

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

# Voorwoord

Welke rol kunnen gewapende interveniënten spelen bij een staatsvormingsproces in fragiele staten? Het doel van deze dissertatie is meer inzicht te krijgen in dat vraagstuk door een actueel voorbeeld te analyseren: het staatsvormingsproces in Afghanistan sinds 2001. Een fragiele staat heeft een overheid die nauwelijks functioneert, die niet in staat of bereid is basisfuncties als armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten te vervullen en die nauwelijks geaccepteerd wordt, noch door de eigen bevolking noch door andere landen (AIV 2009, 11). De rol van de gewapende interveniënt bij het op gang brengen van staatsvorming in een fragiele staat gaat verder dan het voeren van een verdedigingsoorlog en het desnoods met geweld afdwingen van het laten zwijgen van de wapens, oftewel een negatieve vrede. Juist in de fase die daarop volgt, kan de interveniënt belangrijke taken vervullen. Dit is een hele opgave. Het doel van deze studie is te onderzoeken of er een verband bestaat tussen het uitvoeren van een gewapende interventie in een fragiele staat en de ontwikkeling van die staat tot een functionerende, stabiele politieke eenheid. Beter gezegd, het gaat in deze studie om het onderzoeken welke invloed de gewapende interventie in Afghanistan vanaf 2001 heeft op de ontwikkelingsmogelijkheden van dit land naar een functionerende, stabiele staat.

Er kunnen vele aanleidingen voor een interventie in een instabiele staat zijn. Zoals duidelijk werd in Afghanistan, is de aanleiding bovendien veelal van een andere orde dan het doel dat men zich daarna stelt, namelijk het herstel van stabiliteit en het bevorderen van de zelfredzaamheid van de betrokken staat. Dit kan een grote uitdaging zijn, want in de meeste gevallen is in fragiele staten het bestuursapparaat van de staat grotendeels verdwenen. Daarom tracht de interveniënt een aantal belangrijke voorwaarden te scheppen, zoals vrede en stabiliteit, om de vorming van een functionerende staat mogelijk te maken. In de ontwikkeling die volgen op de afdgedwongen (negatieve) vrede heeft de gewapende interveniënt – samen met ontwikkelingswerkers, diplomaten en de (interim-)regering van de geïntervenieerde staat – een aantal belangrijke taken. Hij richt zich in die fase op het beschermen van de bevolking tegen repressie van statelijke en niet-statale actoren, het vestigen of herstellen van staatsgezag, het hervormen van de veiligheidssector en de (weder)opbouw van een politieke orde en economie.

Het is van belang dat staten functioneren. Het creëren van stabiliteit in fragiele staten en het (weer) laten functioneren van de staat is een langetermijnproces. Een fragiele staat raakt vooral de eigen burgers, maar creëert ook moeilijkheden voor de omringende regio. Het fundamentele probleem in een fragiele staat is dat de veiligheid niet meer kan worden gewaarborgd door de overheid. Vaak is er sprake van een onontkoombare spiraal van geweld, aantasting van de menselijke waardigheid en anarchie. In een interdependente wereld raakt het disfunctioneren van een staat vaak ook andere staten en burgers die buiten de fragiele staat leven. Door diverse grensoverschrijdende effecten kunnen conflicten in fragiele staten de regionale stabiliteit en veiligheid in gevaar brengen. Een bestuursvacuüm in een fragiele staat kan bijvoorbeeld een aanzuigende werking hebben op criminele en terroristische netwerken, en vluchtelingenstromen op gang brengen. De effecten van een fragiele staat kunnen zo als een gezwel door de regio voortwoekeren, en kunnen zelfs de

mondiale vrede en veiligheid in gevaar brengen – zeker als zo'n staat fungeert als uitvalsbasis voor terroristen. Een en ander betekent dat de internationale gemeenschap en individuele staten uiteenlopende redenen hebben om zich met fragiele staten te bemoeien, zoals solidariteit met de lokale bevolking, stabiliteit in de regio, en het belang van een stabiele wereldorde, die vrede en veiligheid en handhaving van recht bevordert. Deze gronden raken uiteindelijk ook het eigen belang van de meeste landen: een veilige wereld met verantwoordelijke en effectieve soevereine staten is immers de beste omgeving voor het floreren van de economie, het handhaven van de internationale rechtsorde en het bestrijden van bedreigingen als criminaliteit, ziekten en milieuschade.

