

Interventie en staatsvorming in Afghanistan en elders: 'It's the economy, stupid'

Er woedt een verhitte discussie over het al dan niet verlenen van de Nederlandse inzet in Afghanistan. Zelfs met kabinetscrisis en vervroegde verkiezingen tot gevolg. Wat hadden wij eigenlijk in Afghanistan te zoeken? Het vaak gegeven antwoord is dat, om de terroristische dreiging weg te nemen, een staat nodig is die effectief en legitiem is in de ogen van de burgers. Effectief, vooral in het zorgen voor veiligheid en stabiliteit. Legitiem, omdat het van belang is dat burgers het geweldsmonopolie van de staat accepteren en bereid zijn zelf de wapens opzij te leggen. Effectiviteit en legitimiteit hangen uiteraard samen. Als een staat de veiligheid van burgers kan garanderen, dan hebben zij geen reden meer elders op zoek te gaan naar bescherming – bij krijgsheren bijvoorbeeld, of Taliban. Dit is, heel kort gezegd, de gedachte achter interventies die 'staatsopbouw' beogen.

Maar is het eigenlijk wel mogelijk een legitieme en effectieve staat op te bouwen door interventie van buitenaf? Is het zinvol te proberen een westers model – de staat, de democratie – aan de rest van de wereld op te leggen? Zijn er alternatieven? Dit zijn de grote vragen die de achtergrond vormen van de discussie over de Nederlandse inzet in Afghanistan. Grote vragen, die maar zelden de aandacht krijgen die ze verdienen. Te vaak richt het debat zich op kleinere kwesties – de precieze modaliteit van interventie, de samenwerking tussen partners en sectoren, of wat al dan niet bereikt is op microniveau.

Tegen deze achtergrond is de bijdrage van Duyvesteyn en Murphy elders in deze aflevering van *Internationale Spectator* zeer welkom. Zij bekritisieren de a-historische en a-culturele manier waarop vredesopbouw en democratisering worden nagejaagd. Inderdaad laat de geschiedenis van *peacebuilding*-interventies zien dat pogingen *patrimoniale samenlevingen* van buitenaf te democratiseren op hun best uitmonden in een 'hybride' uitkomst, waarbij regelmatige verkiezingen een in wezen autoritair systeem maskeren. Cambodja, waar als eerste de bredere agenda van de vredesmissie-nieuwstijl werd toegepast, met introduceren van democratie als nieuw element, is hiervan een voorbeeld. Onder de oppervlakte van procedurele democratie zijn patronagenetwerken daar nog altijd van overwegend belang. Verkiezingen hebben er nog nooit een wisseling van de wacht tot stand gebracht.

Veel meer bescheidenheid is dan ook gewenst met betrekking tot de maakbaarheid van samenlevingen ver weg. De reflex tot *social engineering* getuigt niet alleen van zelfoverschatting, maar ook van morele superioriteit. Geen beter voorbeeld van deze *White Man's Burden*-mentaliteit dan de regering van George W. Bush, waarin leden van de denktank *Project for the New American Century* goed vertegenwoordigd waren. Deze groep zag voor de Verenigde Staten een leidende rol weggelegd in het verspreiden van democratie en vrije markten over de wereld, zo nodig met militaire middelen. Maar Irak liet zien hoe gevaarlijk dit was: verblind door de gedachte dat de Irakezen na het verwijderen van Saddam Hoessein juichend de liberale democratie zouden omarmen, en dat deze vervolgens als vanzelf over het gehele Midden-Oosten zou worden verspreid, dacht men nauwelijks na over wat te doen na de interventie.

De kater van Irak, in Nederland net weer vers opgerakeld door de commissie-Davids, brengt ons weer met beide benen op de grond. De beperkingen van wat interventie kan bewerkstelligen, zijn pijnlijk duidelijk geworden. Nu is het zaak de geleerde lessen toe te passen in Afghanistan en elders. Maar wat die lessen nu eigenlijk zijn, daarover bestaat nog veel onduidelijkheid. Terecht hoor je nu vaak zeggen dat er meer nadruk moet komen op het ondersteunen van *endogene ontwikkelingen* in plaats van het opleggen van westerse modellen. Maar wat voor ontwikkelingen dan, en door wie gedreven? Na een langdurige oorlog zijn capabele figuren immers vaak moeilijk te vinden. Zij zijn allang gevlucht of omgekomen, of hebben vuile handen gemaakt tijdens het conflict.

