieke middelen een oplossing van het Afghaanse conflict te bewerkstelligen. Pakistan had zich daartoe op voorhand van de steun van Iran en de daar gevestigde sji'itische verzetsgroeperingen verzekerd.²⁰

Voor de eerste keer werden er directe gesprekken in "het huis van de vijand" gevoerd. De Afghaanse delegatie eiste bij monde van Rabbani de beëindiging van alle Russische hulp aan Kaboel, de verwijdering van Nadjiboellah, en officiële erkenning van de moedjaheddin. Pas dan viel er over een staakt-het-vuren en onderhandelingen te praten. Ook diende Moskou alle met Kaboel gesloten (ook economische) verdragen op te zeggen, en herstelbetalingen te voldoen ter waarde van 100 miljard dollar. Over de vrijlating van de naar schatting 300 krijgsgevangenen gemaakte Sovjet-soldaten in handen van het verzet, voor Moskou de voornaamste reden om überhaupt de Afghanen uit te nodigen, kon slechts gepraat worden indien Nadjiboellah af zou treden en de in Kaboel gevangen gehouden moedjaheddin vrijgelaten werden.²¹ Concrete resultaten leverden de gesprekken in Moskou niet op.

Perspectieven

De inmiddels gestaakte wapenhulp door de Verenigde Staten en de voormalige Sovjetunie betekent een feitelijke terugtrekking van de supermogendheden uit Zuid-Azië. De desintegratie en ontbinding van de Sovjetunie draagt daar slechts toe bij. De ontwikkeling van nieuwe regionaal-politieke verhoudingen in Centraal- en Zuid-Azië is het afgelopen jaar in een stroomversnelling geraakt. Bij de huidige leiders van de onafhankelijk geworden Centraalaziatische (moslim)republieken bestaat grote afkeer van de radicaal- islamitische Afghaanse verzetsgroeperingen, ondermeer vanwege het vermeende gevaar van binnenlandse 'besmetting'. Bijgevolg staat men niet onwelwillend tegenover het relatief stabiele bewind Nadjiboellah in Kaboel.

Bovendien zijn sinds de communistische machtsovername in Kaboel in 1978 talrijke formele en informele contacten gelegd tussen Centraal-Azië en Afghanistan. Het voornaamste onderscheid sinds de ontbinding van de Sovjetunie eind 1991 is dat officiële overeenkomsten niet langer door Moskou worden gesloten, maar rechtstreeks door de nieuwe GOS-republieken. Inmiddels hebben Tadzjikistan, Oezbekistan, Kazachstan en Kirgizië economische verdragen afgesloten met Afghanistan. Naar schatting de helft van de toekomstige inkomsten van de Afghaanse regering zal bestaan uit aardgasbaten. Met de republieken in Centraal-Azië zijn

door de regering in Kaboel onlangs nieuwe leveringscontracten gesloten, overigens tegen aanzienlijk verbeterde voorwaarden.

Pakistan heeft, na Afghanistan zelf, het meest van de oorlog te lijden gehad. De regering in Islamabad is er dan ook zeer op gebrand een sluitende overeenkomst inzake de Afghaanse kwestie te bereiken. Pakistan zal zolang de strijd voortduurt militair een partij in het conflict blijven, met als gevolg ondermeer een nog nauwelijks in de hand te houden wapen- en drugshandel. Islamabad ziet bovendien graag de ruim drie miljoen Afghaanse vluchtelingen naar hun land terugkeren, maar beseft dat dit pas zal gebeuren als het bewind van Nadjiboellah is verdwenen en de rust in Afghanistan enigszins wederkeert.

Jarenlang hebben de leiders in Islamabad, in het bijzonder die van de strijdkrachten, een militaire oplossing van de oorlog in Afghanistan nagestreefd. Maar op 30 januari jongstleden gaf de Pakistaanse legerleiding, hiertoe aangezet door de III-regering van Nawaz Sharif, een verklaring uit waarin de directe beëindiging van alle wapenleveranties aan de Afghaanse verzetsgroepen werd afgekondigd.²² Voortzetting van de strijd is kostbaar en betekent tevens een ondermijning van de veiligheid in de regio. Pakistan heeft in december 1991 onder andere lange-termijnkredieten verschaft aan de Centraalaziatische republieken. In Islamabad heeft men inmiddels begrepen dat er alleen indien het conflict in Afghanistan is opgelost stabiele economische en politieke verhoudingen in de regio kunnen ontstaan. De Pakistani zijn behalve met Moskou ook overleg begonnen met Iran en Saoedi-Arabië over een spoedige oplossing van de Afghaanse kwestie. Pakistan heeft kortom niet langer belang bij de 'gijzeling van het vredesproces' door radicale Afghaanse verzetsgroeperingen als die van Hekmatyar en Sayaf.

