

Afghanistan, 2001-2012

Succesvolle gewapende interventie en staatsvorming in een fragiele staat?

Elf jaar na de invasie in Afghanistan zijn de voortekenen van een onafhankelijke Afghaanse staat, met een stabiele, democratische rechtsorde, voorlopig weinig optimistisch. Een opnieuw opblazende burgeroorlog na het vertrek van de meeste gewapende interveniënten in 2014 is beslist niet ondenkbaar. Er zijn echter nog steeds mogelijkheden om de klus te klaren.

*drs. A.J.E. Wagemaker MA – luitenant-kolonel der Mariniers**

Dit artikel gaat over de interventie in Afghanistan en het vraagstuk hoe militairen kunnen bijdragen aan een geïntegreerde, duurzame stabilisering van de Afghaanse samenleving en het daarbij behorende staatsvormingsproces. De Afghaanse casus is een actueel voorbeeld van het gegeven dat de consolidatie van het militaire succes van een gewapende interventie in een fragiele staat een uitdaging is. Het zijn niet de ‘traditionele’ militaire taken die tot het welslagen van de interventie leiden; ze zorgen niet voor duurzame, structurele oplossingen.

De vraag is aan de orde welke rol gewapende interveniënten spelen in het weer laten functioneren van de fragiele Afghaanse staat. Eerst geef ik een algemeen theoretisch kader rond de begrippen ‘fragiele staten’, ‘interventie’ en ‘stabilisatie’. Daarna is er een korte beschouwing van de interventie in Afghanistan sinds 2001. Vervolgens bediscussieer ik de rol van

gewapende interveniënten en sluit af met een appreciatie van de huidige ontwikkelingen in Afghanistan.

Fragiele staten

Het rapport van de Nederlandse Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) omschrijft fragiele staten als ‘staten met een overheid die nauwelijks functioneert, die niet in staat of bereid zijn basisfuncties als armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten te vervullen en die nauwelijks geaccepteerd worden door zowel de eigen bevolking als door andere landen’.¹

Aan de fragiliteit van een staat ligt een uniek samenstel van oorzaken ten grondslag. De Britse econoom Paul Collier wijst op slecht verlopen staatsvorming in het verleden (bijvoorbeeld als gevolg van kolonisatie en dekolonisatie), langdurig disfunctionerende regeringen, bestuurders en veiligheidsdiensten, machtsmisbruik, een grote zogeheten tweede (lees: illegale) economie en ‘beperkende omstandigheden’ – zoals een ongunstig klimaat, een karige bodemgesteldheid en een eenzijdige en kwetsbare economie.² Dit zijn ingrediënten

* De auteur promoveert deze zomer op het onderwerp ‘gewapende interventie en staatsvorming in fragiele staten’. In het kader van zijn dissertatie onderzocht hij de militaire interventie in Afghanistan in 2001 en de rol van de gewapende interveniënten in het Afghaanse staatsvormingsproces sindsdien.

1 AIV, *Falende Staten*, 2004, 9.

2 Collier, P., *The Bottom Billion*, 2007, 17-75.



FOTO ROBERT KNOTH

Opium- en mensenhandel zijn enkele negatieve effecten die uitgaan van fragiele staten

voor een 'Conflict Trap': het bestuur van de fragiele staat is zwak, kwetsbaar en vatbaar voor machtsmisbruik.³

Fragiele staten kunnen als gevolg van hun zwakke instituties, instabiliteit en gebrek aan basisveiligheid een ernstig veiligheidsrisico vormen. Zo kunnen ze onder meer vrijhavens voor terroristen worden en voor internationaal georganiseerde criminaliteit. Er gaan veel negatieve effecten van fragiele staten uit die samenhangen met armoede en een gebrek aan rechtsorde, zoals vluchtelingenstromen, opium-, wapen- en mensenhandel.

Gebeurtenissen die zich afspelen ver buiten de staatsgrenzen van rechtsordelijke en ontwikkelde staten hebben dus invloed op hun eigen nationale veiligheid. Gewapende interventie is een optie om stabiliteit elders te (helpen) creëren ten behoeve van de eigen veiligheid. De interveniënten staan hierbij voor twee uitdagingen. De eerste is in hoeverre zij de totstandkoming van een functionerende staat kunnen beïnvloeden. De tweede is hoe deze

doelstelling zich verhoudt tot andere (vaak urgentere) belangen van de interveniënten.

Gewapende interveniënten die stabilisatie en staatsvorming nastreven hebben volgens de voormalige Britse generaal Rupert Smith een *population centric*-benadering.⁴ In het hiermee samenhangende politiek-militaire paradigma van de *war amongst the people* draait het om de *clash of wills* van bevolkingsgroepen en hun leiders. Het gaat daarbij niet om het verslaan van de tegenstander en het opleggen van de 'wil' van de overwinnaar, maar om het creëren van die voorwaarden voor staatsvorming en stabilisatie waaraan de meerderheid van de burgers zich wil committeren.

Gewapende interveniënten ondersteunen de vorming van een *safe and secure environment* volgens de Amerikaanse socioloog Amitai Etzioni met basisveiligheid voor de burgers, waarmee de (versnelde) vorming van een functionerende (rechts)staat mogelijk is.⁵

Aspecten van een interventie

Het is de taak van de interveniënten om in de fragiele staat een vreedzame samenleving (eenheid in verscheidenheid) te creëren onder een vaak sterk verdeelde bevolking die doorgaans in humanitaire nood verkeert. Het legitimizeits- en soevereiniteitsvacuüm moet worden gedicht en de formele economie dient op gang te worden gebracht in een dikwijls anarchistische, chaotische situatie.

Interventies in fragiele staten vinden plaats omdat deze staten een veiligheidsrisico vormen. Doorgaans zijn deze staten niet van vitaal belang maar is het veiligheidsrisico ernstig genoeg om er militair te interveniëren. Dat is een politieke keuze; het is een *war of choice*, er is geen vitale noodzaak zoals in een *war of necessity*. Het gevolg daarvan is dat er sprake is van een continue politieke discussie over de mate en de duur van de bijdrage aan de interventie.

Een gewapende interventie is een lang en uitputtend, meervoudig proces dat bestaat uit: het

3 Het gaat hier om zowel intern als extern machtsmisbruik. Intern machtsmisbruik kenmerkt zich door cliëntalisme en uit zich in ongebreidelde zelfverrijking door overheidsfunctionarissen en vriendjespolitiek. De rechtsorde wordt, op grond van welk belang dan ook, gefrustreerd. Extern machtsmisbruik heeft te maken met het tegen minimale kosten grondstoffen winnen en exporteren, alsmede het drijven en toelaten van handel in verboden goederen, zoals wapens, drugs en mensen.