De tijd dat oorlogen op het slagveld werden gewonnen (of verloren) ligt achter ons. Het wordt steeds duidelijker dat veiligheid een veranderend begrip is, dat voortdurend breder gedefinieerd wordt. Er is intellectuele lenigheid voor nodig de rol van de krijgsmacht hierin te doorgronden. Bij de schijnbaar eindeloze reeksen confrontaties en conflicten is het behalen van een beslissende, militaire overwinning meestal niet aan de orde. Militairen kunnen slechts een fundamenteel voor duurzaam succes leggen. Ze creëren de basis voor een vredes- en wederopbouwproces dat voor een belangrijk deel door anderen zal worden vormgegeven en waarvan het succes zeker niet gegarandeerd is. Het is voor veel militairen lastig te bevatten dat het niet meer louter gaat om het forceren van een beslissing, maar om het scheppen van omstandigheden waarin de consolidatie van het militaire succes door anderen bepaald wordt. Dit soort 'krijg', die mijn oude commandant, generaal Sir Rupert Smith, betitelde als 'the wars amongst the people', vereist een andere aanpak en een ander soort intellect. De meeste militairen zijn gewend om te redeneren vanuit een van de 'Clausewitziaanse' benaderingen, waarin oorlog wordt voorgesteld als een (van nature escalerend) duel tussen staten. De aanpak van de war amongst the people laat zich echter niet vatten in vastomlijnde procedures. In plaats van het overwinnen van de tegenstander om een vrede op te kunnen leggen, moeten juist omstandigheden worden geschapen die een (zelfdragende) duurzame vrede mogelijk maken. Dit vereist inzicht, denkvermogen en creativiteit, en niet het uitstekend kunnen toepassen van doctrines en procedures – al zullen die altijd deel uitmaken van het soldatenbestaan. Het veranderende veiligheidsbegrip onderstreept tevens het belang van academisch opgeleide officieren.

In de vele discussies over de rol van militairen in met name het Afghaanse staatsvormingsproces en tijdens de reflectie op mijn studies, heb ik steeds nadrukkelijker het besef gekregen dat elke deskundige zijn eigen mindset meeneemt. Steeds meer bleek het van belang me te realiseren wat die mindset was om de observaties en analyses te kunnen duiden. Ik besefte zo ook de niet te onderschatten meerwaarde van een wetenschappelijke opleiding en het belang van de daarmee gepaard gaande academische lenigheid: het kijken met andere ogen naar datgene wat je eigenlijk als vanzelfsprekend beschouwt. In deze tijd van bezuinigingen, waarin de meerwaarde van een wetenschappelijke opleiding voor militairen wordt betwijfeld, kan ik het belang van academische scholing slechts onderstrepen. Dit betekent overigens niet dat alle officieren wetenschappers hoeven te worden. Echter, in de wars

amongst the people zijneen wetenschappelijke officiersopleidingen wetenschappelijke prikkeling gedurende de officierscarrière zeker geen luxe.

Mijn werk en onderzoek hebben mij naar allerlei uithoeken van de wereld gebracht – de afgelopen jaren vooral regelmatig naar Afghanistan. In vele opzichten is deze dissertatie de weerslag van het werk, het onderzoek en de studie die ik daar, maar ook elders, verricht heb. Afghanistan en de interventie van 2001 hebben me gegrepen, vanwege de krachtenvelden die in dat land bij elkaar komen en omdat ik de mogelijkheid heb gekregen om op alle niveaus als militair en wetenschapper te kunnen functioneren én participeren. Mijn taak als militair was nogal omljnd, maar bood steeds ruimte voor mijn eigen creativiteit. Afghanistan bleek geen unieke casus, maar wel een extreem moeilijke casus die helpt mechanismen en ‘wetmatigheden’ – als die er al zijn – te herkennen en te onderkennen ten behoeve van toekomstige interventies in fragiele staten. De politieke en militaire complexiteit van interventies en het hoge afbreukrisico moeten (westerse) staten er niet van weerhouden om duurzame staatsvorming in fragiele staten te stimuleren en de bevolking uitzicht te geven op een betere toekomst. Ik hoop daarom dat de inzichten die deze studie oplevert bij zullen dragen aan het verbeteren van internationaal beleid om staatsvorming in fragiele staten mogelijk te maken.

