



Universiteit
Leiden
The Netherlands

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

Wagemaker, A.J.E.

Citation

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

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20026>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



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

Author: Wagemaker, Allard Jacobus Emile

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

Date: 2012-10-25

9

Conclusie

Dit onderzoek heeft aangetoond dat de gewapende interveniënten in Afghanistan er in de periode 2001-2011 niet in zijn geslaagd zodanige staatsvorming tot stand te brengen dat perspectief wordt geboden op een onafhankelijke Afghaanse staat met een stabiele, democratische rechtsorde. In de Afghaanse interventie lag het accent op een militair-operationele aanpak die in onbalans was met de civiele aansturing van het wederopbouwproces. Als men Afghanistan als een huis van de Afghanen beschouwt, dan lag de focus van de Verenigde Staten en de NAVO op de verwijdering van gewelddadige personen uit het huis, terwijl ook een grote verbouwing nodig was om het zwakke huis tot een functionerende staat te maken. Herordering van de Afghaanse staat kreeg echter beduidend minder prioriteit, waardoor het bouwsel ineens dreigde te storten. Ondanks alle inspanningen die vooral de regering Obama zich getroostte, bleek Afghanistan niet in staat stevige muren neer te zetten voor en rondom het huis. Een toenemend aantal Afghanen vindt dat de interveniënt huisvredebreuk heeft gepleegd en hen in zwaar weer, in een bouwput achterlaat.

Aanzienlijke wijzigingen in het staatsvormingsproces zijn nodig om tot een functionerende, stabiele Afghaanse staat te komen. Externe bevordering van staatsvorming na een gewapende interventie blijkt ook in Afghanistan een uiterst complexe aangelegenheid met vele ups and downs. Het zijn geïntegreerde, multidisciplinaire operaties waarbij vanuit vele invalshoeken gezamenlijk aan een politiek geformuleerde doelstelling wordt gewerkt. Succes is niet gegarandeerd, te meer daar het behalen van staatsvormingsdoelstellingen in fragiele staten zich niet laat afdwingen. De interveniënt kan slechts een verschil maken, niet het verschil.

In dit concluderende hoofdstuk worden de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek besproken en bediscussieerd. Eerst wordt het analysekader kort weergegeven dat de basis vormde voor het gehanteerde single case research design om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag: Welke rol spelen gewapende interveniënten in het staatsvormingsproces in fragiele staten? Vervolgens komen de belangrijkste bevindingen van de onderzochte casus aan bod. Daarna worden de drie hypothesen getoetst en de uitkomsten van dit onderzoek in breder perspectief geplaatst onder aantekening van het feit dat de bestudeerde Afghaanse casus een op zichzelf staand geval is waardoor slechts beperkte generalisatie mogelijk is. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte epiloog hoe het verder zou moeten gaan met het Afghaanse staatsvormingsproces nu de interveniënt, elf jaar na de interventie, begonnen is met de terugtrekking van zijn troepen.

9.1 Analyse kader

Het analysekader van dit onderzoek is vooral gebaseerd op de staatsvormingstheorie van Charles Tilly zoals hij dat presenteerde in *Coercion, Capital, and European States* (1992) en Amitai Etzioni in *Security First* (2007). De analyse over het gebruik van het militaire instrument in dergelijke omstandigheden bouwt voort op *The Utility of Force* van Rupert Smith (2005).

Over het normatieve gebruik van Tilly's descriptieve theorie valt op te merken dat hij zich beperkte tot de Europese staatsvorming die onder specifieke historische, geografische en economische omstandigheden tot stand kwam. Tilly stelde dat staat en bevolking in dit staatsvormingsproces onderling steeds meer van elkaar afhankelijk werden. Hij onderscheidde een waardeketen van vier procesmatige fasen (patrimonialisme, makelaardij, nationalisering en specialisatie) die als model werden gebruikt om het staatsvormingsproces te duiden. Dit onderzoek beperkte zich tot de eerste fase en de overgang naar de tweede fase: het vestigen van de legitieme staat ten koste van de heerschappij van patrimoniale krijgsheren.

Een gewapende interventie begint met een militaire inval. Via militair succes kan een negatieve vrede worden afgedwongen. Als men dat wil kan vervolgens het succes worden geconsolideerd tot een duurzame, zelfdragende vrede in een functionerende staat. Tijdens die consolidatie wordt – naar verwachting – de basis gelegd voor een staatsvormingsproces dat orde moet scheppen in de chaos in de geïntervenieerde staat, waarin veelal lokale machthebbers als rovingenstationarybandits desceperzwaaien. Desituatie vertoont overkomsten met de eerste (patrimoniale) fase van Tilly's staatsvormingsproces, al verschilt dit stadium in de 21e-eeuwse context van een Aziatische, islamitische staat van het middeleeuwse Europa. Daarnaast is er in de tegenwoordige gewapende interventies onvoldoende tijd om het door Tilly geschetste evolutionaire staatsvormingsproces zich te laten voltrekken. Methodes dienen te worden gevonden om dit proces te versnellen ('telescoping in time').

De overgang van de eerste naar de tweede fase van het staatsvormingsproces is problematisch vanwege het conflictgenererend potentieel in de fragiele staat. Het patrimonialisme – een politiek-hiërarchisch systeem waarbij cliënten zich aan een beschermheer verbinden binnen een relatie van afhankelijkheid en wederkerigheid – dient doorbroken te worden. Tilly liet zien dat hierbij in de middeleeuwse Europese context een van de krijgsheren de sterkste bleek en zich ontwikkelde tot absoluut monarch. Ook in de huidige tijd zullen de patrimoniale leiders zich niet zonder slag of stoot uit hun relatief machtige posities laten zetten. De uitdaging voor de interveniënt is hierbij de eenheid in de geïntervenieerde fragiele staat zo veel mogelijk te bevorderen opdat zo spoedig mogelijk het (versnelde) staatsvormingsproces kan worden ingezet. Daarmee is er weliswaar een verschil met Tilly's theorie maar dit doet niets af van het procesmatige karakter van zijn waardeketen.

De taak van de interveniënt is een vreedzame samenleving (eenheid in verscheidenheid) te creëren onder een vaak sterk verdeelde bevolking die doorgaans in humanitaire nood verkeert. Het legitimiteits- en soevereiniteitsvacuüm moet worden gedicht en de formele economie op gang worden gebracht in een dikwijls anarchistische, chaotische situatie. Die situatie is niet uitsluitend het gevolg van een relatief lange periode van oorlog en conflict maar vooral van slecht verlopen staatsvorming in het verleden (bijvoorbeeld als gevolg van kolonisatie en dekolonisatie) en van langdurig disfunctionerende regeringen, bestuurders en veiligheidsdiensten. De regering in zo'n staat, of wat er voor door moet gaan, is doorgaans een (semi-)autoritair, opportunistisch regime dat volgens rechtsstatelijke opvat-

tingen vervangen zou moeten worden door een representatieve, legitieme regering. De staatsvormingsbevorderaars staan daarbij voor twee uitdagingen. De eerste is in hoeverre zij de totstandkoming van een functionerende staat kunnen beïnvloeden. De tweede is hoe deze staatsvormingdoelstellingen zich verhouden tot andere (vaak urgentere) belangen van de interveniënt. Hiervoor is het noodzakelijk dat het gewelds- en het belastingmonopolie bij de staat komen liggen. Etzioni heeft in het verlengde hiervan gewezen op het belang van basisveiligheid als randvoorwaarde voor een duurzaam staatsvormingsproces. Smith heeft het belang getoond van een population centric aanpak door de interveniënt, al blijken de meeste militaire doctrines hierop nauwelijks toegerust en is integratie van de militaire, diplomatieke en ontwikkelingsdoelstellingen moeilijk.

De crux van de gewapende interventie zit in de consolidatie van het militaire succes van de inval; in het creëren van een fundament voor een functionerende, stabiele staat waaraan de bevolking van die staat zo veel mogelijk zelf vorm dient te geven. Hierbij is het de vraag of de situatie rijp is voor versnelde staatsvorming. Als vuistregel geldt volgens Joseph Nye dat hoe meer hard power nodig is, des te minder rijp de situatie is (Nye 2004). Bovendien moet deze vraag niet geïsoleerd worden beschouwd. Het is wenselijk dat de buurlanden van de te interveniëren staat de interventie niet verhinderen en bereid zijn het staatsvormingsproces te helpen stimuleren. Daarnaast dient de situatie ook voor de interveniënt zelf rijp te zijn: zijn de eigen belangen en idealen groot genoeg om langdurig betrokken te blijven bij het vestigen en opbouwen van de geïntervenieerde staat?

9.2 Resumé: de Afghaanse interventie

Afghanistan is een insulator state die nooit een eenheidsstaat is geweest die op eigen kracht kon functioneren. Het land heeft in de loop van de laatste drie decennia van oorlog en conflict de karakteristieken van een zeer fragiele staat gekregen. De staat hield geleidelijk op te functioneren, de samenleving veranderde drastisch. De situatie vertoonde overeenkomsten met de eerste (patrimoniale) fase van het staatsvormingsproces. Ook in Afghanistan overheersten de leenmannen (daar krijgsheren en door de Afghanen 'commandanten' genoemd) opportunistisch en op basis van "kin groups, neighbors, sworn communities of warriors or combinations of the three" (Tilly 1992, 184). Als gevolg hiervan lieten de maatschappelijke en de basisveiligheid te wensen over.

