

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68519>

Please be advised that this information was generated on 2019-04-19 and may be subject to change.

# Democratisering en staatsopbouw in vredesoperaties: een onmogelijke missie?

N.a.v. Duco Hellema, 'Problematische ambities van vredesopbouw: naar een rehabilitatie van de staat', in: *Internationale Spectator*, december 2007, blz. 607-611.

In de *Internationale Spectator* van december 2007 schrijft Duco Hellema over 'de problematische ambities' van vredesopbouw-operaties. Hij bespreekt daarin een aantal belangrijke thema's in de huidige discussie over vredesoperaties in zwakke staten. Hij stelt dat in de jaren negentig de nadruk in vredesoperaties steeds meer op een hervormingsagenda van economische en politieke liberalisering is komen te liggen. Daarin staan het terugdringen van de overheid uit het maatschappelijke en politieke leven, het doorvoeren van democratische hervormingen en het invoeren van een markteconomie centraal. Deze hervormingen zijn de afgelopen decennia veelvuldig bekritiseerd in 'gewone' ontwikkelingslanden. Volgens Hellema zijn ze ook in naoorlogse situaties ongeschikt, omdat functionerende overheidsinstellingen ontbreken.

Hellema onderschrijft met deze constatering de analyse van Roland Paris, die in zijn werk op de perverse gevolgen van *vroegtijdige democratisering* wijst.<sup>1</sup> Paris verbindt hieraan de conclusie dat internationale actoren eerst instituties moeten opbouwen alvorens tot liberalisering en democratisering over te gaan. Bovendien moeten volgens Paris internationale organisaties indien nodig de regie over deze processen in handen nemen en er niet voor terugschrikken in het transitieproces tijdelijk 'illiberaal' te handelen. Volgens Hellema zijn de conclusies die Paris trekt echter onrealistisch. Hij deelt de mening dat in een zwakke institutionele context *staatsvorming aan democratisering vooraf* dient te gaan, maar het opbouwen van de staat met alle bijbehorende instituties door middel van vredesoperaties, zeker wanneer daarbij dwang wordt gebruikt, zou onverstandig zijn. Volgens Hellema leert de geschiedenis dat staatsvorming een te complex, gewelddadig, gepolitiseerd en langdurig proces is om je er als internationale gemeenschap in te mengen. Dat leidt hem tot de stelling dat de huidige ambities in vredesoperaties veel te groot zijn en een 'mission impossible' vormen. Daarom zouden

we terug moeten naar traditionele *peacekeeping*-operaties.

Naar onze mening gaat de stelling dat de internationale gemeenschap zich in vredesoperaties beter niet met staatsopbouw kan bezighouden, veel te ver. Wij menen dat de internationale gemeenschap op dit gebied wel degelijk een rol kan spelen.

## Vredesoperaties en vredesopbouw: soorten en smaken

Om iets te kunnen zeggen over het nut van vredesoperaties is het van belang de verschillen tussen vredesoperaties goed in het oog te houden. Vredesoperaties zijn er in diverse soorten en smaken, sommige soorten kennen een relatief eenvoudige taak, en sommige soorten zijn succesvoller dan andere. Het is daarom belangrijk niet, zoals Hellema doet, alle vredesoperaties over één kam te scheren.

Onderscheid tussen operaties kan onder meer worden gemaakt qua geweldgebruik enerzijds en civiele inzet anderzijds. Wat het geweldgebruik betreft is het van belang allereerst een onderscheid te maken tussen 'peacekeeping', 'peace enforcement' en oorlogvoering. Bij 'peacekeeping' wordt de operatie ontplooid met instemming van de partijen; bij 'peace enforcement' is de instemming van de partijen niet noodzakelijk. In beide gevallen claimt de vredesoperatie echter altijd onpartijdigheid. Dit in tegenstelling tot oorlogvoering, waarin de ingezette eenheden het tegen bepaalde partijen in het conflict opnemen, waardoor er van onpartijdigheid geen sprake kan zijn.<sup>2</sup> In vredesoperaties is de onpartijdigheid van de internationale actoren een doorslaggevend element. De operaties in Afghanistan en Irak zijn géén vredesoperaties, maar voorbeelden van oorlogvoering, waarbij de militairen partij in het conflict zijn. Zowel in Afghanistan als Irak is er sprake van *regime change* door internationale actoren, aanhoudende instabiliteit en een *counter-insurgency*-strategie, waarin (weder)opbouw wel een rol speelt, maar onder geheel andere en veel moeizamer condities dan bij vredesoperaties het geval is.

