

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

# Samenvatting

Fragiele staten kunnen als gevolg van hun zwakke instituties, instabiliteit en gebrek aan basisveiligheid een ernstig veiligheidsrisico vormen. Ze kunnen als vrijhavens dienen voor terroristen en internationaal georganiseerde criminaliteit. Er gaan veel negatieve effecten van hen uit die samenhangen met armoede en gebrek aan rechtsorde zoals vluchtelingenstromen, opium-, wapen- en mensenhandel. Gebeurtenissen ver buiten de staatsgrenzen van rechtsordelijke en ontwikkelde staten hebben dus invloed op hun nationale veiligheid. Gewapende interventie is een optie om stabiliteit elders te (helpen) creëren ten behoeve van de eigen veiligheid. Het vraagstuk van het gebruik van het militair instrument om een staatsvormingsproces in fragiele staten op gang te brengen als fundament voor stabiliteit en basisveiligheid, wordt in deze dissertatie onderzocht door met een empirisch en kwalitatief single case onderzoeksonderwerp de positie van de gewapende interveniënten in Afghanistan in de periode 2001-2011 te analyseren.

Fragiele staten worden, volgens Frances Steward en Graham Brown, alsook in een recente studie van de Nederlandse Adviesraad Internationale Vraagstukken, gekenmerkt door het ontbreken van een functionerend bestuur en legitimiteit. De situatie in fragiele staten vertoont overeenkomsten met de karakteristieken van de patrimoniale fase van het staatsvormingsproces zoals Charles Tilly die beschreef in zijn studie naar het Europese staatsvormingsproces: er zijn rivaliserende centra van politieke macht, een gesegmenteerde samenleving met de daarbij behorende patrimoniale ordening en een 'intensely fragmented sovereignty'. Wie in een dergelijke situatie een functionerende staat en samenleving wil creëren, kan stabiliteit en continuïteit bewerkstelligen door gezag af te dwingen, bestuur te laten functioneren en maatschappelijke processen op gang te brengen. Volgens de meeste gangbare staatsvormingstheorieën en met name volgens de in deze dissertatie gevolgde theorieën van Charles Tilly en Amitai Etzioni, zijn een gewelds- en belastingmonopolie en basisveiligheid bij de bevolking een voorwaarde opdat de burgers, bottom-up, het staatsvormingsproces vorm kunnen geven. Overigens komt staatsvorming niet slechts neer op het uitschakelen van binnenlandse concurrenten die eveneens een dergelijk monopolie opeisen; het gaat ook om het uitkristalliseren van staten ten opzichte van elkaar.

Een gewapende interventie in een fragiele staat, staat niet op zichzelf, maar is de spil in een langdurige, moeilijke en uitputtende waardeketen die tot doel heeft stabiliteit en veiligheid te creëren en het (zelfstandig) functioneren van de staat mogelijk te maken. Een dergelijke interventie gaat met andere woorden om het assisteren bij versnelde staatsvorming. Vanuit de theorie bestaat de waardeketen, zodra zo'n interventie is ingezet, uit: het afdwingen van een negatieve vrede, het afdwingen van een gewelds- en belastingmonopolie, het creëren van basisveiligheid, de vorming van staatsorganen, de vorming van een rechtsorde en een constitutionele orde, en ten slotte – idealitair – uit het ontstaan van parlementair-democratische verhoudingen. Het probleem is dat de gewapende interveniënt de voortgang in de waardeketen slechts in geringe mate kan forceren omdat gezag zich slechts beperkt laat afdwingen. Anders geformuleerd, het is in vele gewapende interventies een dilemma in hoeverre de gewapende interveniënt de bepalende regie heeft, terwijl tegelijkertijd de

(interim-)regering van de geïntervenieerde staat zo veel mogelijk het ownership van het staatsvormingsproces voor haar verantwoording neemt.

Volgens Rupert Smith kennen gewapende interventies een population centric-benadering. In hethiermee samenhangende politiek-militaire paradigma van de war amongst the people draait het om de clash of wills van bevolkingsgroepen en hun leiders. Het gaat daarbij niet om het verslaan van de tegenstander en het opleggen van zijn 'wil' door de overwinnaar, maar om het creëren van voorwaarden voor staatsvorming waaraan de meerderheid van de burgers zich wil committeren. De gewapende interveniënt ondersteunt zo de vorming van een safe and secure environment waarin er basisveiligheid voor de burgers is en waarmee de (versnelde) vorming van een functionerende (rechts)staat mogelijk is. Ashraf Ghani en Clare Lockhart tonen dat hiervoor de legitimiteits- en soevereiniteitsaspecten van een staat zo spoedig mogelijk zeker moeten worden gesteld opdat afnemende ondersteuning en assistentie door de interveniënt nodig zijn.

Met behulp van de geschetste theoretische context is de onderhavige casus geanalyseerd en een antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek – wat is de rol geweest van de gewapende interveniënten in het Afgaanse staatsvormingsproces sinds 2001 tot medio 2011?

