

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

# 1

Gewapende interventie en staatsvorming: een verkenning

In de 21<sup>e</sup> eeuw is sprake van een steeds sterkere interferentie tussen interne en externe veiligheid. De aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten, 11 maart 2004 in Madrid en 7 juli 2005 in Londen tonen aan dat gebeurtenissen (ver) buiten de staatsgrenzen effect hebben op de nationale veiligheid. Interventie is in sommige gevallen een optie om stabiliteit elders te (helpen) creëren ten behoeve van de eigen veiligheid. Ervaringen, vooral sinds het einde van de Koude Oorlog en zeker in het nieuwe millennium, wijzen uit dat fragiele staten een ernstig veiligheidsrisico kunnen vormen. Het gaat er hierbij niet alleen om dat zij kunnen dienen als vrijhavens voor terroristen, maar ook om armoede en hiermee samenhangende negatieve effecten zoals vluchtelingenstromen en opium-, wapen- en mensenhandel. Ondanks het feit dat zulke bedreigingen veelal als niet-vitaal worden beschouwd, worden ze wel belangrijk genoeg geacht om de krijgsmacht ertegen in te zetten. De inzet, de omvang en het mandaat van de interventiemacht zijn meestal het resultaat van een politiek compromis. Hierbij is het de vraag of de interventiemacht inderdaad berekend is op de te verwachten taken, niet alleen tijdens de invasie maar vooral om het militaire succes te consolideren door een stabiele, functionerende staat te (helpen) creëren. Staatsvorming is hiervoor noodzakelijk. Het is de vraag welke rol militairen hierin spelen en hoe belangrijk een afdwongen vrede is om het staatsvormingsproces vorm te geven. De gevoeligheid van het geweldgebruik om een staatsvormingsproces te stimuleren en de positie van de militairen hierin dient nader onderzocht dienen te worden. Hiervoor is allereerst meer inzicht nodig in de omstandigheden in fragiele staten en de wijze waarop een sterke staat gevormd wordt.

Dit hoofdstuk presenteert een conceptueel kader rond het thema van gewapende interventies en staatsvorming in fragiele staten om daarmee de actuele casus – het staatsvormingsproces in Afghanistan in de periode 2001-2011 – te kunnen onderzoeken. Hierbij spelen de werken van Tilly (1992), Smith (2005) en Etzioni (2007) een vooraanstaande rol. Theorievorming over staatsvorming in fragiele staten ontbreekt, wat ook geldt over de rol van interveniënten in dit proces. In deze studie wordt de staatsvormingstheorie van Tilly gevolgd. Het is een breed dekkende en algemeen aanvaarde theorie met een kenmerkende fasering die de mogelijkheid biedt de verschillende aspecten van economische, militaire en bestuurlijke ontwikkeling in een fragiele staat in een kader en in onderlinge samenhang te bestuderen. De benadering van Etzioni over de noodzakelijke basisveiligheid om een samenleving te stabiliseren en staatsvorming mogelijk te maken is een belangrijke aanvulling op de macro-theorie van Tilly. Hierdoor wordt deze theorie toepasbaar op het niveau van de individuele, fragiele staat. Smith geeft inzicht in de rol van de militairen in dit proces.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Na een korte beschrijving van enkele staatsvormingstheorieën die van belang zijn voor dit onderzoek, komen de uitdagingen op dit gebied in fragiele staten aan bod. Daarna worden de rol en verantwoordelijkheden van de gewapende interveniënt besproken op wiens schouders de taak rust de geïntervenieerde staat te helpen zich te stabiliseren en te functioneren.

## 1.1 Over staat en staatsvorming

'De' staat bestaat niet, "iedere staat wordt door een verschillende mate van 'stateness' gekenmerkt welke zich in de loop der tijd wijzigt" (Koch 1993, 23). Een nationale staat beschikt, volgens het Verdrag van Montevideo uit 1933, over een permanente bevolking, een min of meer scherp omliggend grondgebied, een regering, en de bevoegdheid om betrekkingen met andere staten aan te gaan (Kersbergen 1999, 76). Deze basiscriteria hebben betrekking op de effectiviteit van de staat en zijn later aangevuld met onafhankelijkheids- en zelfbeschikkingscriteria (AIV 2004, 6-7).

Soevereiniteit<sup>1</sup> is het essentiële kenmerk van een staat.<sup>2</sup> Dit houdt in dat de staat het op-erste gezag vertegenwoordigt – interne soevereiniteit – en zijn heerschappij gevestigd heeft over een begrensd territorium dat als zodanig ook door andere staten erkend wordt – externe soevereiniteit (R. Jackson 2007, 5-10). De Britse politiek filosoof Thomas Hobbes stelde kernachtig dat de soevereine staat over twee zwaarden beschikt om zijn gezag te laten gelden: "the 'sword of justice' against domestic threats (...) and the 'sword of war' against foreign threats" (Hobbes 1998 [1642], 176-178).

De rol van de krijgsmacht ligt duidelijk in het bewaken van de externe soevereiniteit.<sup>3</sup> Voor wat betreft de interne soevereiniteit, waarborgt de soeverein de vrede en veiligheid door algemeen geldende regels te stellen en te handhaven, op een zodanige wijze dat geweld kan worden voorkomen, of althans tot een minimum beperkt (Kinneging 1995, 28). Het geheel van algemeen geldende regels (het recht) is een belangrijk instrument van een soevereine staat om vrede en veiligheid te waarborgen. *Ultimum remedium* heeft de staat de beschikking over een 'zwaardmacht': een politieapparaat en een leger.

De staat is de enige instantie die legitiem regels kan opleggen aan de bevolking die op zijn grondgebied woonachtig is (en deze met geweld kan afdwingen), belasting kan heffen en onafhankelijk is.<sup>4</sup> Belasting is een voorwaarde om de instellingen te bekostigen die de

1 Stephen Krasner onderscheidt vier vormen van soevereiniteit: domestic; interdependence; international legal; en Westphalian sovereignty (1999, 9-25). In deze studie draait het om domestic sovereignty: "referring to the organization of public authority within a state and to the level of effective control exercised by those holding power" (Krasner 1999, 9) en om Westphalian sovereignty: "An institutional arrangement for organizing political life that is based on two principles: territory and the exclusion of external actors from domestic authority structures" (Krasner 1999, 20).

2 Jackson laat in *Sovereignty, Evolution of an Idea* (2007) zien dat soevereiniteit verschillende gradaties en verschijningsvormen kent. Het is geen vaststaand historisch begrip. Tegenwoordig wordt erkend dat een strikt juridische benadering van het begrip soevereiniteit ontoereikend is, met name omdat staten steeds meer geconfronteerd worden met grensoverschrijdende bedreigingen.

3 Externe soevereiniteit wordt vaak geassocieerd met het afwerpen van externe bemoeienis. Dit staat ook wel bekend als het beginsel "par in parem non habet imperium" (een gelijke heeft geen macht over een gelijke).

4 Ik baseer me hierbij op Weber (1984), Tilly (1992), Krasner (1999) en Jackson (2007). Met name de opmerkingen van Weber zijn van belang. Hij stelt: "The state is a relation of men dominating men, a relation supported by legitimate (i.e. considered to be legitimate) violence" (1984, 33). Later schrijft hij: "Organized domination, which calls for continuous administration, requires that human conduct be conditioned to obedience, organized domination requires control of those material goods which in a given case are necessary for the use of physical violence. Thus, organized domination requires control of the personal executive staff and the material implements of administration" (1984, 35). En tenslotte: "The modern state is a compulsory association which organizes domination. It has been successful in seeking to monopolize the legitimate

heeschappij in stand houden en de onafhankelijkheid<sup>5</sup> van de staat waarborgen, zoals veiligheidsinstituties en rechterlijke macht (Weber 1984, Tilly 1992, 96-99). Hoewel gezag tot op zekere hoogte kan worden afgedwongen is er voor duurzaam staatsgezag wederkerigheid nodig in de gezagsrelatie tussen burger en staat, en behoeft dit acceptatie tussen staten onderling (Kinneging 1995, 27, Sharp 2012 [1993], 26-36). Hiermee is duidelijk dat staatsgezag en staatsvorming zowel een interne als een externe dimensie hebben.

In deze studie wordt het begrip 'staat' gevolgd in de betekenis die Max Weber<sup>6</sup> er aan gaf, namelijk als een politieke samenlevingsvorm waarbij, als gevolg van arbeidsdeling en specialisatie, ordehandhavende lichamen (politie, leger, justitie) het monopolie hebben verworven op legitieme geweldsuitoefening. De staat is dus een onafhankelijke rechtsgemeenschap van mensen op een bepaald grondgebied. Max Weber definieerde een (functionerende) staat als, "a human community that [successfully] claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory" (Weber 1946, 78). De Amerikaanse onderzoeker Joel Migdal definieerde op basis van Weber de ideaaltypische staat als (Migdal 1988, 19):

"(...) [A]n organization, composed of numerous agencies led and coordinated by the state's leadership (executive authority) that has the ability or authority to make and implement the binding rules for all the people as well as the parameters of rule making for other social organizations in a given territory, using force if necessary to have its way."

De essentie van het kenmerkende geweldsmonopolie is volgens Francis Fukuyama, "The capacity to make people comply with the state's laws" (Fukuyama 2004, 21). Hierbij is het de vraag wat een geweldsmonopolie in de praktijk inhoudt, vooral omdat een werkelijk monopolie in de praktijk eigenlijk niet haalbaar is (Koch 1993, 16). Daarom spreken veel onderzoekers niet van een geweldsmonopolie maar van een "monopoly on the means of large scale violence" (Tilly 1985, Guistozzi 2011, 7-10). In deze studie interpreteer ik het geweldsmonopolie op die wijze.

De macht van de staat wordt niet alleen uitgedrukt door de fysieke grenzen die een gebied afbakenen waarbinnen de nationale instellingen functioneren, maar tevens door de erkenning van de staat door andere staten. In zijn proefschrift *Over Staat en Statenvorming* (1993) gebruikt de Nederlandse politicoloog Koen Koch de term 'statenvorming' om te benadrukken dat een staat nooit op zichzelf staat. Staten kristalliseren zich ten opzichte van elkaar uit (Buzan en Waever 2003). De ontwikkeling van de staat zelf hangt samen met de lokale

---

use of physical force as a means of domination within a territory. To this end the state has combined the material means of organization in the hands of its leaders, and it has expropriated all autonomous functionaries of estates who formerly controlled these means in their own right" (1984, 37).

5 Dit staat ook bekend als: *rex est imperator in regno suo* (de vorst is keizer in zijn eigen rijk). Hij vaardigt wetten uit die niet via een hogere rechtsinstantie toetsbaar zijn.

6 Weber omschrijft de (soevereine) staat als, "Ein anstaltmäsziger Herrschaftsverband (...) der Innerhalb eines Gebietes die legitime physische Gewaltsamkeit als Mittel der Herrschaft zu monopolisieren mit Erfolg getrachtet hat." (Op. Cit. Tromp 2007, 316).

context (Bigo 2001). Het onderscheid tussen statenvorming en staatsvorming blijkt echter lastig te maken. Omdat het primair gaat om de organisatie van 'gezag' in de staat zelf, ligt de term 'staatsvorming' voor de hand, echter zonder uit het oog te verliezen dat deze afhankelijk is van de rol van andere staten – in uiteenlopende verschijningsvormen, zoals regionale grootmacht, kolonisator, of supermacht.

### 1.1.1 Staatsvorming

Voor staatsvorming is geen eenvoudig recept voorhanden. De soevereine staat is in de praktijk de uitkomst van een evolutie.<sup>7</sup> Volgens Koch is dit het gevolg van machtspolitiek: "staten zijn geen producten van politieke architectuur, maar het residu van machtspolitieke conflicten en strijd" (Koch 1993, 19). Daarnaast zijn interstatelijke oorlogen testcases voor de levensvatbaarheid van de staat. In zwakke, zich ontwikkelende staten is staatsvorming een probleem waarbij de vraag zich aandient in hoeverre klassieke staatsvormingstheorieën van toepassing zijn en in hoeverre staatsvorming is af te dwingen. Een voorbeeld is de problematische staatsvorming na dekolonisatie. Interne verdeeldheid, machtsstrijd tussen groepen, de zwakke economische basis en een grote afhankelijkheid van de kolonisator maakten het lastig voor deze staten om te functioneren als moderne staten (Migdal 1988, Migdal 2001, Veen 2004). Hoewel de grenzen vastgelegd waren moesten de staten zich de facto zowel intern als extern vormen.<sup>8</sup>

De Amerikaanse socioloog Charles Tilly onderzocht het Europese staatsvormingsproces in *Coercion, Capital, and European States, AD990-1992* (Tilly 1992). Tilly onderzocht 'slechts' het Europese staatsvormingsproces – "a continuous aggressive competition for trade and territory among changing states of unequal size, which made war a driving force in European history" (Tilly 1992, 54) – waarbij hij aantoonde dat de uit de evolutie ontstane Weberiaanse staat zich in de praktijk bewezen heeft als een stabiele, functionerende politieke organisatievorm. Onder meer Ronald Cohen, Brian Brown en A.F.K. Organski (1981), Barry Buzan (2007), Antonio Giustozzi (2011) en Francis Fukuyama (2011) hebben gewezen op de grote (procesmatige) overkomsten tussen het (door Tilly onderzochte) Europese staatsvormingsproces en dergelijke processen elders. Tilly merkte zelf op dat, "The European state-building

7 Uit gecombineerd historisch en sociaalwetenschappelijk onderzoek van klassieke auteurs als Otto Hintze, Max Weber en Norbert Elias blijkt staatsvorming een beschavingsproces dat zich uitstrekt over eeuwen en niet doelmatig 'ontworpen' is maar het resultaat van maatschappelijke en sociale processen (Tromp 2007, 319).

