

Lokale gewelddadige niet-statelijke actoren

Partners in statebuilding?

De relevantie van lokale gewelddadige niet-statelijke actoren voor statebuilding operaties wordt steeds vaker onderschreven. Vooral nog is echter onduidelijk op welke wijze deze lokale actoren een bijdrage kunnen leveren. Dit artikel tracht hiervoor handvatten aan te dragen. Door het scala aan niet-statelijke actoren te toetsen aan kenmerken van een staat blijkt dat de machtsstructuren van rebellen, clan chiefs en warlords tot op zekere hoogte lijken op die van een staat. Clan chiefs kunnen een bijdrage leveren op de gebieden veiligheid en politieke instituties. Rebellen kunnen mogelijk een bijdrage leveren aan de veiligheid. Maar alvorens samen te werken met lokale gewelddadige niet-statelijke actoren is het essentieel om de voor- en nadelen zorgvuldig af te wegen.

*Drs. D. van den Wollenberg – eerste luitenant der Artillerie**

In landen waar een centrale overheid niet langer in staat is om het staatsmonopolie op geweld te handhaven ontstaat ruimte voor lokale gewelddadige niet-statelijke actoren.¹

In tegenstelling tot ‘reguliere’ niet-statelijke actoren – *international governmental organizations* en *non-governmental organizations*, die interstatelijke betrekkingen doorgaans bevorderen – hebben deze gewelddadige entiteiten de middelen om het staatsmonopolie op geweld aan te tasten.

Terroristische organisaties en georganiseerde criminaliteit kunnen in deze landen ongestoord opereren. Hierdoor kunnen ook de buurlanden van deze instabiele staten getroffen worden door grensoverschrijdend terrorisme en criminaliteit. Bovendien kunnen de buurlanden worden geconfronteerd met vluchtelingenstromen, die in hoog tempo en om uiteenlopende redenen op gang kunnen komen. Met andere woorden: de regionale stabiliteit kan worden aangetast.

Samenwerking is noodzakelijk

Om de situatie van de lokale bevolking te verbeteren en de regionale en internationale dreiging te reduceren ontplooit de internationale gemeenschap vaak militaire operaties in het kader van *statebuilding operations*.² Dergelijke operaties richten zich op het opbouwen of versterken van (grofweg) veiligheid, welvaart en politieke instituties.³ Om deze doelen te verwezenlijken is de internationale gemeenschap genoodzaakt met lokale actoren samen te werken.

* De auteur is pelotonscommandant van het C-vuursteunpeloton bij de Bravo Batterij van het Vuursteuncommando.

1 E. Krahman, *New Threats and New Actors in International Security*, Palgrave, 2005.

2 S. Campbell & J.H. Peterson, *Statebuilding*, in: *Routledge Handbook of Peacebuilding*, R. Mac Ginty, 336-346, (Abingdon, Routledge, 2013) 336.

3 R. Paris & T.D. Sisk, *Introduction*, in: *The Dilemmas of Statebuilding - Confronting the contradictions of postwar peace operations*, by R. Paris & T.D. Sisk (Abingdon, Routledge, 2009) 14-15; J. Rochelau, *Ethical Principles for State-building*, in: *Stability Operations and State-building: Continuities and Contingencies*, by G. Kaufmann (Strategic Studies Institute, 2008) 20-23.



FOTO US DEPARTMENT OF DEFENSE

Aanvankelijk weigerde Nederland zich te ontfemen over Uruzgan tenzij gouverneur Jan Mohammed Khan, uit zijn functie werd ontheven. Khan heeft tijdens zijn bewind andere stammen gemarginaliseerd. Nederland besloot om juist met de tribale leiders van gemarginaliseerde stammen samen te werken en hen meer invloed te geven. Matiullah Khan (midden op de foto), een andere warlord en een neef van Mohammed Khan, werd juist betaald om wegen te beveiligen. Dit roept de vraag op waarom er wel met de één en niet met de ander wordt samengewerkt

Tijdens de interventies in Irak en Afghanistan werd duidelijk dat ook (lokale) gewelddadige niet-statelijke actoren een grote rol kunnen vervullen in dit proces van statebuilding.⁴

Voorbeeld: Uruzgan

In hoeverre deze niet-statelijke actoren hierbij daadwerkelijk een rol kunnen vervullen en hoe deze dan invulling moet krijgen, blijft echter nog onduidelijk. Een beknopte beschrijving van de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw

van Uruzgan illustreert dit. Aanvankelijk weigerde Nederland zich te ontfemen over de provincie tenzij de huidige gouverneur – een warlord en voormalig tribaal leider van een Popalzai stam – Jan Mohammed Khan werd ontheven uit zijn functie.⁵

Tijdens zijn bewind heeft Khan andere stammen gemarginaliseerd en zijn naasten aan politieke sleutelposities geholpen.⁶ Nederland besloot om juist met de tribale leiders van de gemarginaliseerde stammen samen te werken en hen meer invloed te geven in provinciale aangelegenheden. Daarentegen werd er wel weer een andere warlord – Matiullah Khan, een neef van Mohammed Khan – betaald om de wegen van Tarin Kowt naar Kandahar, en die van Tarin Kowt naar Deh Rawod te beveiligen.⁷

