

Militaire interventies en staatsvorming

Een onderzoek naar de Nederlandse inzet in Bosnië-Herzegovina en
Afghanistan

12 juni 2009

Stijn van Hooff

Masterthesis 'Internationale betrekkingen in historisch perspectief'

Begeleidster: Dr. I.G.B.M. Duyvesteyn

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Hoofdstuk 1. Nederlandse militaire interventiepraktijk 1945-2005	5
1.1 Inleiding	5
1.2 1945-1991. Zekerheid in een stabiele wereld	6
1.3 1991-1999. Optimisme en desillusie	8
1.4 1999-2005. Nieuwe oorlogen; nieuwe onzekerheden	12
1.5 Conclusie	15
Hoofdstuk 2. Staatsvorming	18
2.1 Inleiding	18
2.2 Staatsvorming in Europa	19
2.3 Staatsinrichting in Europa	28
2.4 Karakteristieken van een staat	33
2.5 Militaire interventies en staatsvorming: de discussie	35
2.6 Conclusie	40
Hoofdstuk 3. Bosnië-Herzegovina 1995-2004 en Afghanistan 2001-2005	42
3.1 Inleiding	42
3.2 Bosnië	42
3.3 Afghanistan	58
3.4 Conclusie	72
Hoofdstuk 4. Analyse: Theorie vs. Praktijk	74
4.1 Inleiding	74
4.2 Theorie en praktijk: veiligheid, instituties en economie	74
4.3 Theorie en praktijk: non-interventie?	81
4.4 Conclusie	84
Conclusie	86
Literatuurlijst	89
Primaire bronnen	89
Secundaire literatuur	92

Voorwoord

De discussie in Nederland over de inzet van de Nederlandse krijgsmacht richt zich thans veelal op de vraag hoe complexe crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland deelneemt dienen te worden ingevuld. De Nederlandse regering hanteert daarvoor het zogenaamde 3D-model, naar het Engelse ‘Diplomacy, Defense en Development’. Men spreekt overigens ook wel van de ‘geïntegreerde aanpak’, in het Engels de ‘comprehensive approach’. Recentelijk heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) een advies gepubliceerd waarin het 3D-model nader is onderzocht.¹

Naar aanleiding van mijn stage bij de AIV in 2008, waarbij ik ook bij het 3D-advies was betrokken, ben ik geïnteresseerd geraakt in de complexe praktijk van crisisbeheersingsoperaties en de wetenschappelijke discussies daarover. Daarom heb ik er voor gekozen mijn thesis voor de Master ‘Internationale Betrekkingen in historisch perspectief’ te wijden aan dit onderwerp van onderzoek.

De afgelopen jaren kenmerken crisisbeheersingsoperaties zich vooral door een veelheid aan doelen, waarachter vele beweegredenen schuilen. Een van deze doelen is het opbouwen van een staat. Dit blijkt ook uit de motivatie van de Nederlandse regering bij besluit tot deelname aan dergelijke interventies. Zo sprak de Nederlandse regering in relatie tot de *Implementation Force* (IFOR) in Bosnië-Herzegovina (Bosnië) van ‘het opzetten van de nieuwe constitutionele instellingen van Bosnië [en] het houden van verkiezingen en wederopbouw’.² Dergelijke motieven speelden ook een rol bij deelname aan de *Stabilization Force* (SFOR), de opvolger van IFOR.³ Ook bij de meest recente operatie van de Nederlandse krijgsmacht, de inzet bij de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan, zijn staatshervorming en –opbouw van essentieel belang.⁴

In een recent evaluatierapport werd behoorlijk negatief geoordeeld over de inzet van vredestroepen en de daarbij gestelde doelen van staatshervorming en -opbouw.⁵ Zo werd er gesteld dat ‘peacekeeping is not a substitute for an effective political process’.⁶ Tevens werden er vraagtekens gezet bij ‘the ability of peacekeeping providers to deploy suitable civilians rapidly to oversee the political aspects of missions or contribute to key statebuilding functions’.⁷

Het doel van staatshervorming en -opbouw bij militaire interventies waaraan Nederland deelnam zal in dit onderzoek centraal staan. Daarbij wordt er uitgegaan van de volgende hypothese: met behulp van een militaire interventie (middel/aanpak) tracht de Nederlandse regering (actor) de werkelijkheid vorm te geven; het wensbeeld (theorie van functionerende staat [zoals wij die zelf/in het Westen kennen]) strookt echter vaak niet met de werkelijkheid (praktijk van falende staat). Dit leidt tot een probleem, namelijk een botsing tussen theorie en praktijk. Hieruit kan de volgende hoofdvraag worden afgeleid: ‘In hoeverre heeft Nederland met behulp van militaire interventies in de periode 1995-2005 bijgedragen aan staatsopbouw?’. Om dit helder te krijgen zal eerst een aantal deelvragen worden behandeld.

Ten eerste, zal de geschiedenis van de interventiepraktijk, en in het bijzonder die van de Nederlandse krijgsmacht, worden onderzocht. Daarbij luidt de vraag: ‘Hoe heeft de

¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak*, advies nr. 64 (Den Haag, maart 2009).

² Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK), vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 137, 9 december 1995, p. 11.

³ TK, vergaderjaar 1996-1997, 22 181, nr. 174, 16 december 1996, p. 1.

⁴ TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 925, nr. 193, 22 december 2005, p. 3, 6.

⁵ Dr. Bruce D. Jones e.a. ed., *Annual Review of Global Peace Operations 2009*, Center on International Cooperation (Lynne Rienner Publishers; Boulder 2009).

⁶ Jones e.a. ed., *Annual Review of Global Peace Operations 2009*, 1.

⁷ Ibidem, 3.

Nederlandse militaire interventiepraktijk zich in de periode 1945-2005 ontwikkeld?'. Met die vraag kan een historisch kader worden neergezet. Daarbij is er vooral aandacht voor de motieven en doelen die bij deelname aan militaire interventies een rol spelen.

Ten tweede, zal de achtergrond van de staatshervorming- en opbouw worden geanalyseerd. Wanneer de Nederlandse regering namelijk besluit dat een militaire interventie als doel heeft een bepaalde staat of regio te hervormen, betekent dit dat er een beeld bestaat over hoe een dergelijke staat er uit zou moeten zien. Het lijkt logisch dat een dergelijk beeld vooral berust op een positief oordeel over de eigen staatsinrichting. Deze staatsinrichting kan tot voorbeeld dienen voor de plek waar wordt geïntervenieerd. Concrete voorbeelden van een dergelijke staatsinvulling zijn een statelijk geweldsmonopolie, een constitutionele rechtsorde en een democratisch politiek proces. De deelvraag in dit deel van het onderzoek is als volgt: 'Op welke manier heeft het Europese staatsvormingsproces zich voltrokken en welke implicaties zou dat moeten hebben voor staatsopbouw door militaire interventies?'

In het derde deel van dit onderzoek zal de praktijk van de militaire interventies aan bod komen. De nadruk ligt op twee casussen. Ten eerste, de Nederlandse inzet bij de IFOR-missie (1995-1996) en SFOR-missie (1996-2004) in Bosnië. Ten tweede, de Nederlandse inzet bij de ISAF-missie (2002-heden) in Afghanistan. Deze laatste missie is nog steeds volop gaande en diensgevolge zal deze casus moeten worden afgebakend. Ik zal mij beperken tot de periode eind 2001, toen de oorlog in Afghanistan begon, tot aan eind 2005, toen het nieuwe parlement van Afghanistan zitting nam. De deelvraag die hier centraal staat, luidt: 'In welke mate heeft de Nederlandse regering door deelname aan de missies IFOR, SFOR en ISAF in Bosnië-Herzegovina en Afghanistan staatsvorming weten te bewerkstelligen?'

In het laatste deel zal een analyse plaatsvinden, waarbij er een vergelijking zal worden gemaakt tussen Bosnië en Afghanistan. Het gaat er in dit laatste hoofdstuk om de (vermeende) botsing tussen de theorie en de praktijk nog eens nader te onderzoeken. Daarbij wordt de vraag gesteld: 'In hoeverre levert een vergelijking tussen de casestudies Bosnië en Afghanistan nieuwe inzichten op voor de praktijk over staatsvorming door militaire interventies?'. Tot slot zal in de conclusie de hoofdvraag worden beantwoord.

Hoofdstuk 1. Nederlandse militaire interventiepraktijk 1945-2005

1.1 Inleiding

Het Nederlands buitenlands beleid wordt vaak omschreven als een traditie van neutraliteit, handelsbelangen en een flinke dosis moralisme en idealisme. In zijn boek, die de veelzeggende titel ‘Neutraliteit & Vrijhandel’ draagt, bevestigt de Nederlandse historicus Duco Hellema deze traditie.⁸ Het moralisme en idealisme komen tot uitdrukking in een beleid waarin de bevordering van mensenrechten en de internationale rechtsorde een belangrijke positie innemen. Voor een klein land als Nederland, dat in gebreke blijft bij ‘hard power’, is dit ook een ideaal terrein om op in te zetten. De veronderstelde neutraliteit heeft de Nederlandse regering echter niet belet om in toenemende mate de Nederlandse krijgsmacht in te zetten. Thans neemt Nederland, hetzij in zeer uiteenlopende mate, deel aan tien vredesmissies, verspreid over de gehele wereld.⁹

Deze vredesmissies kunnen niet los worden gezien van de totstandkoming van de Verenigde Naties (VN) na de Tweede Wereldoorlog. Terwijl deze oorlog op het Europese en Aziatische continent nog in alle hevigheid aan de gang was, werd door de grote staten in de wereld, China, de Sovjet-Unie (SU), het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Verenigde Staten (VS), besloten tot de oprichting van een universele organisatie, de Verenigde Naties. De belangrijkste uitgangspunten hiertoe werden vastgelegd in het zogenaamde VN-Handvest.¹⁰ Dit Handvest werd op 26 juni 1945 door 50 staten, waaronder Nederland, ondertekend, en trad officieel in werking vanaf 24 oktober dat jaar.

In dit Handvest werd naast het primaire doel van de VN, het waarborgen van de internationale vrede en veiligheid, het recht op zelfbeschikking, soevereiniteit en non-interventie vastgelegd. Het belangrijkste bestanddeel voor dit onderzoek is echter hoofdstuk zeven van dit Handvest. In dit hoofdstuk werd gesteld dat, indien nodig om de internationale vrede en veiligheid te bewaren, de VN over kon gaan tot het gebruik van ‘geweld’ (*use of force*).¹¹

De internationale gemeenschap heeft van dit recht meerdere malen gebruikt gemaakt. Daarbij waren het steeds de VN, die middels een resolutie van de VN-Veiligheidsraad, zorg droegen voor het mandaat en op die manier de missies sanctioneerden. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de internationale gemeenschap om verschillende redenen steeds vaker overgegaan tot interveniëren in een staat of regio. Zeker na de val van de Berlijnse Muur en het einde van de Koude Oorlog is er een grote toename geweest in zowel het aantal als de omvang van dergelijke interventies. Er zijn tal van operaties de revue gepasseerd, zoals internationale vredesoperaties, internationale gevechtsoperaties, crisisbeheersingsoperaties, waarneming, vredeshandhaving, vredesafdwinging, humanitaire interventies, *chapter-six*-operaties, *chapter six-and-a-half*-operaties, *chapter-seven*-operaties enzovoorts.¹²

In dit hoofdstuk zal het Nederlands beleid ten aanzien van deze vredesoperaties worden onderzocht. Op deze manier kan er een historisch kader worden verschaft voor het

⁸ D. Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen* (Het Spectrum; herziene editie 2001, Utrecht 1995) 9-10.

⁹ ISAF in Afghanistan, EUFOR Althea in Bosnië, WFP in Somalië, EUFOR-Tchad/RCA in Tsjaad, Bahrein NLO CTF 150 / Bahrein CIFIC, SSR / BINUB in Burundi en Mali, EUSEC in Congo, NTM-I in Irak, UNTSO/EU BAM in Israël, Syrië en Libanon en UNMIS in Soedan, www.mindef.nl, Nederlandse Ministerie van Defensie, laatst bezocht 4 december 2008.

¹⁰ *Charter of the United Nations*, <http://www.un.org/aboutun/charter/>, oorspronkelijke uitgave 1945, laatst bezocht 4 december 2008.

¹¹ *Charter of the United Nations*.

¹² Hoewel er belangrijke verschillen bestaan tussen de verschillende operaties, zal in dit onderzoek voornamelijk de begrippen ‘vredesoperatie’ en ‘militaire interventie’ worden gehanteerd, die mijns inziens de lading van het fenomeen voldoende dekken.

vervolgonderzoek over militaire interventies en staatsopbouw. Er zal dan ook vooral aandacht zijn voor motieven en doelen van deelname aan dergelijke vredesoperaties. De vraag die in dit hoofdstuk centraal zal staan is: ‘Hoe heeft de Nederlandse militaire interventiepraktijk zich in de periode 1945-2005 ontwikkeld?’.

1.2 1945-1991. Zekerheid in een stabiele wereld

Nederland stond niet te trappelen om lid te worden van de VN, blijkens de opmerkingen van toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, E.N. van Kleffens (1939-1946): ‘bezegeling van de hegemonie der groote mogendheden ten koste van de kleinere, gepaard met een ronflant [klinkend] verdrag zonder inhoud’.¹³ Zoals uit het citaat af te leiden valt was het belangrijkste bezwaar dat er voor een kleine mogendheid als Nederland weinig te halen viel in een dergelijke organisatie. Bovendien zouden eventuele sancties van de VN in strijd kunnen zijn met de Nederlandse handelsbelangen. Het uitblijven van een reëel alternatief deden de Nederlandse regering er toe besluiten om toch een handtekening onder het verdrag te zetten.¹⁴

Het buitenlands beleid was in deze eerste jaren na de oorlog sterk Atlantisch georiënteerd middels het Marshallplan (1948) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO; 1949). Deze westerse oriëntatie was vooral een voortvloeisel uit de nieuwe structuren die ontstonden na de Tweede Wereldoorlog, de Koude Oorlog (KO). De KO kenmerkte zich in een bipolaire wereldorde met aan de ene kant het communistische Oosten en aan de andere kant het kapitalistische Westen.

Daarnaast stond de kwestie Nederlands-Indië hoog op de agenda. De Nederlandse regering was vastbesloten haar koloniale gezag daar te herstellen. Deze volhardendheid leidde tot de politionele acties (juli-augustus 1947 en december 1948-januari 1949) op Java en Sumatra, militaire operaties waarbij de Nederlandse krijgsmacht werd ingezet. Deze acties leidden tot een veroordeling van de VN-Veiligheidsraad. Ook de Amerikanen keerden zich tegen het Nederlands beleid in Nederlands-Indië en dreigden zelfs met opschorting van de Marshallhulp. De internationale en Amerikaanse druk droegen bij aan het besef bij de Nederlandse regering dat de situatie onhoudbaar was geworden. In december 1949 werd de voormalige kolonie onafhankelijk.¹⁵

Ondanks de aanvankelijke bezwaren tegen de VN, nam Nederland toch deel aan de eerste vredesafdwingende operatie van de VN in Korea. De belangrijkste motivatie hierachter was het tevreden stellen van de Amerikanen; de redenering was dat door middel van een symbolische bijdrage aan de VN-macht in Korea, het bondgenootschap met de Amerikanen kon worden veiliggesteld. Deelname betekende echter niet dat men in Nederland echt geïnteresseerd was in de oorlog. Er werd dan ook geen enkele moeite gedaan om invloed uit te oefenen op de oorlogsvoering. De vredesmacht was uiteindelijk weinig succesvol en in 1953 kon er slechts een wapenstilstand worden afgekondigd.¹⁶

In 1952 trad een nieuwe minister van buitenlandse Zaken aan, J.A.M.H. Luns (1952-1971). Hoewel Luns wel degelijk kansen zag voor Nederland in de VN, zou Nederland tot aan 1979 slechts op zeer beperkte schaal deelnemen aan zes waarnemingsmissies.¹⁷ In deze periode ondernam de VN sowieso weinig vredesoperaties. Enerzijds was dit een gevolg van toenemende spanning in de Koude Oorlog. Anderzijds bestond er veel weerstand tegen dergelijke operaties bij het grote aantal nieuwe Afrikaanse staten die waren ontstaan als

¹³ Geciteerd in: D. Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel*, 120.

¹⁴ Christ Klep en Richard van Gils, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (SdU Uitgevers; herziene editie 2005, Den Haag 1999) p. 32.

¹⁵ Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel*, 137-157.

¹⁶ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 36-46.

¹⁷ UNEF-I in Egypte (1956), UNTSO in Palestina/Israel (1956-heden), UNOGIL in Libanon (1958), UNOC in Congo (1960-1963), UNYOM in Jemen (1963-1964) en UNIPOM in India en Pakistan (1965-1966), www.mindef.nl, Nederlands Ministerie van Defensie, laatst bezocht 4 december 2008.

gevolg van de dekolonisatie.¹⁸ In 1953 trad er een nieuwe secretaris-generaal aan bij de VN, Dag Hammarskjöld (1953-1961), die ambitieuze plannen had. Zo wilde hij permanente vredestroepen in het leven roepen die, indien nodig, direct door de VN konden worden ingezet. Voor dit initiatief benaderde hij ook Nederland.¹⁹

Bij Buitenlandse Zaken stond men wel positief tegenover dit voorstel. Ten eerste, omdat dit initiatief een steun zou kunnen zijn voor het Atlantisch bondgenootschap. Het bondgenootschap hoefde zich dan niet bezig te houden met problemen elders in de wereld en kon zo de volle aandacht richten op het Europese continent. Ten tweede, was het een ideale gelegenheid om het gekrenkte Nederlands imago, als gevolg van het koloniaal verleden, op te poetsen. Ten derde, had Nederland zich al lange tijd toegelegd op internationaal recht en internationale organisaties. De symboliek van steun aan het initiatief zou het prestige van Nederland kunnen verhogen. Het Ministerie van Defensie voelde er echter weinig voor, zowel vanuit personele problemen als principieel punt. Bij Defensie kon al nauwelijks worden voldaan aan de verplichtingen van de NAVO. Daarnaast werd er zwaar getwijfeld aan het nut van vredesoperaties.²⁰

In de daaropvolgende jaren werden flink wat toezeggingen gedaan door Buitenlandse Zaken aan de VN. Tegelijkertijd strooide het ministerie van Defensie zand in de raderen door steeds minder aandacht te besteden aan de VN-verplichtingen. Werkgroepen en commissies die uitzendingen moesten voorbereiden werden al weer snel opgeheven en trainingen ten behoeve van inzet in VN-verband werden teruggebracht van twee weken naar slechts één dag.²¹

Het permanente aanbod van vredestroepen zou gedurende de jaren '60 en '70 onderwerp van discussie blijven, maar tot een grootschalige uitzending kwam het tot aan 1979 nooit. De jaren '70 kenmerkte zich daarnaast door een toenemende internationale humanitaire betrokkenheid van de Nederlandse maatschappij. Dit was het product van de binnenlandse ontwikkelingen in Nederland in de jaren zestig en zeventig. Deze ontwikkelingen leidde tot een zogenaamd 'progressief idealisme' in het Nederlands buitenlands beleid.²²

In 1979 diende Zuid-Libanon zich aan. Palestijnse strijders ondernamen vanuit Libanon acties tegen Israël. Israël reageerde door Zuid-Libanon te bezetten. De VN wilde de vrede bewaren door een VN-macht te stationeren, de United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL; 1978-heden). Deze vredesmacht moest de aftocht van het Israëlische leger mogelijk maken, de vrede en stabiliteit bewaren in het gebied en uiteindelijk gezag van de Libanese overheid herstellen.²³

De toenmalige secretaris-generaal van de VN, Kurt Waldheim, verzocht Nederland om een bijdrage.²⁴ Hoewel men de risico's hoog achtte, besloot de Nederlandse regering toch tot deelname: 'nu Nederland om een bijdrage is verzocht, een zo belangrijke VN-vredesoperatie als die in de Libanon ook door Nederland daadwerkelijk behoort te worden gesteund (...) mede overwogen dat keer op keer de wens is uitgesproken dat Nederland een actieve rol dient te spelen in de VN. Het meent deze beslissing nu dan ook aan de internationale gemeenschap verplicht te zijn'.²⁵ Hieraan ging wel nog eerst een discussie tussen Buitenlandse Zaken en Defensie aan af. Buitenlandse Zaken hamerde vooral op de politieke wenselijkheid, terwijl Defensie bezwaren aan haalde van personeel, materieel, financiën en ondoorzichtigheid van de missie. Een beroep door Buitenlandse Zaken op het Nederlandse prestige gaf uiteindelijk

¹⁸ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 52-53.

¹⁹ Ibidem, 50-53.

²⁰ Ibidem, 53-57.

²¹ Ibidem, 53-68.

²² Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel*, 324-325, 343.

²³ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 69-70.

²⁴ Ibidem, 70.

²⁵ TK, vergaderjaar 1978-1979, 15 441, nr. 1, 12 januari 1979, p. 2.

de doorslag.²⁶ Dat Nederland dit niet had verwacht en er niet positief tegenover stond, blijkt uit een artikel van B.M.C. Kester, die spreekt van ‘een unieke gebeurtenis, waar niet iedereen even verheugd op reageerde’.²⁷ Het parlement en de publieke opinie roerden zich dan ook in deze eerste dagen na de besluitvorming, maar de kritiek ebde al snel weg.²⁸

‘UNIFIL stond eigenlijk voor een onuitvoerbare opdracht’, aldus Christ Klep.²⁹ De situatie op de grond leidde er namelijk toe dat de missie nauwelijks succesvol kon worden volbracht. Zo wilden de strijdende partijen de wapens niet neerleggen en geloofden zij er niet in dat de vredesmacht iets kon bewerkstelligen. Daarbij kwamen nog de gebrekkige ‘rules of engagement’. Ook op politiek niveau was er geen vooruitgang, een definitieve vredesregeling bleef uit. In juni 1982 bezetten de Israëliërs Libanon zelfs opnieuw. Dit leidde ertoe dat de Nederlandse VN-militairen slechts nog humanitaire hulp konden verlenen. Van enige vredeshandhaving was geen sprake meer.³⁰

Toch besloot de VN tot handhaving van de missie en ook de Nederlandse krijgsmacht bleef deelnemen. Belangrijkste argumenten hierbij waren de onwenselijkheid van terugtrekking, hetgeen Zuid-Libanon in een nog ellendigere staat zou laten. Hierbij werd vooral een beroep gedaan op humanitaire waarden. In 1985 werd uiteindelijk de volledige Nederlandse deelname aan de missie beëindigd, aangezien Defensie de aanwezigheid van de Nederlandse soldaten niet vond opwegen tegen de veiligheidsrisico’s.³¹

Deelname aan UNIFIL had tot gevolg dat er een herbezinning plaatsvond bij Defensie over de wijze waarop in de toekomst kon en moest worden deelgenomen aan vredesoperaties. Deze herbezinning zou met de desintegratie van het Sovjetblok in een stroomversnelling raken.

1.3 1991-1999. Optimisme en desillusie

De val van de Berlijnse Muur, de ineenstorting van de Sovjet-Unie en de ontbinding van het Warschaupact betekende een einde aan de bipolaire wereldorde. De VS bleven als enige supermacht over en de Westerse wereld was dominant in een nieuwe ordening van het internationale statensysteem. Er ontstond een wijdverbreid optimisme in de Westerse wereld die het beste kan worden uitgelegd met behulp van de these van Francis Fukuyama. Hij poneerde in 1989 zijn nu befaamde ‘end-of-history’- these, die in 1992 met zijn boek *The End of History and the Last Man* verder werd uitgewerkt.³² Volgens Fukuyama betekende het wegvallen van het communisme als geldige staatsvorm de definitieve overwinning van de liberale democratie en het kapitalisme. Op die manier was er een einde gekomen aan de geschiedenis, waarin verschillende ideologieën met bijbehorende vorm van staatsinrichting elkaar bestreden. Hoewel, om met Popper te spreken, deze these heden ten dage de toets van falsificatie niet heeft doorstaan, vond hij toen, zeker ook onder intellectuele kringen, veel weerklank.

Succesvol optreden van de VS tegen Irak in de Eerste Golfoorlog van 1990-1991, droeg ook bij aan het internationaal optimisme. In deze nieuwe internationale orde ontstond ook meer speelruimte voor de VN en zo ook voor vredesmissies. Daarnaast moest de NAVO

²⁶ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 69-73.

²⁷ B.C.M. Kester, ‘Kamelen op het Binnenhof. Beeldvorming over blauwhelmen in Libanon, 1979-1985’ in: Jan Hoffenaar, Jan van der Meulen en Rolf de Winter ed., *Confrontatie en Ontspanning. Maatschappij en krijgsmacht in de Koude Oorlog, 1966-1989* (SdU Uitgevers; Den Haag 2004) p. 169-188, aldaar 169.

²⁸ B.C.M. Kester, ‘Kamelen op het Binnenhof’, 169; Klep en van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 78.

²⁹ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 83.

³⁰ Ibidem, 83-89.

³¹ Ibidem, 89-94.

³² Francis Fukuyama, ‘The End of History?’, *The National Interest* afl. 16 (1989) p. 3-18; Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (Hamilton; Londen 1992).

na ontbinding van het Warschaupact op zoek naar een nieuwe *raison d'être*. Een welkom antwoord werd gevonden in vredesmissies.

Dit optimisme werd verwoord door de toenmalige secretaris-generaal van de VN, Boutros Boutros Ghali, in zijn rapport 'An Agenda For Peace' van 1992. Daarin stelde hij dat:

In these past months a conviction has grown, among nations large and small, that an opportunity has been regained to achieve the great objectives of the Charter - a United Nations capable of maintaining international peace and security, of securing justice and human rights and of promoting, in the words of the Charter, "social progress and better standards of life in larger freedom". This opportunity must not be squandered. The Organization must never again be crippled as it was in the era that has now passed.³³

Rond deze tijd kwamen ook de zogenaamde 'tweede-generatie-missies' in zwang. Dit betekende dat vredesoperaties meer ambitieuze doelen nastreefden en een bredere aanpak hanteerden. Dit kwam tot uitdrukking door het feit dat VN-militairen niet enkel focuste op het militaire mandaat, maar ook taken op zich namen als staatsopbouw (zowel in sociaaleconomisch, politiek, bestuurlijk als justitieel opzicht), herstel van de infrastructuur en opleiding en uitrusting van veiligheidsorganisaties. Daarbij raakten naast de vredeshandhavers steeds meer partijen betrokken, zoals ontwikkelingsorganisaties en (internationale) financiële instanties.³⁴ Achteraf merkte Hellema over deze periode op, dat er een trend waarneembaar was waarbij de doelstellingen van vredesmissies 'van het bewerkstelligen van negatieve vrede (het beëindigen van geweld) [verschoven] naar positieve vrede (het scheppen van politieke en sociale verhoudingen die geen aanleiding meer geven tot geweld)'.³⁵

Zoals Fukuyama al stelde, bleef door het wegvallen van het communisme enkel nog de democratie in combinatie met het kapitalistisch marktsysteem overeind als een plausibele vorm van staatsinrichting. 'Het scheppen van politieke en sociale verhoudingen die geen aanleiding meer geven tot geweld', oftewel staatsopbouw, gebeurde dan ook veelal op basis van het heersende Westers model.

Het optimisme als verwoord door Boutros Boutros Ghali vond in Nederland een uitdrukking in een liberaal en humanitair idealisme. Daarnaast leidde het wegvallen van de dreiging van het Oostblok tot een herbezinning over de krijgsmacht en met name over de vraag waar deze voor te gebruiken.³⁶ Ook in Nederland werd het antwoord gevonden in nieuwe humanitaire taken in de vorm van internationale vredesoperaties.³⁷ Daarbij bleef het Nederlandse buitenlandse beleid enerzijds gekenmerkt door een sterke hang naar de trans-Atlantische band. Anderzijds werd de alsmaar voortschrijdende Europese integratie steeds belangrijker. Deze twee pijlers zouden constanten blijven in het Nederlandse buitenlandse beleid, ook ten aanzien van vredesmissies. Ook de NAVO en de Europese Unie (EU) zelf trachtten steeds voornamere rollen te spelen op het gebied van vredesoperaties.

Begin jaren '90 werd door de Nederlandse regering vrij snel besloten tot deelname aan twee complexe missies. Ten eerste de missie in Cambodja,³⁸ waartoe mariniers werden

³³ Boutros Boutros Ghali, *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, A/47/277 - S/24111, 17 juni 1992.

³⁴ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 21.

³⁵ Duco Hellema en Hilde Reiding ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Boom; Amsterdam 2004) p. 178.

³⁶ Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel*, 364-365.

³⁷ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 102.

³⁸ Van februari 1992 tot maart 1992 was dit UNAMIC. Hierop volgde tot november 1993 UNTAC. Daarna kwam de missie CMAC, die tot op heden voortduurt; Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 287.

uitgezonden die voormalige strijdende partijen ontwapenden en demobiliseerden en toezagen op een goed verloop van de verkiezingen in mei 1993. Ten tweede werd besloten tot deelname aan de *United Nations Protection Force* (UNPROFOR; 1992-1995). Deze missie was door de VN met behulp van resolutie 743 in 1992 in het leven geroepen om de vrede en veiligheid in (voormalig) Joegoslavië te bewaren.³⁹

Bij de Nederlandse overheid speelden verschillende factoren een rol die leidde tot het besluit aan deelname aan UNPROFOR. Ten eerste paste UNPROFOR perfect bij de nieuw gekozen koers van Defensie. Tevens was onder invloed van het idealistisch en humanitair optimisme veel vertrouwen in de missie. Daarnaast speelden overwegingen van prestige en invloed, zowel in de VN als in voormalig Joegoslavië, een voorname rol.⁴⁰ Daar moet aan worden toegevoegd dat de Tweede Kamer ook voor een belangrijk deel verantwoordelijk was. De Tweede Kamer spoorde voortdurend aan op het sturen van (meer) manschappen.⁴¹

UNPROFOR werd een faliekante mislukking, in het bijzonder voor het Nederlandse detachement Dutchbatt-III. Dit detachement kon namelijk niet voorkomen dat in het zogenaamde 'veilige gebied' Srebrenica duizenden moslimmannen werden afgevoerd om te worden vermoord.⁴² Verschillende analytici van de oorlog in Joegoslavië bevestigen dat de missie onuitvoerbaar was; de lokale partijen trokken zich weinig aan van de VN-vredesmacht.⁴³ Daar komt bij dat de inspanningen van de internationale gemeenschap strategie, coherentie en doel misten. Christ Klep spreekt in dit verband van een 'voortmodderend scenario' en 'sukkelde UNPROFOR op de grond als een beperkte peacekeeping-missie voort'.⁴⁴ Voormalig Brits NAVO-generaal Rupert Smith stelt het nog krachtiger:

all operations in the Balkans [were] without strategies (...) whatever political purpose the forces deployed into the Balkans served, they were not supporting goals directly related to a resolution of the conflict or confrontation in question. (...) In other words, it was not intended to create the condition for peace but rather to "ameliorate" the situation.' (...) The UN force was not expected to use force to change the situation, but only to protect itself; and the states that sent in their forces did not intend them to fight except to defend themselves. (...) UNPROFOR was seen by all - the three warring factions, increasingly the U.S. and NATO, and all the international media - to be without utility.⁴⁵

Ondertussen had toenmalig minister van Defensie A.L. Ter Beek (1989-1994) in 1993 zijn Prioriteitennota *Een andere wereld, een andere defensie* naar buiten gebracht. Daarin werd een ambitieniveau gesteld van gelijktijdige deelname aan vier vredesoperaties. Ook werd Nederlandse deelname aan vredesoperaties vastgelegd als één van de hoofdtaken van de

³⁹ United Nations General Assembly (UNGA), A/RES/743, 21 maart 1992.

⁴⁰ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 101-120, 141; Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel*, 364-366, 388.

⁴¹ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 117.

⁴² Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel*, 366.

⁴³ Michael Mann, *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing* (Cambridge University Press; New York 2005) p. 375; Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (herz. paperback-editie; New York 2007) p. 354.

⁴⁴ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 110, 115.

⁴⁵ Smith, *Utility of Force*, 336, 338-340, 354.

krijgsmacht.⁴⁶ Terwijl de missie ‘voort sukkelde’ in voormalig Joegoslavië, werd ook nog aan een aantal andere missies deelgenomen elders in de wereld, hetzij op zeer beperkte schaal.⁴⁷

Door vereende inspanningen van de internationale gemeenschap kon het bloedvergieten op de Balkan uiteindelijk toch tot een einde worden gebracht. Op 14 december 1995 volgde een vredesovereenkomst, de akkoorden van Dayton. In het tumultueuze strijdgewoel van de voorgaande jaren waren in het nieuwe Joegoslavië vijf nieuwe staten ontstaan, en de afscheidingen duren tot op heden voort.⁴⁸ Bovendien betekende het akkoord van Dayton niet het daadwerkelijke einde van de Nederlandse betrokkenheid. Direct na ondertekeningen van het vredesakkoord volgde namelijk Nederlandse deelname aan de implementatiemacht IFOR (1995-1996) en de stabilisatiemacht SFOR (1996-2004). Op het verloop van deze missies zal in hoofdstuk drie van dit onderzoek nader worden ingegaan. Naast de blijvende betrokkenheid en deelname aan verschillende missies in voormalig Joegoslavië, werd op kleine schaal deelgenomen aan enkele missies in Albanië en op grotere schaal aan UNFICYP (1998-2001) in Cyprus.⁴⁹

De missie in voormalig Joegoslavië was overigens niet het enige ehec van de internationale gemeenschap in deze jaren. Ook in Somalië en Rwanda, waar hevige burgeroorlogen woedden, bleken de VN, en in het bijzonder de Verenigde Staten, niet in staat een einde te maken aan het bloedvergieten. Het falen van deze missies, en als gevolg daarvan de vele desillusies, leidden tot een nieuw, pessimistisch klimaat in de wereld. Als reactie op Fukuyama stelde Samuel P. Huntington in zijn ‘Clash of Civilizations’ dat we te maken hadden met een ernstig verdeelde wereld.⁵⁰ Deze verdeling was weliswaar niet langer langs politieke lijnen, maar er was een sprake van een culturele scheidslijn; een verdeling tussen beschavingen.⁵¹ Hoewel ook deze these natuurlijk te betwijfelen valt, raakt het aan het hart van de pessimistische tijdsgeest.

In de jaren '90 speelde nog een belangrijk dilemma met betrekking tot vredesoperaties. Zoals al was gebleken tijdens de uitzendingen voor UNPROFOR, eiste het Nederlandse parlement een steeds voornamere rol op bij de besluitvorming. Christ Klep spreekt in dit verband van profileringsdrang van de Kamer; de nadrukkelijke wens van de Kamer invloed uit te oefenen op het beleid van Defensie en Buitenlands Zaken.⁵² De Tweede Kamer eiste een formeel, wettelijk vastgelegd instemmingsrecht. De regering weigerde hier gehoor aan te geven. Wel werd per september 2000 in het nieuwe grondwetsartikel 100 verankerd dat het parlement het recht kreeg te worden geïnformeerd voordat de regering zou besluiten tot deelname.⁵³

Tegelijkertijd leidde de debacles in Joegoslavië tot een bezinning bij Buitenlandse Zaken en Defensie over de wenselijkheid van deelname aan vredesmissies. Dit betekende

⁴⁶ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 112-119; Hellema, *Neutraliteit & Vrijhandel*, 365.

⁴⁷ Onder andere CVSE/OVSE in Moldavië; UNOMSA in Zuid-Afrika; UNOMOZ in Mozambique; UNOMUR en UNAMIR in Oeganda en Rwanda; Support Democracy, Uphold Democracy en UNMIH in Haïti en CVSE/OVSE in Georgië; Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 332-353.

⁴⁸ Slovenië, Kroatië, Bosnië-Herzegovina, Servië & Montenegro en Macedonië. In 2006 werd Montenegro onafhankelijk. In 2008 werd Kosovo, een voormalige Servische autonome provincie, onafhankelijk. Deze status is echter nog betwist, thans, 1 juni 2009, hebben slechts 60 van de 192 bij de VN aaneengesloten staten Kosovo erkend als onafhankelijke staat.

⁴⁹ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 394-402.

⁵⁰ Huntington poneerde deze these reeds in 1993 in een artikel in de *Foreign Affairs* en werkte deze these uit in een boek dat in 1996 verscheen: Samuel P. Huntington, ‘The Clash of Civilizations?’, *Foreign Affairs* 72 (1993) p. 22-49; Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Simon & Schuster; New York 1996).

⁵¹ André Gerrits, *Democratie door interventie. De nieuwe White Man's Burden?* (Amsterdam University Press; Amsterdam 2006) p. 13.

⁵² Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 113, 117, 120.

⁵³ *Ibidem*, 145-146.

allerminst een ontzegging van toekomstige deelname. In plaats daarvan kwam een zogenaamd 'Toetsingskader' tot stand. In dit 'Toetsingskader' werden de aandachtspunten voor besluit tot deelname vastgelegd, zoals politieke wenselijkheid, risico's en praktische haalbaarheid van een eventuele missie. Ook met behulp van het 'Toetsingskader' kon het parlement grotere invloed uitoefenen op de besluitvorming rondom uitzending.⁵⁴

In 1998 braken opnieuw gevechten uit op de Balkan, dit keer in de Servische provincie Kosovo. Serviërs voerden in deze provincie allerlei wreedheden uit tegen de Albanese meerderheid. Om de crisis het hoofd te bieden werd een waarnemingsmissie van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) in het leven geroepen, waaraan ook Nederland deelnam. Deze missie bleek tot weinig in staat. Hierop volgde operatie *Allied Force* van maart 1999 tot juni 1999. Dit was een regelrechte luchtaanval van de NAVO op Servische doelen. De bombardementen hadden tot gevolg dat president Milosevic zijn troepen terugtrok en de Kosovo Force (KFOR; 1999-2000) toeliet. Dit was een militaire vredesmissie onder vlag van de NAVO om de vrede en veiligheid in Kosovo te bewaren. Zonder al te veel politieke discussie nam ook Nederland ruim een jaar deel aan KFOR.⁵⁵

Tegelijkertijd werd Kosovo met behulp van resolutie 1244 van de VN-Veilighedsraad, een protectoraat door een interim VN-bestuur in te stellen, de United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK; 1999-heden).⁵⁶ Ook hier zien we dat de vredesoperatie veelomvattende en uitgebreide taken had. Terwijl KFOR de militaire component voor zijn rekening zou nemen, droeg de VN middels UNMIK zorg voor de humanitaire hulpverlening, wederopbouw, het interim-bestuur en de opbouw van een nieuw overheidsapparaat.⁵⁷

De missie in Kosovo leidde tot een intensivering van het debat binnen de lidstaten van de EU over Europese defensiesamenwerking en over de wenselijkheid en mogelijkheid van een Europese defensiemacht. Dit leidde in 2004 tot de oprichting van zogenaamde EU-*battlegroups*, die overigens pas in 2007 volledig operationeel werden. Dit waren contingents van minimaal 1500 militairen die konden worden ingezet door de EU indien zich ergens een crisis voordeed. Vaak leverden verschillende landen militairen voor een dergelijk contingent. Nederland neemt thans deel aan twee *battlegroups*: een samen met Duitsland en Finland, en een samen met het VK. Er staan steeds *battlegroups* stand-by, die binnen 5 tot 10 dagen kunnen worden uitgezonden naar een brandhaard ergens in de wereld.⁵⁸

Een andere ontwikkeling, die in lijn lag met de EU-*battlegroups*, was de vorming van de NATO Response Force (NRF). Dit was eveneens een multinationale strijdmacht die op zeer korte termijn moest kunnen worden ingezet, alleen dan binnen NAVO-verband. Een belangrijk verschil was dat de NRF beter was toegesneden op robuustere inzet. In de woorden van Christ Klep: 'De NRF is onder meer bedoeld voor operaties in het hoogste deel van het geweldsspectrum, terwijl de EU-gevechtstroepen vooral humanitaire interventies, evacuaties en vredeshandhavende missies (...) uitvoeren.'⁵⁹

De NRF en EU-*battlegroups* droegen bij aan steeds meer op vredesoperaties gerichte krijgsmacht. Ze kunnen ook worden gezien als een logisch voortvloeisel uit een snel veranderende wereld. In deze nieuwe wereld is minder plaats voor klassieke oorlogvoering. De nadruk is komen te liggen op militaire interventies.

⁵⁴ Ibidem, 146-147.

⁵⁵ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 158-163.

⁵⁶ United Nations Security Council (UNSC), S/RES/1244, 10 juni 1999.

⁵⁷ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 162, 412.

⁵⁸ Ibidem, 163-164.

⁵⁹ Ibidem, 171.

1.4 1999-2005. Nieuwe oorlogen; nieuwe onzekerheden

De laatste jaren van de 20^e eeuw kenmerkte zich door een verwoed debat over de inrichting en vormgeving van de krijgsmacht die zou zijn toegesneden op de uitdagingen van de 21^e eeuw. Zo publiceerde het invloedrijke Nederlandse Instituut voor Internationale Betrekkingen, Clingendael, een nota waarin de auteurs de regering aanstuurden op een keuze. Of een krijgsmacht gericht op vredesoperaties in het lagere deel van het geweldsspectrum, of een expeditionaire krijgsmacht gericht op militaire interventies, operaties in het hogere deel van het geweldsspectrum.⁶⁰

In de 'defensienota 2000' werd uiteindelijk gesteld: 'De krijgsmacht moet voorbereid zijn op een scala van (vredes)operaties in zeer verschillende gebieden en omstandigheden. Het gaat daarbij niet alleen om lichtere vormen van vredeshandhaving, maar ook om zwaardere vredesoperaties met een afdwingend karakter.'⁶¹ De regering koos er dus voor om te beantwoorden aan beide opties die Clingendael voorstelde. Ook het nut en de noodzaak van internationale samenwerking bij dergelijke operaties werd benadrukt: 'Nederland zal vrijwel altijd samen met andere landen optreden, in de eerste plaats met de (Europese) NAVO-partners.'⁶²

Ondertussen werd er volop geïntervenieerd in de wereld. De regering zag af van deelname aan een VN-missie in Oost-Timor, de VN-missie in Kongo-Kinshasa en de vredesmacht in Sierra Leone omdat deze als te risicovol werden ervaren. De grote betekenis van de risicofactor was een erfenis van Srebrenica.⁶³ In oktober 2000 werd wel besloten tot deelname aan de *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE; 2000-2003) op de grens tussen Ethiopië en Eritrea. UNMEE was slechts een waarnemingsmissie. Dit betekende toezien op de wapenstilstand tussen de twee landen en terugtrekking van de strijdende partijen uit het gevechtsgebied. Belangrijkste reden voor deelname was, ten eerste, dat de Nederlandse regering de risico's hier wel aanvaardbaar achtte. Ten tweede, was er een zeer opmerkelijke overweging, namelijk dat 'de vluchtelingenstroom naar Europa zal afnemen, waardoor ook het aantal vluchtelingen dat zich in Nederland kan melden, afneemt'.⁶⁴ Ook werd deelgenomen aan enkele vredeshandhavende operaties in Macedonië in de periode 2000-2003.⁶⁵

Ondanks een rustige start van de 21^e eeuw, zou de Nederlandse krijgsmacht zowel door ontwikkelingen in de binnenlandse als de buitenlandse politiek een onrustige periode tegemoet gaan. Binnenslands zorgde de opeenvolgende kabinetten Balkenende ervoor dat er flink moest worden bezuinigd. Dit betekende een bijstelling van het ambitieniveau van gelijktijdige deelname aan drie in plaats van vier vredeshandhavende operaties.⁶⁶

Buitenlands leidde de aanslagen van 11 september 2001 en de daaropvolgende *War on Terror* tegen onder andere Osama Bin Laden en Al Qa'ida tot oorlogen in het turbulente Midden-Oosten. Deze oorlogen zouden de agenda van de internationale gemeenschap de komende jaren gaan domineren. De VS besloten eind 2001 om na te zijn 'aangevallen' door terroristen, Afghanistan binnen te vallen. Zij begonnen daar een oorlog tegen de Taliban middels 'Operation Enduring Freedom' (OEF; 2001 - heden). De Nederlandse regering steunde samen met andere NAVO-landen de VS door artikel 5 van het NAVO-verdrag in

⁶⁰ A. van Staden, R. de Wijk, C. Homan en D. Zandee, *Krijgsmacht of vredesmacht. Keuzen voor de Nederlandse defensie in de 21^e eeuw* (Instituut Clingendael; Den Haag 1999) p. 83-84.

⁶¹ TK, vergaderjaar 1999-2000, 26 900, nrs. 1-2, *Defensienota 2000*, 29 november 1999, p. 40.

⁶² TK, 26 900, nrs. 1-2, *Defensienota 2000*, p. 40.

⁶³ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 168-169, 171.

⁶⁴ TK, vergaderjaar 2000-2001, 22 831, nr. 10, *Brief ministers Van Aartsen en De Grave aan Tweede Kamer*, 9 oktober 2000; Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 172.

⁶⁵ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 433-442.

⁶⁶ *Ibidem*, 173-174.

werking te stellen.⁶⁷ In militair opzicht betekende dit dat Nederland, nadat het Taliban-regime ten val was gebracht, enig materieel en troepen beschikbaar stelde. De werkelijke betrokkenheid van Nederland bij Afghanistan kwam pas met de deelname aan de door de VN gesanctioneerde internationale stabilisatiemacht *International Security Assistance Force* (ISAF; 2002 – heden). De nadruk ligt in deze missie op het brengen van veiligheid, handhaving van rust en orde en (weder)opbouw van het land. In de eerste jaren beperkte de deelname zich tot de relatief rustige en veilige gebieden van Afghanistan. Sinds augustus 2006 neemt Nederland ook deel aan de ISAF-missie in het zuiden van Afghanistan (ISAF-Stage III), waar het een stuk onveiliger is. Deelname aan de ISAF-missie in de periode 2002-2005 zal in hoofdstuk III nader worden onderzocht. Vooralnog zijn de beweegredenen op grond waarvan de regering besloot tot deelname wel interessant.

Met de aanslagen van 11 september 2001 werd een link gelegd tussen interne (binnenlandse) veiligheid en externe (internationale) veiligheid. De aanslagen die werden gepleegd door terroristen, leerden de regering dat het voor de binnenlandse veiligheid van belang is de buitenlandse veiligheid zeker te stellen. Dit was dan ook een van de belangrijkste redenen voor deelname aan de ISAF-missie. Een ander motief was bevordering van de internationale rechtsorde. Het doel was het bijstaan van de Afgaanse overheid in wederopbouw en het creëren van een rechtsstaat en een stabiel en democratisch Afghanistan. De Nederlandse militairen zouden zorg dragen voor de voorwaarden waarbinnen dit kon gebeuren, stabiliteit en veiligheid. Deze uitgangspunten golden onverkort voor besluit tot deelname aan ISAF-stage III en gelden heden ten dage nog steeds.⁶⁸

In maart 2003 begonnen de VS samen met Groot-Brittannië nog een oorlog, namelijk tegen Irak. Het doel was dictator Saddam Hoessein ten val te brengen. De aanval werd uitgevoerd zonder een expliciete Veiligheidsraadresolutie. Nederland onderschreef de aanval van de VS en Groot-Brittannië en verleende dus steun in politiek opzicht, maar besloot ‘dat het geen eigen actieve militaire bijdrage zal leveren aan operaties ten aanzien van Irak’.⁶⁹ Reden voor de steun was dat Saddam Hoessein meerdere malen verplichtingen uit Veiligheidsraadresoluties die waren opgelegd, niet was nagekomen. Deze motivatie staat ook vandaag de dag nog steeds ter discussie.⁷⁰ Bovendien heeft de steun de Nederlandse regering flink wat kritiek opgeleverd. Zo stelt Bart Tromp dat het ‘politiek onnozel’⁷¹ was, terwijl Bob de Graaff van mening is dat door deze steun ‘loopt Nederland het gevaar (...) zijn traditie van bevordering van de internationale rechtsorde te grabbel te gooien’.⁷²

Na de val van Hoessein volgde een internationale troepenmacht die zijn mandaat ontleende aan resolutie 1483.⁷³ Met deze resolutie werd *Stabilization Force Iraq* (SFIR; 2003-2005) in het leven geroepen. Ook Nederland leverde daaraan een aanzienlijke bijdrage. In deze missie stonden wederopbouw, opleiding en uitrusting van Iraakse politie- en veiligheidsorganisaties en handhaving van de openbare orde centraal. Nederland leverde zo’n

⁶⁷ Artikel 5. Dit artikel houdt in dat als één van de lidstaten wordt aangevallen, dit een aanval is tegen de NAVO als geheel, en dat er tegenactie zal worden ondernomen, indien nodig door de ‘use of force’. Voor oorspronkelijke tekst: <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>, *The North Atlantic Treaty*, oorspronkelijke uitgave 4 april 1949, laatst bezocht 7 december 2008.