In de geschiedenis van vredesoperaties zijn allerlei ontwikkelingen zichtbaar. De traditionele vredesbewaring vond doorgaans plaats door de VN in een

interstatelijk conflict, met de instemming van de conflictpartijen en eigenlijk alleen maar met militaire (observatie) middelen. Eind jaren tachtig begonnen de VN ook actiever op te treden in intrastatelijke conflicten. Zij deden dit aanvankelijk nog altijd met instemming van de partijen, maar wel met meer dan alleen militaire middelen. Dit leek aanvankelijk heel redelijk te gaan en in een atmosfeer van een veronderstelde nieuwe wereldorde werd medio jaren negentig besloten ook de grens van de instemming van de conflictpartijen op te zoeken en soms zelfs te slechten. Deze meer humanitaire operaties in intrastatelijke conflicten bleken uiteindelijk veel minder resultaat op te leveren. Te denken valt aan de fiasco's in Somalië en Bosnië-Herzegovina.

Na deze teleurstellingen kropen de Verenigde Naties in de tweede helft van de jaren negentig in hun schulp en besloten veel westerse landen niet langer massaal troepen onder VN-commando te plaatsen. Het gevolg was dat in veel nieuwe vredesoperaties die als risicovol werden gezien, de civiele tak onder de VN werd geplaatst, maar de militairen onder commando van een regionale organisatie vielen. Daarbij werd ook de instemming van de conflictpartijen vaker gezocht, terwijl de operaties doorgaans wel een robuust mandaat hadden. Hierbij valt te denken aan de NAVO-operaties IFOR en SFOR in Bosnië-Herzegovina. Deze vorm bleek echter ook niet ideaal, omdat veel regionale organisaties niet over de juiste capaciteiten beschikten en bovendien soms de regionale machtspolitiek de overhand gingen voeren.

Met de publicatie van het rapport-Brahimi, waarin belangrijke lessen over de rol van de VN in vredesoperaties werden getrokken, hervond de volkerenorganisatie het zelfvertrouwen; ook zij trok vele lessen.<sup>3</sup> Vanaf 2000 werden dan ook weer meer VN-vredesoperaties met de instemming van de conflictpartijen ontplooid, telkens wel met een robuust militair mandaat. De resultaten van deze laatste groep operaties is wisselend, maar heeft meestal wel degelijk bijgedragen aan stabilisatie en een begin van wederopbouw.<sup>4</sup> Deze operaties krijgen echter niet bijzonder veel aandacht, omdat zij in Afrika worden ontplooid en overschaduwd worden door de andersoortige missies in Irak en Afghanistan, waar oorlogvoering en de strijd tegen terrorisme de bovenaan voeren.

Het is dus in ieder geval niet zo dat vredesoperaties zich, zoals Hellema stelt, eerst binnenvoeren

om vervolgens liberalisme en kapitalisme 'met geweld te exporteren'.<sup>5</sup> In veel gevallen is er een lokale basisconsensus over de komst van de vredesoperatie, anders dan in de gevallen van oorlogvoering in Afghanistan en Irak. Dat wij tot andere conclusies komen wat betreft vredesoperaties dan Hellema, staat dus los van ons oordeel over de oorlogen en daarin te kiezen strategieën in Irak en Afghanistan.

De civiele taken en rollen van internationale actoren in vredesoperaties verschillen per operatie. Beleidsinstrumenten verschillen naargelang de fase waarin een conflict zich bevindt en afhankelijk van de achtergronden ervan. De meeste vredesoperaties ondersteunen echter vredesakkoorden waarin demilitarisering van partijen (*Disarmament, Demobilisation en Reintegration*, alsmede *Security Sector Reform*), democratisering (de organisatie van verkiezingen) en versterking van bepaalde staatsstructuren (in het bijzonder leger, politie, het wettelijk kader) de bovenaan voeren. Daarnaast zijn taken op het gebied van waarneming van de mensenrechten, repatriëring van vluchtelingen en verschaffen van humanitaire en ontwikkelingshulp van belang. In de praktijk ligt de nadruk op een combinatie van gelijktijdige democratisering en staats(her)vorming. Afhankelijk van de benodigdheden en kansen die een bepaalde situatie biedt, kan de internationale gemeenschap beleidsinstrumenten inzetten. De rol van de internationale gemeenschap (meestal de VN in combinatie met andere actoren) in de implementatie verschilt daarbij aanzienlijk. In een aantal gevallen kreeg de internationale gemeenschap een sturende rol en nam zij zelfs staatstaken over (zoals in Kosovo en Oost Timor), terwijl er in andere gevallen van een meer faciliterende rol sprake was (El Salvador).