De Afghaanse bevolking heeft een lange geschiedenis van segmentatie en verzuiling langs etnische, geografische, religieuze en andere groepslijnen waarbij de geografie van het land als katalysator werkte. Circa tweederde van de Afghanen ontvluchtte huis en haard sinds het uitbreken van de langdurige periode van oorlog en conflict aan het einde van de jaren '70. Vooral de middenklasse en het maatschappelijk middenveld verlieten in de loop van de jaren '90 permanent het land waarmee een essentiële laag ontbrak voor het functioneren van een politiek en bestuurlijk bestel en de samenleving. Krijgsheren kregen gaandeweg een dominante rol in alle geledingen van de Afghaanse staat en samenleving. De legitimiteit van het in de tweede helft van de jaren '90 heersende Taliban-regime liet steeds meer te wensen over, te meer omdat de humanitaire noodsituatie onhoudbaar bleek. Vrijwel alle

landen brandmerkten het Taliban-regime als verwerpelijk mede omdat het een veilig onderkomen bood aan Al Qa'ida. Veiligheidsraadresoluties stapelden zich op, maar daarmee was een interventie nog niet aanstaande. Dit veranderde met de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten.

De Amerikaanse inval in Afghanistan in het najaar van 2001 was een zelfverdedigingsactie op basis van artikel 51 van het VN-handvest. De aanslagen boden een legitiem kader voor een gewapende interventie. Het ingrijpen in de humanitaire noodsituatie was, in vergelijking met de vergeldingsactie, slechts een bijkomende reden ter rechtvaardiging van het militair ingrijpen. De politieke doelstellingen van de Verenigde Staten beperkten zich aanvankelijk tot het vernietigen van Al Qa'ida. De Amerikaanse belangen in Afghanistan zelf waren beperkt, maar waren groter in de omliggende regio. Hoewel ook het bijstandsartikel 5 van de NAVO van toepassing werd verklaard, waren de bondgenoten terughoudend om bijstand te verlenen.

De interventie op de grond werd uitgevoerd door de Noordelijke Alliantie in Afghanistan die zo, gesteund door de Verenigde Staten, een oorlog bij volmacht voerde. De diverse Afghaanse commandanten kregen Amerikaanse lucht- en inlichtingensteun, alsmede aanzienlijke hoeveelheden wapens en financiën. Een relatief klein aantal – vooral Amerikaanse en Britse – grondtroepen werd ingezet. Dit leidde tot een spectaculaire militair-tactische overwinning op de Taliban-regering in Kaboel.

Op 5 december 2001 sloten in Bonn een beperkt aantal Afghaanse groeperingen die zich tegen het Taliban-regime hadden gekeerd een akkoord over de toekomst van Afghanistan. Dit had de kenmerken van een 'gearrangeerd huwelijk' waarbij de krijgsheren die zich hadden ingespannen voor het slagen van de interventie prominente plaatsen kregen toebedeeld. Overigens waren de Taliban en Al Qa'ida niet verslagen; ze ontvluchtten het land. In de jaren die volgden, zouden ze hun operaties geleidelijk aan weer opvoeren, vooral vanuit het onherbergzame Pakistaans-Afghaanse grensgebied.

In het staatsvormingsproces dat volgde kreeg Afghanistan een presidentieel, centralistisch georganiseerd staatssysteem. De regering en het parlement namen onafhankelijke posities in op grond van een eigen kiezersmandaat: uitvoering (bestuur) door de regering, wetgeving door het parlement. De regering, waarvan de president de leider is, hoefde echter niet het vertrouwen van het parlement te hebben. De president benoemde ministers als leden van zijn kabinet en waren alleen aan de president verantwoording verschuldigd.

Afghanistan werd gaandeweg in toenemende mate een hybride staat; een illiberal democracy zoals Fareed Zakaria dat noemt, met zowel repressieve als (gefragmenteerde) plutocratische kenmerken. President Karzai had vrijwel geen greep op het land. De rol van de krijgsheren en de angst hen werkelijk aan te pakken, verhinderden niet alleen dat de macht bij het centrale gezag in Kaboel werd geconcentreerd, maar ook dat bevoegdheden naar het provinciale niveau gedelegeerd werden. De invloed van aan Pakistan gelieerde groepen

ringen nam toe en destabiliseerde de situatie in vooral de zuidelijke helft van Afghanistan. Het momentum verdween uit het staatsvormingsproces. De bevolking verloor steeds meer het vertrouwen in het in veler ogen opgelegde karakter van het staatsvormingsproces. Het legitimiteits- en soevereiniteitsvacuüm werd almaar groter en zichtbaarder. De interveniënt veranderde hier weinig aan. De in 2009 aangetreden Amerikaanse president Obama herzag de Amerikaanse strategie. Hij gaf deze nadrukkelijk een regionaal karakter en wilde met een geïntegreerde uitvoering van de military, diplomatic en civilian surges en pertinente Afghanistanisering de interventie en het staatsvormingsproces eerst een nieuwe dynamiek geven voordat de Amerikaanse militaire aanwezigheid geleidelijk zou worden beëindigd.

Op 2 mei 2011 werd de aartsvijand van de Verenigde Staten, Osama bin Laden, tijdens een Amerikaanse commandoraid in Pakistan om het leven gebracht. Hiermee was een belangrijke Amerikaanse interventiedoelstelling behaald, al zou het naïef zijn te denken dat hiermee Al Qa'ida verslagen was en dat een einde zou zijn gekomen aan het al Qa'ida-terrorisme. Terwijl door de slechte staat van de Amerikaanse schatkist de druk in de Verenigde Staten toenam om zich versneld uit Afghanistan terug te trekken en er steeds meer debat was of er nog voldoende aanleiding bestond om de krijgsmacht grootschalig te blijven inzetten in Afghanistan, besloot Obama vast te houden aan het plan dat hij in 2009 opstelde. De aanwezigheid van de gewapende interveniënt bleek eindig: in 2015 moet de Afghaanse staat op eigen benen staan, al zal die ook daarna nog wel op assistentie en ondersteuning van de Verenigde Staten kunnen rekenen.

9.3 Beantwoording van de centrale vraag

De analyse van de Afghanistan-casus geeft inzicht in de beantwoording van de centrale vraag:

Welke rol spelen gewapende interveniënten in het staatsvormingsproces in fragiele staten?

Het antwoord op deze vraag is in essentie simpel, in de praktijk complex. De gewapende interveniënt speelt een belangrijke rol in het afdwingen van de negatieve vrede en bij de totstandkoming van het safe and secure environment waarmee een fundamenteel voorstaatsvorming dat door de bevolking zelf vorm dient te worden gegeven maar waarbij zij wel door de interveniënt kan worden geassisteerd en ondersteund. De chaotische omgeving waarin dit gebeurt is echter gecompliceerd. Door slecht bestuur en machtsbeluste politieke leiders die vaak onderling verdeeld zijn en over beperkte capaciteiten beschikken, zijn dergelijke staten afgegleden tot fragiliteit en anarchie. Dikwijls dreigen deze staten en regeringen uit elkaar te vallen en veel staatsorganen functioneren nauwelijks: de legitimacy en sovereignty gaps zijn groot. Het machtsvacuüm dat zo is ontstaan, is doorgaans gevuld door een patrimoniale orde van politieke entrepreneurs, profiteurs en krijgsheren. Deze instabiele situatie biedt, met andere woorden, uitgelezen mogelijkheden aan dergelijke tirannieke heersers om, zo nodig met hulp van 'buiten', hun persoonlijke doelen na te streven door middel van plundering, afpersing, handel in verboden goederen en dwangarbeid. Zij zullen

zich niet zonder slag of stoot uit hun machtige posities laten zetten en hebben geen belang bij de vestiging van een onafhankelijke rechtsstaat.

De interveniënt beschikt in een war of choice over beperkte middelen en tijd om het succes van een militaire interventie te consolideren en een staatsvormingsproces op gang te helpen brengen. In de eerste fase van het staatsvormingsproces beperkt zijn taak zich in de praktijk niet tot het afdwingen van een negatieve vrede en het voorzien in een safe and secure environment. Het stimuleren van ownership bij het opzetten van het bestuur van de staat als onderdeel van een geïntegreerde strategie en stabilisatie van de toestand, is een andere taak opdat de geïntervenieerde staat in de tweede fase van het staatsvormingsproces 'op eigen benen kan staan'. Hiervoor is een afgewogen interventiestrategie nodig. Het dilemma is de dosering. Enerzijds heeft de interveniënt in zijn eigen land een politiek belang om zo spoedig mogelijk succesvol te zijn, anderzijds heeft hij het besef dat staatsvorming een evolutionair, tijdrovend proces is dat hij slechts kan stimuleren en versnellen door gunstige voorwaarden te scheppen. In het geval van Afghanistan werden de taken die de interveniënten zichzelf stelden ernstig onderschat.