4 Smith, R., *The Utility of Force*, 2005.

5 Etzioni, A., *Security First*, 2007.

afdwingen van een negatieve vrede ('het laten zwijgen van de wapens') tijdens de militaire inval, het afdwingen van een gewelds- en belastingmonopolie, het creëren van basisveiligheid, de vorming van staatsorganen, de vorming van een rechtsorde en een constitutionele orde, en ten slotte – idealiter – uit het (doen) ontstaan van parlementair-democratische verhoudingen. Het probleem is dat de gewapende interveniënt de voortgang in dit proces slechts in geringe mate kan forceren: gezag laat zich slechts in beperkte mate afdwingen. Kort gezegd, de interveniënt kan *een* verschil maken, niet *het* verschil. Voorbeelden van dergelijke interventies zijn die in Bosnië-Herzegovina in de periode 1995 tot heden en Irak vanaf 2003.

De crux van een gewapende interventie zit in de consolidatie van het militaire succes van de inval; in het creëren van een fundament voor een functionerende, stabiele staat waaraan de bevolking van die staat zo veel mogelijk zelf vorm dient te geven. Het gaat met andere woorden om staatsvorming, doorgaans een evolutieproces. Echter, de fragiele staat moet in hoog tempo hier doorheen. Daarom is het allereerst de vraag of de situatie rijp is voor versnelde staatsvorming. Als vuistregel geldt dat hoe meer *hard power* er nodig is, des te minder rijp de situatie er voor is.⁶

Daarnaast kan deze vraag niet geïsoleerd worden beschouwd. Zo moeten de buurlanden van de te interveniëren staat de interventie in ieder geval niet verhinderen. Ze dienen bereid te zijn om het staatsvormingsproces te helpen stimuleren. De situatie moet natuurlijk ook voor de interveniënten zelf rijp zijn. Daarbij is onder meer de vraag relevant of de eigen belangen en idealen groot genoeg zijn om langdurig betrokken te blijven bij het vestigen en het opbouwen van de geïntervenieerde staat.

Wie een functionerende (rechts-)staat en samenleving wil creëren, dient stabiliteit en continuïteit te bewerkstelligen. Het is echter de vraag of legitiem gezag eigenlijk wel afdwingbaar is. Gaat het bestuur van een fragiele staat door een externe interventie wél functioneren? En kunnen maatschappelijke processen inder-

daad door buitenstaanders op gang worden gebracht? Gangbare staatsvormingstheorieën gaan aan dit probleem voorbij.

De meeste staatsvormingstheorieën achten een gewelds- en belastingmonopolie bij de staat en basisveiligheid voor de bevolking voorwaardelijk opdat de burgers, *bottom-up*, het staatsvormingsproces vorm kunnen geven. Gewapende interveniënten kunnen juist hierbij een rol spelen. Die rol gaat verder dan het uitschakelen van binnenlandse concurrenten die eveneens een dergelijk monopolie opeisen en het buiten de deur houden van oppositionele inmenging van andere staten en niet-statelijke actoren: het gaat om stabiliseren.

Stabilisatie

Bij het stabiliseren en weer laten functioneren van een fragiele staat is het voorzien in het geweldsmonopolie dominant. De vraag is wat dit in de praktijk inhoudt omdat een werkelijk monopolie utopisch is. Meerdere auteurs spreken daarom van een '*monopoly on large scale violence*'. Wie zo'n geweldsmonopolie wil 'afdwingen', moet in de praktijk die fragiele staat ontdoen van de heerschappij van de krijsheren en van de tweede economie (die doorgaans veel groter is dan de legale, eerste economie). Dit heeft uiteraard flinke maatschappelijke, economische en politieke gevolgen, waarbij de uitdaging is hoe het dan ontstane machtsvacuüm gevuld wordt.

Machtsvacuüm

Zodra een negatieve vrede is afgedwongen, ligt de focus op de totstandkoming van een *safe and secure environment*. Daarmee is er een fundament voor stabilisatie en staatsvorming dat door de bevolking zelf vormgegeven dient te worden maar waarbij zij wel door de interveniënt kan worden geassisteerd en ondersteund. De chaotische omgeving waarin dit gebeurt vormt een complicerende factor. Vanwege slecht bestuur en machtsbeluste politieke leiders, die bovendien vaak onderling verdeeld zijn en over beperkte capaciteiten beschikken,

6 Nye, J., *Soft Power*, 2004.

zijn dergelijke staten afgeleden tot anarchie. De staatsorganen functioneren nauwelijks: de *legitimacy* en *sovereignty gaps* zijn groot.

Het machtsvacuüm dat zo is ontstaan, is gevuld door een patrimoniale orde van politieke entrepreneurs, profiteurs en krijgsheren.

In een patrimoniale staat is de overheid een verlengstuk van de heerser en is de nabijheid tot deze belangrijker dan de formele (ambtelijke) rang. De heerser heeft veelal een kleine schare van (machtige) vertrouwelingen om zich heen die ervoor zorgen dat de heerser (patriarch) zijn heerschappij kan voortzetten en dat 'rust en orde' in hun gebieden van verantwoordelijkheid worden gewaarborgd. Het systeem berust op coöptatie, loyaliteit en wederzijdse afhankelijkheid tussen patroon (beschermheer met een persoonlijke autoriteit) en cliënt. Er zijn grote overeenkomsten met de feodale ordening in de Europese Middeleeuwen. In de eenvoudige vorm gaat het om behoeftebevrediging van de patroon. In fragiele staten gaat het om de bevoorrechte klasse die als 'the king's men' in sleutelposities wordt geparachuteerd ten behoeve van de behoeftebevrediging van de leden van de heersende patrimoniale orde. In de tegenwoordige, complexe samenlevingen is sprake van een patrimoniale orde waarbij een bevoorrechte klasse zich bedient van vriendjespolitiek en ongebreidelde zelfverrijking op alle niveaus – cliëntalisme.⁷

Deze instabiele situatie biedt uitgelezen mogelijkheden voor dergelijke tirannieke heersers om, zo nodig met hulp van 'buiten', hun persoonlijke doelen na te streven door middel van plundering, afpersing, handel in verboden goederen en dwangarbeid. Zij hebben geen belang bij de vestiging van een onafhankelijke rechtsstaat (en ook niet bij anarchie) en zullen zich niet zonder slag of stoot uit hun machtige posities laten zetten. Sterker nog, de van de tirannieke heersers afhankelijke patrimoniale orden beheersen veelal de rechterlijke macht en de veiligheidsinstituties.

Resumé

De gewapende interveniënten beschikken in een *war of choice* over beperkte middelen en tijd om het succes van een militaire inval

te consolideren, de situatie te stabiliseren en een staatsvormingsproces op gang te helpen brengen. De taak van de interveniënten beperkt zich daarentegen niet tot het afdwingen van een negatieve vrede en het voorzien in een *safe and secure environment*. Het stimuleren van het *ownership* bij het opzetten van het bestuur van de staat opdat de geïntervenieerde staat 'op eigen benen kan staan' is fundamenteel voor de consolidatie van het initiële militaire succes van de interventie. Hiervoor is een afgewogen interventiestrategie nodig. Het dilemma is de dosering van het gebruik van *hard* en *soft power* en van de afweging van de verschillende belangen: enerzijds heeft de interveniënt in zijn eigen land een politiek belang om zo spoedig mogelijk successen te boeken, maar anderzijds is er het besef dat staatsvorming een evolutionair, tijdrovend proces is. Het is een proces dat de interveniënt slechts kan stimuleren en versnellen door gunstige voorwaarden te scheppen.