8 Waren onder de kolonisator de sociale verschillen onder grote delen van de inheemse bevolking aanvankelijk nog bescheiden, na de onafhankelijkheid vormden zich in veel staten gesloten groepjes van politieke leiders met loyale militairen, politieagenten en ambtenaren in hun kielzog die zich meester maakten van alle profijtelijke zaken waartoe openbare functies toegang gaven. Na hun onafhankelijkheid zagen veel nieuwe staten zich hierdoor opgezadeld met een geld verslindende vorm van cliëntalisme en een (parasitaire) patrimoniale ordening van incompetenten, machtbeluste en corrupte regeringsleiders die zich aan niemand verantwoording verschuldigd voelden en grootschalig publieke middelen voor privé doeleinden gebruikten (zie bijvoorbeeld Migdal 1988, Brock e.a. 2012). Voorbeelden zijn Alberto Fujimori (Peru), Mobuthu (Zaire), Sani Abacha (Nigeria), Robert Mugabe (Zimbabwe), Arap Noi (Kenia), Ferdinand Marcos (Filipijnen), Suharto (Indonesië). Dit was mogelijk omdat het in deze gedekolonialiseerde staten doorgaans ontbrak aan een mondige bevolking, een geschoolde middenklasse, bestuurders met bestuurservaring en aan belastinginkomsten om de van de kolonisator geërfde zware staatsstructuur te laten functioneren. Daarnaast weigerden delen van de bevolking zich te onderwerpen aan de wet en het openbaar gezag. De staat onderdrukte bevolkingsgroepen – met name als ze politieke macht of controle over natuurlijke hulpbronnen opeisten, wat vaak gepaard ging met separatisme.

experiences will not repeat themselves in new states. The connections of the new states to the rest of the world have changed too much”, met name omdat, “military conquest no longer plays a major role in the state-building process” (Tilly 1975, 81). Tilly heeft hier een punt. Het is echter, volgens onder meer Stein Rokkan en Barry Buzan, de waardeketen<sup>9</sup> die uit het Europese staatsvormingsproces kan worden afgeleid die ook elders bruikbaar is (Rokkan 1975, 598-600 en Buzan 2007, 92-100, zie bijvoorbeeld ook Rear 2008, 24-49 en Brocke a.a. 2012, 25-35). Deze waardeketen kan worden gebruikt om het evolutionaire staatsvormingsproces elders te duiden en met name om staatsvorming in zwakke, zich ontwikkelende staten in te kaderen.

Tilly richtte zich vooral op de wisselwerking tussen interne en externe factoren om de evolutionaire staatsontwikkeling in Europa te duiden. Hij behandelde de samenhang tussen de vorming van een staatsapparaat, belastingen en oorlog en hun effect op de endogene en exogene staatsvormingsprocessen. Het endogene proces betekent bij de vestiging en handhaving van het geweldsmonopolie van een staat, het overeenkomstige verlies van dit monopolie door andere organisaties en individuen binnen de grenzen van de staat (Koch 1993, 20-23). Het exogene proces gaat over de strijd met andere zich vormende staten om de grenzen van de staat vast te stellen. De vraag is hoe deze twee processen zich tot elkaar verhouden om tot een functionerende staat te komen (Buzan 2007, 99). Anders gezegd, welke dichotomie is er tussen binnenlandse en internationale politiek?

Tilly onderscheidde een dubbel proces van state making en een war making. Hij toonde aan dat oorlog en de voorbereiding daarop, in combinatie met het verkrijgen en handhaven van het gewelds- en belastingmonopolie van de staat, als katalysator werken bij het staatsvormingsproces. Het opbrengen en mobiliseren van arbeidskrachten, kapitaal en (natuurlijke) hulpbronnen voor het voeren van oorlog vereisten de opbouw van een steeds beter georganiseerde staatsbureaucratie. De organisatie van dwang, de voorbereiding op oorlog en de relaties tussen staten staan daarom centraal in het staatsvormingsproces. Hij vatte dit kernachtig samen met de stelling dat: “War made the state and the state made war” (Tilly 1992, 67-95). De Amerikaanse politicoloog Bruce Porter heeft de invloed van oorlog op staatsvormingen met name op democratisering verder uitgewerkt in *War and the Rise of the State* (1994). Hij stelt, “Modern warfare centralized power in the short term but helped democratize political life over the long run” (Porter 1994, 298).

Tilly is er, net als Porter, van overtuigd dat dwang (coercion) en het beheersen van dwang cruciaal zijn in het staatsvormingsproces. Degene die steeds meer middelen voor het uitoefenen van dwang weet te vergaren (mannen, wapens en voorraden) en deze op de juiste plaats weet te concentreren, wordt heerser over een bepaald gebied (Tilly 1992, 11-16). De wijze waarop de heerser de middelen voor zijn heerschappij aan de bevolking onttrekt scheidt “an infrastructure of taxation, supply and administration” (Tilly 1992, 20). De evolutie van die

9 De waardeketen (Value Chain) is een bedrijfskundig concept dat een keten van achtereenvolgende primaire en ondersteunende activiteiten beschrijft waarbij de producten bij iedere activiteit enige waarde verwerven. De waardeketen geeft het product meer toegevoegde waarde dan de som van de afzonderlijke delen.

heerschappij en het opzetten van een dergelijke organisatorische structuur leiden tot het ontstaan van staten en politieke constellaties (Tilly 1992, 70). Porter wijst in dit verband op de noodzakelijke collectivistische inspanning om oorlog te voeren, met name in geval van totale oorlog. Een staat kon alleen succesvol zijn in een oorlog indien (Porter 1994, 298),

“(...) the civil society was strong enough to force political leaders in a bargaining position – trading political concessions for the sinews of war. Whenever the violence and degenerative effects of war overwhelmed civil society, there was left no counterweight to the raw power of the central state; despotism or totalitarianism invariably resulted.”

Dat een samenleving zich verbindt aan de leider of het leiderschap bevordert in de optiek van Porter de noodzakelijke eenheid. Het is hierbij overigens niet nodig dat staat en natie samenvallen en aldus een natiestaat vormen. Zolang de diverse groepen binnen een staat voldoende gemeenschappelijkheid en gezamenlijkheid ervaren, en zij een politieke en maatschappelijke organisatie vormen, is dit al voldoende. Dit is bijvoorbeeld het geval in een verzuilde staat of in een (con)federatie (zie bijvoorbeeld Lijphart 1999 en 2008).<sup>10</sup> Het zijn daarbij niet alleen de intrastatelijke oorlogen die de eenheid bevorderen, maar ook burgeroorlogen. Porter merkt op, “(...) civil wars played an equally crucial role in shaping states. By triumphing in civil wars, central governments established their authority and asserted the all-critical monopoly on violent force that Max Weber identified as the essence of the modern state” (Porter 1994, 2). Sterker nog, “Unity is always realized by brute force” (Porter 1994, 12).<sup>11</sup>

De doorslaggevende factoren in staatsvorming zijn, nog steeds volgens Tilly, naast de beschikbaarheid van middelen en kapitaal: de verhoudingen tussen de voornaamste sociale klassen en tussen bevolking en staat, en de bereidheid om als (homogene) eenheid op te komen voor het belang en de veiligheid van de staat. Op deze wijze verwerft de overheid een handhaafbaar belasting- en geweldsmonopolie dat de basis vormt voor het functioneren van de staat. Dit verklaart waarom ieder staatsvormingsproces uniek is. Er zijn echter wel overeenkomsten die leiden tot een kenmerkende fasering in een staatsvormingsproces. Hiermee biedt Tilly's theorie de mogelijkheid voor een conceptueel raamwerk om daarmee staatsvorming in fragiele staten te analyseren.

### 1.1.2 Staatsvormingsprocessen

Tilly onderscheidt drie soorten staatsvormingsprocessen: coercion-intensive, capital-intensive en de combinatie van twee voorgaande, capitalized-coercion (Tilly 1992, 30, 132). Het coercion-intensive proces komt voor in gebieden waar maar weinig steden zijn, waar landbouw domineert en rechtstreekse dwang (slavernij, horigheid, lijfeigenschap) een grote rol speelt

<sup>10</sup> Een voorbeeld is de verzuiling in Nederland waarbij Nederlanders binnen hun zuil gezamenlijkheid ervoeren en niet met de mensen binnen de andere zuilen. Het waren de politieke leiders die consensus zochten en met elkaar konden regeren.

<sup>11</sup> Porter wijst in dit verband op de sterke afname van het aantal politieke entiteiten in Europa van meer dan duizend in de 14e eeuw naar zo'n 25 in de 20e eeuw (Porter 1994, 12).



(Tilly 1992, 137-143). Kapitaal is schaars (het kapitaal is in handen van een kleine groep waarmee de massa gemanipuleerd kan worden) en mankracht en dwang zijn juist overvloedig waardoor relatief gemakkelijk en goedkoop een groot leger op de been kan worden gebracht door overeenkomsten met de landadel te sluiten. In de capital-intensieve staatsvormingszones komen juist veel steden voor; hier is handel belangrijk en overheerst de op ruil en markt afgestemde productie (Tilly 1992, 143-151). Kapitaal is hier ruim voorhanden, maar er is relatief minder eigen mankracht (geboren op het eigen gebied) beschikbaar om oorlog mee te voeren.

De aanhoudende schaalvergroting van oorlog en de steeds verdere commerciële, diplomatieke en militaire verwevenheid hebben tot gevolg dat de *capitalized-coercion* strategieën het meest succesvol zijn (Tilly 1992, 151-160). Dit soort strategieën staat model voor de vorming van de moderne, nationale staat waarbij staten zowel beschikken over een grote, te mobiliseren bevolking als over kapitaal om grote legers in het veld te brengen. Kenmerkend voor dit type is dat de staat nog efficiënter en effectiever hulpbronnen kan mobiliseren om hiermee oorlog te voeren dan volgens de *louter capital-intensieve coercion-intensieve* manier mogelijk was (Tilly 1992, 94-95).

In het algemene staatsvormingsproces groeit, nog steeds volgens Tilly, de wederzijdse afhankelijkheid van staat en bevolking (Tilly 1992, 70). Hierachter gaat een proces schuil dat zich in vier fasen voltrekt: *patrimonialisme*, *makelaardij*, *nationalisering* en *specialisering* (Tilly 1992, 122). In de *patrimoniale* fase (die in grote delen van Europa tot in de vijftiende eeuw duurde) werden oorlogen gevoerd door stedelijke milities, feodale leenmannen, huurlingen en anderen; het benodigde kapitaal werd via *schatplicht* en *landrente* door de vorsten aan de bevolking onttrokken. Het was een periode van “*intensely fragmented sovereignty*”, waarbij de machthebbers tevens de belangrijkste militaire bevelhebbers waren die op basis van “*kin groups, neighbors, sworn communities of warriors or combinations of the three*” gevormd werden (Tilly 1992, 184). In de *makelaardij* fase (die in grote delen van Europa van de vijftiende tot achttiende eeuw duurde) werden huurlingen legers door vorsten en andere regionale leiders ingehuurd. Ze financierden deze met leningen van banken, de opbrengsten van staatsindustrieën en belastingen om zo hun macht in een bepaald gebied te vestigen. De *nationalisering* fase begon in Europa in de achttiende eeuw; de krijgsmacht werd daarin gerekruteerd uit de eigen bevolking en het benodigde kapitaal werd rechtstreeks aan de bevolking onttrokken. In de negentiende eeuw kwam de krijgsmacht in Europa in de *specialisatie* fase en werd deze een afzonderlijk deel van de staat.