9.4 Discussie

Om diepgaander inzicht te krijgen in de beantwoording van de centrale vraag, volgt een resumé van de drie hypothesen gevolgd door een discussie van de bevindingen en toepasbaarheid van de gehanteerde theorie. De focus ligt hierbij op het geweldsmonopolie, de rol van de interveniënt, het ownership en de staatsvorm.

9.4.1 Geweldsmonopolie

Een gewapende interventie die tot doel heeft staatsvorming in een fragiele staat mogelijk te maken, richt zich ten eerste op het creëren van een veilige omgeving waarin staatsvorming mogelijk is. In het in dit onderzoek gehanteerde model betekent dit dat de militaire focus aanvankelijk ligt op het afdwingen van een negatieve vrede en dat vervolgens wordt overgegaan op een stabilisatiemissie met een steeds sterkere civiele focus. Op basis van de theorieën van Tilly en Etzioni werd de eerste hypothese geformuleerd:

Een geweldsmonopolie bij de staten is basisveiligheid voor de burgers zijn voorwaarde voor het welslagen van een staatsvormingsproces.

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

top-down als het bottom-up staatsvormingsproces. In het geval van Afghanistan heeft de opbouw van goed functionerende veiligheidsinstituties pas vanaf de tweede helft 2009 veel aandacht gekregen, acht jaar na de interventie. In de onderzochte casus is geen aanleiding gevonden om de eerste hypothese te wijzigen; het belang van de hypothese blijkt juist zeer groot te zijn.

Het geweldsmonopolie – a monopoly on the means of large scale violence – en de basisveiligheid vormen het fundament voor een safe and secure environment en het staatsvormingsproces; hiermee vestigt de staat zijn autoriteit. In fragiele staten, en zeker in moeilijk toegankelijke en lastig begaanbare staten als Afghanistan, is dit slechts ten dele een militair-operationeel probleem. Veeleer is het een vertrouwenskwestie dat de krijgsheren en lokale machthebbers hun wapens overdragen aan de staat en hun legers demobiliseren. Anders gezegd, hoe legitiemer de rechtsstaat, hoe eerder de krijgsheren en lokale machthebbers geneigd zullen zijn hun wapens over te dragen, mits dit hen niet een te groot gezichtsverlies oplevert.

De praktijk is gecompliceerder, al was het maar vanwege de vraag wie voor de veiligheid van de bevolking zorgt, zeker in afgelegen gebieden en nadat de krijgsheren hun wapens hebben ingeleverd, bijvoorbeeld door middel van de door de interveniënt en veelal ook de Verenigde Naties georkestreerde demobilisatie en ontwapeningsprogramma's (DDR en SSR). De bevolking leeft veelal ingesloten gemeenschappen (qawms in het geval van Afghanistan) waarbij de krijgsheren in de middelen voorzien voor de veiligheid van de gemeenschappen; vooral lichte wapens die mede door de lange periode van oorlog en conflict in ruime mate voorhanden zijn. De dominante positie van de krijgsheren en de ruim voorhanden zijnde lichte wapens kunnen maatschappelijk ontwrichtend werken. Daarnaast hebben de gemeenschappen hun eigen veiligheids- en rechtsmechanismen, veelal verankerd in traditionele (rechts)systemen en ondersteund door grote sociale controle. Zou de staat meer (basis)veiligheid kunnen bieden dan de eigen (qawm) structuren en systemen? Dit is een vertrouwenskwestie die ook gedreven wordt door perceptie. Zowel het geweldsmonopolie als de basisveiligheid zijn slechts ten dele objectief vast te stellen.

De uitwerking van de opdracht van de interveniënt om voor een geweldsmonopolie en basisveiligheid te zorgen is dus complex en vol dilemma's. Om zijn doelstellingen zo spoedig mogelijk te bereiken, kan de interveniënt gemakkelijk een overheersende rol op zich nemen en daardoor neo-kolonialisme worden verweten waarbij tevens de legitimiteit van de politieke autoriteit in de geïntervenieerde staat ondermijnd wordt. Omgekeerd, indien de interveniënt niet nadrukkelijk genoeg aanwezig is, en deze zich onvoldoende richt op de voortgang van het staatsvormingsproces, dan komt het staatsvormingsproces niet voorbij de patrimoniale ordening waardoor deze geïstitutionaliseerd zal worden en het staatsvormingsproces stopt.

9.4.2 De rol van interveniënt

De interveniënt zal in interventies die staatsvorming nastreven, als een principal mediator¹ acteren opdat de bevolking zo spoedig mogelijk het ownership over het staatsvormingsproces op zich kan nemen. Hij heeft daarmee een bepalende rol om de maatschappelijke groepen in de verdeelde samenleving bij elkaar te brengen. Die principal mediator bedient zich van smart power² om de (belangrijkste) politieke subeenheden te committeren aan het staatsvormingsproces opdat legitiem gezag bij de staat ontstaat en inderdaad het staatsvormingsproces door de bevolking zelf vorm kan worden gegeven. Dit betekent dat het niet alleen gaat om de grootste en de belangrijkste politieke subeenheden maar ook dat er (rechtstatelijke) waarborgen moeten zijn voor minderheidsgroepen. Immers, naast collectieve veiligheid, moet er legitimiteit ontstaan voor het gezag en het staatsvormingsproces. De rol van de interveniënt is doorslaggevend volgens de tweede hypothese – Bij het sluiten en handhaven van een convenant tussen de politieke subeenheden van de decentrale gezagsdragers, het creëren van basisveiligheid en het vestigen van een geweldsmonopolie is de rol van de externe, gewapende interveniënt cruciaal. De vraag is of het toereikend is dat in voorkomend geval de interveniënt gewapend handelt en dergelijke veilige en stabiele omgeving voor staatsvorming afdwingt. De militaire acties van een interveniënt kunnen de acceptatie en het gezag van de inheemse autoriteiten verzwakken. Het roept de vraag op in hoeverre een interveniënt staatsvorming kan afdwingen zonder dat hem neo-kolonialisme wordt verweten en die de op te bouwen staat juist politiek verzwakt in de ogen van de bevolking. Het hiermee samenhangende militaire paradigma van de warring of the people is van een andere orde dan het enemy centric model dat toepasbaar is op interstatelelijke, industriële oorlogen.

Militaire doctrines gaan doorgaans uit van tussenstatelijke oorlogen met een enemy centric benadering en een vrede-oorlog-vrede-dynamiek, waarbij legers elkaar op een slagveld treffen en een beslissende slag plaatsvindt – een ‘trial of strength’. In de wars amongst the people is sprake van een population centric benadering en een confrontatie-conflict-confrontatie-dynamiek waarbij “‘Civilians are the targets, objectives to be won, as much as an opposing force” (Smith 2005, 3) – een ‘clash of wills’. Hier gelden nauwelijks harde, afdwingbare doelstellingen, maar vage concepten zoals het bevorderen van het politieke proces zonder dat sprake is van een duidelijke tijdshorizon. Er zijn geen militaire of doctrinaire oplossingen. Het is niet mogelijk om militair-tactische overwinningen direct om te zetten in politiek-strategische successen. Het draait om inzicht in het benutten van windows of opportunity. De scheidslijnen tussen de verschillende operationele niveaus zijn nauwelijks te duiden. Anders gezegd: voor de huidige militaire doctrines is het een probleem dat het politieke einddoel verschoven is van een beslissende strategische overwinning naar het creëren van voorwaarden die de totstandkoming van het politieke doel mogelijk moeten maken. In het

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

2 Smart power is volgens Nye (2011, 209): “The intelligent integration and networking of diplomacy, defense, development, and other tools of so-called ‘hard and soft power.’”

verlengde hiervan is het de vraag in hoeverre de gewapende interveniënt – met belangen die weliswaar niet vitaal zijn maar belangrijk genoeg om de krijgsmacht ervoor in te zetten – een (katalyserende) rol kan spelen in een staatsvormingsproces in een fragiele staat.

De inval in Afghanistan in 2001 toont, net als bijvoorbeeld de operatie Iraqi Freedom in Irak in 2003, de operaties in en rond Kosovo in 1999 en de Desert Storm-operatie in Koeweit in 1991, de hoge mate van efficiëntie, de technologische voorsprong en de overmacht die in het bijzonder de Amerikaanse krijgsmacht heeft op zijn tegenstanders in de klassieke interstatelijke krijg. Dit leidde tot duidelijke overwinningen op de slagvelden tijdens de invasie. Maar daarmee was de interventie nog niet succesvol. Tegenstanders, zoals de Taliban en Al Qa'ida in Afghanistan, trokken zich terug om de directe confrontatie met hun superieure tegenstander uit de weg te gaan. Ze besloten de confrontatie op een later tijdstip en verspreid, in het lagere deel van het geweldsspectrum, voort te zetten: dit is de gangbare reflex in een asymmetrische strijd. Het betekent dat, in een dergelijke situatie, door de interveniënt grote offers moeten worden gebracht om het safe and secure environment tot stand te brengen.

Een interveniënt die verzeild is geraakt in een war of choice heeft beperkte middelen en tijd hiervoor beschikbaar. Er wordt wel geopperd dat een dergelijke langdurige en uitputtende taak daarom beter aan de Verenigde Naties kan worden overgelaten. De VN-optie is echter niet per definitie effectiever en heeft daarom ook niet per definitie de voorkeur. Het belangrijkste argument is dat de meeste staten weinig gemotiveerd zijn om 'belangeloos' troepen en (geavanceerde) middelen hiervoor langdurig en intensief beschikbaar te stellen. Een voorbeeld is 's werelds grootste VN-vredesmacht in Congo, MONUC.

