

‘Hybrid peacebuilding’

De potentie om het ineffectieve state-centered karakter van liberal peacebuilding in falende staten te doorbreken

Gewapende conflicten zijn de afgelopen vijftien jaar wereldwijd complexer geworden.¹ Internationale actoren, waaronder de Verenigde Naties (VN), zijn met hun huidige aanpak niet (of slecht) in staat een duurzame vrede te bewerkstelligen.² Voorbeelden hiervan zijn Soedan en Mali. De huidige aanpak van peacebuilding neigt naar symptoombestrijding. Daarmee slaagt deze weliswaar in het stoppen van (grootschalige) gewelddadigheden, maar niet in het aanpakken van de hoofdoorzaken van het conflict en het bewerkstelligen van duurzame vrede in falende staten. Dit artikel zet de oorzaken van de ineffectiviteit van het huidige (liberal) peacebuilding beleid uiteen, geeft een overzicht van de ontwikkeling van het concept hybrid peacebuilding en beoogt daarmee een bijdrage te leveren aan een effectiever beleid op het gebied van peacebuilding.

W.P. Ruedisulj BA – eerste luitenant der mariniers*

‘The first, the supreme, the most far-reaching act of judgement that the statesman and the commander have to make is to establish by that test the kind of war on which they are embarking; neither mistaking it for, nor trying to turn it into, something that is alien to its nature. This is the first of all strategic questions and the most comprehensive.’

Carl von Clausewitz

De huidige aanpak van peacebuilding definieert de VN als volgt:

‘Peacebuilding involves a range of measures targeted to reduce the risk of lapsing or relapsing into conflict by strengthening national capacities at all levels for conflict management, and to lay the foundations for sustainable peace and development. Peacebuilding strategies must be coherent and tailored to specific needs of the country concerned, based on national ownership, and should comprise a carefully prioritized, sequenced, and therefore relatively narrow set of activities aimed at achieving the above objectives.’³

Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft het concept peacebuilding een aantal ontwikkelingen doorgemaakt.⁴ Dit leidde tot de huidige dominante vorm: liberal peacebuilding.⁵ De nadruk ligt daarbij op het bouwen van staten

* De auteur rondde in 2016 zijn bachelor krijgswetenschappen af, waarbij zijn thesis bekroond werd met de KVBK Bachelor-scriptieprijs voor krijgswetenschappen. Op verzoek van de KVBK en de redactie van de *Militaire Spectator* schreef hij deze bijdrage.

1 Advisory Group of Experts. ‘The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 review of the United Nations Peacebuilding Architecture.’ United Nations, New York, 2015, 46.

2 Idem.

3 United Nations Peacebuilding Support Office. *United Nations Peacebuilding Support Office*. 2016. <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml> (geopend 27 februari 2016).



FOTO: VN

Leden van de Nationale Garde en politie van Mali krijgen een training in ‘crowd control’ onder leiding van een VN-politieteam (UNPOL). De huidige aanpak van peacebuilding neigt naar symptoombestrijding en slaagt niet in het aanpakken van de hoofdoorzaken van het conflict en het bewerkstelligen van duurzame vrede in falende staten

geënt op democratie, vrijemarkteconomie en andere instituties geassocieerd met moderne staten, wat moet leiden tot duurzame vrede.⁶

Symptoombestrijding

Het probleem met liberal peacebuilding is het *state-centered* karakter ervan en het verschil in internationale en lokale legitimiteit. Politieke en economische liberalisering, zoals beoogd in liberal peacebuilding in falende staten, kan in strijd zijn met de lokale sociale en culturele fundamenteën. Hierdoor missen zowel concept als uitvoering draagvlak, en werken ze juist destabiliserend.⁷ Er is bovendien een verschil tussen de internationale legitimiteit, gedragen door westerse peacebuilding actoren, en de lokale legitimiteit in falende staten.⁸ Zoals aangegeven, neigt de huidige aanpak van peacebuilding naar symptoombestrijding en

slaagt niet in het aanpakken van de hoofdoorzaken van het conflict en het bewerkstelligen van duurzame vrede in falende staten.⁹

-
- 4 Boutros-Ghali, *An agenda for peace* (1992) en *Supplement to an agenda for peace* (1995), het *Brahimi report* (2000), de *UN Peacekeeping Operations Capstone Doctrine* (2008), het *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people* (2015) en het *Report of the Advisory Group of Experts*, 2015.
 - 5 Sabaratnam, M. ‘The Liberal Peace? An Intellectual History of International Conflict Management, 1990-2010: A Liberal Peace? The Problems and Practices of Peacebuilding’, door S. Campbell, D. Chandler en M. Sabaratnam, 13-30. London: Zed Books Ltd., 2011, 13.
 - 6 Newman, E., Paris, R. en Richmond, O.P. ‘Introduction’. *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, door E. Newman, R. Paris en O.P. Richmond, 3-25. Tokyo: United Nations University Press, 2009, 3.
 - 7 Idem, 12-13.
 - 8 Verkoren, W., Van Leeuwen, M., ‘Civil Society in Peacebuilding: Global Discourse, Local Reality’. *International Peacekeeping* (Routledge) 20, 2 (Jun 2013): 159-172, 164.



FOTO: VN

Boutros Boutros-Ghali, toenmalig secretaris-generaal van de VN, met brigade-generaal Maurice Quadri, commandant van het Franse contingent van de tweede VN-operatie in Somalië (UNOSOM II, 1993). Boutros-Ghali ontwikkelde het peacebuilding concept waaruit de huidige dominante vorm is ontstaan

Opzet artikel

Met het uiteenzetten van de oorzaken van de ineffectiviteit van het huidige (liberal) peacebuilding beleid en de ontwikkeling van het hybrid peacebuilding concept wil dit artikel een bijdrage leveren aan een effectiever peacebuilding beleid.