In de vier fasen gaat het niet om oorlogvoering per se, maar om de voorbereiding op oorlog en de handhaving van de eigen veiligheid door middel van bijvoorbeeld belastingheffing, gezondheidszorg, bevolkingsregistratie, dienstplicht, veteranenbeleid en infrastructuur. Naarmate het staatsvormingsproces vordert, wordt de rol van de burgerij groter en neemt de directe invloed van de heerser af; een duurzame, steeds complexere wederkerige relatie tussen staten burgerij ontstaat (Tilly 1992, 96-107). In gebieden waar een *capitalized-coercion* strategie werd gevolgd, zoals in Frankrijk en Groot-Brittannië gedurende de achttiende en

negentiende eeuw, kwamen een ingenieus belastingsysteem, bestuur, institutionalisering en een staand leger tot stand. Dit systeem was zo efficiënt en effectief, dat de capitalized-coercion staatsvorm vanaf de achttiende eeuw dominant werd in Europa (Tilly 1992, 20-28). Tilly meent daarom dat 'militarization = civilization' (Tilly 1992, 122).<sup>12</sup>

Om te voorzien in de stijgende kosten van oorlogvoering, dan wel in het voorkomen van oorlog of de voorbereiding op de strijd, en ter handhaving van het geweldmonopolie bij de staat, moeten op een steeds intensievere en verdergaande manier hulpbronnen aan de bevolking worden onttrokken: een ontwikkeling van direct naar indirect bestuur vindt plaats en een centraal overheidsapparaat wordt opgezet. Het vertrouwen op de adel en geestelijkheid in lokale regio's maakt plaats voor een systeem van dienaren van de staat, de ambtenaren. De staat kan hierdoor steeds grotere gebieden beheersen en ongeregeldeheden voorkomen.

De schaalvergroting van de staat heeft consequenties voor de bestuurbaarheid. Volgens de Amerikaanse politoloog Robert Dahl moet, om politieke gelijkheid op grote schaal te bewerkstelligen, de directe participatie van de burger in het bestuur van de stadstaat worden vervangen door een vertegenwoordigend stelsel (Dahl 1989, 13-24, 213-224).<sup>13</sup> Het positieve hieraan is dat daarmee de grootte van de staat niet langer een beperking is, omdat de burgerij zich via verkiezingen laat vertegenwoordigen. Bovendien kunnen de rechten van het individu worden uitgebreid – de stadstaat kende geen individuele en onvervreembare rechten (inclusief politieke rechten) los van de gemeenschap. Verder ontwikkelt zich meer ruimte voor de representatie van de verscheidenheid van de bevolking, waardoor de kans op conflicten binnen de staat afneemt en er aldus een sterke staat ontstaat.

Nu het conceptuele verloop van staatsvorming uiteen is gezet, wordt vervolgens ingegaan op het specifieke geval van staatsvorming in een fragiele staat. Hiertoe is het van belang eerst inzicht te krijgen in het wezen van een fragiele staat.

## 1.2 Fragiele staten

In het rapport van de Nederlandse Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over crisisbeheersingsoperaties, worden fragiele staten omschreven als staten met een overheid die nauwelijks functioneert, die niet in staat of bereid zijn basisfuncties als armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten te vervullen en die nauwelijks geaccepteerd worden door zowel de eigen bevolking als door andere landen (AIV 2009, 11). De (weder)opbouw van effectief en verantwoordelijk overheidsgezag in fragiele staten is daarom een grote uitdaging.

12 Deze stelling moet worden genuanceerd. Militarisering en civilisering zijn niet bepaald identiek. Voorbeelden zijn Nazi-Duitsland, Noord-Korea en Birma. Wel is het zo dat de grote beschavingen in het verleden mede berustten op het vermogen grote strijdkrachten te organiseren.

13 Dahl stelt in *Democracy and Its Critics* (1989) dat een ideale democratie aan vijf criteria voldoet: "Effective participation in which citizens must have adequate and equal opportunities; voting equality at the decisive stage; enlightened understanding; control of the (political) agenda; and inclusiveness."

Aan de fragiliteit ligt veelal een uniek samenstel van oorzaken ten grondslag (Buzan 2007, 92-100, Collier 2007, 17-75, Brock e.a. 2012, 14-24). De Britse econoom Paul Collier wijst op een disfunctionerende overheid, machtsmisbruik en 'beperkende omstandigheden' – zoals geografische ingeslotenheid op het land, een ongunstig klimaat, karige bodemgesteldheid, een eenzijdig en kwetsbaar exportpakket en gebrekkige economische ontwikkeling. Het zijn ingrediënten voor een 'Conflict Trap': het bestuur van de fragiele staat is zwak, kwetsbaar en vatbaar voor intern en extern misbruik, met alle gevolgen van dien. Intern misbruik kenmerkt zich vaak door patrimonialisme, dat zich uit in ongebreidelde zelfverrijking door overheidsfunctionarissen en vriendjespolitiek. Extern machtsmisbruik heeft te maken met het tegen minimale kosten grondstoffen winnen alsmede het drijven en toelaten van handel in verboden goederen, zoals wapens, drugs en mensen. Hierdoor komt een functionerende (legale) economie niet van de grond.

Susan Rice en Robert Patrick van de Amerikaanse Brookings Institution categoriseren de mindere slechtfunctionerende staten in hun *The Index of State Weakness in the Developing World* als 'failed states', 'critically weak states' en 'weak states'. De eerste twee categorieën worden ook wel fragiele staten genoemd (Rice en Patrick 2008, 14):

"They [the fragile states, AW] lack the ability to effectively control substantial portions of their territory, and they are all currently in conflict. Their governments are unable and/or unwilling to provide for the essential human needs of their people – in terms of security as well as adequate food, clean water, health care, and education. Their abysmal overall scores reflect the vicious cycle of collapsed security environments that result in (and may sometimes be fueled by) poverty, decaying political institutions, bankrupt economies, and miserable social conditions."

Fragiele staten worden binnen het Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) project van de Canadese Carleton universiteit gekarakteriseerd als (CIFP 2006):

"States that lack the functional authority to provide basic security within their borders, the institutional capacity to provide basic social needs for their populations, and/or the political legitimacy to effectively represent their citizens at home or abroad."

Deze laatste omschrijving is volgens Frances Steward en Graham Brown, die aan de Britse Oxford Universiteit een uitgebreid onderzoek deden naar fragiele staten, de meest gangbare karakterisering van fragiele staten (Steward en Brown 2009, 2-3). In dit onderzoek wordt daarom uitgegaan van de definitie van een fragiele staat van het CIFP.

Op basis van de voorgaande karakterisering en definiëring van de fragiele staat bevindt zo'n staat zich in de eerste fase van het staatsvormingsproces zoals Tilly die schetst. Net als in de laatmiddeleeuwse en vroegmoderne periode in Europa zijn de politieke structuren een uitdrukking van de gespreide machtsverhoudingen. Dit was toen het gevolg van het feodale systeem. In de tegenwoordige fragiele staten wordt dit toegeschreven aan de patrimoniale

ordering (Migdal 1988, 21-24 en Buzan 2007, 65-74). Specifieker dan Tilly wijzen ondermeer Geoffrey Parker in *The Military Revolution* (1988), Brian Downing in *The Military Revolution and Political Change* (1992) en Alberto Giustozzi in *The Art of Coercion* (2011) er op dat het ontstaan van het statenstelsel gepaard ging met militaire revoluties. Ze zijn preciezer in de analyse van hoe de (gedwongen) extractie van kapitaal en hulpbronnen op de vorm van de staat inwerkte. Staten die in langdurige oorlogen verwickeld waren, en dus hoge kosten hadden, verloren hun middeleeuwse instituties. Het contractachtige karakter van de sociale relaties, de speciale verhouding tussen de staat, de heersers, de kerk en de feodale versplintering zorgden voor onoverkomelijke spanning (Duby 1980, Becker 1999, 42). Omdat het voor de feodale heerser (de vorst) niet mogelijk bleek om via onderhandeling met de instituties aan het benodigde middelen voor oorlogvoering te komen, werd hij gedwongen deze te liquideren of buiten spel te zetten. Daarmee ontstond een nieuwe situatie die Giustozzi treffend beschrijft (Giustozzi 2011, 30):

*“Given the weakness of feudalism in particular and in general of decentralised systems, it is not surprising that the centralisation of patronage was widely adopted to achieve polity consolidation. It implied the ruler trying to establish exclusive control over as many sources of wealth as possible, which could then be redistributed to create political support. The real problem with the centralisation of patronage is how to achieve it. Apart from the radical option of an all-out war, always a risky choice because of its uncertain outcome, a more frequent option was brinkmanship, a tactic that political leaders often used to force partners and adversaries to concede as much as possible.”*

Om te voorkomen dat het ‘imperium’ ineens stortte, bouwde de machtigste feodale heerser een centralistisch staatsapparaat zodat hij in de eigen extractie van middelen voor oorlogvoering kon voorzien en waarmee hij zijn macht consolideerde. Giustozzi merkt op dat, “Once state formation takes off, implementing and strengthening command and control from the centre becomes one of the key problems characterising the primitive accumulation of coercive power” (Giustozzi 2011, 29). In theoretische zin werd hiermee voorzien in de overgang naar de tweede fase van het staatsvormingsproces zoals Tilly dat beschrijft.

De bestudering van de overgang van het feodale tijdperk naar een eerste vorm van een georganiseerde staat geeft inzicht in de formering van een functionerende staat. Vanwege de conceptuele overeenkomsten biedt het inzicht in de noodzakelijkheid van het doorbreken van het cliëntelisme, de patrimoniale ordening en andere uitwassen van instabiliteit in fragiele staten alsook in het belang van soevereiniteit en vooral legitimiteit. Het creëren van duurzame veiligheid is de crux in de stabilisatie van fragiele staten en komt tot uitdrukking in de strijd met de tegenstanders van een functionerende staat zoals krijgsheren en maffia-achtige en guerrilla-achtige groeperingen. Over dergelijke groeperingen schreef Charles Callwell in *Small Wars* (1990 [1906], 90) dat, “The more nearly the enemy approximates in system to the European model, the less marked is the strategical advantage he enjoys”.

### 1.2.1 Soevereiniteit en legitimiteit

Een fragiele staat kan binnen de bovenstaande definitie soeverein zijn, maar een functionerend bestuuren legitimiteit ontbreken; een kwestie van 'niet-gezaghebbend machthebben' (Zijderveld 1985). Legitimiteit behelst maatschappelijke aanvaarding van (gedrags)regels; het zet macht om in autoriteit. Dit brengt vervolgens verwachtingen en verantwoordelijkheden met zich mee. Andersom geredeneerd betekent legitimiteit ook dat de gezagsdragers gehoorzaamd worden en draagvlak en steun voor hun beleid ontvangen. De mate van legitimiteit is afhankelijk van de wederzijdse acceptatie. Met het 'vier-fasenmodel' van Tilly in gedachten, lijkt er een verband te bestaan tussen de ontwikkeling van maatschappelijke processen en de voortgang van het staatsvormingsproces. Immers, als 'machthebbers' handelen binnen de vastgestelde (en gelegitimeerde) wettelijke kaders en de gekozen beleidslijnen, dan is er steun en draagvlak voor hun beleid. Hun beleid en handelen is daarmee 'voorspelbaar' binnen het afgesproken kader en komt ten goede aan de samenleving.

De mate van eenheid van de samenleving is een indicator voor stabiliteit en daarmee voor de legitimiteit van de staat en het bestuur. Immers, in de (veelal heterogene) fragiele staat is er een neiging tot patrimoniaal winner-takes-all gedrag door de dominante groep (Migdal 2001, 58-94, Duffield 2007, 170-180). Hierdoor zijn er geen mogelijkheden tot machtsdeling met andere groepen aanwezig. Legitimiteit wordt dan een probleem. Het gaat dan in feite over de dictatuur van één bepaalde groep over andere groepen in de staat. De Canadese politicoloog Kalevi Holsti gebruikt in *The State, War and the State of War* de mate van legitimiteit als indicator voor effectief bestuur (Holsti 1996, 82-98). Hij merkt op dat niet de relaties tussen staten, maar juist het karakter van de staten zelf en het gebrek aan legitimiteit de reden zijn voor het ontstaan van (intrastatelijke) conflicten.<sup>14</sup> De Amerikaanse politiek-econoom Prakash Sethi stelt dat legitimiteit zogeheten verticale en horizontale dimensies heeft (Sethi 1975). De verticale dimensie betreft 'the right to rule' met 'responsible authority' en 'voluntary subordination'. De horizontale dimensie betreft het lidmaatschap van een 'political community' met 'mutual acceptance and tolerance at elite and mass levels'. Omdat de twee dimensies elkaar beïnvloeden kan een legitimacy gap<sup>15</sup> ontstaan waarbij de burgers en de staat geen gedeelde verwachtingen hebben – met name op het gebied van veiligheid, participatie in de staat en de samenleving en de verdeling van middelen (Kleinnijenhuis 2008, 72-76). Naarmate de legitimacy gap wijder wordt – de acceptatie van het staatsgezag neemt af – neemt de kans op binnenlands geweld toe.

