

Hofvijverkring lezing 12 november 2020

Gewapende conflicten: rebellenbestuur en legitimiteit

Niels Terpstra MA, Universiteit Utrecht, Hofvijverkring fellow 2018

Geachte dames en heren,

Allereerst veel dank voor de uitnodiging om mijn onderzoek nader toe te lichten. In het komende kwartier ga ik vertellen over mijn onderzoek naar rebellenbestuur in Sri Lanka en Afghanistan. Hiermee wil ik laten zien hoe een beter begrip van rebellenbestuur kan bijdragen aan onze bestaande kennis over gewapende conflicten.

Eerst kort iets over mijzelf. Sinds september dit jaar ben ik Assistant Professor en beleidsadviseur bij de Utrechtse School voor Bestuur en Organiseringswetenschap, voorheen deed ik mijn promotieonderzoek bij Internationale Betrekkingen en Conflictstudies, eveneens aan de Universiteit Utrecht. Ik heb in de afgelopen jaren sociaalwetenschappelijk- en historisch onderzoek gedaan op het gebied van veiligheid, gewapende conflicten, terrorisme en internationale betrekkingen. Voor mijn promotieonderzoek deed ik veldwerk in Afghanistan en Sri Lanka. Daarnaast heb ik in de afgelopen jaren meegewerkt aan verschillende onderzoeksevaluaties, o.a. aan de post-missie evaluatie van de Kunduz missie in Afghanistan in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Maar bijvoorbeeld ook aan een vergelijkende studie naar terrorismedreiging en noodmaatregelen in Frankrijk, Duitsland, België en Nederland in opdracht van Ministerie van Justitie en Veiligheid. Sinds 2018 ben ik aan de Hofvijverkring verbonden middels het fellowship. Vanuit de Hofvijverkring ben ik een samenwerkingsverband aan kunnen gaan met een onderzoeksinstituut in Afghanistan en ben ik volgend jaar toegelaten bij de universiteit van Oxford om daar een fellowship te doen bij het *Changing Character of War Centre*. Vandaag richt ik me inhoudelijk op het promotieonderzoek en daarvoor wil ik u eerst de volgende twee foto's laten zien.

Ga maar eens bij uzelf na aan welk beeld u denkt bij de term gewapende conflicten. Enerzijds zien we daarvan de militaire aspecten van het conflict, zoals het geweld en de wapens. Anderzijds zien en horen we vaak hoe er tijdens gewapende conflicten en burgeroorlogen sprake is van een zekere chaos en wetteloosheid. Veelvuldig spreekt men over gefaalde staten, waarbij de staat in zekere zin 'gelukt' of 'gefaald' is met alle gevolgen van dien. Aan het begin van mijn promotieonderzoek begon ik mij echter af te vragen of er ten tijde van gewapende conflicten en burgeroorlog altijd sprake is van chaos en wetteloosheid? Zijn conflictgebieden als Afghanistan, Somalië, Syrië/Irak '*ungoverned*' zoals regelmatig terugkomt in journalistieke stukken, of zijn ze misschien juist '*alternatively governed*'? Waar u waarschijnlijk niet in eerste instantie aan dacht bij gewapende conflicten zijn rebellengroeperingen die doen aan dagelijks bestuur.

Zie hier het voorbeeld van een *district court* opgezet door de Tamil Tijgers rebellen in Sri Lanka. In verschillende districten in het Noordoosten van Sri Lanka hadden de Tamil Tijgers dus eigen lokale rechtbanken opgezet. Misschien dacht u al wel aan rebellenbestuur toen ik

die vraag zojuist stelde, dat kan natuurlijk. Maar, opvallend genoeg ontbrak dit perspectief van rebellenbestuur tot een aantal jaren geleden grotendeels in de bestaande hedendaagse conflict studies literatuur.

Ik ben daarom gaan kijken naar twee soorten academische literatuur en heb die bij elkaar gebracht: die van de conflict studies en de bestuurskunde. In de conflict studies doet men onderzoek naar de dynamieken van geweld, mobilisatie tot geweld, militaire strijd, en intra- of interstatelijke conflicten in meer algemene zin. Ten slotte doet men ook specifiek onderzoek naar opstanden en revoluties. In de bestuurskunde kijkt men oorspronkelijk meer naar statelijke actoren, voornamelijk in situaties van relatieve vrede en de literatuur is wat meer Westers georiënteerd. Het bij elkaar brengen van deze twee wetenschappelijke tradities, levert dus nieuwe, innovatieve perspectieven op. Dat er nog beperkt onderzoek werd gedaan naar specifieke aspecten van rebellenbestuur, betekent echter niet dat het in de echte wereld beperkt voorkomt.

Sterker nog, op basis van hedendaagse kwantitatieve datasets weten we bijvoorbeeld dat ongeveer een derde van alle rebellengroeperingen wereldwijd tussen 1945 en 2003 gemeten, gezondheidszorg en/of onderwijs verzorgde. Zowel bij linkse guerrilla's in Latijns-Amerika, Islamitische gewapende groeperingen in het Midden-Oosten, als onafhankelijkheidsbewegingen in Afrika en Azië zijn er dus hedendaagse voorbeelden te noemen van rebellengroeperingen die aan dagelijks bestuur deden of nog steeds doen. Let wel, het gaat daarbij dus niet om goed bestuur in de normatieve zin van het woord, maar om het feit dat deze groeperingen publieke voorzieningen aanbieden. Denk daarbij aan politietaken en veiligheid, alternatieve vormen van rechtspraak, gezondheidszorg en onderwijs, maar ook het innen van belastinggelden. Rebellenbestuur bestaat dus wel, maar we weten er nog niet alles van.