Hierna zullen eerst drie componenten worden gezien, namelijk het concept van liberal peacebuilding en het state-centered karakter hiervan, het concept van civil society en de peacebuilding functies hiervan, en het concept van hybrid peacebuilding en de interactie tussen staat en civil society. Deze drie compo-

nenten vormen samen een kader waaruit het hybrid peacebuilding concept is ontwikkeld. Hiermee kan als laatste de vraag worden beantwoord in hoeverre het state-centered karakter van liberal peacebuilding is te doorbreken door hybrid peacebuilding, gebaseerd op de interactie tussen staat en civil society.

Liberal peacebuilding

Na het einde van de Koude Oorlog ontwikkelde Boutros-Ghali in 1992 met zijn *An Agenda for Peace* het peacebuilding concept waaruit de huidige internationaal dominante vorm, liberal peacebuilding, is ontstaan.¹⁰

De principes van liberal peacebuilding – democratie, mensenrechten, vrijemarkteconomie, globalisatie en een gecentraliseerde seculiere staat – zijn niet per se universele waarden en daarmee ook niet universeel toepasbaar.¹¹

9 Zie noot 1.

10 Zie noot 5, 14.

11 Zie noot 6, 12.

Ik definieer liberal peacebuilding als het *top-down* doorvoeren van institutionalisering, democratie en vrijemarkteconomie met als doel het stichten van een liberale staat in duurzame vrede. Het concept en de definitie ervan zijn onderhevig aan een sterk gepolariseerd debat tussen de ‘kritische benadering’ en de ‘*problem solving* benadering’.¹²

Aanhangers van de kritische benadering stellen dat een liberale vrede niet kan worden behaald door (buitenlandse) interventie en trekken de liberale aanpak in zijn geheel in twijfel. Aanhangers van de (overheersende) constructieve *problem-solving* benadering bestuderen en analyseren de tekortkomingen van de huidige peacebuilding missies, maar trekken het concept als zodanig niet in twijfel.¹³

De kritische benadering

Het hoofdpunt van de kritiek op liberal peacebuilding van Oliver Richmond, expert op dit gebied en *Professor International Relations* en *Director of the Centre for Peace and Conflict Studies* aan de Universiteit van Saint Andrews, is dat bij liberal peacebuilding de normatieve waarden die ten grondslag liggen aan het concept universeel worden geacht.¹⁴ Dit komt vervolgens tot uiting in de eenzijdige *top-down* benadering, het uitstellen van lokale autonomie en zelfbeschikking, en het opleggen van internationale normen en beleid. Daardoor faalt de benadering in het creëren van de, door het concept zelf onderkende, noodzakelijke relatie tussen civil society en staat, en daarmee in het stichten van duurzame vrede.¹⁵

Roger Mac Ginty, *Professor of Peace and Conflict Studies* aan de Universiteit van Manchester, stelt dat het concept ethnocentrisch, elitair, veiligheidsgericht, oppervlakkig, technocratisch, stijf, korte termijn gericht, neo-liberaal en economisch gemotiveerd, illusoir en onvoldoende bekwaam is in het bevatten van de lokale cultuur.¹⁶

De problem-solving benadering

Het hoofdpunt van kritiek van Roland Paris, verbonden aan de *University Research Chair in International Security and Governance* aan de



FOTO VN

Keniaanse militairen, die deel uitmaken van de ‘African Union Mission in Somalia’ (AMISOM), patrouilleren in het centrum van Kismaayo in het zuiden van het land. Volgens critici is het huidige concept van peacebuilding ethnocentrisch, elitair, veiligheidsgericht, oppervlakkig, technocratisch, stijf en gericht op de korte termijn...

Universiteit van Ottawa en vooraanstaand auteur op het gebied van *peacebuilding*, is dat de literatuur over liberal peacebuilding een functionerende staat als vanzelfsprekend beschouwt.¹⁷ In staten die door oorlog zijn verscheurd ontbreekt het vaak aan de meest rudimentaire vormen van overheid. Deze zogeheten *transitional societies* zijn in hun overgang naar democratie juist het kwetsbaarst voor conflict.¹⁸

12 Campbell, S., Chandler, D., en M. Sabaratnam, ‘Introduction: The Politics of Liberal Peace.’ *A Liberal Peace? The Problems and Practices of Peacebuilding*, door Susanna Campbell, David Chandler en Meera Sabaratnam, 1-9. London: Zed Books Ltd., 2011, 1.

13 Idem.

14 Richmond, O., ‘Liberal Peacebuilding.’ *Failed Statebuilding: Intervention and the Dynamics of Peace Formation*, door Oliver Richmond, 103-132. London: Yale University Press, 2014, 115.

15 Idem, 115, 116, 121.

16 Mac Ginty, R., ‘The Liberal Peace.’ *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*, door Roger Mac Ginty, 19-46. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, 42-42.

17 Paris, R., ‘The Liberal Peace Thesis.’ *At War’s End: Building Peace After Civil Conflict*, door Roland Paris, 40-51. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, 46.

