

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Fragiele staten: *quick fix* of langdurige betrokkenheid?

De complexiteit van operaties in fragiele staten, de lange adem die de inzet vergt en de geringe kans op succes hebben de vraag opgeroepen of niet kan worden volstaan met een snelle militaire ingreep om zo'n gebied te stabiliseren. Maar alleen de opbouw van instituties van goed bestuur kan de oorzaken van fragiliteit wegnemen en de vooruitgang die militair geboekt is vasthouden.

.....
 door *Christa Meindersma*

De auteur werkte onder meer voor de Verenigde Naties (1994-2005) en is adjunct-directeur bij het The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS).

BIJNA EEN MILJARD MENSEN LEVEN in fragiele staten: staten die niet in staat of bereid zijn om essentiële overheidstaken te vervullen en de bevolking in haar eerste levensbehoeften te voorzien. Fragiele staten of gebieden kunnen geëxploiteerd worden door terroristische of criminele groeperingen (zogenaamde *black holes*) of ten prooi vallen aan sterke staten die een uitbreiding van hun invloedssfeer nastreven.¹ Ook kunnen fragiele staten een destabiliserende werking hebben door het veroorzaken van vluchtelingen- of migratiestromen.² Voor Nederland zijn fragiele staten een beleidsprioriteit omdat een derde van de mensen die in extreme armoede leven, zich in deze staten bevinden, omdat in deze landen de Millenniumdoelen het moeilijkst te bereiken zijn en omdat de mensenrechten er vaak op grote schaal worden geschonden.³ Als fragiele staten, door hun zwakte en hun niet-functionerend staatsbestel, een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid, staan zij ook hoog op de internationale agenda. Dit bepaalt in eerste instantie de VN-Veiligheidsraad.

Momenteel hebben 35 landen 'alarmfase rood' gekregen op de zogenaamde *failed states index*; nog eens 92 landen verkeren in de waarschu-

wingsfase.⁴ Uit de lijst blijkt dat fragiliteit zich niet tot individuele staten beperkt maar grensoverschrijdend is. Daarom is het beter te spreken van fragiele regio's. Het meest prangende voorbeeld hiervan is het Pathaanse stamengebied op de grens tussen Afghanistan en Pakistan, waar noch Afghanistan noch Pakistan effectief gezag uitoefenen. Vanuit deze gebieden opereren Al Qaida, verschillende Taliban-groepen, milities en drugs-criminelen met destabiliserende gevolgen voor beide landen en de regio.

Er is sprake van een zone van instabiliteit die zich uitstrekt van Midden-Amerika, via Noord- en Midden-Afrika, naar delen van Azië

Andere voorbeelden zijn de hoorn van Afrika, het Grote Merengebied in Midden-Afrika, en de zeeën rond Somalië en de Golf van Aden. In feite is er sprake van een zone van instabiliteit die zich uitstrekt van Midden-Amerika, via Noord- en Midden-Afrika, naar delen van Azië.

Langs grotendeels dezelfde lijnen verdeelt Thomas Barnett de

wereld in een functionerende kern (*functioning core*) van ongeveer twee derde en een niet-geïntegreerde zone (*non-integrating gap*) van een derde van de wereld. Landen in de niet-geïntegreerde zone gaan niet mee (zijn niet verbonden) in de globale vooruitgang. In deze zone hebben zich de afgelopen jaren alle conflicten voorgedaan.⁵ Om instabiliteit te voorkomen is het volgens hem nodig de gebieden die achterblijven aan te laten sluiten bij het zich verder ontwikkelende deel van de wereld.

Juist de combinatie van de verschillende trends en de onderliggende factoren levert gebieden op waar de kans op conflicten en instabiliteit het grootst is (*multiple stress zones*). In diezelfde gebieden waar staten zwak zijn of zich buiten de wereldorde plaatsen, vindt in de nabije toekomst de grootste bevolkingstoename plaats.⁶ In deze gebieden is de kans op radicalisering en verdergaande instabiliteit het grootst.⁷ De Amerikaanse inlichtingendienst NIC voorziet in het rapport *Global trends 2025* een 'arc of instability' van landen met veel jongeren, een sterk groeiende bevolking (*youth bulges*), zonder veel uitzicht op werk of ontplooiing.⁸ In veel van deze gebieden bevinden zich ook natuurlijke hulpbronnen die van essentieel belang zijn voor de wereldeconomie.