Duyvesteyn en Murphy suggereren dat de beste optie weleens kan zijn krijgsheren en andere patrimoniale leiders te coöpteren in een regering. Dit is precies wat nu in Afghanistan gebeurt. Mogelijk leidt het op de lange termijn tot meer stabiliteit. Of het tot een meer *legitiem* bestuur leidt, is de vraag. Wat zou ervoor nodig zijn de legitimiteit van de overheid te versterken? Simpelweg verkiezingen organiseren is niet het antwoord op deze vraag, zoveel is inmiddels wel duidelijk. Maar wat dan wél?

Deze vraag is vanuit verscheidene invalshoeken te bekijken. Zo kun je je afvragen of de staat, zoals wij die kennen, in een land als Afghanistan wel de maat der dingen zou moeten zijn. Misschien is het beter

bijvoorbeeld te streven naar vérgaande autonomie van stammen en regio's. Toch is er altijd een vorm van bestuur nodig en is het te prefereren dat dit bestuur enige legitimiteit geniet in de ogen van burgers, omdat legitieme overheden nu eenmaal veel minder oorlog kennen. In dit opstel wil ik *legitimiteit* dan ook centraal stellen. Hierbij kies ik ervoor deze dimensie vanuit een economisch perspectief te benaderen. Legitimiteit van overheden hangt namelijk nauw samen met economische activiteit en belastingheffing.

'No taxation without representation'

Vaak wordt erop gewezen dat de vorming van Europese staten nauw verbonden was met oorlog. Om oorlogvoering te financieren moest belasting worden geheven. Hiertoe werden fiscale bureaucratieën in het leven geroepen, die zich ontwikkelden tot volwassen staatsinstellingen. Democratisering volgde omdat burgers inspraak eisten in ruil voor het betalen van belasting. Maar de vergelijking tussen staatsvorming in het vroegmoderne Europa en hedendaagse problemen in 'fragiele staten' kan niet zomaar worden gemaakt.¹ Ten *eerste* zijn de hedendaagse oorlogen waar we over spreken bijna altijd *burgeroorlogen* en geen oorlogen

tijden gaan als het ware een overeenkomst aan. Denkers als Rousseau, Hobbes en Locke noemden dit een 'sociaal contract'.² De burger geeft zijn recht op geweldgebruik op in ruil voor bescherming door de overheid. Om deze bescherming mogelijk te maken betalen burgers belasting, wat leidt tot clause twee van het sociale contract: het betalen van belasting in ruil voor dienstverlening door de staat. Hoe meer wordt betaald, hoe meer diensten men terugverlangt: veiligheid en wetshandhaving, maar ook onderwijs, infrastructuur en gezondheidszorg. En daarnaast vragen de burgers nog iets anders, namelijk inspraak in hoe hun belastinggeld wordt besteed. Daarom was de slogan van de Amerikaanse revolutie 'no taxation without representation'.

Een endogeen proces van staatsvorming en democratisering hangt dus niet alleen nauw samen met een *geweldsmonopolie*, maar ook met *belastingheffing*. Een geweldsmonopolie kan in theorie nog wel geleverd worden door een (nog grotere) vredesmacht, of door het overmaken van grote sommen geld aan de ontvangende regering, zodat die een eigen leger kan opbouwen. Maar dit leidt niet tot een legitieme regering, gebaseerd op een sociaal contract. Een overheid die wordt

In Afghanistan verkiezen veel donoren samenwerking met NGO's buiten de staat om

tussen landen. De gevolgen van deze burgeroorlogen zijn in veel opzichten het tegenovergestelde van staatsopbouw: zij vernietigen de nationale economie, veroorzaken een vlucht van de middenklasse, verdelen de natie in concurrerende identiteitsgroepen en leiden tot de ineenstorting van staatsinstellingen en het vermogen belasting te heffen.

Tweede verschil is het *grensoverschrijdend karakter* van hedendaagse burgeroorlogen. De zoektocht van rijke landen naar natuurlijke hulpbronnen, de oorlog tegen het terrorisme, de internationale arbeidsverdeling, handelsbarrières, mondiale prijsschokken, transnationale criminele netwerken: alle zijn van invloed op ontstaan en verloop van burgeroorlogen. Omdat externe factoren een belangrijke rol spelen in hedendaagse oorlogen, is het waarschijnlijk dat externe betrokkenheid ook nodig is bij hun beëindiging. Al was het maar uit eigenbelang: de gevolgen van deze oorlogen worden over de hele wereld gevoeld in de vorm van vluchtelingenstromen, handelsschokken en zelfs terroristische aanvallen. Niets doen is dus géén optie. Wat kan dan wél worden gedaan in deze complexe omstandigheden?