18 Idem, 44-46.



Toenmalig VN-chef Ban Ki-moon riep de afgevaardigden naar een Civil Society Forum van de VN in 2011 op tot het genereren van ideeën

Het inherent onstuimige proces van politieke en economische liberalisatie kan volgens Paris sociale spanningen opdrijven en stabiele vrede ondermijnen.¹⁹ Doordat lokale bedrijven en economieën de top-down verandering van de macro-economische structuur niet aankunnen, stijgt de ongelijkheid in de al instabiele staten, neemt het draagvlak voor economische liberalisering af en neemt de kans op het opblazen van het gewapende conflict toe.²⁰

Paris pleit er dan ook voor om dit proces niet te overhaasten, maar eerst de institutionele condities te creëren die nodig zijn voor vreedzame politieke en economische concurrentie: *Institutionalization Before Liberalization (IBL)*.²¹

Vanuit de problem solving benadering worden vijf aanbevelingen gedaan ter verbetering van het liberal peacebuilding concept. Ten eerste moet de discrepantie tussen theorie en praktijk worden weggenomen. In de tweede plaats moeten er reële doelen worden gesteld. Ten derde moeten de lokale feedback en verantwoordelijkheid worden vergroot. En als vierde punt moeten actoren die betrokken zijn bij peacebuilding beter onderling samenwerken. Als laatste moeten peacebuilding actoren de lokale sociale institutionele veranderingen faciliteren en aanjagen.²²

De civil society

Beide genoemde benaderingen binnen het debat over liberal peacebuilding erkennen de noodzaak van civil society en het belang van de relatie die deze heeft met de staat binnen het proces van peacebuilding. Het concept civil society is onderhevig aan een debat over de definitie, de actoren die bij het concept horen en de functies van de civil society bij peacebuilding.

19 Newman, E., "Liberal" peacebuilding debates. *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, door Newman, E., Paris, R., en O.P. Richmond, 26-53. Tokyo: United Nations University Press, 2009, 40.

20 Schaefer, C. D., 'Local Practices and Normative Frameworks in Peacebuilding.' *International Peacekeeping* (Routledge) 17, 4 (2010): 499-514, 502.

21 Zie noot 19, 40-41.

22 Campbell, S., 'Routine Learning? How Peacebuilding Organisations Prevent Liberal Peace.' *A Liberal Peace? The Problems and Practices of Peacebuilding*, door Campbell, S., Chandler, D., en M. Sabaratnam, 89-105. London: Zed Books Ltd., 2011, 90-91.

Als het gaat om het laatste aspect, de functies van de civil society binnen het peacebuilding proces, bestaan er drie dilemma's. Hierna zullen als eerste de actoren die tot de civil society behoren en het concept zelf worden uiteengezet. Daarna komen de dilemma's en de peacebuilding functies aan de orde.

Actoren

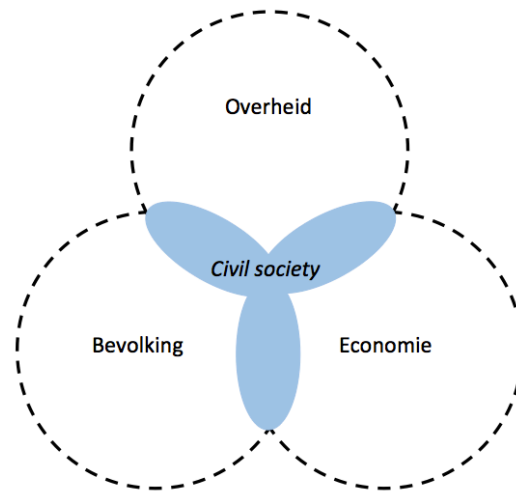
De actoren die tot de *civil society* behoren kunnen op twee manieren worden bepaald: de actor-georiënteerde en de functionele benadering.²³ De actor-georiënteerde benadering hanteert één bepaalde opvatting voor actoren en civil society, en sluit hiermee per definitie bepaalde actoren uit. Hierdoor is deze benadering beperkt in bereik en effectiviteit.²⁴ Opvallend is echter dat veel peacebuilding actoren deze benadering hanteren, waarmee zij voor het peacebuilding proces belangrijke actoren per definitie uitsluiten.²⁵

De functionele benadering daarentegen kijkt juist naar de functie van bepaalde actoren, bijvoorbeeld het voorzien in veiligheid voor burgers. Hiermee is deze benadering in zowel de breedte (soorten actoren) als diepte (functies) uitgebreider. De resultaten van de benadering zijn dan ook niet beperkt tot een specifieke context of enkel conflict, maar kunnen ook elders in de wereld worden toegepast.²⁶

Concept

Een staat heeft drie sectoren: overheid, economie en bevolking. Onder de overheid worden de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke instituties verstaan, evenals de regering en de politieke partijen. De economie behelst de markteconomie en private bedrijven. De bevolking betreft de individuele burgers en de relaties in de privé- en familiesfeer.²⁷

De grenzen tussen de sectoren zijn vaak onduidelijk en actoren kunnen zowel binnen verschillende sectoren als binnen de civil society tegelijk acteren.²⁸ De civil society kan hierdoor worden beschouwd als een verbindend domein tussen de drie andere sectoren.²⁹ Onder de actoren die behoren tot de civil



Figuur 1 Civil society als verbindend en interacterend domein tussen de sectoren overheid, bevolking en economie

society beschouw ik vrijwillige, onafhankelijke,³⁰ niet-geïstitutionaliseerde associaties en organisaties.

Civil society definieer ik als het verbindende en interacterende domein tussen de statelijke, economische en bevolking sector waar vrijwillige, onafhankelijke, niet-geïstitutionaliseerde associaties en organisaties acteren en interacteren met de drie sectoren. Figuur 1 geeft de civil society schematisch weer.