De interventie in Afghanistan

Afghanistan is nooit een eenheidsstaat geweest die op eigen kracht kon functioneren. De Afgaanse bevolking heeft een lange geschiedenis van segmentatie langs etnische, geografische, religieuze en andere groepslijnen. Daarbij werkte de geografie van het land als katalysator. Het land heeft in de loop van de laatste drie decennia van oorlog en conflict de karakteristieken van een zeer fragiele, patrimoniale staat gekregen. De basisveiligheid liet steeds meer te wensen over. De staat hield geleidelijk op te functioneren, de samenleving veranderde drastisch.

Circa tweederde van de Afghanen ontvluchtte huis en haard sinds het uitbreken van de langdurige periode van oorlog en conflict aan het einde van de jaren '70. Vooral het maatschappelijke middenveld verliet in de loop van de jaren '90 permanent het land. Daarmee ontbrak er een essentiële laag voor het functioneren van een maatschappelijk, politiek en bestuurlijk bestel waarin de belangrijkste groepen vertegenwoordigd zijn. Gaandeweg kregen de krijgsheren een dominante positie in alle

⁷ Voor meer details zie bijvoorbeeld Duyvesteyn, I. en Murphy, W., 'Interventie in staatsvormingsprocessen: dictatuur versus democratie', in: *Internationale Spectator*, Vol 64 (4), april 2010, 220-224; en Marten, K., 'Warlords', in: Strachan, H. en Scheipers, S., *The Changing Character of War*, 2011, 302-314.

geledingen van de Afghaanse staat en samenleving. De legitimiteit van het in de tweede helft van de jaren '90 heersende Taliban-regime liet steeds meer te wensen over, te meer omdat de humanitaire noodsituatie onhoudbaar werd. Vrijwel alle landen brandmerkten het Taliban-regime als verwerpelijk, mede omdat het regime een veilig onderkomen bood aan Al Qa'ida. Veiligheidsraadresoluties stapelden zich op, maar daarmee was een interventie nog niet aanstaande. Dit veranderde met de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten.

Politieke doelstellingen

De Amerikaanse inval in Afghanistan in het najaar van 2001 was een zelfverdedigingsactie op basis van artikel 51 van het VN-handvest. De aanslagen boden een legitiem kader voor een gewapende interventie. Het ingrijpen in de humanitaire noodsituatie was, in vergelijking met de vergeldingsactie, slechts een bijkomende reden ter rechtvaardiging van het militair ingrijpen. De politieke doelstellingen van de Verenigde Staten beperkten zich aanvankelijk tot het vernietigen van Al Qa'ida. Bijdragen aan het Afghaanse staatsvormingsproces – dan wel het creëren van voorwaarden hiertoe – was nadrukkelijk ondergeschikt. De Amerikaanse belangen in Afghanistan zelf waren beperkt, maar waren groter dan die in de omliggende regio. Hoewel ook het bijstandsartikel 5 van de NAVO van toepassing werd verklaard, waren de bondgenoten terughoudend om bijstand te verlenen.

De interventie op de grond werd uitgevoerd door de Noordelijke Alliantie die zo, gesteund door de Verenigde Staten, een oorlog bij volmacht voerde. De diverse Afghaanse commandanten (krijgsheren) kregen Amerikaanse lucht- en inlichtingensteun, alsmede aanzienlijke hoeveelheden wapens en financiën. Een relatief klein aantal – vooral Amerikaanse en Britse – grondtroepen werd ingezet. Dit leidde tot een spectaculaire militair-tactische overwinning op de Taliban-regering in Kaboel.

Op 5 december 2001 sloot een beperkt aantal Afghaanse groeperingen die zich tegen het

FOTO ROBERT KNOTH

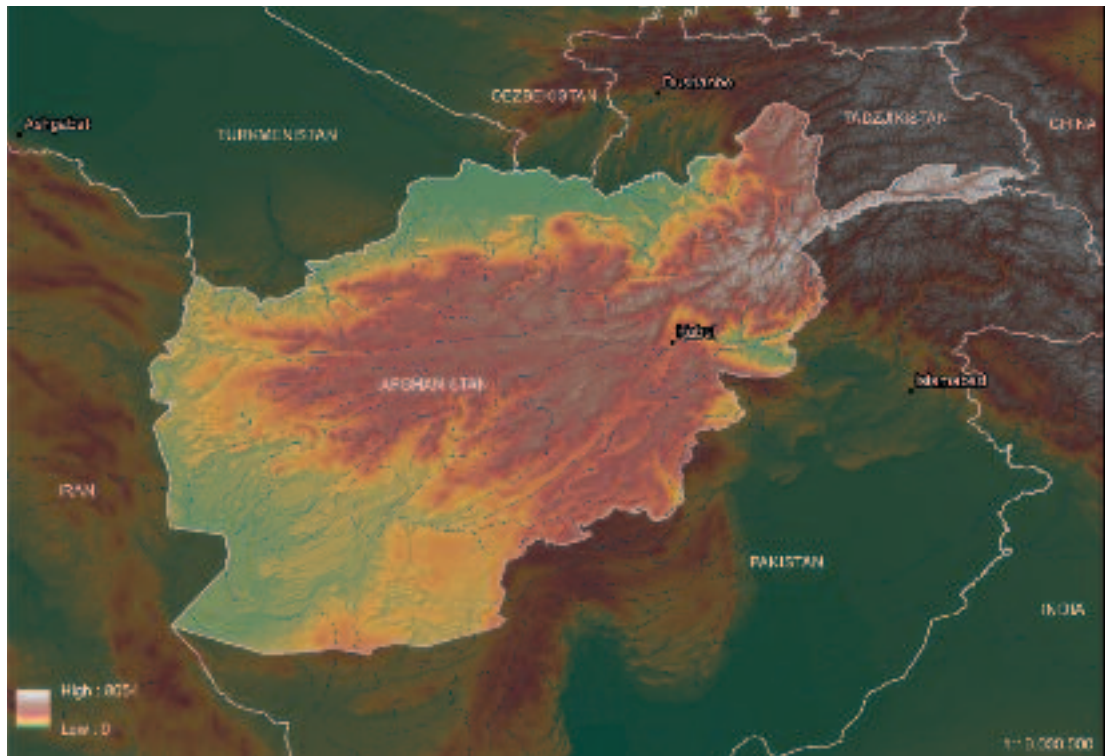


Afghaanse Moedjahedien-strijders tijdens de belegering van Kaboel, begin jaren negentig

Taliban-regime hadden gekeerd een akkoord over de toekomst van Afghanistan in Bonn. Dit had kenmerken van een 'gearrangeerd huwelijk', waarbij de krijgsheren die zich hadden ingespannen voor het slagen van de militaire inval prominente plaatsen kregen toebedeeld. Overigens waren de Taliban en Al Qa'ida niet verslagen; ze ontvluchtten het land. In de jaren die volgden, zouden ze hun operaties geleidelijk aan weer opvoeren, vooral vanuit het onherbergzame Pakistaans-Afghaanse grensgebied.