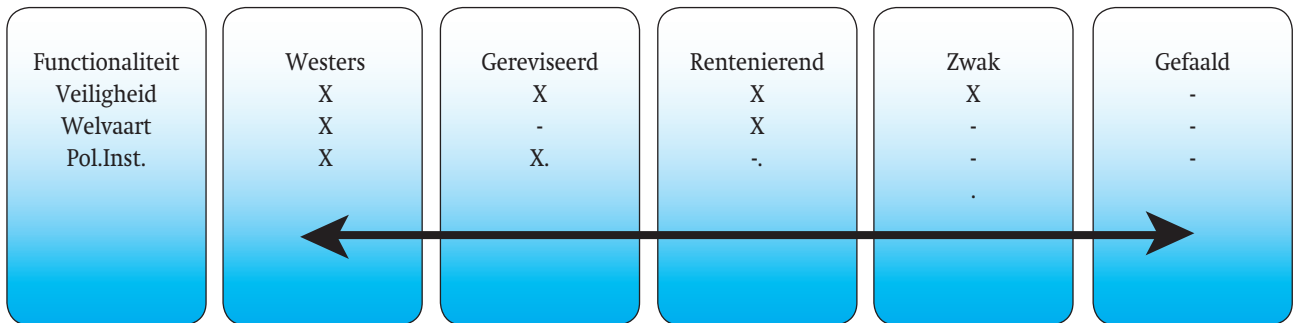
Hierbij rijst de vraag waarom er wel samengewerkt wordt met de één, maar niet met de ander. Welke factoren zijn van invloed op

4 C. Hofmann & U. Schneckener, *Engaging non-state armed actors in state- and peace-building: options and strategies*, in *International Review of the Red Cross* 93 (2011) (883) 604-606; R. Smits & R.D. Wright, *Engagement with Non-State Actors in Fragile States: Narrowing Definitions, Broadening Scope* (The Hague, Clingendael, 2012) 3.

5 M. Kitzen, *Close Encounters of the Tribal Kind: the Implementation of Co-option as a Tool for De-escalation of Conflict - The Case of the Netherlands in Afghanistan's Uruzgan Province*, in: *Journal of Strategic Studies* 35 (2012) (5) 721; *The Liaison Office, The Dutch Engagement in Uruzgan 2006 – 2010* (The Liaison Office, 2010) 29.

6 Zie noot 5, 28.

7 *The Liaison Office, The Dutch Engagement in Uruzgan 2006 – 2010* (The Liaison Office, 2010) 55-56. 2010) 55-56.



Figuur 1 Staatscontinuüm. Deze figuur laat de classificering zien die in de ontwikkeling van een staat is aangebracht

de samenwerking tussen de internationale interventietroepen en de lokale gewelddadige niet-staatelijke actoren?

Opzet artikel

Dit artikel beoogt een bijdrage te leveren aan de kennis over de omgang met lokale gewelddadige niet-staatelijke actoren. Centraal staat de vraag in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om functies van de staat die hulp ontvangt – die middels statebuilding operaties moeten worden opgebouwd of versterkt – te laten vervullen door lokale gewelddadige niet-staatelijke actoren, zoals tribale leiders of (voormalige) warlords.

Hiertoe zal ik eerst het continuüm weergeven waarbinnen de ontwikkeling van een staat zich beweegt. Vervolgens belicht ik de verschillende soorten lokale gewelddadige niet-staatelijke actoren. Hierna is het mogelijk om te bepalen welke van hen de potentie hebben om een rol te vervullen gedurende statebuilding operaties.

Daarna volgt een opsomming van de voor- en nadelen van het delegeren van taken aan lokale gewelddadige niet-staatelijke actoren. Ten slotte worden de effecten van het delegeren van taken beoordeeld, voor zowel de eerder geïdentificeerde lokale gewelddadige niet-staatelijke actoren als de landen die hulp verlenen.

Continuüm van de staat

Door statebuilding operaties tracht de internationale gemeenschap de ontwikkeling van

een hulpbehoevende staat te ondersteunen op de gebieden veiligheid, welvaart, en politieke instituties. Veiligheid is de bescherming van de bevolking tegen interne en externe dreigingen, zoals gewapend geweld en criminaliteit.⁸

Dit wordt beschouwd als *enabler* voor ontwikkelingen op het gebied van welvaart of politieke instituties.

Welvaart bestaat uit een ontwikkeld commercieel systeem, fiscale en institutionele controle, en communicatienetwerken. Daarnaast neemt de welvaart toe door bijvoorbeeld een solide infrastructuur, goede gezondheidszorg en educatie.⁹

Voor goede politieke instituties is het noodzakelijk dat individuen vrijelijk kunnen participeren aan de lokale en nationale politiek, en dat de bevolking de mogelijkheid heeft zich te representeren bij besluitvormingsprocessen.¹⁰ De overheid dient dit te faciliteren en te waarborgen door middel van een gerechtelijk en ambtelijk apparaat.¹¹ De aanwezigheid van deze aandachtsgebieden leidt tot een continuüm in de ontwikkeling van een staat (zie figuur 1).