14 Holsti (1996, 19-40) noemt dit 'wars of the third kind'. 'Wars of the first kind' zijn geïnstitutionaliseerde oorlogen, 'wars of the second kind' zijn totale oorlogen. Wars of the third kind zijn oorlogen in het lagere deel van het geweldspectrum (low intensity conflicts) of 'new wars' volgens Mary Kaldor (2007).

15 Sethi (1975) definieert de 'legitimacy gap' als, "an expectancy gap indicating a discrepancy between an organization's actions and society's expectations of this organization". Kleinnijenhuis is preciezer (2008, 73): "A legitimacy gap exists when an organization is evaluated negatively, usually because of a discrepancy between perceptions of organizational behavior or between organizational performance, and society expectations." Het is een term die vooral in het organisatie-management gebruikt wordt om aan te geven dat de legitimiteit van de organisatie in gevaar is wanneer de verwachtingen van het relevante publiek (de belanghebbenden) conflicteren met de prestatie van de organisatie.

De politicoloog van Afghaanse origine en voormalig minister van financiën van Afghanistan Ashraf Ghani en de Britse politicologe Clare Lockhart gebruiken in hun *Fixing Failed States* een zogeheten *sovereignty index* die een indicatie geeft voor het presteren op de door de schrijvers onderscheiden verschillende basisfuncties van een staat (Ghani en Lockhart 2008, 164).<sup>16</sup> Deze functies vormen een geïntegreerd geheel, waarbij het aspect van veiligheid verder gaat dan het bieden van fysieke veiligheid, en ook betrekking heeft op het vermogen van een staat om economische en politieke veiligheid te bieden (Ghani en Lockhart 2008, 124-166). De *sovereignty index* – een indicator voor “The disjunction between the de jure assumption that all states are ‘sovereign’ regardless of their performance” (Ghani en Lockhart 2008, 21) – wordt bepaald aan de hand van een *sovereignty gap*, “A glaring gap [that] exists between the de jure sovereignty that the international system affords such states and their de facto capabilities to serve their populations and act as responsible members of the international community” (Ghani en Lockhart 2008, 3-4).

Decombinatie van de *legitimacy gap* en de *sovereignty gap* geeft een indicatie voor de fragiliteit van een staat. Zoals eerder gesteld is een fragiele staat een disfunctionerende staat waarbij het staatsgezag zowel internationaal als nationaal nauwelijks geaccepteerd wordt. Een fragiele staat is per definitie instabiel en disfunctionerend; een functionerende staat is een stabiele staat met een voorspelbaar beleid, wat inhoudt dat “(...) changes occur only within known limits. In other words, the misfortune of individual actors or relations does not trigger damaging chain reactions that threaten the system as a whole. ‘Known limits’ can be interpreted as socially acceptable or calculated risks” (Buzan, Waever en de Wilde 1998, 107).

Gesteld kan worden dat in een evolutionair staatsvormingsproces, zoals Tilly dat onderzoekt, gaandeweg de *legitimacy gap* en de *sovereignty gap* worden verkleind. Een vraag die zich opdringt in het kader van interventies in fragiele staten, en waarop deze studie een antwoord tracht te geven, is in hoeverre dit proces te versnellen is. Immers, de fragiele staat is geconfronteerd met een dilemma. De horizontale legitimiteitsdimensie moet sterk zijn om meer homogeniteit binnen de samenleving op te bouwen, eenheid te creëren en legitimiteit te verschaffen. Maar ook de verticale legitimiteitsdimensie moet sterk worden; de overheid moet op alle niveaus een zo groot mogelijk draagvlak, vertrouwen en steun hebben. Echter, de middelen en wil ontbreken veelal bij de leiders van een fragiele staat om de brede *sovereignty gap* te dichten, vooral vanwege de grote diversiteit van de groepen in het land en het daarmee gepaard gaande gebrek aan eenheid. Bovendien is het twijfelachtig of de burgerij inderdaad de heerschappij van de politieke leiders accepteert. Door de veelal slechte sociaal-economische omstandigheden in de fragiele staten is de bevolking vooral bezig te overleven, waardoor de wil van de bevolking om mee te werken aan een hogere institutie gering is.

16 De tien functies zoals genoemd in *Fixing Failed States* (Ghani and Lockhart 2008, 3-4) zijn: “legitimate monopoly on the control over the means of violence and use of force; administrative control; management of public finances; investment in human capital; delineation of citizenship rights and duties; provision of infrastructure services; formation of the market; management of the state’s assets (including the environment, natural resources, and cultural assets); international relations (including entering into international contracts and public borrowing); and rule of law.”

Samenvattend, de fragiele staat heeft aanzienlijke legitimacy en soevereignty gaps die de ze niet kan dichten. Dergelijke staten zitten gevangen in een vicieuze cirkel: "Everything it does to become a strong state actually perpetuates its weakness" (Holsti 1996, 117).<sup>17</sup> Wellicht zou een interveniënt deze vicieuze cirkel kunnen doorbreken. Maar zou een interveniënt ook een functionerende staat kunnen bewerkstelligen? Kan een interventiemacht de leenman selecteren die vervolgens uitgroeit tot de absolute monarch in een staatsgebied? En welke rol spelen verkiezingen als middel tot legitimatie in dit proces? Een fragiele staat bevindt zich veelal in een (onderdrukte) gewelddadige crisis of in een intractable conflict<sup>18</sup>, dat een symptoom is van diepere politieke en sociale problemen die niet zomaar met de introductie van een gekozen bestuur en regering kunnen worden opgelost. Mohammed Ayoob wijst in *The Third World Security Predicament* (1995) op het belang om bij het stabiliseren van een fragiele staat niet louter de interne machtsverhoudingen te bestuderen maar nadrukkelijk ook de externe dimensie van oppositionele groeperingen. Een nadere bestudering van het hiermee samenhangende patrimonialisme is nodig om in te kunnen schatten in hoeverre het te doorbreken is en daarmee de uitdaging te duiden voor staatsvorming in een fragiele staat.

### 1.3 Patrimonialisme

Patrimonialisme is een lastig te omschrijven begrip; ook Weber ontbeert een definitie ondanks het feit dat hij de term veelvuldig gebruikt in *Economy and Society* (1968).<sup>19</sup> Kenmerkend voor een fragiele staat is dat het de bevolking ontbreekt aan veiligheid in brede zin, en het de staat ontbreekt aan een functionerende organisatie die over de bevolking soevereine en legitieme macht uitoefent (Buzan 2007, 92-100). Er is sprake van een gebrek aan eenheid, het ontstaan van meerdere machtscentra en het feit dat de macht van de soeverein door de bevolking niet wordt geaccepteerd. In de lokale machtscentra gaat het om veelal tirannieke heersers die zich in een beperkt gebied van patrimoniale en autocratische praktijken bedienen om hun macht te bestendigen en waar mogelijk te vergroten (Fukuyama 2011, 336-354). In de patrimoniale situatie zijn er overeenkomsten met de machtstheorieën van Niccolò Machiavelli zoals hij die beschrijft in *Discorsi* (1997 [1519]) en *Il Principe* (1998 [1532]).<sup>20</sup>

17 Brock e.a. stellen in *Fragile States* (2012, 47) treffend: "To paraphrase Charles Tilly's well-known formulation with respect to European state making: fragile states make violence and violence makes fragile states. State fragility in this regard is both a cause and a consequence of violence. The inability of fragile states to maintain a Weberian monopoly of violence is crucial. The monopoly is continually pursued and challenged. In challenging and defending the monopoly, violent means are used. This violent self-help continually undermines the legitimacy of the state. Contending actors in fragile states tend to set in motion self-perpetuating processes of 'violence breeds violence'. Outsiders have frequently contributed to this interaction of state fragility and violence, through colonialism, their direct interventions since independence and as a consequence of uneven globalization".

18 "Intractable conflicts are conflicts that have persisted over time and refused to yield to efforts – through either direct negotiations by parties or mediation with third-party assistance – to arrive at a political settlement. They are typically long-standing with frequent bursts of violence and temporary cessations of violence. As a consequence, they are conflicts where psychological wounds and a sense of grievance and victimization run very deep. Some intractable conflicts remain unsolved despite repeated attempts to resolve them" (Crocker, Hampson and Aall 2004, 7-9).

19 Voor een discussie zie bijvoorbeeld Mentan, *Dilemmas of Weak States* (2004, 21-30).

20 In *Discorsi* bestudeert Machiavelli de wijze waarop in de Romeinse Republiek politiek werd bedreven – een voorbeeld van een succesvolle staat. In *Il Principe* gaat hij vooral in op de vraag in hoeverre (machts)politieke maatregelen en strategieën

De oorsprong van de macht bevindt zich hierbij aan de top van de hiërarchie. Er heerst een machts spel tussen de heerser en zijn concurrenten, gevoed door haat, jaloezie, ambitie en opportunisme. Niets pleit tegen opportunistisch gedrag. Bij Machiavelli gaat het over enkelvoudige machtsrelaties met duidelijke, hiërarchische machtsafstanden en bijhorende gehoorzaamheid, volgzzaamheid en onderwerping.<sup>21</sup>

Twee soorten patrimoniale heersers worden onderscheiden: roving bandits en stationary bandits. Gebaseerd op de benadering van de Amerikaanse econoom en socioloog Mancur Olson en de Amerikaanse politiek-econoom Martin McGuire zijn volgens de Duitse politiek-econoom, Thomas Wilke, roving bandits, “rulers without a realm of their own who use their armies to maximize their own incomes. In doing so, roving bandits are perpetually moving around, leaving a place after it is plundered” (Wilke 2002, 319-320). In tegenstelling tot de roving bandits, heersen de stationary bandits over een bepaald territorium (Wilke 2002, 320). Beidetypen bandits proberen hun inkomen en macht te maximaliseren waarbij de roving bandit vooral de effecten op korte termijn op het oog heeft (hij rooft) en gedijt in anarchistische omstandigheden (Olson 1993). De stationary bandit wil daarentegen continuïteit en denkt meer in effecten op middellange tot lange termijn (McGuire en Olson 1996, 72). Hij begrijpt de noodzaak van enige wederkerigheid tussen zijn regime en zijn burgers om zijn heerschappij te kunnen continueren. Zo zal hij belasting heffen om de bevolking enige veiligheid, een hogere levensstandaard en een betere levenskwaliteit te bieden, en zo ‘rust’ onder de bevolking te creëren opdat hij zijn eigen belangen kan behartigen (McGuire en Olson 1996, 72, Hillman 2003, 45-47). De stationary bandit is desondanks een alleenheerser en potentiaat, die vooral uit is op eigen gewin. Het lot van de bevolking is ondergeschikt aan zijn eigen doelstellingen (Barton and Walle 1997, 61-63). Enige vorm van organisatie en bestuur is nodig, maar moet vooral niet voorspelbaar zijn omdat juist de manipulatie van angst een belangrijk instrument is in de heerschappij van de stationary bandit (Olson 1991, 136-137).

Patrimonialisme binnen een regering die het karakter heeft van een stationary bandit, wordt volgens Weber gekenmerkt door de privatisering van de publieke macht door de alleenheerser, waarbij de regering c.q. de staat wordt beschouwd als zijn privé domein (Weber 1968 [1922], 1020-1042). Het is een vorm van autocratie met een systematische onderdrukking van tegenstanders: “a society where one person or clique is above the law” (McGuire en Olson 1996, 93). In de praktijk betekent dit dat openbare functies aan vertrouwelingen worden toegewezen, aan een elite die via patroon-cliëntrelaties met de top verbonden is. De ‘King’s Men’ worden in functies gearmteerd om de machtscontinuïteit van de heerser te garanderen; persoonlijke loyaliteit is belangrijker dan algemeen belang en welzijn. Politieke relaties zijn geprivatiseerd via informele netwerken en persoonlijke afhankelijkheidsrelaties. Medewerkers zijn niet zo zeer officiële ambtenaren maar kameraden – goede, betrouwbare aanhangers en sterke volgelingen – die persoonlijk met de chef verbonden

---

werken in bepaalde omstandigheden. Hij laat hierbij morele aspecten de facto buiten beschouwing wat hem een dubieuze, amorele reputatie opleverde.