Uit een interview in de Volkskrant met de Nederlandse generaal-majoor Patrick Cammaert, die van 2005 tot 2007 het bevel voerde over een van de twee divisies van MONUC, blijkt het pragmatisme en de weerbarstigheid in de praktijk (Koele 2007). Cammaert trok daarnaast een voorzichtige vergelijking met de (2007, AW) NAVO-operatie in Afghanistan – zonder onderscheid te maken tussen de ISAF- of OEF-missie.

'Daar [in Afghanistan, AW] moeten commandanten om de haverklap in hun nationale hoofdsteden vragen of iets wel of niet mag. Ik prijs me gelukkig dat ik niemand hoeft te vragen of ik mijn gevechtshelikopters mag gebruiken, of hoeft te melden dat ik een bepaalde operatie wil uitvoeren. Zolang het maar binnen het mandaat past. Als ik met mijn Indiase brigade een operatie opzet, hoeft er niet naar New Delhi te worden gebeld, tenzij ik de brigadecommandant zou dwingen buiten zijn mandaat te treden. De troepenleverende landen hebben vooraf glasheldere afspraken gemaakt met de VN-leiding, ze weten dat ze in de hele Congo moeten kunnen opereren. In Afghanistan weigeren deelnemende landen aan de stabilisatiemacht ISAF soms buiten een bepaald gebied te worden ingezet. Dat is een beperking. In Congo zijn de bevelslijnen tussen de commandanten te velde en de VN-hoofdkwartieren in Kinshasa en New York heel kort (...) en succesvol. (...)

Vele duizenden leden van allerhande militias hebben zich overgegeven en hun wapens neergelegd. De situatie is stabiel geworden, er is aanzienlijk minder moord en doodslag tussen gewapende groepen. Maar ik roep bij elke gelegenheid dat Monuc de komende tien jaar nog niet weg kan. Daarvoor is de toestand in het land te fragiel. (...) Ik hou mijn hart vast als we de verantwoordelijkheid voor de veiligheid [nu] zouden moeten overdragen aan het regeringsleger. (...) Het Congolese leger is, krachtens het mandaat, een bondgenoot van de VN-vredesmacht. De werkelijkheid ziet er anders uit. Militairen plegen in toenemende mate geweld tegen burgers: moord en doodslag, ontvoering, verkrachting en marteling. Het leger is een mengelmoes van voormalige strijdende partijen, waarvan veel leiders zich schuldig hebben gemaakt aan schendingen van mensenrechten. Notoire gangsters werden benoemd tot kolonel of brigadegeneraal. Het is geen sinecure er iets fatsoenlijks van te maken. Onze pogingen daartoe hebben een teleurstellend resultaat opgeleverd. Het leger is een volstrekt onbetrouwbare partner.' Dat is volgens Cammaert goeddeels te wijten aan de machthebbers in Kinshasa, die redeneerden: eerst verkiezingen, daarna zien we wel of en hoe het recht zijn loop neemt. 'Als militairen moeten we ons daarin schikken. Persoonlijk had ik veel meer schurken willen oppakken. Maar de regering koos voor de weg van onderhandelingen met die lieden (...)'.³

Een beperking vormt ook het ontbreken van hoogwaardige technologie om in het immense land informatie te vergaren en verkenningen uit te voeren. 'Anders dan de NAVO-troepen in Afghanistan hebben we geen satellieten, geen onbemande vliegtuigen (...) daardoor houdt de wapen- en munitiestroom aan, en worden goud en andere kostbaarheden het land uitgesmokkeld.' (...) Anders dan de NAVO kunnen de VN 'geen grootscheepse oorlogsmachine in werking zetten', erkent Cammaert. Maar daar gaat het ook niet om. 'We zijn bezig met handhaving van vrede, en kunnen die op een gelimiteerde wijze afdwingen'.

Uit de observaties van Cammaert blijkt dat ook de VN, in het kader van de population centric benadering, een counterinsurgency-methode gebruikt om de hearts-and-minds van de bevolking te winnen. De leiding van een dergelijke peace enforcing missies kan weliswaar onafhankelijk optreden, maar wordt beperkt door gebreken aan smart power en intelligence middelen hetgeen bezwaarlijk is voor de rol als principal mediator.³

In het kader van stabilisatie en staatsvorming is het van belang dat de belangrijkste en machtigste groepen in de geïntervenieerde staat tot elkaar worden gebracht. De principal mediator stimuleert dat deze groepen zich achter een gemeenschappelijk gedragen plan scharen om een functionerende staat op te bouwen en overtuigd hen ervan zich hieraan

■
3 Counterinsurgency heeft zich sinds de koloniale oorlogen continu ontwikkeld om de wil, de perceptie en het vertrouwen van de bevolking te kunnen 'bespelen'. Een complicerende factor is vooral het ingewikkelde informational terrain van communicatie-, data- en informatienetwerken (inclusief nieuwsmidia). Noch de interveniënt noch de regering van de geïntervenieerde staat noch de tegenstander heeft controle over die informatiestromen. Alle partijen in het conflict gebruiken de media om de bevolking voor zich te winnen; ze voeren allen een battle of perceptions. Informatie en nieuwsmanagement zijn belangrijke wapens; conventionele wapens zijn beperkt bruikbaar. Dat wil niet zeggen dat het militaire vermogen er niet meer toe doet. Integendeel: kleine, veelzijdige en snel inzetbare eenheden die gericht ingezet worden op basis van actionable intelligence, zijn van groot belang om het staatsvormingsproces op de rails te houden en het safe and secure environment te handhaven.

actief te committeren. Daarmee wordt de tweede hypothese in het geval van Afghanistan bevestigd, echter derol van de interveniënt als principal mediator dient wel geaccentueerd te worden:

Bij het sluiten en handhaven van een convenant tussen de politieke subeenheden van de decentrale gezagsdragers [van de geïntervenieerde staat], het creëren van basisveiligheid en het vestigen van een geweldsmonopolie is de principal mediator rol van de externe, gewapende interveniënt cruciaal.

9.4.3 Ownership

Indien de gewapende interventie een onderdeel van de waardeketen is die verstatelijking mogelijk maakt, dan zouden de regering en het bestuur van de geïntervenieerde staat in een zo vroeg mogelijk stadium gestimuleerd moeten worden zoveel mogelijk het ownership van die verstatelijking op zich te nemen. Verstatelijking kan niet losstaan van de 'volkswil', of men die nu ziet als een 'volonté générale' of een 'volonté de tous'.⁴ Het gaat om de stem van de duidelijke of twel democratische meerderheid die uitdrukking geeft aan 'de wil van allen' waarmee de legitimacy en sovereignty gaps verkleind worden, het eigen openbaar bestuur gaat functioneren en de rechtsstaat verankerd wordt met een systeem van rechtsgelding. De groei van het wederzijds vertrouwen van de burgers en de staat, de vergroting van de orde en de toename van de basisveiligheid dienen daarom zoveel mogelijk op het conto van de (interim-) regering van de geïntervenieerde staat te worden bijgeschreven. Die regering van de geïntervenieerde staat toont daarmee het ownership van de verstatelijking op zich te nemen. Dit is echter een zware opgave in een fragiele staat met een veelal gevestigde patrimoniale orde waarbinnen de krijgsheren geen belang hebben bij een onafhankelijk functionerend rechtsstaat. Een geweldsmonopolie – a monopoly on the means of large scale violence – is dubieus in een staat met een grote verspreiding van vooral lichte wapens onder de krijgsheren en de bevolking.

Volgens de derde hypothese – De nieuw gevormde regering kan het 'ownership' voor de veiligheid en opbouw van de staat pas op zich nemen nadat de interveniënt zorg heeft gedragen voor basisveiligheid en de vestiging van het geweldsmonopolie – is in de eerste stadiën van het staatsvormingsproces doorgaans intensieve hulp en ondersteuning van de gewapende interveniënt nodig. Die interveniënt creëert daartoe niet alleen een stabiele omgeving in de fragiele staat, maar zorgt er vooral ook voor dat de nieuw gevormde (interim-) regering van de geïntervenieerde staat zelf de verantwoordelijkheid kan nemen. Hiervoor is civiele aansturing van de interventie missie nodig op dat zo spoedig mogelijk de tweede fase van het staatsvormingsproces

4 Volonté générale (de algemene wil) is een collectivistische ideologie waarbij niet het individu maar het volk centraal staat en slechts reëel is als de individuele burgers een eenheid vormen – ieders persoonlijke wil is opgegaan in een alomvattende eenheid. Bij de volonté générale gaat het letterlijk om de wil van het volk dat als een organische (ondeelbare) eenheid wordt beschouwd – "de wil die ieder zich vormt vanuit het algemene maatschappelijke gezichtspunt, met het oog op het gemeenschappelijk welzijn" (Maris en Jacobs 1997, 170). Volonté de tous (de wil van allen) kan gezien worden als de optelsom van de particuliere wensen, verlangens en belangen: het gaat om "de grootste gemene deler van strijdige individuele belangen" (Maris en Jacobs, 1997, 170). Het gaat hierbij dus niet zo zeer om de wil van het volk maar om de wil en de belangen van een democratische meerderheid waardoor 'bijzondere belangen', deelbelangen of partijpolitieke belangen ontstaan. Zie verder bijvoorbeeld Trappenburg 1995, 51-55 of Maris en Jacobs 1997, 168-180.

van Tilly bereikt wordt. De staat wordt met andere woorden door de interveniënt uit de patrimoniale ordening getrokken opdat de nieuw gevormde (interim-) regering de verantwoordelijkheid en het eigenaarschap over het staatsvormingsproces op zich kan nemen. Dit zou tevens het moment zijn waarop de actieve en directe bemoeienis van de gewapende interveniënt met het staatsvormingsproces kan worden verminderd.