INGRIJPEN IN FRAGIELE STATEN: DE COMPREHENSIVE APPROACH

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het Nederlandse beleid ten aanzien van fragiele staten? Ingrijpen in een fragiele staat is geen automatisme, en ook niet automatisch de beste oplossing. In de internationale prak-

tijk wordt er tot ingrijpen besloten als de situatie een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid en raakt aan de vitale belangen van een of meerdere grote landen. Dat is de harde praktijk. Officieel heet het dat er een oordeel door de VN-Veiligheidsraad moet worden gegeven of de situatie een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid. In de meeste gevallen hebben we dan al te maken met conflictsituaties en wordt deze beslissing ook door de VN-Veiligheidsraad genomen. Daarnaast interveniëren staten op grond van artikel 51 van het VN-Handvest (Afghanistan) of zonder autorisatie van de VN (Irak, Kosovo).

Dit zijn vaak ad-hocbeslissingen, afhankelijk van hoe de politieke pet van de P5 (de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad) staat, en gericht op individuele landen. Er vindt op international niveau geen strategische besluitvorming plaats op basis van de ontwikkelingen zoals eerder geschetst. Het gevolg is dat er in bepaalde fragiele regio's een veelheid van multinationale interventies plaatsvindt door verschillende actoren die geen strategisch doel hebben en ook niet operationeel op elkaar afgestemd zijn. De veelheid aan missies (VN, EU, Afrikaanse Unie) in Soedan en buurlanden Chad, de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR) en de Democratische Republiek Congo (DRC) is hier een goed voorbeeld van. Aan de andere kant ontstaan 'missiewezen': fragiele staten waar de internationale gemeenschap niet bereid is (militair) in te grijpen, vaak omdat de situatie geen directe implicaties heeft voor de nationale belangen. Zimbabwe en Birma zijn hier voorbeelden van.

Sinds de jaren negentig is het aantal multinationale interventies in fragiele staten sterk gegroeid. In 2008 waren bijna 200.000 burgers en militairen in stabilisatie- en vredesoperaties actief, waarvan bijna 80.000 VN- en 65.000 NAVO-troepen.⁹ De VS levert de meeste troepen aan VN-gemandateerde (maar niet geleide) operaties. Voor de VS zijn stabilisatiemissies een kerntaak.

Ook de Nederlandse krijgsmacht is speciaal ingericht voor expeditie-onaire taken in het hogere geweldsspectrum. Of Nederland besluit tot deelname aan een interventie in een fragiele staat, en hoe, wordt in de praktijk bepaald door bondgenootschappelijke overwegingen (VS, NAVO), de grondwettelijke bepaling de internationale rechtsorde te bevorderen (mensenrechten), en internationale handelsbelangen (het beveiligen van handelsroutes). In het fragielestatenbeleid staan *human security*, het opbouwen van een legitieme en capabele staat en ontwikkeling voorop. Nederland zet zich momenteel in international of bilateraal verband in negen fragiele staten.¹⁰ De Nederlandse inzet loopt uiteen van grootschalige deelname aan *counter-insurgency*-operaties (Afghanistan) tot advisering over de hervorming van de veiligheidssector in een land als Burundi.

De complexiteit van de fragiele regio's waar ingegrepen wordt is groot. Vaak vindt er een veelheid aan verweven conflicten plaats of worden wetteloze gebieden gebruikt door een scala aan niet-statelijke criminele of terroristische actoren, die verschillende doelen nastreven in wisselende allianties. We hebben te maken met groepen die geworteld zijn in tribale structuren, maar op hetzelfde moment via het internet op de meest geavanceerde manieren communiceren en rekruteren; met groeperingen die geen eenduidige commandostructuur en hoofdkwartier hebben maar zich als een virus aanpassen aan veranderende omstandigheden; groepen die zich aan wet noch afspraak houden en die geen middel schuwen om angst en terreur te zaaien onder de burgerbevolking; groepen die geen angst hebben gedood te worden en opereren en rekruteren vanuit veilige havens in buurlanden. In feite spelen naast staten steeds meer niet-statelijke actoren een rol op het wereldtoneel.