⁶⁸ TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 35, 21 december 2001, p. 2-3; TK, 27 925, nr. 193, 2-6; TK, vergaderjaar 2008-2009, 27 925, nr. 325, 28 oktober 2008, p. 1-2.

⁶⁹ TK, vergaderjaar 2002-2003, 23 432, nr. 94, 18 maart 2003, p. 4.

⁷⁰ ‘Balkenende: onderzoek besluitvorming oorlog Irak niet nodig’, *NRC Handelsblad*, 5 december 2008; ‘Weer spoeddebat om onderzoek Irak’, *NRC Handelsblad*, 9 december 2008.

⁷¹ Bart Tromp, ‘Van afscheid van de neutraliteit tot postmoderne identiteitscrisis?’, *Internationale Spectator* 60 (2006) p. 590-594, aldaar 593.

⁷² Bob de Graaff, ‘Nederland in de wereld van de twintigste eeuw. Steeds meer te klein voor het tafellaken?’, *Internationale Spectator* 57 (2003) p. 360-366, aldaar 365.

⁷³ UNSC, S/RES/1483, 22 mei 2003.

1100 militairen die opereerden in een relatief rustige provincie in het zuiden van Irak, Al-Muthanna.⁷⁴

In de tumultueuze periode rond de oorlogen in Irak en Afghanistan nam de Nederlandse krijgsmacht ook deel aan een andere vredesoperatie, namelijk de *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL; 2003-2004). Het ging hier om een stabilisatiemacht waarbij de Nederlandse inzet beperkt was. Slechts enkele maanden werd een transportschip ingezet dat opereerde voor de kust van Liberia.⁷⁵

Om ook in deze periode de (intellectuele) tijdsgeest te vatten, kan hier na Fukuyama en Huntington het beste Fareed Zakaria worden aangehaald. Hij publiceerde in 2004 zijn boek *The Future of Freedom*.⁷⁶ In dit boek twijfelde hij, onder andere gezien het desastreuze verloop van de oorlogen in Irak en Afghanistan, aan de mogelijkheid van de verspreiding van democratie, zoals de jaren daarvoor veelvuldig was getracht door middel van militaire interventies. Enerzijds was er volgens hem een ontwikkeling waarneembaar waarbij weliswaar democratie werd verspreid, maar vrijheid in het geding kwam. Anderzijds twijfelde hij veelvuldig aan de intrinsieke waarde van democratie: 'there can be such a thing as too much democracy – too much of an emphatically good thing. Democracy is also a single ideology, and, like all such templates, it has its limits.'⁷⁷ De these van Zakaria houdt vandaag de dag nog steeds stand. De vraagtekens die hij plaatste bij de verspreiding en de intrinsieke waarde van de democratie ten koste van vrijheid, zijn ook nu nog zeer actueel.

Ook na 2005 heeft de Nederlandse regering meerdere malen besloten tot inzet van de Nederlandse krijgsmacht voor vredesoperaties en militaire interventies. Voorbeelden daarvan zijn deelname aan missies in Burundi, Congo, Libanon, Somalië en Tsjaad. Vooralsnog blijft echter de inzet in Afghanistan de voornaamste missie.

1.5 Conclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk werd de vraag gesteld: 'Hoe heeft de Nederlandse militaire interventiepraktijk zich in de periode 1945-2005 ontwikkeld?'. Ondanks initiële wrevel over de VN, heeft Nederland in toenemende mate deelgenomen aan door de VN gesanctioneerde vredesoperaties. Het buitenlandse beleid van Nederland in de periode 1945-2005 kenmerkte zich door twee constanten. Ten eerste, was daar de trans-Atlantische band voornamelijk middels de NAVO, maar ook afzonderlijk tussen Nederland en de VS, zoals bleek uit de Nederlandse steun voor de oorlog in Irak. Ten tweede, richtte het buitenlandse beleid zich op de Europese eenwording. De directe vertaling van die twee pijlers was de Nederlandse deelname aan de oprichting van multinationale vredestroepen, de *EU-battlegroups* en de *NRF*. Dit was overigens ook een gevolg van de NAVO en de EU zelf, die zich na de val van Muur steeds meer manifesteerden op dit onderdeel van het buitenlands beleid.

De Koude Oorlog kan worden gezien als een periode van stabiliteit met zekerheden over de inzet van de krijgsmacht, namelijk de verdediging van het grondgebied. In deze jaren bestond veel weerstand en zelfs twijfel over het nut van vredesoperaties bij het ministerie van Defensie, terwijl Buitenlandse Zaken juist veel druk uitoefende. Er werd door Nederland verscheidene malen steun verleend en deelgenomen aan vredesmissies; een ontwikkeling die na de Koude Oorlog in een stroomversnelling zou raken.

Met de desintegratie van de Sovjet-Unie brak een nieuwe tijd aan, die vervuld was van enerzijds optimisme en anderzijds onzekerheid. Het optimisme was een gevolg van de

⁷⁴ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 176-179, 468-480.

⁷⁵ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 180, 481-484.

⁷⁶ Fareed Zakaria, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad* (W.W. Norton & Company, New York & London, 2003).

⁷⁷ Zakaria, *The Future of Freedom*, 26.

‘overwinning’ van het kapitalisme en de democratie; de onzekerheid een gevolg van de nog niet heldere nieuwe geopolitieke structuren. Deze onzekerheid leidde tot een debat over nut en doel van de krijgsmacht. Een welkom antwoord werd gevonden in vredesmissies; zij vormden in feite een nieuw bestaansrecht voor de krijgsmacht. De nieuwe taken vonden legitimatie in het optimisme, het geloof in het welslagen en succes over de verbreiding van vrede, vrijheid en vooruitgang, zoals verwoord door Boutros Boutros Ghali. Het initiële optimisme sloeg echter na de debacles in voormalig Joegoslavië, Rwanda en Somalië al snel om in desillusie.

Deze tegenslagen leidden allerminst tot een nieuwe verandering van de krijgsmacht, eerder een bezinning. Dit vertaalde zich in een krijgsmacht die nog meer toegesneden was op de veronderstelde uitdagingen van de 21^e eeuw, waarin intra-statelijke conflicten die tot een einde konden worden gebracht met behulp van vredesoperaties en militaire interventies, de boventoon zouden gaan voeren.

De motieven voor deelname aan dergelijke missies waren talloos. Waar de ene keer vooral veiligheidsrisico’s dominant waren, werd de andere keer de afname van de toestroom van vluchtelingen naar voren gedragen. Daarnaast manifesteerde de publieke opinie, maar vooral het parlement, zich steeds vaker. Met name laatstgenoemde stuurde vaak aan op interveniëren. Toch waren er twee hoofdmotieven dominant, zoals ook Klep en Jaïr van der Lijn betogen.⁷⁸ Ten eerste, was daar de bevordering van de internationale rechtsorde. Deze beweegreden kan in het licht worden gezien van de traditie van idealisme en moralisme in het Nederlands buitenlands beleid. Ten tweede, was er veelal sprake van het Nederlandse nationale belang. Daarbij waren de overwegingen invloed in internationale organisaties of invloed bij grotere partners. Vaak ging dit gepaard met een direct belang in een bepaalde regio, zoals olie of handelsbetrekkingen. Dit nationaal belang kan in verband worden gebracht met de traditie van handelsbelangen, die ook altijd uitgingen van een welbegrepen eigenbelang.

Er kan dus gesteld worden dat ondanks een ingrijpende verandering van de krijgsmacht door een toenemende deelname aan internationale vredesoperaties er op het gebied van handelsbelangen en moralisme en idealisme sprake is van continuïteit in het Nederlandse buitenlandse beleid. Wat moeilijker te beargumenteren valt is dat de traditie van neutraliteit standhoudt. Het is namelijk wel gebleken dat Nederland zich na de val van de Muur verre van afzijdig heeft gehouden van brandhaarden in de wereld.

De 21^e eeuw is nog maar net van start gegaan en er kan ook nog niet veel te zeggen over de toekomstige invulling van het Nederlands buitenlands beleid. Of er continuïteit zal zijn in idealisme en handelsbelangen kan dus nog niet worden gesteld. Hoewel de krijgsmacht steeds beter wordt toegesneden op vredesmissies, is het nog maar de vraag of de 21^e eeuw een continuering zal zien van deze internationale militaire operaties. Met oog op huidige lidmaatschappen van Nederland in supranationale organisaties als de EU en de NAVO lijkt het wel een vaststaand gegeven dat de neutraliteitspolitiek definitief verloren is gegaan.

Wat overblijft als opmerkelijk feit is dat vanaf de jaren '90 de inhoud, aard en omvang van vredesoperaties ingrijpend veranderde. Van beëindiging van het geweld en vredeshandhaving verschoven de doelen naar wederopbouw van een land door staatsherstel, waarbij termen als democratie, transparantie, verkiezingen, kapitalisme, markteconomie, opbouw van het veiligheidsapparaat, hervorming van de veiligheidssector en rechtsstaat richtinggevend waren. In het volgende hoofdstuk zal de theorie waarop dergelijke staatsinrichting is gebaseerd, centraal staan. Daarbij is veel aandacht voor het wetenschappelijk, historiografisch debat over staatsvorming. Tevens zal aandacht worden

⁷⁸ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 184; Jaïr van der Lijn, ‘Overwegingen bij Nederlandse deelname aan VN-vredesoperaties: het beeld in conflict met de werkelijkheid’, *Openbaar Bestuur. Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek* 10 (2006) p. 6-9, aldaar 6.

besteed aan de dilemma's die zich voordoen bij de bewerkstelling van staatinrichting door middel van militaire interventies.

Hoofdstuk 2. Staatsvorming

2.1 Inleiding

Contemporary state structures, in the narrow sense, resemble each other in featuring courts, legislatures, central bureaucracies, field administrations, standing armies, specialized forces, and a panoply of public services; even the differences among socialist, capitalist, and mixed economies fail to override these common properties.⁷⁹

Zoals uit bovenstaande citaat blijkt zijn er met name in de Westerse wereld veel overeenkomsten aan te wijzen in staten. Daar kan tegenover worden gesteld dat er sterke verschillen bestaan in de staatsstructuur en staatsinrichting. Voorbeelden daarvan zijn de macht van het staatshoofd, het parlement en de regio's, de manier waarop verkiezingen worden gehouden en de invulling van nationale wetten en constituties. Desondanks zijn de vele overeenkomsten opmerkelijker. Die overeenkomsten liggen vooral in de invulling van het politieke bestel en de daarbij behorende staatsvorm. Het politieke bestel in de Westerse wereld is de democratie, waarin vrijheid en gelijkheid hoog in het vaandel staan. Mede op basis van deze vrijheid en gelijkheid onderscheiden de Westerse staten zich van andere staatsvormen.

De weg naar deze vrijheid en gelijkheid is voor iedere staat een product van zijn geschiedenis, waaruit waarschijnlijk ook grotendeels de verschillen kunnen worden verklaard. Zoals zal worden aangetoond, is deze geschiedenis geen eenduidige lijn van vooruitgang, maar is zij gepaard gegaan met horten en stoten, terugval en tegenslag en veel conflicten en strijd. Uiteindelijk hebben toch al deze landen de democratie omarmd. In dit hoofdstuk zal inzicht worden gegeven hoe deze unieke staatsvormen- en inrichtingen zijn ontstaan. Daartoe zullen de verschillende theorieën die trachten een antwoord te geven aan bod komen. Tegelijkertijd zal de historische ontwikkeling worden gekenschetst. Daarbij zal de nadruk liggen op de overeenkomsten en niet zozeer op de verschillen. Van daaruit kan worden bekeken welke elementen als cruciaal worden aangeduid voor effectieve, functionerende staat.

Vanuit bovenstaande analyses kan vervolgens worden onderzocht in hoeverre het mogelijk is dit unieke bestel te verbreiden naar de rest van de wereld. De wijze waarop wij onze samenleving vorm geven draagt namelijk voor een groot deel bij aan de manier waarop wij de rest van de wereld beschouwen. Onze staatsindeling dient in die zin als leidraad bij de hervorming en herinrichting van andere staten waar de Nederlandse overheid militair intervenueert. Over de mogelijkheid van de export van zulke ideeën en politieke systemen, het omzetten van de theorie in de praktijk, bestaan vele (academische) discussies. In de laatste paragraaf zal worden ingegaan op de belangrijkste punten uit deze debatten.

Het Europese staatsvormingsproces en de academische discussie over verbreiding van dit staatsbestel dienen als theoretisch kader bij dit onderzoek, waarin staatsopbouw door Nederland middels deelname aan militaire interventies centraal staat. De vraag die daarbij hoort, luidt: 'Op welke manier heeft het Europese staatsvormingsproces zich voltrokken en welke implicaties zou dat moeten hebben dat voor staatsopbouw door militaire interventies?'

⁷⁹ Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States AD 990-1992* (Blackwell Publishers; herziene paperback-editie 1992, Cambridge 1993) p. 195-196.

2.2 Staatsvorming in Europa.

De Amerikaanse socioloog Charles Tilly gaat in zijn boek *Coercion, Capital, and European States AD 990-1992* op zoek naar de verklaring voor het ontstaan van de nationale staat.⁸⁰ Volgens hem was staatsvorming geen doel, maar ontstonden staten uit specifieke gebeurtenissen in de geschiedenis. Daarom stelt hij ook de volgende (hoofd)vraag: 'What accounts for the great variation over time and space in the kinds of states that have prevailed in Europe since AD 990, and why did European states eventually converge on different variants of the national state?'.⁸¹ In zijn analyse staat enerzijds de organisatie van dwang (coercion) en voorbereiding tot oorlog centraal. Anderzijds nemen ook de relaties tussen staten een belangrijke plek in. In Tilly's theorie zijn dwang en kapitaal de factoren die het proces van staatsvorming verklaren.⁸²

De uitoefening van dwang in een bepaald gebied, hetgeen Tilly ziet als overheersing (*domination*), komt dicht in de buurt van opvatting van Weber over het geweldsmonopolie; het recht om binnen een bepaald gebied geweld uit te oefenen.⁸³ Bij Tilly gaat het echter niet zozeer om het recht, maar de beschikking over middelen om binnen een bepaald gebied dwang uit te oefenen. Daarbij is ook de beschikking over middelen om buiten het eigen gebied dwang uit te oefenen, dus om oorlog te kunnen voeren, cruciaal.⁸⁴

De twee factoren die hebben geleid tot staatsvorming, dwang en kapitaal, staan op hun beurt weer onder invloed van twee mechanismen, namelijk concentratie en vergaring (*accumulation*). Degene die steeds meer middelen tot het uitoefenen van dwang vergaarde en deze middelen concentreerde, werden heerser (*ruler*) in een bepaald gebied. Kapitaal concentreerde zich op plekken waar handelaars en koopmannen elkaar ontmoetten. Op deze plekken ontstonden steden. Heersers in een gebied konden in deze steden, middels allerlei contracten, leningen en belastingen veel geld verkrijgen; veel meer dan in rurale gebieden.⁸⁵

De noodzakelijke middelen voor oorlogsvoering, namelijk mankrachten, materieel, geld en voorraden, betekende dat er een organisatie moest worden opgezet waarmee deze middelen ten eerste konden worden verkregen en vervolgens konden worden beheerd en bestuurd; 'an infrastructure of taxation, supply and administration'.⁸⁶ Het opzetten van dergelijke organisatorische structuren leidde tot het ontstaan van nieuwe politieke constellaties.⁸⁷

De balans tussen dwang en kapitaal was overal anders. Deze verschillen in balans kunnen de verschillen tussen de ontwikkeling van gebieden en staten verklaren. Tilly onderscheidt drie verschillende methodes die gevolgd zijn door staten, namelijk een 'coercion-intensive'-pad, een 'capital-intensive'-pad en de 'capitalized coercion'-methode. In de laatste methode werd zowel gebruik werd gemaakt van 'coercion' als 'capital'. Deze weg zou de zou de meest succesvolle blijken. Hiertoe noemt Tilly Frankrijk en Engeland als voorbeeld.⁸⁸

Van de 15^e tot de 17^e eeuw werd er vooral gebruik gemaakt van huurlingen om oorlog te voeren. Na de Dertigjarige oorlog (1618-1648) begonnen steeds meer heersers gebruik te maken van hun eigen bevolking in hun gebied om op die manier in een permanent leger te voorzien. Dit nam een vlucht aan het eind van de 18^e eeuw toen de dienstplicht werd

⁸⁰ Tilly, *Coercion, Capital, and European States*.

⁸¹ Ibidem, 5.

⁸² Ibidem, 11-16.

⁸³ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie* (Kiepenheuer en Witsch; Keulen en Berlijn 1964, origineel 1922) p. 1042-1046.

⁸⁴ Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, 11-16.

⁸⁵ Ibidem, 16-20.

⁸⁶ Ibidem, 20.

⁸⁷ Ibidem, 70.

⁸⁸ Ibidem, 30, 132.

ingevoerd. Met het staande leger en de dienstplicht werd het leger onder beheer van de staat geplaatst. Het voornaamste middel om het leger te betalen was inkomsten uit belastingen.⁸⁹

Om te voorzien in de oprichting, uitrusting en betaling van het leger was er veel geld nodig. Zo kon op regelmatige basis in de behoeften worden voorzien. In de gebieden waar de 'capitalized coercion'-methode werd gevolgd, kwam in de 17^e en 18^e eeuw een ingenieus belastingsysteem en staand leger tot stand. Het belastingsysteem en staande leger leidden op hun beurt tot een administratie en institutionalisering waarin staatsstructuren hun vorm kregen. Dit belastingsysteem en staand leger en alle structuren daaromheen zouden zeer efficiënt blijken. De opkomende staten wonnen met deze middelen de slag met hun rivalen. Daarom werd uiteindelijk deze staatsvorm dominant.⁹⁰

In navolging van de ontwikkelingen in Frankrijk na de revolutie van 1789 werd in deze staten vervolgens een systeem van een centrale overheid opgezet. Volgens Tilly was dit een beweging van indirect bestuur, het vertrouwen op adel en kerk in lokale regio's, naar direct bestuur. Direct bestuur betekende hier bestuur door de staat met behulp van dienaren van de staat, de ambtenaren. Daarbij werd de staat in plaats van reactief steeds pro-actiever. Zo leidde direct bestuur tot een grote controle op regio's. Om ongeregeldheden in deze regio's te voorkomen kwamen allerlei instituties die conflicten beslechtten tot stand, bijvoorbeeld veiligheidsinstanties als de politie. Ook vond er een proces van standaardisering plaats binnen het gebied waar de heerser oppermachtig was. Voorbeelden daarvan waren een gemeenschappelijke taal, educatie, economisch beleid en infrastructuur. Dit was eigenlijk een proces van homogenisering van de bevolking. Deze homogenisering en direct bestuur moeten worden gezien in relatie tot het nationalisme, dat in de 19^e eeuw sterk de kop op stak.⁹¹

Bovenstaande ontwikkelingen leidden tot alsmaar uitdijende bureaucratie en staatsstructuren. Met de industrialisering en urbanisatie in de 19^e en 20^e eeuw zouden deze ontwikkelingen nog verder toenemen. De economische gewichtigheid van het civiele deel binnen de staat en de vele *checks and balances* op de macht van het leger leidde ertoe dat dit leger steeds meer naar de achtergrond verdween. Toen de staat eenmaal sterk genoeg was zette zij het leger dat oorlog voerde, dat toch een belangrijke bijdrage leverde aan staatsvorming, buiten spel.⁹²

De dominantie van verschillende Europese staten in het internationale statensysteem leidde ertoe dat deze staatsvorm ook buiten Europa veel werd verspreid, onder andere door kolonialisme. Met de dekolonisatie in de twintigste eeuw is in de Derde Wereld vooral de *coercion-intensive* methode gevolgd. Dit kwam doordat het kapitaal door uitbuiting van Westerse staten gering was. Er zijn dan ook vooral staten ontstaan die leunen op een militair gezag. Volgens Tilly duurt dit militaire gezag voort, omdat de supermachten van de Koude Oorlog de militaire regimes in stand houden voor hun eigen gewin.⁹³

Bovenstaande overziend komt de these van Tilly er in feite op neer dat het staatsvormingsproces vorm kreeg door oorlog en voorbereiding tot oorlog. Tilly is dan ook bekend geworden om de kernachtige stelling: 'War made the state, and the state made war.'⁹⁴ Deze oorlogsvoering vertaalde zich op zijn beurt in een strijd om dwang en kapitaal. Nationale staten zouden uiteindelijk de dominante staatsvorm worden omdat zij met behulp van de 'capitalized coercion'-methode het beste in staat waren tot oorlogsvoering en daarin het meest succesvol waren.

⁸⁹ Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, 72-84.

⁹⁰ *Ibidem*, 20-28.

⁹¹ *Ibidem*, 103-117.

⁹² *Ibidem*, 117-122.

⁹³ *Ibidem*, 182, 211, 220-223. Hierbij moet worden opgemerkt dat Tilly zijn boek in 1990 schreef.

⁹⁴ Charles Tilly, 'Reflections on the history of European State-Making' in: *Idem, The Formation of National States in Western Europe* (Princeton University Press; Princeton 1975) p. 42.

De these van Tilly over *coercion* en *capital* toonde helder aan hoe het staatsvormingsproces er uit zag en gaf een overtuigende verklaring voor de vraag waarom nationale staten uiteindelijk dominant werden. Zoals ook verschillende recensenten van het boek benadrukten, ging Tilly in *Coercion, Capital and European States* echter voorbij aan een aantal andere belangrijke ontwikkelingen die het Europese staatsvormingsproces kenmerkten.⁹⁵ Zo waren de ideeëngeschiedenis (de Verlichting en het ontstaan van de politieke filosofie), de legalistische aspecten (bijvoorbeeld het soevereiniteitsbeginsel en het geweldsmonopolie) en de strijd tussen kerk en staat van cruciaal belang in dit proces.

Wat betreft het soevereiniteitsbegrip kan voor de intellectuele wortels het beste worden teruggekeerd naar Thomas Hobbes (1588-1679) en Jean Bodin (1530-1596). Hobbes was van mening dat een oorlog van allen tegen allen moest worden voorkomen. Voor de eigen veiligheid zou iedereen zijn vrijheid tot het gebruik van geweld door middel van een sociaal contract moeten overdragen aan een superieure macht. Deze soeverein zou vervolgens ongelimiteerde macht bezitten. Zijn onderdanen hoefden dan nog enkel zijn geweld te vrezen, en niet van elkaar. De soeverein kon vervolgens naar eigen goeddunken regeren.⁹⁶ Jean Bodin schreef dat, eveneens om oorlog en chaos te voorkomen, er ook een soeverein moest worden aangesteld die met behulp van de wet regeerde. Hobbes gaat een stap verder richting absolutisme. In zijn visie was de wet niet zo belangrijk, aangezien de soeverein naar eigen goeddunken wetten kon maken en zelf niet gebonden was aan deze wet.⁹⁷

Dit soevereiniteitsbeginsel is door latere denkers als John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755) en Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) verder uitgewerkt. De essentie van het begrip was dat er binnen een bepaald gebied een ultieme autoriteit bestaat, bijvoorbeeld in de vorm van een heerser of overheid. De Vrede van Westfalen (1648) is een belangrijke stap geweest in de ontwikkeling van het begrip; zo belangrijk zelfs dat nagenoeg iedereen die over soevereiniteit spreekt wijst op deze vrede. In deze Vrede van Westfalen werd namelijk middels verschillende artikelen vastgelegd dat staten een bepaald territorium hadden en dat in dit territorium de binnenlandse politieke autoriteiten de enige rechtmatige heersers waren. Daarmee kreeg ook meteen het non-interventie principe vorm.⁹⁸ Daarbij moet wel een kanttekening worden geplaatst. Het was namelijk niet zo dat soevereiniteit met de Vrede van Westfalen opeens werd uitgevonden, noch dat de inhoud van het begrip hierna niet aan verandering onderhevig was. Maar in deze vrede werd het soevereiniteitsbegrip voor het eerst vastgelegd. Sindsdien zou het als ordenend en leidinggevend principe in relaties tussen staten worden gebruikt.⁹⁹

Het geweldsmonopolie kan ook niet buiten beschouwing worden gelaten. In een soort van *Realpolitike* visie was het volgens Tilly vooral van belang dat een heerser de middelen in handen kreeg; het legalistische aspect deed er verder dan niet toe. Toch is ook het *recht* tot het gebruik van geweld een wezenlijke ontwikkeling geweest in het staatsvormingsproces. De intellectuele wortels van het begrip 'geweldsmonopolie' worden veelal toegeschreven aan de Duitse socioloog Max Weber. Weber schreef in de jaren '70 van de vorige eeuw veel over dit

⁹⁵ Jack A. Goldstone, 'Review: States Making Wars Making States Making Wars...', *Contemporary Sociology* 20 (1991) p. 176-178; William H. McNeill, 'Review', *The Journal of Modern History* 64 (1992) p. 583-584.

⁹⁶ Thomas Hobbes, *Leviathan* (J.C.A. Gaskin ed., Oxford University Press, Oxford 1996, origineel 1651) p. 5-245.

⁹⁷ Martin van Creveld, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge University Press; Cambridge 1999) p. 179; Hobbes, *Leviathan*, 115-122, 176.

⁹⁸ Stephen D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy* (Princeton University Press; Princeton 1999) p. 20-21; Daniel Philpott, *Revolutions in Sovereignty. How Ideas Shaped Modern International Relations* (Princeton University Press; Princeton 2001) p. 75-96.

⁹⁹ Bruce Bueno de Mesquita, 'Popes, Kings, and Endogenous Institutions: The Concordat of Worms and the Origins of Sovereignty', *International Studies Review* 2 (2000) p. 93-118.

onderwerp. Hij hangt zijn definitie van de staat zelfs op aan dit geweldsmonopolie.¹⁰⁰ Voor de intellectuele wortels van dit begrip is het echter ook hier raadzaam eerst terug te kijken naar Hobbes. Zoals gezegd was Hobbes van mening dat alle geweldsmiddelen moesten worden overgedragen aan een superieure macht, de soeverein: 'to conferre all their power and strenght upon one Man, or upon one Assembly of men'.¹⁰¹ Vervolgens was het deze soeverein die rechtmatig deze geweldsmiddelen mocht inzetten om te regeren: 'to the end he may use the strength and means of them all, as he shall think expedient, for their peace and common defence'.¹⁰²

Het soevereiniteitsbegrip en het geweldsmonopolie komen wel terug bij de Brits-Amerikaanse socioloog Michael Mann. Mann heeft een uitvoerige historische studie geschreven over machtsrelaties in menselijke gemeenschappen en samenlevingen.¹⁰³ Daarbij nam staatsvorming een centrale rol in. In zijn eerste deel van zijn *Sources of Social Power* stelt Mann dat samenlevingen zijn opgebouwd uit verschillende machtsnetwerken, oftewel verschillende bronnen van sociale macht. Door aan te tonen hoe de organisatie van die macht plaatsvond, kunnen samenlevingen en hun structuur en geschiedenis worden verklaard. Veranderingen in de organisatie van de macht waren namelijk bepalend voor sociale interactie. Mann onderscheidt vier soorten bronnen van sociale macht, namelijk ideologische, economische, militaire en politieke. Met behulp van die machtsnetwerken kan de ontwikkeling van het Europese statensysteem in de periode 800-1760 worden verklaard. De belangrijkste ontwikkeling daarbij was de opkomst van het industrieel kapitalisme.¹⁰⁴

Mann begint zijn analyse met de periode 800-1155 omdat toen het feodalisme ontstond. Het feodalisme was volgens hem reeds 'a drive toward capitalist development'. Hij vervolgt met de periode 1155-1477, hetgeen de periode was van 'the rise of coordinating states'. Er ontstonden netwerken 'for which a form of organization that was *centralized* and *territorial* was distinctly useful'. In deze eeuwen vond er economische expansie plaats, waarbij de voornaamste uitgaven voor militaire doeleinden waren. Dit resulteerde in steeds meer oorlogsvoering. Deze cyclus ging ook gepaard met een toename in belastingen, zoals ook Tilly beweerde.¹⁰⁵

De laatste periode die aan bod komt is het tijdvak 1477-1760. Volgens Mann was dit de periode van het internationaal kapitalisme en organische nationale staten. Er vond een groei van de staat plaats door een aantal factoren. Ten eerste, waren er toenemende kosten als gevolg van oorlog. Ten tweede, was er inflatie. De toenemende kosten van oorlogsvoering en de inflatie leidden tot steeds meer belastingen. Door de toenemende inkomsten uit belastingen en de opkomst van grotere legers werd de monarch steeds sterker. Tegelijkertijd vond er een vergroting van de coördinerende rol van de monarch plaats. Daarbij schetst Mann ook hoe het gezag van de katholieke kerk afnam, onder andere door de strijd met het protestantisme. Eveneens besteedt hij aandacht aan hoe het soevereiniteitsprincipe tot stand kwam. Bovenstaande ontwikkelingen leidden tot het absolutisme. In dit absolutisme was, ten eerste, de monarch de enige menselijke bron van wet, waarop zijn legitimiteit berustte. Ten tweede, ontstond er een staat waarin de monarch regeerde met behulp van een professionele

¹⁰⁰ Max Weber, *Staatssoziologie* (uitgegeven door Johannes Winckelmann, Duncker en Humblot, Berlijn 1956) p. 27; Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 39, 1043.

¹⁰¹ Hobbes, *Leviathan*, 114.

¹⁰² Ibidem, 114.

¹⁰³ Michael Mann, *The sources of social power. Volume I. A history of power from the beginning to AD 1760* (Cambridge University Press; Cambridge 1986); Michael Mann, *The sources of social power. Volume II. The rise of classes and nation-states, 1760-1914* (Cambridge University Press; Cambridge 1993).

¹⁰⁴ Mann, *A history of power from the beginning to AD 1760*, 1-3, 373-379.

¹⁰⁵ Ibidem, 1-3, 373-446.

bureaucratie en een leger. De Industriële Revolutie die volgde en de groei en verbreiding van het kapitalisme betekende een verdere toename van militaire en politieke macht.¹⁰⁶

De analyse van Mann in zijn eerste deel van de *Sources of Social Power* is in feite een ontleding van de veranderingen in sociale macht. Op die manier wordt, ten eerste, getoond hoe het industrieel kapitalisme tot stand kwam. Ten tweede, is dit een analyse van staatsvorming. Mann stelt dat deze staatsvorming niet zomaar een overgang van het feodalisme naar het kapitalisme was; dit zou namelijk betekenen dat enkel de economische macht van invloed is geweest. Terwijl de ideologische macht van het christendom afnam, groeide de economische, politieke en militaire macht van de staat. In lijn met Tilly, blijkt vervolgens uit deze analyse dat de groei van de militaire macht de voornaamste reden was voor het ontstaan van staten: 'The overall growth of the modern state, as measured by its finances, is explained primarily not in domestic terms but in terms of geopolitical relations of violence.'¹⁰⁷

In het tweede deel van de *Sources of Social Power, The rise of classes and nation-states, 1760-1914*, bouwt Mann voort op zijn eerdere these over de vier verschillende soorten macht en beschrijft hij aan de hand daarvan de periode tussen de Industriële Revolutie en de Eerste Wereldoorlog. Volgens Mann zijn er in de periode 1760-1914 ten aanzien van de machtsnetwerken drie conclusie te trekken. Ten eerste, dat in de 18^e eeuw economische en militaire macht dominant waren. Ten tweede, dat in de 19^e eeuw economische en politieke macht de boventoon voerde. En, ten derde, dat gedurende de periode 1760-1914 de ideologische macht, waarmee Mann het christendom bedoelt en niet politieke ideologieën, nog verder afnam.¹⁰⁸

Mann stelt ook een aantal theorieën over de staat ter discussie. Hierbij geeft hij tevens zijn eigen definitie:

1. The state is a differentiated set of institutions and personnel
2. embodying centrality, in the sense that political relations radiate to and from a center, to cover a
3. territorially demarcated area over which it exercises
4. some degree of authoritative, binding rule-making, backed up by some organized physical force.¹⁰⁹

Deze definitie steunt sterk op Weber, zoals Mann ook zelf toegeeft. Het territoriale aspect (punt 3) en het geweldsmonopolie (punt 4) komen duidelijk naar voren. Het eerste punt in de definitie, de instituties, is voor Mann echter het belangrijkste: 'To understand states and appreciate their causal impact on societies, we must specify their institutional particularities.'¹¹⁰

In de rest van het boek komt ten eerste nagenoeg de hele geschiedenis van Westerse staten in de periode 1760-1914 aan bod. Daarbij is er in het bijzonder aandacht voor de dynamiek van de organisatie van macht in deze staten. Ten tweede ligt de focus op de ontwikkeling van de staat zelf. Hierbij wordt, zoals de titel doet vermoeden, het ontstaan van verschillende sociale klassen en de natiestaat breed geanalyseerd. In het eerste deel van *Sources of Social Power* stelde Mann nog dat de staat voornamelijk ontstond door oorlog. De opkomst van naties en de moderne staat daarentegen was een nieuw proces, dat ook nieuwe conclusies opleverde. De geschiedenis van de moderne staat kan worden gezien als een

¹⁰⁶ Mann, *A history of power from the beginning to AD 1760*, 450-495, 512.

¹⁰⁷ Ibidem, 490.

¹⁰⁸ Mann, *Rise of classes and nation-states*, 1-2.

¹⁰⁹ Ibidem, 55.

¹¹⁰ Ibidem, 88.

geschiedenis van institutionalisering. Ten eerste vond er institutionalisering van het territorium plaats. Daarna werd de constitutie geïnstitutionaliseerd. Vervolgens werden deze instituties gebruikt om problemen met industrialisatie en klassenconflicten het hoofd te bieden.¹¹¹ De verschillen in de ontwikkeling van iedere staat zijn verklaarbaar door de specifieke interactie tussen de machtsnetwerken in iedere staat: 'states crystallize as a number of power networks [polymorphous crystallizations] (...) Different states crystallized differently.'¹¹² Mann voegt daar nog aan toe dat bij het ontstaan van naties alle vier de soorten macht van invloed zijn geweest: 'nations emerged as all four sources of social power entwined'.¹¹³ Naties waren echter niet hetzelfde als moderne staten. Moderne staten ontstonden vanaf de 18^e eeuw: 'at the beginning of the period it is perhaps possible to isolate two sources of social power, the economic and the military, as in sense "ultimate primary" (...) the entwined military and economic revolutions had generated the modern state'.¹¹⁴

Mann heeft een overtuigende these en scherpe analyse gegeven over het ontstaan van staten en de ontwikkelingen tot aan de Eerste Wereldoorlog. Toch is er ook genoeg tegen ingebracht. Zo betoogden verschillende recensenten dat Mann te veel nadruk legde op de opkomst van de natiestaat en klassen en daarbij de staat zelf centraal plaatste in zijn analyse.¹¹⁵ Charles Tilly benadrukte meerdere malen dat het ook anders had kunnen lopen. Daarmee bracht hij ruimte aan voor variatie. Mann trachtte vooral de geschiedenis te verklaren, waarbij de ontwikkelingen als gegeven werden gezien. Mann is dus vooral geïnteresseerd in de vraag *waarom*, en niet *hoe*, de geschiedenis zich heeft voltrokken.¹¹⁶

Charles Tilly heeft het eerste deel van Mann's *Sources of Social Power* gerecenseerd. Volgens Tilly waren de argumenten en bewijzen van Mann weinig overtuigend. Tilly was, begrijpelijk, positief over Mann's these ten aanzien van de invloed van oorlog op het staatsvormingsproces. Tegelijkertijd stelde hij dat Mann te veel nadruk legde op de ontwikkelingen in Engeland en voorbij was gegaan aan de ontwikkelingen in steden en stadsstaten als Amsterdam, Antwerpen, Venetië en Milaan.¹¹⁷ Het is dan ook niet verwonderlijk dat Tilly in zijn eigen werk veel aandacht heeft besteed aan deze steden en stadsstaten.

Michael Mann heeft op zijn beurt het werk van Tilly gerecenseerd en weerhield zich ook niet van kritiek. Mann stelde dat de 19^e en 20^e eeuw er in *Coercion, Capital and European States* nogal magertjes afkwamen. Een belangrijk argument daarvoor was dat de ontwikkelingen in deze periode niet enkel verklaarbaar zijn door oorlogsvoering. Dit kwam bij Mann zelf tot uitdrukking door ook veel aandacht te besteden aan economische factoren. Ook de argumenten die Tilly aanvoerde voor de variaties in de ontwikkeling van de staten vond Mann niet overtuigend.¹¹⁸ Het bovenstaande overziend is Tilly's these op dit punt toch aannemelijker dan die van Mann.

In licht van de discussie tussen Mann en Tilly is het van belang hier te benadrukken dat staten niet de regel zijn geweest in de geschiedenis. Tilly erkende reeds aan het begin van zijn werk dat er vele variaties bestonden in de manier waarop gemeenschappen hun samenleving vorm gaven en daarin de macht organiseerde.¹¹⁹ Ook Mann besteedde hier veel

¹¹¹ Mann, *Rise of classes and nation-states*, 727-729.

¹¹² Ibidem, 75, 81.

¹¹³ Ibidem, 250.

¹¹⁴ Ibidem, 251.

¹¹⁵ Wayne Snyder, 'Review', *The Journal of Economic History* 55 (1995) p. 167-169; Terry Mulhall, 'Review', *British Journal of Sociology* 46 (1995) p. 362-363.

¹¹⁶ Wayne Snyder, 'Review', 168.

¹¹⁷ Charles Tilly, 'Power History', *Contemporary Sociology* 16 (1987) p. 630-631.

¹¹⁸ Michael Mann, 'Book Review', *The American Journal of Sociology* 96 (1991) p. 1260-1261.

¹¹⁹ Tilly, *Coercion, Capital and European States*, 1-2.

aandacht aan, door uitvoerig in te gaan op vroege samenlevingen als Mesopotamië, Egypte, Perzië en het Griekse en Romeinse Rijk.

In deze vroege samenlevingen in Europa waren ‘patrimonialisme’ en feodalisme dominant. Weber besteedde in zijn *Wirtschaft und Gesellschaft* reeds veel aandacht aan deze politieke systemen. Hij onderscheidde drie verschillende typen van legitieme autoriteit.¹²⁰ Die drie typen waren rationeel, traditioneel en charismatisch leiderschap. Weber omschreef patrimonialisme als heerschappij die de leider op basis van traditie ten deel viel: ‘Gehört wird ihnen kraft der durch die Tradition ihnen zugewiesene Eigenwürde’.¹²¹ Om zijn heerschappij vervolgens uit te oefenen maakte de heerser geen gebruik van een bureaucratie, maar van persoonlijke dienaren. Deze persoonlijke dienaren kwamen uit zijn directe omgeving en werden met taken van bestuur belast. Persoonlijke loyaliteit aan de heerser stond daarbij hoog in het vaandel.¹²²

Volgens Tilly, die impliciet dus weer sterk teruggrijpt op Weber, is dit patrimonialisme kenmerkend voor oorlogsvoering en staatsorganisatie in de periode tot aan de vijftiende eeuw.¹²³ Tilly kenmerkt dit als ‘a period of intensely fragmenting sovereignty’, waarbij de machthebbers tevens de voornaamste militaire bevelhebbers waren. De machthebbers waren ‘either kin groups, neighbors, sworn communities or warriors or combinations of the three (...) feudal aristocracies [exemplify] their combination’.¹²⁴ Mann, in lijn met Weber, wijst er echter op dat er grote verschillen bestaan tussen ‘traditionele aristocratische rijken’, ‘patrimoniale rijken’, ‘feodalisme’ en wat dies meer zij.¹²⁵

Weber stelde patrimonialisme tegenover feodalisme. Patrimonialisme was autocratisch en de macht was gecentraliseerd bij de heerser. Feodalisme daarentegen was meer een contract tussen bijna gelijken. Onafhankelijke machthebbers, de aristocratie, hadden rechten en plichten tegenover elkaar. De macht was dus veel minder gecentraliseerd.¹²⁶ Hoe het onderscheid ook precies zij, van belang is dat in de geschiedenis veel samenlevingen en de macht daarin op significant andere wijze waren georganiseerd.

De Amerikaanse antropoloog Timothy Earle heeft in zijn *How Chiefs Come to Power. The Political Economy in Prehistory* heeft eveneens onderzoek gedaan naar de vraag hoe macht in vroege samenlevingen was georganiseerd.¹²⁷ Earle was daarbij in het bijzonder geïnteresseerd in de vraag waaraan leiders in dergelijke samenlevingen (‘chiefs’) hun macht ontleenden. Die samenlevingen noemt hij ‘chiefdoms’: ‘a regional polity with institutional governance and some social stratification organizing a population of a few thousand to tens of thousands people. Chiefdoms are intermediate-level polities, bridging the evolutionary gap between small, village-based polities and large, bureaucratic states’.¹²⁸ Earle keek niet enkel naar Europa, maar onderzocht samenleving wereldwijd. In *How Chiefs Come to Power* werden drie casussen, drie regio’s, uiteengezet, namelijk Thy in Denemarken, Kauai in Hawaï en de Mantaro Vallei in Peru.

Earle onderscheidde drie bronnen van sociale macht op basis waarvan leiders hun positie verworven: economisch, militair en ideologie. Idealiter gingen de drie soorten macht met elkaar samen, waarbij ze elkaar zouden versterken en aanvullen. Maar zoals Earle aan de

¹²⁰ Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 159.

¹²¹ Ibidem, 167.

¹²² Ibidem, 170-178.

¹²³ Tilly, *Coercion, Capital and European States*, 29.

¹²⁴ Ibidem, 184.

¹²⁵ Mann, *A history of power from the beginning to AD 1760*, 525.

¹²⁶ Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 795-831; Mann, *A history of power from the beginning to AD 1760*, 171-172.

¹²⁷ Timothy Earle, *How Chiefs Come to Power: The Political Economy in Prehistory* (Stanford University Press; Stanford 1997).

¹²⁸ Earle, *How Chiefs Come to Power*, 14.

hand van zijn voorbeelden heeft aangetoond ontleenden de ‘chiefs’ in de drie regio’s allemaal op basis van een andere soort macht hun positie: economische macht in Hawaï, militaire macht in Peru en ideologische macht in Denemarken. Echter, die samenlevingen die economisch achterbleven zouden uiteindelijk ook niet tot staatsvorming komen: ‘the creation of politically expensive and centralized institutions requires that the available sources of power be rooted in economic control’.¹²⁹

Desalniettemin is ideologische macht een factor van betekenis geweest, zoals ook Mann dat al stelde. In de bundel *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn* wordt door verschillende auteurs ook getoond welke rol cultuur heeft gespeeld in het proces van staatsvorming, bijvoorbeeld Calvinisme.¹³⁰ In het boek *Science, Culture, and Modern State Formation* van de Amerikaanse socioloog Patrick Carroll wordt eveneens de nadruk gelegd op culturele factoren en in het bijzonder die van technologie.¹³¹ Aan de hand van de casus Ierland van ongeveer 1600 tot 1900, verdedigt Carroll de stelling dat door technologische vooruitgang en verandering de controle over het land en de mensen mogelijk werd. Op die manier droeg de technologische wetenschap (‘science’) voor een groot deel bij aan het ontstaan van de moderne staat.¹³²

Cultuur en ideologie hebben dus wel degelijk invloed gehad op het proces van staatsvorming. De vroege politieke systemen waarin ideologische macht dominant was hebben echter uiteindelijk geen stand gehouden in Europa. Zoals Tilly al aantoonde waren het de staten die middels ‘coercion’ en ‘capital’ uiteindelijk de slag met hun rivalen wonnen. Tegelijkertijd laat het historiografische debat over staatsvorming zich het beste kenmerken in de drie verschillende scholen zoals deze door de Nederlandse politicoloog Hendrik Spruyt zijn uiteengezet: theorieën waarin oorlog de katalysator voor staatsvorming was, economische verklaringen voor de opkomst van de staat en de institutionele visie op de moderne staat.¹³³ De theorie van de eerste school kan grofweg worden beschouwd als de theorie van Charles Tilly. De veranderingen in oorlogvoeringen, zoals de opkomst van staande legers, technologische vooruitgang, de dienstplicht en de noodzaak van belastingen om oorlogen te kunnen voeren leidden tot het ontstaan van een overheidsapparaat en moderne staatstructuren.¹³⁴ Daarbij heeft Spruyt een onderscheid gemaakt tussen wetenschappers die naar dit macroniveau kijken en wetenschappers die ook het microniveau betrekken. Op dit laatste niveau stond de relatie tussen heersers en hun onderdanen centraal; de manier waarop heersers deze onderdanen beschermden en de dynamiek van rechten en plichten.¹³⁵

Bij de tweede school worden economische factoren als de belangrijkste oorzaak voor staatsvorming gezien. Daarbij is de neomarxistische variant dominant geweest, een school die Tilly heeft omschreven als ‘mode-of-production analyses’.¹³⁶ In deze theorie werd de overgang van het feodale stelsel naar het kapitalisme als cruciale stap gezien in het staatsvormingsproces. Deze these is ook door Mann behandeld, maar door hem duidelijk genuanceerd. In deze theorie wordt het ontstaan van staatstructuren gezien als een gevolg van de belangen van kapitalisten. Zij leunden op de heerser om hun belangen veilig te stellen. Daarop werden door de heerser instituties in het leven geroepen om die belangen te

¹²⁹ Earle, *How Chiefs Come to Power*, 13.

¹³⁰ George Steinmetz ed., *State/culture: the study of state-formation after the cultural turn* (Cornell University Press; Ithaca 1999).

¹³¹ Patrick Carroll, *Science, Culture, and Modern State Formation* (University of California Press; Berkeley en Los Angeles 2006).

¹³² Carroll, *Science, Culture, and Modern State Formation*.

¹³³ Hendrik Spruyt, ‘The Origins, Development, and Possible Decline of the Modern State’, *Annual Review of Political Science* 5 (2002) p. 127-149.

¹³⁴ Spruyt, ‘The Origins, Development, and Possible Decline of the Modern State’, 136.

¹³⁵ *Ibidem*, 137.