Tegenwoordige counterinsurgency doctrines benadrukken dat tribale en lokale leiders hun traditionele rol moeten blijven vervullen. Hun macht en leiderschap moeten zelfs verstrekt worden om gemeenschappen weerbaarder te maken tegen insurgents. In een fragiele staat betekent dit dat de patroon-cliënt relaties ondersteund worden door de interveniënt. In het Afghaanse geval gaathetomdeQommandan-emahali, QommandanenmogelijkookDjangsalar archetypes van de commandantenklasse. Met name tijdens het Bonn-proces (2002-2005) werd deze aanpak grotendeels nagestreefd door de Amerikaanse speciale adviseur voor Afghanistan en vervolgens ambassadeur, Zalmay Khalilzad, en de speciale VN-gezant voor Afghanistan, Lakhdar Brahimi. Hun opvolgers, de ambassadeurs Ronald Neumann (2005-2007) en William Wood (2007-2009) en de speciale VN-gezanten Jan Arnault (2004-2006), Tom Koenings (2006-2007) en Kai Eide (2008-2010) zetten het beleid voort de despotische macht van de lokale leiders (de commandanten) te verstevigen.⁵ Daarmee werd de afhankelijkheid van de interveniënt vergroot en werden de traditionele en stabiliserende checks and balances ondermijnd. Deze institutionalisering van de patrimoniale orde lokt tegenreacties uit tegen de lokale despoten en hun internationale beschermheren. Het leidde tot verdere fragmentatie, onveiligheid en instabiliteit en daardoor tot het stokken van het staatsvormingsproces. Met de Afghanistan-strategie van Obama werd getracht dit te wijzigen. Echter, de macht van de patrimoniale orde is in de acht daaraan voorafgaande jaren grotendeels geïnstitutionaliseerd.

Robert Putnam en John Field hebben gewezen op het belang van het verschil tussen het bonding (intra-group ties) en bridging (inter-group ties) van sociale relaties zo klein mogelijk te maken, om op alle maatschappelijke niveaus eenheid en solidariteit na te kunnen streven. De ondermijnende activiteiten van buitengesloten oppositionele groeperingen, zoals de Taliban, het Haqqani-netwerk en de HiG in Afghanistan, is een voorbeeld van de destabiliserende en fragmenterende gevolgen van een dergelijke counterinsurgency aanpak. De interveniënt kan de maatschappelijke en culturele nuances onvoldoende doorgronden om te voorkomen dat tweedracht en instabiliteit aangewakkerd worden. De regie van en de verantwoordelijkheid voor het stabilisatieproces moet daarom – in lijn met de theorie van Tilly – zo spoedig en zo veel mogelijk bij het openbaar bestuur van de geïntervenieerde staat worden gelegd waarbij de interveniënt de taak heeft het (eigenlijke) staatsvormingsproces op een positieve, opbouwende wijze te stimuleren.⁶ ‘Zo spoedig en zo veel mogelijk’ zijn

5 De fraude tijdens de presidentiële verkiezingen van 2009, het continueren van Karzai's presidentschap ondanks dat hij de verkiezingen niet had gewonnen en het steeds verder aftakelen van zijn legitimiteit en die van de Afghaanse staat, zijn typische voorbeelden van het veronachtzamen van de volkswil. De ernstige conflicten tussen Eide en Galbraith in de zomer van 2009 en tussen Eikenberry, McChrystal en Holbrooke in de tweede helft 2009 liggen in het verlengde hiervan.

6 Generaal McChrystal merkte als commandant van ISAF in zijn Initial Assessment op dat het daarbij gaat om een 'battle of perceptions' (McChrystal 2009, 2-3): "The conflict in Afghanistan is often described as a war of ideas and perceptions; this

subjectieve en rekbare begrippen. Er zijn technische en bestuurlijke 'vereisten' en wensen om het ownership en de verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Bottom line is dat de geïntervenieerde staat zo snel als het enigszins kan op alle niveaus door de eigen, legitieme bestuurders geleid worden het safe and secure environment door hen zelf gehandhaafd. Indien nodig, kunnen zij hierbij tijdelijk ondersteund en geassisteerd worden met expertise van buiten.

Dederde hypothese wordt dus niet ontkracht in deze case study, al heeft het de voorkeur deze als volgt uit te breiden:

Deregering van de geïntervenieerde staat kan pas het volledige 'ownership' voor de veiligheid en opbouw van de staat op zich nemen nadat de interveniënt zorg heeft gedragen voor de basisveiligheid, de vestiging van het geweldsmonopolie, de worteling van de rechtsstaat en het functioneren van (elementair) openbaar bestuur.

Dit houdt in dat een geleidelijke terugtrekking van de gewapende interveniënt pas mogelijk is zodra een passende, legitieme staatsvorm gevestigd is en barrières voor verdere staatsvorming zijn weggenomen. Het pleit ervoor om zo snel mogelijk nadat een negatieve vrede bereikt is, in de krachtige civiele aansturing van de gewapende interventie te voorzien opdat de geïntervenieerde staat inderdaad het volledige ownership op zich kan nemen en de staatsvorming de expressie van de volkswil is. In het geval van Afghanistan is een cruciale vergissing gemaakt door een krachtige civiele vertegenwoordiger van de VN af te wijzen, zoals bijvoorbeeld die van Paddy Ashdown⁷ in 2007 voor de functie van speciale VN-gezant.

9.4.4 Staatsvorm

De keuze voor een staatsvorm heeft gevolgen voor de inrichting van het openbaar bestuur en de eenheid in de staat. Behalve een (gedecentraliseerde) eenheidsstaat, kan dit theoretisch ook een federatie⁸ of een confederatie⁹ zijn. Deze laatste twee alternatieve staatkundige indelingen hebben het gevaar in zich de segmentatie in de staat te institutionaliseren en

is true and demands important consideration. However, perceptions are generally derived from actions and real conditions, for example by the provision or a lack of security, governance, and economic opportunity. Thus the key to changing perceptions is to change the fundamental underlying truths. To be effective, the counterinsurgent cannot risk credibility by substituting the situation they desire for reality."

- 7 De Brit Paddy Ashdown was van 2002 tot 2006 High Representative in Bosnië-Herzegovina waar hij krachtig gebruik maakte van de zgn. Bonn Powers. Hij stond een vergelijkbare aanpak in Afghanistan voor. Met name president Karzai verzette zich hevig tegen een vergelijkbare aanpak door een door de wol geverfde civiele vertegenwoordiger als Ashdown. Zie verder bijvoorbeeld Ashdown 2007, 96-113, Venneri 2007, Ennis 2008, Truscott 2008, Szewczyk 2010.
- 8 Een federatie beschikt over centraal staatsgezag, maar de deelstaten zijn op bepaalde terreinen autonoom (doorgaans met uitzondering van defensie- en buitenlandsbeleid). De kern ervan bestaat uit een verbond van zelfstandige deelstaten die overeengekomen zijn een geheel te vormen om een bepaalde macht uit te laten oefenen door instellingen die namens dat geheel optreden. Het gaat in de federatie om een grondwet die slechts gewijzigd kan worden met instemming van de delen.
- 9 Een confederatie is een bond van onafhankelijk staten die op basis van een gezamenlijk verdrag een staat vormen, maar waarin de individuele deelstaten grote, verregaande autonomie houden. Er is gedeelde soevereiniteit waarbij de lidstaten bepalen wat ze gezamenlijk doen. Ze zijn hebben aanzienlijke vrijheid om al dan niet in de confederatie te blijven. Ten opzichte van de federatie is er een verschil in de basis van eenheid: de federatie is een verbond met een grondwet

daarmee de macht van de krijgsheren. In de eenheidsstaat dient voorkomen te worden dat het normen- en waardestelsel van één van de groepen nationaal wordt opgelegd. Daarmee zou een overheersend regime geïnstalleerd zijn en een groot gedeelte van de bevolking zich niet erkend voelen.