Civil society in Afrika en het Midden-Oosten

De westerse opvatting van civil society en de invulling hiervan verschillen met de opvattingen in Afrika, het Midden-Oosten en falende

23 Spurk, C., 'Understanding Civil Society' *Civil Society & Peacebuilding: A Critical Assessment*, door Paffenholz, T. Colorado: Lynne Rienner Publisher, Inc., 2010, 20, 3-27.

24 Idem.

25 Social Development Department. *Civil Society and Peacebuilding: Potential, Limitations and Critical Factors*. Social Development Department, World Bank, World Bank, 2006, 12.

26 Zie noot 23, 25.

27 Zie noot 23, 7.

28 Zie noot 23, 7-8.

29 Zie noot 23, 8.

30 Onder onafhankelijk zal niet financieel onafhankelijk worden verstaan omdat NGO's en *peacebuilding* per definitie afhankelijk zijn van donoren.



FOTO: VN

Vrouwen werken mee aan de bouw van een 'Peace Hub' in Gbarnga, Liberia, bedoeld om de bevolking betere toegang te geven tot juridische overheidsdiensten. Participatie van de civil society bij het onderhandelingsproces zorgt voor meer draagvlak onder de bevolking

staten. Deze discrepantie veroorzaakt frictie en ineffectiviteit bij peacebuilding missies.³¹ Het voor een liberale democratie belangrijke 'sociale contract' tussen de bevolking en de overheid is in deze gebieden niet of nauwelijks aanwezig.

De voornaamste oorzaken van de beperkte (ontwikkeling van de) civil society in deze gebieden zijn: onderling wantrouwen en het niet erkennen van elkaars verantwoordelijkheden tussen de staat en civil society actoren³², autoritaire regimes, de militarisering van de politiek, het islamitisch fundamentalisme (voornamelijk in Noord-Afrika en het Midden-Oosten), bureaucratische en financiële beperkingen,³³ de beperkt tot niet aanwezige individuele (mensen)rechten,³⁴ en de patrimoniale verhoudingen.³⁵

Drie dilemma's

De civil society binnen het proces van peacebuilding kampt met drie dilemma's: het zogeheten verticale, systemische en termijn dilemma.³⁶ Het verticale dilemma vindt plaats tussen de mate van legitimiteit en de effectiviteit. Door civil society actoren bij het proces te betrekken, wordt de legitimiteit van het proces vergroot. De participatie van diverse partijen gaat echter ten koste van de doeltreffendheid

31 Verkoren, W., en M. van Leeuwen. 'Civil Society in Peacebuilding: Global Discourse, Local Reality.' *International Peacekeeping* (Routledge) 20, 2 (Jun 2013): 159-172, 159-160.

32 Atibil, C., 'Democratic Governance and Actors' Conceptualization of "Civil Society" in Africa: State-Civil Society Relations in Ghana from 1982-2000', *Voluntas* (International Society for Third-Sector Research and The John's Hopkins University) 23 (januari 2012): 43-62, 60.

33 Hassan, H.A.R., 'The State and civil society in Africa: A North African perspective.' *African Journal of Political Science and International Relations* (Academic Journals) 3, 2 (januari 2009): 66-76, 75-76.

34 Ashwarya, C., 'Development of Civil Society and Democratization in the Middle East' *Lex ET Scientie. Administrative Series XVI*, 2 (2009): 445-455.

35 Zie noot 23, 14-15.

36 Belloni, R., 'Civil Society in war-to-democracy transitions.' *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*, door Jarstad, A.K., en T. D. Sisk, 182-210. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, 183-184.



FOTO: VN

VN-vertegenwoordigers, onder wie de directeur Operaties van het VN-agentschap voor Palestijnse vluchtelingen, zien in Gaza de gevolgen van oorlogshandelingen met Israël. Peacebuilding missies moeten op korte termijn grote resultaten boeken, waardoor de VN, de NAVO en de regeringen die deze missies uitvoeren onder grote druk staan van hun donoren en hun electoraat

omdat er meer concessies moeten worden gedaan.³⁷ Participatie van de civil society bij het onderhandelingsproces is dus geen garantie voor het voorkómen van moeilijkheden tijdens de implementatie van het akkoord, maar zorgt wel voor meer legitimiteit onder de bevolking.

Wanneer civil society actoren participeren in het onderhandelingsproces kunnen naast de belangen van de strijdende partijen ook belangen vanuit de civil society in het akkoord worden opgenomen. Civil society actoren hoeven echter niet per se formeel deel uit te maken van het onderhandelingsproces. Om de legitimiteit van het akkoord te vergroten kunnen ze in het kader van ‘window dressing’ worden geconsulteerd of op informele wijze input geven aan het proces.³⁸

Het tweede dilemma, het systemische dilemma, heeft betrekking op de mate van ownership van de civil society binnen het proces van peacebuilding. Internationale (financiële) steun

is onmisbaar voor civil society actoren; de mate van lokaal ownership blijft echter beperkt door de (financiële) afhankelijkheid van donoren.

Het huidige beleid van steun van civil society actoren aan het peacebuilding proces heeft te maken met drie beperkingen. Ten eerste maakt de huidige benadering de civil society actoren en de bevolking afhankelijk van internationale donoren. In de tweede plaats dienen de civil society actoren door de financiële afhankelijkheid niet meer de belangen van de bevolking, die ze horen te dienen, maar voorzien ze in de wil van de internationale donoren.³⁹ Kort door de bocht geldt de redenering: ‘wie betaalt, bepaalt’.