Onderzoek doen in een militair-operationele omgeving is geen sinecure, zowel vanuit wetenschappelijk als praktisch perspectief. Leerboeken over methoden en technieken van wetenschappelijk onderzoek benadrukken een gestructureerde aanpak van onderzoeksprojecten. Zeker in een turbulente omgeving als Afghanistan bleek het echter lang niet altijd reëel om te veronderstellen dat onderzoek een gefaseerd, lineair proces is, waarbij pas na afronding van een stap de volgende stap kan worden gezet. Sommige stappen werden tegelijkertijd gezet, en soms bleek een bepaalde stap voorwaarts te leiden tot iets anders of soms zelfs tot een stap achteruit. Dit is deels toe te schrijven aan het verkennende karakter van dit onderzoek en de combinatie van onderzoek en operationele inzet, maar vooral aan een gebrek aan objectieve data en aan theorieën die konden worden getoetst.

Wat de methodologie betreft, door mij (gaandeweg) te beperken tot één casus, kon ik de diepte ingaan en het complexe staatsvormingsproces zo goed mogelijk doorgronden. Wat de praktische redenen betreft, ligt het complexer. In mijn militair-operationele carrière heb ik steeds zowel kunnen participeren als observeren, wat leidde tot een groter inzicht in de praktijk van conflictmanagement, stabiliteitsoperaties, de interactie tussen militaire en civiele organisaties, en de staatsvormingsproblematiek. Tijdens mijn uitzendingen als militair naar Angola, Bosnië-Herzegovina en Afghanistan heb ik zowel geparticipeerd als geobserveerd, wat geleid heeft tot diverse wetenschappelijke publicaties. Gedurende mijn veldonderzoeken in Bosnië-Herzegovina, de Westelijke Sahara, Irak en Afghanistan heb ik kunnen constateren dat de ervaring met dit soort operaties snel groeit en evolueert. Het onderzoeksproces, mijn eigen studie en mijn steeds grotere betrokkenheid bij Afghanistan leidden tot de keuze om de Afghaanse casus vast te leggen en te analyseren.

Wat Afghanistan betreft: ik heb ervaren dat de bergen de Afghanen hebben gemaakt tot wat ze nu zijn. Slechts de allerstrijdbaarsten, de allersterksten en de meest volhardenden kunnen hierin leven – en dit spreekt zeker een marinier aan! Wie eenmaal is doorgedrongen tot in het hart van de Afgaanse maatschappij raakt onder de indruk van de overlevingsdrang, de moed en het optimisme van de Afghanen. Ik ben er door gegrepen en voel me sinds mijn optreden als chapandas steeds meer betrokken bij het buzkashi van de Afgaanse staat en samenleving<sup>1</sup>. Ik betwijfel of dit ooit over zal gaan.

In het licht van deze studie passen enige opmerkingen vooraf. De eerste houdt verband met de mogelijke vermenging van theorie en praktijk. Het gaat in dit proefschrift om een wetenschappelijk onderzoek dat weliswaar over de inzet van de krijgsmacht en over het Afgaanse staatsvormingsproces gaat, maar niet om de krijgsmacht en om het staatsvormingsproces in Afghanistan. Anders gezegd: het gaat meer algemeen om de rol van de gewapende interveniënt in de onderliggende processen en mechanismen van de eerste stadia van staatsvorming in fragiele staten. Natuurlijk is een deel van de bevindingen typisch voor Afghanistan, maar uiteindelijk gaat het om het verkrijgen van kennis die een bredere toepassing heeft.

Een tweede opmerking betreft de wijze van onderzoek, waarbij ik een groot aantal individuen heb geïnterviewd en zelf ook deel heb uitgemaakt van de gewapende interventie-macht in Afghanistan. Dit was niet alleen nodig om de context te kunnen doorgronden, maar ook omdat ik beseftte dat het, zeker in het geval van Afghanistan, nodig is om het complexe staatsvormingsproces en de rol van de gewapende interveniënt hierin van binnenuit te observeren. Het staatsvormingsproces vindt plaats na vele jaren van bittere strijd en in een complexe samenleving die de laatste twee, drie decennia een ingrijpende metamorfose onderging, waar nog nauwelijks sociaalwetenschappelijk onderzoek naar is verricht.