¹³⁶ Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, 10.

beschermen. Uit deze instituties zijn staatsstructuren ontstaan. Deze staatsstructuren konden vervolgens de rijkdom en de macht van de heerser vergroten en verstevigen. Vanuit die staatsstructuren zijn moderne staten ontstaan.¹³⁷ Er worden door Spruyt vele varianten in deze school erkend. In alle analyses worden echter staatsinterventie, of eigenlijk interventie door de heerser, en de overgang naar het kapitalisme centraal gesteld. Heersers die er niet in slaagden om de belangen van de vroege kapitalisten veilig te stellen of hun economie niet wisten te moderniseren maar bleven steken in een feodaal, agrarisch stelsel, legden het af tegen hun rivalen.¹³⁸

In de visie van derde en de laatste school wordt de nadruk gelegd op institutionele oplossingen om samenwerkings- en coördinatieproblemen het hoofd te bieden. De soevereine heerser in een territorium, en later de staat, bleek middels institutionele oplossingen het beste in staat een antwoord te geven op problemen als informatievoorziening en transactiekosten. Zo kon een soevereine heerser in een territorium standaardiseren, een hiërarchische structuur opzetten en een zekere mate van stabiliteit bieden, gesteund door een rechtssysteem. Daarbij zorgde territoriale soevereiniteit ervoor dat er een internationaal statensysteem kon ontstaan. De soevereiniteit droeg zorg voor rechten en geloofwaardigheid binnen dit systeem. Een soeverein territorium waarbinnen institutionele organisaties konden worden opgezet, bleek dus het meest efficiënt. Daardoor werd dit principe verder verspreid.¹³⁹

In deze institutionele visie wordt de organisatie van de staat dus centraal gesteld. Institutionele oplossingen zijn verklarend gebleken terwijl economische en militaire factoren een ondergeschikte rol hebben gespeeld. Het grote gemis in deze verklaring is echter dat er geen antwoord wordt gegeven op de vraag hoe territoriale soevereiniteit is ontstaan, maar als gegeven wordt gezien. Zoals onder andere de Amerikaanse politicoloog Stephen D. Krasner heeft betoogd in zijn *Sovereignty. Organized Hypocrisy*¹⁴⁰, zit er zeer zeker een geschiedenis aan deze (territoriale) soevereiniteit. Bovendien is de inhoud van het begrip altijd aan verandering onderhevig geweest. Deze (vermeende) soevereiniteit heeft staten dan ook niet belet om deze te schenden, bijvoorbeeld door oorlog. Deze schendingen gaan ook heden ten dage voort, namelijk in de vorm van militaire interventies.¹⁴¹

Een hoog ontwikkelde variant in de laatste school is de theorie van de Noorse politicoloog en socioloog Stein Rokkan. Hij heeft het proces van staatsvorming verklaard vanuit de interactie tussen een ontwikkeld centrum en onderontwikkelde gemeenschappen in de omliggende gebieden, de periferieën. Tussen het centrum en de omliggende territoria vinden continu drie soorten transacties plaats, namelijk economische, culturele en militairadministratieve. Daarbij zijn er vier primaire variabelen die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling en verdediging van een centraal territoriaal systeem, namelijk geweld/macht (*force*), cultuur, wet/recht en economie.¹⁴²

Volgens Rokkan vond in het Europese staatsvormingsproces eerst de ontwikkeling van de centrale territoria plaats door de 'master variables' economie en cultuur. In tegenstelling tot Mann en Tilly stelt Rokkan dat 'military-administrative centre building failed until the nineteenth century'.¹⁴³ Rokkan onderscheidde vier fasen in de interactie tussen centrum en periferie. Daarbij is met name de eerste fase van belang geweest, die ongeveer liep van 1000 tot 1789. Deze fase was het initiële staatsvormingsproces, namelijk politieke, economische en culturele unificatie van de elites waarbij met geweld de periferieën werden binnengedrongen.

¹³⁷ Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, 10.

¹³⁸ Spruyt, 'The Origins, Development, and Possible Decline of the Modern State', 137-138.

¹³⁹ Ibidem, 138-140.

¹⁴⁰ Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*.

¹⁴¹ Ibidem, 20-21.

¹⁴² Peter Flora, Stein Kuhnle en Derek Urwin ed., *State Formation, Nation-Building, and Mass-Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan* (Oxford University Press; Oxford 1999) p. 95-128.

¹⁴³ Peter Flora e.a. ed., *The Theory of Stein Rokkan*, 129.

De drie variabelen die hier een ‘conceptuele kaart van Europa’ konden schetsen, waren dus economisch, territoriaal/geopolitiek en cultureel. Met betrekking tot cultuur was vooral de uitkomst van de Reformatie van belang.¹⁴⁴

De tweede fase in het proces van staatsvorming was standaardisering. Dit betekende de betrekking van de massa in de periferieën bij het unificatieproces, bijvoorbeeld door dienstplicht, massamedia en educatie. In de derde fase werd de massa in de politiek betrokken door ze actief te laten participeren. De vierde en laatste fase was de expansie van het administratieve apparaat van de territoriale staat. Dit hield in dat er een groei van instanties van herverdeling plaatsvond waarmee de verzorgingsstaat tot ontwikkeling kwam. Daarbij plaatste Rokkan wel de kanttekening dat de tweede, derde en soms ook de vierde fase qua periodisering nogal eens door elkaar liepen.¹⁴⁵

Rokkan’s theorie heeft aardige inzichten gegeven door veel de nadruk te leggen op de economische en culturele factoren. Toch was ook deze theorie niet zaligmakend. Rokkan heeft een zeer sociologische kijk gehanteerd waarbij hij alles trachtte te vatten in theorieën en modellen. Deze nadrukkelijke systeemanalyse maakt dat er weinig plaats was voor historische invloeden en variaties. Ook werd door Rokkan met geen woord gerept over het soevereiniteitsbeginsel of het geweldsmonopolie.

Deze paragraaf kan het beste worden samengevat met behulp van het artikel van Spruyt. Spruyt stelde dat er grofweg drie verklaringen kunnen worden onderscheiden voor de totstandkoming van de staat in Europa. Ten eerste is daar de these waarin de rol van oorlog centraal wordt geplaatst, zoals tot uitdrukking kwam bij Charles Tilly. Ten tweede zijn er economische verklaringen. In deze theorieën wordt de overgang naar het industrieel kapitalisme een belangrijke rol toegedicht. Het belang van economische factoren is het meest terug te vinden bij Michael Mann. Mann heeft echter een zeer genuanceerde these gegeven, waarin ook enerzijds plaats werd gemaakt voor de rol van oorlog en anderzijds het belang van instituties. De derde en laatste school zoekt de verklaring hoofdzakelijk bij deze instituties, waarvoor de theorie van Stein Rokkan ten voorbeeld is gesteld.

Naast deze categorisering van Spruyt leggen verschillende wetenschappers echter ook nadruk op culturele factoren en ideologische macht voor het proces van staatsvorming, bijvoorbeeld Mann, Rokkan en Earle. Tevens is er naast de theorieën gewezen op het belang van de totstandkoming van het soevereiniteitsbegrip en het geweldsmonopolie voor staatsvorming. Tot slot moet in achtung worden genomen dat de geschiedenis toont dat staten zoals wij die in Europa kennen, bij lange na niet de regel zijn geweest in de geschiedenis. In het verleden, maar ook vandaag de dag, bestaan er significant andere vormen waarop samenlevingen hun macht organiseren.

2.3 Staatsinrichting in Europa

Naast de verschillende theorieën over staatsvorming in Europa is het ook van wezenlijk belang de *staatsinrichting* beter te duiden. In de analyse van Mann en Rokkan zijn deze ontwikkelingen reeds aan bod gekomen. Hier zal in algemene zin worden ingegaan op de belangrijkste punten. In de 17^e en 18^e eeuw vond de Verlichting en de opkomst van de politieke filosofie plaats. Om de Verlichting beter te duiden moet worden teruggeblikt op de strijd tussen kerk en staat, de Reformatie en de Renaissance. In de 14^e en 15^e eeuw raakten zowel het pausdom als het Byzantijnse Rijk in diskrediet. Volgens de Britse politicoloog S.E. Finer maakte het ‘Groot Schisma’ (1378-1417), waarbij verschillende mannen het pausdom claimden, en de val van Constantinopel (1453) de weg open voor religieuze onafhankelijkheid van heersers. De Renaissance in de 15^e en 16^e eeuw bracht secularisme in het staatswezen en leidde het begin van de bureaucratie in. De Reformatie betekende een verdere afbreuk aan de

¹⁴⁴ Peter Flora e.a. ed., *The Theory of Stein Rokkan*, 128-147.

¹⁴⁵ Ibidem, 131-134.

katholieke kerk. Met de Vrede van Augsburg van 1555 konden heersers binnen hun gebied bepalen welke godsdienst er werd aangehangen.¹⁴⁶ Ook toen bestond er dus al enige vorm van soevereiniteit, maar nog niet in die mate zoals deze na de Vrede van Westfalen gestalte kreeg.

De meeste auteurs die schrijven over staatsinrichting beginnen hun theorieën rond de Verlichting. Tilly, Rokkan en Mann, die het gehele staatsvormingsproces wilden verklaren, beginnen veel eerder. Hoewel Tilly het jaar 900 een 'arbitrary point of reference'¹⁴⁷ noemt, is het begrijpelijk dat staatsvormingstheorieën ook de vroege geschiedenis behandelen. Op die manier kan, ten eerste, worden aangetoond hoe lang de geschiedenis van staatsvorming is geweest. Ten tweede, en veel belangrijker, zijn er reeds in het feodalisme ontwikkelingen geweest die invloed hebben gehad op het staatsvormingsproces. Desalniettemin kan voor de Europese staatsinrichting ook de Verlichting als startpunt worden gekozen. Het zijn namelijk de tijdens deze periode ontstane ideeën die Europese staten zo karakteriseren.

De Britse politicoloog Christopher Pierson in *The Modern State* en de Israëliëse militair historicus Martin van Creveld in zijn *The Rise and Decline of the State* dichtten de Verlichting een belangrijke rol toe.¹⁴⁸ Volgens Pierson was het absolutisme in de 15^e, 16^e en 17^e eeuw een overgangsvorm naar de moderne staat. Door middel van het karakteristieke Verlichtingsdenken, het geloof in vooruitgang en de rede, werd volgens Pierson de moderne staat geboren. Grotendeels in lijn met Pierson stelt Van Creveld dat in de periode tussen de Vrede van Westfalen (1648) en de Franse Revolutie (1789) de moderne staat werd opgebouwd. Daartoe noemt hij de opbouw van de bureaucratie, het afbakenen van het territorium, het instellen van belastingen, de intrede van het geweldsmonopolie en de opkomst en groei van politieke theorie.

Van Creveld is vooral gericht op de ontwikkeling van de staat als separate entiteit. Met andere woorden, een heerser of soeverein, die niet heerste vanuit eigen naam of in naam van God, maar vanuit de staat, 'an artificial man separate from the ruler'.¹⁴⁹ Deze ontwikkeling leidde tot een nieuw politiek-filosofische denken over de legitimiteit van de heerser, namelijk de wettelijke beperking van de rechten en macht van de heerser. De intellectuele traditie hiervan is te vinden bij John Locke en Montesquieu. Zo stelde Locke dat het de plicht van de overheid was om zorg te dragen voor bepaalde rechten van haar burgers. Indien dit niet gebeurde hadden deze burgers het recht om tegen de overheid, of heerser, in opstand te komen. De soevereiniteit van de heerser lag, in tegenstelling tot de visie van Hobbes, dus bij het volk. Montesquieu's *Trias politica*, de scheiding der machten, is in dit opzicht zeker ook van essentieel belang geweest. Een andere ontwikkeling was de opkomst van het gelijkheidsprincipe, eerst al bij Hobbes, later bij onder andere Voltaire (1694-1778) en Thomas Paine (1737-1807).¹⁵⁰

De invloedrijke publicist Fareed Zakaria dicht in zijn boek *The Future of Freedom* de Verlichting ook een belangrijke rol toe. Voor hem is het kenmerk van de Westerse wereld enerzijds de democratie en anderzijds 'constitutioneel liberalisme'. Met dit laatste bedoelt hij de garantie van individuele vrijheid en de rechtstaat als centrum van de politiek. Deze vrijheid heeft uiteindelijk geleid tot de democratie. Vrijheid is in de ogen van Zakaria een gevolg van een aantal 'gevechten om macht' (*power struggles*), namelijk tussen kerk en staat, adel en koning en protestanten en katholieken. Deze machtsstrijden leidden in eerste instantie tot absolutisme, maar zij maakten tegelijkertijd de weg vrij voor de individuele vrijheid. Die

¹⁴⁶ S.E. Finer, *The History of Government from the Earliest Times. Volume III. Empires, Monarchies and the Modern State* (Oxford University Press; Oxford 1997) p. 1261-1262.

¹⁴⁷ Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, 4.

¹⁴⁸ Christopher Pierson, *The Modern State* (Routledge; 2e druk, New York 2004).

¹⁴⁹ Van Creveld, *The Rise and Decline of The State*, 178.

¹⁵⁰ Ibidem, 126-188.

individuele vrijheid zou met de komst van het kapitalisme tot volle wasdom komen.¹⁵¹ Zakaria probeert dus in feite het in zijn ogen karakteristieke element voor het Westen historisch te traceren.

De waarden van de Verlichting, gelijkheid en vrijheid, zouden een grote invloed hebben op de ontwikkelingen in de 19^e en 20^e eeuw. Zo maakten de *Trias politica* en Locke's volkssoevereiniteit de weg vrij voor het constitutionalisme. Dit constitutionalisme hield in dat een soeverein, of het nou om één vorst of een overheid ging, werd beperkt in zijn macht door de wet. Deze beperking van de macht kreeg meestal de vorm van een grondwet of constitutie. Daarbij droeg een constitutie er zorg voor dat de overheid via duidelijke regels en wetten regeerde en dat iedereen zich aan deze 'spelregels' zou houden. Hoewel het idee van de constitutie al ouder was, was het door deze *Trias politica* en de Verlichting dat het een centrale rol ging spelen.¹⁵²

De Franse Revolutie en daaropvolgende periode tot aan het Congres van Wenen in 1815 was in meerdere opzichten een keerpunt. Zo werd in Frankrijk voor het eerst de dienstplicht ingevoerd, werd nationalisme een drijfveer in oorlogvoering en werd er een centraal systeem van administratie opgezet. Het nationalisme uitte zich onder andere in een volkslied en een nationale vlag. Ook werd er door Napoleon in Frankrijk en veroverde gebieden een burgerlijke stand ingesteld.¹⁵³ Deze burgerlijke stand kan niet los worden gezien van het burgerschap. Dit burgerschap was ten eerste een voortvloeiende uit de eis op rechten, veelal van de gegoede klasse. Zij eisten enige vorm van vertegenwoordiging, waarvan de kern het beste is te vatten met de leus van de Amerikaanse Onafhankelijkheidsoorlog (1775-1783), 'No taxation without representation'.¹⁵⁴ Daarnaast werd dit burgerschap aangewakkerd door het gelijkheidsideaal, hoewel ook hier de gegoede klasse zichzelf meer gelijk zag dan de gewone burger. Ook moet dit burgerschap in relatie tot de constitutie worden gezien. Met de constitutie werd de natie zelf, en niet langer de vorst, kerk of adel, de politieke legitimiteit. De burger was daarbij een essentieel onderdeel van de natie. Deze burger had dan ook, voornamelijk in politiek opzicht, bepaalde rechten en plichten ten opzichte van deze natie, verankerd in het burgerschap.¹⁵⁵

Onder invloed van de Franse Revolutie en haar nasleep ontstond er in een aantal landen op het Europese continent dus een drastisch gewijzigde politieke constellatie. De combinatie van een nieuwe politieke legitimiteit, de constitutie, nationalisme en het burgerschap leidde tot het ontstaan van een nieuwe invulling aan de staat, namelijk de natiestaat. In de 19^e en 20^e zou deze natiestaat zich steeds verder ontwikkelen tot het huidige politieke bestel, de democratie. In deze democratie ligt de legitimiteit van de overheid in de gedachte dat zij een representatieve vertegenwoordiging van de bevolking is, of zelfs de afspiegeling van de wil van de bevolking.¹⁵⁶

Zoals Charles Tilly echter benadrukte in zijn *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000* was de democratie geen doel: 'democratization commonly occurred as a result of struggles during which (as in 19th-century Britain and France) few if any of the participants were self-consciously trying to create democratic institutions'.¹⁵⁷ Bij het Congres van Wenen was er de koningen en vorsten nog veel aan gelegen om terug te keren naar de situatie van

¹⁵¹ Zakaria, *The Future of Freedom*, 29-58.

¹⁵² Pierson, *The Modern State*, 41-42; Van Creveld, *The Rise and Decline of The State*, 284-285.

¹⁵³ Van Creveld, *The Rise and Decline of The State*, 198.

¹⁵⁴ Zakaria, *The Future of Freedom*, 76.

¹⁵⁵ Maarten Prak, 'Burghers into Citizens: Urban and National Citizenship in the Netherlands during the Revolutionary Era (c. 1800)', in: Michael Hanagan en Charles Tilly ed., *Extending Citizenship, Reconfiguring States* (Lanham 1999) p. 17-35; Pierson, *The Modern State*, 21-23; Charles Tilly, *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000* (Cambridge University Press; Cambridge 2004) p. 116-120.

¹⁵⁶ Pierson, *The Modern State*, 21-23; 45-47.

¹⁵⁷ Tilly, *Contention & Democracy in Europe*, 9.

voor 1789. Maar de geest was reeds uit de fles en de idealen waren verspreid. Alle inspanningen ten spijt zouden, zeker na de revoluties van 1848, de West-Europese staten zich richting een liberaal politiek systeem begeven.

Het is aardig om Tilly's these in *Contention & Democracy* hier kort toe te lichten. Zoals ook Zakaria beweerde, was volgens Tilly de weg richting democratie, en iedere stap daarop, getekend door strijd en twisten (*contention*). Bovendien zijn er in de geschiedenis genoeg tegenslagen geweest. Tilly noemde deze tegenslagen 'de-democratization'. Deze term wil zeggen dat de autoritaire controle toenam ten koste van de individuele vrijheden. Volgens Tilly verliep democratisering het beste in sterke staten, waartoe hij Frankrijk en 'the British Isles' ten voorbeeld stelde. Desalniettemin was democratisering ook mogelijk in zwakke staten, bijvoorbeeld in Zwitserland. Dit leidde voor Tilly tot de conclusie dat '[there are] multiple paths to democracy'.¹⁵⁸

Vanuit zijn sociologische blik verklaarde Tilly de ontwikkeling en totstandkoming van democratie via sociale verandering. Er waren volgens hem drie mechanismen die sociale verandering teweegbrachten, namelijk verandering in participatie in publieke politiek, de vermindering van categoriale ongelijkheid (raciaal, seksueel of religieus) en veranderingen in vertrouwensnetwerken (*trust networks*). Met dit laatste bedoelde hij dat er sociale veranderingen optrad ten bate van de democratie wanneer mensen de staat, of de overheid, vertrouwden wanneer zij lange-termijn-risico's aangingen.¹⁵⁹

Naast de sociologische interpretatie van Tilly en de interpretaties waarbij ideeën een voorname rol speelden, waren ook economische factoren van doorslaggevend belang: 'capitalist growth is the single best way to overturn the old feudal order and create an effective limited state'.¹⁶⁰ Deze theorie is terug te vinden bij de Amerikaanse politiek socioloog Seymour Martin Lipset, die in 1959 schreef: 'the more well-to-do a nation, the greater its chances to sustain democracy'.¹⁶¹ In deze theorie luidt het argument dat wanneer een staat economische ontwikkeling doormaakte, dit ten eerste leidde tot de opkomst van een gegoede middenklasse. Deze middenklasse bezat macht onafhankelijk van de staat. Ten tweede leidde de interactie tussen deze bourgeoisie en de staat ertoe dat de staat ging beantwoorden aan de behoeften die bestonden in de samenleving. In eerste instantie werd alleen beantwoord aan de behoeften van die bourgeoisie, maar uiteindelijk ook aan meerdere segmenten in de maatschappij. In de marxistische visie werd dit kapitalisme negatief uitgelegd. Volgens deze interpretatie zou slechts worden beantwoord aan de behoeften van de elite, terwijl de arbeidersklasse werd uitgebuit.¹⁶²

Zakaria, in lijn met Lipset, oordeelt veel positiever over het kapitalisme omdat dit zou hebben geleid tot voorspoed in de vorm van liberalisering.¹⁶³ Om deze theorie te staven en te bewijzen haalt hij een studie aan van twee politicologen.¹⁶⁴ In deze studie is gemeten wat de invloed is van het gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking op het regime in een staat. De uitkomst daarvan was dat staten met een gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking tussen de \$3000 en \$6000 succesvol zijn wanneer zij trachtten een democratisch politiek bestel aan te nemen. Deze theorie bleek zowel toepasbaar op heden als verleden.¹⁶⁵ Deze verklaring heeft natuurlijk aan invloed gewonnen na de ineenstorting van de Sovjet-Unie. Ook

¹⁵⁸ Tilly, *Contention & Democracy in Europe*, 9.

¹⁵⁹ Ibidem, 9-17.

¹⁶⁰ Zakaria, *The Future of Freedom*, 76.

¹⁶¹ Seymour Martin Lipset, 'Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy', *The American Political Science Review* 53 (1959) p. 69-105.

¹⁶² Pierson, *The Modern State*, 59-60.

¹⁶³ Zakaria, *The Future of Freedom*, 69-73.

¹⁶⁴ Adam Przeworski en Fernando Limongi, 'Modernization: Theories and Facts', *World Politics* 49 (1997) p. 155-183.

¹⁶⁵ Zakaria, *The Future of Freedom*, 69-73.

Fukuyama beweerde de overwinning van de liberale democratie en het kapitalisme. De herinrichting van het staatsbestel in de voormalige communistische landen in Oost-Europa was dan ook voornamelijk geschoeid op de kapitalistische leest. Dit heeft echter in verschillende landen voor grote problemen gezorgd.¹⁶⁶ De these dat kapitalisme danig heeft bijgedragen aan het huidige politieke bestel in West-Europa lijkt plausibel. Toch bestaan er veel twijfels over de vraag of de invoering van het kapitalisme een vruchtbare weg is voor een stabiele staatsinrichting in niet-democratische staten. Hier zal in paragraaf 2.5 nader op worden ingegaan.

In de 19^e en 20^e eeuw werd in West-Europa en Noord-Amerika de overstap naar de *constitutionele* of *liberale democratie* gemaakt. Deze ontwikkeling was waarschijnlijk een combinatie van oorlog, politiek, ideeën en sociale en economische veranderingen. Tegelijkertijd bleef de vorming van nieuwe staten zich voortzetten, bijvoorbeeld Italië in 1861 en Duitsland in 1871. Ondertussen kwamen staten in Europa tot volle wasdom. De 19^e en 20^e eeuw werden gekenmerkt door een strijd tussen de *grand narratives*, politieke ideologieën als het socialisme, communisme, liberalisme en later ook het fascisme. Na de Tweede Wereldoorlog (1940-1945) manifesteerde de strijd tussen ideologieën zich vooral in de Koude Oorlog tussen het communistische Oostblok en het kapitalistische Westen. Dit conflict vond vooral een uitlaatklep in Afrika, Latijns-Amerika en het Midden-Oosten waar de supermachten via allerlei wegen trachtten bondgenoten te vinden.

De Tweede Wereldoorlog betekende voor het Westen zelf vooral het falen van de utopische vergezichten. De desastreuze oorlog leidde in feite tot het failliet van deze ideologieën als vruchtbare vorm van staatsinrichting. Er werd dan ook gepleit voor een voorzichtigere koers. Dit pleidooi kan het beste worden verwoord in het standpunt van de filosoof Karl Popper (1902-1994). De utopische koers waarbij volgens Popper werd getracht een ideale staat te creëren met behulp van een blauwdruk voor de maatschappij, werd door hem afgewezen. Hij stond voor '*piecemael social engineering*'.¹⁶⁷ Dit betekende dat in plaats van het uiteindelijke doel te realiseren als in de utopische visie, de problemen in de samenleving zouden worden bestreden.¹⁶⁸ Met andere woorden, op pragmatische wijze beantwoorden aan problemen in de samenleving.

Mede onder invloed van het gedachtegoed van de Britse econoom Keynes (1883-1946) kwam vanaf 1945 de verzorgingsstaat sterk in opkomst. Ook hier waren voorlopers van te vinden; zo bestonden in het Duitsland van Bismarck (1815-1898) al sociale verzekeringen. Na 1945 werd dit systeem in vele Westerse landen danig uitgebreid. De basis daartoe werd gevormd door de gedachte dat de staat verantwoordelijk was voor het welzijn van zijn burgers. Volgens Pierson manifesteerde de overheid zich in deze verzorgingsstaat voornamelijk op economisch terrein en wel in de volgende gedaantes: als eigenaar, als producent, als regelgever en reguleerder, als werkgever, als herverdelers (van welvaart) en als beleidsmaker.¹⁶⁹ Het klopt dat de staat al deze taken op zich ging nemen. De verzorgingsstaat is waarschijnlijk ook de hoogtijdagen van de bureaucratie. Het is echter te kort door de bocht om deze verzorgingsstaat enkel economisch te interpreteren. Deze staatsinrichting heeft een duidelijke sociale, culturele en politieke lading. Volgens de Britse politicoloog Andrew Heywood is het enerzijds een liberale uitvinding, aangezien moderne liberalen pleitten voor gelijkheid in kansen. De staat bezat de plicht om minder bedeelden gelijke kansen te geven. Deze gelijke kansen konden door interventie van de staat, met name in economische zin,

¹⁶⁶ Joseph Stiglitz, *Eerlijke globalisering* (Het Spectrum; Utrecht 2006) p. 56-59.

¹⁶⁷ Karl R. Popper, *The Open Society and its Enemies. Volume I. The Spell of Plato* (Routledge en Kegan Paul; 5e druk, Londen en Henley 1966, origineel 1945) p. 158.

¹⁶⁸ Popper, *The Open Society and its Enemies*, 158-159.

¹⁶⁹ Pierson, *The Modern State*, 81-101.

worden gegeven. Anderzijds liepen ook socialisten weg met de verzorgingsstaat, omdat het in hun optiek een eerlijkere vorm van kapitalisme was. Met de verzorgingsstaat zou sociale gelijkheid worden bevorderd en armoede worden bestreden.¹⁷⁰

De verzorgingsstaat kwam in de jaren '80 van de twintigste eeuw onder invloed van 'het nieuwe rechts' danig onder druk te staan. Dit resulteerde in een daling van de staatssteun en bezuiniging op verschillende fronten. Toch is de overheid in veel staten op veel beleidsterreinen nog zeer actief en heeft de verzorgingsstaat goeddeels stand gehouden.¹⁷¹ Deze actieve betrokkenheid van de staat, die vele aspecten van het dagelijks leven stuurt en reguleert, is dan ook een niet te miskennen onderdeel van de huidige staatsinrichting.

Zoals uit bovenstaande is gebleken is een lange geschiedenis aan onze huidige staatsvorm en staatsinrichting voorafgegaan. De verklaringen voor dit huidige politieke staatsbestel lopen sterk uiteen. Wat overeind blijft staan is dat de Westerse wereld zeer tevreden is over haar huidige staatsvorm en het daarin heersende politieke en economische bestel. Charles Tilly stelde in 1990 nog dat, onder invloed van de Koude Oorlog, militaire regimes de boventoon voerde in de Derde Wereld.¹⁷² Andere wetenschappers bevestigden juist het positieve beeld over de democratie en het kapitalisme. Zo poneerde de Amerikaanse politicoloog Samuel Huntington in 1991 in zijn *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* de these van de 'derde democratiseringsgolf'.¹⁷³ Hij stelde dat sinds 1974 meer dan zestig landen een transitie naar een democratie hadden doorgemaakt.

Dit neemt niet weg dat er significante andere vormen van staatsinrichting blijven bestaan, waarvan China, Noord-Korea, Cuba en verscheidene staten in Afrika goede voorbeelden zijn. Ook Rusland is hier een goed voorbeeld van, zoals Zakaria aantoonde in zijn these over *Illiberal Democracy*. Deze these heeft veel gehoor gekregen en komt op het volgende neer: 'Since the fall of communism, countries around the world are being governed by regimes like Russia's that mix elections and authoritarianism – illiberal democracies.'¹⁷⁴ Met andere woorden, er worden wel verkiezingen gehouden, maar deze verkiezingen maskeren, ten eerste, het autoritarisme dat schuil gaat achter deze regimes en, ten tweede, dat er een verloochening van fundamentele vrijheden plaatsvindt.

Desalniettemin heeft de democratie en het kapitalistisch systeem, de Westerse staatsvorm en –inrichting, de afgelopen jaren gefungeerd als leidraad bij transities in voormalige communistische staten en militaire interventies. Alvorens dieper in te gaan op de discussie over de export hiervan, zal eerst nog kort aandacht worden besteed aan de elementen die een staat karakteriseren en dus als het ware als handleiding fungeren bij militaire interventies.

2.4 Karakteristieken van staat.

Een karakterisering van de staat komt al gauw neer op de definitie van een staat. Ten aanzien van deze definiëring bestaat een belangrijk onderscheid, namelijk wat betreft de vraag hoe er wordt gedefinieerd. Pierson vervatte dit dilemma in de volgende vragen. 'What should the state be and what should it do? [or] What are states actually like?'.¹⁷⁵ Volgens Michael Mann is dit een verschil tussen een institutionele analyse en een functionele analyse.¹⁷⁶ Zoals hij

¹⁷⁰ Andrew Heywood, *Political Ideologies. An Introduction* (Palgrave Macmillan; 3e druk, New York 2003) p. 60-62, 144.

¹⁷¹ Heywood, *Political Ideologies*, 145-151.

¹⁷² Tilly, *Coercion, Capital and European States*, 182, 211, 220-223.

¹⁷³ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (University of Oklahoma Press; Norman 1991).

¹⁷⁴ Zakaria, *The Future of Freedom*, 90-91.

¹⁷⁵ Pierson, *The Modern State*, 5.

¹⁷⁶ Michael Mann, *States, War & Capitalism. Studies in Political Sociology* (Basil Blackwell; Oxford 1988) p. 4.

benadrukt zijn de meeste definities voornamelijk institutioneel van aard.¹⁷⁷ Het is begrijpelijk dat bij militaire interventies vooral de functionele benadering, en in het bijzonder de *gewenste* functie, een rol van betekenis speelt.

Charles Tilly definieerde de staat in zijn *Coercion, Capital and European States* als volgt: ‘coercion wielding organizations that are distinct from households and kinship groups and exercise clear priority in some respects over all other organizations within substantial territories’.¹⁷⁸ Zoals hij zelf ook erkende, is dit een nogal open definitie die voor velerlei interpretatie vatbaar is. De definitie van Michael Mann was een stuk breder.¹⁷⁹ In deze definitie kwamen veel van de ontwikkelingen die staten hebben doorgemaakt terug. Mann was er zelf niet uit wat voor definitie de zijne betrof. Eerst stelde hij nog dat het zowel een functioneel als een institutioneel component bevatte, waarbij het functionele terugkwam in het monopolie op het maken van regels.¹⁸⁰ Later was hij van mening dat het toch een institutionele definitie was omdat het niet zou vermelden wat de staat doet.¹⁸¹

Het geweldsmonopolie kwam bij Tilly slechts impliciet ter sprake in de vorm van ‘coercion wielding organizations’. Zoals we al eerder zagen was dit geweldsmonopolie echter een zeer wezenlijk onderdeel van de staat. Voor Weber zelfs zo belangrijk, dat hij zijn definitie van de staat aan dit geweldsmonopolie ophing: ‘Man kan vielmehr den modernen Staat soziologisch letztlich nur definieren aus einem spezifischen *Mittel*, das ihm, wie jedem politischen Verband, eignet: das der physischen Gewaltsamkeit. (...) Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes – dies: das “Gebiet”, gehört zum Merkmal – das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht.’¹⁸² Bij het geweldsmonopolie van Weber gaat het er in feite dus om wie de macht heeft en hoe deze macht georganiseerd is. Mann gaf dan ook openlijk toe dat zijn definitie sterk leunde op Weber. Zonder dat Charles Tilly er zelf aandacht aan besteedde kan ook zijn these over *coercion* worden gezien als een afgeleide van de opvattingen van Weber over de staat.

Pierson zelf heeft zich in zijn boek niet gewaagd aan een definitie. Hij heeft de volgens de volgens hem negen belangrijkste kenmerken geïdentificeerd: een geweldsmonopolie, een territorium, soevereiniteit, een constitutie, onpersoonlijke macht en de rechtsstaat, de publieke bureaucratie (ambtenarij), autoriteit en legitimiteit, burgerschap en belastingen.¹⁸³ Deze elementen zijn eigenlijk een mix van de institutionele en de functionele definitie van de staat.

Het zijn met name de functionele elementen die bij staatsinrichting middels militaire interventies een zo voorname rol hebben gespeeld, blijkens ook de beleidsnotities van de Nederlandse overheid. Zo werd in de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* de aandacht gevestigd op drie dimensies, namelijk veiligheid en stabiliteit, bestuur en sociaal-economische ontwikkeling.¹⁸⁴ Bij veiligheid en stabiliteit betekende dit onder andere ‘de opbouw van een functionerende krijgsmacht en andere veiligheidsorganisaties’ en ‘transitional justice’. Wat

¹⁷⁷ Mann, *States, War & Capitalism*, 4.

¹⁷⁸ Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, 1.

¹⁷⁹ Mann, *States, War & Capitalism*, 4.

¹⁸⁰ Idem.

¹⁸¹ Mann, *Rise of classes and nation-states*, 55. Deze tegenstrijdigheid kan mede verklaard worden doordat Mann in zijn boek uit 1986 er een enigszins andere definitie op nahoudt dan in zijn boek van 1993. Zo stelt hij in 1986 nog dat een van de elementen van de staat ‘a monopoly of authoritative binding rule-making, backed up by a monopoly of the means of physical violence’ is, terwijl hij dit in 1993 als volgt formuleert: ‘some degree of authoritative, binding rule-making, backed up by some organized physical force’

¹⁸² Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1043; originele cursivering.

¹⁸³ Pierson, *The Modern State*, 6-26.

¹⁸⁴ Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, *Notitie: wederopbouw na gewapend conflict* (Den Haag, september 2005).

betreft bestuur werd ‘de opbouw van maatschappelijke organisaties (...) democratische politieke instituties [en] justitieel systeem’ genoemd. Onder sociaal-economische ontwikkeling werd onder andere onderwijs, gezondheidszorg, de positie van kwetsbare groepen, werkgelegenheid, terugkeer van vluchtelingen, ontwikkeling van de private sector, wet- en regelgeving, belastingheffing en macro-economisch beleid opgetekend.¹⁸⁵ Al deze opbouw is er dus op gericht om te voorzien in de basiselementen van een staat, bijvoorbeeld een geweldsmonopolie, constitutie, rechtsstaat, publieke bureaucratie, belastingen en burgerschap door participatie. Er wordt getracht om, naar voorbeeld van de eigen staatsinrichting, andere staten op eenzelfde manier te laten functioneren. Het lijkt er echter op dat daarbij de eigen complexe geschiedenis nogal eens over het hoofd wordt gezien.

2.5 Staatsvorming en militaire interventie: de discussie

De discussie over militaire interventies kent vele dimensies. Volgens de Nederlandse historicus André Gerrits zijn de belangrijkste punten uit het debat te onderscheiden in drie hoofdstromingen. Ten eerste, discussies over de wenselijkheid, ten tweede, over de mogelijkheid en, ten derde, over het nut of de zin van staatsvorming door militaire interventies.¹⁸⁶ De discussie over de wenselijkheid laat zich vooral uitsplitsen in een discussie over soevereiniteit en morele plicht. Onder de mogelijkheid wordt hier verstaan of de export van ideeën over staatsvorming middels militaire interventies überhaupt kan. Dit hangt nauw samen met de discussie over het nut en zin van militaire interventies, waarbij vooral de vraag wordt gesteld in hoeverre staatsvorming door middel van militaire interventies een positieve betekenis heeft voor de staat waar wordt geïntervenieerd en of het effectief is.¹⁸⁷ Gezien de nauwe samenhang, en misschien zelfs overlap, van deze laatste twee discussies zullen ze hier door elkaar worden behandeld.

Om met de wenselijkheid te beginnen moet er een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het legalistische aspect, de soevereiniteit, en anderzijds de morele dimensie. De soevereiniteit van een staat belet andere staten zich te mengen in de binnenlandse aangelegenheden, zoals dat is vastgelegd in het VN-Handvest. De morele dimensie vertaalt zich in de humanitaire component; de plicht of noodzaak een einde te maken aan het lijden van de bevolking (of bevolkingsgroepen) binnen een staat. In principe zijn soevereiniteit en humaniteit twee kanten van dezelfde medaille, al staan zij vaak op gespannen voet met elkaar.¹⁸⁸

Interventie ten behoeve van de humanitaire verplichtingen heeft een vlucht gekregen met de *2005 World Summit*¹⁸⁹, toen de zogenaamde ‘Responsibility to Protect’-clausule werd aangenomen. Hierin werd gesteld dat:

The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, *should peaceful means be*

¹⁸⁵ *Wederopbouw na gewapend conflict*, 14-16.

¹⁸⁶ Gerrits, *Democratie door interventie*, 61.

¹⁸⁷ *Ibidem*, 61-62.

¹⁸⁸ Duco Hellema en Hilde Reiding ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Boom; Amsterdam 2004).

¹⁸⁹ De 60^e, jaarlijkse, vergadering van de *General Assembly* van de VN, 14-16 september 2005, New York.

inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.¹⁹⁰

Dit betekende een danige afbreuk aan het soevereiniteitsprincipe. Het is een aardige paradox dat bij militaire interventies deze soevereiniteit, een duidelijk kenmerk van een staat, wordt geschonden ten behoeve van staatsvorming. De schending van de soevereiniteit heeft sommige auteurs er van doen overtuigen dat de huidige interventiepraktijk sterke gelijkenissen toont met het kolonialisme van weleer.¹⁹¹ Daarbij wordt vaak verwezen naar Rudyard Kipling, die in 1899 het gedicht *The White Man's Burden* schreef. In dit gedicht verheerlijkte Kipling het ideaal van het verbreiden van de Westerse beschaving.¹⁹²

Wat betreft de mogelijkheid en het nut van militaire interventies kan als eerste worden gewezen op een veelgehoord argument dat democratie vrede en ontwikkeling zou brengen. Met betrekking tot de vrede haalt men veelal de *democratic peace theory* aan. Deze theorie is terug te voeren op de filosoof Immanuel Kant (1724-1804). Kant schreef in 1795 dat constitutionele republieken niet gauw oorlog met elkaar zouden voeren, omdat de staatsburgers dat niet zouden toelaten. Deze these heeft mede onder invloed van de val van het communisme in de jaren negentig veel invloed gehad.¹⁹³

Er is echter nogal wat in te brengen tegen de *democratic peace theory*. Hoewel sinds de Tweede Wereldoorlog democratieën in het Westen niet met elkaar in oorlog zijn geraakt, geeft het verleden een ander beeld. Met het bovenstaande in het achterhoofd zou zelfs kunnen worden gesteld dat oorlogsvoering een noodzakelijke ontwikkeling is geweest voor de totstandkoming van de democratie. Bovendien is in het eerste hoofdstuk al gebleken dat de democratie niet heeft belet dat Westerse staten ten strijde zijn getrokken in andere delen van de wereld. Ook kan worden betwijfeld of het feit dat Westerse staten sinds de Tweede Wereldoorlog niet met elkaar in oorlog zijn geraakt, kan worden verhaald op de democratie. Daar zouden namelijk net zo goed andere oorzaken aan ten grondslag kunnen liggen, bijvoorbeeld economische interdependentie.¹⁹⁴

Een ander belangrijk argument ten gunste van de democratie is dat deze ontwikkeling zou brengen, met name in economische zin. Hier zit een kern van waarheid in, blijkens studies over deze theorie.¹⁹⁵ Maar er is ook genoeg tegen in te brengen. Zo tonen China en Rusland dat economische ontwikkeling niet per sé gepaard hoeft te gaan met de democratie. Bovendien blijkt ook uit veel studies dat er andere voorwaarden zijn die een wezenlijke invloed hebben op economische ontwikkeling. Voorbeelden daarvan zijn goed bestuur en een rechtsstaat.¹⁹⁶

Naast bovenstaande tegenwerpingen zijn er nog tal van andere argumenten die tegen de verspreiding van democratie kunnen worden ingebracht. Zo kan het argument van Zakaria tegen de democratie nog eens worden aangehaald. Zakaria stelde dat verkiezingen het autoritaire karakter van regimes en de verloochening van fundamentele vrijheden die daar plaatsvindt maskeren. Verkiezingen zijn sowieso een heikel punt bij de verspreiding van democratie. Verschillende auteurs benadrukken dat verkiezingen de tegenstellingen tussen

¹⁹⁰ UNGA, A/RES/60/1, *2005 World Summit Outcome*, 24 oktober 2005, p. 30; mijn cursivering.

¹⁹¹ Kimberly Zisk Marten, *Enforcing the Peace. Learning from the Imperial Past* (Columbia University Press; New York 2004); Gerrits, *Democratie door interventie*; Michael Ignatieff, *Empire Lite. Nation Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan* (Vintage; Londen 2003).

¹⁹² Gerrits, *Democratie door interventie*, 21-22.

¹⁹³ Ibidem, 88-89.

¹⁹⁴ Ibidem, 90-91.

¹⁹⁵ Zakaria, *The Future of Freedom*, 69-73.

¹⁹⁶ Gerrits, *Democratie door interventie*, 90-91.

voormalige strijdende partijen op scherp zetten.¹⁹⁷ Op die manier leiden verkiezingen vaak tot het openrijten van oude wonden en nieuwe conflicten. Dit wordt duidelijk geïllustreerd door Michael Mann in het geval van Bosnië waar kort na de ondertekening van het vredesakkoord in 1995 verkiezingen werden gehouden: ‘the elections (...) produced victories for the ethnonationalists who had led the wars. For the next three years these democratically elected governments pursued policies cementing ethnic cleansing.’¹⁹⁸

Ook is er vaak bij de verspreiding van de democratie veel te weinig aandacht voor sociale, politieke en culturele factoren en de ‘lokaal-historische achtergrond’ die in de staat waar wordt geïntervenieerd een rol van betekenis spelen.¹⁹⁹ Een voorbeeld daarvan is religieuze of etnische spanningen en tegenstellingen, bijvoorbeeld in Bosnië tussen Moslims (Bosniakken), Serviërs en Kroaten of in Afghanistan tussen Pashtuns (Pathanen), Tadzjiken en Hazara’s. Er kan ook worden gewezen op Rusland waar in de jaren ’90 van de vorige eeuw veel privatiseringen en democratische hervormingen plaatsvonden. Het gebrek aan privaat eigendomsrecht als erfenis van het communistisch staatsbestel reed daar de economische kapitalistische hervormingen behoorlijk in de wielen.²⁰⁰

Uit de vele pleidooien tegen de verspreiding van de democratie valt nog een bijzonder argument op. De democratisering van staten waarin wordt geïntervenieerd zou vaak op ondemocratische wijze gebeuren. Zo stelt Hellema dat buitenlandse machthebbers die betrokken zijn bij het hervormingsproces vaak verkiezingen trachten te beïnvloeden ten behoeve van de eigen belangen. De democratische waarden van de buitenlandse betrokkenen zijn hier vaak ver te zoeken. Bovendien bepalen deze buitenlandse machthebbers wanneer de staat rijp is voor onafhankelijkheid.²⁰¹ Ook wordt veel van het te verzetten werk niet uit handen gegeven. De betrokken buitenlandse spelers, zoals NGO’s, nationale overheden en internationale organisaties, zijn van mening dat zij dit werk veel beter kunnen. Op die manier worden deze staten ‘internationale protectoraten’ waar geen lokale capaciteit wordt opgebouwd. De bevolking wordt dus grotendeels afhankelijk van de grillen van de buitenlandse betrokkenen voor voorspoed en vooruitgang.²⁰²

Dit argument van ‘ondemocratische democratiseringsprocessen’ wordt door de Amerikaanse politicologe Kimberly Zisk Marten in haar boek *Enforcing the Peace. Learning from the Imperial Past* krachtig uiteengezet.²⁰³ Zo betoogt zij dat de inspanningen van de internationale gemeenschap bij militaire interventies er vooral op gericht waren, en zijn, om de leiding te hebben over politieke ontwikkelingen en uitkomsten in andere staten. Aan de hand van verschillende voorbeelden komt zij tot de conclusie dat deze controle van buitenlandse mogendheden liberalisme en zelfbeschikking ‘overtroefde’.²⁰⁴

Hoewel de implementatie van een democratisch bestel vaak een belangrijke doelstelling is bij militaire interventies, behelst staatvorming en –herinrichting meer. Zaken als een statelijk geweldsmonopolie en een functionerende rechtsstaat zijn vaak van cruciaal belang. Over de te volgen methode en de vraag wat er in een staat waar geïntervenieerd wordt als eerste moet worden geëffectueerd, lopen de meningen sterk uiteen. Hellema schetst een aardige kijk op

¹⁹⁷ Zakaria, *The Future of Freedom*, 114, 155; Mann, *The Dark Side of Democracy*, 367, 426; Paddy Ashdown, *Swords and Ploughshares. Building Peace in the 21st Century* (Phoenix; Londen 2008) p. 87-88.

¹⁹⁸ Mann, *The Dark Side of Democracy*, 426.

¹⁹⁹ Jeroen de Zeeuw, ‘Waarom democratiseringshulp vaak niet werkt’, *Internationale Spectator* 58 (2004) p. 34-38, aldaar 35.

²⁰⁰ P. Goorha, ‘Opening the black-box: an analysis of the Russian economy’, *Communist and Post-Communist Studies* 34 (2001) p. 401-422.

²⁰¹ Hellema en Reiding ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit*, 182-183.

²⁰² Ignatieff, *Empire Lite*, 22, 109, 126-127.

²⁰³ Zisk Marten, *Enforcing the Peace*.