Ten derde is het steunen van civil society actoren door middel van training maar beperkt effectief. Buitenlandse experts en trainers

37 Idem, 183.

38 Idem, 196-198.

39 Idem, 203-204.

<i>Peacebuilding functies van civil society</i>	Activiteiten
<i>Monitoring and security</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoren van de situatie en vredesakkoord • <i>Early warning</i> bij potentiële (humanitaire) crisissituaties • Vertegenwoordigen van belangen van bevolking ten op zichte van de overheid en deze op de politieke agenda zetten • Faciliterende rol tussen bevolking, overheid, donoren en internationale organisaties • Zo nodig en mogelijk beschermen van de bevolking
<i>Socialization and intermediation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zowel binnen als tussen sociale groepen mensen te bewegen richting vreedzame conflictresolutie, dialoog en verzoening • Versterken van sociale groepen intern en cohesie tussen sociale groepen • Vier niveaus: binnen sociale groepen, tussen sociale groepen, tussen de bevolking, overheid, donoren en internationale organisaties
<i>Service provision</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Voorzien in diensten die overheid (tijdelijk) niet meer kan vervullen • Vaak tegelijk met bovenstaande functies

Figuur 2 Peacebuilding functies van de civil society en de daarbij behorende activiteiten

worden vaak met antipathie ontvangen omdat ze de lokale gebruiken en cultuur niet kennen. Bovendien bestaan de trainingen vaak niet uit het daadwerkelijk trainen in capaciteiten, maar uit training in het verkrijgen van financiële steun.⁴⁰

Het derde dilemma, het termijn dilemma, wordt gevormd door de discrepantie tussen de resultaten die op de korte termijn moeten worden behaald versus de aanpak die voor succes op de lange termijn nodig is. Peacebuil-

ding missies moeten op korte termijn grote resultaten boeken. De VN, de NAVO en de regeringen die deze missies uitvoeren staan immers onder grote druk van hun donoren en van hun electoraat.

Hierdoor ontstaan verschillende problemen. Ten eerste ligt de nadruk op lokale NGO's, aangezien dit is de gemakkelijkste manier is om donoren te werven. Het is echter ook oppervlakkig.⁴¹ Daarnaast wordt, door de grote druk om successen te behalen, het onderkennen van problemen gezien als falen. Diepgewortelde problemen in de falende staten, waarvan het oplossen essentieel is voor duurzame vrede, worden hierdoor genegeerd.

Bovendien wordt, door de nadruk op korte termijn resultaten, peacebuilding neergezet als een 'project' van zes tot twaalf maanden, waardoor een top-down benadering ontstaat.⁴²

Peacebuilding functies

Als peacebuilding functies van de civil society erken ik er drie: *monitoring and protection*, *socialization and intermediation* en *service provision*. Deze functies zijn weergegeven in figuur 2. Ik zal ze later gebruiken bij de invulling van het ontwikkelde hybrid peacebuilding concept.

Uit het voorgaande blijkt het belang van de civil society bij peacebuilding. Met behulp van het concept hybrid peacebuilding zal hier nu invulling aan worden gegeven.

Hybrid peacebuilding

Zoals hiervoor is aangegeven, stroken de huidige dominante liberal peacebuilding opvatting, de westerse opvatting van staats-inrichting, en de relatie tussen de drie sectoren, staat, economie en bevolking, vaak niet met de lokale opvattingen en de realiteit in falende staten.⁴³ In reactie hierop dienen de westerse opvattingen, belangen en peacebuilding capaciteiten te worden gesynchroniseerd met de lokale opvattingen, belangen en capaciteiten, om zo een effectiever peacebuilding beleid te voeren.⁴⁴ Met synchroniseren bedoel ik dat

40 Idem, 203.
 41 Idem, 206.
 42 Idem, 206-207.
 43 Verkoren, W. en M. van Leeuwen. 'Civil Society in Peacebuilding: Global Discourse, Local Reality'. *International Peacekeeping* (Routledge) 20, nr. 2 (Jun 2013): 159-172, 159-160; Atibil, Democratic Governance and Actors' Conceptualization of "Civil Society", *Africa: State-Civil Society Relations in Ghana from 1982-2000* 2012, 60; Mac Ginty, *The Liberal Peace* 2011, 24-25.
 44 Richmond, O., 'Becoming Liberal, Unbecoming Liberalism: Liberal- Local Hybridity via the Everyday as a Response to the Paradoxes of Liberal Peacebuilding'. *Journal of Intervention and Statebuilding* (Routledge) 3, 3 (oktober 2009): 324-344, 333-335.

de huidige verschillen moeten worden overbrugd zodat beide kanten (meer) op één lijn komen en hetzelfde doel nastreven: duurzame vrede. Deze synchronisatie zal hierna worden belicht aan de hand van het concept hybrid peacebuilding.

Bepalingen omtrent ‘hybride’

De term ‘hybride’ betekent in dit artikel dat processen binnen peacebuilding niet eenzijdig zijn en ook zo worden uitgevoerd, maar dat deze een samenspel zijn van verschillende invloeden en entiteiten. Drie bepalingen omtrent het begrip ‘hybride’ verdienen hier uitleg. Ten eerste zijn de entiteiten die deel uitmaken van het concept, zoals het liberal peacebuilding concept en de civil society, geen op zichzelf staande, onafhankelijke en ‘pure’ entiteiten. Zij zijn zelf ook hybride, dat wil zeggen dat deze ze continu onderhevig zijn aan veranderingsprocessen door invloeden van buitenaf, zogenaamde *prior hybridisation*.⁴⁵

Het concept liberal peacebuilding en de gebieden waar het concept wordt toegepast, bestaan dus niet totaal geïsoleerd van elkaar, zonder vormen van communicatie, totdat er een peacebuilding missie plaatsvindt. Beide zijn een product van *prior hybridisation*.