In het staatsvormingsproces dat volgde, kreeg Afghanistan een presidentieel, centralistisch georganiseerd staatsstelsel. De regering en het parlement namen onafhankelijke posities in, op grond van een eigen kiezersmandaat: uitvoering (bestuur) door de regering, wetgeving door het parlement. De regering, waarvan de president de leider is, hoefde echter niet het vertrouwen van het parlement te hebben. De president benoemde ministers als leden van zijn kabinet. Deze ministers waren slechts aan de president verantwoordelijk en verschuldigd.

Daarnaast benoemde de president de gouverneurs die acteerden als *the king's men*: autoritaire leiders op het provinciale niveau en



Afghanistan is een gecompartmenteerd land

handlangers van het (patrimoniale) regime in Kaboel. Vanwege het ontbreken van een democratisch vertegenwoordigende schakel op provinciaal niveau stokte de staatsvorming. Er waren weliswaar functionerende instituties op districts- en gemeenschapsniveau, maar de provinciale raden hadden geen controlerende bevoegdheden noch autoriteit. De diverse patrimoniale orden hadden wel op alle niveaus hun representanten. Doorgaans hadden ze de teugels stevig in handen.

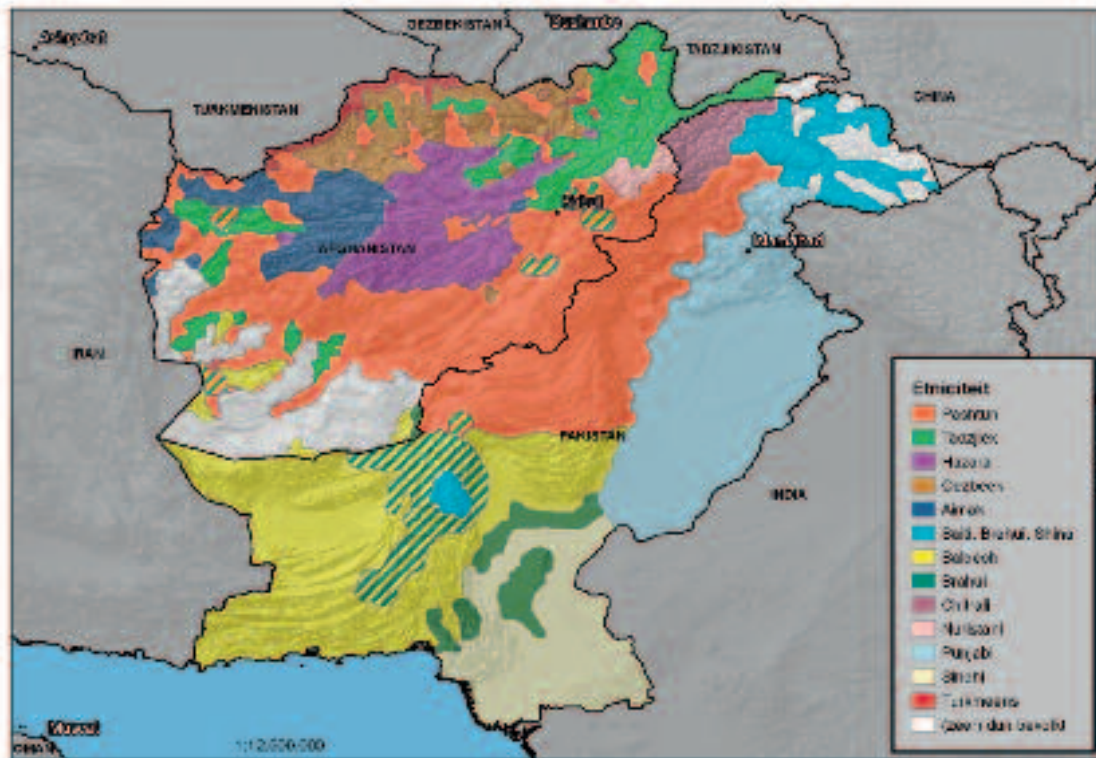
Gelegenheidscoalities

Onder de Afghanen golden, vooral lokaal, gelegenheidscoalities. Die waren niet altijd even standvastig. Ze werden bij tijd en wijle gebroken en andere verbonden werden gesmeed. Coalitievorming gebeurde soms ook op provinciaal niveau en een enkele keer op regionaal niveau. Zo werd steeds weer duidelijk wie de sterkste was en de scepter kon zwaaien. Het

was echter vrij uitzonderlijk als dit op nationaal niveau gebeurde: doorgaans hielden de machtigste patrimoniale leiders (krijgsheren) elkaar met hun legers en grote hoeveelheden kapitaal in balans – de strijd werd aan de onderkant van de piramide uitgevochten. Verkiezingen waren niet meer dan een bevestiging van de heersende patrimoniale orde.

Afghanistan werd in toenemende mate een hybride staat.⁸ President Karzai had vrijwel geen greep op het land. De rol van de krijgsheren en de angst hen werkelijk aan te pakken, verhinderden niet alleen dat de macht bij het centrale gezag in Kaboel werd geconcentreerd, maar ook dat bevoegdheden naar het provinciale niveau gedelegeerd werden. De invloed van aan Pakistan gelieerde groeperingen nam toe en destabiliseerde de situatie in vooral de zuidelijke helft van Afghanistan. Het momentum verdween uit het staatsvormingsproces. De bevolking verloor steeds meer het vertrouwen in het in veler ogen opgelegde karakter van het staatsvormingsproces. Het legitimiteits- en

⁸ Francis Zakaria spreekt van een *illiberal democracy*. Zie verder: Zakaria, F., *The Future of Freedom*, 2004.



sovereiniteitsvacuüm werd almaar groter en zichtbaarder. De interveniënten veranderden hier weinig aan.

De Amerikaanse president Obama, die in 2009 was aangetreden, herzag de Amerikaanse strategie.⁹ Hij gaf deze nadrukkelijk een regionaal karakter, met de zogeheten AfPak-strategie. Met een geïntegreerde uitvoering van de *military*, *diplomatic* en *civilian surges* en pertinente Afghanisering wilde Obama de interventie en het staatsvormingsproces een nieuwe dynamiek geven. Daarna zou de Amerikaanse militaire aanwezigheid geleidelijk worden beëindigd in 2014.

Op 2 mei 2011 werd de aartsvijand van de Verenigde Staten, Osama bin Laden, tijdens een Amerikaanse commando-raid in Pakistan om het leven gebracht. Hiermee was de belangrijkste Amerikaanse interventiedoelstelling behaald. Maar het zou naïef zijn te denken dat Al Qa'ida hiermee verslagen was, er een einde zou zijn gekomen aan het Al Qa'ida-terrorisme en dat daarmee de klus in Afghanistan geklaard zou

zijn. Vanwege de slechte staat van de Amerikaanse schatkist en de perceptie dat met de uitschakeling van Bin Laden de interventiedoelstelling gehaald was, nam de druk in de Verenigde Staten toe om zich versneld uit Afghanistan terug te trekken. Daarnaast was er steeds meer debat over de vraag of er nog voldoende aanleiding bestond om de krijgsmacht grootschalig in Afghanistan te blijven inzetten. Obama hield echter vast aan het (stabilisatie-)plan dat hij in 2009 opstelde.