8 K. Marten, *Statebuilding and force - The proper role of foreign militaries*, in: *Statebuilding and Intervention - Policies, practices and paradigms*, D. Chandler (Abingdon, Routledge, 2009) 129.

9 R.I. Rotberg, *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*, in: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, R.I. Rotberg (Washington, Brookings Institution Press, 2003) 3-4.

10 R. Schwarz, *War and State Building in the Middle East - Governance and International Relations in the Middle East* (Gainesville, University Press Florida, 2012) 59.

11 R.I. Rotberg, *Failed States, Collapsed States, Weak States*, 3.

Deze onderverdeling illustreert een continuüm waarbinnen staten zich bewegen.¹² Een ‘gefaalde staat’ die er op den duur wel in slaagt om de veiligheid in het land te waarborgen, zou zich hebben ontwikkeld tot een ‘zwakke staat’. Daarentegen zou een ‘gereviceerde staat’ die zijn legitimiteit verliest direct terugvallen tot de categorie ‘zwakke staten’.

Lokale gewelddadige niet-statelijke actoren

Om de positie van lokale gewelddadige niet-statelijke actoren binnen het staatscontinuüm te bepalen, moeten we deze actoren eerst in kaart brengen. Het Duitse *Sonderforschungsbereich-700* – een onderzoekscentrum dat uitvoerig onderzoek doet naar bestuur in minder ontwikkelde delen van de wereld – hanteert een aantal criteria voor een lokale gewelddadige niet-statelijke actor.

De organisatiestructuur van rebellen en guerrillastrijders komt sterk overeen met die van een krijgsmacht

Deze actoren moeten ten eerste over de mogelijkheid beschikken en de bereidheid tonen geweld te gebruiken om hun doelen te verwezenlijken. Ten tweede moet er sprake zijn van een bestaande en functionerende organisatiestructuur; spontane demonstraties kwalificeren zich dus niet direct als lokale gewelddadige niet-statelijke actor. Ten derde moeten de actoren over enige autonomie beschikken op de gebieden politiek, militaire operaties, middelen en infrastructuur.

Statelijke actoren kunnen lokale gewelddadige niet-statelijke actoren wel ondersteunen op deze gebieden, maar de niet-statelijke actoren zelf mogen niet geïntegreerd zijn in een formele staatsinstitutie.¹³ Op basis van oorsprong, middelen en doelen maakt het onderzoekscentrum een verdeling in acht subgroepen.

Rebellen en guerrillastrijders

De eerste subgroep bestaat uit rebellen en guerrillastrijders. Beide treden op namens een specifieke, gemarginaliseerde bevolkingsgroep(en). Door een gewapend conflict met de heersende autoriteit – waarbij kan worden getracht om deze omver te werpen – pogen zij het milieu voor deze bevolkingsgroep(en) te verbeteren. De organisatiestructuur van deze lokale gewelddadige niet-statelijke actoren komt sterk overeen met die van een krijgsmacht: er is sprake van een duidelijke bevelsstructuur en hiërarchische verhoudingen. Steun vanuit de bevolking is essentieel als het gaat om onderdak, informatie en bevoorrading.¹⁴

Tribale leiders

De tweede categorie, *clan chiefs* (tribale leiders), is sterk vergelijkbaar met feodale autoriteiten. Een chieft regereert over een regionale gemeenschap, die gebaseerd is op tribale verhoudingen, etniciteit of religie. De prioriteiten van een chieft liggen bij het waarborgen van de veiligheid en integriteit van zijn gemeenschap of regio. Hiervoor rekruteert deze jonge mannen, om te vechten wanneer de situatie daarom vraagt.¹⁵ Ontwikkelingen buiten de eigen regio zijn voor een chieft minder belangrijk.

Warlords

Warlords floreren wanneer een staat niet langer het monopolie op geweld kan handhaven. Met behulp van een privéleger vervangen warlords de staat op lokaal niveau. Doordat de bevolking zoekt naar veiligheid verwerft een warlord snel de status van machthebber in een regio. De organisatie van warlords komt sterk overeen met die van een reguliere staat, maar wijkt af vanwege een sterk ‘parasitaire aard’; het doel van de warlord is persoonlijk gewin, ten koste van de bevolking.¹⁶

12 R. Schwarz, *War and State Building in the Middle East*, 19.

13 U. Schneckener, *Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood* (Berlin, SFB-Governance Working Paper Series, 2009) 8-9.

14 *Ibidem*, 9-10.

15 *Ibidem*, 10-11.

16 *Ibidem*, 11.