Met de complexiteit van de omgeving neemt de complexiteit van de operaties in fragiele staten toe. Mandaten van huidige VN-operaties beslaan een veelheid aan taken, van *counter-insurgency* en het ontwapenen van rebellen tot het opbouwen en in sommige gevallen besturen van een staat. Deze complexiteit vereist een grotere flexibiliteit van uitgezonden militairen en onderstreept het belang van samenwerking tussen civiele en militaire actoren. Complexe operaties, onduidelijke mandaten en optreden in fluïde situaties in het hoogste geweldsspectrum brengen grotere risico's met zich mee voor uitgezonden militairen en burgers. Westerse landen zijn terughoudend met het leveren van troepen aan VN-geleide missies, omdat de VN slechts beschikt over een beperkte militaire structuur en inlichtingencapaciteit, en niet in staat is in de hogere delen van het geweldsspectrum op te treden. Als de risico's toenemen, worden nationale belangen en beperkingen belangrijker in de afweging om troepen of burgers te leveren.¹¹

Meer taken en betrokkenheid van meer actoren in een minder stabiele en fluïde omgeving vraagt om een betere afstemming tussen actoren. Aan de militaire kant is het besef gegroeid dat fragiliteit niet met alleen maar militaire middelen te bestrijden is en dat duurzame vrede en stabiliteit tevens een diplomatieke en civiele inzet vereist. De *comprehensive approach* is een *buzzword* in militaire kringen en het begrip 3D (*development, diplomacy, defense*; de Nederlandse variant van de *comprehensive approach*) is niet meer uit het Haagse politieke jargon rond fragiele staten weg te denken. In de praktijk blijkt het implementeren van een geïntegreerde benadering echter veel lastiger, zowel op nationaal als op internationaal niveau. Verschillen in visie en strategie, botsing van culturen en werkwijzen (korte versus lange termijn, veiligheid/stabiliteit versus ontwikkeling), en

gebrek aan wederzijds vertrouwen spelen hierbij een rol. In de praktijk is coördinatie en samenwerking afhankelijk van informele persoonlijke contacten, ook wel omschreven als ‘beer-con’ en ‘hand-con’.

Op het internationale vlak zijn de VN, de EU, de NAVO en in Afrika de AU de belangrijkste 3D-spelers. De VN is verantwoordelijk voor het uitvoeren van militaire missies in het lagere geweldsspectrum (Department of

Veel VN-organisaties zijn in een fragiele staat actief zonder eenduidig leiderschap en gezamenlijke strategie

Peacekeeping Operations; DPKO) en belangrijke civiele taken (VN-organisaties). In de praktijk zijn er veel VN-organisaties in een fragiele staat actief zonder eenduidig leiderschap en gezamenlijke strategie. In Afghanistan zijn bijvoorbeeld achttien VN-organisaties actief. De

specifiek voor Afghanistan opgerichte politieke VN-missie, de UN Assistance Mission for Afghanistan (UNAMA), heeft formeel een coördinerende taak, al komt daar in de praktijk weinig van terecht.

Militaire operaties in het hogere geweldsspectrum worden veelal uitbesteed aan derden, vooral aan de NAVO, of uitgevoerd door een *coalition of the willing*. De NAVO zal vooral optreden in VN-gemandateerde operaties in een fragiele staat die een bedreiging vormt voor het Euro-Atlantisch gebied. Ondanks het feit dat de NAVO een geïntegreerde commandostructuur heeft, zie je op tactisch-operationeel niveau een grote mate van versnippering. Zo stellen troepen leverende landen hun eigen prioriteiten en beperkingen (*caveats*) en geven hun eigen invulling aan de Provincial Reconstruction Teams (PRTs). De *caveats* komen voort uit het feit dat dit soort operaties vaak zwaar politiek belanden is en derhalve politici extra beperkingen stellen aan het militaire optreden om de politieke risico's in het thuisland te beperken. Dat levert een ware lappendeken aan beperkingen en *red cards* op. De EU speelt de laatste jaren een actievere maar getalmatig bescheiden rol in fragiele staten door militaire of civiele inzet, met name op het gebied van politiek en justitie. Daarnaast, en niet altijd intern gecoördineerd, is de Europese Commissie actief op het terrein van ontwikkeling en wederopbouw.