Het moge duidelijk zijn, men kan niet spreken van vredesoperaties als waren zij alle hetzelfde en als waren zij hetzelfde als oorlogvoering. Vredesoperaties komen in allerlei varianten voor; iedere operatie moet dan ook op de eigen merites worden beoordeeld.

### **Vredesoperaties en politieke hervormingen**

Het bovenstaande onderscheid indachtig presenteert Roland Paris met zijn *Institutionalisation Before Liberalisation* (IBL) een strategie van wederopbouw waarin eerst instituties worden opgebouwd en waarin de internationale gemeenschap bovendien een dominante en sturende rol speelt. Paris lijkt te geloven dat die strategie op elke situatie is toe te pas-

sen, zowel in vredesoperaties als in oorlogvoering. In werkelijkheid wordt deze strategie overigens nauwelijks toegepast. Hooguit kan van de operaties in Kosovo, Oost-Timor en Bosnië-Herzegovina worden beweerd dat ze het IBL-ideaal het meest benaderen. Het is dus niet zo dat internationale actoren vandaag de dag éérst staten willen *opbouwen* om ze daarna te *democratiseren*. Wel is het besef doorgedrongen dat niet al te snel tot het houden van verkiezingen moet worden overgegaan. Daar wordt tegenwoordig al gauw een paar jaar mee gewacht. In de praktijk blijken de meeste vredesoperaties (in alle diversiteit) vredesopbouw als een in belangrijke mate *politiek proces* op te vatten, dat bestaat uit democratisering in combinatie met steun voor bepaalde aspecten van staatsvorming. Hoewel deze strategie niet eenvoudig is, is er tot op heden geen echt alternatief.

In de ogen van Hellema is het beter het bij traditionele *peacekeeping* te houden en daarbij géén agenda van staatsopbouw op te stellen. Hooguit zou via diplomatieke kanalen invloed moeten worden uitgeoefend. Waar wij ons kunnen vinden in de kritiek van de auteur op pogingen tot staatsopbouw in *Afghanistan* en *Irak*, delen we die *niet* in andere *cases*, waar een basale consensus over het toekomstige politieke proces aanwezig is. Traditionele *peacekeeping*-operaties zijn succesvol gebleken in *interstatelijke* conflicten, door met redelijk kleinschalige operaties de militaire situatie bij een bestandslijn te bevriezen en nieuwe escalatie te voorkomen. Vredesoperaties in *intrastatelijke* conflicten zijn automatisch veel omvangrijker en dus duurder, omdat dergelijke conflicten doorgaans geen duidelijke bestandslijnen kennen. Zónder een politieke hervormingsagenda zouden zij bovendien tot in lengte der dagen duren, omdat er geen politieke kanalen voor conflictoplossing worden gecreëerd. Een internationale civiele bijdrage aan de implementatie van een politieke oplossing en militaire steun gedurende deze transitie blijven derhalve hard nodig. Met andere woorden, een vredesoperatie zónder politieke agenda van enige staatsopbouw kan beter niet worden overwogen. Het enige alternatief is helemaal niets doen en staatsvorming laten gaan zoals het gaat. Puntland is dan wellicht een model dat op het eerste gezicht aanspreekt. Niettemin werd deze strategie gedurende de jaren negentig op Afghanistan toegepast en het is duidelijk waartoe dit heeft geleid.

Wanneer de internationale gemeenschap zich een rol in het beëindigen van intrastatelijke conflicten

wil blijven toeëigenen, kan zij er in veel gevallen niet omheen iets met 'de staat' te doen. Hoe problematisch die ambitie ook is, wachten op een soort 'zelfrehabilitatie' van de staat is zelden een optie. De uitdaging van deze tijd ligt dan ook in het zoeken naar vormen van *gelijktijdige* democratisering en hervormingen van het staatsapparaat. Dat is een lastige klus, maar niet onmogelijk. Democratisering en staatsvorming kunnen en moeten in het huidige tijdsbestek complementair zijn.<sup>6</sup> Een alternatief voor democratisering zou kunnen zijn, zoals Osler Hampson en Mendeloff stellen, de nadruk te leggen op nationale veiligheid, die overigens in principe ook door een autoritair regime kan worden gegarandeerd (bij voorkeur in de vorm van een 'benevolent dictatorship').<sup>7</sup>