Het introduceren van een passende, breed gedragen staatsvorm in een verdeelde, gesegmenteerde staat is een uitdaging. Een dergelijke wijze van staatsvorming verschilt daarom van het model van Tilly, waarin de machtigste leenman uitgroeit tot koning. De interveniënt dient te stimuleren dat een zo groot mogelijk gedeelte van de bevolking zich gerepresenteerd voelt en op alle niveaus betrokken wordt bij het bestuur van de staat. Het wortelen van de rechtsstaat, een werkend systeem van rechtsgelding en de hiervoor benodigde rechterlijke macht en politie zijn fundamenteel om barrières tegen staatsvorming weg te nemen. Het onderstreept de rol van de interveniënt als principal mediator, en met name die als facilitator en katalysator bij het tot stand brengen van een functionerende verbinding tussen de diverse bestuurlijke niveaus. Het is in de geïntervenieerde fragiele staat nodig een vorm van participatieve democratie te vestigen. Het gaat om de deelname van zo veel mogelijk burgers aan de totstandkoming van en controle op het openbaar bestuur en het vestigen van de volkswil waarmee er legitimiteit en eenheid komt in een gesegmenteerde fragiele staat. De machtsbases van de patrimoniale heersers dienen te worden afgebroken terwijl de staat wordt opgebouwd.

Hoe moeilijk een dergelijke aanpak is bleek in Afghanistan. Tot 2009 was er amper een verband tussen de geïntegreerde nationale initiatieven van de lead nations in de provincies, de regionale commando's, ISAF en de staatsvormingsdoelstellingen. Met de strategiewijzigingen in de tweede helft van 2009 werd met de drie surges aanpak een directere aansturing, afstemming en integratie tussen de diverse militair-operationele, diplomatieke, wederopbouw-activiteiten en bestuurlijke niveaus mogelijk. Echter, zo lang de bestuurders van de geïntervenieerde staat niet het voortouw kunnen of mogen nemen in dit proces, is het de vraag hoe succesvol die strategiewijzigingen zijn. In het Afgaanse geval zijn bovendien wijzigingen in de grondwet nodig om de bestuurlijke niveaus te integreren en decentralisatie mogelijk te maken. Dit betekent dat de provinciale raden de taak moeten krijgen de macht van de autocratische gouverneurs democratisch te controleren en als een provinciaal bestuur moeten kunnen optreden waardoor een directe verbinding ontstaat tussen lokaal en nationaal bestuur. Dergelijke fundamentele wijzigingen zullen echter pas na de presidentskiezingen van 2014 mogelijk zijn en of zij dan ook haalbaar zijn en werkelijk worden gerealiseerd is te betwijfelen. Karzai kan niet meer als president herkozen worden en daarmee zijn ingrijpende koerswijzigingen in principe mogelijk. Of dit ook haalbaar en realistisch is, is een andere kwestie. Het huidige autocratische systeem zorgt ervoor dat de heersende patrimoniale orde de macht houdt en consolideert. Of de interveniënt dergelijke fundamentele wijzigingen kan stimuleren en helpen doorvoeren is twijfelachtig omdat hij tegen die tijd een groot deel van zijn hard power-middelen heeft teruggetrokken.

die beschouwd kan worden als een absolute wederzijdse basisakte, de confederatie berust op een verdrag dat eenzijdig opzegbaar is.

Het stimuleren van een eenheidsstaat stelt dus eisen aan de wijze waarop de bevolking kan participeren in het bestuur en de scheidslijnen tussen groepen vervagen. Het is een 'technisch' probleem om daarbij een passende staatsvorm en pluriform politiek systeem te vinden.¹⁰ Theoretisch zijn dit volgens Arend Lijphart een pendule democratie en een parlementaire consensusdemocratie.

Een pendule democratie is erop gericht via de verkiezingen een duidelijke parlementaire meerderheid te creëren van bij voorkeur één partij die onmiddellijk de regeringsmacht overneemt en zijn verkiezingsprogramma ten uitvoer brengt. Daarmee wordt – althans in theorie – de wil van de meerderheid van de kiezers ten uitvoer gebracht, maar doet de minderheid er nauwelijks meer toe.

In een parlementaire consensusdemocratie wordt de wil van de meerderheid gedempt: verkiezingen zijn niet zozeer gericht op de totstandkoming van een meerderheidsregering als wel op de samenstelling van een volksvertegenwoordiging waarin meer partijen vertegenwoordigd zijn. Een aantal partijen sluit vervolgens een akkoord om een coalitieregering te vormen. Dit akkoord is een programmatisch compromis. Wie het akkoord niet steunt gaat in de oppositie. De oppositiepartijen van vandaag kunnen wellicht morgen aan een anders samengestelde regeringscoalitie deelnemen. Zo wordt de dreiging van voortdurende overheersing van een en dezelfde minderheid door een meerderheid beperkt. Een verdienste van dit stelsel is dat het een vertrouwenskader biedt waarbinnen de verschillende gezichtspunten van ministers en parlementariërs naar elkaar toe kunnen groeien. Een bezwaar is dat belangrijke beslissingen vaak genomen worden in besloten onderhandelingen tussen ministers en vertegenwoordigers van de meerderheidsfacties, die erg lang kunnen duren.

Volgens Lijphart is de invoering van een parlementaire consensusdemocratie de ideale oplossing voor een gesegmenteerde staat. Het gaat in dit stelsel om machtsspreiding en machtsdeling met een kenmerkende brede coalitievorming, proportionaliteit, minderheidsveto en autonomie in eigen kring. Het gaat over 'schikken en plooiën' en een dualistische verhouding tussen regering en parlement, die er borg voor staat dat niet alleen de wil van de meerderheid, maar ook die van de minderheid verdisconteerd wordt in het compromis. Men wordt gedwongen met elkaar rekening te houden. Juist dan is democratie meer dan wat er gebeurt in formele raden, ambten en organen.

10 Het openbaar bestuur kent in de Weberiaanse opvatting spanningsvelden tussen vier vereisten: democratie, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, en integriteit. De mate waarin politici, bestuurders en overheidsorganen erin slagen in dit spanningveld legitimiteit te behouden, bepaalt in hoeverre de democratische bestuursbeginselen gewaarborgd zijn en blijven. Dit impliceert betrokkenheid van de bestuurders, participatie en inspraak van burgers, en de mogelijkheid tot beroep bij de rechter. Wet en recht – een weerspiegeling van de dominante normen en waarden in een samenleving die burgers beschermen tegen overheidswillekeur – vormen de belangrijkste toetssteen voor het handelen van gezagsdragers en perken hun macht in. Doeltreffendheid van het openbaar bestuur gaat over effectiviteit en is nauw verwant met doelmatigheid. Integriteit gaat over de onkreukbaarheid van de bestuurders die niet ten eigen bate gebruik mogen maken van hun machtspositie. Kortom, de organisatie en uitvoering van het openbaar bestuur zijn een reflectie van de maatschappij – de daar aanwezige spanningen en conflicten inbegrepen.

De endogene staatsvormingsfactoren onderstrepen dat voor legitiem staatsgezag wederkerigheid nodig is in de gezagsrelatie tussen burger en staat. Bovendien past het in een dergelijke benadering niet dat groepen of partijen worden uitgesloten, zoals in het Afghaanse geval de Taliban, het Haqqani netwerk en de HiG. Ze weken uit en kregen vooral vanuit (of via) Pakistan directe en indirecte steun om hun verzet voort te zetten. Hieruit blijkt dat een stabiele Afghaanse staat niet haalbaar is zonder medewerking van Pakistan, dat echter zelf instabiel is door grote interne verschillen. Het bevestigt dat een gewapende interveniënt zich dient te richten op de endogene en exogene factoren en zich niet kan beperken tot de geïntervenieerde staat: het gaat om het stabiliseren van de geïntervenieerde staat en de regio waarin die staat ligt. Dit is een lang proces en de crux van duurzame staatsvorming in een fragiele staat.

9.5 Enige geleerde lessen

De afstemming van militaire actie op politieke doelen is een zeer ingewikkelde opgave, zowel binnen een multinationale coalitie, als tussen de interveniënt, hulporganisaties en de regering van de geïntervenieerde staat, alsook met de belangrijkste spelers uit de regio van de geïntervenieerde staat. De interveniënt moet in staat zijn deze afstemming tot een werkbaar, geïntegreerd geheel te maken. Daarbij dient hij een zo groot mogelijk vertrouwen te geven aan het legitieme en breed gedragen leiderschap en het ownership van de geïntervenieerde fragiele staat.

Bij de planning en uitvoering van de interventie speelt enerzijds de uitdaging van de integratie van de belangrijkste actoren (militairen, diplomaten, ontwikkelingswerkers en de vertegenwoordigers van de te interveniëren staat) en anderzijds het probleem van het opereren in coalitie- of alliantieverband. De zendende naties leggen beperkingen op aan hun troepen en het gebruik van hun middelen om zo concessies af te dwingen die de politieke weerstand in eigen land tegendeel name aan een war of choice weg moeten nemen en daarbij zowel nationaal als internationaal een zo groot mogelijk (diplomatiek) gewin zeker te stellen. Dientengevolge is de flexibiliteit van de interventiemacht vaak beperkt. Juist om in te kunnen spelen op de zich ontwikkelende situatie en het stimuleren van duurzame stabiliteit te kunnen garanderen, is een zo groot mogelijke flexibiliteit en vrijheid bij de interveniërende coalitie vereist. Beperkende mandaten leiden dikwijls tot een situatie waarin het niet mogelijk is om snel tactische beslissingen te nemen. Juist het vasthouden en benutten van het momentum in de korte windows of opportunity is van cruciaal belang voor een principal mediator in een war amongst the people en om de staatsvormingsdoelstellingen te kunnen behalen.

