

Fragiele staten in Afrika:

De moeilijke weg van onveiligheid naar ontwikkeling

(Paper voor de werkgroep “fragiele staten” op het Afrikacongres van Buitenlandse Zaken in Rotterdam op 13 februari 2008)

De problematiek van de fragiele staten staat momenteel hoog op de Nederlandse beleidsagenda. De overheid en de samenleving versterken in landen waar de bevolking het slachtoffer is van een neerwaartse spiraal van onveiligheid en onderontwikkeling is zeker een nobel doel, maar concrete resultaten mogen we niet meteen verwachten. Fragiele staten zitten nu eenmaal opgezaaid met solide crises en die zijn natuurlijk niet in een handomdraai op te lossen. Bovendien stuit het concept van de fragiele staten zelf nog vaak op zijn beperkingen, maar dat maakt het nog niet onbruikbaar. Eerst is het misschien wel interessant na te gaan tegen welke achtergrond de term op het voorplan trad.

De ontdekking van de fragiele staat

De benaming “fragiele staten” begon haar opmars tijdens de jaren '90, in de periode kort na de val van de Berlijnse Muur (1989). Toen werd het pijnlijk snel duidelijk dat de verhoopte nieuwe wereldorde, gebaseerd op democratie en vrijhandel, er niet vanzelf zou komen maar dat er intengendeel onder meer in Afrika enkele ernstige haarden van instabiliteit ontstonden. De haast onvoorwaardelijke sponsoring van dubieuze Afrikaanse regimes door zowel Oost als West had heel wat staten sinds hun dekolonisatie kunstmatig in leven gehouden. Toen aan het einde van de Koude Oorlog het infuus abrupt werd afgebroken, gingen een aantal dictaturen snel voor de bijl zonder dat er meteen democratie in de plaats kwam, denken we maar aan Ethiopië en Somalië in 1991.

Naast de spontane wereldorde gebouwd op democratie en vrijhandel bleek ook het vredesdividend bij de beëindiging van de wapenwedloop een illusie. Heel wat materiaal uit de arsenalen van het voormalige Oostblok werd net aan weggeefprijzen op de wereldmarkt gedumpt en Westerse krijgsmachten op zoek naar nieuwe taken konden zich vervolgens aan vredesmissies wagen waarop ze eigenlijk niet waren voorbereid. In Afrika leidde dit onder meer tot de

rampzalige interventies in Somalië (1993) en Rwanda (1994). Mede omwille van die mislukkingen stellen heel wat Westerse landen zich tot op vandaag terughoudend op bij de suggestie van een militaire inzet in Afrika.

De aanslagen van 11 september 2001 in New York en Washington schoten de laatste illusies van een veiligere en meer stabiele wereld na de Koude Oorlog voorgoed aan flarden. Veiligheid is sindsdien het dominante thema, met de strijd tegen het internationale terrorisme als opvallendste exponent. Zodoende brak ook het concept van de “fragiele staten” door omdat het de samenhang van veiligheid en ontwikkeling ten volle erkent. De vaststelling dat er geen ontwikkeling kan zijn zonder veiligheid, en andersom, vertaalde zich onder meer in de ontwikkeling van de Europese veiligheidsstrategie in 2003. In de gevolgde gedachtegang gaat het er dus niet alleen om de landen in kwestie uit louter humanitaire redenen bij te staan, maar ook om deze zwarte gaten in de wereldorde voor onze collectieve veiligheid te dichten. Fragiele staten zouden namelijk het potentieel hebben te verworden tot “roversnesten”, waar smokkelaars en terroristen een thuishaven kunnen vinden.

Er schuilt een wrede ironie in het feit dat het niet zozeer de afgehakte ledematen in Sierra Leone maar wel de torens van het *World Trade Center* waren die de Westerse beleidsmakers tot dit inzicht hebben gebracht. De luchtpiraten die het WTC te gronde richtten, werden misschien wel aangestuurd vanuit de gefaalde staat Afghanistan maar waren overwegend afkomstig uit rijke oliestaten rond de Perzische Golf. En ondanks alle armoede en ellende in Afrika bezuiden de Sahara blijft zelfmoordterrorisme daar een zo goed als onbekend fenomeen. Deze wrede ironie doet terugdenken aan de waterscheiding van 1994, toen voor sommigen het beleg van Sarajevo wel om een interventie vroeg maar Rwanda aanvankelijk slechts als een stammentwist werd afgedaan. Het water van de Middellandse Zee kan soms heel diep zijn, dat is duidelijk, maar ondertussen staat Afrika dankzij de ontdekking van de fragiele staten wel weer hoog op de beleidsagenda's van Nederland én van Europa.