Hoewel dus niet alle lessen uit het verleden zomaar van toepassing zijn, valt uit onze eigen geschiedenis zeker wat te leren. Als die iets laat zien, is het dat staatsvorming meer is dan het bouwen van instituties. Het gaat over de relatie tussen staat en burger. Het is de burger die de staat zijn autoriteit verleent. Beide par-

gefinancierd uit hulp gelden, en niet uit belastinggeld, is financieel immers niet afhankelijk van haar burgers. Het is een zogenoemde *renteniersstaat*.

Hulpafhankelijkheid en rentenierseconomieën

In een markteconomie zoals wij die kennen verkrijgt de overheid haar inkomsten voor een belangrijk deel uit belastingen, die worden geheven over de salarissen en winsten die voortkomen uit werk en ondernemerschap. In een rentenierseconomie komen inkomsten echter vooral voort uit zogenoemde *rents* (onverdiend inkomen) en niet uit belastingen (zie tabel 1). *Rents* komen voort uit grondstoffenrijkdom, buitenlandse hulp of uit het manipuleren van prijzen door de overheid. De overheid heeft de controle over zulke *rents* en is daarbij grotendeels onafhankelijk van de economische activiteit van haar burgers.³ Voor burgers die hun rijkdom willen vergroten, is het zaak toegang te krijgen tot deze *rents*. Dit maakt een regeringspositie een waardevol bezit. Dat is één reden waarom in grondstoffenrijke landen zoveel vaker oorlogsgeweld voortkomt: de regering is bron van rijkdom en daarmee inzet van conflicten.

Voor wie een regeringspost geen realistische optie is, is het zaak connecties op te bouwen met overheidsfunctionarissen. Deze connecties nemen meestal de vorm aan van *patronagenetwerken*. Robert Bates beschrijft hoe, in een patrimoniale logica, burgers politici beschouwen als 'agents whose job it [is] to bring

Tabel 1. Vergelijking tussen twee ideaal-typische economieën

	Markteconomie	Rentenierseconomie
Financieren van de staat	Belastingen	<i>Rents</i> : in- en uitvoerrechten, inkomsten uit grondstoffen
Begunstigden van de staat	Alle burgers	Familiaire/ etnische/ religieuze/ regionale patronagenetwerken
Belangrijkste inkomstenbronnen	Ondernemerschap en arbeid	Toegang tot <i>rents</i> , publieke sectorbanen, beschermde marktniches

* Bron: Michael Dauderstadt (Power Point presentatie).

material benefits to the local community – jobs, loans, or cash.⁴ In ruil daarvoor zijn politici verzekerd van de loyaliteit van de door hen begunstigen. In een dergelijke context kan het toepassen van neoliberaal economisch beleid, bijvoorbeeld via privatisering, tot grote problemen leiden. Sierra Leone is hiervan een schrijnend voorbeeld: het privatiseren van de diamanthandel bracht deze in particuliere handen van de bestuurlijke elite, die de inkomsten niet langer investeerde in overheidsdiensten maar in eigen zak stak en ze besteedde aan het tevreden houden van cliënten. Het gevolg was het instorten van infrastructuur, onderwijs en gezondheidszorg.⁵

Een rentenierseconomie hangt dus samen met zowel *conflict* als met *patronage*. Maar er is nog iets anders: er bestaat een negatieve correlatie met democratie. Want in een dergelijk systeem, waarin de overheid niet primair afhankelijk is van belastingheffing, ontstaat geen sociaal contract. Of in elk geval geen sociaal contract zoals wij het kennen. Patrimonialisme is immers ook een vorm van contract tussen leiders en gewone mensen, waarbij de laatsten hun loyaliteit inruilen voor bescherming en diensten. Dit type sociaal contract is echter minder transparant en is groepsgebonden. Het hangt af van clanconnecties, familiebanden of etniciteit. Verkiezingen hebben in een dergelijke context enkel als functie deze banden te bestendigen. Burgers stemmen niet op basis van een afweging van beleid, maar naar gelang het patronagenetwerk waartoe ze behoren.