Milities

Milities worden geworven uit de eigen bevolking en krijgen training en uitrusting van de eigen staat om bepaalde groepen van de maatschappij te beschermen. Een regering tolereert deze actoren niet alleen, maar stuurt hen vaak direct aan om, bijvoorbeeld, opstandelingen te neutraliseren of politieke tegenstanders te intimideren.¹⁷

De loyaliteit van deze actoren is op zijn best twijfelachtig omdat ze geneigd zijn een eigen agenda te ontwikkelen.¹⁸ Binnen deze categorie vallen bijvoorbeeld ook zelfstandig opgetuigde buurtwachten die hun leefomgeving willen beschermen tegen gewapend geweld. Schermutselingen tussen deze buurtwachten en andere groeperingen komt de veiligheid echter niet ten goede.¹⁹

Huurlingen

Huurlingen zijn privaat georganiseerde strijders en hebben geen intrinsiek doel om te strijden. De overkoepelende organisatie is verantwoordelijk voor de werving, training en uitrusting. Gewoonlijk vechten huurlingen voor hun opdrachtgever – vaak een staat – in ruil voor financiële compensatie. Hierdoor kan hun loyaliteit dubieus zijn; een andere partij kan immers een hogere compensatie bieden.²⁰

Marauders

Marauders zijn voormalige strijders van een militaire organisatie.²¹ Na een nederlaag in het gevecht of door desertie onttrekken zij zich aan het gezag. Door te plunderen en andere illegale activiteiten trachten zij profijt te hebben van het conflict. De lokale bevolking moet het hierbij doorgaans ontgelden.²² Na beëindiging van een conflict worden deze groeperingen opgejaagd en geneutraliseerd. Soms ontbinden zij zichzelf voortijdig, in de hoop vergelding te ontlopen.

Criminelen

Criminelen komen zowel intra-statelijk als trans- en internationaal voor. In alle gevallen hebben criminelen het bevorderen van persoonlijk financieel gewin als doel. Vanuit een intra-statelijk perspectief heeft iedere staat te

maken met criminaliteit, variërend van kleine vergrijpen tot zware misdrijven.

Criminelen betwisten het monopolie op geweld van de overheid niet. Zij buigen – en breken – de wet om operaties op te zetten of te beschermen.²³ Binnen de landsgrenzen fungeert criminaliteit vooral als leverancier van middelen (zoals wapenhandel) die andere lokale gewelddadige niet-statelijke actoren kunnen gebruiken.

Warlords floreren wanneer een staat niet langer het monopolie op geweld kan handhaven

Terroristen

Terroristen vormen de laatste categorie. Ze onderscheiden zich van de andere categorieën door het grote scala aan beweegredenen om over te gaan tot terrorisme. Doorgaans gaat het om politieke, religieuze, sociale, economische of persoonlijke redenen of een combinatie hiervan.²⁴ Ongeacht de ratio achter hun daden pogen terroristen overheden te dwingen om aan hun eisen te voldoen.

Terrorisme komt over de gehele wereld voor en is dus niet streekgebonden.²⁵ Ook hier speelt de bevolking een centrale rol. Zij fungeert echter niet als steunverlener maar als slachtoffer. Terroristen gebruiken de bevolking als doelwit om zo de overheid te treffen. Ze genieten dan ook geen of nauwelijks steun van de bevolking.

17 F. Wehrey, *Libya's Militia Menace* (Carnegie Endowment for International Peace, www.operationspaix.net).

18 U. Schneckener, *Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood* (Berlin, SFB-Governance Working Paper Series, 2009) 10.

19 Ibidem, 10; F. Wehrey, *Libya's Militia Menace* (Carnegie Endowment for International Peace, www.operationspaix.net) 2.

20 U. Schneckener, *Spoilers or Governance Actors?*, 10.

21 Nederlandse termen voor 'marauders' variëren van bandieten tot plundersaars of stropers. De auteur acht de Engelse benaming het meest accuraat.

22 D. Betz, *Counter-insurgency, Victorian Style*, in: *Survival: Global Politics and Strategy* (2012) 169.

23 U. Schneckener, *Spoilers or Governance Actors?*, 12.

24 M. Ataman, *The Impact of Non-State Actors on World Politics: A Challenge to Nation-States*, in *Alternatives* 2 (2003) (1) 57.

25 T. Bütthe, *Governance through Private Authority: Non-State Actors in World Politics*, in: *Journal of International Affairs* 58 (2004) (1) 285.