²⁰⁴ Ibidem, 21-58. De voorbeelden die zij noemt zijn Haïti, Bosnië, Kosovo en Oost-Timor.

deze problematiek. Volgens hem loopt het proces van verbreiding van ‘moderne liberaal-democratische instituties’ in drie fasen. Ten eerste is er de fase van staatsvorming, ‘zoals de vestiging van een centraal gezag, de afdwinging van een statelijk geweldsmonopolie, de bestrijding en/of afbraak van alternatieve gezagscentra’. De tweede fase is het ‘het ontstaan van een rechtsorde, alsmede van een constitutionele orde [en] het ontstaan van een scheiding tussen staat en maatschappij’. Op de derde plaats komt ‘het ontstaan van parlementair-democratische verhoudingen’.²⁰⁵

Deze stapsgewijze staatshervorming van Hellema lijkt een praktische en vruchtbare handleiding. Toch bestaan er ook veel alternatieve suggesties. Deze theorieën geven ieder een eigen invulling aan staatsopbouw, waarbij telkens een ander aspect de prioriteit krijgt. Een belangrijke opvatting is de these van ‘veiligheid eerst’. Deze zienswijze wordt onder andere verwoord door Zisk Marten en de socioloog Amitai Etzioni. Volgens Etzioni is veiligheid een voorwaarde voor succesvolle democratisering.²⁰⁶ Dit betekent dat de taak van buitenlandse troepen die interveniëren het brengen en garanderen van veiligheid is. Zelfs als er moet worden samengewerkt met alternatieve gezagscentra naast de staat, is veiligheid de prioriteit. Wanneer deze veiligheid er is, kan de staatsinrichting en –opbouw worden overgelaten aan de bevolking van de staat zelf.²⁰⁷

De these van Etzioni kan in verband worden gebracht met de theorieën van Tilly over oorlog en staatsvorming. Tilly betoogde dat heersers in een bepaald gebied de middelen tot uitoefenen van geweld concentreerde, in feite een geweldsmonopolie. Vanuit de concentratie van de geweldsmiddelen bij de heerser, ontstonden staatsstructuren die leidden tot de moderne staat.²⁰⁸ In de opvatting van ‘veiligheid eerst’ neemt het statelijk geweldsmonopolie een centrale plek in, aangezien dat monopolie zorg draagt voor de veiligheid. Deze opvatting kan dan ook als een afgeleide worden gezien van de theorie van Tilly over staatsvorming.²⁰⁹

In een andere theorie krijgt economische opbouw en hervorming de prioriteit bij militaire interventies. De ‘overwinning’ van het kapitalisme had een grote invloed op deze theorie. Na de val van de Berlijnse muur werd in de voormalige communistische landen dan ook op grote schaal economische liberalisering en privatisering geëffectueerd. Tegelijkertijd werd er een kapitalistisch marktsysteem ingevoerd. Maar in plaats van voerspoed te bewerkstelligen, leidde dit in veel van deze landen tot kapitaalvlucht en diepe economische malaise.²¹⁰

De benadering waarbij economische hervormingen vooropstaan zijn terug te voeren op Lipset. Lipset had betoogd dat economische ontwikkeling tot democratie zou leiden.²¹¹ Ook Zakaria en Mann dichtten het kapitalisme, en in het bijzonder de Industriële Revolutie, een belangrijke rol toe in het ontstaan van de moderne Europese staat.²¹² Een invloedrijke voorstander van deze theorie is de econoom en voormalig medewerker van de Wereldbank, Paul Collier. Enerzijds kan volgens Collier kan door economische ontwikkeling het uitbreken

²⁰⁵ Hellema en Reiding ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit*, 181.

²⁰⁶ Amitai Etzioni, ‘Security First’, *National Interest*, afl. 88 (2007) p. 11-15, aldaar 12.

²⁰⁷ Etzioni, ‘Security First’, 13-15.

²⁰⁸ Tilly, *Coercion, Capital and European States*.

²⁰⁹ Isabelle Duyvesteyn, ‘The Effectiveness of Intervention Instruments in Armed Conflict; Conflict Resolution is the Only Solution?’ in: Gelijk Molier en Eva Nieuwenhuys ed., *Peace, Security and Development in an Era of Globalization. The Integrated Security Approach Viewed from a Multidisciplinary Perspective* (Martinus Nijhoff Publishers; forthcoming 2009); Monica Toft, *Peace Through Security: Making Negotiated Settlements Stick*, Research Group in International Security, Working Paper 23 (McGill University 2006) p. 33, noot 47.

²¹⁰ Sergio Godoy en Joseph Stiglitz, ‘Growth, initial conditions, law and speed of privatization in transition countries: 11 years later’, *NBER Working Paper Series* 11992 (Cambridge 2006) 20-21.

²¹¹ Lipset, ‘Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy’.

²¹² Mann, *The rise of classes and nation-states*, 1-2, 251; Zakaria, *The Future of Freedom*, 69-73.

van conflicten worden voorkomen.²¹³ Anderzijds kan door economische hervormingen in de fase van staatsopbouw na een conflict duurzame vrede worden bewerkstelligd.²¹⁴ De Amerikaanse politicologe Susan L. Woodward legt in verscheidene artikelen eveneens de nadruk op het belang van economische hervormingen bij militaire interventies.²¹⁵

In een alternatieve visie wordt de opbouw van staatscapaciteit centraal gesteld. Zoals Rokkan en Mann hebben betoogd, zijn instituties onmisbaar geweest in het staatsvormingsproces in Europa; de derde school die Spruyt identificeert in zijn classificatie van staatsvormingstheorieën. Voortbouwend op deze school, pleit de Canadese politicoloog Roland Paris voor de opbouw van instituties, alvorens te liberaliseren (*institutionalization before liberalization*). Deze these komt erop neer dat de implementatie van een markteconomie en democratie goed is, maar niet de prioriteit moet zijn. Eerst moet er een snelle opbouw van overheidsinstituties plaatsvinden. Dus eerst de opbouw van een stabiel statelijke structuur, daarna kan de staatsherinrichting volledig vorm krijgen. Daarbij is een langdurige betrokkenheid van de interventiemachten en de internationale gemeenschap cruciaal. Zelfbeschikking en soevereiniteit van de staat zijn in deze beginfase van minder belang.²¹⁶ Met deze laatste aanbeveling zijn we terug bij de kritiek van Kimberly Zisk Marten over het ondemocratische karakter van staatsvorming bij militaire interventies.

De vele valkuilen bij militaire interventies worden overigens niet alleen veroorzaakt door problemen met opbouw en herstel van de staat. Vaak gaat het in eerdere fases al fout, bijvoorbeeld wanneer de vijand moet worden overwonnen. Voormalig Brits NAVO-generaal Rupert Smith zet in zijn *Utility of Force* de vele fouten bij militaire interventies duidelijk uiteen.²¹⁷ Zo stelt hij dat er bij militaire interventies vaak een gebrek is aan helder gedefinieerde politieke en militaire doelen. Ook stelt hij dat staten weliswaar interveniëren en oorlog voeren, maar dat zij geen slachtoffers aan eigen zijde accepteren. Daarnaast is er een gebrek aan politieke wil en een gebrek aan coherentie om interventies tot een succes te maken.²¹⁸ Deze laatste observatie is een veelgehoord argument en dient vaak ook als verwijt tussen bevelhebbers en politieke leiders van interventiemachten onderling.

Aan bovenstaande kritiek op interventies kunnen nog veel belangrijke punten worden toegevoegd. Een punt is dat veel staten en de bevolking daarvan, helemaal niet zitten te wachten op buitenlandse interventiemachten die komen opbouwen en herinrichten. Ook blijkt uit studies dat vrede gebracht door internationale troepenmachten, vaak geen langdurige vrede is.²¹⁹ Dit heeft sommige wetenschappers er van doen overtuigen dat het wellicht beter zou zijn om de strijdende partijen in een staat hun gang te laten gaan en af te zien van interventie.

Deze mening wordt het beste verwoord door de Amerikaanse militair historicus en strateeg Edward N. Luttwak. In zijn artikel *Give War a Chance* toont hij aan dat het laten uitvechten van een conflict een veel betere kans geeft op een stabiele vrede. Interventies zorgen er vaak voor dat het conflict blijft voortslepen.²²⁰ Hoewel deze these van Luttwak inhumain kan voorkomen, brengt hij ons op een vreemde manier weer terug bij de kern van

²¹³ Paul Collier e.a., *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, World Bank Policy Research Report (Oxford University Press; Oxford 2003).

²¹⁴ Paul Collier, Anke Hoeffler en Mans Söderbom, 'Post-conflict Risks', *Journal of Peace Research* 45 (2008) p. 461-478, aldaar 474.

²¹⁵ Susan L. Woodward, *Economic Priorities for Peace Implementation*, International Peace Academy Policy Paper Series on Peace Implementation (New York, oktober 2002); Benn Stein en Susan L. Woodward, 'A European "New Deal" for the Balkans', *Foreign Affairs* 78 (1999) p. 95-105.

²¹⁶ Roland Paris, *At War's End. Building Peace After Civil Conflict* (Cambridge University Press; Cambridge 2004) p. 187-207.

²¹⁷ Smith, *Utility of Force*.

²¹⁸ Ibidem, 269-334.

²¹⁹ Paul Collier e.a., 'Post-conflict Risks', 461.

²²⁰ Edward N. Luttwak, 'Give War a Chance', *Foreign affairs* 78 (1999) p. 36-44.

de stelling van Tilly. Tilly heeft namelijk laten zien dat in het verleden in Europa is gebleken dat oorlogsvoering heeft geleid tot staatsvorming. Ook Luttwak toont aan dat heden ten dage ongestoorde oorlogsvoering het meest constructief is.

Er bestaan echter ook genuanceerdere benaderingen in de opvatting van non-interventie. Zo pleit de Amerikaanse politicoloog Jeremy M. Weinstein in een artikel voor autonoom herstel (*autonomous recovery*) van staten.²²¹ Met behulp van de theses van Luttwak en Tilly bewijst Weinstein dat oorlogsvoering zonder buitenlandse militaire interventie de beste resultaten oplevert met betrekking tot duurzame vrede en instituties.²²² Volgens Weinstein tonen data en empirische gegevens op een soortgelijke wijze aan, dat in Oeganda, Eritrea en Somalië overheidinstituten zijn ontstaan door en tijdens burgeroorlogen; niet door buitenlandse militaire interventie. In plaats van in te grijpen en militaire interventies op touw te zetten zou de internationale gemeenschap zich moeten richten op zaken die bijdragen aan een effectieve staat. Dit betekent ten eerste dat de grieven en wensen van rebellerende groepen in een disfunctionerende staat erkend zouden kunnen worden. Ten tweede zou oorlogsvoering duurder kunnen worden gemaakt, waarbij onconditionele hulp (zowel financieel als militair) zou kunnen worden verminderd. Ten derde, als er dan toch wordt geïntervenieerd: 'we must disband with the "delusion of impartial intervention" and intervene decisively on behalf of legitimate, competent military forces already on their way to victory'.²²³

De Indiase politicoloog Mohammed Ayoob is van mening dat de internationale gemeenschap een stuk terughoudender moet zijn met 'humanitaire interventies'.²²⁴ Volgens hem is de argumentatie voor veel van deze interventies vaak twijfelachtig. Ayoob pleit dan ook voor wijzigingen van de VN en het VN-Handvest opdat de internationale gemeenschap het recht op 'humanitaire interventies' niet misbruikt. Met de voorgestelde wijzigingen zou het internationaal recht beter worden gediend en gewaarborgd.²²⁵ In een soortgelijke trant pleit Ayoob in een ander artikel ervoor dat de internationale gemeenschap terughoudender moet optreden tegenover etnische groeperingen die zelfbeschikking claimen.²²⁶ Problemen van staatsopbouw en anarchie zouden op die manier beter kunnen worden beantwoord: 'A too-permissive approach to state-breaking, as witnessed in the early 1990s in the case of former Yugoslavia, will add to conflict and anarchy rather than preserve international order'.²²⁷

2.6 Conclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk werd de vraag gesteld: 'Op welke manier heeft het Europese staatsvormingsproces zich voltrokken en welke implicaties zou dat moeten hebben voor staatsopbouw door militaire interventies?'. Zoals uit bovenstaande is gebleken kent het Europese staatsvormingsproces een lange geschiedenis. Over de verklaring van deze geschiedenis bestaat een breed academisch debat. Wat in ieder geval overeind staat is dat de dominantie van de huidige moderne staat een product is van deze geschiedenis. Een

²²¹ Jeremy M. Weinstein, *Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective*, Center of Global Development, Working Paper No. 57 (april 2005).

²²² Weinstein, *Autonomous Recovery*, 9-15.

²²³ Ibidem, 30.

²²⁴ Mohammed Ayoob, 'Humanitarian Intervention and International Society', *Global Governance* 7 (2001) p. 225-229, aldaar 226.

²²⁵ Ayoob, 'Humanitarian Intervention and International Society', 225-229.

²²⁶ Mohammed Ayoob, 'State Making, State Breaking, and State Failure', in: Chester A. Croker, Fen Osler Hampson en Pamela All ed., *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict* (United States Institute of Peace Press; Washington 2001) p. 127-142, aldaar 139-140.

²²⁷ Ayoob, 'State Making, State Breaking, and State Failure', 139.

deterministische herleiding van de staat zou een miskening van de historische werkelijkheid zijn. Er bestonden, en er bestaan nog steeds, significante andere vormen van staatsinrichting.

De theorieën over het proces van staatsvorming lopen sterk uiteen. Het lijkt erop, zoals Charles Tilly en Michael Mann stellen, dat oorlogsvoering in de Late Middeleeuwen en de Vroegmoderne Tijd een grote invloed heeft gehad. Deze oorlogen leidden namelijk tot het opzetten van een administratie en het invoeren van (regelmatige) belastingen. Ook vond er een concentratie van de macht plaats in de handen van de heerser. Vanuit deze ontwikkelingen, die in de 17^e en 18^e eeuw enkel toenamen, ontstonden de staatsstructuren zoals wij deze heden ten dage nog kennen. Oorlogsvoering is in de Westerse geschiedenis eerder regel dan uitzondering gebleken. Met betrekking tot het heden levert dit aardige paradoxen op. Enerzijds kan er op worden gewezen dat het leger een belangrijke bijdrage leverde aan staatsvorming, maar dat dit leger door de staat toen hij eenmaal sterk genoeg was buiten spel werd gezet. Anderzijds is het opmerkelijk dat sinds het eind van de Tweede Wereldoorlog in het Westen vrede bestaat, maar dat de Westerse staten hun oorlogshandelingen continueren door middel van militaire interventies in voormalige communistische landen en de Derde Wereld.

Met betrekking tot de staatsvorming- en inrichting na de Franse Revolutie van 1789 lopen de meningen sterk uiteen. Zo stelde Tilly dat het huidige politieke bestel, de democratie, vooral ontstond door sociale verandering. Mann, Rokkan en Zakaria daarentegen zijn van mening dat economische factoren ook een wezenlijke invloed hebben gehad. De Industriële Revolutie en het kapitalisme hebben in hun visie zeker bijgedragen aan de totstandkoming van de moderne staat. Meerdere auteurs wezen ook op de rol van ideeën en de rol van cultuur. Hiertoe kunnen ideeën van soevereiniteit, het geweldsmonopolie, legitimiteit, recht, wet en constitutie worden genoemd. Hierbij speelde ook de Verlichting een niet te miskennen rol.

Ook ten aanzien van definities van de staat bestaan uiteenlopende antwoorden. Daarbij speelt het onderscheid tussen de institutionele en de functionele benadering een belangrijke rol. Zoals is gebleken is bij militaire interventies vooral de functionele benadering van belang. Er bestaan over de verbreiding van deze Westerse staatsinrichting vele (academische) discussies. Daarbij wordt er getwijfeld aan de zin, mogelijkheid, het nut en zelfs de intenties van militaire interventies. Deze twijfel is vooral gestoeld op de vele weerbarstige resultaten uit de praktijk.

Dit heeft ook het debat over hoe deze staatshervorming- en inrichting zou moeten worden vormgegeven nieuw leven ingeblazen. In dit debat onderscheiden zich een aantal theorieën. In ieder van deze theorieën krijgen een ander wezenlijk element van de staat de prioriteit. Deze keuzes houden nauw verband met de verklaring voor het Europese staatsvormingsproces. Opvallend is echter dat ideeën en de rol van cultuur nauwelijks terugkomen in de literatuur over staatsopbouw door militaire interventies.

Ten aanzien van de Nederlandse deelname aan militaire interventies doemen dan ook een aantal vragen op. Ten eerste is het de vraag welke elementen van staatsvorming de Nederlandse regering als uitgangspunt heeft gekozen. Ten tweede moet worden bekeken of de missies waaraan Nederland heeft deelgenomen ook een zulk weerbarstig beeld oplevert van de mogelijkheid van staatshervorming door militaire interventies. Daartoe zal de praktijk, de casus Bosnië 1995-2004 en de casus Afghanistan 2001-2005, in het volgende hoofdstuk worden onderzocht.

Hoofdstuk 3. Bosnië-Herzegovina 1995-2004 en Afghanistan 2001-2005

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de Nederlandse praktijk van staatsvorming door militaire interventies worden onderzocht. Er staan twee casussen centraal, te weten Bosnië-Herzegovina (Bosnië) in de periode 1995-2004 en Afghanistan in de periode 2001-2005. Daarbij zal tevens een korte blik worden geworpen op de geschiedenis van deze staten om een beter begrip te krijgen van de problematiek. Bosnië ontstond na de desintegratie van Joegoslavië. Begin jaren '90 ontstond een burgeroorlog in Joegoslavië waarbij verschillende etnische groeperingen, zoals de Serviërs, Kroaten, Bosnische moslims (Bosniakken), Kosovaren en Slovenen, elkaar bestreden. In 1995 werd in de akkoorden van Dayton vrede vastgelegd tussen de Kroaten, Bosniakken en Serviërs en werd de nieuwe staat Bosnië gevormd. Op deze vrede werd een eenjarige implementatiemacht in Bosnië ingesteld, de *Implementation Force* (IFOR). Eind 1996 werd deze implementatiemacht opgevolgd door een stabilisatiemacht, de *Stabilization Force* (SFOR). Deze troepenmacht zou uiteindelijk tot december 2004 blijven.

Door deelname aan beide missies trachtte de Nederlandse overheid van Bosnië een levensvatbare staat te maken. Op tal van terreinen werden initiatieven ontplooid die de Bosnische staat naar behoren zouden moeten laten functioneren. Daartoe werd onafgebroken een aanzienlijke militaire bijdrage en financiële steun verleend. In dit hoofdstuk zal worden onderzocht waarop de Nederlandse inzet zich in Bosnië concentreerde. De aandacht zal vooral uitgaan naar de dimensies van veiligheid, economisch herstel en (politieke) instituties. Daarbij zullen de theorieën over staatsvorming in Europa en de daarbij behorende literatuur over staatsvorming door militaire interventies als uitgangspunt worden gekozen.

In Afghanistan is sinds december 2001 de *International Security Assistance Force* (ISAF) actief. ISAF is er op gericht de vrede en veiligheid te waarborgen opdat er wederopbouw kan plaatsvinden in Afghanistan. ISAF opereert naast *Operation Enduring Freedom* (OEF), een door de VS geleide missie die er op is gericht het internationaal terrorisme te bestrijden. OEF was een reactie op de aanslagen van 9 september 2001 op het World Trade Center in New York en op het Pentagon. Die aanslagen werden uitgevoerd door Bin Laden en zijn terroristische beweging Al-Qaida. Er bestond een link tussen Al-Qaida en de religieuze groepering Taliban die in Afghanistan de macht hadden. Om deze terroristische beweging het zwijgen op te leggen besloot de VS in 2001 Afghanistan binnen te vallen.

Afghanistan is een staat die de afgelopen dertig jaar geteisterd is door burgeroorlogen. Met OEF en ISAF actief in Afghanistan is er een nieuwe fase ingetreden in deze staat. In het midden van voortdurend geweld tracht de internationale gemeenschap Afghanistan weer levensvatbaar te maken. Ook aan de inspanningen in Afghanistan heeft de Nederlandse overheid sinds december 2001 een aanzienlijke bijdrage geleverd. Op soortgelijke wijze als de casus Bosnië zal de Nederlandse inzet naar de dimensies van veiligheid, economisch herstel en (politieke) instituties worden geanalyseerd. Met het oog op de thans voortdurende missie in Afghanistan zal het moeilijker zijn het effect te meten. Desalniettemin zal worden getracht een balans op te maken over de Nederlandse inzet, waarbij wederom theorieën over staatsvorming in Europa en staatsvorming door militaire interventies als uitgangspunt worden gekozen.

De vraag die in dit hoofdstuk centraal zal staan, luidt: 'In welke mate heeft de Nederlandse regering door deelname aan de missies IFOR, SFOR en ISAF in Bosnië-Herzegovina en Afghanistan staatsvorming weten te bewerkstelligen?'

3.2 Bosnië-Herzegovina 1995-2004

De geschiedenis van Bosnië is in vogelvlucht een geschiedenis van onderdrukking en bemoeienis van grote mogendheden. Sinds de 12^e eeuw bestond er een Bosnisch Rijk en in de

15^e eeuw werd dit rijk onder Ottomaans bewind geplaatst. Deze overheersing zou tot 1878 duren. In 1878 werd bij het Congres van Berlijn bepaald dat Bosnië onderdeel werd van het Habsburgse Rijk. Deze overheersing was geen lang leven beschoren, aangezien Bosnië in 1918 deel ging uitmaken van Joegoslavië. De geschiedenis van Bosnië is dan ook onlosmakelijk verbonden met de geschiedenis van Joegoslavië.

De geschiedenis van Joegoslavië wordt heden ten dage wel gezien als een geschiedenis in drie delen. Op 1 december 1918 kwam het 'eerste Joegoslavië' tot stand, dat toen nog het 'Koninkrijk der Serviërs, Kroaten en Slovenen' (1918-1929) heette. In 1929 zou deze naam worden gewijzigd in 'Koninkrijk Joegoslavië' (1929-1941). In dit 'eerste Joegoslavië' leefden Serviërs, Kroaten, Bosniërs, Slovenen, Macedoniërs en Kosovaren naast elkaar. Elk volk had zijn eigen aspiraties in dit nieuwe rijk, zoals de Britse politicologe Sabrina P. Ramet duidelijk stelt: 'For the Serbs, the new kingdom was the fulfilment of the 19th-century dream of unifying all Serbs in one state (...) the "Greater Serbia" (...) The Croats and Slovenes, by contrast, looked to the kingdom to protect them from further territorial losses to Italy'.²²⁸ De andere volkeren in dit koninkrijk zagen de nieuwe staat een uitgelezen kans om los te komen van het Ottomaanse juk.²²⁹ Joegoslavië werd gekenmerkt door etnische rivaliteit. Dit uitte zich onder andere in het feit dat de verschillende volkeren in Joegoslavië de geschiedenis niet beschouwden als een gezamenlijke geschiedenis van de Zuid-Slaven. In plaats daarvan overheersten de eigen herinneringen aan het verleden van elk volk afzonderlijk.²³⁰

De Joegoslavische staat wordt veelal als een product van de Eerste Wereldoorlog gezien, waarbij het Habsburgse en Ottomaanse Rijk desintegreerden en Duitsland en Rusland hun greep verloren op de Balkan. Tevens wordt er op gewezen dat er wel degelijk aspiraties bestonden van een Zuid-Slavische entiteit. Maar dit idee was vooral een aspiratie van de elite.²³¹ Ook de Tweede Wereldoorlog was van grote invloed op de vorming van Joegoslavië. De Kroatische historicus Ivo Banac gaat zelfs zo ver door te stellen dat zonder de winst van de communisten in de Tweede Wereldoorlog er geen Joegoslavië na 1945 zou zijn geweest.²³² Hoe het ook zij, 'Joegoslavië [was] dus geen natie in de betekenis van het een staatkundige eenheid, geënt op een etnische gemeenschap (...) de Joegoslavische staat [was] ook niet het begeerde object van een volk dat als geheel voor zijn vrijheid had gevochten'.²³³

Staatkundig gezien was het 'eerste Joegoslavië' een koninkrijk met een parlementaire democratie en een constitutie, de zogenaamde 'Vidovdan Constitutie' van 1921. Partijvorming gebeurde vooral op etnische basis. De Serviërs, die de grootste bevolkingsgroep vormden, domineerden de politiek, ambtenarij en het leger. Zij wilden een centralistisch bestuur dat zou beantwoorden aan de droom van 'Groot Servië'. Volgens Ramet zijn veel van de problemen in de eerste tien jaar van Joegoslavië verklaarbaar vanuit deze constitutie. Het 'disfunctionele systeem' dat uit deze constitutie ontstond is volgens haar dan ook de reden dat de 'nationale kwestie' zo dominant was.²³⁴ In het koninkrijk was veel macht weggelegd voor de koning zelf. Met name koning Alexandar I (1921-1934) drukte een belangrijke stempel op

²²⁸ Sabrina P. Ramet, *The Three Yugoslavias. State-Building and Legitimation 1918-2005* (Indiana University Press & Woodrow Wilson Center Press; Bloomington & Washington 2006) p. 37.

²²⁹ J.H.C. Blom e.a. ed., *Srebrenica. Een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area*, Deel I, Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (Boom; Amsterdam 2002) p. 44.

²³⁰ Blom e.a. ed., *Srebrenica. Een 'veilig' gebied*, 46-48.

²³¹ Ibidem, 47-49.

²³² John R. Lampe, *Yugoslavia as History: Twice There Was a Country* (Cambridge University Press; Cambridge 1996) p. 197; Ivo Banac, 'The origins and development of the concept of Yugoslavia (to 1945)' in: M.P. van den Heuvel en J. Siccama ed., *The disintegration of Yugoslavia* (Rodopi; Amsterdam 1992) p. 20.

²³³ Blom e.a. ed., *Srebrenica. Een 'veilig' gebied*, 46.

²³⁴ Ramet, *The Three Yugoslavias*, 76.

de ontwikkelingen. Zo besloot hij in 1929 de democratie af te schaffen en een monarchale dictatuur in te stellen. Op die manier trachtte hij een grotere centralisatie te bewerkstelligen. Zijn dictatorschap genereerde echter zoveel tegenstand, dat politieke hervormingen van zijn hand geen lang leven beschoren waren.²³⁵

Joegoslavië was voor zijn export en import grotendeels afhankelijk van Duitsland. Deze economische afhankelijkheid dreef het land in de handen van Hitler. In maart 1941 bood de Duitse dictator de Joegoslavische regering een lucratief pact aan, waarmee Joegoslavië zelf zo min mogelijk aan de oorlog hoefde deel te nemen. De ondertekening van Joegoslavische zijde van het pact leidde binnenlands tot een storm van protest en uiteindelijk tot een coup. Het was deze coup die Hitler deed besluiten Joegoslavië binnen te vallen, waarmee het 'eerste Joegoslavië' ten einde kwam.²³⁶

Onder Duitse en Italiaanse heerschappij werd Joegoslavië opgedeeld. Bosnië werd hierbij onderdeel van het nieuwe Kroatië. De Tweede Wereldoorlog leidde in Joegoslavië bovendien tot een vernietiging van de vrijwel alle bestaande instellingen. In het voormalige Joegoslavië bestreden diverse etnisch-nationalistische stromingen en de communistische partizanenbeweging elkaar. Zo trachtte men in Kroatië de bevolking etnisch te homogeniseren en alle 'vreemde elementen' zoals Serviërs en joden, te elimineren. De Serviërs, onder leiding van de zogenaamde *cêtniks*, poogden een gelijksoortige zuivering te bewerkstelligen ten aanzien van moslims en Kroaten.²³⁷

Met het oog op latere ontwikkelingen is vooral de opkomst van de Josep Broz Tito (1892-1980) tijdens deze oorlog van belang geweest. De communistische partizanen, onder leiding van Tito, waren een van de weinigen die een Joegoslavië voorstonden. Tito ging met zijn partizanenbeweging dan ook de strijd aan met de verschillende volken en de Italiaanse en Duitse bezetters. In 1943, toen Italië werd bezet door de geallieerden, wisten de partizanen de steun van de geallieerden te krijgen. In 1944 besloot Stalin Tito te helpen in zijn strijd om de bevrijding van Joegoslavië. Met militaire hulp van de Sovjets konden de partizanen op 20 oktober 1944 Belgrado bevrijden, gevolgd door Zagreb op 7 mei 1945.²³⁸

Al voor het einde van de oorlog werd het 'tweede Joegoslavië' (1943-1991) geboren, de 'Socialistische Federale Republiek Joegoslavië'.²³⁹ In het Srebrenica-rapport van het NIOD wordt deze staat enerzijds op conto van de bezetting geplaatst, 'die de vooroorlogse structuren buitenspel plaatste en de nationalistische ideologieën in diskrediet bracht'.²⁴⁰ Anderzijds wordt de rol van Tito benadrukt, die er onder andere voor zorgde dat 'het debat over Joegoslavië, dat tot dan toe voornamelijk een dovemansdiscussie was geweest tussen nationalistische ideologieën, gebracht werd op het niveau van politieke strijd over de inrichting van de staat'.²⁴¹ Deze conclusie is echter wat voorbarig, aangezien etnische tegenstellingen ook in het 'tweede Joegoslavië' de politieke agenda bepaalden.

Het 'tweede Joegoslavië' werd onder leiding van Tito een communistische dictatuur met een eigen leger, het Joegoslavische Volksleger (JNA). Joegoslavië werd met de grondwet van 1946 een federale republiek met zes deelrepublieken, waarvan Bosnië er een was.²⁴² Er was echter een hoge mate van centralisatie van de macht bij de nationale overheid. In de beginjaren trachtte Tito Joegoslavië naar het systeem in de Sovjet-Unie (SU) in te richten. Zo

²³⁵ Blom e.a. ed., *Srebrenica. Een 'veilig' gebied*, 50-53; Ramet, *The Three Yugoslavias*, 79-111.

²³⁶ Ramet, *The Three Yugoslavias*, 79-111.

²³⁷ Blom e.a. ed., *Srebrenica. Een 'veilig' gebied*, 56-59.

²³⁸ Blom e.a. ed., *Srebrenica. Een 'veilig' gebied*, 61-64; Ramet, *The Three Yugoslavias*, 4, 158.

²³⁹ Deze naam kreeg het officieel pas in 1963. Van 1943 tot 1945 was het de 'Federale Democratische Republiek Joegoslavië' en van 1945 tot 1963 de Federale Volksrepubliek Joegoslavië.

²⁴⁰ Blom e.a. ed., *Srebrenica. Een 'veilig' gebied*, 66.

²⁴¹ Ibidem, 66.

²⁴² De andere vijf waren Servië, Kroatië, Slovenië, Macedonië en Montenegro. Daarbij waren er in Servië twee autonome districten, te weten 'Vojvodina' en 'Kosovo en Metohija'.

werd de nieuwe constitutie vormgegeven op basis van die van de SU uit 1936. Beleidsmatig vertaalde de 'sovjetpolitiek' zich in het verbieden van politieke partijen behalve de communistische, geheime politie, collectivisatie van de landbouw, vijfjarenplannen en censuur. Er bleef echter een probleem bestaan met de aspiratie van regio's en verschillende etnische volken. Tito ging er van uit dat wanneer de Joegoslavische staat (economische) voorspoed zou bewerkstelligen en het ideaal van 'broederschap en eenheid' werd gepromoot, deze aspiraties en verschillen vanzelf zouden worden overwonnen.²⁴³ Er werd zelfs een nieuwe taal ontworpen om het Joegoslavische ideaal kracht bij te zetten.²⁴⁴ Desalniettemin bleven ook in de nieuwe staat de Serviërs dominant in politiek, leger en ambtenarij.²⁴⁵

Aangezien Tito Joegoslavië niet ondergeschikt wilde maken aan de belangen van de SU, koos hij reeds in 1948 voor een wat vrijere koers. Het 'tweede Joegoslavië' werd dan ook veelal beschouwd als 'een mildere variant van het communisme'.²⁴⁶ In economisch opzicht was er weliswaar sprake van een voornamelijk plangeleide economie, maar er bestond een grotere mate van vrijheid en zelfbestuur. Economisch gezien was er in het 'tweede Joegoslavië' zeer zeker van succes te spreken. De industrialisatie leidde tot een groei van gemiddeld 5,3% per jaar in de periode 1953-1989 terwijl de bevolking werkzaam in de agrarische sector afnam van 73% tot 38%.²⁴⁷ In politiek opzicht bleef de staat echter een dictatuur, waarin via onderwijs en propaganda werd getracht een Joegoslavisch nationaal bewustzijn te creëren.²⁴⁸

Het antwoord van Tito op crises was over het algemeen decentralisatie. Deze decentralisatie kwam tot een hoogtepunt in de nieuwe grondwet van 1963. Daarin werd vastgelegd dat de deelrepublieken op veel terreinen hun eigen beleid mochten bepalen, terwijl de Joegoslavische staat zich vooral zou bezighouden met financieel-economisch beleid, defensie en buitenlandse politiek. Ook werd er afstand gedaan van het ideaal van het 'Joegoslavisme'. Deze koerswijziging leidde ertoe dat de etnische tegenstellingen die ruim 15 jaar waren onderdrukt weer de kop op staken. Er ontstonden stakingen, opstand en demonstraties van voornamelijk Kroaten en Serviërs. Enerzijds beantwoordde Tito het verzet met geweld en onderdrukking. Anderzijds werd er tegemoetgekomen aan de aspiraties van de regio's met de nieuwe constitutie van 1974. Door deze grondwet werd de macht van de deelrepublieken nog groter, waardoor bestuur van de staat op federaal niveau nagenoeg onmogelijk werd.²⁴⁹

Volgens de auteurs van het Srebrenica-rapport was de verdienste van Tito vooral dat hij door een politiek van verdeel en heers stabiliteit wist te handhaven in een staat waarin verschillende volken elkaar nog altijd naar het leven stonden, een 'evenwichtskunstenaar'.²⁵⁰ Ook wist hij binnenlandse steun te verwerven door op bepaalde punten een vrijere koers te varen. Bovendien bleef de positie van de communistische partij lange tijd gehandhaafd, waardoor politieke oppositie gering was. Dit beleid leidde er echter toe dat de etnische rivaliteit alleen maar verder werd aangewakkerd.²⁵¹ Ramet oordeelt een stuk negatiever: volgens haar had Tito vooral institutionele zwakheid en politieke chaos gecreëerd.²⁵² De sluimerende conflicten zouden na de dood van Tito (1980) al vrij snel tot uitbarsting komen.

²⁴³ Blom e.a. ed., *Srebrenica. Een 'veilig' gebied*, 68-70.

²⁴⁴ Ramet, *The Three Yugoslavias*, 165.

²⁴⁵ Blom e.a. ed., *Srebrenica. Een 'veilig' gebied*, 72.

²⁴⁶ Ibidem, 78.

²⁴⁷ Ibidem, 77.

²⁴⁸ Ibidem, 70-80.

²⁴⁹ Ibidem, 81-91.

²⁵⁰ Ibidem, 70.

²⁵¹ Ibidem, 67-68, 88-91.

²⁵² Ramet, *The Three Yugoslavias*, 329.

De jaren tachtig zouden worden gekenmerkt door economische crisis, het uitblijven van antwoorden op staatkundige problemen en toenemende nationalistische spanningen. De economische crisis leidde tot een roep om grootschalige economische en politieke hervormingen, hetgeen werd tegengehouden door de partijelites. Deze terughoudendheid werd mede ingegeven door het feit dat de problemen in de verschillende deelrepublieken te verschillend van aard waren en een eenduidige oplossing dus niet voorhanden was. Dit probleem bevestigde reeds de incapabele gesteldheid van de Joegoslavische staat. Met de economische tegenslagen keerden de verschillende deelrepublieken steeds meer tot zichzelf. Er was dan ook geen sprake van enige verbondenheid tussen de verschillende etnische groepen in Joegoslavië.²⁵³

In de deelrepubliek Servië was ondertussen Slobodan Milošević (1941-2006) aan de macht gekomen als partijleider. Hij wist in het crisisklimaat brede steun te verwerven onder de Servische bevolking door tegemoet te komen aan de nationalistische aspiraties en het idee van 'Groot Servië' weer een impuls te geven. Dit idee zou de toon zetten voor de komende oorlogen. Mede onder invloed van de ontwikkelingen in communistische buurlanden, raakte de Joegoslavische staat in eenieders ogen steeds verder in diskrediet. Bovendien nam de aandacht van de internationale gemeenschap drastisch af. Joegoslavië had zijn strategische positie als gevolg van het einde van de Koude Oorlog goeddeels verloren.²⁵⁴ De ontwikkelingen in de desintegratie van Joegoslavië in de periode 1989-1992 volgden elkaar in rap tempo op. Terwijl Milošević zich steeds meer gebied toe-eigende, onder ander Vojvodina en Kosovo, groeide het verzet in Slovenië en Kroatië. De Joegoslavische communistische overheid en bijbehorende partij waren de greep op de gebeurtenissen al in 1989 kwijtgeraakt. Dit werd pijnlijk duidelijk toen de Slovenen de partij in februari 1990 de rug toekeerden.²⁵⁵

In een klimaat van crisis, chaos en dreigende burgeroorlog besloten Slovenië en Kroatië op 25 juni 1991 de onafhankelijkheid uit te roepen. Het 'tweede Joegoslavië' was aan zijn eind gekomen.²⁵⁶ Na enige gevechten tussen het JNA en Slovenië werd op 7 juli 1991 vrede gesloten middels het akkoord van Brioni. Ook Kroatië raakte in oorlog met het Joegoslavische leger. Het JNA was nog altijd vooral een Servisch leger en de Serviërs in Kroatië vochten dan ook aan de kant van het JNA. Op 2 januari 1992 werd ook hier een vredesakkoord gesloten. De internationale gemeenschap zag het geweld met lede ogen aan. De bereidheid tot ingrijpen was zeer laag. Tegenwoordig wordt Westerse landen deze afstandelijkheid veelvuldig verwijt.²⁵⁷ In het rapport van het NIOD wordt vooral de afwachtende houding van Nederland aan het licht gebracht.²⁵⁸ Onder druk van Duitsland besloot de Europese Gemeenschap op 15 januari 1992 tot erkenning van Kroatië en Slovenië.²⁵⁹ Deze erkenning had grote invloed op Bosnië. In Bosnië waren reeds enkele schermutselingen uitgebroken tussen Bosnische Kroaten en Bosnische moslims (Bosniaks) enerzijds en Bosnische Serviërs en het JNA anderzijds. Later zouden ook de Kroaten en de moslims met elkaar in gevecht komen.

²⁵³ Ramet, *The Three Yugoslavias*, 324-340.

²⁵⁴ James Gow, *Triumph of the lack of will. International Diplomacy and the Yugoslav War* (Columbia University Press; New York 1997) p. 20-24.

²⁵⁵ Ramet, *The Three Yugoslavias*, 372.

²⁵⁶ Het 'derde Joegoslavië' was de 'Federale Republiek Joegoslavië' (1992-2003). Deze staat werd uitgeroepen op 27 april 1992 en hield stand tot 4 februari 2003, waarna het te boek kwam te staan als 'Servië en Montenegro'. Aangezien de focus hier ligt op Bosnië, en Bosnië geen deel uitmaakte van het 'derde Joegoslavië', zal deze staat goeddeels buiten beschouwing worden gelaten.

²⁵⁷ Ramet, *The Three Yugoslavias*, 410-411; Blom e.a. ed., *Srebrenica. Een 'veilig' gebied*, 152-155; Gow, *Triumph of the lack of will*, 6, 289.

²⁵⁸ Blom e.a. ed., *Srebrenica. Een 'veilig' gebied*, 156-163.

²⁵⁹ 'Slovenië en Kroatië door EG erkend', *NRC Handelsblad*, 15 januari 1992.

Op 3 maart 1992 besloot Bosnië de onafhankelijkheid uit te roepen. Hierop volgde het uitroepen van de Servische Republiek (republiek Srpska) door Servische Bosniërs. De EG besloot op 6 april tot erkenning van Bosnië, om op die manier ‘escalatie van geweld in Bosnië te voorkomen’.²⁶⁰ In de Verenigde Naties besloot men op 21 maart 1992 met resolutie 743 tot de oprichting van de *United Nations Protection Force* (UNPROFOR): ‘the Force should be an interim arrangement to create the conditions of peace and security required for the negotiation of an overall settlement of the Yugoslav crisis’.²⁶¹ Gezien de alsmaar toenemende gevechten in Bosnië besloot de VN met resolutie 758 van 8 juni 1992 het operatiegebied vanuit Kroatië uit te breiden naar Bosnië.²⁶²

Zoals ook al in het eerste hoofdstuk werd aangestipt, kan achteraf worden gesteld dat UNPROFOR een mislukking was, zeker wat betreft het Nederlandse aandeel in de missie. Voor deze mislukking kunnen verschillende redenen worden aangevoerd. Volgens Rupert Smith was er, ten eerste, een gebrek aan strategie.²⁶³ Ten tweede, waren de UNPROFOR-troepen vooral gericht op verdediging van zichzelf en niet zozeer op beëindiging van conflict. Ook liepen de gestelde doelen van de VN en de NAVO volgens Smith uiteen: ‘NATO sought to coerce and deter and the UN sought to contain and ameliorate, and there was no unifying strategy to give coherence to these differing ends’.²⁶⁴ Daar kan ook nog een gebrek aan politieke wil worden toegevoegd. Politieke wil die essentieel is om geweld nuttig en voor de juiste doeleinden te gebruiken.²⁶⁵

In augustus 1995 ging de NAVO over tot operatie *Deliberate Force*. Dit waren luchtaanvallen op Servische doelen. Deze aanvallen verzwakten de Serviërs zo erg, dat zij zich genoodzaakt zagen onderhandelingen over vrede aan te gaan.²⁶⁶ Deze onderhandelingen leidde op 14 december 1995 tot het Akkoord van Dayton, waarmee het conflict in het voormalige Joegoslavië uiteindelijk tot een einde kon worden gebracht. De Dayton-akkoorden zouden een grote stempel drukken op de ontwikkelingen die Bosnië de jaren daarna doormaakte. In deze akkoorden werd voorzien in een Bosnische staat, bestaande uit twee entiteiten: de Moslim-Kroatische federatie en Bosnisch-Servische republiek.

Volgens velen was de staatkundige constructie die werd vastgelegd in Dayton de kiem van een onwerkbaar situatie. De oordelen over het akkoord van Dayton blinken uit in de negatieve kwalificaties: ‘an imperfect compromise in everyone’s minds’²⁶⁷, ‘the structure sanctioned at Dayton was completely dysfunctional’²⁶⁸ en ‘creëerde het [Dayton] de reden waarom de staat nauwelijks kan functioneren’²⁶⁹. Er zijn echter ook gematigdere oordelen, bijvoorbeeld van Paddy Ashdown, voormalig speciaal gezant van de VN en de EU in Bosnië. Hij maakte een aantal interessante observaties ten aanzien van dit akkoord:

The Dayton Agreement had only one purpose – to end a war. Almost no attention was paid to creating a functioning state. (...) Dayton has proved a highly effective framework within which to conduct the stabilisation phase. It prevented the

²⁶⁰ Folkert Jensma, ‘EG erkent Bosnië, maar stelt besluit over Macedonië uit’, *NRC Handelsblad*, 7 april 1992.

²⁶¹ UNGA, A/RES/743, 21 maart 1992.

²⁶² UNGA, A/RES/758, 8 juni 1992.

²⁶³ Smith, *Utility of Force*, 336-348.

²⁶⁴ Ibidem, 347.

²⁶⁵ Ibidem, 335-373.

²⁶⁶ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 24.

²⁶⁷ Zisk Marten, *Enforcing the Peace*, 46.

²⁶⁸ Ramet, *The Three Yugoslavias*, 475.

²⁶⁹ Jaïr van der Lijn, ‘Joegoslavisch separatisme: grenzen aan versnippering of eindeloos nieuwe grenzen?’, *Internationale Spectator* 62 (2008) p. 400-404, aldaar 401.

country from going back to war for ten years, against the early day expectations and predictions of many. That has been Dayton's greatest achievement.²⁷⁰

Dayton voorzag dus in de oprichting van twee entiteiten met daarboven de centrale regering, de Republiek Bosnië-Herzegovina. Zoals voor huidige staten van groot belang is, werd daartoe een grondwet ingesteld waarin het volgende werd vastgelegd: 'Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections.'²⁷¹ Tevens werden zaken als de promotie van een markteconomie, burgerschap, en de voornaamste (politieke) instituties vastgelegd. Met betrekking tot deze politieke instituties werd besloten op het niveau van de Republiek tot de oprichting van een parlement met twee kamers: een 'House of Peoples', bestaande uit 15 leden, en een 'House of Representatives', bestaande uit 42 leden. Bij beide instellingen zou 2/3 afkomstig zijn uit de Moslim-Kroatische federatie en 1/3 afkomstig uit de Bosnisch-Servische republiek (Republiek Srpska). Ook kwam er een collectief presidentschap, een raad van ministers, een (onafhankelijk) constitutioneel hof en een centrale bank.²⁷² In de nieuwe grondwet van Bosnië was het Westers democratisch staatsbestel en de *Trias Politica* van Montesquieu duidelijk zichtbaar. De wetgevende macht lag bij het parlement, de uitvoerende macht bij de presidenten en hun ministers en de rechterlijke macht bij de constitutionele rechtbank.

Om de implementatie van het Dayton-akkoord in goede banen te leiden, startte de internationale gemeenschap allerlei missies in Bosnië. Een daarvan was de *Implementation Force* (IFOR), gemandateerd door resolutie 1031 van de VN-Veiligheidsraad.²⁷³ IFOR was een internationale troepenmacht die zorg zou dragen voor de militaire aspecten van het vredesakkoord: 'to establish a durable cessation of hostilities (...) and in particular to authorize the IFOR to take such actions as required, including the use of necessary force.'²⁷⁴ IFOR bestond in totaal uit 60.000 militairen, waarvan er 2.100 uit Nederland kwamen. Het takenpakket van IFOR was mijnontruiming, gedeeltelijke ontwapening van voormalig strijdende partijen, toezien op de overeengekomen grenzen en terugtrekking van de voormalig strijdende partijen achter die grenzen. Naast IFOR werd er ook een internationale politiemacht op touw gezet, de *United Nations International Police Task Force* (UNTIPF). Hierin was tevens voorzien in het akkoord.²⁷⁵ Ook aan deze missie leverde Nederland een bijdrage. Deze internationale politiemacht had echter geen uitvoerende taken, maar zou 'toezien op de rechtshandhaving in Bosnië-Herzegowina, het plaatselijke politiepersoneel adviseren en trainen, en de Bosnische autoriteiten adviseren bij het organiseren van een effectieve rechtshandhaving'.²⁷⁶

De Nederlandse regering achtte het van groot belang om deel te nemen aan IFOR en een snelle ontplooiing daarvan om 'de noodzakelijke voorwaarden te kunnen scheppen voor de werkzaamheden van andere, niet-militaire internationale organisaties die een belangrijke rol zullen moeten spelen bij de wederopbouw van Bosnië-Herzegowina'.²⁷⁷ Volgens toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Hans van Mierlo restte er niets dan wantrouwen

²⁷⁰ Ashdown, *Swords and Ploughshares*, 99-100.

²⁷¹ UNGA, A/50/790-S/1995/999, *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* (GAFP), Annex 4: *Constitution of Bosnia-Herzegovina*, 14 december 1995, p. 59-80, aldaar 60.

²⁷² UNGA, A/50/790-S/1995/999, *GAFP Annex 4*.

²⁷³ UNSC, S/RES/1031, 15 december 1995.

²⁷⁴ UNGA, A/50/790-S/1995/999, *GAFP, Annex 1-A: Agreement on the Military Aspects of the Peace Settlement*, 14 december 1995, p. 7-41, aldaar 8.

²⁷⁵ UNGA, A/50/790-S/1995/999, *GAFP, Annex 11: Agreement on International Police Task Force*, 14 december 1995, p. 116-121.

²⁷⁶ TK, vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 145, 16 februari 1996, p. 2.