Wat de gewapende interveniënt betreft, veel van wat hij doet vindt plaats achter gesloten deuren. Voor buitenstaanders is dit gedeeltelijk een 'black box'. De krijg brengt natuurlijk enige geheimzinnigheid, onverwachte acties en acteren op een zelfgekozen moment met zich mee. Geheimhouding is inherent aan het krijgsbedrijf. Wie daarover iets met geloofwaardigheid wil beweren, kan dat het beste doen door het van binnenuit te observeren. Een militair heeft echter een geheimhoudings- en integriteitsplicht. Dit stelde beperkingen aan het onderzoek, maar bood ook mogelijkheden deel te nemen aan vertrouwelijke briefings en achtergrondgesprekken. Het is vooral hier dat inzicht in de dynamiek en het krachtenveld verkregen werd, dat ten behoeve van het onderzoek van groot belang bleek. Bovendien hebben deze gesprekken zeer bijgedragen aan het algemene beeld van de situatie. Het spreekt voor zich dat inhoudelijk niet kan worden ingegaan op het besprokene achter gesloten deuren.

■  
1 Buzkashi is een karakteristiek Afgaans spel waarbij tientallen tot meer dan honderd ruiters (chapandas) een dood schaap zonder hoofd in een arena in een cirkel proberen te werpen. Er zijn nauwelijks spelregels, de chapandas maken ter plekke 'gelegenheidscoalities' om het schaap (vanaf het paard) op te pakken, op het paard het schaap rond te rijden en in de cirkel te werpen.

Een derde opmerking betreft de grote en bonte verzameling krijgsheren in Afghanistan. Voor sommigen zijn zij mujdahedin, voor anderen leiders van maffia-achtige syndicaten en voor weer anderen (gewapende) leiders van etnische groepen. Dit soort leiders is overigens niet typisch voor Afghanistan, maar komt in vrijwel alle fragiele staten voor. Ze vormen een dilemma voor de interveniënt: zijn het tegen- of medestanders? Kan hun macht gemobiliseerd worden voor de goede zaak of moeten ze juist van hun macht worden ontdaan? Moet dit soort leiders worden berecht door oorlogstribunalen voor het vele bloed dat ze aan hun handen hebben gekregen gedurende de decennia van oorlog en conflict? De krijgsheren kunnen slechts begrepen worden door intensief kennis te nemen van hun daden en waar mogelijk hun motieven en idealen. Daarnaast heb ik ervaren dat het ook nodig is de maatschappij en de omgeving waarin ze heersen te doorgronden. Ik heb daarom de afgelopen jaren een groot aantal kwalitatieve interviews onder meer met deze 'warlords' gehouden. Zowel beroepsmatig als in de hoedanigheid als onderzoeker vertoefde ik veelvuldig en langdurig in Afghanistan en onder de Afghanen.

Om veldonderzoek in Afghanistan mogelijk te maken heb ik de hulp ingeroepen van een onderzoeksassistente en tolk van Afghaanse origine. Ze beschikt, behalve over uitstekende kennis van het land, over een uitgebreid netwerk waar veelvuldig gebruik van werd gemaakt om in de gesloten Afghaanse gemeenschappen te kunnen doordringen. Voor ieder interview werden gezamenlijk de doelstellingen opgesteld en namen we samen door welke vragen vanuit cultureel perspectief gesteld konden worden. We stelden daartoe meestal beknopte, thematische 'interview guides' op, om de te genereren data zo veel mogelijk aan te laten sluiten op het theoretische raamwerk van het onderzoek. Ondanks de semigestructureerde aanpak van de interviews, constateerde ik dat gesprekken een eigen wending konden nemen omdat in de loop van het gesprek 'toevallig' interessante gegevens boven tafel kwamen. Dit onderstreept nog eens hoe voordelig het is om langere tijd over een 'ingewerkte' onderzoeksassistente te beschikken die tevens tolk is. Vaak was een enkele blik voldoende om te begrijpen dat op een specifiek punt doorgevraagd zou kunnen worden.

Deze samenwerking met de onderzoeksassistente in combinatie met het gebruik van haar netwerk en een meervoudige persoonlijke betrokkenheid (een militaire status en mijn geregistreerde partnerschap met deze vrouw van Afghaanse origine) brachten ook risico's met zich mee. Respondenten zouden immers sociaal wenselijke antwoorden kunnen geven of juist de gelegenheid kunnen aangrijpen om zichzelf in een gunstiger positie te plaatsen. Deze reacties konden niet altijd worden uitgesloten en bovendien was het soms niet mogelijk verificatie of triangulatie toe te passen. Het is voor de kwaliteit en reproduceerbaarheid van het onderzoek van belang dit te onderkennen.