21 In meervoudige machtsrelaties is het uitgangspunt dat macht wederzijds afhankelijk en complementair is. Kenmerkend zijn een pluriform systeem en ‘schikken en plooiën’. Actiepatronen en samenwerking bepalen de machtsstructuren. Een belangrijke representant van dit denken is Michel Foucault.



zijn. De leider van een dergelijk regime beperkt de macht van zijn vertrouwelingen via frequente overplaatsingen en schuwt niet om andere lokale potentaten (ongeacht de vraag of het mede- of tegenstanders zijn) uit de weg te ruimen om de vorming van een rivaliserende macht te voorkomen. Dit alles vindt doorgaans plaats in een sfeer van onzekerheid, angst en wijdverbreide corruptie. Machthebbers op alle niveaus zetten daarom hun kwetsbare en vluchtige politieke macht zoveel en zo snel mogelijk om in tastbare economische macht. Het gaat de heersers daarbij dus niet om het opbouwen van een functionerende staat, maar om het vergaren van machtsbronnen voor zichzelf.

### 1.3.1 Patrimoniale ordening

De krijgsheren in de tegenwoordige fragiele staten vertonen overeenkomsten met de hierboven beschreven stationary bandits en roving bandits (Ignatieff 1993, Ignatieff 1999, Adams 2007, 37-38, Achterhuis 2007, 165-167, Giustozzi 2011, 31). Voor William Reno, een Amerikaan die vooral onderzoek deed naar de rol van krijgsheren in Afrika, zijn krijgsheren zelfzuchtig en produceren ze niet of nauwelijks publieke goederen zoals veiligheid, infrastructuur en onderwijs (Reno 2002, 106). Ze stellen eigenlijk alleen private goederen en diensten beschikbaar aan ontvangers die deze zorgvuldig selecteren. Ze voorkomen daarmee dat freeriders en hun (machts) concurrenten de (beperkte) publieke goederen die er wel zijn tegen hen zouden kunnen gebruiken. Dit geldt vooral voor de middelen waarmee de krijgsheren hun geld 'verdienen' – zoals diamantmijnen, opium en wietplantages en hardhoutbossen. Hier concentreren ze hun macht om zichzelf verder te verrijken en hun macht te continueren.

De twee soorten patrimoniale heersers vormen in de praktijk twee (overlappende) stadia in de patrimoniale ordening van het politieke stelsel: roving banditry gevolgd door stationary banditry. Volgens de staatsvormingstheorie van Tilly leidt deze evolutionaire ordening tot meer stabiliteit, continuïteit en de vorming van een (elementaire) staat in de daarop volgende fasen. Olson zegt hierover (Olson 1991, 136-137):

"If a roving bandit settles down and decides to steal through regular taxation, and at the same time insists that he has a monopoly on theft in his domain, then those from whom he exacts taxes will, in spite of his exactions, have an incentive to produce and accumulate wealth. The rational stationary bandit will take only a part of income and taxes, because he will be able to exact a larger total amount of income from his subjects if he leaves them with an incentive to have a high level of production. If the stationary bandit successfully monopolizes the theft in his domain, his victims do not need to worry about the theft by others. If he steals only through regular taxation, his subjects know that they can keep whatever proportion of their output is left after they have paid their taxes."

De stationary bandit-fase kent dus een vorm van primair bestuur, alleen al omdat de burgers de stationary bandit compenseren – een vorm van belasting – in ruil voor hun veiligheid (Olson 1993, 568, Bates, Greif en Singh 2002, P. Jackson 2003, Peak 2003). De omgeving waarbinnen dit plaatsvindt vertoont gelijkenis met die van Hobbes: een (hypothetische)

'natuurtoestand' waarin mensen hunkeren naar veiligheid en vrede. Aan deze vorm van anarchie kan een einde komen als de mensen een vorm van gezag (Leviathan) boven zich stellen. Het is een vorm van gezag in het algemeen belang en welzijn van de bevolking dat niet alleen een convenant tussen het gezag en de bevolking is maar ook een convenant dat gehandhaafd dient te worden: "Convenants without swords are but words" (Hellsten 2006, 10-11, Adams 2007, 28-34). Als dit gebeurt is een eerste stap gezet in het staatsvormingsproces, omdat er een overgang heeft plaatsgevonden van anarchistisch geweld waarin roving banditsheersen, naar een vorm van stationary banditry – veelal een dictatuur of een totalitair systeem.

Daarna moet de daadwerkelijke vorming van de rechtsstaat plaatsvinden door de individuele burgers een tegenmacht te laten opbouwen. De overgang van een enkelvoudige naar een meervoudige machtsrelatie is een lastig proces (Newman 2006). Een machtsdelingformule moet worden gevonden die de legitimiteit van de staat niet ter discussie stelt maar waarbij wel transformatie van de macht van de stationary bandit naar een gecontroleerde overheid mogelijk wordt gemaakt. Daarbij moet het mogelijk zijn de burgerij op alle niveaus zo veel mogelijk bij het bestuur van de staat te betrekken. Anders gezegd, bij de overgang van de eerste naar de tweede fase van het staatsvormingsproces van Tilly wordt wat het leiderschap betreft overgegaan van een enkelvoudige naar een meervoudige machtsrelaties. Het idee van de 'natuurlijke hiërarchie', zoals dat bijvoorbeeld is terug te vinden in de werken van Machiavelli, wordt verlaten. Het gaat dan over een meervoudige ordening met machts spelen tussen mensen die in principe elkaars gelijke zijn. Vanuit theoretisch perspectief houdt dit in dat waar Machiavelli alleen de positie binnen de macht problematiseerde, nu de hiërarchie zelf geproblematiseerd wordt. Filosofen als Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Karl Marx en Michel Foucault gaan daarbij steeds meer vertrouwen op sociale contracten en andere Verlichtingsinstrumenten om de scherpe kanten van de machtsstrijd weg te slijpen en een (functionerende) meervoudige ordening mogelijk te maken. Bij de overgang van de eerste naar de tweede fase van het staatsvormingsproces in een fragiele staat is het de vraag wanneer en hoe de bevolking directer bij het bestuur van de staat kan worden betrokken. Guistozi wijst daarbij op de belangrijke rol van ideologie (Guistozi 2011, 33), "Ideologisation is at odds with the patrimonial character of a state, and the ruler is likely to have sooner or later to rein it in, or accept the risk of being sidelined at some point." Ideologie is een belangrijke motivator, echter voor de uitwerking en implementatie ervan is een veilige, stabiele omgeving noodzakelijk.

De Amerikaanse socioloog en communitarist Amitai Etzioni geeft in zijn *Security First* these (2007) prioriteit aan basisveiligheid, "The conditions under which most people, most of the time, are able to go about their lives, venture onto the street, work, study, and participate in public life (politics included), without acute fear if being killed or injured – without being terrorized" (Etzioni 2007, 2). Die maakt het mogelijk dat een samenleving (weer) kan functioneren en dat vervolgens wederopbouw, inclusief de verbetering van de rechtsorde en de constitutionele orde, kan plaatsvinden. Een complicerende factor is dat niet alleen de overgang van een enkelvoudige naar een meervoudige ordening moet worden vormgegeven maar dat vooral ook het vertrouwen in de staat dient te worden hersteld. Immers,

in veel fragiele staten heeft zich eerst een proces voltrokken waarbij de functionerende staat is afgeleden naar een fragiele staat c.q. naar een vorm van anarchie. Die staat moet vervolgens weer gaan functioneren. Met andere woorden, die staat moet zich ontdoen van de anarchie terwijl er in die staat vele machtige personen zijn die juist belang hebben bij de anarchistische, instabiele situatie.<sup>22</sup> Guistozzi merkt op, "Warlordism often arises as a problem of command and control of military organisation and derives from the autonomisation of military commanders, who separate themselves from the political leadership" (Guistozzi 2011, 36). Hiermee snijdt Guistozzi het belang aan van loyaliteit van de zwaardmacht: "One often forgotten aspect of the famous Tillyan argument about the role of warfare in the development of unusually efficient states in Europe has to do with guaranteeing the loyalty of these armies to their rulers" (Guistozzi 2011, 45).

Hoeveel veiligheid is voldoende om een staatsvormingsproces bij de overgang van de eerste naar de tweede fase vorm te geven? En, hoe kan in de loyaliteit van de patrimoniale leiders bij de voortgang in het staatsvormingsproces worden voorzien? In het verlengde hiervan, zullen krijgsheren grote delen van hun macht (en daarmee van hun rijkdom) opgeven? Is de medewerking van krijgsheren aan een staatsvormingsproces af te dwingen? Tegelijkertijd mag het direct betrekken van de bevolking bij het staatsvormingsproces niet (te) lang op zich laat wachten, anders voelt de burgerij zich buitengesloten en overgeleverd aan de 'dictatuur van de staat' dan wel aan die van de krijgsheren. Voltrekt democratisering (bijvoorbeeld via verkiezingen) zich echter in een te vroeg stadium, dan kan het staatsvormingsproces ontsporen omdat de staat, de krijgsheren en de maatschappij nog niet geneigd zijn tot matiging. Kan een gewapende interveniënt hierin een rol spelen? En, wat is, vanuit theoretisch perspectief, de rol van een gewapende interveniënt in een staatsvormingsproces van een fragiele staat?

22 In een reflectie op Ayoob, *The Third World Security Predicament* (1995), merkte Michael Rear op (2008, vii): "Ayoob attempted to redefine the issue of security in international relations by shifting the focus from the concerns of the major powers to the issues confronting the considerably newer post-colonial states in the aftermath of the Cold War. In this context, he noted that whereas the more developed states tend to view issues of security in terms of challenges posed by external threats, a central theme for newer states in what used to be called the 'Third World' are threats to their security emanating from within the states themselves. This difference can be explained by the fact that by historical standards, post-colonial states are at a relatively early stage in the state-building process. Consequently, nominal state leaders are consumed by the question of how to consolidate their authority in the face of challenges to their authority, or perhaps to the state itself, coming from rival leaders of other groups located within the state. From this perspective, the proliferation in the number of internal (frequently ethnic) conflicts witnessed in the post-Cold War era can be linked to larger theory of state and state-building process, which emphasizes the essentially violent nature of the process of constructing a viable state capable of exercising authority within its own territory."

## 1.4 Interventie

Indien de gedachten van Tilly en andere auteurs over de belangrijke rol van het machtsmonopolie in het staatsvormingproces gevolgd worden, dan is het de opdracht van de gewapende interveniënt om de staat in de eerste plaats een voornamelijk rol toe te kennen in het creëren van veiligheid in een land. De interveniënt functioneert als katalysator in het staatsvormingsproces. Hiermee wordt het spanningsveld in interventies meteen duidelijk: wanneer is er voldoende veiligheid voor staatsvorming? Kan staatsvorming ook plaatsvinden in een instabiele, nog nauwelijks veilige omgeving? Gaat het louter om het afdwingen van een veilige omgeving? Guistoizzi merkt op (Guistoizzi 2011, 42),

“It seems unquestionable that state-making is not possible in the absence of extreme coercion and violence. This does not just concern coercion and violence against enemies, but also coercion with the very coalition which emerges to lead the new state. (...) Although ruling elites remain motivated by self-interest, once a new state consolidates, new dynamics start playing off and new incentives appear to influence the behaviour of a ruling elite. If the liberal paradigm seems irrelevant to state-making, it is more relevant to state consolidation, because the problems faced in maintaining and consolidating the monopoly are essentially different.”

Etzioni stelt dat het de primaire taak van de staat is, en daarmee tevens de opdracht voor de gewapende interveniënt, een basisniveau van veiligheid te garanderen.<sup>23</sup> Staatsinrichting en staatsopbouw zouden vervolgens aan de bevolking zelf moeten worden overgelaten (Etzioni 2007, 29-31). Of dit zo werkt bij de opbouw en het herstel van de staatssoevereiniteit in een fragiele staat, valt volgens Etzioni echter te betwijfelen omdat deze staten rivaliserende machtscentra kennen. In deze centra zwaaien krijgsheren, de hiervoor beschreven roving and stationary bandits, desceper. Ze voorkomen uiteigenbelang dat het geweldsmonopolie bij de staat komt te liggen. In vele gevallen zal de interveniënt eisen in een zo vroeg mogelijk stadium overtegaan tot Security Sector Reform (SSR) waarbij enerzijds de krijgsheren en militia ontwapend en gedemobiliseerd worden (DDR: Disarmament, Demobilisation and Reintegration) en anderzijds een functionerende, legitieme zwaarmacht van leger en politie wordt opgezet om de veiligheid en de rechtsstaat te waarborgen (Guistoizzi 2011, 155-198). De vraag is enerzijds in hoeverre krijgsheren zich überhaupt (gedwongen) laten ontwapenen, anderzijds of de nieuw te vormen zwaarmacht ook daadwerkelijk onder democratische controle komt of toch vooral beschouwd wordt als een instrument van een autocratische elite (Janowitz 1988 [1977]).<sup>24</sup>

Volgens Etzioni zijn dit ook de geleerde lessen in Afghanistan en Irak (Etzioni 2007, 20-29). Het samenwerken met decentrale gezagsdragers, zoals krijgsheren, omwille van het creëren

23 Het meest basale recht van alle mensen is het recht gevrijwaard te blijven van dodelijk geweld, verminking en marteling. Daarom moet de interventie, volgens Etzioni, zich eerst en vooral richten op de garantie van veiligheid en daarna pas op de verspreiding van democratische waarden: veiligheid komt eerst, democratie kan daarna volgen.