²⁷⁷ TK, vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 131, 23 november 1995, p. 6.

in de regio. Daarom stelde hij dat ‘het afdwingen van vrede nodig wordt geacht nu een vredesakkoord is gesloten’.²⁷⁸ Achteraf werd door de Nederlandse regering gesteld dat het gehanteerde concept in Bosnië achtereenvolgens implementatie, stabilisatie, afschrikking en beëindiging van de missie was.²⁷⁹ De voortgang van de ene naar de andere fase werd afhankelijk gemaakt van de veiligheidsvoorwaarden en de voortgang van het vredesproces. Met de laatste fase van afschrikking werd bedoeld dat de aanwezigheid van internationale militairen nieuwe vijandelijkheden zouden kunnen voorkomen. Deze afschrikkende werking zou bijdragen aan verdere stabiliteit.²⁸⁰

Er lag dus een grote nadruk op de veiligheid in Bosnië. Daarnaast was ook ‘nation-building’ onderdeel van de Nederlandse inzet: ‘De missie van SFOR valt globaal gesproken uiteen in twee delen: het bewerkstelligen van een “secure environment” en het bevorderen van “nation building”’.²⁸¹ Deze uitspraak werd gedaan door kolonel Van Osch in september 1999 tijdens een bezoek van Kamerleden aan Bosnië. Opvallend is echter dat dit concept van ‘nation-building’ in geen enkele andere Kamerbrief of notitie werd genoemd of verduidelijkt. Tevens is het opmerkelijk dat deze Nederlandse inzet niet strookte met die van zijn partners: ‘“nation-building” was not the Clinton administration’s goal in the second half of 1995’.²⁸²

Hier kan aan worden toegevoegd dat de Nederlandse regering in een beleidsnotitie uit juni 2001 ten aanzien van Bosnië stelde: ‘geen end date, maar end state’.²⁸³ De Nederlandse regering beweerde dat dit het adagium was voor de Nederlandse inzet in Bosnië. Hoewel in evaluaties van de SFOR-missie over de jaren 2003 en 2004 weliswaar op deze frase werd teruggekomen,²⁸⁴ is het ook hier opmerkelijk dat dit ‘adagium’ verder nergens werd verduidelijkt. Dit gebrek aan een helder gedefinieerd doel ten aanzien van deze ‘eindstaat’ werd ook aan het licht gebracht tijdens een internationale conferentie over Bosnië in 2005 waarbij de balans na tien jaar Dayton werd opgemaakt.²⁸⁵ In een document ten behoeve van deze conferentie werd gesteld: ‘The desired end state of state-building in Bosnia has never been properly articulated either by domestic actors or by Bosnia’s international administrators, and no consensus exists as to what that end state should be.’²⁸⁶

Ten aanzien van de veiligheid liep de eerste fase van implementatie voorspoedig. In het akkoord van Dayton waren streefdata gesteld voor de terugtrekking van de voormalig strijdende partijen, die goeddeels werden behaald.²⁸⁷ Vanaf april 1996 kon dan ook meer aandacht worden besteed aan civiele taken. In het akkoord was echter bepaald dat IFOR slechts, indien nodig en mogelijk, humanitaire organisaties zou bijstaan in hun taken. Volgens de Nederlandse militair historicus Brocades Zaalberg was het mandaat van IFOR dan ook weliswaar ruim genoeg om robuust op te treden, maar te beperkt om de civiele taken effectief uit te voeren: ‘the hard part – putting the former province back together as a sovereign state –

²⁷⁸ TK, vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 144, *Verslag van algemeen overleg 30 november 1995*, vastgesteld 18 januari 1996, p. 9.

²⁷⁹ TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 521, nr. 4, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR 2003*, 14 mei 2004, p. 6.

²⁸⁰ TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 521, nr. 15, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR/EUFOR 2004*, 18 mei 2005, p. 5.

²⁸¹ TK, vergaderjaar 1999-2000, 22 181, nr. 304, 4 november 1999, p. 3.

²⁸² Thijs W. Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power. Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations* (Amsterdam University Press; Amsterdam 2006) p. 248; Dezelfde bewering wordt gedaan door Zisk Marten: Zisk Marten, *Enforcing the Peace*, 104.

²⁸³ TK, vergaderjaar 2000-2001, 22 181, nr. 336, *Westelijke Balkan: de Nederlandse rol in een veranderend landschap*, 29 juni 2001, p. 11.

²⁸⁴ TK, 29 521, nr. 4, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR 2003*, 12; TK, 29 521, nr. 15, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR/EUFOR 2004*, 19.

²⁸⁵ Association Bosnia and Herzegovina 2005, *Ten Years Dayton and Beyond. International Conference for Bosnia and Herzegovina 2005*, Wenen, 20 en 21 oktober 2005.

²⁸⁶ Association Bosnia and Herzegovina 2005, *Conference Background Paper* (Sarajevo, 11 oktober 2005) p. 2.

²⁸⁷ TK, vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 154, 19 april 1996, p. 1-2.

was not envisioned a military task (...) Rapid military success (...) was partly obtained at the expense of longer-term success in overall peace implementation'.²⁸⁸

De implementatie van de civiele aspecten van het Dayton-akkoord werden dan ook voornamelijk overgelaten aan andere internationale instituties. De verantwoordelijkheid daarvoor lag bij de Hoge Vertegenwoordiger van de VN.²⁸⁹ Over deze speciale vertegenwoordiger merkt Brocades Zaalberg op dat hij een veel te gebrekkig mandaat kreeg.²⁹⁰ Dit mandaat werd pas in 1997 versterkt met de zogenaamde 'Bonn Powers'. Tijdens een internationale conferentie werd besloten dat de Hoge Vertegenwoordiger de bevoegdheid kreeg om, ten eerste, ambtenaren en politici die het vredesproces tegenwerkten te ontslaan en, ten tweede, wetten naar eigen goedgevoelen in te stellen.²⁹¹

Brocades Zaalberg schetst een behoorlijk negatief beeld van het jaar waarin IFOR actief was. Zo was het gebrek aan een coördinatiemechanisme tussen de militaire en de civiele implementatie een groot gemis. De VS, die een grote vinger in de pap hadden, wilden geen 'nation-building'. Dit leidde tot een zogenaamde 'minimalistische optie', hetgeen betekende een kortdurende militaire missie met een mandaat toegesneden op militaire taken. Zoals Brocades Zaalberg ook helder uiteenzet was daarbij het feit dat de vrede was onderhandeld van groot belang. Er was geen sprake van een regelrechte overwinning. Er moest worden samengewerkt met oude machtsbases, die allen vijandig stonden tegenover het vredesakkoord.²⁹²

Toch bleef men in Nederland optimistisch. Zo stelde toenmalig Kamerlid van de CDA, De Hoop Scheffer: 'Dayton is militair gezien een succes; de wapens liggen opgeslagen en IFOR boezemt ontzag in.'²⁹³ Een constatering die door overige aanwezigen werd onderschreven.²⁹⁴ De voorspoedige voltrekking van de militaire aspecten van het akkoord kan als verklaring worden gezien waarom reeds in juni 1996 een begin werd gemaakt met het opzetten van nieuwe legers. Echter, in plaats van een nationale krijgsmacht op te richten werd er voor gekozen zowel een leger voor de Federatie als voor de Servische Republiek op te zetten.²⁹⁵

Het belang en geloof in de democratie was reeds in het akkoord vastgelegd. Er was tevens bepaald dat er binnen zes tot negen maanden verkiezingen moesten worden gehouden. Deze verkiezingen zouden plaatsvinden op 14 september 1996. Ook hiertoe werd een aparte missie in het leven geroepen, een waarnemingsmissie van de OVSE, waaraan ook Nederland wederom een bijdrage leverde. Achteraf worden deze vroege verkiezingen als een cruciale fout gezien. Zo stelt Michael Mann dat: 'the elections, as in 1990-1, produced victories for the ethno nationalists who had led the wars. For the next three years these democratically elected governments pursued policies cementing ethnic cleansing'.²⁹⁶ Een constatering die door andere auteurs wordt onderschreven.²⁹⁷ Hoewel de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken erkende dat er veel ongeregelheden en tekortkomingen waren bij de verkiezingen, had hij toch een opgetogen oordeel: 'Al met al kunnen deze verkiezingen echter positief worden

²⁸⁸ Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power*, 246-247.

²⁸⁹ De functie van Hoge Vertegenwoordiger werd in de periode 1995-2004 achtereenvolgens bekleed door Carl Bildt (1995-1997), Carlos Westendorp (1997-1999), Wolfgang Petritsch (1999-2002) en Paddy Ashdown (2002-2006).

²⁹⁰ Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power*, 249.

²⁹¹ Ashdown, *Swords and Ploughshares*, 91.

²⁹² Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power*, 252-253.

²⁹³ TK, vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 162, *Verslag van algemeen overleg 24 november 1996*, vastgesteld 6 juni 1996, p. 3.

²⁹⁴ TK, 22 181, nr. 162, p. 4-16.

²⁹⁵ Ramet, *The Three Yugoslavias*, 478.

²⁹⁶ Mann, *The Dark Side of Democracy*, 426.

²⁹⁷ Paris, *At War's End*, 101-102; Ashdown, *Swords and Ploughshares*, 36.

beoordeeld in het licht van het bredere vredesproces, waarin de vorming van de nieuwe staatsstructuren centraal staat. De vorming van deze staatsstructuren is immers nodig om verdere uitvoering te geven aan het Dayton-akkoord en dient bij voorkeur plaats te vinden gedurende de periode dat IFOR aanwezig is.²⁹⁸

IFOR kwam op 20 december 1995 aan zijn einde om direct opgevolgd te worden door SFOR. Deze missie zou uiteindelijk tot 2 december 2004 duren.²⁹⁹ SFOR was ook een internationale troepenmacht onder leiding van de NAVO en werd omschreven als een 'stabilisatiemacht', eveneens gemandateerd door de VN-Veiligheidsraad.³⁰⁰ Hoewel de Nederlandse ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken van mening waren dat er vooruitgang was geboekt in het eerste jaar, stelden zij dat er 'nog niet van een stabiele vrede [kan] worden gesproken'.³⁰¹ SFOR kwam in hoofdlijnen dan ook op hetzelfde neer als zijn voorganger: 'een vredesmacht die, naast de afschrikkingstaak, een actieve bijdrage levert aan de stabilisering van de vrede in Bosnië-Herzegovina en beperkte steun verleent aan de civiele implementatie van het Daytonakkoord'.³⁰²

Tijdens deze fase van stabilisatie trachtte de Nederlandse overheid op verschillende manieren een 'end state', 'nation-building' en een 'secure environment' te bewerkstelligen. De Nederlandse inzet zal hier aan de hand van de verschillende benaderingswijzen in de literatuur over militaire interventies worden geanalyseerd. Een van deze benaderingen stelt economische herstel van de staat als prioriteit. In het akkoord van Dayton stond dat er een kapitalistische markteconomie zou moeten worden gecreëerd. Nederland stelde in de periode 1995-2004 talloze malen geld beschikbaar voor uiteenlopende projecten ter opbouw en herstel van Bosnië. Dit was voornamelijk 'humanitaire hulp'. Soms gebeurde dit bilateraal, soms via NGO's en vaak ook multilateraal via bijdragen aan programma's van de Wereldbank en het IMF. De Wereldbank en het IMF waren de voornaamste instellingen die waren belast met het herstel van Bosnië en de opbouw van een Bosnische markteconomie. Voorbeelden van projecten waaraan Nederland geld uitgaf zijn schuldverlichting, organisatie van verkiezingen in Bosnië, onafhankelijke media, elektriciteitsverbindingen, voedselhulp, scholenbouw en stimulering van het lokale bedrijfsleven.³⁰³

In een artikel uit 2000 stelde de Amerikaanse econome Jean Tesche, voormalige medewerkster van het Amerikaanse ministerie van Financiën, dat 'post-war economic recovery in BiH [Bosna i Hercegovina] has been dramatic'.³⁰⁴ Hoewel er veel internationale geldschietters waren en de economie in de eerste jaren redelijk groeide, bleef echte economische ontwikkeling uit. Weliswaar werd er redelijk succesvol een nieuwe munt ingevoerd, maar Bosnië bleef voor economische groei zeer afhankelijk van buitenlandse donoren. Tevens bleef de werkloosheid aanzienlijk en kwamen privatiseringen niet van de grond. Bovendien, zo stelde Tesche, 'the political will to construct a modern, competitive banking system has been lacking'.³⁰⁵

²⁹⁸ TK, vergaderjaar 1996-1997, 22 181, nr. 172, 5 november 1996, p. 4.

²⁹⁹ Op 2 december 2004 zou SFOR opgevolgd worden door EUFOR BiH. EUFOR BiH was een missie door de EU, onder leiding van de NAVO, met hetzelfde mandaat als SFOR middels Resolutie 1575 van de VN-Veiligheidsraad. EUFOR BiH ligt buiten bestek van dit onderzoek.

³⁰⁰ UNSC, S/RES/1088, 12 december 1996.

³⁰¹ TK, vergaderjaar 1996-1997, 22 181, nr. 173, 29 november 1996, p. 1.

³⁰² TK, 22 181, nr. 173, p. 2.

³⁰³ TK, vergaderjaar 1996-1997, 22 181, nr. 176, 17 januari 1997; TK, vergaderjaar 1997-1998, 22 181, nr. 195, 27 januari 1998. De precieze cijfers over de het bedrag dat is uitgegeven zijn moeilijk te achterhalen. In juni 2001 werd gesteld dat het OS-bedrag voor Bosnië in de periode 1991-2000 2,1 miljard gulden zou bedragen. Waaraan dit geld precies is besteed wordt echter nergens verduidelijkt: TK, vergaderjaar 2000-2001, 22 181, nr. 333, 1 juni 2001.

³⁰⁴ Jean Tesche, 'Banking in Bosnia and Herzegovina: Bosnia and Herzegovina: The Post-Dayton Economy and Financial System', *MOCT-MOST: economic policy in transitional economies* 10 (2000) p. 311-324, aldaar 313.

³⁰⁵ Tesche, 'Banking in Bosnia and Herzegovina', 322.

In een rapport uit september 2004 van de onafhankelijke evaluatieafdeling van de Wereldbank³⁰⁶, werd een stuk positiever geoordeeld over het herstel: 'The overall reconstruction effort was highly successful. By 2000, most housing, schools, water supply systems, roads, telecommunications, and electric power supplies had been reconstructed to near pre-war standards.'³⁰⁷ Niettemin werden ook in dit rapport genoeg tekortkomingen geconstateerd ten aanzien van de transitie naar een markteconomie. Zo werd er gesteld dat er veel belastingontduiking plaatsvond, een hoge mate van corruptie was en privatiseringen achterbleven. Tevens werd gevreesd voor het vooruitzicht dat de internationale hulp zou afnemen. Ook werd nog geen uitspraak gedaan over de vraag of het programma van de Wereldbank houdbaar zou zijn in de toekomst.³⁰⁸

De Nederlandse regering merkte in 2000 als één van de prioriteiten aan 'begrotingssteun ter ondersteuning van het lopende (en soms voortsukkelende) economische hervormingsprogramma'.³⁰⁹ De tekortkomingen werden ook door de Nederlandse overheid eerlijk erkend in een evaluatie van de SFOR-missie: 'De economische ontwikkeling van Bosnië-Herzegovina verloopt moeizaam, hetgeen evenmin bevorderlijk is voor de wederopbouw. De werkloosheid is hoog (...) Het tempo waarin de benodigde privatiseringen worden doorgevoerd, is zorgwekkend laag'.³¹⁰ Alle pleidooien van Lipset, Zakaria en Collier ten spijt, bleek in Bosnië dat de transitie naar een markteconomie van voormalige communistische landen geen eenduidig proces was. In Bosnië waren de resultaten onder andere hoge werkloosheid en grote corruptie. Wel is de stelling te verdedigen dat het mislukken van de privatiseringen in Bosnië wel eens gunstig zou hebben kunnen uitpakken en een nog slechtere situatie heeft voorkomen. Uit studies is namelijk gebleken dat snelle privatiseringen in de voormalige communistische landen in Oost-Europa desastreuze gevolgen heeft opgeleverd, zoals kapitaalvlucht en grote ongelijkheid. Pas wanneer technische en legalistische instituties zijn gevestigd kunnen privatiseringen succesvol zijn.³¹¹

Uit de pleidooien van Etzioni en Zisk Marten bleek dat het herstel van de veiligheid een van de essentiële zaken was in de opbouw van de staat. Nederland committeerde zich met zijn bijdrages aan IFOR, SFOR en UNTIPF voor een groot deel aan het herstel van deze veiligheid in Bosnië. Zoals al bleek werd er een goede start gemaakt; de terugtrekking en gedeeltelijke ontwapening van de legers in de eerste maanden van IFOR gaven hoop. Tegelijkertijd werd er meteen ook een grote fout gemaakt door twee aparte legers op te zetten. In tegenstelling tot wat Tilly en Weber voorschreven, betekende dit namelijk niet dat er een geweldsmonopolie bij de staat en/of heerser kwam. Het opbouwen van twee separate legers zorgde er, ten eerste, voor dat de kloof tussen de Federatie en de Republiek alleen maar groter werd. Ten tweede, betekende dit dat de separate legers samen met de internationale troepenmachten het gebied onder controle hadden en niet de Bosnische staat zelf.³¹²

In een notitie van de Nederlandse regering over het beleid in de Balkan uit juni 2001 werd gesteld dat SFOR een belangrijke rol had in de hervorming van de entiteitlegers, 'hetgeen uiteindelijk ook zou moeten leiden tot de instelling van een gemeenschappelijk

³⁰⁶ De *Operations Evaluations Department* (OED). Tegenwoordig bekend als de *Independent Evaluation Group* (IEG), <http://www.worldbank.org/ieg/>, laatst bezocht 17 maart 2009.

³⁰⁷ F. Stephen O'Brien en Laurie Efron ed., *Bosnia and Herzegovina--Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy: An OED Evaluation of World Bank Support* (The World Bank; Washington 2004) p. xi.

³⁰⁸ O'Brien en Efron ed., *Bosnia and Herzegovina--Post-Conflict Reconstruction*, xi-xvi.

³⁰⁹ TK, vergaderjaar 1999-2000, 22 181, nr. 309, 10 maart 2000, p. 10.

³¹⁰ TK, 29 521, nr. 15, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR/EUFOR 2004*, 6.

³¹¹ Godoy en Stiglitz, 'Growth, initial conditions, law and speed of privatization in transition countries: 11 years later', 20-22.

³¹² Kathleen Hill Hawk, *Constructing the Stable State. Goals for Intervention and Peacebuilding* (Praeger; Westport 2002) p. 68.

ministerie van defensie'.³¹³ In eerdere en latere Kamerbrieven over de situatie in Bosnië werd hier echter nauwelijks aandacht aan besteed. In haar evaluatie van 2004 uitte de regering zich vervolgens positief over de 'entiteitlegers': '[Zij] hielden zich aan de afspraken uit de Dayton-Akkoorden en hun opstelling was coöperatief.'³¹⁴ Wel betreurde de regering het dat de legers niet meewerkten aan de integratie tot één leger.³¹⁵

In de loop der jaren werd de omvang van SFOR geleidelijk aan afgebouwd. Volgens de Nederlandse regering was dit mogelijk omdat de veiligheidssituatie verbeterde, hoewel hier niet direct concrete argumenten voor werden aangevoerd.³¹⁶ De verminderde deelname aan SFOR kan mede verklaard worden doordat andere kwesties de agenda bepaalden. In 1999 diende de Kosovocrisis zich aan, die veel aandacht eiste en een groot deel van de Nederlandse defensiecapaciteit opslokte. In 2000 concentreerde Nederland zich weer hoofdzakelijk op SFOR. Eind 2001 diende Afghanistan zich echter aan, om in 2003 nog eens te worden overschaduwd door deelname aan een missie in Irak.³¹⁷

Veiligheid was (en is) overigens geen puur militaire zaak. Zoals Paddy Ashdown betoogde, maakt de rechtsstaat (*rule of law*) een essentieel onderdeel uit van deze veiligheid. Om deze rechtsstaat optimaal te kunnen laten functioneren, zou een goede politie wenselijk zijn. Nederland committeerde zich met de onafgebroken bijdrage aan UNIPTF aan de opbouw van een functionerend politieapparaat in Bosnië. Dit was echter een moeilijk proces, omdat naast corruptie ook de politie werd gekenmerkt door etnische verdeeldheid. In oktober 1997 erkende de regering dat de politiemachten nauwelijks onder controle waren.³¹⁸ Veel politie-eenheden trachtten zich nogal eens aan het zicht van UNTIPF te onttrekken. Bovendien richtten zij illegale controleposten op. Er werd dan ook gesteld dat de politie een nogal 'paramilitair karakter' had.³¹⁹ In 2000 werd besloten een grenspolitie op te richten die smokkel zou moeten tegengaan. Ook hier was het verzet van de etnische groepen groot, waardoor de Hoge Vertegenwoordiger per decreet moest besluiten de grenspolitie in te stellen.³²⁰ Verscheidene wetenschappers bevestigden dat er een wijdverbreide corruptie en veel criminaliteit was.³²¹ Dit moest ook door de regering worden erkend in 2003, toen UNITPF op zijn einde liep. Er werd dan ook gesteld dat er sprake was van grote georganiseerde misdaad en dat er nog een grote strijd tegen corruptie en criminaliteit moest worden gevoerd.³²²

Ook Paddy Ashdown constateerde bij zijn aantreden als Hoge Vertegenwoordiger dat de rechtsstaat in Bosnië danig gebreken vertoonde:

The international community in Bosnia did not make the establishment of the rule of law priority number one until 2002, seven years after the war ended. The result has been that the corrupt forces who ran the war on all sides have now, assisted by early elections, infiltrated the whole structure of the state from top to bottom.³²³

³¹³ TK, 22 181, nr. 336, *Westelijke Balkan: de Nederlandse rol in een veranderend landschap*, 11.

³¹⁴ TK, 29 521, nr. 15, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR/EUFOR 2004*, p. 11.

³¹⁵ Idem. Op deze samenvoeging van de twee legers werd lang aangedrongen, maar het verzet was van beide zijden sterk. Uiteindelijk konden zij eind 2005 worden verenigd.

³¹⁶ TK, vergaderjaar 1998-1999, 22 181, nr. 297, 16 september 1999, p. 1.

³¹⁷ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 154-180.

³¹⁸ TK, vergaderjaar 1996-1997, 22 181, nr. 190, 28 oktober 1997, p. 7.

³¹⁹ TK, 22 181, nr. 190, 7.

³²⁰ TK, 22 181, nr. 309, 8-9; TK, vergaderjaar 1999-2000, 22 181, nr. 321, 22 september 2000, p. 6.

³²¹ Ignatieff, *Empire Lite*, 84; Ramet, *The Three Yugoslavias*, 483-485.

³²² TK, 29 521, nr. 4, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR 2003*, 6.

³²³ Ashdown, *Swords and Ploughshares*, 72.

Volgens Ashdown zou het herstel en/of opbouw van de rechtsstaat een van eerste taken van de internationale gemeenschap moeten zijn geweest. De politie kon deze taak niet uitvoeren zolang er geen goede wetten waren. En juist deze wetten ontbraken volgens Ashdown in Bosnië. In zijn functie als Hoge Vertegenwoordiger heeft hij dan ook op dictatoriale wijze de leiding genomen en naar eigen inzicht wetten afgeschaft en ingesteld.³²⁴ Volgens hem waren dit noodzakelijke stappen in de ontwikkeling van Bosnië. Er kan ook echter gemakkelijk kritiek worden geuit op de werkwijze van Ashdown. Het argument van Zisk Marten over de behoefte van buitenlandse machthebbers om altijd alles onder controle te hebben is hier zeer goed toepasbaar. Bovendien lag het disfunctioneren van de politie niet alleen aan een gebrek aan wetten, aldus de Spaanse politicologe Gemma Colantes Celador.³²⁵ Zo miste het VN-programma vaak een weldoordachte strategie. Het belangrijkste punt van Colantes Celador is echter dat de etnische verdeeldheid leidde tot een gebrek aan legitimiteit van de politie. Dientengevolge had men in Bosnië nauwelijks respect voor de politie.³²⁶

Er kan worden aangenomen dat de veiligheidssituatie in Bosnië in de loop der jaren verbeterde. Deze veronderstelling wordt versterkt door het feit dat SFOR van december 1996 met 32.000 man sterk werd afgebouwd tot er 7.000 man actief waren toen SFOR in december 2004 werd beëindigd. Evenwel is er ook nu nog internationale militaire presentie in Bosnië, zij het onder de vlag van de EU. De Nederlandse politicoloog Niels van Willigen constateerde in 2003 nog het volgende: 'Er bestaat een oprecht gevoel van onveiligheid. (...) In het machtsvacuüm zoekt de Bosnische burger veiligheid en zekerheid bij de eigen bevolkingsgroep'.³²⁷ De Nederlandse regering zag het echter een stuk positiever. In de evaluatie van 2004 werd gesteld dat er goede vooruitgang was geboekt.³²⁸ De reden dat de missie werd verlengd, hetzij in kleinere gedaante en onder andere vlag, was dan ook vooral bedoeld om de positieve ontwikkelingen te bestendigen: 'Er blijft echter vooralsnog behoefte aan een militaire component van de internationale presentie in Bosnië-Herzegovina om nieuwe vijandelijkheden te voorkomen en het proces van economische hervorming en staatsopbouw niet te verstoren'.³²⁹ Wederom werd er dus een nieuwe ronde ingezet waarbij niet de staat verantwoordelijk zou zijn voor de veiligheid, maar internationale troepenmachten deze zouden waarborgen.

In de geschiedenis van de Europese staatsvorming is gebleken dat ook instituties een cruciale rol hebben gespeeld. Een noodzakelijk element in staatsopbouw is dan ook de ontwikkeling van dergelijke instituties, zoals de these '*Institutionalization before Liberalization*' van Roland Paris voorschrijft.³³⁰ Paris doelt op staatsinstituties die het mogelijk maken het land te besturen in de breedste zin, dus zowel op economisch, politiek als juridisch terrein. Concreet betekent dit een professionele bureaucratie, de opbouw van een rechtsstaat, goede wetten, mechanismen ter controle van de media etc.³³¹ De economische opbouw, veiligheid en de rechtsstaat zijn reeds aan de orde geweest. De nadruk zal hier dan ook liggen op de politieke dimensie.

De opbouw van instituties zoals Paris betoogde, was in Bosnië eigenlijk goeddeels afwezig. Het trachten te creëren van een nationale staat stuitte namelijk op twee

³²⁴ Ashdown, *Swords and Ploughshares*, 72.

³²⁵ Gemma Colantes Celador, 'Police Reform: Peacebuilding through "Democratic Policing"?', in: David Chandler ed., *Peace without Politics. Ten Years of International State-Building in Bosnia* (Routledge; New York 2006) p. 66-67.

³²⁶ Colantes Celador, 'Police Reform: Peacebuilding through "Democratic Policing"?', 66-67.

³²⁷ Niels van Willigen, 'Een stap terug in Bosnië & Herzegovina', *Internationale Spectator* 57 (2003) p. 288-293, aldaar 290, originele cursivering.

³²⁸ TK, 29 521, nr. 15, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR/EUFOR 2004*, p. 5.

³²⁹ Idem.

³³⁰ Paris, *At War's End*, 179-211.

³³¹ Idem.

onoverkomelijke problemen. Ten eerste, was er de institutionele structuur die met Dayton werd gecreëerd. Twee entiteiten en een driekoppig presidentschap zorgde simpelweg voor een onwerkbaar situatie, zoals Ashdown krachtig stelt: 'two entities (...) each with many of the attributes of a state (...) no effective central government, no state taxation system, no single judicial structure and no single economic space'.³³² Ten tweede waren de verschillende bevolkingsgroepen in Bosnië niet bereid tot samenwerken. De Serviërs in de Republiek Srpska en de Kroaten in de Moslim-Kroatische Federatie wilden zoveel mogelijk zelfbestuur op het niveau van hun entiteit. De enige groep die ijverde voor federaal bestuur waren de Bosnische Moslims. Dit kan worden verklaard uit het feit dat zij als minderheid in deze staat daar het meest bij waren gebaat.³³³

Er is reeds geconstateerd dat de internationale gemeenschap in Bosnië, in lijn met de tijdsgeest, de verbreiding van de Westerse democratie voorstond. Dit uitte zich onder andere in nationale verkiezingen in september 1996 en gemeenteraadsverkiezingen in september 1997. Bij beide verkiezingen werd vooral gestemd langs etnische lijnen. Om toch enig nationaal bewustzijn te creëren werden vanaf 1998 nationale symbolen ingevoerd. De Nederlandse regering moest echter constateren dat ook tegen deze symbolen veel verzet was.³³⁴

In de loop der tijd leek er vooruitgang zichtbaar. In de verkiezingen van 2000 op staatsniveau, wonnen namelijk voor het eerst partijen die niet op etnische basis waren georganiseerd. Maar bij de parlementsverkiezingen van 2002 was het tegenovergestelde het geval.³³⁵ De Nederlandse regering stond onmachtig tegen deze democratische voorkeuren van de Bosniërs. Ook de Hoge Vertegenwoordiger Paddy Ashdown zag in dat hem niets restte dan samen te werken met deze partijen.³³⁶ Daarbij schuwde Ashdown echter niet om zelf op ondemocratische wijze tewerk te gaan, zoals al bleek bij zijn houding ten aanzien van het instellen van de rechtsstaat.

Ook toen er een schandaal ontstond over wapenleveringen aan Irak, besloot Ashdown in te grijpen. Hij ontsloeg het Servische lid van het driekoppige presidentschap, Mirko Sarovic: 'I said Sarovic was not being sacked because there was no proof of his personal involvement, but because he had the political responsibility for what happened'.³³⁷ Het is een nobele zaak om aan de democratische beginselen van politieke verantwoordelijkheid vast te houden, maar in het politieke klimaat van Bosnië kunnen er grote kanttekeningen bij worden geplaatst. Wederom getuigde deze daad namelijk van de 'ondemocratische democratiseringsprocessen' van de internationale gemeenschap, hetgeen de legitimiteit van de democratie in Bosnië allerminst ten goede kwam.³³⁸ De Britse conservatieve scepticus John Laughland stelde reeds in 2001 over dit soort praktijken: 'the powers now vested in the UN administrator of Bosnia and Herzegovina are as close to pure tyranny as anything which has existed in recent European history'.³³⁹

De Nederlandse overheid trachtte vanaf het begin van de wederopbouwfase in Bosnië de gemeenschappelijke instellingen te laten functioneren. Dit kwam dan ook iedere keer naar

³³² Ashdown, *Swords and Ploughshares*, 221-222.

³³³ Hill Hawk, *Constructing the Stable State*, 72.

³³⁴ TK, 22 181, nr. 190, 2.

³³⁵ TK, vergaderjaar 2000-2001, 22 181, nr. 332, 11 mei 2001, p. 1-2; Ashdown, *Swords and Ploughshares*, 246.

³³⁶ Ashdown, *Swords and Ploughshares*, 246.

³³⁷ Ibidem, 281.

³³⁸ Dit was overigens niet de enige persoon die door Ashdown werd ontslagen. Zo ontsloeg hij op 30 juni 2004 zestig (!) Servische overheidsdienaren voor hun gebrek aan coöperatie in de zoektocht naar de oorlogsmisdadiger Karadžić: Ramet, *The Three Yugoslavia's*, p. 491. Voor een kwalitatief hoogwaardige uiteenzetting over deze problematiek: Richard Caplan, 'Who Guard the Guardians? International Accountability in Bosnia' in: David Chandler ed., *Peace without Politics*, 157-170.

³³⁹ John Laughland, 'Un Tyranny in Bosnia', *The Spectator*, 5 januari 2001.

voren in de Kamerbrieven, maar daar moest ook telkens aan worden toegevoegd dat het een weerbarstig proces was. In 2004 werd dan ook gesteld dat: 'De hervormingsprocessen worden bemoeilijkt door de complexe staatsstructuur die met de Dayton-akkoorden in het leven werd geroepen.'³⁴⁰ In dit opzicht zijn de aanbevelingen van Paris des te interessanter. Zoals hij betoogde zouden de instituties moeten worden opgebouwd, alvorens deze ter beheer van de bevolking worden gegeven. Paris is dan ook van mening dat '[it] require[s] international peacebuilders to take on the role of nation builders'.³⁴¹ Het was juist deze rol die de internationale gemeenschap, en in het bijzonder de VS, in het begin niet op zich wilde nemen in Bosnië.³⁴²

Uit de notities en Kamerbrieven van de Nederlandse regering komen nog een aantal andere beleidspunten duidelijk naar voren, die niet direct in verband staan met de verschillende benaderingen over hoe te interveniëren. Blijkens deze documenten achtte de Nederlandse regering de terugkeer van vluchtelingen, de bevordering van de mensenrechten en het oppakken en berechting van oorlogsmisdadigers van wezenlijk belang bij de wederopbouw van Bosnië. De oorlog had vele burgers op de vlucht doen slaan, die na de beëindiging van het gewapend conflict graag wilde terugkeren. Zowel in een aparte bijlage van het akkoord van Dayton als in de grondwet was opgetekend dat deze vluchtelingen het recht tot terugkeer naar hun oorspronkelijke woonplaats bezaten.³⁴³ Deze taak werd overgelaten aan de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).

De Nederlandse regering meende dat IFOR een ondersteunende rol kon vervullen bij de terugkeer van vluchtelingen.³⁴⁴ De problematiek van vluchtelingen maakte van het begin af aan dan ook een wezenlijk onderdeel uit van het beleid van de Nederlandse regering in Bosnië. Zo werd in de notitie uit 2001 ten aanzien van Bosnië gesteld: 'De terugkeer van vluchtelingen en ontheemden blijft voor Nederland de hoogste prioriteit houden.'³⁴⁵ Ook werd veel financiële steun gegeven aan projecten die zich specifiek bezighielden met vluchtelingen.³⁴⁶ Tevens werd financiële steun aan bepaalde hervormingsprogramma's vaak afhankelijk gemaakt van de vorderingen op het gebied van terugkeer van vluchtelingen.³⁴⁷ In maart 2000 moest worden geconcludeerd dat ook op dit onderdeel de lokale autoriteiten vaak niet mee werkten. De Hoge Vertegenwoordiger besloot vervolgens 22 functionarissen op grond van hun oncoöperatieve houding te ontslaan.³⁴⁸

In 2004 kon worden gemeld dat er ruim één miljoen vluchtelingen waren teruggekeerd.³⁴⁹ Toch leidden de slechte economische vooruitzichten ertoe dat er nog veel vluchtelingen waren die zich niet bewogen voelden tot terugkeer.³⁵⁰ Bovendien waren de sociale voorzieningen bij terugkeer in grote gebreke, hetgeen de situatie van voormalige vluchtelingen allerminst ten goede kwam.³⁵¹ In een studie van de Franse politicologe Daniela Heimerl wordt een overtuigende verklaring gegeven voor het belang dat de internationale

³⁴⁰ TK, 29 521, nr. 15, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR/EUFOR 2004*, 5.

³⁴¹ Paris, *At War's End*, 206.

³⁴² Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power*, 248.

³⁴³ UNGA, A/50/790-S/1995/999, *GAFP, Annex 4*, 62; UNGA, A/50/790-S/1995/999, *GAFP, Annex 7: Agreement on Refugees and Displaced Persons*, p. 94-103.

³⁴⁴ TK, vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 139, 12 december 1995, p. 5.

³⁴⁵ TK, 22 181, nr. 336, *Westelijke Balkan: de Nederlandse rol in een veranderend landschap*, 24.

³⁴⁶ TK, 22 181, nr. 176, 3-12.

³⁴⁷ TK, vergaderjaar 1997-1998, 22 181, nr. 201, 13 maart 1998, p. 4-5.

³⁴⁸ TK, 22 181, nr. 309, 9.

³⁴⁹ UNHCR Press Release, *One millionth returnee goes home in Bosnia and Herzegovina*, 21 september 2004.

³⁵⁰ Daniela Heimerl, 'The Return of Refugees and Internally Displaced Persons: From Coercion to Sustainability?', in: David Chandler ed., *Peace without Politics*, p. 71-84, aldaar 79; TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 478, nr. 1, *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 11 maart 2004, p. 11.

³⁵¹ Heimerl, 'The Return of Refugees and Internally Displaced Persons', 79.

gemeenschap hechtte aan de terugkeer van vluchtelingen: 'Refugees and IDP'S [internally displaced persons], by returning to their previous homes were expected to erase the consequences of ethnic cleansing and contribute to the rebirth of a multi-ethnic state.'³⁵²

Ook voor de mensenrechten was in het akkoord van Dayton een aparte bijlage gemaakt.³⁵³ De grote nadruk van Nederland op deze mensenrechten kan natuurlijk worden gezien als een continuering van de traditie van het Nederlands buitenlands beleid. In de notities uit 2001 en 2004 werd het belang van mensenrechten dan ook onderstreept.³⁵⁴ Toch moest ook hier worden geconstateerd dat 'de algehele situatie staat of valt met de politieke wil van de Bosnische autoriteiten op alle niveaus om de mensenrechten na te leven en daar schort het aan'.³⁵⁵

Voortvloeiend uit de nadruk op mensenrechten was de berechting van oorlogsmisdadigers. In 1993 werd door de VN-Veiligheidsraad besloten tot de oprichting van het zogenaamde Joegoslavië-tribunaal (ICTY, naar het Engelse *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*) in Den Haag.³⁵⁶ In lijn met bovenstaande speerpunten van het Nederlandse beleid schoot de medewerking van de Bosnische autoriteiten danig te kort. Maar ook aan de zijde van Nederland kan worden gesteld dat er te weinig werd gedaan. Zo vervulde IFOR slechts een beperkte ondersteunende rol: 'Verdachten van oorlogsmisdaden zullen, indien mogelijk, worden aangehouden als Ifor in de uitvoering van haar taken op hen stuit'.³⁵⁷ Opsporing van oorlogsmisdadigers behoorde dus niet tot de taken zelf. Ook met SFOR kwam hier geen verandering in: 'De opnemings in het mandaat van Sfor van de opdracht tot opsporing en aanhouding van oorlogsmisdadigers is niet haalbaar'.³⁵⁸

Ondanks dit beperkte mandaat en de geringe steun van de Bosnische autoriteiten kan het oppakken en de berechting van oorlogsmisdadigers toch als redelijk succesvol worden beschouwd. Tot op heden zijn ruim 160 mensen gearresteerd en aangeklaagd, waaronder een aantal prominente figuren uit het leger en de politiek van alle etnische bevolkingsgroepen. Dit neemt niet weg dat er een groot (wetenschappelijk) ethisch, moreel en juridisch debat bestaat over de juistheid en wenselijkheid van een dergelijk tribunaal. Volgens Ramet geeft de berechting door het tribunaal de slachtoffers een gevoel van rechtvaardigheid. Bovendien wordt het internationaal recht gediend.³⁵⁹ Daar kan tegenover worden gesteld dat de veronderstelde afschrikkende werking van een dergelijk tribunaal niet heeft gewerkt. Het conflict in Kosovo is met betrekking tot het ICTY daarvan wel het beste voorbeeld.³⁶⁰ Ook wordt nogal eens het verwijt gemaakt dat bij een dergelijk tribunaal het recht van de overwinnaar geldt.³⁶¹

Samenvattend kan worden gesteld dat de Nederlandse deelname aan de missies in Bosnië met betrekking tot de militaire inzet volgens het concept implementatie, stabilisatie en afschrikking werd vormgegeven. Opmerkelijk is echter dat dit concept pas in mei 2004, dus ruim acht jaar na aanvang van de missie, door de regering onder woorden werd gebracht. De Nederlandse inzet in Bosnië richtte zich voor een groot deel op het aspect van veiligheid. Bosnië heeft op dit punt van veiligheid, mede dankzij de onafgebroken Nederlandse bijdrage,

³⁵² Heimerl, 'The Return of Refugees and Internally Displaced Persons', 82.

³⁵³ UNGA, A/50/790-S/1995/999, *GAFP, Annex 6: Agreement on Human Rights*, p. 82-93.

³⁵⁴ TK, 22 181, nr. 336, *Westelijke Balkan: de Nederlandse rol in een veranderend landschap*, 5-7; TK, 29 478, nr. 1, *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 14.

³⁵⁵ TK, vergaderjaar 1996-1997, 22 181, nr. 184, 10 juni 1997, p. 5.

³⁵⁶ UNSC, S/RES/808, 22 februari 1993; UNSC, S/RES/827, 25 mei 1993.

³⁵⁷ TK, 22 181, nr. 154, 3.

³⁵⁸ TK, 22 181, nr. 173, 3.

³⁵⁹ Ramet, *The Three Yugoslavias*, 489.

³⁶⁰ Duyvesteyn, 'The Effectiveness of Intervention Instruments in Armed Conflict', 18.

³⁶¹ Marcel van Dam, 'De internationale rechtswanorde', *De Volkskrant*, 2 augustus 2001.

zeer zeker vooruitgang geboekt. Hier staat tegenover dat pas na de beëindiging van de SFOR-missie het leger onder beheer van de Bosnische staat werd gebracht.

Gedurende de missie werden de concepten 'end state' en 'nation-building' geïntroduceerd. Aangezien deze concepten nergens werden verduidelijkt, zijn ze moeilijk te toetsen. In dit opzicht ziet het er naar uit dat de kwalificatie 'al doende leert men', is gerechtvaardigd.³⁶² Wat met zekerheid gesteld kan worden met betrekking tot de 'end state' is dat deze nog lang niet is gerealiseerd. Ook heden ten dage is er nog internationale militaire presentie in Bosnië. Het statelijk geweldsmonopolie blijft dan ook nu nog meer ideaal dan werkelijkheid.

Een verdere analyse van de Nederlandse inzet met betrekking tot de 'end state' en 'nation-building' geeft een behoorlijk negatief beeld. Na de ondertekening van de vrede werd er weliswaar veel geld in Bosnië gestoken om de staat op het democratische pad te krijgen. Daartoe werden allerlei internationale instanties belast met specifieke programma's. Maar een effectieve opbouw van economische, politieke en juridische instituties kwam nauwelijks van de grond. Met de structuur van Dayton waren de verschillende gebieden reeds teruggegeven aan de Moslims, Kroaten en Serviërs. In plaats van een nationale democratische staat te creëren werd op die manier vooral de etnische verdeeldheid geïstitutionaliseerd. Bovendien hechtten voornamelijk de Kroaten en de Serviërs zeer weinig belang aan functionerende instituties op het niveau van de Bosnische staat. Autonomie in de eigen entiteit stond voor deze bevolkingsgroepen voorop.

Niet alles wat fout is gegaan kan natuurlijk op conto van de Nederlandse overheid worden geschreven. Wel kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse inzet zich (te) vaak concentreerde op zaken die van minder belang zijn voor een functionerende staat. Zo werd er veel aandacht besteed aan mensenrechten, de terugkeer van vluchtelingen en de berechting van oorlogsmisdadigers. Op deze punten was veel werk te verzetten en er is mede dankzij Nederland veel vooruitgang geboekt. De Nederlandse regering had echter voor de 'end state' en het doel van staatsopbouw, of zo men wil 'nation-building', andere prioriteiten moeten stellen. Recentelijk werd nog eens benadrukt dat Bosnië twee entiteiten, tien kantons en het onafhankelijke district Brcko kent. Dit is samen goed voor 14 regeringen en 266 ministers voor iets meer dan 3,5 miljoen inwoners. Er werd dan ook geconcludeerd dat 'door het grote aantal bestuurslagen is de situatie in Bosnië volkomen onwerkbaar gebleken'.³⁶³

3.3 Afghanistan 2001-2005

Afghanistan kent een rijke geschiedenis die net als in Bosnië is getekend door overheersing door buitenlandse mogendheden. Afghanistan werd door de eeuwen heen onderworpen door verschillende beschavingen, zoals de Grieken, Perzen en Mongolen. In de negentiende eeuw werd het gebied inzet van de strijd tussen Rusland en Groot-Brittannië. Hoewel in 1747 reeds het koninkrijk Afghanistan werd gesticht, werd de moderne staat Afghanistan pas eind negentiende eeuw geboren. De meeste verhandelingen over Afghanistan beginnen dan ook pas rond die periode. Groot-Brittannië voerde in de negentiende eeuw twee oorlogen met Afghanistan om het gebied onder controle te krijgen. De Britten slaagden hier uiteindelijk in 1879 in. In dat jaar werd in de Vrede van Gandamak opgetekend dat Afghanistan onderdeel werd van het Britse imperium. Volgens de Amerikaanse politicoloog Larry P. Goodson werd de 19^e eeuw vooral gekenmerkt door een grote mate van anarchie, waarin het etnische bewustzijn werd aangewakkerd. Hij is dan ook van mening dat in deze periode 'de fundamentele van de etnische banden van het huidige Afghanistan werden gelegd'.³⁶⁴ Over het

³⁶² Gerrits, *Democratie door interventie*, 162.

³⁶³ Dirk Vandenberghe, 'Dit land mist een handleiding', *NRC Next*, 25 februari 2009.

³⁶⁴ Larry P. Goodson, *Afghanistan's Endless War. State Failure, Regional Politics and the Rise of the Taliban* (University of Washington Press; Seattle en Londen 2001) p. 30.

belang van deze etnische banden is op te merken dat de dominantie van de Pathanen een constante is geweest.

Volgens de Nederlandse taalkundige Willem Vogelsang was het vanaf de Britse overheersing met behulp van Amir Abdur Rakhman Khan dat 'Afghanistan [werd] omgevormd van een los geheel van stammen onder de nominale controle van een heerser in Kabul, tot een staat met een redelijk ontwikkeld centraal gezag'.³⁶⁵ Goodson stelt hier echter tegenover: 'Although by the twentieth century nascent political institutions were developing in Afghanistan, a strong central government was never achieved.'³⁶⁶ In 1919 wist Afghanistan na een korte oorlog met Brits-Indië de onafhankelijkheid te bereiken. Toenmalig heerser Amanullah (1919-1929) trachtte zijn land te moderniseren door een vooruitstrevende grondwet, een ministerraad en moderne bureaucratie in te stellen. Het moderniseringsoffensief van Amanullah was echter geen lang leven beschoren. In 1931 bepaalde Nadir Shah in een nieuwe grondwet dat de religieuze wet van de soennitische Islam de wet van Afghanistan was. Tevens werd met deze grondwet de macht van de islamitische geestelijkheid en stammenleiders bestendigd en kreeg de koning de meeste macht in handen.³⁶⁷

Onder leiding van Zahir Shah (1933-1973) werd Afghanistan een constitutionele monarchie (1933-1963). Geleidelijk aan werd deze monarchie vrijer. Zo werden in 1949 parlementaire verkiezingen gehouden, kwamen onafhankelijke media tot stand en groeide de politieke oppositie.³⁶⁸ Tegelijkertijd bleef Afghanistan een twistpunt tussen de grote mogendheden. In de jaren '50 van de twintigste eeuw werd deze strijd in het voordeel van de SU beslecht. Op militair en economisch terrein kreeg Afghanistan veel steun van de SU.³⁶⁹ Deze steun leidde tot een voorzichtige economische ontwikkeling, hoewel het land overwegend agrarisch bleef. Op politiek terrein leken de jaren '60 hoopgevend. In 1964 werd namelijk een nieuwe grondwet ingesteld waarin werd bepaald dat er algemene verkiezingen zouden worden gehouden. Dit leidde tot een korte periode van 'een constitutioneel Afghanistan op westerse leest geschoeid'.³⁷⁰ Tegelijkertijd ontwikkelde zich radicale communistische en fundamentalistisch-islamitische stromingen.

Deze periode, ook wel treffend omschreven als 'democratisch experiment',³⁷¹ kwam echter al snel ten einde. In 1973 pleegde Mohammed Daoud een coup. Daoud was reeds in de periode 1953-1963 minister-president geweest. Hij had met de hulp van de SU een professioneel leger opgebouwd en veel steun verworven van communistische groeperingen. Daoud schafte het koningshuis af en riep de Republiek Afghanistan (1973-1978) uit. Ook Daoud kon de macht echter niet lang vasthouden. In april 1978 werd hij weer verstoten door marxistische revolutionairen die zich hadden verenigd in de Democratische Volkspartij Afghanistan (DVPA). Zij waren de traditionele manier van regeren en alle complexe economische, sociale en politieke belangen en banden van de gevestigde elites meer dan beu.³⁷² De machtsgreep, beter bekend als de Saur-revolutie, leidde een desastreuze periode in de Afghaanse geschiedenis in. De revolutie leidde namelijk tot een onafgebroken periode van (burger)oorlog en anarchie.