De aanwezigheid van de gewapende interveniënten is eindig: in 2015 moet de Afghaanse staat op eigen benen staan. Toch kan de Afghaanse staat daarna nog wel rekenen op assistentie en ondersteuning van de Verenigde Staten en van andere gewapende interveniënten. De vraag is hoe realistisch de kans is op een zelfstandig functionerende Afghaanse staat.

Om meer inzicht te krijgen in deze vraag volgt hierna een discussie van het geweldsmonopolie,

9 Woodward, B., *Obama's Wars*, 2011.

militaire doctrines, het Afghaanse *ownership* van het staatsvormingsproces en de noodzaak van integratie in een interventiestrategie.

Geweldsmonopolie

In een gewapende interventie ligt het accent aanvankelijk op het afdwingen van een negatieve vrede. Vervolgens verschuift het naar

veiligheid voor de burgers voorwaarden zijn voor het welslagen van een staatsvormingsproces. Hieruit volgt dat de staat de beschikking dient te hebben over functionerende veiligheidsinstituties: leger, politie en inlichtingendiensten. Dit betekent ook dat er belasting moet worden geheven om de veiligheidsinstituties en een vitale infrastructuur mogelijk te maken. Het is de vraag of het toereikend is dat de interveniënt ‘slechts’ gewapenderhand een veilige en stabiele omgeving voor staatsvorming afdwingt. En kan een interveniënt staatsvorming afdwingen zonder dat hem neokolonialisme wordt verweten?

Theorie versus praktijk

Het afdwingen van het geweldsmonopolie is slechts ten dele een militair-operationeel probleem. De krijgsheren beschikken over aanzienlijke hoeveelheden wapens en hebben de middelen om een redelijke hoeveelheid troepen te mobiliseren. Ze vormen dus een aanzienlijke bedreiging voor het geweldsmonopolie. Theoretisch geldt dat hoe legitiemer de rechtsstaat, hoe eerder de krijgsheren en lokale machthebbers geneigd zullen zijn hun wapens over te dragen. De praktijk is gecompliceerd omdat veiligheid en macht met elkaar samenhangen. Een praktisch probleem is dat lichte wapens in een onherbergzaam land als Afghanistan nodig zijn voor de eigen veiligheid en dat die wapens moeilijk zijn op te sporen.¹⁰ En juist met die wapens terroriseren de krijgsheren de bevolking en dwingen ze hun eigen positie af. Anders gezegd, de krijgsheren voorzien in de veiligheid van de gemeenschappen, en bevestigen met de hiervoor benodigde wapens tegelijkertijd hun autoriteit.

Maar wat gebeurt er als de krijgsheren hun wapens inleveren, bijvoorbeeld door middel van de door de interveniënten en de Verenigde Naties georkestreerde demobilisatie en ontwapeningsprogramma's (DDR en SSR), zolang er nog geen functionerende rechtsstaat is? Een ander probleem is dat dit soort ontwapeningsprogramma's (doorgaans) niet gericht zijn op de kleine wapens, die juist maatschappelijk ontwrichtend werken en de functionaliteit van het geweldsmonopolie tarten.



FOTO AUTEUR

Veiligheid voor burgers is een voorwaarde voor het welslagen van het staatsvormingsproces

een stabilisatiemissie met een steeds sterkere civiele focus. Het uitgangspunt hierbij is dat een geweldsmonopolie bij de staat en basis-

¹⁰ Een groot gedeelte van de Afghanen leeft in gesloten gemeenschappen (*qawms*) met hun eigen veiligheids- en rechtsmechanismen, die zijn verankerd in traditionele (rechts-)systemen en worden ondersteund door een grote sociale controle. Krijgsheren zwaaien tegenwoordig in die gemeenschappen de scepter. Hun dominante positie kan maatschappelijk ontwrichtend werken.

'Smart power'

De uitwerking van de opdracht van de gewapende interveniënten om voor een geweldsmonopolie en basisveiligheid te zorgen is dus complex en vol dilemma's en is bovendien lastig objectief vast te stellen. Om hun doelstellingen zo spoedig mogelijk te bereiken, nemen de gewapende interveniënten gemakkelijk een overheersende rol op zich. Neokolonialisme kan hen worden verweten en ondermijning van de legitimiteit van de politieke autoriteit. Omgekeerd, indien de interveniënten niet nadrukkelijk genoeg aanwezig zijn, zal een geweldsmonopolie te wensen overlaten. Het staatsvormingsproces komt dan niet voorbij de patrimoniale ordening; het staatsvormingsproces stopt.

Gewapende interveniënten acteren daarom bij voorkeur als een *principal mediator*.¹¹ Ze bedienen zich dan van *smart power*¹² en integreren middelen en doelstellingen opdat er legitiem gezag bij de staat ontstaat en het staatsvormingsproces inderdaad door de bevolking zelf kan worden vormgegeven. Dit betekent dat het niet alleen gaat om de grootste en de belangrijkste politieke subeenheden maar dat er ook (rechtstatelijke) waarborgen zijn voor minderheidsgroepen. Immers, naast collectieve veiligheid, moet er legitimiteit ontstaan voor het gezag en het staatsvormingsproces.

Militaire doctrines

Militaire doctrines gaan doorgaans uit van tussenstatelijke oorlogen met een *enemy centric* benadering en een dynamiek van vrede – oorlog – vrede: een 'trial of strength'. De toepasbaarheid van dergelijke doctrines is op zijn best beperkt in gewapende interventies in fragiele staten.

De inval in Afghanistan in 2001 toonde, net als bijvoorbeeld de operatie *Iraqi Freedom* in Irak in 2003, de operaties in en rond Kosovo in 1999 en de *Desert Storm*-operatie in Koeweit in 1991, de hoge mate van efficiëntie, de technologische voorsprong en de overmacht die in het bijzonder de Amerikaanse krijgsmacht heeft op zijn tegenstanders in de klassieke interstatelijke krijg. Het leidde er tevens toe dat een, in de

FOTO AUTEUR



Economische vooruitgang leidt tot grotere diversiteit en een groter aanbod in de winkels en op de markt

ogen van de interveniënt (lees: de Verenigde Staten), gunstig gezinde regering aan de macht werd gebracht. Dit was lang niet altijd even gelukkig, aangezien dit doorgaans niet tot stabilisering van de staat en de samenleving leidde. De geïnstalleerde regering diende vooral het normen- en waardepatroon van hun broedheren te volgen. Anderen, c.q. de van het staatsvormingsproces uitgesloten, restten slechts een gewapende strijd.

Negatief geredeneerd droeg de gewapende interveniënt dus bij aan een verdere destabilisering van de staatsstructuren en de samenleving door voorschrijvend te zijn in het staatsvormingsproces. Dit terwijl juist de meest vooraanstaande staatsvormingstheorieën benadrukken dat een staat door een zo groot mogelijke meerderheid van de bevolking zelf dient te worden opgebouwd, vormgegeven en gestabiliseerd. Een gevolg van het gebruik van een *enemy centric* benadering is dat de tegenstanders van

11 *Principal mediator*: de bemiddelaar is onafhankelijk (*impartial*) en bemoeit zich actief met de vredesonderhandelingen. Hij brengt de partijen bij elkaar en bevordert oplossingen actief door de inzet van *soft power* en eventueel *hard power*. De andere manier van bemiddeling is *neutral mediation*. Daarbij brengt de bemiddelaar 'slechts' de partijen bijeen en faciliteert hij vredesonderhandelingen. Zie verder: Princen, T., *Intermediaries in International Conflict*, 1992.