24 Voor een actuele discussie, met name gericht op de ‘nonviolent struggle’, zie: Sharp, From Dictatorship to Democracy (2012 [1993]).

van een veilige omgeving is, nog steeds volgens Etzioni, nodig vanuit een realistisch beeld van veiligheid, maar dubieus vanuit moreel perspectief. Hoewel de decentrale gezagsdragers geen belang hebben bij eenheid, moeten ze aanvankelijk wel voor de goede zaak gewonnen worden, of in ieder geval niet tegenwerken, omdat het creëren van basisveiligheid bepalend is voor de beginfase van de interventie en het staatsvormingsproces.<sup>25</sup> In meer algemene zin is het Etzioni's gedachte dat in het kader van het primaat van veiligheid, het samenwerken met gematigden (diegenen die geweld afwijzen) acceptabel is, maar niet met extremisten (diegenen die geweld voorstaan). Guistoizzi wijst in dit verband tevens op een meer praktische kant van een dergelijke aanpak waarbij hij het effect van de 'inktvlek-methode'<sup>26</sup> in twijfel trekt en pragmatisch pleit voor een zekere samenwerking met decentrale gezagsdragers, krijgsheren en militia. Indien de gedachtegang van Etzioni wordt gevolgd, ligt de oplossing in een verdrag tussen politieke subeenheden van de decentrale gezagsdragers en krijgsheren, dat een machtsevenwicht creëert en daarmee collectieve veiligheid schept – een vorm van (con)federatie. Hiervoor zijn echter wel een geweldsmonopolie en basisveiligheid noodzakelijk. Op basis van de theorieën van Tilly en Etzioni wordt de eerste hypothese van dit onderzoek geformuleerd:

Een geweldsmonopolie bij de staat en 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 – opdat de bevolking van de staat zelf, bottom-up, vervolgens het staatsvormingsproces zelf vorm kan geven. Dit betekent dat er 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.

Hoewel het in theorie noodzakelijk is dat staatsvorming vanuit de bevolking zelf komt, voert in een interventie dwang als instrument de boventoon. Er is een neiging om het staatsvormingsproces op gang te brengen en te versnellen; de bandits moeten daartoe doorgaans onder druk worden gezet om zich aan de doelstellingen van een staatsvormingsproces te conformeren.<sup>27</sup> Tilly stelt dat een van de stationary bandits dominant moet worden om

25 Guistoizzi merkt op: "In practice, what we observe on the ground is a variety of attempts to combine political tactics of loyalty-building and a degree of meritocracy in the policy of appointments. (...) However, it is clear that the combination of patrimonial or class-based appointment systems with elements of professionalism is a potentially explosive mix, which can easily lead to the professional officers rapidly developing the sense of being trapped by a glass ceiling and of not being able to obtain the career advancements that they deserve" (Guistoizzi 2011, 55).

26 De inktvlek methode grijpt terug op de tache d'huile doctrine uit de Franse koloniale geschiedenis. Deze methode, die in Indo-China ontstond, werd verrijkt door Louis-Hubert Lyautey en toegepast op Madagascar en in Frans-Marokko. Zie verder onder meer Tjepkema 2008.

27 Etzioni is in Security First kritisch over de rol van de VS in interventies. Hij vindt het afdwingen van democratisering verwerpelijk: eerst komt veiligheid, dan democratisering – en niet andersom. Meer in algemene zin vindt Etzioni dat in het

vervolgens richting te geven aan het staatsvormingsproces. Dit werkt homogeniteit in de hand. Het is de vraag of dit ook betekent dat in verdeelde, heterogene staten staatsvorming onmogelijk is ofwel dat homogeniteit voorwaarde is voor het scheppen van basisveiligheid. Is het mogelijk, bijvoorbeeld via formules van machtsdeling, dat er door de diverse groepen gezamenlijk naar een staatsvorm gestreefd wordt waarin ze, ondanks hun diversiteit, vreedzaam naast elkaar bestaan en gezamenlijk bijdragen aan de stabiliteit – het verkleinen van desovereignty en legitimacy gaps – en daarmee aan het duurzaam functioneren van de staat?

In de praktijk heeft in de initiële fase van een interventie het afdwingen en handhaven van een negatieve vrede prioriteit. Dit is de moeilijkste en gevoeligste fase, omdat daarmee het fundament voor een geweldsmonopolie en basisveiligheid wordt gelegd. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan het eerste basisprincipe van Thompson in wat in militaire termeneen counterinsurgency campaign wordt genoemd: “To establish and maintain a free, independent and united country which is politically and economically stable and viable” (Thompson 1966).<sup>28</sup> Indien de gedachten van Tilly worden gevolgd betekent dit dat de interveniënt moet bijdragen aan de dominantie van een van de groepen. Maar creëert dit in een heterogene staat<sup>29</sup> niet inherente onveiligheid en verzet omdat de andere groepen zich achtergesteld voelen, waardoor hun basisveiligheid ver te zoeken zal zijn? Anders gezegd: is het creëren van basisveiligheid en het afdwingen van een geweldsmonopolie mogelijk in een heterogene staat waar met behulp van de steun van de interveniënt een van de sterkste groepen in een dominante positie wordt geplaatst om het staatsvormingsproces te leiden? Ondanks het feit dat de interveniënt zich ten behoeve van het staatsvormingsproces en het creëren van een veilige omgeving bedient van geweld en dwang zou de bevolking van de geïntervenieerde staat vertrouwen moeten hebben (en houden) in de goede bedoelingen van de interveniënt en in de vorming van een stabiele, functionerende staat (Fukuyama 2004, Nye 2004). Zijn er daarmee beperkingen in de mate waarin de interveniënt verandering kan afdwingen?

#### 1.4.1 Verandering afdwingen

De doelstelling van een gewapende interventie in een fragiele staat is het creëren van een omgeving waarin versnelde staatsvorming mogelijk is. De veelal verdeelde samenleving

---

buitenlandsbeleid de garantie van veiligheid voorop moet staan in landen waarmee betrekkingen worden aangeknoopt.

28 Het betreft hier de vijf Thompson principes die nader uitgewerkt zijn in zijn boek *Defeating Communist Insurgency* (1966, 50-58) waarin de succesfactoren in de strijd tegen de Maleisische opstandelingen in de jaren '50 uit de doeken wordt gedaan. Het eerste principe richt zich op het duidelijke politieke doel dat een regering voor ogen dient te hebben en waarvoor institutionalisering instrumenteel is. Het tweede basisbeginsel vereist dat de regering optreedt in overeenstemming met het recht. Het derde is een alomvattend plan om de opstandelingen te verslaan. Het vierde principe is de absolute prioriteit bij het tegengaan van subversieve acties door opstandelingen. Het vijfde is het vestigen van een stabiele basis van waaruit de opstand methodisch kan worden bestreden. De Thompson principes vormen nog steeds de basis voor het optreden in het lagere deel van het geweldspectrum en met name in counterinsurgency (COIN) omstandigheden. Zie verder ook Cassidy 2008, Kilcullen 2010, Rid en Keaney 2010.

29 Dit probleem doet zich vooral voor in etnisch zeer diverse samenlevingen. Voor een discussie over deze problematiek en het issue van ethnic favouritism, zie bijvoorbeeld Horowitz 1985.

van de te interveniëren staat moet 'rijp'<sup>30</sup> zijn voor een interventie opdat zo weinig mogelijk dwang nodig is om het staatsvormingsproces op gang te brengen (Guistozzi 2011, 73-103). De bevordering van de te interveniëren staat zou moeten gaan inzien dat (tijdelijke) hulp van buitenaf nodig is omdat daarmee omstandigheden kunnen worden gecreëerd waaronder een acceptabele, duurzame vrede bereikt kan worden (Nye 2004, Durch en Berkman 2006). De 'rijpheid' geldt overigens niet alleen voor de te interveniëren staat, maar ook voor de interveniërende bereidmoetheid om structureel bij te dragen aan statebuilding- en nationbuilding-activiteiten (Fukuyama 2006a, 3-8, Guistozzi 2011, 43-74).<sup>31</sup>

Bemiddeling tussen de partijen (mediation<sup>32</sup>) is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat alle partijen betrokken zijn en zich actief committeren. Veelal wordt via een VN-mandaat de hulp van een principal mediator<sup>33</sup> ingeroepen om het staatsvormingsproces te begeleiden (Keohane en Nye 1977, 8-19, Princen 1992, 7-11, Crocker, Hampson en Aall 1999, Zartman 2008, Bercovitch 2009).<sup>34</sup> Dit leidt, op basis van Etzioni's Security First these, tot de tweede hypothese in dit onderzoek:

- 
- 30 Het conflict is 'rijp', oftewel bemiddelbaar, wanneer de partijen in het conflict beseffen dat ze het conflict niet kunnen winnen en als het tegenzit nog meer te verliezen en te lijden hebben. De enige (rationeel) overblijvende optie in die omstandigheden is het accepteren van een compromis. De prijs van het continueren van de deadlock is te hoog en de situatie is uitzichtloos. Onderhandelbare compromissen zijn dan de enige uitweg (Zartman 2003, 24). Deze situatie wordt aangeduid als het Mutually Hurting Stalemate (MHS; Zartman en Berman 1982, Crocker, Hampson en Aall 1999, 20-22, Zartman 2000). De MHS moet voor alle partijen goed voelbaar oftewel overtuigend zijn (het doet pijn), een situatie die de positie van de interveniënt zal versterken (dat iedereen uit die pijnlijke situatie wil komen). Goed of juist gedrag wordt beloond, het tegenovergestelde wordt met harde hand bestraft.
- 31 Hoe lastig dit is in een oorlog waarbij geen werkelijk vitale belangen op het spel staan (war of choice) blijkt bijvoorbeeld in Frontdiplomaten (1999) – een bundeling van confronterende interviews door de NRC-journalist Robert van de Roer met internationale hoofdrolspelers als Holbrooke, Annan, Albright en Boutros-Ghali – allen bekend als leiders in crises in de jaren '90. Vaak blijkt in dit soort wars of choice dat het geven van hulp politiek gedreven is waardoor het diplomatiek onderhandelen (mediation) uitloopt op gesoebat. Zo blijkt op basis van de Bosnië-crisis dat geen van de interveniënten bereid was werkelijk te vechten teneinde orde op zaken te stellen. Er moest iets gedaan worden, maar zonder dat er militaire risico's werden gelopen. Wie niet wil vechten moet dus onderhandelen met de schurken die voor de ellende in Bosnië en Joegoslavië verantwoordelijk waren. Maar wat zijn die onderhandelingen waard als je ze geen kracht kunt bijzetten? Zie verder ook Holbrooke 1998, Wagemaker 2005 en 2006, en Ashdown 2007.
- 32 Bercovitch definieert mediation als: "A process of conflict management, related but distinct from the parties' own effort, whereby the disputing parties or their representatives seek the assistance, or accept an offer of help from an individual, group, state, or organization to change, affect or influence their perceptions or behavior, without resorting to physical force, or invoking the authority of law" (Bercovitch 2007, 167).
- 33 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.
- 34 De principal mediator bedient zich van een combinatie van soft power en hard power om het gedrag van de partijen te 'manipuleren' - de carrot-and-stick methode (Nye 2004). Om te voorkomen dat de interveniënt zijn onafhankelijkheid verliest, dient vooral zorgvuldig en weloverwogen met negatieve manipulatie (de stick) te worden omgegaan. Bovendien is het voor het draagvlak van de interveniënt nodig om op een positieve wijze bij te dragen aan het naleven van een te sluiten vredesakkoord met als doel dat de geïntervenieerde staat zo spoedig mogelijk zonder hulp van buitenaf op eigen benen kan staan. Een voorbeeld is operatie Deliberate Force in 1995 in Bosnië-Herzegovina, toen de partijen de facto via militair geweld naar de onderhandelingstafel werden gedwongen, de Dayton-akkoorden werden gesloten en de staatsvormingsactiviteiten werden gefaciliteerd via de IFOR- en SFOR-missies (Holbrooke 1998, Ripley 1999, Smith 2005, 332-370, Wagemaker 2006).

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.