Men zou kunnen veronderstellen, dat de rol van principal mediator beter zou kunnen worden overgelaten aan de Verenigde Naties. Deze is niet direct verbonden met het belang van individuele staten zoals dat bij de interveniënt het geval zal zijn. Maar VN-missies ontberen vaak voldoende geavanceerde troepen en smart power middelen. Het mandaat biedt daarenboven in veel gevallen onvoldoende ruimte om de situatie naar de hand te zetten. Naar mate er meer en directere belangen van een of meerdere landen in het spel zijn, zullen andere

landen trouwens minder geneigd zijn troepen en middelen zonder voorwaarden vooraf ter beschikking te stellen aan de VN. De alternatieve beschikbaarstelling aan een coalition of the willing is eveneens discutabel. In interventies met een war of choice karakter, is deelname veelal meer politiek en symbolisch de aard. Dit uit zich in caveats en de tekortschietende kwaliteit van de deelname. Het is overigens aan de lead nation om leemtes op te vullen, en aan de zendende naties om af te vragen hoe transparant te zijn in de democratische besluitvorming over de beschikbaarstelling. In voorbereiding op en tijdens met name de inval en het afdwingen van de negatieve vrede kan naar buiten gelden: lippen op elkaar. Na afloop kan vervolgens invulling worden gegeven aan de verantwoordingsplicht ten opzichte van politiek en samenleving in de zendende staten.

De inval en het directe vervolg daarop zijn een militaire operatie impliceren, maar deze staat deze niet op zichzelf. Zowel in de planning als in de uitvoering moet steeds met het verdere verloop en de eigenlijke (politieke) doelstelling rekening worden gehouden. Er moet op worden geanticipeerd, waardoor de regels van de militaire logica vaak ondergeschikt moeten worden gemaakt aan de langere termijn staatsvormingsdoelstellingen. De vraag is derhalve hoe bij de aansturing van de inval en het afdwingen van de negatieve vrede, integratie tussen de militaire, diplomatieke en staatsvormingsdoelstellingen plaats kan vinden. Hier is geen eenduidige oplossing voor. Het verdient aanbeveling dit nader te onderzoeken. Het drie surges model zoals dat in 2009 in Afghanistan werd geïntroduceerd lijkt hiervoor perspectief te bieden, te meer omdat in een dergelijke benadering het vaak doctrinaire onderscheid vervaagt tussen stabilisatie door militairen en ontwikkeling door ontwikkelingswerkers en diplomaten. Door de integratie van planning, uitvoering, middelen en mogelijkheden loopt dit natuurlijker in elkaar over. Bovendien biedt deze geïntegreerde aanpak de mogelijkheid voor met name ontwikkelingswerkers en diplomaten om in een zo vroeg mogelijk stadium bij de stabilisatie en ontwikkeling van de geïnterveniëerde staat betrokken te zijn – ook als de situatie nog niet veilig en stabiel genoeg is voor het doorvoeren van lange termijn ontwikkelingsdoelstellingen. In het verlengde hiervan is het aanbevelingswaardig de opleiding en training van militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers beter en nadrukkelijker op elkaar af te stemmen en waar mogelijk ook te integreren.

Een andere geleerde les is om bij de planning en uitvoering van een militaire inval niet te zeer vast te houden aan het militair-operationele principe van eenhoofdige (militaire) leiding. Immers, alles wat in de inval kapot wordt gemaakt, moet de interveniënt ook weer zo spoedig mogelijk herstellen nadat de negatieve vrede bereikt is opdat het staatsvormings- en het vredesproces van de grond kan komen. Als het om het herstellen van infrastructuur gaat, is dit een praktisch en meestal oplosbaar probleem. Als het om het herstellen van vertrouwen gaat, is dit een groot en minder oplosbaar probleem. Bij de planning en uitvoering van de inval dient dus nadrukkelijk geanticipeerd te worden op de staatsopbouw of hervorming die daarna nodig is om er een succes van te maken. Daarom verdient het de aanbeveling om doctrines, structuren en aansturing van militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers die betrokken zijn bij de gewapende interventies expliciet op elkaar af te

stemmen en zo spoedig mogelijk ook die van het openbaar bestuur van de geïntervenieerde staat. Het initiatief van USIP en PKSOL om tot 'Guiding Principles for Stabilization and Stability Operations' te komen (zie hoofdstuk 7) verdient navolging en verdere uitwerking.

Interventies in fragiele staten kunnen moreel gerechtvaardigd zijn. De realiteitszin van de interveniënt mag echter niet gehinderd worden door de eigen culturele en retorische idealen van democratie. Om de staatsvormingsdoelstellingen te halen is diepgaande kennis van cultuur, maatschappij en samenleving essentieel voor het bepalen van de strategie en het beleid alsook bij alle beslissingen die worden genomen. De volkswil kan daarbij op vele en verschillende manieren tot uiting worden gebracht. Concrete en directe hulp van buitenstanders bij democratisering helpt in staten die ontwikkeld zijn, een geletterde bevolking hebben met een grote middenklasse en al stappen op weg naar democratie hebben gezet – zoals Japan en Duitsland na de Tweede Wereldoorlog – of wellicht in een fragiele staat die succesvol en blijvend de tweede fase van het staatsvormingsproces is ingegaan.

Het is problematisch als de bevolking van de geïntervenieerde staat het vertrouwen in de goede intenties van de interveniënt verliest, bijvoorbeeld door overmatig gebruik door de interveniënt van geweld en het denken in termen van 'vriend en vijand' waardoor hele groepen in het land worden buitengesloten. Uiteindelijk is het opbouwen van een democratische cultuur de grootste uitdaging. Het is daarom, in het kader van duurzame stabilisatie, van groot belang compromissen tussen groepen na te streven en te handhaven om tot een zo rechtvaardig en evenwichtig mogelijke samenleving te komen waarin groepen respect voor elkaar tonen en niet vernederd worden. Voor dit 'Do No Harm' principe is vertrouwen in elkaar nodig, wat geen sinecure is in staten die lang geteisterd zijn door intractable conflict en oorlog.

Een zo groot mogelijk aantal mensen moet de vruchten plukken van de interventie door vredesdividend te stimuleren. Dit betekent dat vooral ingezet moet worden op duurzame en diepte investeringen in die regio's die relatief rustig zijn. Het heeft de voorkeur om een nationale inktvlekstrategie te volgen. Hiervoor is het nodig dat deelnemers aan een interventie niet denken vanuit het eigen belang maar vanuit het interventiebelang. Het ownership over het staatsvormingsproces wordt daarmee gestimuleerd door de steun onder een zo klein mogelijk aantal voorwaarden te geven en direct aan de regering van de geïntervenieerde staat en de bevolking ten goede te laten komen. Tastbaar korte termijn succes van de eigen nationale bijdrage door de interveniënt is dan weliswaar minder duidelijk aantoonbaar, maar het draagt wel bij aan het behalen van de interventiedoelstellingen.

De economie van de fragiele staat moet uit het slop worden gehaald. Economische hulp kan daarbij behulpzaam zijn, waarbij zowel hulpprogramma's nodig zijn die inzetten op de ondernemerzin als programma's die de posities van de armsten verbeteren. Hiervoor is goede kennis van de kansen en mogelijkheden in de dominante sectoren van de economie nodig – juist ook in de voorbereiding en uitvoering van de militaire inval om de vitale infrastructuur zo veel mogelijk in tact te laten. Tevens dient de 'tweede' (illegale) economie te worden

uitgeballen. Het aanpakken van de corruptie betekent ook dat de afhankelijkheid van de patrimoniale orde doorbroken moet worden.

Om te voorkomen dat grote sommen geld uit de tweede economie permanent het land verlaten, en dus tot een negatieve ontwikkelingsspiraal leiden, verdient het aanbeveling te bezien hoe de eerder illegaal verdiende gelden alsnog legaal ten behoeve van de economie van de zich ontwikkelende fragiele staat kunnen worden aangewend. Hiervoor is een internationale aanpak noodzakelijk waarbij de tegoeden van de patrimoniale orde in het buitenland niet alleen worden bevroren maar ook terugstromen ten behoeve van de duurzame ontwikkeling van de staat en de economie. Interne audits door auditors uit het openbaar bestuur van de geïntervenieerde staat en externe audits door (forensic) auditors van de interveniënt en van onafhankelijke organisaties zoals de Verenigde Naties en de Wereld Bank helpen om dit proces in goede banen te leiden.