12 *Smart power* is volgens Joseph Nye (*Smart Power*, 2011, 209): 'The intelligent integration and networking of diplomacy, defense, development, and other tools of so-called "hard and soft power".'

de interveniënt, zoals de Taliban en Al Qa'ida in Afghanistan, zich terugtrekken om de directe confrontatie met hun superieure tegenstander uit de weg te gaan. Ze zetten de confrontatie voort op een later tijdstip, verspreid en in het lagere deel van het geweldsspectrum. Dit is de gangbare reflex in een asymmetrische strijd. Door de interveniënt dienen dan grote offers te worden gebracht om een *safe and secure environment* tot stand te brengen. Om dit te voorkomen en staatsvorming überhaupt mogelijk te maken, is het van belang dat alle belangrijke en machtige groepen in de geïnterveneerde staat zo spoedig mogelijk na het afdwingen van een negatieve vrede tot elkaar worden gebracht en hen een alternatief wordt gegeven voor de gewapende strijd.

De huidige militaire doctrines zijn er niet op ingericht dat het politieke einddoel verschoven is van een beslissende strategische overwinning naar het creëren van voorwaarden die de totstandkoming van het politieke doel mogelijk moeten maken. In het verlengde hiervan is het de vraag in hoeverre gewapende interveniënten – met belangen die weliswaar niet vitaal zijn maar wél belangrijk genoeg om de krijgsmacht ervoor in te zetten – een (katalyserende) rol kunnen spelen in een staatsvormingsproces in een fragiele staat.

In interventies in fragiele staten is het paradigma van *war amongst the people* aan de orde. Ze hebben een *population centric* benadering. Er geldt een dynamiek van confrontatie – conflict – confrontatie, waarbij 'Civilians are the targets, objectives to be won, as much as an opposing force': een 'clash of wills'.¹³ Er zijn

FOTO AUTEUR



Basisveiligheid is fundamenteel voor de wederopbouw

nauwelijks harde, afdwingbare doelstellingen, maar vage concepten zoals het bevorderen van het politieke proces, zonder dat er sprake is van een duidelijke tijdshorizon.¹⁴ Militair-tactische overwinningen zijn niet direct om te zetten in politiek-strategische successen. Doctrinaire oplossingen zijn er niet. Bovendien zijn de scheidslijnen tussen de verschillende operationele niveaus nauwelijks te duiden. Het gaat om inzicht en het benutten van *windows of opportunity*.

De interveniënt in een rol als *principal mediator* stimuleert zo veel mogelijk groepen zich achter een gemeenschappelijk gedragen plan te scharen om een functionerende staat op te bouwen en overtuigt hen ervan zich hieraan actief te committeren. Met een dergelijke *population centric* benadering kan de interveniënt een verschil maken en de bevolking van de geïnterveneerde staat stimuleren om het *ownership* te nemen over de stabilisatie en het staatsvormingsproces: de verstatelijking.

13 Smith, R., *Utility of Force*, 2005, 3

14 Het gaat erom de wil, de perceptie en het vertrouwen van de bevolking te kunnen 'bespelen'. Een complicerende factor is vooral het ingewikkelde *informational terrain* van communicatie-, data- en informatienetwerken (inclusief nieuwsmedia). Noch de interveniënt noch de regering van de geïnterveneerde staat noch de tegenstander heeft controle over die informatiestromen. Alle partijen in het conflict gebruiken de media om de bevolking voor zich te winnen. Ze voeren allemaal een *battle of perceptions*. Informatie- en nieuwsmanagement zijn belangrijke wapens; conventionele wapens zijn beperkt bruikbaar. Dat wil overigens niet zeggen dat het militaire vermogen er niet meer toe doet. Integendeel: kleine, veelzijdige en snel inzetbare eenheden die gericht worden ingezet op basis van *actionable intelligence* zijn van groot belang om het staatsvormingsproces op de rails te houden en de *safe and secure environment* te handhaven.

'Ownership'

De gewapende interventie is een onderdeel van het proces dat verstatelijking in een fragiele staat mogelijk maakt. Daarom dienen de regering en het bestuur van de geïntervenieerde staat in een zo vroeg mogelijk stadium gestimuleerd te worden om het *ownership* van die verstatelijking op zich te nemen. Verstatelijking staat niet los van de 'volkswil'.¹⁵ Het gaat om de duidelijke democratische meerderheid die uitdrukking geeft aan 'de wil van allen'.

De groei van het wederzijdse vertrouwen van de burgers en de staat, de vergroting van de orde en de toename van de basisveiligheid dienen daarom zoveel mogelijk op het conto van de (interim-)regering van de geïntervenieerde staat te worden bijgeschreven. De regering van de geïntervenieerde staat toont daarmee het *ownership* van de verstatelijking op zich te nemen. Dit is evenwel een zware opgave in een fragiele staat. Zoals aangegeven, heeft een veelal gevestigde patrimoniale orde immers geen belang bij een onafhankelijk functionerende rechtsstaat.

Tegenwoordige *counterinsurgency* doctrines benadrukken dat tribale en lokale leiders hun traditionele rol moeten blijven vervullen. Hun macht en leiderschap moeten zelfs verstrekt worden om gemeenschappen weerbaarder te maken tegen *insurgents*. In een fragiele staat betekent dit *de facto* dat de patroon-cliënt relaties ondersteund worden door de interveniënt. Met name in de eerste jaren van de Afgaanse interventie – tijdens het Bonn-proces (2002-2005) – werd deze aanpak grotendeels geïnitieerd door de Amerikaanse speciale adviseur voor Afghanistan en vervolgens ambassadeur, Zalmay Khalilzad, en de speciale VN-gezant voor Afghanistan, Lakhdar Brahimi. Hun opvolgers¹⁶ zetten het beleid voort om de despotische macht van de lokale en regionale leiders (krijgsheren) te verstevigen.¹⁷ Daarmee werd de afhankelijkheid van de interveniënt vergroot en werden de traditionele en stabiliserende *checks and balances* ondermijnd.