Het is van belang dat de politieke subeenheden zich committeren aan het staatsvormingsproces opdat legitiem gezag bij de staat ontstaat en inderdaad het staatsvormingsproces door de bevolking zelf vorm kan worden gegeven (Guistozi 2011, 105-129). Dit betekent dat het niet alleen gaat om de grootste en de belangrijkste politieke subeenheden maar ook dat er (rechtstatelijke) waarborgen zijn voor minderheidsgroepen. Immers, naast collectieve veiligheid, moet er legitimiteit ontstaan voor het gezag en het staatsvormingsproces. De vraag is echter of in voorkomend geval de interveniënt gewapenderhand, of in ieder geval met behulp van soft power, een dergelijke veilige en stabiele omgeving voor staatsvorming moet afdwingen. Dit is een gevoelig punt. Het roept de vraag op in hoeverre een interveniënt staatsvorming kan afdwingen zonder dat hem neo-kolonialisme wordt verweten.

#### 1.4.2 Gewapende stabilisatie

De Britse generaal Rupert Smith merkt in *The Utility of Force* op dat het militairen veelal ontbreekt aan heldere militaire en politieke doelen in interventie- en stabilisatiecampagnes (Smith 2005, 269-334). Bovendien zijn de moderne militaire doctrines hierop nauwelijks toegesneden. Toch is het essentieel dat militairen op alle niveaus beseffen dat het creëren van een veilige omgeving een voorwaarde is voor het stabilisatie- en staatsvormingsproces en dat het niet alleen gaat om het winnen van veldslagen. Sterker nog, een louter militaire benadering en het gebruik van geweld kunnen juist averechts werken. Smith karakteriseert moderne oorlogvoering als een 'war amongst the people' (Smith 2005, 17):

"[A] continuous crisscrossing between confrontation and conflict, regardless of whether a state is facing another state or a non-state actor. Rather than war and peace, there is no predefined sequence, nor is peace necessarily either starting point or end point: conflicts are resolved, but not necessarily confrontations."

Dit paradigma van de war amongst the people vervangt het fenomeen oorlog als een grootschalige, beslissende krachtmeting – de zogeheten 'industrial war'. Het is een paradigmawisseling waarbij oorlog als materiële krachtmeting en als voorbode van een duurzame, door de overwinnaar opgelegde vrede niet meer bestaat. Het militaire instrument van de interveniënt heeft in de huidige omstandigheden een essentiële rol om de afdedwongen, negatieve vrede te handhaven en speelt een belangrijke rol in het creëren van de basisveiligheid. De aanwezigheid van de gewapende interveniënt aan het begin van het staatsvormings- en vredesproces is van belang. Naarmate de capaciteiten van de geïntervenieerde staat toenemen, neemt de behoefte aan de capaciteiten van de gewapende interveniënt steeds verder af. De



bruikbaarheid van de instrumenten geweld en dwang is beperkt, en niet doorslaggevend voor het uiteindelijke succes (Smith 2005, 16-22; 394-404).<sup>35</sup>

Oorlogvoering verschilt in de optiek van Smith van de industriële oorlogvoering in de 20e eeuw. Het paradoxale in Smith's war amongst the people-paradigma is vanuit Clausewitziaans perspectief dat de tegenstander zowel tegenpartij als onderhandelingspartner is. Dit verklaart waarom het gebruik van geweld gevoelig ligt: de tegenstander is aanvankelijk tegenpartij, maar met hem moet (als een van de politieke subeenheden van de staat) vervolgens wel in het stabilisatieproces worden samengewerkt om een duurzame vrede te verwezenlijken. Conflicten moeten worden beheerst en het gebruik van geweld geminimaliseerd, omdat voor het creëren van stabiliteit veel meer is vereist is dan een overwinning op het slagveld (Crocker, Hampson en Aall 2004, Ramsbothan, Woodhouse en Miall 2005, 9-27, 106-184, Miall 2007, Giustozzi 2011, 75-103). Dit leidt tot de vraag wat onder stabiliteit en stabilisering verstaan moet worden.

In de meest rudimentaire vorm berust de stabiliteit van een regime, zoals eerder besproken, op een geweldsmonopolie en een machtsevenwicht tussen politieke subeenheden. Een machtsevenwicht is echter niet zonder meer stabiel: hoe sterker het belang van eenheid door deze subeenheden wordt onderkend, hoe groter de kans op stabiliteit. Het streven naar eenheid gaat samen met streven naar veiligheid en vice versa. De legitimacy gap en de sovereignty gap dienen zo klein mogelijk te zijn. Met andere woorden, gegeven de territoriale integriteit van de geïntervenieerde fragiele staat en de heterogeniteit van de subeenheden, moet de nieuw te installeren regering instemming en legitimiteit van de (ruime) 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 eenheidsstaat.

Indien het paradigma van Smith wordt gecombineerd met de benaderingen van Tilly en Etzioni, dan kunnen in theorie vier fasen in het staatsvormingsproces van een fragiele staat en de rol van de gewapende interveniënt daarin worden onderscheiden, die elkaar in de praktijk overigens kunnen overlappen. In de eerste fase wordt basisveiligheid afgedwon-

■  
35 Dit kan er toe leiden dat militairen een bestuurlijk ondersteunende taak op zich nemen. Dit heeft doctrinair enorme implicaties. Immers, "Conventional armies tend not to believe that small units can survive in a hostile environment and obtain results" (Giustozzi 2011, 87). Dit noodzaakt militair gezien tot allerlei operationele aanpassingen met "important implications for the internal security architecture of armies" (Giustozzi 2011, 87). De nadruk zou moeten komen te liggen op kleine, zelfstandig opererende eenheden. De toenmalige commandant van het Amerikaanse Korps Mariniers (USMC), Charles Krulak, beschreef deze taakstelling als het Three Block war model (Krulak 1999): "One moment they [US Marines] will be feeding refugees and providing other humanitarian relief. A few hours later (conducting peacekeeping operations) Marines will be separating fighting warlords and their followers. (...) Later that day, they may well be engaged in mid intensity, highly lethal conflict – and all this will take place within three city blocks. (...) This battlefield is going to require a special kind of Marine."

gen. In de tweede fase wordt met (gedoseerde) dwang het geweldsmonopolie tot stand gebracht, worden rovingen stationary bandits uithunmacht ontzet – c.q. een van stationary bandits krijgt de overmacht – en komt de vorming van staatsorganen op gang. In de derde fase ontstaat een rechtsorde en een constitutionele structuur, die beide door de (gekozen) regering gehandhaafd kunnen worden en waarvoor een veiligheidsapparaat moet worden gecreëerd. In deze fase wordt de verantwoordelijkheid voor de basisveiligheid gefaseerd overgedragen aan de veiligheidsinstituten van de geïntervenieerde staat. In de vierde fase ontstaan de parlementair-democratische verhoudingen en is voor de gewapende interveniënt de facto geen rol meer weggelegd.

### 1.5 Mogelijkheden voor de interveniënt

De belangen van de interveniënt in het conflict bepalen mede de mogelijkheden om voor alle partijen tot acceptabele uitkomsten te komen. De ondersteunende activiteiten van de interveniënt moeten de staatsvorming ten goede komen: de goed bedoelde intenties mogen geen obstakel zijn. In het algemeen geldt dat de interveniënt in een, wat Richard Haass noemt, war of choice (in tegenstelling tot een war of necessity) geen vitale belangen heeft bij de beëindiging van het conflict met de daarbij behorende 'compromisvrede' (Haass 2009). Wel heeft hij doorgaans voldoende aanzien en mogelijkheden om zijn bemiddelingspogingen als principal mediator kracht bij te zetten (Princen 1992). Zijn belangrijkste initiatief, na beëindiging van de oorlog of van een periode van grote instabiliteit, is de geïntervenieerde staat zo effectief en efficiënt mogelijk bij te staan om de structuur van de staat, het bestuur en de samenleving te hervormen opdat duurzame vrede mogelijk wordt. De interveniënt ondersteunt en assisteert waar nodig het staatsvormingsproces dat door de samenleving zelf vorm moet worden gegeven. Dit roept de vraag op wat kan worden gedaan door de gewapende interveniënt om het staatsvormingsproces op de rails te houden. En, in hoeverre kan en mag hiervoor dwang worden gebruikt? Ayoob legt de vinger op de zere plek (Ayoob 1995, 87-88):

“A series of international norms have developed over time alongside the creation and expansion of the European state system. These include such principles as juridical sovereignty and respect for the human rights of the individual. The problem is that these norms both require newer, less developed states to behave the same as fully developed states and, at the same time, deny them the means necessary to accomplish this.”

Draagvlak voor de inspanningen van de interveniënt – die met geweld en dwang gepaard gaan – is essentieel voor de legitimiteit van de nieuwe (interim-)regering die het staatsvormingsproces vorm geeft. Merkbare positieve verandering (een vredesdividend) is noodzakelijk voor de geïntervenieerde samenleving om zich te blijven inspannen voor het staatsvormingsproces waarin de interveniënt uiteindelijk niet meer is dan een katalysator – maar waarin deze ook een obstakel kan zijn.

Omdat de overgang van een stationary bandit-samenleving (enkelvoudige ordening) naar de vorming van een staat (meervoudige ordening) samenhangt met de mate waarin basis-

veiligheid kan worden gecreëerd en een geweldsmonopolie kan worden afgedwongen, bestaat er een verband tussen de interne en de externe dimensie van stabiliteit (Buzan, Waever en de Wilde 1998, 9-15, Buzan and Waever 2004, Buzan 2007, 283-286, Harpviken 2010a, Guistozzi 2011, 157-198). Het idee is dat de stationary banditswapensen middelen nodig hebben om hun machtige positie te handhaven, die ze (gedeeltelijk) via externe kanalen verkrijgen. Omliggende landen kunnen bovendien dienen als tijdelijke schuilplaats als een conflictpartij op adem wil komen. Het staatsvormingsproces komt als machtspolitiek proces dus niet alleen neer op het uitschakelen van binnenlandse concurrenten die eveneens een dergelijk monopolie opeisen (Guistozzi 2011, 102). Het gaat evenzeer om een strijd met andere staten om af te perken hoever ieders monopolie strekt. Voor de interveniënt geldt ook dat interventie niet slechts te begrijpen is als strikt endogeen proces. Tilly spreekt over het dubbele proces van state making en war making. Dit maakt het uitkristalliseren van de zich ontwikkelende fragiele staat ten opzichte van zijn omgeving moeilijk. Immers, het is niet alleen dat de fragiele staat zich slechts uitkristalliseert in zijn regio, de regio dient zich evenzo uit te kristalliseren ten opzichte van de zich ontwikkelende fragiele staat. Dit onderstreept het belang van een regionale benadering bij de ontwikkeling van de exogene staatsvormingsfactoren. Hierbij kan de interveniënt een cruciale rol spelen zo lang de geïntervenieerde staat nog niet in staat is de eigen externe veiligheidsfunctie zelfstandig uit te oefenen.

De uitdaging in het staatsvormingsproces van een geïntervenieerde staat is hoe zowel intern als extern voldoende rust en ruimte kan ontstaan om een functionerend, legitiem bestuur op te zetten en de eigen staat vorm te geven. Indien de interveniënt aanvankelijk zorg draagt voor de externe stabiliteit, dan kan het bestuur van de geïntervenieerde staat zich eerstrichten op het endogene staatsvormingsproces – overigens zonder het exogene proces uit het oog te verliezen. Buzan en Waever onderstrepen in hun Regional Security Complex Theory het belang van het vinden van een balans binnen en tussen Regional Security Complexes<sup>36</sup> als voorwaarde voor het verkrijgen van externe stabiliteit (Buzan en Waever 2004, 3-4). Kristian Harpviken gebruikt in *Troubled Regions and Failing States* (2010) een vergelijkbare benadering, waarbij het falen van staten wordt beschouwd vanuit het oogpunt van het falen van regio's en regionale oorlogen. Het gevolg is dat een interveniënt, behalve een staatsvormingsstrategie ook een strategie moet hebben voor het stabiliseren van een regio waarin de geïntervenieerde staat zich bevindt.