Toelichting

Deze classificering in acht subgroepen kan de suggestie wekken dat er sprake is van verzuiling. De classificering verdient dan ook toelichting. De classificaties dienen om een lokale gewelddadige niet-statelijke actor op een specifiek tijdstip te duiden. Wanneer de kenmerken, doelen, methodes of middelen van een groepering veranderen is het mogelijk dat een eerdere classificatie niet meer toereikend is.²⁶

Terroristische en criminele organisaties kunnen in elkaar overgaan. Zo zijn de Nigeriaanse Bakassi Boys ondanks een wetteloos verleden officieel erkend door de overheid als deel van het veiligheidsapparaat



FOTO ASSOCIATED PRESS, B. HEGGER

Zo bleek bijvoorbeeld uit ander onderzoek dat terroristische en criminele organisaties relatief eenvoudig in elkaar overgaan.²⁷ Een ander voorbeeld zijn de *Bakassi Boys* in Nigeria, die ondanks een wetteloos verleden officieel zijn erkend door de Nigeriaanse overheid als onderdeel van het veiligheidsapparaat.²⁸ Ook zijn er situaties bekend die de classificaties vertroebelen. Van oorsprong terroristische organisaties als Hamas en Hezbollah slagen erin meer invloed en legitimiteit te verwerven door politieke activiteiten te ontplooiën, ondanks hun onmiskenbare – en voortdurende – connectie met hun verleden. Deze zijn dan deels als rebellen en deels als terroristen aan te merken.

Dit artikel beperkt zich tot de genoemde classificaties omdat de ontwikkeling of verandering van de karakteristieken van gewelddadige niet-statelijke actoren wel is onderkend maar nog niet eenduidig is gedefinieerd.

Maatstaven voor een staat

Nu rijst de vraag welke van de genoemde gewelddadige niet-statelijke actoren daadwerkelijk een rol zouden kunnen spelen binnen het staatscontinuüm. Hiertoe belicht ik eerst de kenmerken van een staat om vervolgens te analyseren welke van deze actoren hiervoor in aanmerking komen.

De kenmerken van een staat laten zich onderscheiden in structurele kenmerken en intern functioneren. Structurele kenmerken zijn terug te voeren op de Vrede van Westfalen, waarbij de staatsovereïniteit in het leven werd geroepen.²⁹ Een staat werd soeverein geacht

26 C. Holmqvist, *Engaging Armed Non-State Actors in Post-Conflict Settings* (Hawk.ethz.ch, 2005) 46.

27 T. Makarenko, *The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism*, in: *Global Crime* 6 (2004) (1) 129-145.

28 C. Holmqvist, *Engaging Armed Non-State Actors in Post-Conflict Settings* (Hawk.ethz.ch, 2005) 46 & 64.

29 C. Lotz, *International Norms in Statebuilding: Finding a Pragmatic Approach*, in: *Global Governance* 26 (2010) 220

wanneer deze beschikte over één centrale autoriteit, een grondgebied met een bevolking, en een militaire macht om het gezag van de centrale autoriteit te handhaven en het grondgebied te verdedigen of uit te breiden.³⁰

Het interne functioneren van een staat wordt gekenschetst door internationale erkenning, legitimiteit van het landsbestuur en bekwaamheid van bestuur. Er is onder meer sprake van een volwaardige politiek-economische organisatie, efficiënte politieke instituties, begrip van nationale eenheid en een stevige economische basis.³¹

Goed intern functioneren komt voort uit de *human security* beginselen, die de mens als het hoogste goed beschouwen. Deze werden na afloop van de Tweede Wereldoorlog al spoedig internationaal omarmd. Door institutionalisering van de Verenigde Naties werd de handhaving van deze nieuwe internationale beginselen door staten gewaarborgd.³²

De relevantie van intern functioneren in overeenstemming met de internationale norm voor statebuilding operaties wordt echter betwist. In eerste instantie kan men zich afvragen in hoeverre de constructie van een westerse 'ideaalstaat' de doelstelling moet zijn van statebuilding. De bevolking heeft immers meer baat bij verbeteringen in haar leefomstandigheden dan bij een disfunctionerende overheid naar westers model.³³

Ook wanneer de staat benaderd wordt als organisatievorm van individuen – zoals in Afghanistan – lijken de sociale verbanden relevanter dan het daadwerkelijke functioneren van een overkoepelend orgaan.³⁴ Hierdoor dient de internationale gemeenschap zeer terughoudend te zijn met opleggen van internationale normen, ondanks het feit dat dit beloofd kan zijn aan de politieke achterban.³⁵ Bovendien zijn internationale normen lastig te vertalen naar een lokale context in een fragiele staat, zeker wanneer de bevolking hier nog niet aan toe is. Hierdoor ontstaat het argument dat internationale normen weinig relevante lading hebben gedurende statebuilding operaties.³⁶

Dit artikel volgt dit argument en hanteert de structurele kenmerken van de staat om vast te stellen welke lokale gewelddadige niet-statelijke actoren een rol kunnen spelen in het staatscontinuüm.

'Staatachtige' niet-statelijke actoren

Door de vereisten van Westfalen te hanteren voldoet een aanzienlijk deel van de gewelddadige niet-statelijke actoren niet aan de kenmerken van 'een staatachtige'. Milities, huurlingen, marauders, criminelen en terroristen vallen niet in deze categorie. Deze entiteiten zijn weliswaar in staat om het staatsmonopolie op geweld te betwisten, maar regeren niet over een grondgebied of een bevolking.

Rebellen en guerrillastrijders voldoen enigszins aan de definitie. Zij trachten de regerende autoriteit te vervangen, waarmee steun verworven wordt onder de bevolking. Enerzijds regeren deze entiteiten niet direct over een territorium of bevolking. Anderzijds is er in zekere zin sprake van controle over een gebied waarin de bevolking woont die steun verleent. Tevens is er sprake van een centrale autoriteit die de organisatie sturing geeft.