Vanaf 1979 mengde de SU zich in de strijd. De Sovjets vielen Afghanistan binnen en stredden aan de zijde van het Afghaanse regeringsleger in een poging het gezag te herstellen. Er waren echter vele verschillende facties die elkaar bestreden om de macht. Er ontstond dan

³⁶⁵ Willem Vogelsang, *Afghanistan* (KIT Publishers; Amsterdam 2002) p. 15.

³⁶⁶ Goodson, *Afghanistan's Endless War*, 30.

³⁶⁷ Angelo Rasanayagam, *Afghanistan. A Modern History* (I.B. Tauris; Londen en New York 2003) p. 17-25.

³⁶⁸ Rasanayagam, *Afghanistan. A Modern History*, 26.

³⁶⁹ Goodson, *Afghanistan's Endless War*, 48-51.

³⁷⁰ Vogelsang, *Afghanistan*, 18.

³⁷¹ Rasanayagam, *Afghanistan. A Modern History*, 38-59.

³⁷² *Ibidem*, 62.

ook een ondoorzichtige strijd waarin de SU en het Afghaanse regeringsleger het ontbrak aan een helder gedefinieerde vijand. Niettemin kwam een belangrijke groep verzetsstrijders naar boven die bekend kwamen te staan als de ‘moedjahedien’. Deze ‘moedjahedien’ voerden in feite een ‘guerrilla oorlog’³⁷³ of ‘ongeorganiseerde opstand’³⁷⁴ tegen de Sovjets. Zij werden daarin bijgestaan door buitenlandse mogendheden als Pakistan, Saoedi-Arabië, China en de VS. Pakistan diende daarbij als hoofdkwartier en doorgeefluik van waaruit medestrijders, wapenhulp en andere ondersteuning werd verleend.³⁷⁵ Met name de geheime dienst van de VS en Pakistan, respectievelijk de CIA (*Central Intelligence Agency*) en de ISI (*Inter-Services Intelligence Directorate*), speelden een belangrijke rol in de steun aan de ‘moedjahedien’.³⁷⁶

Ondanks de militaire superioriteit van de SU ten opzichte van de ‘moedjahedien’, kon zij geen overwinning afdwingen. In 1989 moest, mede onder diplomatiek druk van de VS en Pakistan, de aftocht worden geblazen. Dit betekende geenszins een einde aan de strijd in Afghanistan, maar juist een intensivering van het conflict. Nu vocht de ‘moedjahedien’ tegen de Afghaanse regering die onder leiding stond van president Mohammed Najibullah. In 1992 werd deze strijd gewonnen door de ‘moedjahedien’. Wederom leidde dit tot hernieuwd conflict, want binnen de ‘moedjahedien’ zelf bestond veel strijd over de te volgen koers. Deze chaotische machtsstrijd uitte zich in een gevecht om de Afghaanse hoofdstad Kabul: ‘The battle for control of Kabul was a microcosm of what happened throughout Afghanistan during this stage – namely, the country’s descent into ethnic violence and political fragmentation.’³⁷⁷

Zoals verschillende auteurs betogen had buurland Pakistan ondertussen schoon genoeg van het chaotische, fractionele strijdgewoel in Afghanistan.³⁷⁸ Pakistan wilde een veilig Afghanistan met doorgangsroutes naar Centraal-Azië en een overheid die hen gunstig gezind was. Gesteund door Saoedi-Arabië besloot Pakistan in 1994 dan ook een nieuwe beweging aan de macht te helpen, de Taliban. De Taliban, afgeleid van het Afghaanse woord voor religieuze student *talib*, hadden zich gegroepeerd rond de geestelijke leider Mullah Mohammed Omar. De groep bestond overwegend uit Afghaanse vluchtelingen, oorlogsveteranen en jongeren die waren opgeleid in religieuze scholen in Pakistan, de zogenaamde *madrassa*’s. De Taliban stond voor een strikte interpretatie van de islamitische wet, de *shar’ia*, hadden weinig op met sjiieten en waren overwegend Pathaans. In 1994 wisten zij Kandahar in het zuidwesten van Afghanistan in te nemen. Van daaruit begonnen zij een gewapende opstand tegen de Afghaanse regering en in september 1996 veroverden ze Kabul. In de jaren daarna vestigden ze hun heerschappij ook in grote delen van Noord-Afghanistan.³⁷⁹

De tegenstanders van de Taliban vormden een los bondgenootschap, de zogenaamde Noordelijke Alliantie. Deze alliantie bestond voornamelijk uit ‘moedjahedien’ met aan het hoofd (voormalig) president Burhanuddin Rabbani. De feitelijke machtsovername van de Taliban creëerde een eigenaardige situatie voor de internationale politiek. Enkel Pakistan, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten erkenden officieel de regering van de Taliban. De rest van de wereld stond aan de kant van Rabbani en de zijnen. Tegelijkertijd steunden verschillende landen, waaronder de VS, de pogingen van Unocal (*Union Oil Company of California*) om een pijplijn in Afghanistan aan te leggen.³⁸⁰ De politieke spagaat was hier allerminst een obstakel voor de bevordering van het eigen economisch gewin.

³⁷³ Goodson, *Afghanistan’s Endless War*, 59.

³⁷⁴ Vogelsang, *Afghanistan*, 22.

³⁷⁵ Idem.

³⁷⁶ Goodson, *Afghanistan’s Endless War*, 61.

³⁷⁷ Ibidem, 70.

³⁷⁸ Rasanayagam, *Afghanistan. A Modern History*, 143; Goodson, *Afghanistan’s Endless War*, 76; Vogelsang, *Afghanistan*, 23; Ahmed Rashid, *Taliban* (Uitgeverij Atlas; Amsterdam en Antwerpen 2001) p. 49.

³⁷⁹ Goodson, *Afghanistan’s Endless War*, 73-81; Vogelsang, *Afghanistan*, 23-24.

³⁸⁰ Rashid, *Taliban*, 247.

De Taliban ondervonden veel steun van Pathaanse boeren, die op zoek waren naar veiligheid en rust. Het hielp ook dat er een etnische politiek werd bedreven waarbij andere bevolkingsgroepen dan de Pathanen onderdrukt werden en het land werden uitgejaagd.³⁸¹ Bovendien voorzagen de Taliban in inkomsten door de boeren papaver te laten verbouwen. Daarmee voerden zij een lucratieve drugssmokkel, hetgeen hen van de noodzakelijke financiële middelen voorzag. Tevens ontvingen zij veel geld en wapens van bevriende buurlanden. Ondertussen werd er een totale onderwerping van vrouwen doorgevoerd.³⁸²

Door de erbarmelijke situatie in Afghanistan zag de internationale gemeenschap zich genoodzaakt op zijn minst positie in te nemen tegen de Taliban. Daarbij was opmerkelijk genoeg de lobby van een feministische groep in Californië van groot belang. Zij stredden fel tegen de Amerikaanse overheidssteun aan Unocal in een land waar vrouwen zo slecht werden behandeld. Deze binnenlandse druk droeg aanzienlijk bij aan de manier waarop de buitenlandse politiek van de VS werd vormgegeven.³⁸³ Tevens was de jacht van de VS op Osama Bin Laden een belangrijke reden dat er een koerswijziging optrad. Bin Laden behoorde tot een miljonairsfamilie uit Saoedi-Arabië. Hij streed in de jaren '80 van de twintigste eeuw aan de zijde van de 'moedjahedien' tegen de Sovjets, gesteund dus door de VS en Pakistan.³⁸⁴ Bin Laden richtte Al-Qaida op, een groep die ijverde voor een islamitisch wereldrijk. Hij zette zijn ideeën kracht bij door eind jaren '90 een heilige oorlog (*jihad*) uit te roepen tegen de Amerikanen. In augustus 1998 volgden twee bomaanslagen op de Amerikaanse ambassades in Tanzania en Kenia waarbij 220 doden vielen. De VS hielden Bin Laden verantwoordelijk en begonnen vanaf dat moment een klopjacht op hem.³⁸⁵

De onophoudelijke burgeroorlog had Afghanistan in een deplorabele staat achtergelaten. De infrastructuur in en rond Kabul was nagenoeg compleet vernield. De professionele bureaucratie was door de Taliban vervangen door onkundige Pathanen, waarmee de ministeries ophielden te functioneren. Scholing werd van oudsher vooral verzorgd door vrouwen. De Taliban verbood echter vrouwen te werken, waardoor educatie van kinderen achterwege bleef. Bovendien was de opgeleide klasse al vanaf begin jaren '80 grotendeels gevlucht. Ook gezondheidsinstanties kampten met het verbod op werkende vrouwen. Economische ontwikkeling kwam al helemaal niet op gang. Naast inkomsten uit landbouw waren de Afghanen afhankelijk van buitenlandse hulp. Verscheidene NGO's en instellingen van de VN trachtten de Afghanen dan ook te helpen. Veel steun ondervonden zij echter niet. Op alle mogelijke manieren werkten de Taliban de hulpinstanties tegen.³⁸⁶

De politieke macht lag bij Mullah Omar en zijn trouwe volgelingen, genaamd *Kandahari's*. Omar stond tevens aan het hoofd van het leger, maar ook dit apparaat kende nauwelijks een structuur. Het leger van de Taliban was georganiseerd op basis van etnische banden, waarbij individuele leiders en 'warlords' zelf verantwoordelijk waren voor rekrutering, salariering en wapens. Toch stelt voormalig UNHCR-medewerker Rasanayagam dat de Taliban in staat waren een zekere soort van geweldsmonopolie af te dwingen.³⁸⁷ Dit is opmerkelijk, want gezien zijn eerdere uitspraken was hier bepaald niet sprake van een klassiek geweldsmonopolie bij de heerser of staat. Door de losse structuur konden de verscheidene facties en warlords binnen de Taliban namelijk zelf bepalen hoe zij hun geweldsmiddelen wilden inzetten. Dit neemt overigens niet weg dat de Taliban met behulp van wapens en terreur Afghanistan in een ijzeren greep hielden.

³⁸¹ Goodson, *Afghanistan's Endless War*, 82-83.

³⁸² Farah Karimi, *Slagveld Afghanistan* (Nieuw Amsterdam Uitgevers; Amsterdam 2006) p. 8-12.

³⁸³ Rashid, *Taliban*, 248; Rasanayagam, *Afghanistan. A Modern History*, 171; Vogelsang, *Afghanistan*, 24.

³⁸⁴ Karimi, *Slagveld Afghanistan*, 15.

³⁸⁵ Rashid, *Taliban*, 114.

³⁸⁶ Rasanayagam, *Afghanistan. A Modern History*, 191-201.

³⁸⁷ *Ibidem*, 193-203.

In een artikel van de Amerikaanse onderzoekers Thomas H. Johnson en M. Chris Mason wordt het leiderschap van Mullah Omar in verband gebracht met theorieën van Max Weber.³⁸⁸ Volgens de auteurs was Mullah Omar ‘the epitome of Max Weber’s definition of the charismatic leader’. Deze conclusie trekken zij op basis van een gebeurtenis in 1994, waarbij Omar een vermeende originele mantel van de profeet Mohammed aantrok. Deze daad gaf hem een grote mystieke macht in de ogen van veel ongeletterde Pathanen. Johnson en Mason voegen daar aan toe dat: ‘Taliban power was (and is) concentrated exclusively in the person of Mullah Omar.’³⁸⁹ De opvattingen van Weber over charismatisch leiderschap zijn dat een bepaald individu buitengewone gaven heeft, ‘übernatürlichen oder übermenschlichen’, op basis waarvan hij zich onderscheidt van zijn medemens. Aan deze buitengewone gaven ontleent het individu zijn leiderschap.³⁹⁰ Vanuit een ander perspectief kunnen ook andere theorieën van Weber worden aangehaald. Het leger was misschien niet totaal in handen van Mullah Omar. Maar op basis van bovenstaande beschrijvingen over de machtsconcentratie bij hem en zijn manier van regeren met behulp van trouwe volgelingen kan toch een verband worden gelegd met Weber’s opvattingen over het patrimonialisme.

Zowel Rasanayagam als de invloedrijke Pakistaanse journalist Ahmed Rashid stellen dat de Taliban op geen enkele manier geïnteresseerd waren in de ontwikkeling van een functionerende staat: ‘In Afghanistan the Taliban showed themselves unwilling, or unable, to build the institutions of a state, or to assume any responsibilities for the social and economic welfare of their fellow countrymen’³⁹¹ en ‘de beperkte wederopbouw waaraan de Taliban zijn begonnen, [berust] tot dusver geheel op de verhoging van de efficiëntie van smokkel en drugshandel’.³⁹²

Met de aanslagen van 11 september 2001 ontvouwde zich een nieuwe ronde van oorlog in Afghanistan. De Nederlandse regering had zich tot op dat moment amper beziggehouden met de gebeurtenissen in Afghanistan. Er was geen ambassade, er bestonden geen diplomatieke relaties en er was nauwelijks kennis over het land, zo valt te lezen in *Slagveld Afghanistan* van Farah Karimi.³⁹³ Voor haar boek over Afghanistan heeft zij een aantal interviews gehouden met toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, Jozias van Aartsen, die op gegeven moment stelde: ‘Laten we wel wezen, de grootste prioriteit lag niet bij Afghanistan. Wij hadden geen Afghanistan- of Pakistan-beleid. Ik heb op het departement gevraagd: “Waar zijn de Afghanistan-deskundigen.” Ze waren er nauwelijks. Snel hebben we een aantal mensen naar het departement gehaald.’³⁹⁴

Desalniettemin raakte ook Nederland intensief betrokken bij de onstuimige politieke ontwikkelingen die volgden op de aanslagen. Bin Laden werd al snel verantwoordelijk gehouden. Er volgde een ultimatum aan de Taliban waarin onder andere de uitlevering van Al-Qaida leden in Afghanistan aan de VS en het verlenen van toegang aan ‘trainingskampen voor terroristen’ werd geëist.³⁹⁵

Ondertussen draaide zowel de Nederlandse als de internationale politiek op volle toeren. Reeds op 12 september waren de Algemene Raad van de Europese Unie en de Noord-

³⁸⁸ Thomas H. Johnson en M. Chris Mason, ‘Understanding the Taliban and Insurgency in Afghanistan’, *Orbis: a quarterly journal of world affairs* 51 (2007) p. 71-89.

³⁸⁹ Johnson en Mason, ‘Understanding the Taliban and Insurgency in Afghanistan’, 80.

³⁹⁰ Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 179.

³⁹¹ Rasanayagam, *Afghanistan. A Modern History*, 212.

³⁹² Rashid, *Taliban*, 296.

³⁹³ Farah Karimi, *Slagveld Afghanistan*, 8, 38-39. Karimi was Kamerlid voor Groen Links, werkte voor verschillende afdelingen van de VN en is thans directrice van de Nederlandse afdeling van Oxfam Novib.

³⁹⁴ Karimi, *Slagveld Afghanistan*, 39.

³⁹⁵ ‘Transcript of President Bush’s address to a joint session of Congress on Thursday night, September 20, 2001’, <http://archives.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/>, laatst bezocht 27 februari 2009.

Atlantische Raad bijeengekomen. Daar werd steun betuigd aan de VS en in hoogste staat van paraatheid gesteld: ‘Samen met de VS en met anderen zal de strijd tegen het terrorisme worden opgevoerd met gebruikmaking van alle daartoe ter beschikking staande fora en instrumenten.’³⁹⁶ Op 2 oktober wisten de VS zijn partners er van te overtuigen dat de aanvallen van buitenaf gestuurd waren. Op basis daarvan besloten de NAVO-bondgenoten voor de eerste keer in de geschiedenis artikel 5 van het NAVO-Handvest in werking te stellen.³⁹⁷

Veel deed deze daad van solidariteit er echter niet toe. Aan het ultimatum werd geen gehoor gegeven en de VS begonnen op 7 oktober samen met het VK luchtaanvallen op Afgaanse doelen. Daarbij beriepen zij zich op artikel 51 van het VN-Handvest.³⁹⁸ De VN was bij monde van toenmalig secretaris-generaal Kofi Annan van mening dat deze acties in overeenstemming waren met het internationaal recht. Ook Nederland, de NAVO-bondgenoten en de EU verleenden onvoorwaardelijke steun.³⁹⁹

De oorlog tegen de Taliban verliep voorspoedig. De overweldigende militaire kracht van de VS en het VK besliste de strijd al snel in hun voordeel. Luchtaanvallen gevolgd door grondtroepen bleek een succesvolle formule voor het verdrijven van de Taliban.⁴⁰⁰ Daarbij werden de VS en het VK geholpen door de Noordelijke Alliantie. Ook andere krijgsheren (‘warlords’) en stammen verleenden al gauw steun toen eenmaal duidelijk werd dat de Westerlingen voortvarend waren. Op 13 november kon Kabul worden ingenomen. Op het succes volgde een periode van onzekerheid waarin moest worden bepaald wat er vervolgens moest gebeuren in Afghanistan. Van Aartsen gaf achteraf ruiterslijk toe dat men in het ongewisse was over hoe het verder moest: ‘Ze [de VS] hadden geen plan. Toen ik eind september in de VS was, is mij geen plan voorgelegd. De luchtcampagne ging goed, maar er was geen plan voor de periode erna.’⁴⁰¹

Wat wel duidelijk was, en reeds in oktober werd gesteld, was dat er geen veiligheidsvacuüm mocht ontstaan, dat wederopbouw noodzakelijk was en dat er een nieuwe regering moest komen waarvoor ‘traditionele machtsstructuren aanknopingspunten zouden kunnen bieden’.⁴⁰² De VN-Veiligheidsraad liet een resolutie uitgaan waarin werd besloten dat er een interim-regering zou komen. Tevens werd er bepaald dat er een VN-macht zou worden gestationeerd in Afghanistan.⁴⁰³

Hoe die interim-regering precies zou moeten worden vormgegeven was nog niet duidelijk. Van Aartsen was wel duidelijk over wat in ieder geval niet de bedoeling was:

De grote vrees was: hoe voorkomen we dat de Noordelijke Alliantie, die de sterkste partij was en eerder voor veel ellende had gezorgd, de macht overnam. Hoe zorgen wij ervoor dat er een beetje nette multi-etnische regering aan de macht komt. De oplossing diende zich opeens aan: Hamid Karzai. We kenden hem niet, niemand in Europa kende hem. Zijn regering moest gezag krijgen.⁴⁰⁴

³⁹⁶ TK, vergaderjaar 2000-2001, 27 925, nr. 1, 13 september 2001, p. 2.

³⁹⁷ TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 5, 2 oktober 2001, p. 1-2; TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 8, 4 oktober 2001, p. 1.

³⁹⁸ Artikel 51 van het VN-Handvest geeft een lidstaat het recht op individuele en collectieve zelfverdediging als zij wordt aangevallen. *Charter of the United Nations*, <http://www.un.org/aboutun/charter/>, oorspronkelijke uitgave 1945, laatst bezocht 2 maart 2009.

³⁹⁹ TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 11, 9 oktober 2001, p. 1-4.

⁴⁰⁰ Rasanayagam, *Afghanistan. A Modern History*, 252-253.

⁴⁰¹ Karimi, *Slagveld Afghanistan*, 147.

⁴⁰² TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 18, 23 oktober 2001, p. 3.

⁴⁰³ UNSC, S/RES/1378, 14 november 2001.

⁴⁰⁴ Karimi, *Slagveld Afghanistan*, 28-29.

Deze ‘oplossing’ werd gevonden tijdens de conferentie van Bonn die plaatsvond van 27 november tot en met 5 december. Op deze conferentie kwam de internationale gemeenschap bijeen om het hoofd te buigen over Afghanistan. Bij de internationale gemeenschap bestond vooral de angst om te diep bij Afghanistan te betrokken te raken. Hieruit werd dan ook al snel de leuze *Afghan ownership* geboren, hetgeen betekende dat de Afghanen het zo veel mogelijk zelf moesten doen. Zoals de Nederlandse regering het stelde: ‘ownership van de Afghanen zou voorop moeten staan’.⁴⁰⁵

Bij de internationale conferentie in Bonn was een belangrijke rol weggelegd voor toenmalig speciale vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) voor Afghanistan, Lakhdar Brahimi. Brahimi verwoordde namens de VN een keuze voor de zogenaamde ‘light footprint’. Dit betekende een zo licht mogelijke presentie van de VN in Afghanistan. Vooral samenwerking tussen de verschillende etnische en regionale gemeenschappen stond voorop.⁴⁰⁶ Daartoe werden dan ook verschillende krijgsheren en de oude elite uitgenodigd voor de conferentie van Bonn. Zij kregen op deze conferentie de steun en het vertrouwen van de internationale gemeenschap, die voort wilde bouwen op de traditionele machtsstructuren. Karzai werd daarbij aangesteld als president van de interim-regering. Zoals Van Aartsen al zei kende niemand hem, maar hij leek betrouwbaar.⁴⁰⁷

De nieuwe regering trad aan op 22 december 2001. De ministersposten in de nieuwe regering werden verdeeld naar etnische groepen. Daarbij kregen de Tadzjiken, die het sterkst vertegenwoordigd waren in de Noordelijke Alliantie, de belangrijkste posten. De Pathanen, nog altijd de grootste bevolkingsgroep, waren ook niet slecht vertegenwoordigd met de Pathaanse Karzai.⁴⁰⁸ Met enige voorzichtigheid kan op basis van bovenstaande worden gesteld dat ook in Afghanistan, net als in Bosnië middels het akkoord van Dayton, de etnische verdeeldheid door de internationale gemeenschap werd geïnstitutionaliseerd.

Dat er zo snel al een nieuwe regering werd aangenomen is waarschijnlijk deels te verklaren uit het feit dat men niet te diep betrokken wilde raken bij Afghanistan. De keuze voor de *light footprint* en de nadruk op *Afghan ownership* waren hier voortvloeiende van. In de vroege fasen van de betrokkenheid bij Afghanistan ging bij de Nederlandse regering veel aandacht uit naar de nieuwe politieke instituties: ‘Primair gaat het erom dat de Afghaanse Interim Regering zich zo spoedig mogelijk in Kaboel kan vestigen’.⁴⁰⁹ In lijn met de rest van de internationale gemeenschap concentreerde de Nederlandse inzet zich vervolgens hoofdzakelijk op de veiligheid: ‘internationale presentie wordt van cruciaal belang geacht om de situatie in Afghanistan te stabiliseren’.⁴¹⁰ Net zoals in casus Bosnië zal in onderstaande de Nederlandse inzet naar de dimensies van veiligheid, (politieke) instituties en economie worden geanalyseerd.

De Nederlandse regering had reeds besloten om in het kader van de ‘oorlog tegen terrorisme’ militaire bijstand te verlenen aan *Operation Enduring Freedom* van de VS.⁴¹¹ Dit betrof weliswaar geen directe militaire inzet in Afghanistan. Het ging voornamelijk om bijdrage elders in de wereld, vaak op zee en in de lucht, teneinde het terrorisme een halt toe te roepen.⁴¹² Vervolgens werd besloten om een bijdrage te leveren aan de door de VN-gemandateerde internationale troepenmacht in Afghanistan, de *International Security Assistance Force*. Een belangrijk punt bij deze troepenmacht was dat deze op verzoek van de

⁴⁰⁵ TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 30, 7 december 2001, p. 2.

⁴⁰⁶ TK, 27 925, nr. 30, 1; Karimi, *Slagveld Afghanistan*, 28-29, 35-36.

⁴⁰⁷ Karimi, *Slagveld Afghanistan*, 33.

⁴⁰⁸ TK, 27 925, nr. 30; Karimi, *Slagveld Afghanistan*, 33.

⁴⁰⁹ TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 33, 14 december 2001, p. 2.

⁴¹⁰ TK, 27 925, nr. 33, 1.

⁴¹¹ TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 24, 9 november 2001; TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 28, 30 november 2001.

⁴¹² Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 442-451.

nieuwe Afghaanse autoriteiten zijn werk zou doen. Het doel was het bijstaan van deze autoriteiten in het scheppen van een veilige omgeving in Kabul en omstreken.⁴¹³ De Nederlandse regering was van mening dat met een bijdrage de internationale rechtsorde werd bevorderd, verzoening en wederopbouw in Afghanistan mogelijk konden worden gemaakt en de spanningen in de regio zouden verminderen.⁴¹⁴ Opvallend is dat de troepenmacht zich beperkte tot Kabul en omstreken: ‘De minister [van Defensie] wijst erop dat de verantwoordelijkheid voor de stabiliteit en veiligheid in de rest van Afghanistan bij de Afghaanse interim regering berust.’⁴¹⁵

Vanaf januari 2002 tot augustus 2003 leverde Nederland bijdrage aan ISAF. De laatste zes maanden nam Nederland zelfs samen met Duitsland de leiding over ISAF. Naast beveiliging van Kabul werd er tevens getracht nieuwe Afghaanse veiligheidsstructuren op te bouwen. Daartoe was begin 2002 al de dienstplicht in Afghanistan ingevoerd.⁴¹⁶ De Nederlandse inzet concentreerde zich op de opleiding en training van een Afghaans leger en politie.⁴¹⁷ Het was de regering dus waarschijnlijk duidelijk dat er een geweldsmonopolie bij de staat moest worden gevestigd. Opbouw van een veiligheidsapparaat in Kabul betekende echter geenszins dat Afghanistan zelf ook veiliger werd of dat de interim-regering een geweldsmonopolie wist af te dwingen, zoals de Nederlandse regering meermalen erkende.⁴¹⁸ De Taliban bleef altijd aanwezig, hoewel danig verzwakt. Aanvallen uitvoeren tegen de Taliban behoorde echter niet tot het mandaat van ISAF. Dit was voorbehouden aan OEF, maar Nederland verleende geen militaire steun aan OEF in Afghanistan. De Nederlandse regering en zijn partners legden zelfs veel nadruk op het feit dat ISAF geen onderdeel was van OEF.⁴¹⁹

Het is op zijn minst opmerkelijk dat ISAF trachtte een geweldsmonopolie af te dwingen, zonder zelf de strijd aan te gaan met de tegenstander. In plaats van strijd te voeren, wilde men de regionale krijgsheren incorporeren in de bestaande machtsstructuren. Op die manier zou kunnen worden voorkomen dat zij zich tegen de regering zouden keren.⁴²⁰ Veel aandacht concentreerde zich dan ook op zogenaamde ‘hearts and minds’-projecten of ‘quick impact projects’. Dit waren kleine projecten die de harten van de burgerbevolking zouden moeten winnen. Deze strategie hield verband met de gedachte dat ‘de geloofwaardigheid van het nieuwe bestuur [zal] staan of vallen met op korte termijn te realiseren verbeteringen van de levensomstandigheden en concrete voortgang op het terrein van orde, rust en goed bestuur’.⁴²¹

In augustus 2003 werd de deelname aan ISAF voorlopig beëindigd.⁴²² Bijna een jaar later volgde de evaluatie van de anderhalf jaar durende inzet van Nederland. Daarin werd gesteld dat de veiligheid in Kabul door ISAF weliswaar was bevorderd, maar dat zowel in Kabul als in de rest van Afghanistan de veiligheidssituatie te wensen overliet. In de evaluatie werd vooral positief geoordeeld over de kleinschalige projecten die in het kader van CIMIC (naar het Engelse *Civil-Military Cooperation*) waren uitgevoerd. Het eindoordeel luidde ook overwegend positief. De beperkte opdracht van ‘het ondersteunen van de Afghaanse

⁴¹³ TK, 27 925, nr. 35, 2.

⁴¹⁴ TK, 27 925, nr. 35, 3.

⁴¹⁵ TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 42, *Verslag van een algemeen overleg 22 december 2001*, vastgesteld 24 januari 2002, p. 16.

⁴¹⁶ TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 41, 21 januari 2001, p. 1.

⁴¹⁷ TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 55, 12 april 2002, p. 5-6.

⁴¹⁸ TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 61, 14 juni 2002; TK, vergaderjaar 2002-2003, 27 925, nr. 71, 6 november 2002.

⁴¹⁹ TK, 27 925, nr. 35, 10.

⁴²⁰ TK, vergaderjaar 2002-2003, 27 925, nr. 83, 5 februari 2003, p. 2.

⁴²¹ TK, 27 925, nr. 35, 7.

⁴²² Er bleven wel ongeveer 25 Nederlandse militairen actief op het hoofdkwartier in ISAF.

overgangsregering in het handhaven van de veiligheid in Kabul en directe omgeving teneinde de overgangsregering en de VN-instanties te kunnen laten functioneren⁴²³, was immers grotendeels naar behoren uitgevoerd.

Dit nam natuurlijk niet weg dat de algehele situatie in Afghanistan nog lang niet als succesvol kon worden beschouwd. Op 28 juni 2004 werd dan ook besloten tot een nieuwe Nederlandse militaire inzet in Afghanistan. Ditmaal in het noorden in de provincie Baghlan. In het relatief veilige Baghlan zou Nederland met een PRT (naar het Engelse *Provincial Reconstruction Team*) helpen het overheidsgezag te herstellen. Het PRT was operationeel van 5 juli 2004 tot 30 september 2006. De inzet maakte onderdeel uit van een nieuwe strategie van de VS en de NAVO, die het gezag van ISAF en de Afghaanse overheid over heel Afghanistan wilden uitbreiden.⁴²⁴

Het concept van het PRT leunde op het nieuwe adagium ‘zo civiel als mogelijk, zo militair als noodzakelijk’. Dit uitgangspunt werd in 2003 gesteld in een beleidskader van CIMIC.⁴²⁵ CIMIC wilde in de praktijk zoveel zeggen dat soldaten kleinschalige projecten uitvoerden waarmee zij het vertrouwen van de bevolking wilde winnen, zoals eerder in Kabul was gedaan. Voor het Nederlandse PRT in Baghlan betekende dit dat er veel contacten werden gelegd met machthebbers en verantwoordelijken daar. Daarnaast werden kleine projecten uitgevoerd die de ‘hearts and minds’ van de bevolking gunstig zouden stemmen. Bestrijding van papaverteelt, zo werd expliciet gesteld, maakte geen deel uit van het takenpakket. Dit zou namelijk kunnen leiden tot minder acceptatie van de bevolking voor ISAF, aldus de Nederlandse regering.⁴²⁶ Ook werd er gepoogd zoveel mogelijk veiligheid te brengen. Dit uitte zich in ontwapening van voormalig strijdende partijen en de opbouw van nieuwe veiligheidsstructuren.⁴²⁷

De redelijk stabiele veiligheidssituatie in Baghlan stelde het Nederlandse PRT in staat om de taken grotendeels naar behoren uit te voeren. De regering was voornamelijk positief over de kleinschalige projecten, die uiteenliepen van het stofferen van moskeeën tot het aanleggen van bruggen. Toch moest helaas worden geconstateerd dat gedurende de missie steeds meer aandacht uit ging naar bescherming van de eigen troepen en minder naar het daadwerkelijke takenpakket. Maar het eindoordeel was wederom overwegend positief. Ook de doelstellingen van de missie in Baghlan waren bescheiden. De nadruk lag, in lijn met *Afghan ownership*, op de eigen verantwoordelijkheid van de Afghaanse regering. Het bijstaan van de Afghaanse regering was naar inzicht van de Nederlandse overheid succesvol verlopen.⁴²⁸

Desalniettemin moest de Nederlandse regering erkennen dat de algemene veiligheidssituatie in Afghanistan zwaar onder de maat was in 2005 en dat deze in 2006 zelfs nog verder verslechterde.⁴²⁹ In dit opzicht waren uitspraken van Karzai over de veiligheidssituatie dan ook opmerkelijk. In mei 2005 maakte de Eerste Kamer fractie van de SP en Groen Links melding van het volgende: ‘According to president Karzai and NATO commanders, the Taliban has been reduced to a nuisance and is no longer capable of seriously threatening the stability of the country.’⁴³⁰ De fracties stelden een aantal grote vragen bij deze beweringen. De regering gaf toen nog als repliek dat de veiligheidssituatie sterk aan het

⁴²³ TK, vergaderjaar 2003-2004, 27 925, nr. 135, 12 juli 2004, p. 25.

⁴²⁴ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 176.

⁴²⁵ TK, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 X, nr. 45, *Bijlage: Beleidskader Civiel Militaire Samenwerking*, 19 mei 2003, p. 1-2.

⁴²⁶ TK, vergaderjaar 2003-2004, 27 925, nr. 133, 28 juni 2004, p. 13.

⁴²⁷ TK, 27 925, nr. 133, 8.

⁴²⁸ TK, vergaderjaar 2006-2007, 29 521, nr. 40, *Bijlage: Eindevaluatie Provincial Reconstruction Team*, 22 juni 2007, p. 34-35.

⁴²⁹ TK, 29 521, nr. 40, *Bijlage: Eindevaluatie Provincial Reconstruction Team*, 7.

⁴³⁰ Senate of the Dutch Parliament, year of office 2004–2005, 27 925, B, 10 May 2005, p. 2.

verbeteren was. Met het oog op latere ontwikkelingen was dit dus een totaal verkeerde inschatting.

De Amerikaanse politicologen Bryan D. Tantor en Roxana Botea leggen uit waarom de these van Tilly over oorlogvoering en staatsvorming niet opging voor Afghanistan.⁴³¹ De dynamiek van dwang en kapitaal leidden in Afghanistan niet tot een dynamiek van staatsvorming. De onafgebroken oorlogen sinds het midden van de jaren '70 van de twintigste eeuw zorgden er juist voor dat de Afghaanse staatsstructuren steeds verder werden verwoest:

The most coercive means of raising money and building armies—direct taxes and conscription—consistently failed, and conflicting parties found it easier to rely on external support than to build the administrative structures of a modern state. (...) The absence of both a core ethnic group and a revolutionary ideology that could inspire both the nation and state personnel meant that the state was unable to overcome resistance to its extractive efforts.⁴³²

In aanvulling hierop stellen de auteurs dat gezien het staatsvormingsproces in Europa, zonder bemoeienis van de internationale gemeenschap Afghanistan waarschijnlijk al lang van de kaart zou zijn geveegd: 'states that would have been wiped off the map through conquest in the past now are allowed to persist'.⁴³³

Op politiek vlak maakte Afghanistan in de periode 2001-2005 eveneens een aantal grote ontwikkelingen door. In krap vier jaar tijd werd Afghanistan van een staat met nauwelijks centraal gezag en door geweld en onderdrukking getekend, omgevormd tot een democratie met gekozen president, een gekozen parlement en een constitutie, althans op papier. De noodzakelijke instituties werden in lijn met de aanbevelingen van Roland Paris in de eerste maanden na het verdrijven van de Taliban opgebouwd, alvorens er verkiezingen werden gehouden. Maar ook in Afghanistan werd volgens Paris een fout gemaakt, namelijk de keuze voor de 'light footprint'. Volgens hem zou de internationale gemeenschap veel intensiever bij Afghanistan betrokken moeten zijn om enige effectieve staatsopbouw mogelijk te maken.⁴³⁴

Met het oog op de kritieken van onder andere Zisk Marten, die stelde dat de internationale gemeenschap vooral de controle wilde hebben over de politieke ontwikkelingen en uitkomsten, valt er toch wat te zeggen voor deze 'light footprint'. Op die manier werd het opbouwproces namelijk zoveel mogelijk aan de Afghanen zelf overgelaten, zodat zij over hun eigen toekomst konden beslissen. Tevens kon door deze werkwijze lokale capaciteit worden opgebouwd.

Alvorens het aantreden van president Karzai op 22 december 2001 werd in Bonn bepaald dat zes maanden later een *Loya Jirga*⁴³⁵ zou worden bijeengeroepen die een interim-regering zou aanstellen. In die zes maanden voorafgaand aan de *Loya Jirga* werd de grondwet van 1964 in ere hersteld, die rustte op democratische principes.⁴³⁶ De *Loya Jirga* vond midden juni 2002 plaats. De Nederlandse regering achtte de bijeenkomst in staat 'de "weeffouten" van het akkoord van Bonn te herstellen, met name daar waar het gaat over adequate vertegenwoordiging van verschillende etnische groepen in de regering'.⁴³⁷ Deze etnische verdeeldheid nam een centrale plek in bij de bijeenkomst. Nog altijd stonden de Tadzjiken

⁴³¹ Bryan D. Tantor en Roxana Botea, 'Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World', *International Studies Review* 10 (2008) p. 27-56.

⁴³² Tantor en Botea, 'Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World', 48-49.

⁴³³ Ibidem, 48.

⁴³⁴ Paris, *At War's End*, 226.

⁴³⁵ Een *Loya Jirga* is een nationale vergadering van stamleiders.

⁴³⁶ TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 60, 31 mei 2002, p. 1.

⁴³⁷ TK, 27 925, nr. 60, 2.

uit de Noordelijke Alliantie tegenover de Pathanen. Tijdens de *Loya Jirga* werden die problemen niet opgelost. De regering moest erkennen dat de Tadzjiken nog altijd de meeste macht in handen hadden.⁴³⁸ Ook moesten er gevallen van intimidatie worden vermeld.⁴³⁹ Toch bleef de Nederlandse overheid positief. De uitkomst van de vergadering was: ‘een overgangsregering die een betere afspiegeling lijkt te zijn van de Afghaanse bevolking’.⁴⁴⁰ Later werd zelfs gesteld dat de *Loya Jirga* ‘in belangrijke mate succesvol’ was.⁴⁴¹

Tegenover deze zienswijze van de regering, stelt Karimi dat de internationale gemeenschap slechts aandrong op een *Loya Jirga* om daarmee de goedkeuring van de stammenleiders te krijgen voor de regering Karzai: ‘Er lag een “zorgvuldige voorbereide afspraak” klaar die alleen nog de schijn moest krijgen van goedkeuring door de Afghaanse bevolking.’⁴⁴² Ook in Afghanistan was het argument van Zisk Marten over controle boven vrijheid van de internationale gemeenschap dus niet vreemd.

Met de *Loya Jirga* van juni 2002 werd in navolging van Bonn in feite de etnische verdeeldheid nog verder geïnstitutionaliseerd. Aan het hoofd stond de Pathaanse Karzai, terwijl de Tadzjiken de belangrijkste ministersposten bezetten. Dit zou zo voortduren tot aan de eerste presidentsverkiezingen in oktober 2004. In de periode juni 2002 - oktober 2004 stond de politiek dan ook in het teken van deze etnische verdeeldheid. Bijkomend probleem was dat de macht zich feitelijk beperkte tot Kabul, maar de Nederlandse regering wist dit goed te relativiseren: ‘effectief centraal gezag is voor Afghanistan een relatief onbekend begrip’.⁴⁴³

Zoals Ashdown in het geval van Bosnië betoogde is de rechtsstaat een onmiskenbaar noodzakelijk element van een functionerende staat. Ook in Afghanistan werd getracht een dergelijke rechtsstaat op te bouwen, maar dat proces kwam pas laat op gang. Eind 2003 kwam een Constitutionele *Loya Jirga* bijeen die hun oordeel mochten uitspreken over een nieuwe grondwet. Deze grondwet was zorgvuldig voorbereid door een commissie waarbij ‘Islamic principles, international standards, the rule of law and Afghan legal traditions’⁴⁴⁴ de toon zetten. De uitkomst van deze *Loya Jirga* was een grondwet die voorzag in een presidentieel stelsel, twee vice-presidenten, Afghanistan als een islamitische republiek en een grote rol voor de islam. Over dit laatste merkte de regering op: ‘Enkele artikelen duiden op een grote rol voor de islam: hoewel de sharia niet expliciet genoemd wordt, is de tekst vatbaar voor een fundamentalistische interpretatie die de sharia feitelijk mogelijk maakt. Bovendien krijgt het conservatieve Hooggerechtshof in de grondwet grote bevoegdheden.’⁴⁴⁵

Op deze grondwet volgde het uitroepen van de Islamitische Republiek Afghanistan op 4 januari 2004. De nieuwe grondwet en het Hooggerechtshof resulteerden echter allerm minst in berechting van voormalige oorlogsmisdadigers, zoals in Bosnië met het speciale Joegoslavië-tribunaal. Men trachtte regionale krijgsheren in de bestaande machtsstructuren te incorporeren, in plaats van ze te berechten.⁴⁴⁶ Ondertussen deed het Hooggerechtshof een aantal dubieuze uitspraken, zoals een verbod tegen het optreden in het openbaar van zangeressen.⁴⁴⁷ De Constitutionele *Loya Jirga* had vooral gekozen voor de islam, en niet voor de democratie. Op papier wist de internationale gemeenschap de *Trias Politica* erdoor te krijgen, maar in de praktijk bleek dat de Afghanen toch een andere vorm van rechtsstaat

⁴³⁸ TK, 27 925, nr. 61, 4.

⁴³⁹ TK, vergaderjaar 2001–2002, 27 925, nr. 67, 10 september 2002, p. 2.

⁴⁴⁰ TK, 27 925, nr. 67, 2.

⁴⁴¹ TK, 27 925, nr. 71, 3.

⁴⁴² Karimi, *Slagveld Afghanistan*, 43.

⁴⁴³ TK, 27 925, nr. 71, 4.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, 5.

⁴⁴⁵ TK, vergaderjaar 2003–2004, 27 925, nr. 109, 30 januari 2004, p. 4.

⁴⁴⁶ TK, 27 925, nr. 83, 2.

⁴⁴⁷ Karimi, *Slagveld Afghanistan*, 109.

voorstonden. Het instellen van een rechtsstaat was bovendien nauwelijks mogelijk in een land waarin het gezag zich slechts tot de hoofdstad beperkte.

Toch trachtte de regering Karzai vooruitgang te boeken door bestuurlijke en politieke functionarissen te ontslaan wegens vermeende corruptie.⁴⁴⁸ Dat Karzai vervolgens op die posten zijn vertrouwelingen plaatste geeft echter te denken. De Amerikaanse onderzoeker Barnett R. Rubin merkt hier over op: ‘Karzai's short-term strategy of allying himself with corrupt and abusive power holders at home (...) has further undermined the state-building effort.’⁴⁴⁹ De manier waarop Karzai zijn vertrouwelingen op belangrijke posten plaatste doet overigens ook sterk denken aan het patrimonialisme zoals uiteengezet door Michael Mann: ‘the patrimonial ruler shows a preference for appointing members of his own household, kinsmen or dependents, as government officers’.⁴⁵⁰ Deze werkwijze van Karzai kan er vervolgens toe hebben geleid dat deze functionarissen vooral loyaal waren aan hem, en niet zozeer aan de staat Afghanistan.

Het politieke proces kreeg een nieuwe impuls met de presidentsverkiezingen van 9 oktober 2004. Hamid Karzai was de winnaar en werd 7 december 2004 beëdigd. Op 24 december trad zijn nieuwe regering aan. De Nederlandse regering was zeer opgetogen over de verkiezingen en het nieuwe kabinet: ‘een mijlpaal in het Bonn-proces en de ontwikkeling van Afghanistan naar een stabiele staat’⁴⁵¹ en ‘[Wij] zijn verheugd over de samenstelling van de huidige regering. De inzet van deze regering is veelbelovend’.⁴⁵² Hier viel wat voor te zeggen. Het kabinet bestond overwegend uit technocraten. Bovendien was het een redelijk ‘schoon’ kabinet, hetgeen wilde zeggen dat slechts een minister en een vice-president een krijgsverleden hadden.⁴⁵³ Het grootste deel van het kabinet was echter Pathaans. Dit stuitte op weerstand bij andere etnische groeperingen, zoals de Tadzjiken die in de interim-regering veel macht hadden. De etnische verdeeldheid was dan ook nog lang niet uit de Afghaanse politiek.

Op 18 september 2005 vonden weer verkiezingen plaats, ditmaal voor het Lagerhuis van het parlement en de provinciale raden: ‘een belangrijke stap in het democratiseringsproces van Afghanistan’.⁴⁵⁴ Hoewel de Nederlandse regering ook deze verkiezingen overwegend positief beoordeelde, liepen ze een stuk minder voorspoedig dan de presidentsverkiezingen van een jaar eerder. Waarnemers stelden wel dat er een goede veiligheid was, maar moesten ook veel gevallen van intimidatie, geweld, aanslagen en moord melden. Tevens was er weinig voorlichting, weinig aandacht van de media en viel de opkomst tegen.⁴⁵⁵ De uitkomsten van de verkiezingen zelf gaven ook niet veel reden tot optimisme. Weliswaar werd een aanzienlijk aantal vrouwen gekozen en waren alle politieke ideologieën en etnische groepen vertegenwoordigd, maar er belandden tegelijkertijd ook veel voormalige strijders in het Lagerhuis. Daarbij was het parlement overwegend conservatief van aard.⁴⁵⁶

De creatie van een stabiel en functionerend Afghanistan betekende dat ook op economisch vlak veel werk moest worden verzet: ‘het zal een zaak van lange adem zijn’.⁴⁵⁷ De Nederlandse inzet richtte zich, ten eerste, wederom op zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid voor de Afghanen en, ten tweede, op de instelling van een zogenaamd VN ‘Trust Fund’. Dit ‘Trust Fund’ moest zorg dragen voor een optimale coördinatie van de

⁴⁴⁸ TK, vergaderjaar 2003-2004, 27 925, nr. 127, 16 april 2004, p. 6.

⁴⁴⁹ Barnett R. Rubin, ‘Saving Afghanistan’, *Foreign Affairs* 86 (2007) p. 57-78, aldaar 72.

⁴⁵⁰ Mann, *A history of power from the beginning to AD 1760*, 172.

⁴⁵¹ TK, vergaderjaar 2004-2005, 27 925, nr. 155, 23 december 2004, p. 2.

⁴⁵² TK, vergaderjaar 2004-2005, 27 925, nr. 160, 25 februari 2002, p. 4.

⁴⁵³ TK, 27 925, nr. 160, 4-5.

⁴⁵⁴ TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 925, nr. 185, 30 september 2005, p. 1.

⁴⁵⁵ TK, 27 925, nr. 185, 3.

⁴⁵⁶ TK, 27 925, nr. 193, 7.