Daarnaast is *hybridisation* geen plotseling proces. *Hybridisation* is een continu proces waarbij actoren, concepten, normen en waarden zich continu ontwikkelen, aanpassen en met elkaar interacteren om hun positie binnen de politieke, sociale en economische sector te bepalen. Dit proces kan op verschillende manieren plaatsvinden: bewust en onbewust, abrupt en langdurig, direct en bemiddeld, vrijwillig en onvrijwillig.⁴⁶

De derde bepaling relateert de vorige twee. Het kan namelijk zeer verlamdend werken om alle entiteiten als hybride te beschouwen, omdat dit het verschil tussen entiteiten in de discussie en het debat wegneemt. Entiteiten kunnen verschillen in de mate van hybriditeit. Sommige actoren zijn immers beter in het projecteren van hun wil op anderen. En andere actoren zijn juist beter in het bieden van weerstand.⁴⁷

Hybride concepten

Wat betreft hybrid peacebuilding zijn Roberto Belloni, Roger Mac Ginty en Hikaru Yamashita belangrijke auteurs. Belloni is *Associate Professor of International Relations* aan de Universiteit van Trento; Mac Ginty is *Professor of Peace and Conflict Studies* aan de Universiteit van Manchester en Yamashita is *Senior Fellow of The National Institute for Defense Studies* van het Japanse ministerie van Defensie. Binnen het debat figuren vier hybride concepten.⁴⁸

Ten eerste het *hybrid peace governance* concept van Belloni. Hierbij staat de interactie tussen liberale en lokale opvattingen en actoren centraal. Dit concept kent drie vormen: (1) het beïnvloeden van formele democratische instituties door informele, traditionele en niet-liberale normen en praktijken, (2) het formeel integreren van traditionele niet-staatelijke actoren in statelijke instituties en (3) het domineren van liberale statelijke instituties door gewelddadige niet-staatelijke actoren.

Dit concept heeft volgens Belloni twee positieve aspecten: het betrekken van traditionele en niet-staatelijke actoren bij de staatsinrichting, en het feit dat traditionele besluitvormingsmethoden en vertegenwoordigers meer legitimiteit hebben onder de lokale bevolking.⁴⁹

Ten tweede het *local-liberal hybrid* concept van Richmond. Dit concept benadrukt dat er naast het liberal peacebuilding concept ook peacebuilding concepten zijn die meer geënt zijn op de lokale cultuur en het ontwikkelen van de civil society. Het concept is gebaseerd op communicatie en de lokale cultuur en stelt dat deze co-existeren. Deze vorm van peacebuilding richt zich meer op het vergroten van de lokale

45 Mac Ginty, R., ‘Hybridity: *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*, Mac Ginty, R., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, 68-90, 72.

46 Idem, 72-73.

47 Idem, 73.

48 Dit zijn de huidige concepten in het debat rond *peacebuilding* als het gaat om een hybride vorm van peacebuilding. Mede aan de hand van deze concepten heb ik het *hybrid peacebuilding* concept ontwikkeld.

49 Belloni, R., ‘Hybrid Peace Governance: Its Emergence and Significance.’ *Global Governance* (ProQuest Central) 18, 1 (Jan-Mar 2012): 21-38, 25-26.

kennis en het scheppen van lokaal verantwoorde omstandigheden in plaats van internationaal verantwoorde omstandigheden.⁵⁰

In de derde plaats het hybrid peacebuilding concept van Yamashita. Hierbij worden niet-westerse instituties, normen en waarden betrokken in de peacebuilding strategie om zo tot een stabiele hybride vrede te komen. Yamashita stelt dat kennis van de lokale cultuur en context essentieel is omdat vrede per context verschilt. De sleutel van dit concept ligt in de relatie tussen het liberale en niet-liberale.⁵¹

En ten vierde het *hybridisation* concept van Mac Ginty. Hierin is hybridisation het product van de interactie tussen vier krachten: de compliance kracht van liberal peacebuilding actoren; de stimuleringskracht van liberal peacebuilding actoren; de kracht van lokale actoren om liberal peacebuilding concepten te weerstaan en ten vierde de kracht van lokale actoren om in alternatieven voor en aanpassingen van het liberal peacebuilding concept te voorzien.

De eerste twee krachten werken vanuit het liberal peacebuilding concept op falende staten; de derde en vierde kracht werken de andere kant op. De interactie tussen deze tegenovergestelde krachten resulteert in de eerder genoemde hybridisation.⁵²

De vier genoemde hybride concepten tonen alle de noodzaak van een hybride peacebuilding concept aan. Ook blijkt dat hybride vormen van peacebuilding dynamisch, contextafhankelijk zijn en onderhevig zijn aan het krachtenspel tussen liberal peacebuilding actoren en lokale actoren. De genoemde auteurs beperken zich echter vooral tot constatering over het hybride karakter van peacebuilding, maar geven geen concrete invulling aan deze hybride

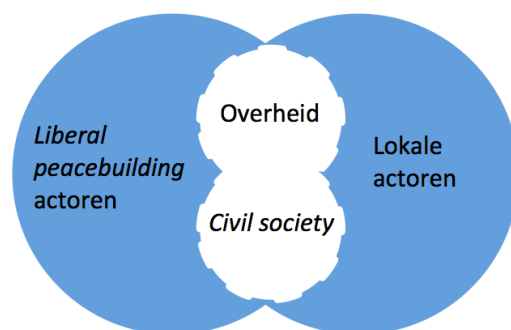
concepten. Hierna zal het *hybrid peacebuilding* concept worden geconceptualiseerd en zal hier ook concrete invulling aan worden gegeven.