Niet alleen intern maar ook tussen de organisaties verloopt de samenwerking moeizaam. Planning van inzet en operaties verloopt grotendeels gescheiden en er is geen eenduidig leiderschap van inzet in een fragiele staat. De NAVO heeft geen zeggenschap over civiele middelen die het nodig heeft om wat er militair bereikt is te bestendigen. Nu bijvoorbeeld de bevolking in het zuiden van Afghanistan haar loyaliteit begint te verplaatsen naar de ISAF, is het van groot belang dat de opbouw van Afghaanse insti-

tuties waar de bevolking vertrouwen in kan stellen, van de grond komt. Als *good governance* achterblijft op de militaire ontwikkelingen dreigt het gevaar dat er als de buitenlandse troepenmacht vertrekt, geen duurzaam lokaal alternatief is opgebouwd. Onlangs nog zei de secretaris-generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer: ‘The basic problem in Afghanistan is not too much Taliban; it’s too little good governance. Afghans need a go-

vernment that deserves their loyalty and trust; when they have it, the oxygen will be sucked away from the insurgency.’¹²

*Samenwerking in het veld
tussen de EU en de NAVO
wordt geblokkeerd op politieke
gronden*

Samenwerking tussen de EU en de NAVO, ook in het veld, wordt geblokkeerd op politieke gronden: de kwestie-Cyprus staat voor Tur-

kije — een NAVO- maar geen EU-lid — structurele samenwerking in de weg, en Frankrijk lag tot voor kort dwars om redenen die te maken hebben met de rolverdeling tussen de EU en de NAVO. Dit heeft tot gevolg dat Europese politieke aangelegenheden effectieve samenwerking in het veld tussen de EU en de NAVO, bijvoorbeeld in het kader van politietraining en opbouw van het Afghaanse leger, in de weg staan. Daarnaast zijn ngo’s vaak terughoudend in hun contacten met militairen. Zij willen hun humanitaire operaties niet in gevaar brengen en zijn het soms structureel oneens met het doel van de militaire inzet waar het *counterterrorism*- of *counter-insurgency*-operaties betreft.¹³

Hoe staat het met de 3D-benadering in Nederland? De Amerikaanse felicitaties aan het adres van minister Verhagen op de Afghanistan-top in Den Haag waren niet slechts *window dressing* voor een geslaagde conferentie. De VS kijkt met enige afgunst naar de activiteit van 24 ngo’s en de opening van een VN-kantoor in Uruzgan, terwijl in veel gebieden waar Amerikaanse PRTs actief zijn vooral de hulporganisatie van de Amerikaanse regering USAID wederopbouw werkzaamheden verricht. Alom wordt nu ook wel aangenomen dat het geringe aantal slachtoffers aan Nederlandse zijde niet alleen een kwestie van geluk, maar ook van wijsheid is. Daarentegen valt er in de voorbereidingsfase in Den Haag nog wel het een en ander te verbeteren. Zo zouden alle relevante spelers eerder — dat wil zeggen vanaf het pril- le begin van het *overwegen* van een uitzending — in de voorbereiding van de Haagse besluitvorming betrokken moeten worden om een gezamenlijke analyse en een samenhangende aanpak te formuleren. Ook zou de professionele uitzendbare civiele capaciteit opgebouwd moeten worden.¹⁴ Het toevoegen van een paar tribale en ontwikkelings-samenwerkingsadviseurs aan een PRT belichaamt nog geen geïntegreerde benadering.