De fragiele staten zijn dus een waardevol concept omdat het een verband legt tussen veiligheid en ontwikkeling en daarmee de complexiteit van de problemen in deze landen onderschrijft. Het besef dat er voor complexe probleemsituaties nu eenmaal geen eenvoudige oplossingen bestaan, en zeker niet op korte termijn, impliceert een engagement op lange termijn. Een degelijk beleid dat zich richt op fragiele staten is dus noodzakelijkerwijs een beleid dat vertrekt vanuit een

gedegen beginanalyse, aangevuld met een permanente opvolging en, indien nodig, bijsturing. Geen twee landen zijn immers hetzelfde, ook fragiele staten niet, en de werkelijkheid van het terrein kan ons nog vaak voor onaangename verrassingen plaatsen.

Jammer is wel dat er rond de fragiele staten nog altijd een waas van vaagheid hangt bij gebrek aan een algemeen aanvaarde definitie. Er bestaat bijgevolg geen exhaustieve lijst van landen die onder deze benaming zouden kunnen vallen. De meeste donorlanden werken met een eigen definitie en een eigen lijstje en dat sluit een samenhangende internationale samenwerking al een beetje van bij aanvang uit. Het zou daarom al mooi zijn als de lidstaten van de EU een poging deden om dit samen uit te werken, zeker gezien het soortelijke gewicht van Europa in Afrika lijkt te verminderen door de opkomst van nieuwe spelers als China en India. De Nederlandse beleidsbrief “Een zaak van iedereen” uit 2007 vermeldt alvast nog een lijstje van 9 fragiele staten waar Nederland wil inzetten op veiligheid en ontwikkeling. Drie van deze fragiele staten bevinden zich in Afrika, namelijk Burundi, Soedan en de Democratische Republiek Congo (DRC).

De grenzen van de fragiele staat

De DRC kan gelden als een schoolvoorbeeld van alles wat er de afgelopen eeuw in Afrika fout gelopen is. Toen het land nog een Belgische kolonie was, beperkte de overheid zich hoofdzakelijk tot het handhaven van de orde. De sociaal-economische ontwikkeling werd grotendeels aan missionarissen en ondernemers toevertrouwd. Kort na de plotse onafhankelijkheid in 1960 stortte het land in chaos daar de Congolese elite te klein en onervaren was om de staat behoorlijk te besturen. Sterke man Mobutu bracht uiteindelijk vanaf 1965 enige rust en stabiliteit maar de verdere uitholling van de staat en de economie door incompetentie en corruptie ging gewoon door. Pas toen landen als de VS, Frankrijk en België, die dit buitengewoon mineraalrijke land uit de handen van het Oostblok wilden houden, de hulpkraan dichtdraaiden, klapte de boel in het midden van de jaren '90 in elkaar. Het Westen stond erbij en keek ernaar en vandaag laten de gevolgen zich nog altijd voelen in de ruime regio rond de Afrikaanse Grote Meren.

Sinds het verkiezingsjaar 2006 is er weer hoop voor de DRC maar toch blijft de prille democratie op broze funderingen gebouwd. In het Oosten van het land maken gewapende militie van Congolese en buitenlandse herkomst nog steeds de dienst uit, oppositieleider Jean-Pierre Bemba vluchtte na een bloedige schietpartij in Kinshasa weg naar een veiliger buitenland en de armoede blijft ondanks de verkiezingsbeloftes schrijnend. Het regeringsleger is bovendien eerder een bron

van onveiligheid voor de bevolking dan van stabiliteit voor het land. Inzetten op de professionalisering en de democratische controle van de veiligheidssector (*Security Sector Reform* of SSR) is hier dus zeker de boodschap. Het is een twijfelachtige eer, maar de DRC heeft dus dubbel en dik zijn plaatsje in 's Nederlands lijstje van fragiele staten verdiend, net zoals Soedan en Burundi.

Toch roept de door Nederland gehanteerde selectie vragen op, want de relatie tussen veiligheid en ontwikkeling is zeker niet alleen problematisch in het lijstje fragiele staten dat Nederland op het oog heeft. Neem nu Kenia, waar volgens de beleidsbrief “Een zaak voor Iedereen” het probleem van fragiliteit niet dominant zou zijn. De zware onlusten rond het jaareinde tussen aanhangers van President Kibaki en die van zijn uitdager Odinga lijken echter het tegendeel te bewijzen. Kenia ging door als een baken van stabiliteit in Oost-Afrika, maar dat blijkt een waanvoorstelling te zijn geweest. De betwiste verkiezingsuitslag opende het deksel van een vat vol sociale en etnische spanningen. Voor het beleid zou het dus nuttig zijn om niet enkel fragiele staten te benoemen, maar ook te anticiperen op die staten die in deze weinig benijdenswaardige groep zouden kunnen belanden. Of was het geweld in Kenia dan werkelijk zo'n verrassing, zoals enkele waarnemers suggereerden?