Rentenierseconomieën worden vaak in verband gebracht met grondstoffenrijkdom. Punt hier is dat *hulp* een vergelijkbaar effect heeft. Toch is er een belangrijk verschil. Grondstoffen zijn eigendom van de staat, en het is de staat die de controle heeft over besteding van de inkomsten hieruit. Hulp gelden zijn echter geen eigendom van de staat. Hier zijn het de donoren die aan de touwtjes trekken. Dit leidt tot *extra legitimiteitsproblemen*. De regering is geen verantwoording schuldig aan haar burgers, maar aan buitenlandse donoren. Het overmaken van hulp gelden aan de ontvangende regering werkt *patronage* en *corruptie* in de hand en kan een obstakel vormen voor productiviteit en democratisering.

In *Afghanistan* kiezen veel grote donoren een alternatieve route, namelijk die van samenwerking met NGO's buiten de staat om. Op die manier wordt de

staat echter helemaal buitenspel gezet. Diensten die normaal gesproken aan de staat zouden toebehoren – gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur – worden door private actoren geleverd. Dit geeft de overheid geen kans de noodzakelijke capaciteiten op te bouwen en ook niet om legitimiteit bij haar burgers te verwerven. De staat wordt verder verzwakt. Dit is precies wat in Afghanistan te zien valt: het opzetten van parallelle structuren langs de staat heen, ondanks de aanwezigheid van meer dan 250.000 ambtenaren.⁶

Hoe dan wel?

Hulp leidt dus tot veel problemen en het is zaak deze zo snel mogelijk overbodig te maken. *Investering in de private sector* lijkt hiertoe de enige optie te zijn. De formele economie (vaak bijna niet bestaand in post-conflict contexten, in tegenstelling tot criminele en informele economieën, die niet door de staat kunnen worden belast) kan op die manier groeien, en daarmee de belastinginkomsten van de overheid. De middenklasse, waarvan vaak weinig over is na jaren van oorlogvoering, kan groeien, en daarmee ook haar democratisch potentieel. En er is nog een andere reden waarom de ontwikkeling van een private sector van belang is: werkgelegenheid. Werkgelegenheid is van nauwelijks te overschatten belang voor vredesopbouw, omdat alleen *betaald werk* een alternatief kan bieden voor diegenen die voor hun overleving afhankelijk zijn geraakt van oorlog en instabiliteit.⁷ De grote achilleshiel van *disarmament, demobilisation and reintegration (DDR)*-programma's is dan ook dat reïntegratie onmogelijk is wanneer er geen werk is.⁸

In dit kader is het recent verschenen WRR-rapport over de toekomst van ontwikkelings samenwerking interessant.⁹ Een van de meest ingrijpende adviezen uit dit rapport betreft een verschuiving van armoedebestrijding (door investering in gezondheidszorg en onderwijs) naar productiviteit. Dit betekent meer aandacht voor economische groei, voor de middenklasse, voor zelfredzaamheid en voor investeringen in de productieve sector (in het bijzonder de landbouw), in plaats van de sociale sectoren. Dit onderschrijft het inzicht dat echte 'ontwikkeling' alleen maar van *binnenuit* kan komen en dat hulp hiervoor zelfs een *obstakel* kan vormen. Bedrijvigheid, werkgelegenheid en het ontstaan van een middenklasse zijn dus van onschatbare waarde voor ontwikkeling, vrede, en uiteindelijk ook voor en-

dogeen gedreven democratisering. De bredere economische context waarin dit alles geschiedt, verdient echter veel meer aandacht. Welke moderniseringsstrategie kan een land het beste kiezen en welke internationale handelssomgeving is hiervoor nodig? Hoe kunnen alternatieven worden gevonden voor de papaverteelt, die genoeg opleveren om daarmee te kunnen concurreren? Hoe past een strategie in de internationale arbeidsdeling, ook gezien de moordende concurrentie uit India en China? Heeft het zin in te zetten op landbouw wanneer tegelijk handelsbarrières blijven bestaan? Onder welke omstandigheden kan het beste op industriële productie worden ingezet; welke diensten zou een land kunnen aanbieden?

Wat betekent dit voor vredesopbouwmissies?

Dergelijke macro-economische bespiegelingen lijken ons op het eerste gezicht steeds verder weg te voeren van waar dit artikel mee begon: mogelijkheden voor een Nederlandse inzet in *Afghanistan* en elders. Maar juist dit type overwegingen roept nieuwe vragen op over het Nederlandse beleid. Dé trend in vredesopbouwinterventies is: *geïntegreerd beleid*. Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie moeten samen optrekken en hun strategieën op elkaar afstemmen: de 3D-benadering, voor 'defense', 'diplomacy' en 'development', die uitgangspunt vormt voor de door minister Clinton zo geprezen 'Dutch approach' in Uruzgan. Een goede gedachte, die in de implementatie nog niet al te gemakkelijk is gebleken. Maar dat is hier niet het punt. Bovenstaande analyse vraagt namelijk om een benadering die *nog breder* is, en die ook *economisch beleid* bij interventies betreft.