De internationale gemeenschap heeft miljarden gependeed om fragiele staten uit de fragiliteit te trekken. Voor een groot deel heeft deze inzet geen succes gehad. Hoe moet het dan wel? Er is geen *one-size-fits-all*-oplossing.¹⁵ Wel kunnen er lessen uit eerdere interventies worden getrokken. Ashraf Ghani, voormalig minister van Financiën van Afghanistan, bepleit een *sovereignty strategy*, een langetermijnstrategie voor het opbouwen van staten die tot stand komt door de gezamenlijke formulering van de spelregels en gestoeld op synergie tussen externe en lokale actoren.¹⁶ Vanuit mijn ervaring in fragiele staten ben ik het hiermee eens: de internationale gemeenschap moet met de lokale bevolking een plan maken met realistische doelen op de korte en middellange termijn en prioriteiten (durven) stellen.¹⁷ Eerste prioriteit is de opbouw van een rechtsstaat die onmiddellijk een stukje orde en veiligheid brengt (*rule-of-law*), gevolgd door het opstarten van de economie. Mensen hebben veiligheid en een baan nodig om hun leven weer op te pakken. Dat geeft de bevolking vertrouwen, zodat ze weer hoop in de toekomst krijgen.¹⁸

De complexiteit van de huidige operaties, de lange adem die inzet in fragiele staten vergt en de geringe kans op succes hebben de vraag opgevoerd of we niet kunnen volstaan met een snelle militaire ingreep om een fragiel gebied te stabiliseren. Voorstanders van deze *quick fix*-benadering beweren dat we ons niet moeten bezighouden met staatsopbouw, wederopbouw of mensenrechten. Dat zijn zaken van het betreffende land. Zij pleiten ervoor door middel van het sluiten van *deals* met en het bewapenen van aanwezige machtsstructuren — *warlords*, milities en drugsbaronnen — op korte termijn een stukje veiligheid te bewerkstelligen. Dit lijkt op het eerste gezicht een aantrekkelijke strategie. De vraag is echter wat voor situatie je achterlaat en hoe stabiel die op termijn is. Het opbouwen van instituties (*good governance*) is de enige manier om de oorzaken van fragiliteit weg te nemen en de vooruitgang die militair geboekt is vast te houden. Met de nieuwe strategie van president Obama in Pakistan en Afghanistan lijken de aanhangers van de *quick fix* vooralsnog aan het kortste eind te trekken. Of deze strategie werkt zal in de praktijk afhangen van de samenwerking tussen de belangrijkste actoren. Als die samenwerking er niet komt, moeten we pessimistisch zijn.

Noten

- 1 *Fragiele staten en internationale veiligheid*. Den Haag: HCSS, 2008.
- 2 *Risicostatens in een veranderende wereld*. Den Haag: HCSS, 2008.
- 3 *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse in-*

zet 2008-2011. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, november 2008.

- 4 Deze index wordt opgesteld aan de hand van sociale, economische en politieke indicatoren. Zie www.fundforpeace.org.
- 5 Thomas P.M. Barnett, *Blueprint for action*. New York, NY: Putnam, 2005.

- 6 *Broedplaatsen van geweld. Demografische uitdagingen en internationale veiligheid*. Den Haag: HCSS, 2008.
- 7 *Radicalisering*. Den Haag: HCSS, 2008.
- 8 National Intelligence Council, *Global trends 2025. A transformed world*. NIC, 2008.
- 9 *Annual review of global peace operations 2009*. Center on International Cooperation, 2009.
- 10 Afghanistan, Burundi, Colombia, Congo, Guatemala, Kosovo, Pakistan, de bezette Palestijnse gebieden en Soedan.
- 11 Fragiele staten en internationale veiligheid, pp. 8-18.
- 12 Jaap de Hoop Scheffer, 'Afghanistan: We can do better', *The Washington Post*, 18 januari 2009.
- 13 C.F. Meindersma, *A comprehensive approach to peacebuilding*. Brill Publications (in voorbereiding).
- 14 *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak*. Adviesraad Internationale Vraagstukken, advies nr. 64, maart 2009.
- 15 Ibidem.
- 16 Ashraf Ghani en Clare Lockhart, *Fixing failed states. A framework for rebuilding a fractured world*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- 17 Zie ook Tjitske Lingsma, 'Lessen voor de opbouw van verwoeste oorlogslanden', *Het Financieele Dagblad*, 11 februari 2009.
- 18 Daan Everts, geciteerd in Lingsma 2009.