Voor clan chiefs en warlords geldt de Westfaalse definitie volledig. Een clan chieft regeert over een bepaalde gemeenschap, en voldoet zo aan de criteria van een Westfaalse staat. In tegenstelling tot de clan chieft – die volgens traditie voortkomt uit de lokale bevolking – kan een warlord zich pas vestigen wanneer de staat niet langer de veiligheid in een gebied

30 T.L. Knutsen, *A history of International Relations theory* (Manchester, Manchester University Press, 1997) 91.

31 R.J. Jackson & G. Sørensen, *Introduction to international relations: theories & approaches* (Oxford, Oxford University Press, 2010) 20.

32 C. Lotz, *International Norms in Statebuilding: Finding a Pragmatic Approach*, in: *Global Governance* 26 (2010) 220.

33 M. Ottaway & A. Lieven, *Rebuilding Afghanistan: Fantasy versus Reality* (Carnegie Endowment for International Peace, 2002) 7.

34 A. Giustozzi, *Afghanistan: Transition Without End. An Analytical Narrative on State-Making* (London School of Economics Crisis States Research Centre, 2008) 46.

35 C. Lotz, *International Norms in Statebuilding: Finding a Pragmatic Approach*, in: *Global Governance* 26 (2010) 227-228.

36 *Ibidem*, 221.

kan garanderen. Dit stelt de warlord in de gelegenheid om als surrogaatstaat over het gebied te ‘regeren’ waar de staat niet langer de eigen belangen kan verdedigen. In beginsel doet de warlord dit voor eigen gewin. De Westfaalse definitie vraagt echter niet om een oprechte of welwillende insteek vanuit de regerende autoriteit.

Beide actoren zijn dus aan te merken als ‘staat-achtige entiteit’. Een relevante kanttekening is dat het de machtsstructuren van deze actoren zijn die zich laten kenmerken als ‘staatachtig’; het gaat niet per definitie om het individu, zoals de termen clan chief en warlord mogelijk impliceren.

Staatachtigen in het continuüm: clan chiefs, warlords, rebellen

Gezien de karakteristieken van de hiervoor vastgestelde staatachtige gewelddadige niet-statelijke actoren blijkt dat de machtsstructuren van clan chiefs, warlords, en rebellen meer tekenen van ontwikkeling vertonen dan een gefaalde staat.³⁷

De drie staatachtige actoren zijn ieder in staat om in een bepaald gebied in veiligheid te voorzien; ze beschermen immers de eigen leefomgeving. Daarnaast is een clan georganiseerd naar basale politieke instituties. Een chief komt op een – voor de clan – legitieme wijze aan de macht. Participatie van individuen aan het bestuur van de clan is mogelijk. De warlord beschikt niet over politieke instituties, maar al is deze van parasitaire aard, wel over welvaart. Daarom kan een warlord onafhankelijk van externe financiering zijn *status quo* handhaven.

Dit alles betekent echter niet dat clan chiefs, warlords, en rebellen synoniemen zouden zijn voor, respectievelijk, een gereviceerde, rente-

nierende staat, of zwakke staat. Maar het geeft wel een indicatie van hoeverre deze actoren in ontwikkeling zijn ten opzichte van de gefaalde staat. Door de verantwoordelijkheden van een staat te benaderen als een te vervullen functie, in plaats van exclusieve staatsaangelegenheid, is het mogelijk dat voornoemde gewelddadige niet-statelijke actoren daar een rol in kunnen spelen.³⁸

Voordelen

Een rol voor gewelddadige lokale niet-statelijke actoren kan substantiële voordelen hebben, ook voor de lokale bevolking. Door taken toe te bedelen aan lokale gewelddadige niet-statelijke actoren is het voor de staat die hulp verleent mogelijk om zijn *span of control* aanzienlijk te vergroten.³⁹ Normaliter is dit gebied beperkt tot daar waar de eigen militaire eenheden kunnen komen. Zo kunnen lokale gewelddadige niet-statelijke actoren tekorten aan veiligheidsfunctionarissen mogelijk opvullen of zelfs opdracht krijgen om bepaalde taken uit te voeren.



37 R. Schwarz, *War and State Building in the Middle East - Governance and International Relations in the Middle East* (Gainesville, University Press Florida, 2012) 19.

38 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors - The challenges of donor support to local/non-state security and justice providers* (Den Haag, Clingendael, 2012) 17.

39 *Ibidem*, 6; J. Grävingsholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 10.