Hybrid peacebuilding concept

Eerder bleek dat duurzame vrede bij peacebuilding interactie op twee niveaus vereist. Het eerste niveau betreft de interactie tussen liberal peacebuilding actoren en lokale actoren. De noodzaak van deze interactie is aangetoond met de kritieken op het liberal peacebuilding concept en de vier hybride concepten. De eerder aangetoonde verschillen tussen westerse en niet-westerse opvattingen over het staatsconcept en de civil society versterken de noodzaak van deze interactie.

Het tweede niveau betreft interactie tussen staat en civil society. Hiervoor is de noodzaak van deze interactie voor duurzame vrede onderkend. Ook is de noodzaak van de rol van de civil society bij het peacebuilding proces door middel van de peacebuilding functies aangetoond. Tevens hebben het hybrid peace governance en hybridisation model verschillende vormen en het belang van de interactie tussen de staat en *civil society* aangetoond.

Hiermee kan het hybrid peacebuilding concept worden ontwikkeld. Het hybrid peacebuilding concept definieer ik als: het door interactie, tussen liberal peacebuilding actoren en lokale actoren, geleide dynamische proces waarbij concepten, structuren, en netwerken waarin de staat en civil society interacteren worden ontwikkeld met als doel het stichten van een



Figuur 3 Schematisch model van het hybrid peacebuilding concept

50 Richmond, O., 'Beyond liberal peace? Responses to "backsliding"'. *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, door Newman, E., Paris, R. en O.P. Richmond. Tokyo: United Nations University Press, 2009, 54-77, 69-70.

51 Yamashita, H., 'NIDS Briefing Memo: Peacebuilding and "Hybrid" Peace'. *The National Institute for Defense Studies News*, maart 2014, 1-3.

52 Zie noot 45, 77-79.

staat in duurzame vrede. Figuur 3 geeft het hybrid peacebuilding concept schematisch weer.

Vervolgens dient hier concrete invulling aan worden gegeven. De cruciale factor in het concept is interactie op de zojuist beschreven niveaus. Onder interactie wordt op het eerste niveau verstaan: interactie tussen *liberal peacebuilding* actoren en lokale legitieme actoren die een functie binnen het *peacebuilding* proces (kunnen) vervullen.

Interactie op het tweede niveau wil zeggen interactie tussen legitieme, al dan niet liberale, statelijke en civil society actoren die een functie binnen het peacebuilding proces (kunnen) vervullen. Als eerste zal hierna invulling worden gegeven aan de interactie tussen liberal peacebuilding actoren en lokale actoren. Dit wordt gedaan aan de hand van de kritieken op liberal peacebuilding en de zojuist behandelde hybride concepten. Ten tweede zal de interactie tussen de staat en civil society worden ingevuld via het civil society begrip en de in figuur 2 samengevatte peacebuilding functies hiervan.

Interactie tussen liberal peacebuilding actoren en lokale actoren

Aan het multidimensionale en multilaterale karakter van peacebuilding dient door middel van interactie tussen liberal peacebuilding actoren en lokale actoren invulling gegeven te worden. Deze interactie is voorwaarden scheppend voor de binnen liberal peacebuilding erkende essentiële relatie tussen staat en civil society. Wanneer deze interactie er is en er ook naar wordt gehandeld, zullen de lokale verantwoordelijkheid en ownership worden vergroot. Hierdoor vermindert het elitaire, etnocentrische en technocratische karakter van liberal peacebuilding.

Essentieel hiervoor is kennis van de lokale context en cultuur. Liberale westerse staatsconcepten zijn namelijk niet één-op-één toepasbaar in failed states. De eerder genoemde vier krachten in het hybridisation model van Mac Ginty komen hier dus tot uiting; het

peacebuilding proces dient een dynamisch, multidimensionaal en multilateraal proces te zijn tussen de compliance kracht van liberal peacebuilding actoren, de stimuleringskracht van liberal peacebuilding actoren, de kracht van lokale actoren om liberal peacebuilding concepten te weerstaan en de kracht van lokale actoren om in alternatieven voor en aanpassingen aan het liberal peacebuilding concept te voorzien. Hierdoor zal het peacebuilding proces niet eenzijdig top-down of *bottom-up* zijn.

Peacebuilding is een multinationalaal, multilateraal en contextafhankelijk proces

Zo dienen ook de drie hybrid peace governance vormen van Belloni, waarbij lokale actoren zowel formeel als informeel deel uit maken van de strategie, ten uitvoer te worden gebracht. De lokale omstandigheden en voorwaarden voor vrede verschillen per situatie, zoals Yamashita zegt. Dit betekent dat de peacebuilding strategie dus ook contextafhankelijk moet zijn. Het IBL concept⁵³ van Paris is een goede manier om de inherente onstuimigheid van liberalisatie en daarbij behorende vergrote kans op het oplaaieren van het gewapende conflict te voorkomen. Maar de institutionalisering van concepten, structuren en netwerken moet wel contextafhankelijk zijn om draagvlak te hebben onder de lokale actoren.

Als laatste dienen de (eind)doelen realistisch en stapsgewijs te worden bepaald; het liberal peacebuilding beleid gericht op grote resultaten op de korte termijn, zoals democratische verkiezingen, werkt juist contraproductief voor de stabiele vrede op de lange termijn. De interactie met de lokale actoren is hiervoor van groot belang, om voor zowel de korte als de lange termijn realistische doelen te stellen.