⁴⁵⁷ TK, 27 925, nr. 35, 5.

hulpgelden aan Afghanistan. Het fonds werd in 2002 opgezet en kwam onder leiding van de Wereldbank. Vervolgens zou Nederlandse bijdrage aan wederopbouw vooral verlopen via dit fonds. In totaal werd in de periode 2002-2005 154 miljoen dollar aan dit fonds overgemaakt.⁴⁵⁸ Aan humanitaire hulp werd in de periode 2001-2005 nog eens 260 miljoen euro uitgegeven.⁴⁵⁹

Via bijdragen aan het fonds en de humanitaire hulp werden tal van NGO's en VN-instellingen gefinancierd. Deze instanties belastten zich met allerlei taken zoals scholing, terugkeer van vluchtelingen, wegenbouw, stedelijke infrastructuur, publieke werken etc.⁴⁶⁰ Ook was er veel aandacht voor het creëren van een effectief macro-economisch beleid door de Afghaanse regering. Concrete resultaten hiervan waren de introductie van een nieuwe munt in oktober 2002, de vestiging van buitenlandse banken en het instellen van belastingen.⁴⁶¹

Toch bleef de humanitaire en economische situatie vaak schrijnend. Kleinschalige projecten van NGO's konden niet verbloemen dat de algehele situatie nauwelijks verbeterde, zoals ook de regering erkende eind 2004:

Naar schatting zal 37% van de bevolking niet in staat zijn om zelfstandig in haar eerste levensbehoeften te voorzien tot de oogst van februari 2005. Voedselhulp vormde met 70% dan ook de grootste component van het 'Consolidated Appael' van de VN voor Afghanistan in 2004 (...) Op het gebied van gezondheidszorg blijven de noden eveneens hoog. Er is een gebrek aan adequate watervoorzieningen en riolering. Diarree komt op grote schaal voor door de slechte kwaliteit van het drinkwater. Veel kinderen lijden aan chronische ondervoeding. In de curatieve gezondheidszorg is er o.a. gebrek aan verplegend personeel, apparatuur en een goede infrastructuur om zorg te leveren.⁴⁶²

In een studie van ACBAR (*Agency Coordinating Body For Afghan Relief*) uit 2008 worden de fouten bij de internationale hulp grondig uiteengezet.⁴⁶³ De trage vooruitgang was onder andere een gevolg van het debet aan veiligheid. Vanwege deze geringe veiligheid bleven buitenlandse investeerders vaak weg. Tevens betekende dit dat veel projecten geen doorgang konden vinden en dat geslaagde projecten, bijvoorbeeld scholenbouw, door aanhoudend geweld weer werden vernietigd. Daarbij was veel donorgeld gericht op stedelijke gebieden, terwijl het platteland het meest behoevend was. Ook was veel hulp gericht op de wensen van de donoren zelf, in plaats van afgestemd te zijn op de behoeften van de hulpbehoevenden.⁴⁶⁴

Een ander probleem, dat onder andere door Rasanayagam aan de orde wordt gesteld, was de wijdverbreide papaverteelt. Het verbouwen van papaver leverde zowel de boeren als de Taliban veel geld op. Hier waren weinig goede alternatieven voor.⁴⁶⁵ Bovendien had ISAF besloten niet de strijd aan te gaan met de papaverteelt. Dit leidde ertoe dat de drugsindustrie alleen maar groeide en dientengevolge ook de criminaliteit.⁴⁶⁶ De welwillende benadering van de Nederlandse overheid ten aanzien van de papaverbouw leidde dus tot meer onveiligheid.

⁴⁵⁸ TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 925, nr. 188, 27 oktober 2005, p. 1.

⁴⁵⁹ TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 925, nr. 205, *Bijlage: Overzicht van Europese bijdragen aan Afghanistan*, 22 december 2005, p. 1.

⁴⁶⁰ TK, vergaderjaar 2002-2003, 27 925, nr. 84, 7 februari 2003, p. 5.

⁴⁶¹ TK, 27 925, nr. 109, 7.

⁴⁶² TK, 27 925, nr. 155, 4.

⁴⁶³ Matt Waldman, *Falling Short. Aid Effectiveness in Afghanistan*, ACBAR Advocacy Series (Kabul, maart 2008).

⁴⁶⁴ Waldman, *Aid Effectiveness in Afghanistan*, 1-3.

⁴⁶⁵ Rasanayagam, *Afghanistan. A Modern History*, 263-264.

⁴⁶⁶ TK, 27 925, nr. 155, 5.

Waarschijnlijk achtte de Nederlandse regering directe bescherming van de eigen troepen belangrijker dan het brengen van veiligheid voor de Afghaanse bevolking.

De balans eind 2005 was twijfelachtig. De instituties van een democratisch politiek bestel waren op papier naar behoren geïntroduceerd. De regering concludeerde dan ook eind 2005 dat de doelstellingen van Bonn goeddeels waren gehaald: 'Dat is een hele prestatie voor een land waar meer dan twintig jaar burgeroorlog heeft gewoed en de opbouw van nul af aan moest beginnen.'⁴⁶⁷ Tegelijkertijd moest worden gesteld dat: 'om duurzame vrede en sociaal-economische ontwikkeling in Afghanistan te garanderen, voortdurende internationale betrokkenheid de komende jaren onontbeerlijk is'.⁴⁶⁸ Na de parlementsverkiezingen van 2005 nam de Nederlandse inzet aanzienlijk toe in het kader van ontplooiing van ISAF in geheel Afghanistan. Vanaf medio 2006 tot aan heden zouden continu ongeveer 1800 militairen worden ingezet in het zuiden van Afghanistan.

De Nederlandse inzet in de periode 2001-2005 had zich zowel op het aspect van veiligheid, politieke instituties als humanitaire hulpverlening en wederopbouw gericht. In de eerste fase ging de aandacht vooral uit naar de politieke instituties. In lijn met de wensen van de partners, en verwoord door Brahimi die geen 'Kosovo-model' wilde⁴⁶⁹, werd vooral hoog ingezet op de 'light footprint'. Deze strategie kan uiteenlopend worden gewaardeerd. Enerzijds valt er met het oog op de opbouw van lokale capaciteit en eigen verantwoordelijkheid wel wat te zeggen voor deze aanpak. Anderzijds kan ook worden gesteld dat deze lichte betrokkenheid van de internationale gemeenschap een verkeerde aanpak was. 'Light footprint' was waarschijnlijk niet de beste keuze voor een staat waarin nauwelijks sprake was van enige staatsstructuren, die bovendien bijna dertig jaar was geteisterd door burgeroorlog en waar nauwelijks kennis en capaciteit aanwezig was voor een functionerende overheid.

De keuze voor de 'light footprint' kan vanuit Nederlandse optiek ook verklaard worden door het gebrek aan kennis over Afghanistan, zoals Van Aartsen achteraf toegaf. Daarbij moet in achtning worden genomen dat de voormalige minister van Buitenlandse Zaken tevens heeft bekend dat er eigenlijk helemaal geen plan was. Men was in het ongewisse over hoe het verder moest met Afghanistan wanneer de Taliban eenmaal was verdreven.

Voorop stond echter dat er geen veiligheidsvacuüm mocht ontstaan, zoals reeds in oktober 2001 werd gesteld.⁴⁷⁰ Nederland trachtte dan ook de veiligheid te bevorderen. Het is echter opvallend dat in die eerste jaren de inzet zich beperkte tot Kabul en dat de veiligheid van de rest van Afghanistan werd overgelaten aan de Afghaanse regering. Afghanistan beschikte op dat moment namelijk nog niet over een functionerend leger of een functionerend politieapparaat, waardoor deze keuze nog meer bevreemdt. Het Nederlandse PRT in Baghlan boekte wel resultaten. Maar dit PRT opereerde in een reeds relatief veilige omgeving. Christ Klep merkt in dit verband op dat dit kan worden gezien als een continuering van de Nederlandse inzet bij de vredesoperaties: 'terughoudendheid bij de deelname met gevechtseenheden aan (potentieel) riskante grondoperaties en een nadruk op vredeshandhavende en wederopbouwtaken'.⁴⁷¹ Eind 2005 was echter de oorlog met de Taliban nog lang niet gewonnen. Bovendien was de balans eind 2005 dat de algehele veiligheidssituatie in Afghanistan niet verbeterde maar verslechterde.

Deze tegenvallende resultaten kunnen overigens niet alleen op rekening van de Nederlandse overheid worden geschreven. De Amerikaanse onderzoekers Johnson en Mason zijn van mening dat de inzet van de internationale gemeenschap in Afghanistan veel te laag

⁴⁶⁷ TK, 27 925, nr. 185, 4.

⁴⁶⁸ Idem.

⁴⁶⁹ Karimi, *Slagveld Afghanistan*, 36.

⁴⁷⁰ TK, 27 925, nr. 18, 3.

⁴⁷¹ Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 176.

was. Zij doen deze uitspraak naar aanleiding van cijfers waarin het aantal vredeshandhavers wordt afgezet naar de hoeveelheid burgers. Bij de missies in Bosnië en Kosovo lag deze ratio op respectievelijk 1:48 en 1:58, terwijl in Afghanistan in de periode 2001-2004 deze ratio ongeveer 1:2000 was. Op basis daarvan concluderen zij: 'The number of ISAF personnel deployed after the December 2001 Bonn Agreement on rebuilding Afghanistan was completely inadequate to fill the security vacuum left by the retreating Taliban.'⁴⁷² Na 2005 zou de internationale gemeenschap, inclusief Nederland, haar inzet in Afghanistan alleen maar doen toenemen. Deze inzet zou voor Nederland bovendien danig afwijken van het klassieke patroon zoals uiteengezet door Christ Klep.

In Afghanistan was enige mate van geweldsmonopolie bij de staat, of zelfs bij de internationale gemeenschap, in deze eerste jaren nagenoeg afwezig. Het gebrek aan veiligheid droeg er tevens aan bij dat (economische) wederopbouw nauwelijks tot gang kwam. In krap vier jaar tijd werden op papier de belangrijkste democratische instellingen in Afghanistan opgebouwd. Naar voorbeeld van de *Trias politica* werd het statelijk bestel van Afghanistan vormgegeven. Tevens werden er tweemaal verkiezingen georganiseerd. Maar een effectief centraal gezag kwam in deze eerste jaren nauwelijks van de grond, laat staan een democratie naar Westers voorbeeld. Samen met zijn partners probeerde de Nederlandse regering vooral de verschillende etnische groepen en lokale krijgsheren tevreden te houden, zoals bleek tijdens de *Loya Jirga* van juni 2002. Bovendien kozen de Afghanen tijdens de Constitutionele *Loya Jirga* eind 2003 niet zozeer voor de democratie, maar voor de islam. Ook kunnen er vraagtekens worden gezet bij de patrimoniale werkwijze van president Karzai. De introductie van politieke instituties in Afghanistan om op die manier een statelijke structuur te creëren naar Westers voorbeeld betekende geenszins dat het staatsvormingsproces in Afghanistan werd afgerond. Dit kan hoofdzakelijk worden verklaard door het gebrek aan veiligheid en de onmogelijkheid een statelijk geweldsmonopolie af te dwingen.

3.4 Conclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk werd de vraag gesteld: 'In welke mate heeft de Nederlandse regering door deelname aan de missies IFOR, SFOR en ISAF in Bosnië-Herzegovina en Afghanistan staatsvorming weten te bewerkstelligen?'. Met betrekking tot Bosnië kan worden geconcludeerd dat na negen jaar betrokkenheid er weliswaar sprake is van een staat, maar dat tegelijkertijd de gesteldheid van deze staat nog altijd zorgelijk is. Met het akkoord van Dayton werd een institutionele structuur gecreëerd die al vrij snel onwerkbaar bleek. Daar kwam nog eens bij de verschillende etnische groepen in Bosnië maar mondjesmaat bereid waren tot samenwerking en het bouwen aan de nieuwe staat. Liever trokken zij zich terug op hun eigen entiteit die hen was toegekend met Dayton, om van daaruit zoveel mogelijk zelfbestuur te realiseren.

De Nederlandse regering stelde voor haar inzet in Bosnië in theorie doelen als een 'end state', 'nation-building' en een 'secure environment'. Met name met betrekking tot de twee eerstgenoemde blijft het onduidelijk op welke specifieke wijze de Nederlandse regering deze doelen wilde invullen. In de praktijk concentreerde de Nederlandse inzet zich voornamelijk op het aspect van veiligheid en mensenrechten. De veiligheid verbeterde aanzienlijk in de periode 1995-2004, maar hier zijn een aantal kanttekeningen bij te plaatsen. Zo werd het geweldsmonopolie niet bij de staat gevestigd, maar op het niveau van de entiteit door twee separate legers op te richten. Bovendien moest ook na 2004 de militaire presentie van de internationale gemeenschap worden gecontinueerd. Wat betreft de mensenrechten zou een degelijke, functionerende rechtsstaat onontbeerlijk zijn. Deze rechtsstaat bleef in Bosnië echter lang in gebreke onder andere door een gemis aan goede wetten en de beroerde staat van

⁴⁷² Johnson en Mason, 'Understanding the Taliban and Insurgency in Afghanistan', 85. Het wordt overigens niet duidelijk gemaakt voor welke jaren de cijfers van Bosnië en Kosovo gelden.

de politie. Ook de politie werd namelijk getekend door etnische scheidslijnen en daarbovenop corruptie.

Afghanistan verkeerde bij aanvang van de ISAF-missie in een nog slechtere situatie dan Bosnië. De voorafgaande burgeroorlogen hadden het land compleet vernield en van enig staatsbestuur of effectief centraal gezag kon nauwelijks worden gesproken. De Taliban hielden het land met behulp van geweld in een ijzeren greep en hadden totaal geen boodschap aan de opbouw of instelling van een politiek centraal gezag. De Nederlandse inzet in Afghanistan concentreerde zich hoofdzakelijk op het politieke proces zoals de internationale gemeenschap dat voorstond en daarnaast veiligheid. Daarbij stond voorop niet te diep betrokken te raken bij het complexe proces van het creëren van een functionerende staat in Afghanistan. De internationale gemeenschap wilde het zoveel mogelijk aan de Afghanen zelf overlaten. Deze terughoudendheid kan waarschijnlijk deels verklaard worden uit het totale gebrek aan kennis van Afghanistan en het gemis van een plan, zoals toenmalig minister van Buitenlandse Zaken van Aartsen achteraf toegaf.

In de eerste jaren kon het brengen en waarborgen van de veiligheid zich enkel beperken tot de hoofdstad Kabul. Dit levert twee opmerkelijke constatering op. Ten eerste, is het verwonderlijk dat Nederland in deze periode niet trachtte veiligheid in geheel Afghanistan te verkrijgen. Ten tweede, is het frappant dat de Nederlandse overheid probeerde wederopbouw te laten plaatsvinden terwijl de tegenstander nog lang niet was uitgeschakeld. Hoewel het PRT in het relatief veilige Baghlan resultaten boekte, was wederopbouw in de rest van het land door gebrek aan veiligheid nagenoeg onmogelijk. De vrijwel onuitvoerbaar taak van opbouw tijdens conflict was een harde les die de Nederlandse regering pas vooral zou leren met de deelname aan ISAF in het zuiden van Afghanistan vanaf medio 2006.

De theorie over staatsvorming en de theorie over hoe te interveniëren schrijven een aantal manieren voor waarop staatsvorming door militaire interventies kan plaatsvinden. Bij de Nederlandse inzet in Bosnië en Afghanistan zijn een aantal uitgangspunten en richtlijnen van deze theorieën terug te vinden. Voorbeelden daarvan zijn in Bosnië het bevorderen van veiligheid en in Afghanistan de snelle oprichting van politieke instituties. Het Nederlandse beleid in zowel Bosnië als Afghanistan kenmerkt zich echter vooral in ad hoc benaderingen en aandachtspunten die niet zozeer aansloten bij het doel van staatsvorming. Dit zou kunnen worden gezien als een pragmatische aanpak, om nog maar eens met Popper te spreken: *piecemeal social engineering*. Echter, met betrekking tot het doel van staatsvorming werden in Bosnië achteraf wel een aantal doelen gesteld, die vervolgens zonder invulling bleven. In Afghanistan was er vooral sprake van een gebrek aan een plan. Aan de hand van de hierboven bestudeerde empirie moet dan ook de conclusie worden getrokken dat bij beide missies geen sprake is geweest van een helder, doelgericht beleid.

De Nederlandse inzet in Bosnië en Afghanistan wordt daarnaast vooral gekenmerkt door een weerbarstige praktijk. Het ziet er dan ook naar uit dat de hypothese wordt bevestigd: er vindt een aanmerkelijke botsing plaats tussen het wensbeeld, de theorie van de functionerende staat, en de werkelijkheid, de praktijk van de falende staat. In het volgende hoofdstuk zal dit probleem van die botsing nader worden geanalyseerd.

Hoofdstuk 4. Analyse: Theorie vs. Praktijk

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is achtereenvolgens de geschiedenis van Nederlandse deelname aan militaire interventies, staatsvorming in Europa en theorieën daarover en de Nederlandse inzet bij deelname aan de missies in Bosnië en Afghanistan uiteengezet. In het tweede hoofdstuk zijn tevens een aantal verschillende strategieën aan het licht gebracht die voorschrijven hoe staatsvorming door militaire interventies het beste kan worden vormgegeven. Grofweg zijn deze strategieën onder te verdelen in vier hoofdstromingen. In de eerste school stond veiligheid voorop, bij de tweede was er vooral aandacht voor de economie en de derde theorie kaartte het belang van instituties aan. Als laatste kan nog de school worden genoemd waarin op basis van verschillende argumenten wordt gesteld dat non-interventie het beste is.

In het derde hoofdstuk is gebleken dat de empirie, de Nederlandse inzet ten aanzien van staatsvorming door militaire interventies, een weerbarstige praktijk oplevert. Dit lijkt het argument van de non-interventie theorie te ondersteunen. Maar dit zou een al te gemakkelijke conclusie zijn, zonder eerst de andere theorieën in verband met de casestudies nader te analyseren. Het gaat er hier dan ook om de empirie, de praktijk van de casestudies, nog eens uitvoeriger te onderzoeken in het licht van de theorie. Daartoe zal een vergelijking worden gemaakt tussen de Nederlandse inzet bij de missies in Bosnië en Afghanistan.

Zoals in hoofdstuk 3 werd geconcludeerd lijkt er een aanmerkelijke botsing plaats te vinden tussen de theorie en de praktijk daar waar het gaat over Nederlandse deelname aan militaire interventies. Deze botsing tussen theorie en praktijk zal in dit hoofdstuk centraal staan. De vraag die bij dit laatste deel van het onderzoek hoort, luidt: 'In hoeverre levert een vergelijking tussen de casestudies Bosnië en Afghanistan nieuwe inzichten op voor de praktijk over staatsvorming door militaire interventies?'

4.2 Theorie en praktijk: veiligheid, instituties en economie

Een vergelijking tussen de Nederlandse inzet in Bosnië en Afghanistan geeft alvorens er dieper wordt ingegaan op de verwezenlijking van staatsopbouw al een opmerkelijke constatering. In Bosnië was er met de akkoorden Dayton een vrede ondertekend. Hoewel deze vrede was onderhandeld en dientengevolge niet optimaal beantwoordde aan de eisen en voorkeuren van de verschillende etnische groeperingen, betekende het wel dat de wapens werden neergelegd. De missies van de internationale gemeenschap die volgde op de vrede betekende dat er een nieuwe fase intrad in Bosnië waarin staatsopbouw kon mogelijk worden gemaakt. Met andere woorden, er was in Bosnië sprake van 'post-conflict reconstruction'.

In Afghanistan gold een geheel andere situatie. De machtshebbers, de Taliban, werden verdreven en vervolgens werd er een plan opgesteld om een nieuwe statelijke structuur te creëren, veiligheid te brengen en economische voorspoed te genereren. Daartoe werd samengewerkt met machtshebbers van voor de Taliban en lokale krijgsheren. In Afghanistan werd dus getracht om staatsopbouw mogelijk te maken terwijl er helemaal geen sprake was van vrede. De Taliban waren weliswaar goeddeels verdreven, maar als zou blijken was dit tijdelijk. Zowel ISAF als OEF ging in de periode 2001-2005 voortdurend nog de strijd aan met de Taliban.

De omstandigheden waarbinnen staatsopbouw plaatsvond in Bosnië en Afghanistan vormt dus een essentieel verschil. In Bosnië was er sprake van opbouw *na* een conflict, terwijl in Afghanistan opbouw *tijdens* een conflict plaatsvond. Er kan dan ook meteen een link worden gelegd met de het aspect van veiligheid en het geweldsmonopolie. Etzioni schreef dat

‘security is a prerequisite for successful democratization’⁴⁷³ en Zisk Marten was van mening dat interventies moesten zijn gericht op ‘the limited goal of establishing security’⁴⁷⁴. In feite bevelen zij dus aan dat er een geweldsmonopolie bij de staat moet worden gevestigd. Deze aanbevelingen liggen duidelijk in het verlengde van de verklaringen van Charles Tilly over staatsvorming in Europa. Uit de these van Tilly is namelijk gebleken dat heersers die de geweldsmiddelen in eigen handen wisten te concentreren, en vervolgens door middel van kapitaal en dwang verder konden uitbreiden, het meest succesvol waren.⁴⁷⁵

Volgens Etzioni is het bij het brengen van veiligheid goed mogelijk om met oude machtsbases samen te werken, indien nodig.⁴⁷⁶ Dit is precies de strategie die Nederland en de rest van de internationale gemeenschap heeft gevolgd in Afghanistan: ‘het blijft van belang de regionale krijgsheren te incorporeren in de bestaande machtsstructuren, teneinde te voorkomen dat zij samen met ontevreden en oppositionele groeperingen waaronder Al-Qa’ida en Taliban een bedreiging gaan vormen voor de Afghaanse overgangsregering en de internationale gemeenschap in Afghanistan’.⁴⁷⁷

Het was in Afghanistan juist deze strategie die de internationale gemeenschap duur zou komen te staan, zoals ook Zisk Marten uiteenzet: ‘success has been limited because powerful factions in the country have not been willing to work with the new government’.⁴⁷⁸ De aanbevelingen van Etzioni over samenwerken met oude machtsbases lijken de toets van de empirie dan ook niet te doorstaan. In plaats van proberen samen te werken met deze regionale krijgsheren, had de strategie beter gericht kunnen zijn op ze buiten spel te zetten. Voor dat doel had de inzet, onder andere van de Nederlandse regering, wel een stuk hoger moeten zijn. In de eerste jaren werd namelijk slechts gepoogd de hoofdstad Kabul veilig te maken en tegelijkertijd nieuwe Afghaanse veiligheidstructuren op te bouwen. De nieuwe Afghaanse regering werd verantwoordelijk gehouden voor de veiligheid in de rest van het land. Deze nieuwe regering ontbrak het echter aan geld, materieel, wapens en manschappen om een statelijk geweldsmonopolie af te dwingen.

Met andere woorden, de aanpak van de internationale gemeenschap in Afghanistan, inclusief Nederland, was veel te bescheiden. Ook Zisk Marten oordeelt dat er veel meer militairen nodig waren, verspreid over heel Afghanistan, met een ruimer mandaat teneinde veiligheid te brengen uit naam van de nieuwe Afghaanse overheid: ‘an internationally mandated presence would have provided a visible reminder to the population as a whole that the international community did not support recalcitrant warlords’.⁴⁷⁹

Daarbij moeten echter wel een kanttekening worden geplaatst. Afghanistan verkeerde sinds eind jaren ’70 van de vorige eeuw in een onophoudelijke staat van oorlog. Enige notie van geweldsmonopolie bij de staat was in Afghanistan dan ook al ruim twintig jaar afwezig. Zoals Tailor en Botea uiteenzetten, had deze onafgebroken oorlog de Afghaanse staat nagenoeg compleet verwoest.⁴⁸⁰ In dit licht is het waarschijnlijk al te opportuun om de internationale gemeenschap geheel verantwoordelijk te houden voor het ontbreken van een statelijk geweldsmonopolie in Afghanistan in de periode 2001-2005.

In Bosnië was de inzet zowel van Nederland als de rest van de internationale gemeenschap een stuk hoger. Door twee redenen werd echter ook in Bosnië geen statelijk geweldsmonopolie afgedwongen. Ten eerste, doordat de internationale gemeenschap sinds 1995 onafgebroken militair aanwezig is geweest om de veiligheid van de Bosnische burger te

⁴⁷³ Etzioni, ‘Security First’, 12.

⁴⁷⁴ Zisk Marten, *Enforcing the Peace*, 157.

⁴⁷⁵ Tilly, *Coercion, Capital, and European States*.

⁴⁷⁶ Etzioni, ‘Security First’, 14.

⁴⁷⁷ TK, 27 925, nr. 83, 2

⁴⁷⁸ Zisk Marten, *Enforcing the Peace*, 160.

⁴⁷⁹ Ibidem, 160-161.

⁴⁸⁰ Tailor en Botea, ‘Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World’, 48-49.

garanderen. Ten tweede, doordat niet de Bosnische staat zelf, maar de Moslim-Kroatische federatie en Bosnisch-Servische republiek in deze staat een leger kregen. Op die manier werd het geweldsmonopolie dus verdeeld tussen de twee deelgebieden in Bosnië. Door vereende inspanningen van de internationale gemeenschap konden de aparte legers in 2005 uiteindelijk toch worden verenigd. Maar met de ook heden ten dage aanwezige internationale militairen blijft het statelijk geweldsmonopolie in Bosnië nog altijd uit. Toch is de onafgebroken internationale presentie wel te verdedigen. Zo stelde de Britse onderzoeker Dan Smith: 'Five years after the Dayton Agreement to end the war in Bosnia-Herzegovina, most observers continue to see a high risk that the war will resume if the international armed peacekeeping force were to withdraw'.⁴⁸¹

Daarbij kan tevens worden opgemerkt dat in Bosnië de veiligheidssituatie voortdurend precair bleef. Zoals de Nederlandse regering meerdere malen moest erkennen vertoonden de veiligheidsinstanties in Bosnië een paramilitair karakter en werden ze getekend door corruptie en etnische scheidslijnen.⁴⁸² Ashdown schreef daarover: 'the police are not by themselves the rule of law (...) the police only enforce the law'.⁴⁸³ Met andere woorden, de gebrekkige staat van de politie was vooral een gevolg van het ontbreken van een rechtsstaat in Bosnië. Pas in 2002 met het aantreden van Paddy Ashdown als Hoge Vertegenwoordiger werd verbetering van de rechtsstaat prioriteit. De Spaanse politicologe Gemma Colantes Celador merkte echter op dat vooral de etnische verdeeldheid leidde tot een gebrek aan legitimiteit van de politie.⁴⁸⁴ Een gebrek aan legitimiteit op dergelijke gronden wordt ook niet door betere wetten en betere rechters opgelost.

Desalniettemin werden op het terrein van veiligheid in Bosnië veel betere resultaten geboekt dan in Afghanistan. Dit kan voornamelijk worden verklaard door de grotere inzet van Nederland en de internationale gemeenschap in Bosnië, zoals ook al bleek uit de studie van Johnson en Mason.⁴⁸⁵ De eenjarige IFOR-missie was bijna 60.000 man sterk. De daaropvolgende SFOR-missie begon aanvankelijk met 32.000 militairen en werd geleidelijk aan afgebouwd, tot er bij beëindiging van de missie in december 2004 nog 7.000 militairen actief waren. Bovendien moet in aanmerking worden genomen dat de bij de missies in Bosnië als gevolg van de langere inspanning de effectiviteit beter kan worden gemeten.

Ten aanzien van de Nederlandse inzet in Bosnië en Afghanistan teneinde veiligheid te brengen, kan nog een belangrijk punt worden aangestipt over het gebruik van geweld, namelijk het nut van geweld. In het boek 'Utility of Force' van voormalig Brits NAVO-generaal Rupert Smith wordt er op gewezen dat de inzet van geweld door de internationale gemeenschap vaak een helder omschreven doel mist en dus geen nut heeft.⁴⁸⁶ Volgens Smith is het van belang dat de inzet van geweld aansluit bij het politieke doel van een missie. Op basis daarvan stelt hij over Afghanistan: 'the invasion (...) intended to deter and destroy, ultimately became an operation of strategic containment at best'.⁴⁸⁷

Het politiek doel van de Nederlandse regering in Afghanistan laat zich het beste raden uit het volgende citaat: 'de doelstelling van een brede, representatieve en stabiele regering en politieke structuur in Afghanistan'.⁴⁸⁸ Daartoe werd onder andere deelgenomen aan de ISAF-

⁴⁸¹ Dan Smith, 'Trends and Causes of Armed Conflicts', in: Martina Fischer, Hans J. Gießmann en Beatrix Schmelzl ed., *Berghof Handbook for Conflict Transformation* (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management; Berlijn 2004) p. 1-14, aldaar 4.

⁴⁸² TK, 22 181, nr. 190, 7; TK, 22 181, nr. 309, 8-9; TK, 22 181, nr. 321, 6; TK, 29 521, nr. 4, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR 2003*, 6.

⁴⁸³ Ashdown, *Sword and Ploughshares*, 77.

⁴⁸⁴ Colantes Celador, 'Police Reform: Peacebuilding through "Democratic Policing"?' , 66-67.

⁴⁸⁵ Johnson en Mason, 'Understanding the Taliban and Insurgency in Afghanistan', 85.

⁴⁸⁶ Smith, *Utility of Force*, 18-21.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, 325.

⁴⁸⁸ TK, 27 925, nr. 35, 7.

missie die er zorg zou voor dragen ‘de Afghaanse interim-regering te assisteren in het scheppen en handhaven van de veiligheid in Kaboel en omstreken’.⁴⁸⁹ Zoals ook Smith aangaf en later zou blijken, was deze beperkte militaire inzet lang niet voldoende om het politieke doel te verwezenlijken.

Ten aanzien van Bosnië stelde de Nederlandse regering, achteraf, dat er een ‘end state’ werd beoogd. Er is reeds geconcludeerd dat een omschrijving van de invulling deze ‘end state’ achterwege bleef. Het politieke doel kan hier dan het beste worden afgeleid uit de akkoorden van Dayton, waarin werd gesteld: ‘Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections’.⁴⁹⁰ Om dit doel te bereiken nam Nederland onder andere deel aan IFOR, SFOR en UNTIPF. Hoewel de Nederlandse inzet in Bosnië groter en langduriger was dan in Afghanistan, kan ook in dit geval worden geconcludeerd dat middels deelname aan de missies het doel van staatsvorming (nog) niet werd verwezenlijkt.

Een van de drie scholen in het staatsvormingdebat die Hendrik Spruyt identificeerde, was de institutionele school.⁴⁹¹ Een belangrijk voorbeeld in deze school was de theorie van Stein Rokkan. Rokkan toonde aan hoe in achtereenvolgende fases een centrum de periferieën binnendrong en hoe uit dit proces staten ontstonden.⁴⁹² In hoofdstuk twee is tevens gebleken dat Michael Mann in zijn definitie van de staat veel nadruk legde op deze instituties. Hij verklaarde de geschiedenis van staatsvorming in Europa, met name vanaf eind 18^e eeuw, dan ook mede aan de hand van institutionalisering.⁴⁹³ Voortbouwend op de institutionele theorie over staatsvorming kwam Roland Paris met zijn thesis *Institutionalization before Liberalization*. Deze these komt er kortweg op neer dat er eerst instituties moeten worden opgebouwd alvorens er politieke en economische liberalisering plaatsvindt.⁴⁹⁴

De aanbevelingen van Paris werden in Bosnië in ieder geval niet opgevolgd.⁴⁹⁵ In Bosnië werd tegelijkertijd met de ondertekening van de akkoorden van Dayton een nieuwe statelijke structuur opgetekend. In deze akkoorden werd de macht vooral toegekend aan de Republiek Srpska en de Moslim-Kroatische Federatie, in plaats van een nationale staat te creëren. Met Dayton deden tevens politieke en economische vrijheden hun intrede in Bosnië. Zo ging er veel aandacht uit naar de totstandkoming van een kapitalistische markt en vonden er al in september 1996 verkiezingen plaats. De vroege verkiezingen zetten de etnische tegenstellingen weer op scherp. Paris merkt dan over Bosnië ook op: ‘if the operation had started with the goal of reconstructing the country’s political and economic institutions (...) the task of building a functioning Bosnian state might be further along than it is today’.⁴⁹⁶

Dit neemt niet weg dat de Nederlandse regering met een onafgebroken bijdrage trachtte een ‘end state’ te bewerkstelligen in Bosnië, onder andere door ‘nation-building’ en het brengen van een ‘secure environment’.⁴⁹⁷ Een kanttekening daarbij is dat de inhoud van deze begrippen, dus wat concreet werd beoogd, nergens werd verduidelijkt. Tevens is het opvallend dat de VS weinig op hadden met het doel van ‘nation-building’.⁴⁹⁸ Ook belangrijk

⁴⁸⁹ TK, 27 925, nr. 35, 10.

⁴⁹⁰ UNGA, A/50/790-S/1995/999, *GAFP Annex 4*, 60.

⁴⁹¹ Spruyt, ‘The Origins, Development, and Possible Decline of the Modern State’, 138-140.

⁴⁹² Peter Flora e.a. ed., *The Theory of Stein Rokkan*.

⁴⁹³ Mann, *Rise of classes and nation-states*.

⁴⁹⁴ Paris, *At War’s End*, 187.

⁴⁹⁵ Dit is ook niet verwonderlijk, als men bedenkt dat de inzet in Bosnië reeds eind 1995 van start ging en Paris zijn boek pas in 2004 is uitgegeven.

⁴⁹⁶ Paris, *At War’s End*, 208.

⁴⁹⁷ TK, 22 181, nr. 336, *Westelijke Balkan: de Nederlandse rol in een veranderend landschap*, 11; TK, 29 521, nr. 15, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR/EUFOR 2004*, 5.

⁴⁹⁸ Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power*, 248; Zisk Marten, *Enforcing the Peace*, 104.

is dat de Nederlandse inzet in Bosnië zich richtte op zaken die niet zozeer bijdroegen aan de totstandkoming van politieke instituties, zoals mensenrechten en vluchtelingenproblematiek.

Daar kan tegenover worden gesteld dat machthebbers in Bosnië in de Servische en Kroatische entiteit op vrijwel geen enkele wijze waren bereid tot samenwerken.⁴⁹⁹ Desalniettemin wordt het disfunctioneren van de Bosnische veelal op conto van de internationale gemeenschap geschreven. Daarbij wordt de oorzaak zowel gezocht bij de akkoorden van Dayton en de daaruit voortvloeiende statelijke structuur als bij de inzet van de internationale gemeenschap.⁵⁰⁰ Zelfs de Nederlandse regering stelde eind 2004 dat de akkoorden van Dayton de hervormingsprocessen bemoeilijkten.⁵⁰¹ De Britse politicoloog David Chandler merkte op: ‘While the international administration has been able to institute a large number of administrative and policy reforms to meet the externally-decided needs of “good governance”, it has been unable to establish Bosnian institutions of government.’⁵⁰²

De Britse politicoloog Sumantra Bose stelde daar tegenover: ‘Bosnian society would have been worse off without the international community in its midst.’⁵⁰³ Volgens Bose zijn de belangrijkste stappen in Bosnië richting een betere toekomst vooral gezet dankzij de internationale gemeenschap. Daarbij stelt hij tevens dat de akkoorden van Dayton niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de vele problemen in Bosnië:

the dire condition of the economy and mass unemployment; the emigration of highly educated and qualified citizens that began in 1992 and continued after the war; the extremely poor quality of post-secondary education that, coupled with poor job prospects encourages immigration by bright young people who want to make something of their life; and the extremely low calibre of the political class, which is ineffective more because of incompetence than inter-ethnic wrangling. Bosnia is so fragile because of these factors, not because of some original sin visited on it in Dayton, Ohio in November 1995.⁵⁰⁴

De manier waarop de militaire interventie van Nederland en de rest van de internationale gemeenschap plaatsvond in Afghanistan, lijkt de theorie van Paris te volgen. In Afghanistan werd namelijk na het verdrijven van de Taliban tijdens de bijeenkomst in Bonn een statelijke structuur opgetekend die het land weer bestuurbaar zou moeten maken. Er werd een interim-regering aangesteld met president Karzai aan het hoofd en een kabinet, de uitvoerende macht. Er werd een constitutie opgetekend, de politie werd opgebouwd en er werd een rechterlijke macht geïnstalleerd, het Hooggerechtshof. Al snel zou blijken dat tijdens de totstandkoming van de Afghaanse constitutie er echter niet werd gekozen voor de principes van de democratie, maar voor de *sharia* van de Islam. Dit had ook zijn uitwerking op de manier waarop het Hooggerechtshof zijn rechterlijke macht uitoefende.

In januari 2004 kon in navolging op de constitutie de Islamitische Republiek Afghanistan worden uitgeroepen. Pas in oktober 2004 volgden de eerste presidentsverkiezingen en bijna een jaar later de eerste parlementsverkiezingen. Met deze laatste verkiezingen werd ook de wetgevende macht volledig vormgegeven. Naar manier waarop Westerse staten zijn geïnstitutionaliseerd, werd de *Trias politica* in Afghanistan in

⁴⁹⁹ Paris, *At War's End*, 97-107; Hill Hawk, *Constructing the Stable State*, 72.

⁵⁰⁰ Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power*, 246-247; Zisk Marten, *Enforcing the Peace*, 46; Ramet, *The Three Yugoslavias*, 475; Jaïr van der Lijn, ‘Joegoslavisch separatisme: grenzen aan versnippering of eindelijk nieuwe grenzen?’, 401; Gerrits, *Democratie door interventie*, 135-137.

⁵⁰¹ TK, 29 521, nr. 15, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR/EUFOR 2004*, 5.

⁵⁰² David Chandler, ‘Introduction: Peace without Politics?’, in: Idem, *Peace without Politics*, p. 1-15, aldaar 13.

⁵⁰³ Sumantra Bose, ‘The Bosnian State a Decade after Dayton’, in: David Chandler ed., *Peace without Politics*, p. 16-29, aldaar 17.

⁵⁰⁴ Bose, ‘The Bosnian State a Decade after Dayton’, 23-24.

krap vier jaar tijd ingevoerd. Desondanks kan er allerm minst worden geconcludeerd dat Afghanistan eind 2005 een functionerende staat was. Hier lijkt de theorie van Paris dan ook de toets der praktijk niet te doorstaan.

Maar voor het disfunctioneren van de staat Afghanistan kunnen ook andere argumenten worden aangevoerd. Ten eerste, ging bij de Nederlandse regering veel aandacht uit naar het tevreden houden van oude machtsbases en verschillende etnische bevolkingsgroepen. Het creëren van de benodigde instituties leidde op die manier vooral tot een institutionalisering van de etnische verdeeldheid. Ten tweede, kan worden aangevoerd dat de keuze voor *light footprint* en de nadruk op *Afghan ownership* niet de beste strategieën waren. In Afghanistan hadden de voorgaande oorlogen er toe geleid dat enige capaciteit, zowel in termen van kennis als materieel, voor een effectieve staat zo goed als afwezig waren. Of zoals Van der Lijn het stelt: 'After all, if the countries where operations are stationed were capable of ownership, they would not need the international presence.'⁵⁰⁵ Met het oog op het gebrek aan kennis op het ministerie van Buitenlandse Zaken, kan worden geconcludeerd dat de steun voor *light footprint* en *Afghan ownership* veel te voorbarig was. Als laatste, en belangrijkste punt, kan het gemis van een statelijk geweldsmonopolie worden genoemd. Daardoor kwam de macht van de Afghaanse regering nauwelijks verder dan Kabul. In dit opzicht kan de conclusie worden getrokken dat institutionalisering zonder veiligheid niet werkt. Deze constatering onderbouwt de these van veiligheid eerst.

In hoofdstuk twee is gebleken dat Westerse staten mede zijn ontstaan als gevolg van de ontwikkeling van het industrieel kapitalisme. Deze theorie is wederom terug te vinden bij Michael Mann, hetzij in genuanceerdere vorm.⁵⁰⁶ Zakaria ging zelfs zo ver door te stellen dat de individuele vrijheid in het Westen vooral tot ontplooiing kwam als gevolg van het kapitalisme.⁵⁰⁷ In navolging van deze analyse kwam de theorie tot stand waarin economische voorspoed centraal werd gesteld voor het doel van staatsvorming. Zo stelden onder ander Collier en Woodward dat economische hervormingen en vooruitgang, ten eerste, de kans op hernieuwd conflict zouden verminderen en, ten tweede, zouden bijdragen aan een duurzame vrede.⁵⁰⁸

In de akkoorden van Dayton werd reeds vastgelegd dat in Bosnië zou worden getracht een kapitalistische markteconomie tot stand te brengen. De Nederlandse inzet ten behoeve van economisch herstel en wederopbouw was gefragmenteerd. Zo werd er humanitaire hulp verleend en aan talloze projecten geld uitgegeven via allerlei verschillende kanalen. De vluchtelingenproblematiek nam daarbij een centrale plek in.⁵⁰⁹ Toch moest de regering aan het einde van de SFOR-missie concluderen dat er nog veel werk te verzetten was met het oog op de kapitalistische markteconomie. Deze bevinding over de markteconomie werd onderschreven in een rapport van de Wereldbank uit 2005, hoewel men daar wel positief oordeelde over de mate van herstel. In het rapport werd tevens gevreesd voor de toekomstige houdbaarheid van het economisch programma in Bosnië.⁵¹⁰

De problemen met het bewerkstelligen van een markteconomie in Bosnië werden voornamelijk veroorzaakt door belastingontduiking en corruptie.⁵¹¹ Deze conclusie

⁵⁰⁵ Jaïr van der Lijn, 'If Only There Were a Blueprint! Factors for Success and Failure of UN Peace-Building Operations', *Journal of International Peacekeeping* 13 (2009) p. 45-71, aldaar 56.

⁵⁰⁶ Mann, *A history of power from the beginning to AD 1760*, 450-495, 512; Mann, *Rise of classes and nation-states*, 1-2, 250-251.

⁵⁰⁷ Zakaria, *The Future of Freedom*, 29-58.

⁵⁰⁸ Paul Collier e.a., *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*; Paul Collier e.a., 'Post-conflict Risks'; Woodward, 'Economic Priorities for Peace Implementation'.

⁵⁰⁹ TK, 22 181, nr. 176; TK, 22 181, nr. 195; TK, 22 181, nr. 309; TK, 22 181, nr. 333; TK, 29 521, nr. 15, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR/EUFOR 2004*.

⁵¹⁰ O'Brien en Effron ed., *Bosnia and Herzegovina--Post-Conflict Reconstruction*, xi-xvi.

⁵¹¹ *Ibidem*, xiii.

onderbouwt de stelling van Paddy Ashdown dat verwezenlijking van een degelijke rechtsstaat onontbeerlijk is in landen waar wordt geïntervenieerd. Hoewel Ashdown deze uitspraak vooral deed in relatie tot veiligheid, blijkt een dergelijke rechtsstaat ook noodzakelijk voor economische vooruitgang. Dit bleek trouwens ook al met de transities naar markteconomieën in Rusland en Oost-Europa.⁵¹² Deze uitkomst is bovendien een onderbouwing van de these van Roland Paris: ‘comprehensive economic liberalization should be delayed while the governmental and legal frameworks needed to regulate a market economy are being established’.⁵¹³

De inspanningen van de internationale gemeenschap in Afghanistan in de periode 2001-2005 waren vooral gericht op herstel en (weder)opbouw. De Nederlandse inzet bestond daarbij uit humanitaire hulp, reconstructie en het realiseren van een fonds ter coördinatie van de verschillende hulp gelden. Ook hier was de balans eind 2005 echter twijfelachtig, aangezien de regering moest stellen dat de algehele economische situatie nauwelijks verbeterde.⁵¹⁴ Zelfs de coördinatie van hulp gelden schoot tekort, zo concludeerde de NAVO in april 2008.⁵¹⁵

De belangrijkste reden voor de trage wederopbouw in Afghanistan was het gebrek aan veiligheid. Dit werd door verschillende rapporteurs bevestigd.⁵¹⁶ Deze bevinding onderbouwt de these van veiligheid eerst. Het blijkt namelijk dat economisch herstel nauwelijks kan plaatsvinden als er geen veiligheid is. De Nederlandse regering is nu ook tot dit besef gekomen, aldus de huidige minister van Defensie Eimert van Middelkoop:

Veiligheid is een noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling. Economische groei is pas mogelijk als de mens zich kan toelagen op productie en ruil. Dat vereist een veilige omgeving, waarin de opbrengst van economische activiteiten niet op ieder moment verloren kan gaan door roof of plunder. Voor het creëren van zo’n veilige omgeving is staatsvorming onontbeerlijk: de overheid moet er immers voor zorgen dat de burger onbedreigd kan overleven. Staatsvorming is dientengevolge via het verschaffen van veiligheid een voorwaarde voor ontwikkeling.⁵¹⁷

De papaverteelt in Afghanistan staat in nauw verband met de onveilige situatie daar. De Nederlandse regering besloot niet de strijd aan te gaan met de papaverteelt, aangezien dit kon leiden tot minder acceptatie van de bevolking voor ISAF.⁵¹⁸ Dit bevreedt nog meer, wanneer in achtning wordt genomen dat in een rapport van de VN uit 2003 reeds werd gesteld: ‘unless the drug problem is solved, there will be no sustainable development for Afghanistan’.⁵¹⁹ Het toestaan van de papaverteelt leidde er bovendien toe dat de situatie alleen maar onveilig werd. Het waren namelijk niet de arme boeren die opium verbouwden, maar de Taliban, krijgsheren en criminele organisaties. Zij werden op die manier van veel

⁵¹² Godoy en Stiglitz, ‘Growth, initial conditions, law and speed of privatization in transition countries: 11 years later’; Stiglitz, *Eerlijke globalisering*.

⁵¹³ Roland Paris, *At War’s End*, 204.

⁵¹⁴ TK, 27 925, nr. 84, 5; TK, 27 925, nr. 109, 7; TK, 27 925, nr. 155, 4; TK, 27 925, nr. 188, 1; TK, 27 925, nr. 205, *Bijlage: Overzicht van Europese bijdragen aan Afghanistan*, 1.

⁵¹⁵ Hugh Bayley, *Economic Reconstruction in Afghanistan: Developmental and Security Implications*, 161 ESC 08 E -rev 1, NATO Parliamentary Assembly (november 2008) p. 1, 5, 10.

⁵¹⁶ Waldman, *Aid Effectiveness in Afghanistan*; Bayley, *Economic Reconstruction in Afghanistan*.

⁵¹⁷ E. van Middelkoop, ‘Vredesoperaties en hervorming van de veiligheidssector’, *Internationale Spectator* 62 (2008) p. 575-579, aldaar 575-576.

⁵¹⁸ TK, 27 925, nr. 133, 14.

⁵¹⁹ Sandeep Chawla e.a. ed., *The Opium economy in Afghanistan. An International Problem*, United Nations Office on Drugs and Crime (New York 2003) p. 210.

inkomsten voorzien.⁵²⁰ De Nederlandse regering achtte bescherming van de eigen troepen echter belangrijker. Deze angstvallige opstelling is een veelgeuite kritiek op hedendaagse vredestroepen. Steeds vaker blijkt namelijk dat regeringsleiders die politiek verantwoordelijk zijn, koste wat kost de slachtoffers aan eigen zijde willen beperken.⁵²¹

Samenvattend kan worden gesteld dat in Bosnië de veiligheid weliswaar verbeterde, maar degelijke instituties en economische ontwikkeling uitbleven. In Afghanistan daarentegen werd juist hoog ingezet op deze instituties, die naar Westers voorbeeld werden gecreëerd. Deze instituties functioneerden echter nauwelijks, voornamelijk door het gebrek aan veiligheid. Bovendien leidde de onveiligheid er toe dat economische ontwikkeling maar moeilijk tot stand kwam. Deze weerbarstige praktijk kan al snel als argument worden gebruikt voor de keuze van non-interventie. In de volgende paragraaf zal dieper worden ingegaan op het argument van non-interventie in relatie tot Bosnië en Afghanistan.

4.3 Theorie en praktijk: non-interventie?

Met zijn 'Give war a chance' stelde Luttwak, in lijn met de these van Tilly, dat ongestoord oorlogsvoering de beste resultaten zou opleveren.⁵²² Dit argument kwam ook terug bij Jeremy Weinstein en Mohammed Ayoob.⁵²³ Taylor en Botea toonden echter aan dat deze these niet opging voor Afghanistan. Volgens de twee onderzoekers waren de Afghanen te afhankelijk van buitenlandse steun, waren zij geen eenduidige etnische groep en misten zij een revolutionaire ideologie. Daarom slaagde 'coercion' en 'capital' er in Afghanistan niet in staatsvorming mogelijk te maken.⁵²⁴ Tilly schreef zelf al in 1990 dat zijn these niet opging voor de Derde Wereld. Eeuwenlange uitbuiting door Westerse staten had er namelijk voor gezorgd dat kapitaal zo goed als afwezig was in deze staten. Enkel 'coercion' was geen vruchtbaar pad voor staatsvorming.⁵²⁵

In Afghanistan was er sprake van een schrijnende humanitaire situatie. Deze situatie was echter al geruime tijd aan de gang. In combinatie met de afwezigheid van enig beleid voor Afghanistan bij de Nederlandse overheid, maakt het onwaarschijnlijk dat deze schrijnende situatie een belangrijke reden was voor besluit tot deelname. Met de aanslagen van 11 september 2001 werd er een link gelegd tussen interne (binnenlandse) veiligheid en externe (internationale) veiligheid. De aanslagen die werden gepleegd door terroristen, leerde de regering dat het voor de binnenlandse veiligheid van belang is de buitenlandse veiligheid zeker te stellen. Het lijkt er dan ook op dat deze overweging een van de belangrijkste redenen was voor deelname aan de ISAF-missie.