Op 3 februari jongstleden werd door honderden militaire en politieke Afghaanse verzetsleiders naar aanleiding van de ommezwaai in de Pakistaanse politiek een verklaring wereldkundig gemaakt. Zij kondigden aan dat het jongste VN-plan van september 1991 waarin de vorming van een overgangsregering centraal staat hun instemming had. De enige voorwaarde die men stelde was dat die regering een 'islamitisch karakter' zou dragen. In één adem wordt vervolgens aangekondigd dat de strijd tegen het Nadjiboellah-regime in Kaboel zou worden voortgezet. Opnieuw maakten de verzetsleiders zo duidelijk dat er in de te vormen overgangsregering géén plaats was ingeruimd voor Nadjiboellah en diens Watan-partij.

Op 4 april kwam het bericht dat de regering in Kaboel en "het verzet" in door VN-bemiddelaar Benon Sevan geleide onderhandelingen overeenstemming hadden bereikt over de vorming van een in Kaboel te installeren neutrale raad van 12 tot 24 leden. Voorwaarde was dat de leden voor beide partijen aanvaardbaar zijn. De vorming van deze raad diende vooraf te gaan aan nieuwe vredesbesprekingen. De raad moest het land leiden tot er een interim-regering gevormd zou worden, welke verkiezingen moet organiseren. Sevan verklaarde bij deze gelegenheid tevens dat er nog in mei een nieuwe regering in Kaboel diende te zitten.²³

Ondanks deze tot optimisme stemmende geluiden lijkt de weg naar vrede nog een lange. Een belangrijk obstakel in het fragiele vredesproces is dat de werkelijke politieke macht in de door het verzet gecontroleerde

gebieden in Afghanistan in handen is van militaire commandanten, die voor een deel geen enkele binding hebben met een van de partijen van de AIR in Peshawar. De vele lokale commandanten beschermen angstvallig hun territorium tegen krachten van buitenaf en tegen elkaar af. Zelfs Massoed, de meest gerespecteerde commandant, is niet in staat het versplinterde verzet te bundelen.²⁴

Tussen de verzetsgroepen in Peshawar bestaan tal van tegenstellingen en vetes, in de eerste plaats tussen de Hezb-i-Islami en de Jamiyat-i-Islami, de twee militair machtigste organisaties. Binnen de verzetsalliantie zijn enkele leiders vóór, maar de meeste tegen de terugkeer van of zelfs maar een rol voor ex-koning Zahir Shah in het vredesproces. Ieder verzetsleider kan zich in beginsel van het vredesproces distantiëren en besluiten de uitslag ervan, dat wil zeggen de er wel mee instemmende groepen, gewapenderhand te bestrijden. Zolang de radicalen in Peshawar in feite elk plan verwerpen dat hen niet de volledige regeringsmacht garandeert, blijft de waarde van elke overeenkomst zeer beperkt.

Afghanistan is nooit een eenheidsstaat geweest, maar er zit voor de Afghanen nu weinig anders op dan te komen tot de vorming van een brede politieke coalitie die in staat kan worden geacht de regeringsmacht in Kaboel op zich te nemen. Te denken valt bijvoorbeeld, aan samenwerking tussen gematigde verzetsgroepen, Afghanen in ballingschap, en de grootste etnische groepen, te weten de Pasjtoenen en Tadzjiekken. Wellicht dat het ontluikende perspectief op langere termijn, de opdeling van Afghanistan in rivaliserende segmenten, de verdeelde Afghanen alsnog tot inkeer zal brengen.