Afghanistan heeft in de loop van de laatste drie decennia van oorlog en conflict de karakteristieken van een fragiele staat gekregen. De staat hield geleidelijk op te functioneren, de samenleving veranderde drastisch. Krijgsheren kregen gaandeweg een dominante rol in alle geledingen van de Afgaanse staat en samenleving. De bevolking segmenteerde en verzuilde langs etnische, geografische, religieuze en andere groepslijnen waarbij de geografie van het land als katalysator werkte. Circa tweederde van de Afghanen ontvluchtte huis en haard. Vooral de middenklasse en het maatschappelijk middenveld verlieten in de loop van de jaren '90 permanent het land waarmee een essentiële laag ontbrak voor het functioneren van een politiek en bestuurlijk bestel en de samenleving. De legitimiteit van het toen heersende Taliban-regime liet steeds meer te wensen over, te meer omdat de humanitaire noodsituatie onhoudbaar bleek. Vrijwel alle landen brandmerkten het Taliban-regime als verwerpelijk mede omdat het een veilig onderkomen bood aan Al Qa'ida. Veiligheidsraad-resoluties stapelden zich op, maar daarmee was een interventie nog niet aanstaande. Dit veranderde met de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten.

De Amerikaanse inval in Afghanistan in het najaar van 2001 was een zelfverdedigingsactie op basis van artikel 51 van het VN-handvest. De aanslagen boden tevens een legitiem kader voor een gewapende interventie. Het ingrijpen in de humanitaire noodsituatie was, in vergelijking met de vergeldingsactie, slechts een bijkomende reden ter rechtvaardiging van het militair ingrijpen. De politieke doelstellingen van de Verenigde Staten beperkten zich aanvankelijk tot het vernietigen van Al Qa'ida. De Amerikaanse belangen in Afghanistan zelf waren beperkt, al waren deze groter in de omliggende regio. Hoewel ook het bijstands-

artikel 5 van de NAVO van toepassing werd verklaard, waren de bondgenoten om vergelijkbare redenen terughoudend bijstand te verlenen.

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

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

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

Afghanistan werd gaandeweg intoenemend mate een hybride staat; een illiberal democracy zoals Fareed Zakaria dat noemt, met zowel repressieve als (gefragmenteerde) plutocratische kenmerken. President Karzai had vrijwel geen greep op het land. De rol van de krijgsheren en de angst hen werkelijk aan te pakken, verhinderden niet alleen dat de macht bij het centrale gezag in Kaboel werd geconcentreerd, maar ook dat bevoegdheden naar het provinciale niveau gedelegeerd werden. De invloed van aan Pakistan gelieerde groeperingen nam toe en destabiliseerde de situatie in vooral de zuidelijke helft van Afghanistan. Het momentum verdween uit het staatsvormingsproces. De bevolking verloor steeds meer het vertrouwen in het in veler ogen opgelegde karakter van het staatsvormingsproces. De legitimiteits- en soevereiniteitsvacuüms werden almaar groter en zichtbaarder. De interveniënt veranderde hier weinig aan. De in 2009 aangetreden Amerikaanse president Obama herzag de Amerikaanse strategie. Hij gaf deze nadrukkelijk een regionaal karakter en wilde met een geïntegreerde uitvoering van de militaire, diplomatieke en civiele acties een pertinente Afghanisering van de interventie en het staatsvormingsproces eerst een nieuwe dynamiek geven voordat de Amerikaanse militaire aanwezigheid geleidelijk zou worden beëindigd.

Tien jaar na het begin van de interventie in Afghanistan is veel bereikt maar lijken een gewelds- en belastingmonopolie bij de staat alsmede basisveiligheid voor de bevolking nog steeds verafgelegen doelen. Dat wil overigens niet zeggen – gelet op de theoretische waardeketen van een interventie – dat het staatsvormingsproces niet van de grond is gekomen.

Wel heeft de gewapende interveniënt in Afghanistan de taken die samenhangen met het consolideren van het militaire succes op het slagveld klaarblijkelijk ernstig onderschat. In tegenstelling tot het paradigma van de war amongst the people, heeft men zich in de consolidatie aanvankelijk vooral gericht op de vernietiging van Al Qa'ida en hieraan gelieerde groeperingen om daarmee tevens het gezag van de regering in Kaboel af te kunnen dwingen. Pasgaandeweg – en als gevolg van de operationele beperkingen – werd een meer population centric-benadering van belang om stabiliteit te kunnen creëren en het staatsvormingsproces te stimuleren.