In Bosnië bleven de verschillende etnische groepen na de vrede elkaar naar het leven staan. Op geen enkele manier waren zij bereid tot samenwerken of wilden zij medewerking verlenen aan de totstandkoming van een nationale Bosnische staat. Luttwak merkt dan ook op:

The Dayton accords (...) have condemned Bosnia to remain divided into three rival armed camps, with combat suspended momentarily but a state of hostility prolonged indefinitely. Since no side is threatened by defeat and loss, none has a sufficient incentive to negotiate a lasting settlement; because no path to peace is

⁵²⁰ Bayley, *Economic Reconstruction in Afghanistan*, 15; United Nations Office on Drugs and Crime, *Discussion Paper: Is poverty driving the Afghan opium boom?* (New York, maart 2008) p. 9-10.

⁵²¹ Zisk Marten, 'Enforcing the Peace', 101, 108; Smith, *Utility of Force*, 19, 294-299; Luttwak, 'Give War A Chance', 39.

⁵²² Luttwak, 'Give War A Chance', 36-44.

⁵²³ Weinstein, *Autonomous Recovery*; Ayoob, 'Humanitarian Intervention and International Society'.

⁵²⁴ Taylor en Botea, 'Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World', 48-49.

⁵²⁵ Tilly, *Coercion, Capital, and European States*, 182, 211, 220-223.

even visible, the dominant priority is to prepare for future war rather than to reconstruct devastated economies and ravaged societies.⁵²⁶

Toch is militaire interventie van de internationale gemeenschap in Bosnië verdedigbaar door een beroep op ethiek en moraal. De etnische zuiveringen, massamoorden en vluchtelingenstromen in voormalig Joegoslavië rechtvaardigen tot op zekere hoogte het ingrijpen van de internationale gemeenschap. Als reactie op de berichtgeving over voormalig Joegoslavië in 1992, werd vanuit verscheidene hoeken aangedrongen op ingrijpen. In Nederland spraken vooraanstaande wetenschappers als J.J.C. Voorhoeve en M. van den Doel, columnisten als H.J.A. Hofland en de redactie van de NRC hun voorkeur tot interveniëren uit.⁵²⁷ De deplorabele staat van Bosnië toen er eenmaal vrede werd bereikt kan vervolgens als legitimatie dienen voor de continuering van de betrokkenheid. Kritiek op de *manier* waarop Nederland en de rest van de internationale gemeenschap vervolgens te werk ging, is op veel punten terecht. Maar unilaterale terugtrekking van alle troepen na ondertekening van de vrede zou waarschijnlijk ook weinig vruchten hebben afgeworpen.

Weinstein legde er tevens nadruk op dat in het geval van ingrijpen er in ieder geval stelling moest worden gekozen voor een van de partijen.⁵²⁸ In Bosnië werd met de luchtaanvallen van 1995 op Servische doelen in ieder geval kant gekozen tegen de Serven. In Afghanistan werd duidelijk gestreden tegen de zittende machtshebbers, de Taliban. Toch blijft de vraag of Nederland en de rest van de internationale gemeenschap niet andere instrumenten hadden kunnen hanteren.

In plaats van militaire interventie had de internationale gemeenschap er ook voor kunnen kiezen economische sancties op te leggen. Gezien de aanleiding voor de interventie in Afghanistan en de daaropvolgende tumultueuze ontwikkelingen lijken sancties in dit geval echter niet op te gaan. Afghanistan was in 1999 weliswaar een sanctie opgelegd, maar het doel daarvan was terroristen uitgeleverd te krijgen.⁵²⁹ In Bosnië werden na het uitbreken van de oorlog tweemaal economische sancties opgelegd aan de Joegoslavische Republiek van Milosevic en eenmaal aan de Bosnische Serven.⁵³⁰ Ook hier zijn de meningen zijn verdeeld over de vraag of deze sancties enige invloed hadden.⁵³¹ Economische sancties krijgen dan ook veel kritiek van wetenschappers. Volgens velen doen zij meer kwaad dan goed, aangezien zij vooral de burgerbevolking treffen en niet het regime.⁵³²

Sancties zijn bovendien in geen enkel opzicht een alternatief voor het doel van staatsvorming bij militaire interventies. Kritiek op de manier waarop IFOR, SFOR en ISAF werden vormgegeven en die zich richt op de wijze waarop er getracht werd staatsvorming te bewerkstelligen, is in dit opzicht veel interessanter. Om de criticus David Chandler nog eens aan het woord te laten:

The transformation of the Dayton mandates has led to the creation of a United States-run international protectorate in Bosnia. (...) Instead of strengthening the central institutions of the new state and facilitating compromise and negotiation, the international administration has removed policymaking capacity from all

⁵²⁶ Luttwak, 'Give War A Chance', 37.

⁵²⁷ Hellema en Reiding ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit*, 149-150.

⁵²⁸ Ayoob, 'State Making, State Breaking, and State Failure'.

⁵²⁹ UNSC, S/RES/1267, 15 oktober 1999.

⁵³⁰ UNSC, S/RES/757, 30 mei 1992; UNSC, S/RES/787, 16 november 1992; UNSC, S/RES/942, 23 september 1994.

⁵³¹ Chantel de Jonge Oudraat, 'UN Sanction Regimes and Violent Conflict', in: Chester A. Croker e.a. ed., *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*, p. 323-352, aldaar 329.

⁵³² Duyvesteyn, 'The Effectiveness of Intervention Instruments in Armed Conflict', 16; De Jonge Oudraat, 'UN Sanction Regimes and Violent Conflict', 323-324.

popularly accountable Bosnian institutions. This has weakened the state and entity bodies that are central to unifying society and has reinforced ethnic identification.⁵³³

Ook deze constatering bevestigt de argumenten voor zo min mogelijk bemoeienis van de internationale gemeenschap, en misschien zelfs non-interventie. Maar Bose stelde dat Bosnië zonder hulp van de internationale gemeenschap slechter zou zijn afgeweest. En Van der Lijn benadrukte dat indien staten capabel genoeg waren voor 'ownership', zij geen internationale presentie nodig hadden.

Wel kunnen nog twee andere belangrijke punten worden aangestipt die het argument van non-interventie ondersteunen. Ten eerste, is daar de rol van ideeën. Uit de pleidooien van onder andere Michael Mann en Fareed Zakaria is gebleken dat ideeën, in het bijzonder de Verlichting, een wezenlijke invloed hebben gehad op het Europese staatsvormingsproces. Het is op zijn minst opmerkelijk dat deze ideeën in geen enkel van de benaderingen hoe te interveniëren terugkomen. Want er is gebleken dat de Nederlandse regering bepaalde Westerse waarden wel hoog in het vaandel heeft staan. Zo werd zowel in Bosnië als Afghanistan getracht de mensenrechten te bevorderen. Er wordt wel eens gesteld dat deze ideeën niet verenigbaar zouden zijn met bijvoorbeeld de islam.⁵³⁴ Deze stelling is zeer betwifelbaar, zeker gezien het feit dat bijvoorbeeld Afghanistan reeds in 1964 een grondwet aannam waarin democratische principes waren verankerd.⁵³⁵ De constatering van Michael Ignatieff is in dit opzicht veel interessanter: 'however right these principles may be, the political form in which they are realised – the nationalist-building project – so often fails to deliver them'.⁵³⁶

Deze problemen met het overbrengen van Westerse waarden heeft er toe geleid dat er steeds meer op wordt gewezen de lokale context en daarin heersende normen en waarden. Deze context zou in acht moeten worden genomen bij militaire interventies.⁵³⁷ Zo stelt André Gerrits dat het bijvoorbeeld geen zin heeft om uit te gaan van een 'volledige gelijkberechting van de vrouw' in het Midden-Oosten.⁵³⁸ Hier zit een kern van waarheid in, gezien bijvoorbeeld het feit dat men in de nieuwe constitutie van Afghanistan vooral voor de *sharia* en niet voor de democratie koos. Tegelijkertijd toont de casus Afghanistan aan dat het ook anders kan. Daar is namelijk gebleken dat bevordering van de positie van de vrouw wel effect sorteert. Zo wees de Nederlandse regering erop in relatie tot de verkiezingen voor de *Meshrano Jirga* (het Afgaanse Hogerhuis): 'Opvallend is dat zes vrouwen zijn verkozen, ofschoon geen quotum voor vrouwen was gesteld'.⁵³⁹ Toch moet ook de stelling van André Gerrits niet worden vergeten: 'context [is] de allesbepalende factor: geen enkele aanpak, geen enkele strategie is algemeen toepasbaar (...) die context doet er waarschijnlijk meer toe dan de fraaie idealen van de democratiebevorderaars zelf'.⁵⁴⁰

Ten tweede, en als laatste, kan worden opgemerkt dat indien er een militaire interventie plaatsvindt, de inzet en betrokkenheid zowel hoger als beter gecoördineerd zou moeten zijn. Door verschillende auteurs is er op gewezen dat op verschillende momenten de

⁵³³ David Chandler, 'The Democracy Paradox', *Current History* 100 (2001) p. 114-119, aldaar 116-118.

⁵³⁴ Elie Kedourie, *Democracy and Arab Political Culture* (Washington Institutes for Near East Policy; Washington D.C 1992) p. 5.

⁵³⁵ Goodson, *Afghanistan's Endless War*, 52; Vogelsang, *Afghanistan*, 18.

⁵³⁶ Ignatieff, *Empire Lite*, 122.

⁵³⁷ De Zeeuw, 'Waarom democratiseringshulp vaak niet werkt', 34-38.

⁵³⁸ Gerrits, *Democratie door interventie*, 164.

⁵³⁹ TK, 27 925, nr. 193, 7.

⁵⁴⁰ Gerrits, *Democratie door interventie*, 163-164.

politieke wil danig tekortschoot.⁵⁴¹ Voorbeelden daarvan zijn de VS die in 1995 geen ‘nation-building’ wilden in Bosnië en het grote belang dat politiek verantwoordelijken hechtten aan het voorkomen van slachtoffers aan eigen zijde. Zoals Rupert Smith krachtig stelt: ‘The will to win is the paramount factor in any battle: without the political will and leadership (...) no military force can triumph.’⁵⁴²

Daarbij moet ook in achtning worden genomen dat er een duidelijk doel moet worden gesteld. Wil de inzet van geweld, en zo ook een militaire interventie, enig nut hebben, dan moet ook het daartoe gebruikte geweld nut hebben. Dit kan ook worden verbeterd als er een betere samenwerking en coördinatie plaatsvindt tussen de verschillende betrokken staten die interveniëren. Paddy Ashdown spreekt in dit verband over ‘the problem of national caveats’.⁵⁴³ Landen die troepen sturen voor een militaire interventie hebben vaak allemaal hun eigen mandaat over wat ze wel en niet kunnen doen. Ashdown illustreert dit met enkele voorbeelden: ‘In Iraq Japanese troops don’t do patrols, aren’t allowed to come to the aid of others under attack and have to rely on Dutch troops to protect their bases; the Italians do only vehicle patrols and the Thai battalions’ rulers prevent them from leaving their bases at all’.⁵⁴⁴ Daar komt bij dat ieder land zijn eigen voorkeuren heeft over wat het precies wil bereiken. Nederland legde in Bosnië bijvoorbeeld veel nadruk op mensenrechten en vluchtelingenproblematiek. Betere coördinatie en samenwerking zijn dus noodzakelijk, zoals ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken in een recent rapport concludeerde.⁵⁴⁵

Er bestaan zeer zeker goede argumenten voor non-interventie. In het geval van Bosnië bleek echter dat economische sancties niet werkten. Vanuit humanitair oogpunt was niets doen eigenlijk ook geen optie. Ten aanzien van Afghanistan ligt het iets anders. Enerzijds kan er in dit geval kan zeker getwijfeld worden aan de juistheid en de gronden voor interventie. Anderzijds rechtvaardigen de schrijnende situatie daar en de voortdurende oorlog sinds eind jaren ’70 van de vorige eeuw, tot op zekere hoogte de interventie. Waarschijnlijk was dit voor de Nederlandse regering echter geen argument, gezien het totale gebrek aan kennis over Afghanistan. Kritiek die voor non-interventie pleit komt vaak voort uit de manier waarop militaire interventies in de praktijk werken. Deze kritiek is vaak terecht. Het is namelijk gebleken dat het op veel punten, bijvoorbeeld politieke wil, coördinatie en samenwerking, beter kan en moet.

4.4 Conclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk werd de vraag gesteld: ‘In hoeverre levert een vergelijking tussen de casestudies Bosnië en Afghanistan nieuwe inzichten op voor de praktijk over staatsvorming door militaire interventies?’. In Bosnië was de inzet van de Nederlandse regering grotendeels gericht op de veiligheid. Een statelijk geweldsmonopolie blijft echter tot op de dag van vandaag uit. Tegelijkertijd vond er in Bosnië ook economische en politieke liberalisering plaats. Deze liberalisering deed meer kwaad dan goed. De these van Paris lijkt op basis van de casus Bosnië dan ook stand te houden, in tegenstelling tot aanbevelingen van Collier en anderen die vooral pleitten voor economisch herstel. In Bosnië bleek namelijk continu dat betere instituties nodig waren voor een functionerende politiek, economie en rechtsstaat.

Er had door Nederland ook kunnen worden gekozen voor non-interventie. Ondanks de ondertekening van de vrede was de Bosnië eind 1995 in een deplorabele staat. In dat opzicht

⁵⁴¹ Zisk Marten, *Enforcing the Peace*; Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power*; Gow, *Triumph of the lack of will*; Smith, *The Utility of Force*.

⁵⁴² Smith, *The Utility of Force*, 243.

⁵⁴³ Ashdown, *Swords and Ploughshares*, 162.

⁵⁴⁴ Ibidem, 163.

⁵⁴⁵ AIV, *Crisisbeheersingoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak*.

leek interventie en bemoeienis van de internationale gemeenschap dan ook gerechtvaardigd. De manier waarop dit gebeurde is echter, terecht, vaak bekritiseerd. De inspanningen van de Nederlandse overheid en de rest van de internationale gemeenschap hadden in Bosnië beter gekund en gemoeten.

In Afghanistan werd vooral ingezet op het politieke proces. Er is echter gebleken dat het gebrek aan veiligheid dit politieke proces behoorlijk in de wielen reed. Politieke instituties kunnen niet functioneren in onveiligheid. Deze constatering is een onderbouwing van de these van veiligheid eerst. Tegelijkertijd werd in Afghanistan duidelijk dat de toevoeging van Etzioni dat ten behoeve van de veiligheid samenwerken met oude machtsbases is gerechtvaardigd, de toets der praktijk niet heeft doorstaan. In Afghanistan bleek namelijk dat door het samenwerken met deze oude machtsbases zowel het politieke hervormingsproces als de vestiging van een statelijk geweldsmonopolie werd bemoeilijkt

Daar komt nog bij dat door de onveilige situatie er nauwelijks economische hervormingen en opbouw kon worden gerealiseerd. De Taliban, krijgsheren en criminele organisaties profiteerden van het onveilige klimaat door hun opiumproductie op te schroeven. Daardoor werd de situatie in Afghanistan er alsmaar slechter op, zoals zou blijken na 2005. Voor economische hervorming en opbouw is veiligheid dus een noodzakelijke voorwaarde. Wederom wordt de these van veiligheid eerst dus onderbouwd, terwijl de these van prioriteit voor economisch herstel wordt weerlegd. De Nederlandse inzet ten behoeve van deze veiligheid was veel te laag, waardoor het doel van staatsvorming werd bemoeilijkt.

Ook in het geval van Afghanistan kan de vraag worden gesteld of non-interventie een betere keuze zou zijn geweest. Het gebrek aan kennis bij de Nederlandse overheid over Afghanistan ondersteunt het argument van non-interventie. De schrijvende humanitaire situatie rechtvaardigt de interventie echter tot op zekere hoogte. Wat in ieder geval met zekerheid kan worden gesteld is dat ook in de casus Afghanistan de inspanningen van Nederland en de rest van de internationale gemeenschap beter hadden gekund en gemoeten, in het bijzonder met betrekking tot de veiligheid.

Tot slot, in zowel Bosnië als Afghanistan is gebleken dat bij militaire interventies het herstel en waarborgen van de veiligheid prioriteit verdient. Tegelijkertijd is het van noodzakelijk belang aandacht te vestigen op instituties die een effectieve politiek en economisch herstel mogelijk maken. Economische opbouw en herstel zijn weliswaar belangrijk aandachtspunten, maar kan niet het eerste doel zijn van een militaire interventie. Het heeft geen zin te investeren in instituties en economische vooruitgang zonder dat er sprake is van een veilige omgeving.

Conclusie

De Nederlandse krijgsmacht werd na de Tweede Wereldoorlog in toenemende mate ingezet voor vredesoperaties. Hoewel verdediging van het grondgebied in het kader van de Koude Oorlog lange tijd prioriteit bleef, werd reeds in 1950 deelgenomen aan een vredesmacht in Korea en in 1979 aan UNIFIL. Deelname aan vredesoperaties zou na de val van de Berlijnse Muur flink toenemen. Het optimisme over de ‘overwinning van het kapitalisme en de democratie’ droeg bij aan het optimisme waarmee veel van deze vredesoperaties van start gingen.

Al snel kreeg de internationale gemeenschap veel tegenslagen te verduren. Deze tegenslagen stelden het geloof in verbreiding van de Westerse staatsinrichting danig op de proef. Voor Nederland was met name Srebrenica in 1995 een dergelijk geval van desillusie. Desalniettemin werd er besloten om in Bosnië-Herzegovina deel te nemen aan de implementatiemacht IFOR en de stabilisatiemacht SFOR. Evenzo werd er vanaf 2002 deelgenomen aan ISAF in Afghanistan.

Aan het begin van dit onderzoek werd gesteld dat het doel van staatsvorming bij deze missies zou worden onderzocht. Dat was in de volgende hypothese weergegeven: met behulp van een militaire interventie (middel/aanpak) tracht de Nederlandse regering (actor) de werkelijkheid vorm te geven. Het wensbeeld (theorie van functionerende staat [zoals wij die zelf/in het Westen kennen]) strookt echter vaak niet met de werkelijkheid (praktijk van falende staat). Dit leidt tot een probleem, namelijk een botsing tussen theorie en praktijk. Deze botsing tussen de theorie en de praktijk werd door dit onderzoek bevestigd, zoals in hoofdstuk drie bleek en in hoofdstuk vier nader werd geanalyseerd.

In bovenstaande is ook de geschiedenis van staatsvorming onderzocht. Er werd getracht een beter begrip te krijgen van welke modellen en theorieën als uitgangspunt dienen, of zouden kunnen dienen, bij staatsvorming. In dit deel van het onderzoek werd, ten eerste, bevonden dat de eigen geschiedenis van staatsvorming een lang, moeilijk en vaak gewelddadig proces was, hetgeen nogal eens wordt vergeten wanneer staatsvorming door militaire interventies plaatsvindt. Op basis van het onderzochte historiografische debat over staatsvorming werd, ten tweede, geconcludeerd dat oorlog, economie, instituties en ideeën een rol hebben gespeeld in het Europese staatsvormingsproces. De literatuur over interventie is duidelijk afgeleid uit deze analyses van de Europese staatsvorming. Deze literatuur was grofweg te onderscheiden in vier scholen, namelijk de these van veiligheid eerst, instituties eerst, economisch herstel eerst en non-interventie. Opvallend was dat in deze scholen de rol van ideeën niet werd betrokken.

In het derde hoofdstuk werd de Nederlandse praktijk van staatsvorming door militaire interventies onderzocht. Daarbij bleek dat er een aantal uitgangspunten en richtlijnen uit de theoretische literatuur over staatsvorming door militaire interventies waren terug te vinden in het Nederlandse beleid. Zo vertoonde het beleid in Afghanistan gelijkenissen met de theorie van institutionalisering eerst van Paris. In Bosnië werd door de Nederlandse regering onder andere ingezet op de veiligheid, maar niet op de wijze waarop Etzioni en anderen dat aanbevolen. Echter, in zowel hoofdstuk drie als vier werd voornamelijk bevonden dat het de Nederlandse regering bij de militaire interventies in Bosnië en Afghanistan ontbrak aan een duidelijk beleid en dat de kwalificatie ‘al doende leert men’ was gerechtvaardigd. Dit leidt dan ook tot de vraag of de theorie over staatsvorming door militaire interventies wel enige invloed heeft gehad op het Nederlands beleid. Op basis van bovenstaande moet de conclusie worden getrokken dat de in dit onderzoek bestudeerde empirie er geen bewijs voor levert dat deze theorieën over staatsvorming door interventie daadwerkelijk invloed hebben gehad op het Nederlands beleid.

De vraag die tijdens dit onderzoek centraal stond, was: 'In hoeverre heeft Nederland met behulp van militaire interventies in de periode 1995-2005 bijgedragen aan staatsopbouw?'. Welnu, in Bosnië trachtte de Nederlandse regering met behulp van deelname aan de missies IFOR en SFOR een 'end state' te bewerkstelligen. Daarbij werd vooral ingezet op de veiligheid, vluchtelingenproblematiek en mensenrechten. Het ontbreken van fatsoenlijke instituties hebben er echter toe geleid dat ook vandaag de dag de Bosnische staat nog altijd slecht functioneert. Evenzo blijft economische ontwikkeling uit. In het laatste hoofdstuk bleek dan ook dat instituties een noodzakelijke voorwaarde zijn voor economische ontwikkeling.

Het disfunctioneren van de Bosnische staat kan, ten eerste, op rekening van het akkoord van Dayton worden geschreven. De statelijke structuur die in deze vrede werd opgetekend, creëerde van begin af aan een nauwelijks werkbare Bosnische staat. Ten tweede, moet ook op de rol van de Bosniërs zelf worden gewezen. De verschillende bevolkingsgroepen in de Moslim-Kroatische federatie en Bosnisch-Servische republiek waren op geen enkele wijze bereid tot samenwerken. Dit bemoeilijkte het proces van staatsopbouw behoorlijk. Ten derde, en als laatste, moet ook worden gesteld dat de inzet van Nederland op een aantal punten tekortschoot. De grote nadruk op de etnische verdeeldheid leidde er toe dat deze steeds verder werd geïnstitutionaliseerd, zoals eigenlijk ook was gebeurd in het akkoord van Dayton. Tevens werd er te weinig ingezet op die zaken die essentieel zijn in het proces van staatsopbouw. Weliswaar werd Bosnië een stuk veiliger, maar de opbouw van instituties die daarop zou moeten volgen bleef in gebreke.

In Afghanistan werd de Taliban grotendeels verdreven door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Vervolgens werd er hoog ingezet op het politieke proces, ook door de Nederlandse regering. In hoofdstuk vier bleek dat er eerst een veilige omgeving zou moeten worden bewerkstelligd, waarbinnen de opbouw van instituties kon plaatsvinden, waarna er economisch herstel kon geschieden. In Afghanistan was echter de omgekeerde weg gevolgd. De creatie van politieke instituties in een staat waar het gezag zich slechts tot de hoofdstad beperkte, zette dan ook weinig zoden aan de dijk. Bovendien werd ook hier continu het belang van de etnische scheidlijnen benadrukt, hetgeen ook in Afghanistan tot een institutionalisering van de etnische verdeeldheid leidde. Dat slechts op het politieke proces werd ingezet kan mede verklaard worden uit de angst om te diep betrokken te raken bij Afghanistan en het gebrek aan kennis bij de Nederlandse overheid over Afghanistan. In het geval van Afghanistan moet dan ook worden geconcludeerd dat de inzet van Nederland veel te laag was, met name op het punt van veiligheid.

Dit alles leidt tot de conclusie dat de inzet van de Nederlandse regering bij militaire interventies beter kan. Militaire interventies kunnen zeer zeker bijdragen aan het proces van staatsvorming, mits de inzet daartoe beter is. Uit een vergelijking tussen de theorie en de praktijk is gebleken dat het gehanteerde concept achtereenvolgens veiligheid, instituties en economisch herstel zou moeten zijn. Een blauwdruk voor de precieze invulling van dit concept is niet te geven. Deze invulling is namelijk voor een groot deel afhankelijk van de context waarbinnen interventie plaatsvindt; de specifieke omstandigheden van de staat of regio waar wordt geïntervenieerd. Er moet dus meer oog zijn voor deze lokale factoren. Wanneer deze theorie in acht wordt genomen bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid, kunnen betere resultaten worden geboekt in de praktijk van staatsvorming door militaire interventies.

De balans die kan worden opgemaakt over de militaire inzet van Nederland voor het doel van staatsvorming over de periode 1995-2005 is twijfelachtig. Weliswaar werd er door een onafgebroken bijdrage in Bosnië de veiligheidssituatie sterk verbeterd. Het politieke en economische wederopbouwproces bleef echter zeer moeizaam. In Afghanistan was er simpelweg veel te weinig veiligheid. Terwijl er nog een conflict woedde, werd er getracht

wederopbouw mogelijk te maken door politieke instituties te creëren. Deze inspanningen leidde bij lange na niet tot het doel van staatsopbouw. Het feit dat anno 2009 er nog steeds een conflict gaande is en dat bovendien de omvang van de militaire interventie wordt opgeschroefd, getuigt daar van.

Dit leidt tot slot tot de conclusie dat, ten eerste, meer voorzichtigheid en nauwkeurigere overweging is geboden wanneer er een beschouwing plaatsvindt bij de Nederlandse overheid over deelname aan een militaire interventie. Dit betekent, ten tweede, dat er kritischer moet worden gekeken naar welk doel men voor ogen heeft en welk(e) instrument(en) en middel(en) daarvoor zouden moeten worden gehanteerd. Zijn doel en middelen onvoldoende in overeenstemming, dan zou moeten worden afgezien van een militaire interventie. Een dergelijke opstelling kan het succes van staatsopbouw door militaire interventies vergroten.

Literatuurlijst

Afkortingen:	TK	=	Tweede Kamer der Staten-Generaal
	UNGA	=	United Nations General Assembly
	UNSC	=	United Nations Security Council

Primaire bronnen

Charter of the United Nations, oorspronkelijke uitgave 1945,
<http://www.un.org/aboutun/charter/>, laatst bezocht 2 maart 2009.

The North Atlantic Treaty, oorspronkelijke uitgave 4 april 1949,
<http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>, laatst bezocht 24 februari 2009.

Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, *Notitie: wederopbouw na gewapend conflict* (Den Haag, september 2005).

Senate of the Dutch Parliament, year of office 2004–2005, 27 925, B, 10 May 2005.

TK, vergaderjaar 1978-1979, 15 441, nr. 1, 12 januari 1979.

TK, vergaderjaar 2004–2005, 21 501-28, nr. 20, *Nederlandse bijdrage aan EU-Battlegroups*, 15 november 2004.

TK, vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 131, 23 november 1995.

TK, vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 139, 12 december 1995.

TK, vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 144, *Verslag van algemeen overleg 30 november 1995*, vastgesteld 18 januari 1996.

TK, vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 145, 16 februari 1996.

TK, vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 154, 19 april 1996.

TK, vergaderjaar 1995-1996, 22 181, nr. 162, *Verslag van algemeen overleg 24 november 1996*, vastgesteld 6 juni 1996.

TK, vergaderjaar 1996-1997, 22 181, nr. 172, 5 november 1996.

TK, vergaderjaar 1996-1997, 22 181, nr. 173, 29 november 1996.

TK, vergaderjaar 1996-1997, 22 181, nr. 176, 17 januari 1997.

TK, vergaderjaar 1996-1997, 22 181, nr. 184, 10 juni 1997.

TK, vergaderjaar 1996-1997, 22 181, nr. 190, 28 oktober 1997.

TK, vergaderjaar 1997-1998, 22 181, nr. 195, 27 januari 1998.

TK, vergaderjaar 1997-1998, 22 181, nr. 201, 13 maart 1998.

TK, vergaderjaar 1998-1999, 22 181, nr. 297, 16 september 1999.

TK, vergaderjaar 1999-2000, 22 181, nr. 304, 4 november 1999.

TK, vergaderjaar 1999-2000, 22 181, nr. 309, 10 maart 2000.

TK, vergaderjaar 1999-2000, 22 181, nr. 321, 22 september 2000.

TK, vergaderjaar 2000-2001, 22 181, nr. 332, 11 mei 2001.

TK, vergaderjaar 2000-2001, 22 181, nr. 333, 1 juni 2001.

TK, vergaderjaar 2000-2001, 22 181, nr. 336, *Westelijke Balkan: de Nederlandse rol in een veranderend landschap*, 29 juni 2001.

TK, vergaderjaar 2000-2001, 22 831, nr. 10, *Brief ministers Van Aartsen en De Grave aan Tweede Kamer*, 9 oktober 2000.

TK, vergaderjaar 2002-2003, 23 432, nr. 94, 18 maart 2003.

TK, vergaderjaar 1999-2000, 26 900, nrs. 1-2, *Defensienota 2000*, 29 november 1999.

TK, vergaderjaar 2000-2001, 27 925, nr. 1, 13 september 2001.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 5, 2 oktober 2001.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 8, 4 oktober 2001.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 11, 9 oktober 2001.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 18, 23 oktober 2001.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 24, 9 november 2001.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 28, 30 november 2001.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 30, 7 december 2001.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 35, 21 december 2001.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 33, 14 december 2001.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 41, 21 januari 2001.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 42, *Verslag van een algemeen overleg 22 december 2001*, vastgesteld 24 januari 2002.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 55, 12 april 2002.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 60, 31 mei 2002.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 61, 14 juni 2002.

TK, vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 67, 10 september 2002.

TK, vergaderjaar 2002-2003, 27 925, nr. 71, 6 november 2002.

TK, vergaderjaar 2002-2003, 27 925, nr. 83, 5 februari 2003.

TK, vergaderjaar 2002-2003, 27 925, nr. 84, 7 februari 2003.

TK, vergaderjaar 2003-2004, 27 925, nr. 109, 30 januari 2004.

TK, vergaderjaar 2003-2004, 27 925, nr. 127, 16 april 2004.

TK, vergaderjaar 2003-2004, 27 925, nr. 133, 28 juni 2004.

TK, vergaderjaar 2003-2004, 27 925, nr. 135, 12 juli 2004.

TK, vergaderjaar 2004-2005, 27 925, nr. 155, 23 december 2004.

TK, vergaderjaar 2004-2005, 27 925, nr. 160, 25 februari 2002.

TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 925, nr. 185, 30 september 2005.

TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 925, nr. 188, 27 oktober 2005.

TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 925, nr. 193, 22 december 2005.

TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 925, nr. 205, *Bijlage: Overzicht van Europese bijdragen aan Afghanistan*, 22 december 2005.

TK, vergaderjaar 2008-2009, 27 925, nr. 325, 28 oktober 2008.

TK, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 X, nr. 45, *Bijlage: Beleidskader Civiel Militaire Samenwerking*, 19 mei 2003.

TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 478, nr. 1, *Regionale Benadering Westelijke Balkan*, 11 maart 2004.

TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 521, nr. 4, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR 2003*, 14 mei 2004.

TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 521, nr. 15, *Bijlage: Periodieke evaluatie SFOR/EUFOR 2004*, 18 mei 2005.

TK, vergaderjaar 2006-2007, 29 521, nr. 40, *Bijlage: Eindevaluatie Provincial Reconstruction Team*, 22 juni 2007.

UNGA, A/RES/743, 21 maart 1992.

UNGA, A/RES/758, 8 juni 1992.

UNGA, A/50/790-S/1995/999, *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, 14 december 1995.

UNGA, A/RES/60/1, *2005 World Summit Outcome*, 24 oktober 2005.

UNSC, S/RES/757, 30 mei 1992.

UNSC, S/RES/787, 16 november 1992.

UNSC, S/RES/808, 22 februari 1993.

UNSC, S/RES/827, 25 mei 1993.

UNSC, S/RES/942, 23 september 1994.

UNSC, S/RES/1031, 15 december 1995.

UNSC, S/RES/1088, 12 december 1996.

UNSC, S/RES/1244, 10 juni 1999.

UNSC, S/RES/1267, 15 oktober 1999.

UNSC, S/RES/1378, 14 november 2001.

UNSC, S/RES/1483, 22 mei 2003.

Secundaire literatuur

Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak*, advies nr. 64 (Den Haag, maart 2009).

Ashdown, Paddy, *Swords and Ploughshares. Building Peace in the 21st Century* (Phoenix; Londen 2008).

Association Bosnia and Herzegovina 2005, *Conference Background Paper* (Sarajevo, 11 oktober 2005).

Ayoob, Mohammed, 'Humanitarian Intervention and International Society', *Global Governance* 7 (2001) p. 225-229.

'Balkenende: onderzoek besluitvorming oorlog Irak niet nodig', *NRC Handelsblad*, 5 december 2008.

Bayley, Hugh, *Economic Reconstruction in Afghanistan: Developmental and Security Implications*, 161 ESC 08 E -rev 1, NATO Parliamentary Assembly (z.p., november 2008).

Blom, J.H.C. e.a. ed., *Srebrenica. Een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area*, Deel I, Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (Boom; Amsterdam 2002).

Boutros Ghali, Boutros, *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277 - S/24111*, 17 juni 1992.

Brocades Zaalberg, Thijs W., *Soldiers and Civil Power. Supporting or Substituting Civil Authorities in Modern Peace Operations* (Amsterdam University Press; Amsterdam 2006).

Bueno de Mesquita, Bruce, 'Popes, Kings, and Endogenous Institutions: The Concordat of Worms and the Origins of Sovereignty', *International Studies Review* 2 (2000) p. 93-118.

Carroll, Patrick, *Science, Culture, and Modern State Formation* (University of California Press; Berkeley en Los Angeles 2006).

Chandler, David, 'Bosnia: The democracy paradox,' *Current History* 100 (2001) p. 114-119.

Chandler, David ed., *Peace Without Politics. Ten Years of International State-Building in Bosnia* (Routledge; New York 2006).

Chawla, Sandeep e.a. ed., *The Opium economy in Afghanistan. An International Problem*, United Nations Office on Drugs and Crime (New York 2003).

Collier, Paul e.a., *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, World Bank Policy Research Report (Oxford University Press, Oxford 2003).

Collier, Paul, Anke Hoeffler en Mans Söderbom, 'Post-conflict Risks', *Journal of Peace Research* 45 (2008) p. 461-478.

Creveld, Martin van, *The Rise and Decline of the State* (Cambridge University Press; Cambridge 1999).

Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson en Pamela All ed., *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict* (United States Institute of Peace Press; Washington 2001).

Dam, Marcel van, 'De internationale rechtswanorde', *De Volkskrant*, 2 augustus 2001.

Earle, Timothy, *How Chiefs Come to Power: The Political Economy in Prehistory* (Stanford University Press; Stanford 1997).

Etzioni, Amitai, 'Security First', *National Interest*, afl. 88 (2007) p. 11-15.

Finer, S.E., *The history of government from the earliest times. Volume III. Empires, Monarchies and the Modern State* (Oxford University Press; Oxford 1997).

Fischer, Martina, Hans J. Gießmann en Beatrix Schmelzl ed., *Berghof Handbook for Conflict Transformation* (Berghof Research Center for Constructive Conflict Management; Berlijn 2004).

Flora, Peter, Stein Kuhnle en Derek Urwin ed., *State Formation, Nation-Building, and Mass-Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan* (Oxford University Press, Oxford 1999).

Fukuyama, Francis, 'The End of History?', *The National Interest* afl. 16 (1989) p. 3-18.

Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man* (Hamilton; Londen 1992).

Gerrits, André, *Democratie door interventie. De nieuwe White Man's Burden?* (Amsterdam University Press; Amsterdam 2006).

Godoy, Sergio, en Joseph Stiglitz, 'Growth, initial conditions, law and speed of privatization in transition countries: 11 years later', *NBER Working Paper Series* 11992 (Cambridge 2006).

Goldstone, Jack A., 'Review: States Making Wars Making States Making Wars...', *Contemporary Sociology* 20 (1991) p. 176-178.

Goodson, Larry P., *Afghanistan's Endless War. State Failure, Regional Politics and the Rise of the Taliban* (University of Washington Press; Seattle en Londen 2001).

Goorha, P., 'Opening the black-box: an analysis of the Russian economy', *Communist and Post-Communist Studies* 34 (2001) p. 401-422.

Gow, James, *Triumph of the lack of will. International Diplomacy and the Yugoslav War* (Columbia University Press; New York 1997).

Graaff, Bob de, 'Nederland in de wereld van de twintigste eeuw. Steeds meer te klein voor het tafellaken?', *Internationale Spectator* 57 (2003) p. 360-366.

Hanagan, Michael en Charles Tilly ed., *Extending Citizenship, Reconfiguring States* (Lanham 1999).

Hellema, Duco, *Neutraliteit & vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen* (Het Spectrum; herziene editie, Utrecht 2001).

Hellema, Duco, 'Problematische ambities van vredesopbouw. Naar een rehabilitatie van de staat', *Internationale Spectator* 61 (2007) p. 607-611.

Hellema, Duco, en Hilde Reiding ed., *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Boom; Amsterdam 2004).

Heuvel, M.P. van den, en J. Siccama ed., *The disintegration of Yugoslavia* (Rodopi; Amsterdam 1992).

Heywood, Andrew, *Political Ideologies. An Introduction* (Palgrave Macmillan; 3e druk, New York 2003).

Hill Hawk, Kathleen, *Constructing the Stable State. Goals for Intervention and Peacebuilding* (Preager; Westport 2002).

Hobbes, Thomas, *Leviathan* (J.C.A. Gaskin ed., Oxford University Press, Oxford 1996, origineel 1651).

Hoffenaar, Jan, Jan van der Meulen en Rolf de Winter ed., *Confrontatie en Ontspanning. Maatschappij en krijgsmacht in de Koude Oorlog, 1966-1989* (SdU Uitgevers, Den Haag 2004).

Huntington, Samuel P., 'The Clash of Civilizations?', *Foreign Affairs* 72 (1993) p. 22-49.

Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Simon & Schuster; New York 1996).

Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (University of Oklahoma Press; Norman 1991).

Ignatieff, Michael, *Empire Lite. Nation Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*. (Vintage; Londen 2003).

Jensma, Folkert, 'EG erkent Bosnië, maar stelt besluit over Macedonië uit', *NRC Handelsblad*, 7 april 1992.

Johnson, Thomas H., en M. Chris Mason, 'Understanding the Taliban and Insurgency in Afghanistan', *Orbis: a quarterly journal of world affairs* 51 (2007) p. 71-89.

Jones, Dr. Bruce D. e.a. ed., *Annual Review of Global Peace Operations 2009*, Center on International Cooperation (Lynne Rienner Publishers; Boulder 2009).

Karimi, Farah, *Slagveld Afghanistan* (Nieuw Amsterdam Uitgevers; Amsterdam 2006).

Kedourie, Elie, *Democracy and Arab Political Culture* (Washington Institutes for Near East Policy; Washington 1992).

Klep, Christ en Richard van Gils, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (SdU Uitgevers; herziene editie 2005, Den Haag 1999).

Krasner, Stephen D., *Sovereignty. Organized Hypocrisy* (Princeton University Press; Princeton 1999).

Lampe, John R., *Yugoslavia as History: Twice There Was a Country* (Cambridge University Press; Cambridge 1996).

Laughland, John, 'Un Tyranny in Bosnia', *The Spectator*, 5 januari 2001.

Lijn, Jaïr van der, 'If Only There Were a Blueprint! Factors for Success and Failure of UN Peace-Building Operations', *Journal of International Peacekeeping* 13 (2009) p. 45-71.

- Lijn, Jaïr van der, 'Joegoslavisch separatisme: grenzen aan versnippering of eindeloos nieuwe grenzen?', *Internationale Spectator* 62 (2008) p. 400-404.
- Lijn, Jaïr van der, 'Overwegingen bij Nederlandse deelname aan VN-vredesoperaties: het beeld in conflict met de werkelijkheid', *Openbaar Bestuur. Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek* 10 (2006) p. 6-9.
- Lipset, Seymour Martin, 'Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy', *The American Political Science Review* 53 (1959) p. 69-105.
- Luttwak, Edward N., 'Give War a Chance', *Foreign affairs* 78 (1999) p. 36-44.
- Mann, Michael, 'Book Review', *The American Journal of Sociology* 96 (1991) p. 1260-1261.
- Mann, Michael, *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing* (Cambridge University Press, New York 2005).
- Mann, Michael, *States, War & Capitalism. Studies in Political Sociology* (Basil Blackwell; Oxford 1988).
- Mann, Michael, *The Sources of Social Power. Volume I. A history of power from the beginning to AD 1760* (Cambridge University Press; Cambridge 1986).
- Mann, Michael, *The Sources of Social Power. Volume II. The rise of classes and nation-states 1760-1914* (Cambridge University Press; Cambridge 1993).
- McNeill, William H., 'Review', *The Journal of Modern History* 64 (1992) p. 583-584.
- Middelkoop, E. van, 'Vredesoperaties en hervorming van de veiligheidssector', *Internationale Spectator* 62 (2008) p. 575-579.
- Molier, Gelijk, en Eva Nieuwenhuys ed., *Peace, Security and Development in an Era of Globalization. The Integrated Security Approach Viewed from a Multidisciplinary Perspective* (Martinus Nijhoff Publishers; forthcoming 2009).
- Mulhall, Terry, 'Review', *British Journal of Sociology* 46 (1995) p. 362-363.
- O'Brien, F. Stephen en Laurie Effron ed., *Bosnia and Herzegovina--Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy: An OED Evaluation of World Bank Support* (The World Bank; Washington 2004).
- Paris, Roland, *At War's End. Building Peace After Civil Conflict* (Cambridge University Press; Cambridge 2004).
- Philpott, Daniel, *Revolutions in Sovereignty. How Ideas Shaped Modern International Relations* (Princeton University Press; Princeton 2001).
- Pierson, Christopher, *The Modern State* (Routledge; 2e druk, New York 2004).

Popper, Karl R., *The Open Society and its Enemies. Volume I. The Spell of Plato* (Routledge en Kegan Paul; 5e druk, Londen en Henley 1966, origineel 1945).

Przeworski, Adam en Fernando Limongi, 'Modernization: Theories and Facts', *World Politics* 49 (1997) p.155-183.

Rasanayagam, Angelo, *Afghanistan. A Modern History* (I.B. Tauris; Londen en New York 2003).

Rashid, Ahmed, *Taliban* (Uitgeverij Atlas; Amsterdam en Antwerpen 2001).

Ramet, Sabrina P., *The Three Yugoslavias. State Building and Legitimation, 1918-2005* (Indiana University Press & Woodrow Wilson Center Press; Bloomington en Washington 2006).

Rubin, Barnett R., 'Saving Afghanistan', *Foreign Affairs* 86 (2007) p. 57-78.

'Slovenië en Kroatië door EG erkend', *NRC Handelsblad*, 15 januari 1992.

Smith, Rupert, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (New York 2007).

Snyder, Wayne, 'Review', *The Journal of Economic History* 55 (1995) p. 167-169.

Spruyt, Hendrik, 'The Origins, Development, and Possible Decline of the Modern State', *Annual Review of Political Science* 5 (2002) p. 127-149.

Staden, A. van e.a. *De herontdekking van de wereld. Nederlands buitenlands beleid in revisie*, Notitie Clingendael, nr. 22 (Den Haag 2004).

Staden, A. van, R. de Wijk, C. Homan en D. Zandee, *Krijgsmacht of vredesmacht. Keuzen voor de Nederlandse defensie in de 21^e eeuw* (Instituut Clingendael; Den Haag 1999).

Stein, Benn en Susan L. Woodward, 'A European "New Deal" for the Balkans', *Foreign Affairs* 78 (1999) p. 95-105.

Steinmetz, George, ed., *State/culture: the study of state-formation after the cultural turn* (Cornell University Press; Ithaca 1999).

Stiglitz, Joseph, *Eerlijke globalisering* (Het Spectrum; Utrecht 2006).

Taylor, Bryan D. en Roxana Botea, 'Tilly Tally: War-Making and State-Making in the Contemporary Third World', *International Studies Review* 10 (2008) p. 27-56.

Tesche, Jean, 'Banking in Bosnia and Herzegovina: Bosnia and Herzegovina: The Post-Dayton Economy and Financial System', *MOCT-MOST: economic policy in transitional economies* 10 (2000) p. 311-324.

Tilly, Charles, *Coercion, Capital, and European States AD 990-1992* (Blackwell Publishers; herziene paperback-editie 1992, Cambridge 1993).

Tilly, Charles, *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000* (Cambridge University Press; Cambridge 2004).

Tilly, Charles ed., *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton University Press; Princeton 1975).

Tilly, Charles, 'Power History', *Contemporary Sociology* 16 (1987) p. 630-631.

Toft, Monica, *Peace Through Security: Making Negotiated Settlements Stick*, Research Group in International Security, Working Paper 23 (McGill University 2006).

'Transcript of President Bush's address to a joint session of Congress on Thursday night, September 20, 2001', <http://archives.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/>, laatst bezocht 27 februari 2009.

Tromp, Bart, 'Van afscheid van de neutraliteit tot postmoderne identiteitscrisis?', *Internationale Spectator* 60 (2006) p. 590-594.

United Nations High Commissioner for Refugees Press Release, *One millionth returnee goes home in Bosnia and Herzegovina*, 21 september 2004.

United Nations Office on Drugs and Crime, *Discussion Paper: Is poverty driving the Afghan opium boom?* (New York, maart 2008).

Vandenbergh, Dirk, 'Dit land mist een handleiding', *NRC Next*, 25 februari 2009.

Vogelsang, Willem, *Afghanistan* (KIT Publishers; Amsterdam 2002).

Waldman, Matt, *Falling Short. Aid Effectiveness in Afghanistan*, ACBAR Advocacy Series (Kabul, maart 2008).

Weber, Max, *Staatssoziologie* (uitgegeven door Johannes Winckelmann, Duncker en Humblot, Berlijn 1956).

Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie* (Kiepenheuer en Witsch; Keulen en Berlijn 1964, origineel 1922).

'Weer spoeddebat om onderzoek Irak', *NRC Handelsblad*, 9 december 2008.

Weinstein, Jeremy M., *Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective*, Center of Global Development, Working paper No. 57 (april 2005).

Willigen, Niels van, 'Een stap terug in Bosnië & Herzegovina', *Internationale Spectator* 57 (2003) p. 288-293.

Woodward, Susan L., *Economic Priorities for Peace Implementation*, International Peace Academy Policy Paper Series on Peace Implementation (New York, oktober 2002).

Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad* (W.W. Norton & Company, New York en Londen 2003).

Zeeuw, Jeroen de, 'Waarom democratiseringshulp vaak niet werkt', *Internationale Spectator* 58 (2004) p. 34-38.

Zisk Marten, Kimberly, *Enforcing the Peace. Learning from the Imperial Past* (Columbia University Press; New York 2004).