Noten

1. Zie hierover uitvoeriger ons artikel 'Gorbatsjov en Afghanistan: de oorlog geafghaniseerd', *Internationale Spectator* vol 43, nr. 5 (mei 1989), blz. 317-325
2. Selig S. Harrison, 'Inside the Afghan talks', *Foreign Policy* nr. 72 (herfst 1988), blz. 52
3. The International Institute for Strategic Studies, 'Afghanistan: the regime survives', in: *Strategic Survey 1990-1991*, Londen, mei 1991, blz. 162
4. Sinds januari 1991 worden de circa 4200 leden van het bestuursapparaat van de Afghaanse interim-regering niet langer financieel gesteund door Washington en Islamabad. De Verenigde Staten wensen de vorming van een regering die op grotere aanhang onder de Afghanen kan rekenen. (Selig S. Harrison, 'La lente implosion de l'Afghanistan', *Le Monde Diplomatique* maart 1991, blz. 15)
5. Selig Harrison, 'L'Afghanistan s'installe dans la fragmentation', *Le Monde Diplomatique* januari 1992, blz. 6-7. Zie ook Olivier Roy, *Islam and Resistance in Afghanistan*, Cambridge, Cambridge University Press 1986, blz. 172-183
6. Theodore L. Eliot Jr., 'Afghanistan in 1989: stalemate', *Asian Survey* vol 30, nr. 2 (februari 1990), 158; ook volgens Bureau of Intelligence and Research, 'Afghanistan: the Soviet occupation and withdrawal', *Department of State Bulletin* maart 1989, 75. Dit bedrag is echter aanvechtbaar, aangezien de meeste wapens onttrokken werden aan verouderde voorraden in Oost-Europa (vgl. *The Economist* 15 juni 1991, blz. 60). Vergelijk ook *New Times* 18 juni 1991, blz. 7: "Afghanistan accounts for 13 percent of the Soviet arms export to the Third World".
7. Bureau of Intelligence and Research, a.w., blz. 73 en 77. In 1990 bevonden zich in Afghanistan 12 lanceer-inrichtingen voor de 1000 Scud-B surface-to-surface raketten die Kaboel van Moskou had ontvangen. Het B-type heeft een bereik van ca. 280 kilometer, en werd sinds november 1988 tegen de verzetsgroeperingen ingezet. Vooral bij de strijd om de plaats Khost in maart 1990 werden Scud-raketten veelvuldig afgevuurd (Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1991*, Stockholm, 1991, blz. 326 & 337). Ook de grootscheepse aanval van ongeveer 10.000 moedjaheddin van vier verschillende verzetsgroeperingen op Gardez, hoofdstad van de provincie Paktia, in oktober 1991 werd afgeslagen door ondermeer Scud-raketten die werden afgevuurd vanuit Kaboel. (vgl. *The Economist* 12 oktober 1991, blz. 76)
8. Zie ook Shah M. Tarzi, 'Politics of the Afghan resistance movement', *Asian Survey* vol 31, nr. 6 (juni 1991), blz. 491
9. Op 7 en 8 maart 1990 vond een mislukte poging tot een staatsgreep plaats tegen Nadjiboellah. Aanstichter was de minister van defensie Tanai, een Khalqi, die wist te vluchten. Vreemd element in de coup was de betrokkenheid van Hekmatyar. Zie hierover ook Olivier Roy, *The Lessons of the Soviet/Afghan war* [The International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper nr. 259], Londen 1991, blz. 29. *Jane's Defence Weekly* 4 augustus 1990 concludeerde: voor velen "ideology has been forgotten in a quest for power". Voordien was een alliantie als die van Hekmatyar met een Khalqi- communistische 'havik' als Tanai ondenkbaar.
10. *Far Eastern Economic Review* 31 oktober 1991, blz. 24-25
11. Eerder al, in september, hadden Baker en Shevardnadze in Wyoming gesprekken gevoerd. Shevardnadze bleef er bij dat de Verenigde Staten Nadjiboellah's nationale coalitievoorstel diende te accepteren. Beide partijen waren het formeel eens geworden over de noodzaak van een politieke regeling die de status van Afghanistan als vreedzame, onafhankelijke en niet-gebonden staat zou garanderen. "While maintaining different approaches on how to realize these principles, they (Verenigde Staten en de Sovjetunie) agreed that a transition period is required and is a necessary mechanism in the interest of creating a broad-based government." (Eliot, 'Afghanistan in 1989', blz. 165)
12. Geciteerd in: Theodore L. Eliot Jr., 'Afghanistan in 1990: groping toward peace?', *Asian Survey* vol 31, nr. 2 (februari

1991), blz. 132-133

13. *Jane's Defence Weekly* 4 augustus 1990, blz. 162

14. Overigens hadden de Verenigde Staten al eerder een akkoord met Pakistan bereikt dat Amerikaanse wapens niet langer naar Hekmatyar zouden gaan, gezien diens sterk anti-Westerse houding. Hekmatyar bleef evenwel onverminderd een groot deel van de Saoedi-Arabische wapensteun ontvangen. De radicale Afghaanse verzetsgroeperingen, Hekmatyar voorop, ontvingen tot begin 1992 van Saoedi-Arabië tal van op Irak buitgemaakte wapens, ondermeer T62 (Sovjet-)tanks. Dit verbaasde de gematigde Afghaanse verzetsgroeperingen, aangezien juist zij Saoedi-Arabië tijdens de Golfoorlog hadden gesteund. (*Far Eastern Economic Review*, 3 oktober 1991, blz. 28). Echter, de wapens werden tot eind januari 1992 nog altijd door de Pakistaanse Inter Service Intelligence (ISI), onder de Afghanen verdeeld.

15. *The Economist* 15 juni 1991, blz. 59

16. Zie voor de volledige tekst: *UN Chronicle* september 1991, blz. 26

17. *The Economist* 27 juli 1991, blz. 54

18. William Maley, "Soviet-Afghan relations after the Coup", *RFE/RL* vol. 3, no. 38, 20 september 1991, blz. 11-15

19. *The Economist* 31 augustus 1991, blz. 49. Naar Afghanistan gingen vooral producten als spijsolie, brandstof, graan en suiker.

20. *NRC Handelsblad* 11 november 1991. Zie ook: *Neue Zürcher Zeitung* 14 november 1991

21. *Neue Zürcher Zeitung* 15 november 1991. Zie ook: Irina Lagunina, "Mudjahedin in Moscow, Najibullah thus far in Kabul", *New Times* 26 november 1991, blz. 16-19

22. *Neue Zürcher Zeitung* 1 februari 1992

23. *De Volkskrant* 6 april 1992

24. The Economist Intelligence Unit, *Pakistan, Afghanistan Country Report No 1 1991*, Londen 1991, blz. 26

Op de website geplaatst: maart 2009



Eerder gepubliceerd als:

Jan van Heugten en Olivier Immig, "Afghanistan: een politieke regeling of segmentering?"

In: *Internationale Spectator*, vol 46, no 5 (mei 1992), pp. 262-269