Geheimhouding, integriteit en het vertrouwelijke karakter van de interviews vormen een probleem. Dit kan het verwijt opleveren van het ontbreken van validiteit, reproduceerbaarheid en mogelijke subjectiviteit van de onderzoeker. In de oral history, een methode binnen de geschiedwetenschappen die zich bezighoudt met de vraag hoe het historisch bewustzijn van een maatschappij zich vormt door verhalen, zijn technieken ontwikkeld om hiermee

om te gaan (Leydesdorff 2004, 47-51, 84-91). De interviews vormen het basismateriaal waarmee de onderzoeker toegang krijgt tot het materiaal dat nodig is. De Nederlandse 'oral history historica' Selma Leydesdorff stelt dat de interviewer tijdelijk binnentreedt in de ervaringswereld van de geïnterviewde, waarbij de interviewer "bereid is om te leren, bereid is om de eigen vooroordelen, ideeën en theorieën bij te stellen" (Leydesdorff 2004, 83). Met andere woorden: door te observeren en te participeren is het mogelijk een specifieke belevingswereld in kaart te brengen die het kader vormt voor de interpretatie van specifieke gebeurtenissen. Die werkwijze biedt de mogelijkheid een expliciet conceptueel kader te formuleren en de data binnen dit kader zo valide mogelijk te gebruiken. Cross checks, triangulatie en respondentvalidering (feedback analyse) zijn noodzakelijk. Toch hoeven interpretatieverschillen tussen gerapporteerde feiten in documenten, literatuur en andere bronnen en de herinneringen van geïnterviewden niet in de eerste plaats als een probleem te worden beschouwd. Zij vormen juist een weerspiegeling van de constructed realities van de individuele actoren (Weiss 1994, 147-150, Patton 2002, Yin 2009, 101-114).

Een vierde opmerking betreft mogelijke verwijten over de manier van kijken naar de interventie en het staatsvormingsproces; namelijk die vanuit het struikgewas. Als militair was ik participant, maar als wetenschapper observeerde ik. Door met name in mijn veldonderzoeken mijn interviews zorgvuldig te kiezen en mijn waarnemingen over een lange periode uit te spreiden heb ik getracht nuance en objectiviteit aan te brengen. Mijn bevindingen heb ik zo veel mogelijk getoetst aan datgene wat andere onderzoekers hebben geanalyseerd en beschreven in wetenschappelijke literatuur en in voordrachten. Ik hoop via het cross checken en boekstaven van mijn eigen observaties met die van anderen tevens enkele cruciale mechanismen in de huidige Afghaanse maatschappij en meer in het algemeen in fragiele staten, te hebben kunnen blootleggen.

Een laatste opmerking betreft de observatie dat staatsvorming tijds- en contextafhankelijk is en daardoor specifiek. Het is niet mogelijk om tot een strak, vastomlijnd concept of een blauwdruk voor staatsvorming te komen. Staatsvorming is een evolutionair proces. De interveniënt probeert dit te versnellen. De analyse van de casus Afghanistan geeft inzicht in dit proces in een 21<sup>e</sup>-eeuwse context. Het beschrijft hoe dit plaatsvindt in een fragiele staat die tot de armste staten ter wereld behoort. Deze overweging legt beperkingen op met betrekking tot de mogelijkheid tot generalisatie van de conclusies. Ik richt me op de effectiviteit van een gewapende interventie om staatsvorming te stimuleren en vel geen oordeel over de politieke, ethische of juridische basis ervan. Het is zeker niet mijn intentie om op basis van dit onderzoek tot een blauwdruk voor een interventie in fragiele staten te komen. Ik beoog juist de complexiteit van dit proces en de uitdagingen voor de interveniënt zo goed mogelijk in kaart te brengen. Ik hoop dat dit onderzoek bijdraagt aan het besef van militairen, diplomaten, (weder)opbouwwerkers en politici dat oorlogvoeren en conflictbeheersing in de 21<sup>e</sup> eeuw andere zaken betreft dan het winnen van veldslagen en dat veiligheid in de tegenwoordige context een andere betekenis heeft gekregen dan in voorgaande eeuwen.