Bovendien kan door intensievere samenwerking meer lokale informatie beschikbaar komen voor militaire eenheden van staten die hulp verlenen.⁴⁰ Vervolgens zullen militaire eenheden ook meer *goodwill* krijgen van de lokale gemeenschappen wanneer zij nauw samenwerken met lokale entiteiten. De gemeenschap heeft immers over het algemeen al respect voor deze entiteiten.⁴¹ Daarnaast is het waarschijnlijk dat lokale entiteiten op relatief korte termijn in staat zijn de veiligheid binnen een gebied te waarborgen, waardoor de politici van de staat die hulp verleent in de gelegenheid zijn om snel resultaten te presenteren aan hun electoraat.⁴²

Voor de lokale bevolking zijn er ook enkele voordelen. Voor hen bieden lokale geweldadige niet-statelijke actoren doorgaans een

Milities worden geworven uit de eigen bevolking en krijgen training en uitrusting van de eigen staat om bepaalde groepen te beschermen. Op de foto: Iraakse militie strijdt tegen IS

consequentere en betrouwbaardere vorm van gerechtigheid – zij het in een lokale vorm. Hoewel het niet te vergelijken is met de westerse perceptie van gerechtigheid, biedt het de bevolking wel duidelijkheid en genoegdoening dat een dader – op welke wijze dan ook – gestraft is voor de gepleegde daden.

In de ogen van de bevolking geniet de lokale vorm van gerechtigheid meer legitimiteit en is betrouwbaarder dan één die wordt opgedragen vanuit een externe macht.⁴³ Bovendien staan lokale entiteiten cultureel en fysiek veel dichter bij de bevolking dan een interventiemacht,

40 J. Grävingsholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 11.

41 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors - The challenges of donor support to local/non-state security and justice providers* (Den Haag, Clingendael, 2012) 17.

42 Ibidem, 16.

43 Ibidem, 6; J. Grävingsholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 11.



FOTO REUTERS - M. MUHAMMED

waardoor ze sneller en doelmatiger kunnen optreden.⁴⁴

Nadelen

Lokale gewelddadige niet-statelijke actoren toerusten met taken of verantwoordelijkheden ter ondersteuning van statebuilding operaties is natuurlijk niet zonder risico. Ten eerste bestaat de kans dat er verschillende parallelle structuren ontstaan. Daardoor kan de relevantie van de centrale overheid op lokaal niveau zoekraken of zelfs helemaal niet van de grond komen.⁴⁵

Bovendien kunnen de betrekkingen tussen de hulpbehoevende staat en de hulpverlenende staat onder druk komen te staan. Zo kan directe steun aan de lokale actoren ervoor zorgen dat de centrale overheid zich gepasseerd voelt.⁴⁶ Het inschakelen van intermediaire organisaties – non gouvernementele organisaties of vakbonden – om de lokale gewelddadige niet-statelijke actoren te bereiken en te ondersteunen kan een alternatief zijn.⁴⁷

Ten tweede is een zeer nauwkeurige selectie en beoordeling van potentiële lokale gewelddadige

niet-statelijke actoren als partner essentieel. Deze lokale partners kunnen disfunctioneel raken wanneer ze taken krijgen waarmee ze geen of weinig ervaring hebben.⁴⁸ Wanneer een lokale gewelddadige niet-statelijke actor pretendeert mee te willen werken maar feitelijk een eigen agenda hanteert, dan kunnen de gevolgen groot zijn. In het operatiegebied kan de onveiligheid, ironisch genoeg, juist toenemen doordat de steun aan een lokale gewelddadige niet-statelijke actor indirect kan resulteren in steun aan criminele activiteiten of schendingen van mensenrechten.⁴⁹

In dat laatste geval zijn er politieke gevolgen voor de overheid van staat die hulp verleent niet ondenkbaar. Beleidsmakers zullen dit risico proberen te vermijden.⁵⁰ Grondige kennis van zaken is nodig om te kunnen bepalen welke lokale gewelddadige niet-statelijke actoren een geschikte partner zijn. Nadat een keuze is gemaakt zal een staat die hulp doneert mechanismen moeten ontwikkelen om de voortgang en werkwijze van deze actoren goed te kunnen controleren, zodat tijdig ingrijpen mogelijk is.⁵¹ Tevens verdient het aanbeveling voor de regering van een staat die hulp doneert om het electoraat tijdig te informeren over de mogelijke risico's zodat ze zich hiervan reeds bewust zijn, mocht het onverhoopt mis gaan.⁵²

Ten derde moet men zich realiseren dat de genoemde staatachtige gewelddadige niet-statelijke actoren geen consistente – of geen legale – bron van inkomsten hebben om de gewenste steun te blijven leveren. Hierdoor zullen ze langdurig afhankelijk blijven van internationale steun, financiële steun moeten ontvangen vanuit de centrale overheid, of een eigen bron van inkomsten moeten verwerven.⁵³

Ten slotte zal er een grotere behoefte aan stafcapaciteit ontstaan.⁵⁴ Iedere lokale gewelddadige niet-statelijke actor die op deze wijze ingezet wordt, zal immers aangestuurd moeten worden vanuit de staten die hulp verlenen. Hierdoor zal het aantal benodigde stafmedewerkers, afhankelijk van het aantal lokale actoren dat wordt ondersteund, toenemen.