Als laatste dient de interveniënt een zo breed mogelijk gedragen staatsvormingsproces te stimuleren waarbij in beginsel geen groepen worden buitengesloten. Gegeven de territoriale integriteit van de geïntervenieerde fragiele staat en de heterogeniteit van de subeenheden, moet de nieuw te installeren regering de instemming en legitimiteit van de (duidelijke) meerderheid van de bevolking weten te genereren om staatsvorming mogelijk te maken. Het gevolg hiervan is dat alle groepen bereid moeten zijn af te zien van de voortzetting van de strijd en tevens bereid moeten zijn geschillen vreedzaam op te lossen. Gematigden, en vooral extremisten, moeten radicalisme en geweld afzweren en openstaan voor verzoening. Maatschappelijke verhoudingen worden stabiel als het voorgaande conflict openlijk erkend en bijgelegd wordt, en er een gezamenlijk streven is – ook uit angst voor de gevolgen van het opnieuw uitbreken van geweld – naar een functionerende staat. Dit hoeft geen eenheidsstaat te zijn, en kan dat vaak ook niet zijn. Vaak is een vorm van regionale autonomie een voorwaarde. Voorkomen dient te worden dat militant tegenstanders zullen proberen het staatsvormingsproces te saboteren, de banden tussen de interventiemacht en de (interim-) regering te doorbreken en het draagvlak van de interventiemacht in de zendende naties te ondergraven. De symboliek van de daad is soms belangrijker dan het fysieke effect van een actie. Op het moment dat het draagvlak in de zendende naties of van de burgers in de geïntervenieerde staat afslijt, wordt ook de steun voor het staatsvormingsproces discutabel en daarmee het succes van de interventie.

9.6 Tot slot: de toekomst

Voor de Afghanen en hun Amerikaanse bondgenoot ziet de toekomst er niet goed uit. Elf jaar na het begin van de interventie is de veiligheidssituatie slechter geworden. Basisveiligheid voor de bevolking lijkt een droom, net als een geweldsmonopolie bij de staat. Vanuit een praktisch en realistisch perspectief lijkt het thans niet mogelijk binnen afzienbare tijd (in enkele jaren) een functionerende staat op te bouwen. Zijn de doelstellingen van de interventie die verder gaan dan de vernietiging van de basisstructuur en de leiding van Al Qa'ida, onbereikbaar dan ooit?

De belangrijkste tegenstanders van de door de Verenigde Staten geleide gewapende interventie dringen inmiddels verder Afghanistan binnen en maken Kaboel onveilig. Ze tonen aan veel manoeuvreerruimte te hebben. De ogenschijnlijk steeds sterkere positie van de tegenstanders van het huidige staatsvormingsproces (die onderling de rijen overigens zeker niet gesloten hebben) en de liquidatie van een groeiend aantal bestuurlijke kopstukken, kunnen de herijking van de posities van gesegmenteerde en verzuilde bevolkingsgroepen versnellen.

President Obama verklaarde de afgelopen jaren meermalen dat doorgaan om van Afghanistan een stabiele, functionerende staat te maken de enige optie is, zij het dat dit niet langer met militaire middelen zou geschieden. Hij bedoelde, in navolging van veel counterinsurgency-specialisten, dat het zinloos is met geweld een opportunistisch overheersend regime in stand te houden waar de Afghaanse bevolking zich steeds meer van afkeert. In de huidige, formeel gezien centralistische staat wordt echter een deel van de rahbars¹¹ met hun patrimoniale netwerken geacommodeerd; de niet-geacommodeerden kunnen niet anders dan zich verzetten. Er bestaat met andere woorden grote, van binnenuit komende instabiliteit. In de huidige staatsvorm heeft het parlement geen dempend effect en de ministers en de president zijn geen verantwoording verschuldigd aan de volksvertegenwoordiging.

De complexe bevolkingsstructuur en de gecompartmenteerde geografie van Afghanistan stellen eisen aan de staatsvorm. Het is twijfelachtig of een eenheidsstaat een structurele oplossing biedt c.q. een eenheid (solidariteit) in verscheidenheid (identiteit) verschaft. De huidige presidentiële staatsvorm blijkt ongeschikt omdat de macht te veel bij een van de rahbars of een van de groepen wordt gelegd, wat verzet bij de anderen oproept. De (belangrijke) groepen zouden echter gecommiteerd moet worden in het vormen van eenheid en met de beoogde staatsvorm een verdeling van de macht moeten voorstaan die tot een 'win-win'-situatie zou leiden. Theoretische mogelijkheden zijn dan, zoals we hebben gezien, een federatie, een confederatie en een eventuele andere decentrale staatsvorm.

In de huidige samenstellende gebieden van Afghanistan heersen de rahbars. In de praktijk bestaat zowel een zekere eenheid alsook autonomie. Indien de theorie van Tilly gevolgd wordt, zouden de sterkste en machtigste rahbars als stationary bandits in een versneld staatsvormingsproces geacommodeerd moeten worden. In een confederatie zou er dan een redelijk grote mate van vrijblijvendheid bestaan om zich aan te sluiten of uit te treden. Daarmee wordt het ene instabiele systeem vervangen door het andere. In een federatieve staatsvorm bestaat er meer eenheid omdat de samenstellende delen verplicht zijn zich aan de bepalingen, verplichtingen en beperkingen te houden zoals die zijn vastgelegd in de

■
11 Rahbars vormen de machtigste groep van de archetypen van de commandantenklasse (de Afghaanse krijgsheren). Ze zijn vooral actief op het politieke niveau en acteren als politiek- of partijleider. Ze zijn vaak actief als parlements lid, minister of staatssecretaris. Voorbeelden van rahbars zijn Abdul Rasul Sayyaf (Ittehad-e Islami), Gulbuddin Hekmatyar (Hezb-e Islami), Burhanuddin Rabbani (Jamiat-e Islami – Rabbani werd op 20 september 2011 vermoord), Abdul Karim Khalili (Hezb-e Wahdat) en Mullah Omar (Taliban). Zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.1.3.

grondwet en in nationale wetten. Een federatie is stabiel dan een confederatie omdat afsplitsing in beginsel verboden is. Er zijn diverse mogelijkheden om een federatie in te delen en in te richten. Vanwege de geografie van het land en de aard van een federatie, zullen de federatieve deelstaten overlappen met de gebieden waarin de rahbars de dienst uitmaken. Daarmee zou ook het fragiele evenwicht tussen de rahbars blijven bestaan omdat in feite de macht van de rahbars geïnstitutionaliseerd wordt.

De opgave waarvoor Afghanistan bij de invoering van een federatie staat, is dat een aantal compartimenten van het land overwegend autonoom zijn qua inkomsten en uitgaven maar zich solidair verklaren met de delen van het land die dat niet zijn. Dit houdt in dat de federatie overwegend middelen verzamelt en deze verdeelt over de deelstaten. In het licht van de recente lange periode van oorlog en (intractable) conflict, de heterogeniteit van het land en de patrimoniale aard van de maatschappij, is het niet realistisch te verwachten dat de rahbars hun macht binnenkort aan banden laten leggen. Dit te meer daar de interveniënten (ISAF en OEF) de enigen zijn die hen in beginsel zouden kunnen ontwapenen, daar duidelijk niet de wil toe hebben en hebben aangekondigd zich spoedig terug te trekken. De geografie en de autonomie van de gebieden en de grote voorraden aan wapens en munitie van de rahbars, alsmede hun financiële vermogens (vooral vergaard in de narco-economie) maakt hen zo machtig waardoor bovendien het overdragen van de macht van de rahbars zonder gezichtsverlies niet mogelijk is.

Volgens de theorie van Lijphart zou een parlementaire consensusdemocratie voor de hand liggen. Afghanistan heeft echter nauwelijks enige ervaring met een partijpolitieke cultuur. De patrimoniale structuren zijn krachtig en alomvattend, en de rechtsstaat staat nog niet in de kinderschoenen. Bovendien, zullen voor de invoering van een dergelijk vertegenwoordigend staatsstelsel de partijen opnieuw, maar dit keer alle partijen, bereid zijn om de tafel te gaan zitten? Gegeven de huidige verdeeldheid en de polarisatie tussen de Afghaanse staat en de Taliban, het Haqqani-netwerk en de HiG, is dit momenteel slechts een theoretisch alternatief.

Verdergaande decentralisatie lijkt voorlopig dan ook het enige werkbare alternatief. De Afghanen kunnen, als ze dat willen, in theorie nog steeds tot een vruchtbaar staatsvormingsproces komen en een staat vormen waaraan alle groepen zich committeren. Als ze daartoe niet besluiten, zijn er extra redenen voor de interveniënt om het land geheel of gedeeltelijk te verlaten, hetgeen zij om binnenlandspolitieke redenen toch al wensen. Wat er dan nog rest is humanitaire noodhulp en opvang van vluchtelingen van het onvermijdelijk opblaaiende geweld en een hernieuwde gewapende kracht meting tussen de belangrijkste groepen. Een dergelijke uitkomst was niet de bedoeling van de interventie.

De vraag blijft dus bestaan, hoe de Verenigde Staten en hun medestanders de Afghaanse bevolking alsnog kunnen helpen een stabiele staat op te bouwen. In deze studie is aangetoond, dat het antwoord op die vraag nog niet is gevonden. Gesuggereerd wordt grondwetswijzigingen door te voeren die leiden tot een meer ceremonieel staatshoofd, een premier

die direct verantwoording aflegt aan het parlement dat wordt gevormd door afgevaardigden vanuit politieke partijen, gouverneurs die (indirect) gekozen worden en provinciale raden die controlerende en bestuurlijke bevoegdheden krijgen. Indien Afghanistan tegelijkertijd niet structureel decentraliseert, stabiliseert en de principes van functioneel openbaar bestuur institutionaliseert is dat, naar men moet vrezen, de opmaat naar een volgende burgeroorlog en grote regionale instabiliteit.