Wat het endogene proces betreft en daarmee de interne stabiliteit: het geweldsmonopolie en de basisveiligheid zijn vanuit theoretisch perspectief voorwaardelijk voor het staatsvormingsproces. Dit is noodzakelijk om de alternatieve machtcentra in het land uit te schakelen en het staatsvormingsproces vorm te geven. Daarom is het voor de geïntervenieerde staat nodig om zo spoedig mogelijk eigen veiligheidsinstituten en een justitieel apparaat op te zetten. Dit is in een fragiele staat een tijdrovend proces, omdat er doorgaans na een

36 Een Regional Security Complex (RSC) wordt gedefinieerd als: "a set of units whose major processes of securitisation, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another" (Buzan en Waever 2004, 491).

burgeroorlog of een interventie nauwelijks iets resteert van de veiligheidsstructuren. Het garanderen van basisveiligheid en de vorming van een rechtsorde en een constitutionele orde zijn echter noodzakelijk voor het staatsvormingsproces. Daarnaast is economische ontwikkeling van belang om de bevolking uitzicht te geven op een betere toekomst en om voldoende belasting te kunnen heffen waarmee de staatsorganisatie bekostigd kan worden. Het onder controle krijgen van binnenlandse en buitenlandse machtsconcurrenten van de staat en het op gang brengen van de economie bepaalt daarmee de wijze waarop een (interim-)regering de heerschappij over de staat vestigt en het staatsvormingsproces vorm geeft. Dit leidt tot de derde hypothese in dit onderzoek:

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.

Uit deze hypothese vloeit voort dat in de eerste stadia van het staatsvormingsproces intensieve hulp en ondersteuning van de gewapende interveniënt nodig zijn, opdat de bevolking en de (interim-)regering zelf het staatsvormingsproces vorm (kunnen) geven. De interveniënt creëert daartoe niet alleen een stabiele omgeving in de fragiele staat, maar zorgt er ook voor dat de nieuw gevormde regering van de geïntervenieerde staat zelf de verantwoordelijkheid kan nemen. Als deze situatie tot stand gekomen is, is de tweede fase van het staatsvormingsproces van Tilly bereikt. De staat wordt met andere woorden door de interveniënt uit de patrimoniale ordening getrokken opdat de nieuw gevormde 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 eindigt.

## 1.6 Conclusie

Door slecht bestuur en incapabele politieke leiders glijden bepaalde instabiele staten af in de richting van anarchie. Het gaat hier om fragiele staten die in deze studie worden gedefinieerd als, "States that lack the functional authority to provide basic security within their borders, the institutional capacity to provide basic social needs for their populations, and/or the political legitimacy to effectively represent their citizens at home or abroad." Kenmerkend voor deze staten is instabiliteit als gevolg van een gebrek aan maatschappelijke en politieke cohesie en een zwakke (formele) economie. Zulke staten dreigen uit elkaar te vallen en als staat functioneren ze nauwelijks door het ontbreken van een geweldsmonopolie bij de staat en basisveiligheid voor de burgers. Het machtsvacuüm dat ontstaat is door de afwezigheid van effectieve staatsorganen en door slecht bestuur wordt gevuld door een patrimoniale ordening van politieke entrepreneurs, profiteurs en krijgsheren. De legitimacy en sovereignty gaps zijn in een fragiele staat groot.

De omstandigheden in de tegenwoordige fragiele staten vertonen, zoals blijkt uit de studies van Tilly en Porter, overeenkomsten met de late Middeleeuwen en vroegmoderne tijd in Europa. Een gewelds- en belastingmonopolie bij de staat bestonden toen nog niet, feodale

heersers hieven retributies om in hun onkosten en in enige veiligheid te voorzien. Vanuit deze situatie kwam geleidelijk, op basis van de natuurlijke hiërarchie en economische ontwikkeling, de sterkste heerser in een regio naar voren die gaandeweg een staatsapparaat opzette – vooral om zijn eigen positie zeker te stellen en zijn machtsbasis verder te vergroten. Echter, het bleek ook dat zijn machtspositie ‘wederkerig’ was. Met name Porter heeft laten zien dat de heerser steeds afhankelijker werd van zijn onderdanen en vice versa. De burgers eisten daarom geleidelijk hun plaats in het bestuur van de staat. De staat ontwikkelde zich van een enkelvoudige ordening tot een meervoudige ordening. Hoe beter dit lukte, hoe kleiner de legitimacy en sovereignty gaps. Maar hier houdt de vergelijking tussen het feodale Europa en de huidige fragiele staten op: lans en zwaarden van de feodale heersers eisten beduidend minder slachtoffers dan het wapentuig van moderne patrimoniale heersers. Tegenwoordig is het bovendien onmogelijk een functionerende staat uitsluitend tot stand te laten komen op basis van een interne, natuurlijke hiërarchie: de exogene staatsvormingsfactoren spelen eveneens een grote rol in de machtsstrijd.

In fragiele staten biedt instabiliteit uitgelezen mogelijkheden aan tirannieke heersers die, zo nodig met hulp van ‘buiten’, hun hebzucht bevredigen via plundering, afpersing, handel in verboden goederen en dwangarbeid. Ze hebben belang bij fragiliteit en instabiliteit. Om deze situatie te continueren maken deze heersers ideologische of religieuze geschilpunten, groepsrivaliteit en politieke machtsstrijd ondergeschikt aan hun eigen belangen en daarmee ondergeschikt aan het functioneren van de staat. Fragiele staten kunnen dienen als vrijhavens voor terroristen en veroorzaken inherent negatieve effecten zoals vluchtelingenstromen en opium-, wapen- en mensenhandel die invloed hebben op de stabiliteit en de veiligheid elders. Interventie is in sommige gevallen een optie om de stabiliteit in de fragiele staat te bevorderen ten behoeve van de eigen veiligheid. Het is echter de vraag in hoeverre (extern) geweld kan en moet worden gebruikt om de patrimoniale ordening te doorbreken en een staat te stabiliseren en te laten functioneren. Het is de vraag welke rol extern geweld in de staatsvorming van fragiele staten speelt.

In deze studie wordt de evolutionaire staatsvormingstheorie van Tilly gevolgd. Het is een theorie met een heldere fasering en een procesmatig karakter binnen een waardeketen. Zij biedt de mogelijkheid de verschillende aspecten van economische, militaire en bestuurlijke ontwikkeling in een onderling samenhangend kader te bestuderen. Tilly's theorie biedt daardoor de mogelijkheid de rol van de gewapende interveniënt te duiden als katalysator in het staatsvormingsproces. Tilly's descriptieve theorie wordt daarom normatief gebruikt in deze studie.

Staatsvorming kent volgens Tilly zowel interne als externe aspecten. Wat de laatste betreft: staten kristalliseren zich ten opzichte van elkaar uit. Dit leidt ertoe dat de interveniënt, naast een interne stabilisatiestrategie, een regionale stabilisatiestrategie nodig heeft. Hierbij is het de vraag in hoeverre een gewapende interveniënt de omliggende staten dienstbaar kan maken aan zijn doelstellingen en intenties. Het interne aspect impliceert het uitschakelen van rivaliserende centra van politieke macht, en de daarbij behorende loyaliteit van

lokale potentaten en andere intermediaire structuren. Een geweldsmonopolie, basisveiligheid en een functionerende rechtsstaat zijn hiervoor, volgens Tilly en Etzioni, voorwaardelijk. Smith geeft hierbij inzicht in de rol van de gewapende interveniënten en in de dilemma's waarmee deze wordt geconfronteerd om dit te bereiken.

Hoewel staatsvorming een langgerekt proces is, beschikt een interveniënt doorgaans slechts over beperkte middelen en tijd om het succes van de militaire interventie te consolideren. c.q. de legitimacy en soevereiniteit (helpen) dicht te houden. Indien, zoals gesteld wordt in de eerste hypothese dat, "een geweldsmonopolie bij de staat en basisveiligheid voor de burgers voorwaarde zijn voor het welslagen van een staatsvormingsproces", dan is de opdracht van de interveniënt na het behalen van succes in de militaire interventie (invasie) duidelijk. In de praktijk is echter de uitwerking van die opdracht moeilijk en vol dilemma's omdat geïntegreerd moet worden gepland, afgestemd en opgetreden door militairen, diplomaten, ontwikkelingswerkers en de bestuurders van de geïntervenieerde staat. Daarnaast dient zowel het bottom-up als het top-down staatsvormingsproces gestimuleerd en vormgegeven te worden. Hierbij doet tevens de vraag op hoe beide processen op elkaar kunnen worden afgestemd en hoe ze elkaar kunnen versterken. Om zijn doelstellingen te bereiken, kan de interveniënt gemakkelijk een overheersende rol op zich nemen waardoor hem neo-kolonialisme kan 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 doorbreekt dit staatsvormingsproces de patrimoniale ordening niet.

Om succesvol te stabiliseren moet rekening worden gehouden met niet alleen de cultuur van de geïntervenieerde staat, zijn geschiedenis en positie in de regio, maar ook met de cultuur, het mandaat en de mogelijkheden van de interventiemacht. Met in het achterhoofd dat staatsvorming vanuit de bevolking zelf moet komen, is de doelstelling van een gewapende interventie – nadat de interveniënt een negatieve vrede heeft gecreëerd – dat een situatie ontstaat waarin de actoren en instituties in de geïntervenieerde staat uit zichzelf met de interveniënt samenwerken ten einde hiermee de basisveiligheid tot stand te brengen, het geweldsmonopolie te vestigen en het staatsvormingsproces op gang te brengen. In een dergelijke benadering worden de doelstellingen van de gewapende interventie, c.q. het weer laten functioneren van de staat, zowel vanuit de geïntervenieerde staat zelf als vanuit de interveniënt ondersteund. Zoals is geformuleerd in 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 interveniënt heeft hierbij echter 'slechts' een katalyserende rol. In de praktijk zal de interveniënt optreden als principal mediator tussen de subeenheden om de noodzakelijke eenheid en gemeenschappelijkheid te bereiken opdat een zelfdragende vrede en stabiliteit bereikt wordt.

Omdat de regering van de geïntervenieerde staat zo spoedig mogelijk eigenaarschap op zich dient te nemen, wordt er in de theorie op gewezen dat de legitimiteits- en soevereiniteitsaspecten van een staat snel zeker dienen te worden gesteld waardoor in afnemende

mate ondersteuning en assistentie door de interveniënt nodig zijn. Het is daarom de vraag in hoeverre de interveniënt in het eerste stadium van het staatsvormingsproces, waarin het geweldsmonopolie en de basisveiligheid gecreëerd worden, de bepalende steun en regie zou moeten hebben terwijl tegelijkertijd zoveel mogelijk ownership van het staatsvormingsproces door de (interim-) regering van de geïntervenieerde staat nodig is. Anders geformuleerd, wanneer kan de nieuw gevormde regering van de geïntervenieerde staat het eigenaarschap van het staatsvormingsproces op zich nemen? De derde hypothese tracht hierop een antwoord te geven: “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 het geweldsmonopolie”.

Het is geen eenvoudige opgave om een geweldsmonopolie en basisveiligheid tot stand te brengen in sterk verdeelde, fragiele staten die veelal geteisterd zijn door lange periodes van (intractable) conflict en oorlog. De moeilijkheden en de tegenstand die interveniënten ontmoeten bij de introductie van moderne staatsstructuren, roepen zelfs de vraag op of de moderne (liberaal-democratische) staat niet een te specifiek westers fenomeen is. Een dergelijke staat, met bijhorende normen, waarden en systemen, is immers het resultaat van een eeuwenlange westerse evolutie, zo liet Tilly zien. Deze kan, met andere woorden, niet zomaar overal worden ingevoerd (of opgelegd). Echter, zo’n Weberiaanse, democratische staat heeft zich in de praktijk bewezen als een stabiel, functionerend politiek systeem. Er zijn evenwel varianten van dit concept denkbaar en toepasbaar om de fragiele staat duurzaam te stabiliseren, zoals machtsdeling (verzuiling), federatie, confederatie en decentralisatie. Hiervoor is goede kennis nodig van de mogelijkheden en onmogelijkheden in de te interveniëren staat. Als gevolg hiervan is de taak van de interveniënt veel breder dan het creëren van basisveiligheid en een geweldsmonopolie.

Wie in een fragiele staat intervenueert om er een functionerende (moderne) staat van te maken, neemt een grote verantwoordelijkheid op zich. Een staatsvormingsproces is langdurig, moeilijk en uitputtend. Een interveniënt heeft er slechts beperkte controle en zeggenschap over; samenlevingen bouwen vooral zichzelf op, c.q. worden door hun (legitieme) leiders opgebouwd. Staatsvorming staat bovendien niet op zichzelf, maar is de spil in een waardedeketen die, zodra een gewapende interventie is ingezet, bestaat uit: het afdwingen van een negatieve vrede, het creëren van basisveiligheid, het afdwingen van een gewelds- en belastingmonopolie, de vorming van staatsorganen, de vorming van een rechtsorde en een constitutionele orde, en tenslotte idealiter het ontstaan van parlementair-democratische verhoudingen. In het volgende hoofdstuk worden de onderzoeksmethode en de onderzoekopzet uiteengezet waarmee de rol van de gewapende interveniënt in het Afghaanse staatsvormingsproces in de periode 2001-2011 wordt geanalyseerd.