Mede dankzij de ondersteuning van de Hofvijverkring, heb ik deze lacune in het onderzoeksveld gedeeltelijk invulling kunnen geven. Via de Hofvijverkring en een talentenbeurs van NWO ben ik samenwerkingsverbanden aangegaan in Sri Lanka en Afghanistan met Ngo's en onderzoeksinstituten aldaar. Ik heb de theorie over rebellenbestuur verder ontwikkeld, maar het gaat uiteraard ook om empirisch bewijs om de theorieontwikkeling vooruit te brengen. Daarom heb ik veldwerk en bronnenonderzoek gedaan in deze twee landen, in totaal acht maanden.

Wat betekent dat voor onze inzichten in gewapende conflicten? Allereerst zien we dat rebellengroeperingen bestuursfuncties inzetten als strategie. Met name om processen in werking te zetten die ze niet met de militaire strijd alleen kunnen bereiken. Een effect is dat er medewerking aan de rebellengroepering kan ontstaan onder de burgerbevolking in dat gebied. Die medewerking helpt de rebellen, want dan kunnen ze zich makkelijk verschuilen en onzichtbaar maken tussen de bevolking, er onderdak en voedsel krijgen. Daarnaast kunnen ze makkelijker nieuwe strijders rekruteren. Ten slotte kan rebellenbestuur een legitimerende werking hebben, zowel nationaal onder de bevolking, maar ook internationaal. De Tamil Tijgers hadden zelfs diplomatieke delegaties die allerlei landen ter wereld bezochten, waaronder ook Nederland.

Op basis van dit onderzoek zijn verschillende lessen voor beleid te formuleren, ik deel er een aantal met u. Omdat het onderzoek laat zien dat sommige rebellengroeperingen zich weten te presenteren als geloofwaardig alternatief van de staat, is het dus naast de militaire kant erg belangrijk voor een overheid in zo'n conflictgebied om staatsfuncties te verbeteren. Overheden in conflictgebieden moeten ernaar streven bestuurlijk minstens zo goed te presteren als hun tegenstanders. Daarnaast is het minstens zo belangrijk is het dat er draagvlak en welwillendheid bestaat onder de bevolking. Daar kan de internationale gemeenschap een bijdrage aan leveren.

Neem bijvoorbeeld de situatie in Afghanistan. Corruptie in de overheid van Afghanistan is misschien wel de grootste vijand, want het speelt de Taliban in de kaart. De Taliban kan een effectief alternatief bieden, waardoor delen van de bevolking de Taliban zien als de '*lesser of two evils*'. Het opleiden van politieagenten *an sich*, zoals tijdens de Nederlandse missie in Kunduz, is een goed idee, maar veel belangrijker is wat die agenten vervolgens met die nieuwe vaardigheden doen. En, die agenten die we hebben opgeleid, worden die ondersteund door de burgerbevolking? Ziet de bevolking een agent, of slechts een warlord die toevallig een uniform heeft aangetrokken?

Culturele sensitiviteit en maatwerk tijdens internationale missies is daarom erg belangrijk. Sluit hetgeen de missie beoogt te bereiken wel echt aan bij de realiteit 'op de grond'? Dat vraagt om een reflectie op de eigen aannames en een werkbaar mandaat dat we vanuit de Tweede Kamer aan militairen en civiele medewerkers in zo'n missie meegeven.

Zoals ik aangaf aan het begin van deze presentatie wilde ik u in een kwartier laten zien hoe we door middel van onderzoek naar rebellenbestuur gewapende conflicten in de wereld beter kunnen begrijpen. Is er dus sprake van chaos en wetteloosheid tijdens gewapend conflict? Gedeeltelijk is het antwoord ja, maar onderbelicht gebleven zijn juist de alternatieve vormen van sociale- en politieke orde die rebellen creëren. Ik zeg daarmee niet dat rebellenbestuur wenselijk is, maar het gebeurt, en het heeft een invloed op hoe gewapende conflicten zich ontwikkelen. Er is uiteraard sprake van een militaire strijd in dit soort gewapende conflicten, maar er is duidelijk ook een politieke strijd die gevoerd kan worden middels een rebellenbestuur. Sommige groeperingen doen enkel aan het plunderen van de bevolking, maar andere groeperingen doen we degelijk vanuit strategie aan vormen van dagelijks bestuur. Dat kan ze helpen bij het winnen van de '*hearts en minds*' van de bevolking.

Voordat we overgaan naar het gesprek hierover wil ik graag mijn dank uitspreken voor de financiële en morele ondersteuning van de Hofvijverkring. Samen met de NWO PhD talentenbeurs heb ik dit onderzoek uit kunnen voeren. De ondersteuning van de Hofvijverkring aan publicaties in wetenschappelijke tijdschriften staat dan ook vermeld. Het meest recente artikel publiceerde ik eerder dit jaar bij Routledge in het tijdschrift *Small Wars & Insurgencies*. Voor de volledige lijst van publicaties en projecten kunt u altijd mijn profielpagina op de website van de UU raadplegen:

<https://www.uu.nl/medewerkers/NM Terpstra> Wat er op het programma staat voor 2021 zijn in ieder geval nog twee belangrijke zaken: de verdediging van mijn proefschrift op 23 april 2021 en mijn fellowship aan de universiteit van Oxford. Ik houd u op de hoogte en ik dank u hartelijk voor uw aandacht.