Hoewel vormen van semi-autoritair bestuur tegenwoordig geen uitzondering zijn, gaat het toch te ver dit als alternatief te bestempelen. Thomas Carothers benadrukt dat de internationale politieke cultuur sterk is veranderd en dat in veel landen burgers verkiezingen wensen: 'Unprepared though their societies may be for democracy, they yearn for a voice and a vote, not several preparatory generations of mild dictatorship.'<sup>8</sup> Bovendien moet het belang van verkiezingen met het oog op het verschaffen van legitimiteit aan een regering en daarmee het wind uit de zeilen nemen van rebellenbewegingen, niet worden onderschat. Dat neemt niet weg dat we met Hellema de visie delen dat democratisering méér 'substantie' zal hebben wanneer er sprake is van een rechtsstaat en van een bepaald niveau van economische en sociaal-culturele ontwikkeling. Democratisering na een burgeroorlog zal dus altijd lastig en riskant (kunnen) zijn, maar dat kan waarschijnlijk van *elke* hervorming na of tijdens een burgeroorlog worden gezegd, en dus ook van iedere vredesopbouwoperatie.

### Tot slot

Wij delen grotendeels de probleemanalyse van Hellema. In een zwakke institutionele context kan inderdaad niet te veel van democratisering worden verwacht en is er bovendien reden beducht te zijn voor perverse gevolgen van democratisering. Toch menen wij dat in de wereld van vandaag de uitdaging ligt in het gelijktijdig stimuleren van staatsvorming en democratisering, en dat deze ook samen kunnen gaan. Er zijn duidelijk beperkingen aan de bijdrage die in vredesoperaties kan worden geleverd, maar op zich zelf moet en kan de internationale gemeenschap

een rol spelen bij bepaalde elementen van staatsopbouw. Dat zal over het algemeen eenvoudiger zijn in situaties waar een basale consensus over de doelstellingen van een vredesoperatie bestaat en waar voldoende kennis en betrokkenheid van de internationale gemeenschap aanwezig zijn.

Hoewel we de discussie over het ambitieniveau van vredesoperaties toejuichen, wordt naar onze mening met het pleidooi ons tot traditionele *peacekeeping* te beperken, het kind met het badwater weggegooid. Het is onwenselijk bij vredesoperaties die zich richten op conflictoplossing binnen staten, taken op het gebied van vredesopbouw, vooral de politieke (interim-) oplossingen, buiten schot te laten. Vredesopbouw-interventies zijn per definitie problematisch en de ambities zullen altijd een lastige test moeten doorstaan. Dat wil echter niet zeggen dat vredesopbouw-operaties zinloos zijn en altijd falen. Zij kunnen een katalyserende rol spelen bij het pacificeren van een maatschappij en het op gang brengen van een intern politiek proces. De mate van succes verschilt, maar er zijn lessen uit het verleden te trekken over wat te doen en te laten in toekomstige missies.<sup>9</sup>

Bovenstaande wil niet zeggen dat de internationale gemeenschap zich overal en altijd na burgeroorlogen ten doel moet stellen de staat op te bouwen en democratie te bevorderen. De speelruimte om op dit gebied een bijdrage te leveren, verschilt per geval. Lessen die uit allerlei soorten vredesoperaties te trekken zijn, moeten hierbij niet verward worden met oorlogsstrategieën, zoals toegepast in Afghanistan en Irak.

## Noten

- 1 Roland Paris, *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- 2 International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect. Research, Bibliography, Background*, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, blz. 179.
- 3 UN DOC A/55/305 S/2000/809, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 21 augustus 2000 (rapport-Brahimi).
- 4 Over de beoordeling van vredesoperaties bestaat de nodige discussie, waarbij de definitie van criteria waaraan vrede dient te voldoen een belangrijke rol speelt. In onze visie is het niet realistisch het slagen van vredesoperaties af te meten aan een ideale eindsituatie, maar deze te beoordelen op de (beperkte) bijdrage aan een langduriger transformatieproces.

5 Zie blz. 609.

6 Mohammed Ayoob, 'State Making, State Breaking, and State Failure', in: Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson & Pamela Aall (red.), *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*, Washington D.C.: USIP, 2001, blz. 138.

7 Fen Osler Hampson & David Mendeloff, 'Intervention and the Nation-Building Debate', in: Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson & Pamela Aall (red.), *Leashing the Dogs of War, Conflict Management in a Divided World*, Washington D.C.: USIP, 2007, blz. 679-699.

8 Thomas Carothers, 'Zakaria's Complaint', in: *National Interest*, zomer 2003, blz. 140.

9 Zie o.a.: Jaïr van der Lijn, *Walking the Tightrope. Do UN peacekeeping operations actually contribute to durable peace?*, Amsterdam: Dutch University Press, 2006.

Dr Chris van der Borgh is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en verbonden aan het Centrum voor Conflictstudies van de Universiteit Utrecht.

Dr Jaïr van der Lijn is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP) en het Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management van de Radboud Universiteit Nijmegen.