Dit begint al bij de vormgeving van een vredes- en hulpmissie zelf. Grootschalige internationale aanwezigheid brengt immers veel economische activiteit mee, maar veelal niet op een manier die ontwikkeling van de lokale private sector ten goede komt. Vaak doen internationale bedrijven de wederopbouw, wat weinig werkgelegenheid en capaciteitsopbouw oplevert. Materialen voor wederopbouw, voedsel en andere benodigdheden voor militairen: alles wordt ingevoerd in plaats van lokaal ingekocht. Lokale mensen die enige opleiding hebben genoten en Engels spreken, worden ingehuurd als tolk of chauffeur tegen een salaris waar lokale werkgevers niet mee kunnen concurreren, terwijl deze mensen een belangrijke rol zouden kunnen spelen in ministeries, scholen, ziekenhuizen en lokale ondernemingen.

Daarnaast zou wederopbouw aandacht moeten besteden aan het helpen creëren van overheids capaciteit en (juridische) kaders voor het voeren van macro-economisch beleid. Actief beleid is immers nodig, gericht op het stimuleren van ondernemerschap en werkgelegenheid. Is het niet vreemd dat, terwijl westerse landen tijdens een crisis op grote schaal in de eigen economie

interveniëren, van post-conflictlanden, die bij uitstek in crisis verkeren, wordt verwacht dat zij meteen overschakelen op een neoliberaal beleid, waarbij de overheid nauwelijks een rol speelt?¹⁰

Conclusie

Is het co-opteren van krijgsheren en andere patrimoniale leiders het enige wat je kunt doen in landen als Afghanistan? Niet wanneer we streven naar een meer legitieme overheid aldaar. Het plomperverloren organiseren van verkiezingen helpt niet. Wél is ontwikkeling nodig van de economie en daarmee een groei van de belastinginkomsten. Dit gaat verder dan kleinschalige wederopbouwprojecten; het heeft te maken met macro-economisch beleid. Als Nederland een zinvolle bijdrage wil leveren aan ontwikkeling en staatsvorming in Afghanistan en elders, dan zou het zich hier veel meer rekenschap van moeten geven. Maar economische activiteit kan toch niet zonder veiligheid? Inderdaad blijft het bieden van veiligheid van heel groot belang. Maar om op de langere termijn in een situatie te geraken waarbij veiligheid en stabiliteit niet langer afhankelijk zijn van grootschalige internationale hulp, is het vroegtijdig stimuleren van de lokale private sector noodzakelijk. Alleen dan kan een einde komen aan hulpafhankelijkheid, alleen dan kan strijders een alternatief bestaan worden geboden en alleen dan kan een endogene democratische dynamiek ontstaan.

Noten

- 1 W. Verkoren, 'Appels en peren', in: *Socialisme en Democratie* 66 (9).
- 2 J.J. Rousseau, *The Social Contract or Principles of Political Right*, 2009 [1762] (via: www.constitution.org/ijjr/socon.htm, accessed on 15 december 2009).
- 3 M. Dauderstädt & A. Schildberg (red.), *Dead Ends of Transition: Rentier Economies and Protectorates*, Frankfurt/Main: Campus, 2006.
- 4 R.H. Bates, *When Things Fell Apart: State Failure in Late Century Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, blz. 38.
- 5 W. Reno, 'Political Networks in a Failing State: The Roots and Future of Violent Conflict in Sierra Leone', in: *International Politik und Gesellschaft*, 2/2003.
- 6 Bron: Bertine Kamphuis (Power Point presentatie).
- 7 G. Junne & W. Verkoren (red.), *Postconflict Development: Meeting New Challenges*, Boulder: Lynne Rienner, 2005.
- 8 R. Willems, W. Verkoren, M. Derks, J. Kleingeld, G. Frerks & H. Rouw, 'Security Promotion in Fragile States: Can Local Meet National?', *Peace Security and Development Network publication no. 30*.
- 9 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Den Haag: WRR, 2010.
- 10 G. Del Castillo, *Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

Dr Willemijn Verkoren is universitair docent bij het Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse en Management (CICAM) van de Radboud Universiteit Nijmegen. Dank gaat uit naar prof. Gerd Junne voor zijn nuttige commentaar op een eerdere versie van dit artikel.