De onderzochte casus gaat in op de interne en externe factoren. Staatsvorming wordt in Afghanistan niet slechts voortgedreven door interne krachten en zijn niet enkel een uitdrukking van binnenlandse machtsverhoudingen. Een gewapende interventie gaat dus niet louter over de monopolisering van geweldsmiddelen en daarmee niet slechts over de vestiging van het geweldskarakter van de (Weberiaanse) staat. Het doorbreken van de veelal diep gewortelde patrimoniale ordening en de vestiging van een functionerend, zelfdragend staatsbestel zijn fundamenteel. Tevens geldt dat iedere staat zich vormt en ontwikkelt ook en juist te midden van, en in concurrentie met, andere staten. De crux in een interventie is het vinden van een evenwicht tussen enerzijds de cultuur van de geïntervenieerde staat, zijn geschiedenis en positie in de regio, en anderzijds de aard, het mandaat en de mogelijkheden van de interventiemacht.

In de Afgaanse interventie wordt bevestigd dat de interveniënt slechts beperkte controle en zeggenschap heeft over het staatsvormingsproces. Het is een confirmatie van Tilly's conclusie dat samenlevingen vooral zichzelf opbouwen, c.q. door hun (legitieme) leiders worden opgebouwd. Het is van cruciaal belang dat krijgsheren en andersoortige roving en stationary bandits, zoals Mancur Olson en Martin McGuire de power brokers in een patrimoniale ordening kenmerken, zich schikken naar het staatsvormingsproces. Dit zal een grotendeels safe and secure environment opleveren en tot basisveiligheid voor de burgers leiden. Om dit te stimuleren kan met name soft power worden gebruikt, want afdwingen met hard power heeft vaak een beperkt – zo niet averechts – effect. Met de (geleidelijke) invoering van de rechtsstaat kunnen daarna gaandeweg de gewelds- en belastingmonopolies worden afdwongen. Het is duidelijk dat daarmee de theoretische waardeketen van een gewapende interventie aangepast dient te worden. Bij afwezigheid van een functionerend bestuur is het een primaire taak van de gewapende interveniënt te voorzien in de (initiële) basisveiligheid. Daarna, in het kader van de versnelde staatsvorming en het gaandeweg afdwingen van de gewelds- en belastingmonopolies, heeft de gewapende interveniënt veeleer een (afnemende) ondersteunende en assisterende rol.

De endogene factoren van staatsvorming onderstrepen dat voor duurzaam staatsgezag wederkerigheid nodig is in de gezagsrelatie tussen burger en staat. Voor de legitimiteit van het staatsgezag is, zeker in een heterogene, gesegmenteerde staat, een functionerend politiek systeem nodig dat zich kenmerkt door 'schikken en plooiën'. Volgens de theorieën van Arend Lijphart is de invoering van een parlementaire consensusdemocratie de ideale

oplossing omdat daarmee de belangen van een zo groot mogelijk aantal groepen kunnen worden gewaarborgd. Dan is het wel noodzaak dat het door Etzioni gepropageerde *safe and secure environment* wordt uitgebreid om breed gedragen normen en waarden tot wasdom te laten komen waardoor eenheid in de staat groeit. Doel is te voorkomen dat grote groepen worden uitgesloten en dat burgers actief kunnen participeren in het bestuur. Immers, niet-geaccomodeerden rest anders slechts de optie zich te verzetten. In de onderzochte casus blijkt het belang hiervan gelet op het continue verzet van de Taliban, het Haqqani netwerk, de HiGen anderen die werden uitgesloten van deelname aan het Afghaanse staatsvormingsproces. Ze kregen vooral vanuit of via Pakistan directe en indirecte steun om hun verzet voort te zetten. De endogene en exogene factoren van het Afghaanse staatsvormingsproces worden bevestigd, maar ook dat een gewapende interveniënt zich dient te richten op die endogene en exogene factoren; de gewapende interventie in Afghanistan kan zich niet slechts beperken tot die staat. In het verlengde hiervan, en in lijn met de bevindingen van Ashraf Ghani en Clare Lockhart over de noodzakelijke verkleiningen van het *sovereignty gap* en het *legitimacy gap*, is een stabiele Afghaanse staat niet haalbaar zolang Pakistan instabiel is.

De interventie in Afghanistan onderstreept dat de afstemming van militaire actie op politieke doelen een zeer ingewikkelde opgave is, zowel binnen een multinationale coalitie, als tussen de interveniënt, hulporganisaties en de regering van de geïntervenieerde staat, alsook met de belangrijkste spelers uit de regio van de geïntervenieerde staat. De interveniënt moet in staat zijn deze afstemming tot een werkbaar, geïntegreerd geheel te maken en daarin een zo groot mogelijk vertrouwen geven aan het legitieme en breed gedragen leiderschap en het *ownership* van de geïntervenieerde fragiele staat. Wat ook de motivatie is voor een gewapende interventie, voor aanvang dient de vraag te worden gesteld of de interventiemacht berekend is op de te verwachten taken en of er voldoende draagvlak bestaat, niet alleen tijdens de invasie, maar met name voor het langdurige proces dat nodig is om de militaire resultaten ook politiek te kunnen consolideren.