Tegenreacties

Deze institutionalisering van de patrimoniale orde lokte tegenreacties uit tegen de lokale

despoten en hun internationale beschermheren. Het leidde tot verdere fragmentatie, onveiligheid en instabiliteit en daardoor tot het haperen van het staatsvormingsproces. Met de Afghanistan-strategie van Obama werd getracht dit te wijzigen. Echter, de macht van de patrimoniale orde was in de acht daaraan voorafgaande jaren grotendeels geïnstitutionaliseerd. Het is kennelijk een probleem voor de interveniënt om de maatschappelijke en culturele nuances te doorgronden en te voorkomen dat tweedracht en instabiliteit worden aangewakkerd. De regie van het stabilisatieproces moet daarom zo spoedig en zo veel mogelijk bij het openbaar bestuur van de geïntervenieerde staat worden gelegd. Daarbij heeft de interveniënt de

De interveniënt dient de maatschappelijke en culturele nuances te doorgronden

taak om het (eigenlijke) staatsvormingsproces op een positieve, opbouwende wijze te stimuleren. 'Zo spoedig en zo veel mogelijk' zijn subjectieve en rekbare begrippen. Er zijn technische en bestuurlijke 'vereisten' en wenselijkheden om het *ownership* en de verantwoordelijkheid te kunnen nemen. De *bottom-line* is dat de geïntervenieerde staat zo snel als het enigszins kan en waar mogelijk op alle niveaus door de eigen, legitieme bestuurders geleid wordt en de *safe and secure environment* door hen-

15 Er zijn twee vormen van de volkswil. De *volonté générale* (de algemene wil) is een collectivistische ideologie waarbij het letterlijk om de wil van het volk gaat, dat als een organische (ondeelbare) eenheid wordt beschouwd. De *volonté de tous* (de wil van allen) kan worden gezien als de optelsom van de particuliere wensen, verlangens en belangen. Het gaat daarbij om de wil en de belangen van een democratische meerderheid, waardoor 'bijzondere belangen', deelbelangen of partijpolitieke belangen ontstaan.

16 De ambassadeurs Ronald Neumann (2005-2007), William Wood (2007-2009), Karl Eikenberry (2009-2011) en Ryan Crocker (2011-), en de speciale VN-gezanten Jan Arnault (2004-2006), Tom Koenings (2006-2007), Kai Eide (2008-2010), Staffan de Misutra (2010-2012) en Jan Kubis (2012-).

17 De fraude tijdens de presidentiële verkiezingen van 2009, het continueren van Karzai's presidentschap ondanks dat hij de verkiezingen niet had gewonnen en het steeds verder aftakelen van zijn legitimiteit en die van de Afgaanse staat, zijn typische voorbeelden van het veronachtzamen van de volkswil. De ernstige conflicten tussen Eide en Galbraith in de zomer van 2009 en tussen Eikenberry, McChrystal en Holbrooke in de tweede helft van 2009 liggen in het verlengde hiervan.

zelf wordt gehandhaafd. Zij kunnen hierbij wel tijdelijk ondersteund en geassisteerd worden met expertise van buitenaf.

De regering van de geïntervenieerde staat kan dus pas het volledige *ownership* voor de veiligheid en opbouw van de staat op zich nemen nadat de interveniënt zorg heeft gedragen voor

vatbaarheid van de geïntervenieerde staat en het succes van de interventie. Om dit te bereiken is integratie nodig van de interventiedoelstellingen en staatsvormingsactiviteiten.

Integratie van doelstellingen en activiteiten

Een integratieaanpak werd in Afghanistan vormgegeven met de drie *surges*-methode van president Obama. Hij gaf de Afghanistan-strategie vanaf eind 2009 nadrukkelijk een regionaal karakter en wilde met een geïntegreerde uitvoering van de *military*, *diplomatic* en *civilian surges* en pertinente Afghanistanisering de interventie en het staatsvormingsproces nieuwe dynamiek geven. De integratie van de *surges* (een tijdelijke en forse verhoging van het aantal troepen en hulpverleners) is schematisch weergegeven in nevenstaande figuur.

Met de drie *surges*-methode werd een directere aansturing, afstemming en integratie tussen de diverse militair-operationele, diplomatieke, wederopbouwactiviteiten en bestuurlijke niveaus mogelijk. De Amerikaanse onderzoeksjournalist Steve Coll vatte de overlappende *surges* als volgt samen: ‘There are three overlapping lines: direct pressure on al Qaeda, mainly by drone strikes; efforts to increase the capacity of the Afghan state, or at least its security state, by at last investing heavily in training its army and police; and efforts to influence Pakistan to stop tolerating and aiding Islamist militias on its soil’.¹⁸

De drie *surges*-aanpak maakt het mogelijk een evenwicht te vinden tussen enerzijds de cultuur van de geïntervenieerde staat, zijn geschiedenis en positie in de regio, en anderzijds de aard, het mandaat en de mogelijkheden van de interventiemacht.¹⁹ De aanpak onderstreept de rol van de interveniënt als *principal mediator*, en met name die als facilitator en katalysator bij het tot stand brengen van een functionerende verbinding tussen de diverse bestuurlijke niveaus en een vorm van participatieve democratie te vestigen.²⁰

Echter, de integratie van de *surges* om tot synergie van effecten te komen is niet alleen

Integratie van de drie *surges* is niet alleen technisch complex, maar vooral politiek ingewikkeld

de vestiging van het geweldsmonopolie, de basisveiligheid, de worteling van de rechtsstaat en het functioneren van (elementair) openbaar bestuur. Dit houdt in dat een geleidelijke terugtrekking van de gewapende interveniënt pas mogelijk is zodra een passende, legitieme staatsvorm gevestigd is en barrières voor verdere staatsvorming zijn weggenomen.

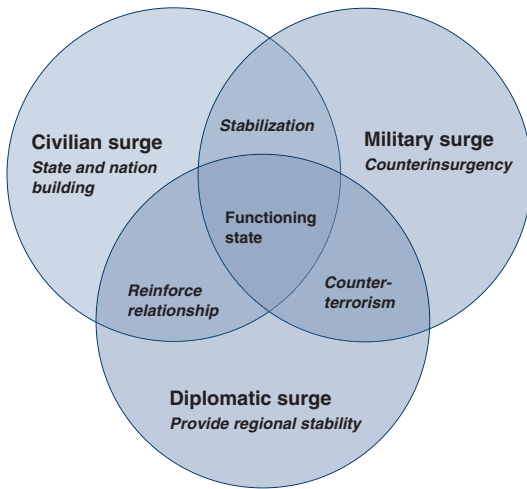
Krachtige civiele aansturing

Het pleit ervoor om, zo snel mogelijk nadat een negatieve vrede bereikt is, in de krachtige civiele aansturing van de gewapende interventie te voorzien opdat de geïntervenieerde staat inderdaad het volledige *ownership* op zich kan nemen. Kort gezegd, het succes van de geleidelijke overgang naar een zelfstandig functionerende staat bepaalt de stabiliteit en levens-

18 Coll, S., ‘The Hidden War’, in: *Foreign Policy*, 21 december 2010.

19 Giustozzi, A., *The Art of Coercion*, 2011.

20 Volgens Arend Lijphart in *Thinking About Democracy* (2008) is de invoering van een parlementaire consensusdemocratie de ideale oplossing voor een gesegmenteerde staat. Het gaat daarbij om machtsspreiding en machtsdeling met een kenmerkende brede coalitievorming, proportionaliteit, minderheidsveto en autonomie in eigen kring. Het gaat over ‘schikken en plooiën’ en een dualistische verhouding tussen regering en parlement, die er borg voor staat dat niet alleen de wil van de meerderheid maar ook die van de minderheid verdisconteerd wordt in het compromis. De wil van de meerderheid wordt gedempt: verkiezingen zijn niet zozeer gericht op de totstandkoming van een meerderheidsregering als wel op de samenstelling van een volksvertegenwoordiging waarin meer partijen vertegenwoordigd zijn. Een aantal partijen sluit vervolgens een akkoord om een coalitieregering te vormen. Dit akkoord is een programmatisch compromis. Wie het akkoord niet steunt gaat in de oppositie. De oppositiepartijen van vandaag kunnen wellicht morgen aan een anders samengestelde regeringscoalitie deelnemen. Zo wordt de dreiging van voortdurende overheersing van een en dezelfde minderheid door een meerderheid beperkt.