53 Zie noot 21: *institutionalization before liberalization*.



FOTO:VN

Sadias Adam Imam verzamelt gierst in het noorden van Darfur, begeleid door Jordaanse VN-militairen, die de opdracht hebben vrouwen te beschermen. De lokale omstandigheden en voorwaarden voor vrede verschillen per situatie; er is dus geen 'one size fits all'-benadering voor hybrid peacebuilding

Interactie tussen de overheid en civil society

De kern van het hybrid peacebuilding concept is de interactie tussen de staat en civil society. Dit is binnen het gehele peacebuilding proces, een dynamisch proces op zich. De relatie tussen deze twee is cruciaal voor een constructief peacebuilding proces en het stichten van duurzame vrede. Alvorens de staat en civil society door middel van hybrid peacebuilding kunnen interacteren in het peacebuilding proces, is er het probleem van de discrepantie tussen de westerse en lokale opvattingen over civil society, de rol hiervan en de hiertoe behorende actoren. De verschillen in opvattingen hierover zullen door culturele verschillen moeilijk tot niet weg te nemen zijn.

Via de genoemde interactie tussen liberal peacebuilding actoren en lokale actoren dient er wel een hybride en voor beide partijen acceptabele opvatting over de civil society te worden gevormd. Het sociale contract in falende staten, waarbij niet-statelijke actoren meer legitimiteit hebben dan statelijke actoren, moet door liberal peacebuilding actoren in zekere mate worden gerespecteerd. Deze lokaal legitieme autoriteiten vervullen namelijk een belangrijke rol in het peacebuilding proces en zullen, ondanks de naar westerse maatstaven beperkte mate van burgerschap, moeten worden betrokken in het proces. Het betrekken van de civil society bij het peacebuilding proces moet echter niet worden gezien als dé oplossing voor

succesvolle peacebuilding. Dit blijkt uit de dilemma's die Belloni noemt omtrent de functie van de civil society bij het peacebuilding proces: het verticale, systemische en tijdsdilemma. Het op de verkeerde manier steunen en betrekken van de civil society kan juist ineffectief zijn en zo een averechts effect hebben op het proces.

Gezien de contextafhankelijkheid van peacebuilding missies is het belangrijk te kijken naar de peacebuilding functies die de civil society vervult of kan vervullen. Door bepaalde actoren per definitie uit te sluiten, zoals de actor-georiënteerde benadering doet, wordt de effectiviteit van het beleid beperkt; welke actoren er in dit proces moeten worden betrokken is immers contextafhankelijk.

De functionele benadering daarentegen richt zich op de peacebuilding functies en is hierdoor uitgebreider. De interactie tussen staat en civil society dient plaats te vinden op basis van de drie peacebuilding functies van de civil society: monitoring and protection, socialization and intermediation, en service provision.

Bij de functie monitoring and protection dienen civil society actoren de staat te controleren op de verantwoordelijkheden, waaronder bescherming van de bevolking. Wanneer deze niet worden nagekomen, dient de civil society de belangen van de bevolking te vertegenwoordigen en indien nodig zelf te handelen. De interactie vindt plaats door verantwoordelijkheden die zowel staat als civil society ten opzichte van elkaar hebben en de faciliterende rol van de civil society hierin.

De interactie bij de functie socialization and intermediation heeft vooral betrekking op de relatie tussen de bevolking en staat, en de relatie tussen de bevolking, staat, donoren en internationale organisaties. De civil society heeft ook hier een faciliterende en intermedierende functie. Bij de derde functie, service provision, is de interactie in mindere mate aanwezig dan bij de andere twee functies. De civil society neemt in dit geval namelijk taken en verantwoordelijkheden van de staat over

omdat deze hierin onvoldoende kan voorzien. De interactie hierbij ligt echter in de afstemming hierover en de eventuele samenwerking bij het voorzien in taken en verantwoordelijkheden.

Conclusie

De vraag in hoeverre het *state-centered* karakter van *liberal peacebuilding* te doorbreken is door *hybrid peacebuilding* gebaseerd op de interactie tussen de staat en *civil society* laat zich als volgt beantwoorden.

Peacebuilding is een multidimensionaal, multilateraal en contextafhankelijk proces waarbij conflictresolutie en duurzame vrede afhankelijk zijn van de relatie tussen de overheid en de civil society. Via het hybrid peacebuilding concept kan invulling worden gegeven aan dit proces. Om de interactie tussen overheid en civil society te realiseren draagt hybrid peacebuilding handvatten aan. De invulling hiervan is echter contextafhankelijk, het hybrid peacebuilding concept is namelijk geen *one-size-fits-all* benadering en dit is absoluut ook niet de bedoeling. Met hybrid peacebuilding kan het state-centered karakter van liberal peacebuilding worden doorbroken; de mate waarin is echter afhankelijk van de context.

Het belang van het multidimensionale, multilaterale en contextafhankelijke proces bij peacebuilding missies is misschien wel het belangrijkste punt wat ik met dit artikel wil benadrukken. De huidige dominante vorm van liberal peacebuilding staat met het top-down doorvoeren van institutionalisering, democratie en vrijemarkteconomie recht tegenover deze karakteristieken van het peacebuilding proces. Deze aanpak is dan ook ineffectief gebleken.

Hiermee zijn we terug bij het citaat van Von Clausewitz. Peacebuilding missies zijn complex en er moet van te voren een analyse worden gemaakt van de dimensies en de context waarbinnen het proces zich af zal spelen. Dit citaat vat de essentie van het belang hiervan samen, en is dan ook (nog steeds) zeer relevant. ■