44 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors*, 16; D.J. Kilcullen, *Deiokes and the Taliban: Local governance, bottom-up state formation and the rule of law in counter-insurgency*, in: *The Rule of Law in Afghanistan - Missing in Inaction*, by W. Mason (Cambridge, Cambridge University Press, 2011) 45-47.

45 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors*, 1; J. Grävingsholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 10.

46 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors*, 2; J. Grävingsholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 4-5.

47 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors*, 25; J. Grävingsholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 11.

48 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors - The challenges of donor support to local/non-state security and justice providers* (Den Haag, Clingendael, 2012) 2.

49 *Ibidem*, 2; J. Grävingsholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 4-5.

50 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors*, 3; J. Grävingsholt, C. Hofmann & S. Klingebiel, *Development Cooperation and Non-State Armed Groups* (Bonn, DIE, 2007) 5.

51 M. Derks, *Improving security and justice through local/non-state actors*, 27.

52 *Ibidem*, 27

53 *Ibidem*, 31.

54 *Ibidem*, 31.

Selectief delegeren

De voorgaande paragrafen maken een theoretische benadering mogelijk van de rol die lokale gewelddadige niet-statelijke actoren kunnen vervullen gedurende statebuilding operaties. Vanwege de maatschappelijke positie en organisatiestructuren van rebellen, clan chiefs en warlords zijn zij hiervoor het beste geschikt. Volgens het staatscontinuüm zijn deze actoren vergelijkbaar of zelfs verder ontwikkeld dan de zogeheten zwakke of gefaalde staat – waar statebuilding operaties zich op richten.

In beginsel geldt dit voor rebellen alleen op gebied van veiligheid. In theorie zou een clan chief een bijdrage kunnen leveren aan de politieke ontwikkeling en handhaving van de veiligheid. Voor de warlord zou dit moeten gelden op het gebied van veiligheid en welvaart.

De laatste constatering lijkt echter geenszins te verenigen met de ‘parasitaire aard’ van een warlord. Daarom is het relevant om deze functies van de staat in perspectief te brengen met de karakteristieken van rebellen, clan chiefs, en warlords. Voor rebellen ligt deze kwestie lastig omdat het milieu waarin zij tot stand komen en de steun vanuit de bevolking niet te voorspellen zijn. Toch is steun vanuit de bevolking essentieel voor deze actoren.

De clan chief is volgens de lokale standaard een legitiem tot stand gekomen entiteit en richt zich op het welzijn van de gemeenschap waarvoor deze verantwoordelijk wordt geacht. Daardoor lijken de functies van veiligheid en politieke ontwikkeling goed aan te sluiten bij de aard van deze entiteit.

Voor de warlord ligt dit fundamenteel anders omdat deze slechts persoonlijk gewin voor ogen heeft. De doorgaans illegale activiteiten die warlords ontplooiën om geld te verdienen bieden geen aanknopingspunten voor de ontwikkeling van welvaart voor een gemeenschap; de functie van welvaart lijkt dus niet aan hen besteed. Tegelijkertijd is er wel een risico dat

een invloedrijke warlord de statebuilding operatie ontwricht omdat hij niet betrokken is bij het proces.

Conclusie

Dit artikel beoogde inzichtelijk te maken of lokale gewelddadige niet-statelijke actoren mogelijk taken kunnen overnemen van de staat die hulp verleent. Het theoretische kader maakte duidelijk dat rebellen, clan chiefs, en warlords hiervoor in aanmerking kunnen komen. Rebellen zouden, afhankelijk van de omvang van de steun vanuit de bevolking, kunnen bijdragen aan de veiligheid. Samenwerking met clan chiefs is mogelijk voor politieke ontwikkeling en waarborging van de veiligheid. Bovendien kan een dergelijke machtsstructuur ook gelden als politiek voorbeeld voor een overkoepelend bestuur.

Omdat een chief voornamelijk belast is met de handhaving van de status quo van de clan is het raadzaam om eventuele veiligheidstaken in ieder geval in eerste instantie te beperken tot de eigen omgeving.

Volgens het theoretische kader zou een warlord kunnen bijdragen aan zowel veiligheid als welvaart. Maar vanwege de zelfzuchtige aard van warlords is een bijdrage aan gemeenschappelijk welvaart hoogst onwaarschijnlijk. Het lijkt dan ook raadzaam om een warlord slechts te belasten met kleine beveiligingstaken. Zo wordt deze actor wel betrokken bij het proces, maar is de kans op schade aan de missie of aan de politieke steun in de staat die hulp verleent, beperkter.

Ten slotte is verder onderzoek nodig om te bepalen in hoeverre de verschillende categorieën in elkaar over kunnen gaan en hoe actoren moeten worden benaderd die in meerdere categorieën passen. Duidelijk is wel dat, ongeacht de typering van de lokale gewelddadige niet-statelijke actor, een zorgvuldige selectie en afweging van de voor- en nadelen per missie, gebied en lokale omstandigheden noodzakelijk is om enige vorm van samenwerking te laten slagen. ■