Het buitensporige geweld van de ordediensten tegen de aanhangers van Odinga verbaasde in ieder geval nauwelijks wie acht had geslagen op het brutale politieoptreden eerder in 2007 tegen echte en vermeende leden van de criminele Mungiki-sekte. De misrekening met Kenia doet denken aan het geval van Ivoorkust, een land dat ook gold als een rots in de branding van het woelige West-Afrika van de jaren '90. In 2002 ging Ivoorkust als “baken van stabiliteit” toch ten onder aan politieke, sociale en etnische strijd. Vandaag trekt Ivoorkust zich moeizaam uit dat diepe dal. Dat we landen uit het moeras van de fragiliteit proberen te trekken, garandeert dus niet dat er geen andere landen meer in kunnen afglijden.

Het is een magere troost, maar niet alleen Buitenlandse Zaken heeft zich verkeken op Kenia. Doorgaans goed geïnformeerde bladen als *The Economist* en *Jeune Afrique* voorspelden in 2007 een vlotte herverkiezing voor President Kibaki op basis van de economische groei en ondanks het aanhoudende probleem van corruptie. Het heeft dus anders uitgepakt. Het glossy Nederlandse reisblad “Columbus” sloeg net voor de Kerst de plank zelfs heel hard mis door net voor de Kerst in de volgende bewoordingen over Kenia te spreken: “Bestaat het nog? Een Afrika

zoals in mijn fantasie. Een Afrika zonder hekken, waar wilde dieren en plaatselijke stammen in harmonie leven.” Sommigen koesteren inderdaad graag hun illusies. Vandaag zijn er nog nauwelijks toeristen in Kenia te bespeuren en de economische schade is haast niet te overzien.

Het slechte nieuws beperkt zich trouwens niet alleen tot Kenia. Heel wat landen in Oost-Afrika zijn sterk afhankelijk van de haven van Mombasa voor hun toegang tot de wereldmarkten. Meteen na het uitbreken van de onlusten in Kenia gingen de brandstofprijzen in Oeganda, Rwanda en Burundi gevoelig de hoogte in. Voedselhulp voor Soedan en Somalië werd opgehouden en zelfs gedeeltelijk afgeleid naar Kenianen die in eigen land op de vlucht waren voor het etnische geweld. De Keniaanse politie lijkt ook weer in oude, slechte gewoonten te vervallen en vraagt geld om transporten veilig door Kenia te escorteren.

Eens te meer wordt hier bewezen dat de gevolgen van politiek geweld zich zelden beperken tot het grondgebied van één staat; Misschien zouden we dus beter denken in termen van fragiele regio's dan te spreken over fragiele staten. Vanuit deze vaststelling zou het ondersteunen van ambitieuze regionale organisaties als de *East African Community* (EAC) uitermate zinvol zijn. De EAC tikte trouwens haar erelid Kenia op de vingers voor de vermeende verkiezingsfraude in het voordeel van Kibaki.

We moeten ons ook de vraag stellen of de recente gebeurtenissen zich niet kunnen herhalen in andere Subsaharaanse “bakens van stabiliteit”. Nemen we bijvoorbeeld Zuid-Afrika onder de loep, opgenomen in het lijstje Nederlandse partnerlanden bij de groep “aankomende middeninkomenslanden” waar “het fragiliteitsprobleem niet dominant” is. Zonder twijfel is Zuid-Afrika de sterkste economie van het continent. Niet alleen heeft het heel wat grondstoffen, maar deze worden ook in eigen land verwerkt. Bovendien is Zuid-Afrika een prachtige vakantiebestemming en produceert het uitgelezen wijnen. Maar achter die mooie plaatjes schuilt ook een realiteit van armoede en uitsluiting, van corruptie tot in de hoogste regionen van de staat en van grof crimineel geweld waarvan zowel rijk als arm en zowel blank als zwart het slachtoffer is.

De Zuid-Afrikaanse regering voert dan wel een actief beleid voor vrede en veiligheid bezuiden de Sahara maar de sociale ongelijkheid, de corruptie en de criminaliteit is ze in eigen land nooit de baas geworden. Het is trouwens niet overdreven te stellen dat een gemiddelde *expat* zich veiliger

voelt in Kinshasa dan in Pretoria (of Nairobi, trouwens). Wie durft dus in het licht van de gebeurtenissen in Kenia garanderen dat de presidentsverkiezingen van 2009 in Zuid-Afrika niet in grootschalig geweld ontsporen? Of wat als de al lang voorspelde implosie van buurland Zimbabwe zich net tijdens deze periode zou voordoen? We zijn dus gewaarschuwd, alleen is de vraag wat we met die wetenschap kunnen doen in ons beleid.