De geïntegreerde drie 'surges'-methode

technisch complex maar vooral politiek ingewikkeld. De interveniënt weigert vaak het voortouw in de stabilisatie en het staatsvormingsproces te nemen uit angst van neokolonialisme te worden beticht en in een moeras te worden gezogen. De regering van een fragiele staat worstelt echter met een gebrek aan bestuurlijke vaardigheden, de grote macht van de krijgsheren en heeft een rudimentair werkende overheid. Daarnaast is het voor het laten functioneren van de rechtsstaat noodzakelijk dat de 'informeel geïnstitutionaliseerde' machtsbases van de patrimoniale heersers worden afgebroken terwijl de staat wordt opgebouwd.

Anders gezegd, zo lang de Afghaanse bestuurders in dit proces niet het voortouw kunnen of mogen nemen, is het de vraag hoe succesvol die strategiewijzigingen zijn. Dit is vooral een institutioneel probleem. Wijzigingen in de Afghaanse grondwet zijn nodig om de bestuurlijke niveaus te integreren.

In Afghanistan is het gebrek aan decentralisatie een groot probleem. Door de provinciale raden de taak te geven de macht van de autocratische gouverneurs democratisch te controleren en als een provinciaal bestuur op te treden, ontstaat een directe verbinding tussen lokaal en nationaal bestuur. Dergelijke fundamentele wijzigingen zullen pas na de presidentiële verkiezingen van 2014 mogelijk zijn. Karzai kan niet meer

als president herkozen worden. Het huidige autocratische systeem zorgt er echter voor dat de heersende patrimoniale orde de macht houdt. Of de interveniënten dergelijke grondwetswijzigingen kunnen stimuleren en kunnen helpen doorvoeren, is problematisch omdat ze tegen die tijd een groot deel van zijn *hard power*-middelen hebben teruggetrokken.

De crux van het staatsvormingsproces is dat er wederkerigheid bewerkstelligd wordt in de gezagsrelatie tussen burger en staat. Naast de institutionele wijzigingen mogen geen groepen of partijen worden uitgesloten voor het democratiserings- en stabilisatieproces, zoals de Taliban, het Haqqani netwerk en de HiG – tenzij het om extremisten gaat. Hiermee is er tevens een katalysator voor regionale stabiliteit omdat de momenteel uitgesloten groepen hun strijd slechts kunnen voortzetten met directe en indirecte steun uit (of via) Pakistan. Hieruit blijkt dat zonder medewerking van Pakistan een stabiele Afghaanse staat niet haalbaar is. Pakistan is echter zelf instabiel door grote interne verschillen.

Was de interventie een succes?

Voor de Afghanen ziet de toekomst er niet goed uit. Elf jaar na het begin van de interventie is de veiligheidssituatie slechter geworden. Bovendien is er van voortschrijdende staatsvorming geen sprake. Basisveiligheid voor de bevolking lijkt een onbereikbaar ideaal, net als een geweldsmonopolie bij de staat. Ondanks de strategiewijzigingen van president Obama, blijft de focus van de interveniënt op het 'schoonvegen van het huis' terwijl er een architectonisch hoogstandje nodig is om Afghanistan tot een functionerende staat om te vormen.

Het aanbrenge van ordening in de Afghaanse maatschappij heeft nog steeds minder prioriteit dan het verslaan van Al Qa'ida en de Taliban: staatsvorming wordt veronachtzaamd. Ondanks alle inspanningen blijkt Afghanistan niet in staat stevige muren neer te zetten voor en rondom het huis dat de interveniënt kapot walste. Een toenemend aantal Afghanen vindt dat de interveniënt huisvredebreuk heeft



FOTO AUTEUR

Op weg naar de toekomst...

gepleegd en hen in zwaar weer, in een bouwput, achterlaat. De vergelijkingen met het vertrek van de Sovjets in 1989 zijn daarom momenteel niet van de lucht.

Zijn de doelstellingen van de interventie die verder gaan dan de vernietiging van de basisstructuur van Al Qa'ida (en de Taliban), onbereikbaar dan ooit? De belangrijkste tegenstanders van de interventie – de Taliban, het Haqqani netwerk en de HiG – dringen inmiddels verder Afghanistan binnen en maken Kaboel onveilig. Ze tonen aan veel manoeuvreerruimte te hebben. De ogenschijnlijk steeds sterkere

positie van de tegenstanders van het huidige staatsvormingsproces (die onderling de rijen zeker niet gesloten hebben) en de liquidatie van een groeiend aantal bestuurlijke kopstukken, kunnen de herijking van de posities van de gesegmenteerde bevolkingsgroepen versnellen.

De complexe bevolkingsstructuur en de gecompartmenteerde geografie van Afghanistan stellen eisen aan de staatsvorm. Het is twijfelachtig of de momenteel nagestreefde (gecentraliseerde) eenheidsstaat een structurele oplossing biedt c.q. een eenheid (solidariteit) in verscheidenheid (identiteit) verschaft. Een parlementaire consensusdemocratie is logisch vanuit theoretisch perspectief. Afghanistan heeft echter nauwelijks enige ervaring met een partijpolitieke cultuur. De patrimoniale structuren zijn krachtig en alomvattend, en de rechtsstaat staat nog niet eens in de kinderschoenen.

Zullen voor de invoering van een dergelijk vertegenwoordigend staatsstelsel (bij voorkeur een parlementaire consensus-democratie) de partijen opnieuw, maar dit keer *alle* partijen, bereid zijn om de tafel te gaan zitten? Gegeven de huidige verdeeldheid en de polarisatie tussen de Afghaanse staat en de Taliban, het Haqqani-netwerk en de HiG, is dit momenteel slechts een theoretisch alternatief.

Verdergaande decentralisatie is voorlopig het enige werkbare alternatief om tot een vruchtbaar staatsvormingsproces te komen en een staat te vormen waaraan alle groepen zich committeren. Het is daarvoor aanbevelenswaardig dat de interveniënt grondwetswijzigingen ondersteunt (en stimuleert) die leiden tot een meer ceremonieel staatshoofd, een premier die direct verantwoording aflegt aan het parlement, dat wordt gevormd door afgevaardigden vanuit politieke partijen, gouverneurs die (indirect) gekozen worden en provinciale raden die controlerende en bestuurlijke bevoegdheden krijgen. Indien Afghanistan tegelijkertijd niet structureel decentraliseert, stabiliseert en de principes van functioneel openbaar bestuur institutionaliseert is dat, naar men moet vrezen, de opmaat naar een volgende burgeroorlog en grote regionale instabiliteit. ■