Van de fragiele naar de verenigde staten van Afrika?

De weg van aanhoudende onveiligheid naar duurzame ontwikkeling in Afrika zal dus lang en moeilijk zijn en ongelukken onderweg zijn niet uit te sluiten. Zoals eerder aangegeven, bestaat er zeker geen blauwdruk voor een beleid dat we op een fragiele staat kunnen loslaten. Omwille van de complexiteit zijn verbintenissen op langere termijn wel noodzakelijk, enerzijds om de ingrepen in Afrika te consolideren en anderzijds om aan donorzijde specifieke landenkennis op te bouwen. Misschien moeten we daarom ook maar eens langere uitzendtermijnen voor personeel in het buitenland overwegen.

Langere uitzendtermijnen zouden ook gevoelig kunnen bijdragen tot het smeden van vertrouwensbanden. In landen waar staatsstructuren troebel zijn, is investeren in persoonlijke contacten des te belangrijker. Sleutelfiguren die in fragiele staten veranderingen op gang kunnen brengen zijn namelijk vaak geneigd om met een behoudsgezinde agenda hun posities te beschermen. Netwerken bouwen om invloed uit te oefenen kan hieraan verhelpen en doordat sommige potentiële hervormers een onzalig verleden kunnen meedragen, moeten we dus beseffen dat alle partijen risico's lopen. Het doel mag ons niet verblinden voor de staat van de weg. Zoals eerder aangehaald, lijkt onvoorspelbaarheid soms troef in Afrika. Elk beleid in fragiele staten moet dus steunen op een permanente, kritische evaluatie en heeft ook flexibiliteit nodig om adequaat op plotse veranderingen in te spelen. De leidraad van het beleid moet steeds voldoende bewegingsruimte laten, wat een moeilijke evenwichtsoefening is.

Op de langere termijn kan het versterken van twee ogenschijnlijk tegenstrijdige maar wezenlijk complementaire evoluties ook de fragiele staten in Afrika vooruit helpen, namelijk de geleidelijke decentralisatie van de macht in de staten en de gelijklopende integratie van het continent. Het is belangrijk te beseffen dat het gros van de Afrikaanse staten kunstmatige en zelfs bijzondere vluchtige constructies blijven, ook al lijkt het enthousiaste gezwaai met vlaggen aan de zijlijn van de *Africa Cup of Nations* deze maand op het tegendeel te wijzen.

De meerderheid van de Afrikaanse staten “verenigt” zeer uiteenlopende bevolkingsgroepen die slechts door de koloniale roulette bij elkaar zijn gespeeld. Ondanks de problemen die deze discrepantie tussen potentiële naties en opgelegde staten hebben veroorzaakt, bestaat er een brede consensus bij de elites in Afrika en daarbuiten dat aan de staatsgrenzen niet geraakt wordt: De remedie zou immers erger zijn dan de kwaal. De oplossing ligt dan misschien in het dichterbij de burger brengen van de macht binnen de bestaande staten die op centraal niveau als stabiel genoeg worden ingeschat. Anderzijds biedt de geleidelijke economische en politieke integratie perspectieven, al heeft de AU nog last van heel wat groeipijnen. De staatsgrenzen zouden uiteindelijk dicht genoeg moeten worden gehouden om de veiligheid te garanderen, maar open genoeg om economische ontwikkeling toe te laten. Grensregio's zoals de Congolese Kivu-provincies zouden dan eindelijk kunnen doorgroeien van slagveld naar marktplaats. De toenemende grensoverschrijdende samenwerking tussen Europese regio's kan hier zeker tot voorbeeld strekken.

Zoals het Europa van vandaag net na de Tweede Wereldoorlog ondenkbaar leek, zo is een dergelijke evolutie in Afrika misschien toch niet zo utopisch als het lijkt. Omdat het zwarte continent in minder dan een eeuw van traditionele samenlevingsvormen naar het Westfaalse statenmodel werd gekatapulteerd, kunnen we ervan uitgaan dat ook de Afrikaanse integratie minder tijd in beslag zal nemen dan de Europese, al sluit dat zeker geen bochtig of bewogen parcours uit. Een beleid gericht op fragiele staten heeft dus zeker zin als het ook streeft naar gedecentraliseerde overheden die dicht bij hun burgers staan en samen met hun voorgijoverheden opgaan in een groter Afrikaans geheel. Een beleid dat inzet op Afrika moet dus verder durven kijken dan louter het creëren van veiligheid en het opzetten van ontwikkeling in functie van de Millenniumdoelstellingen in 2015.

Evert Kets is historicus en werkzaam bij de *Conflict Research Unit* van het *Clingendael Security & Conflict Programme*. Voorheen was hij Afrika-analist bij de Belgische Defensie en journalist bij TV Brussel.