

6

Fragiele staten

Jort Hemmer

Introductie

Het brede landschap van fragiele staten vertoonde het afgelopen jaar weinig significante veranderingen. De meeste ontwikkelingen en trends die in de vorige Strategische Monitor onder de loep werden genomen hebben in 2012 verder doorgezet. Het afgelopen jaar kenmerkte zich door onrust in delen van Sub-Sahara Afrika en Centraal-Azië en veelal moeizame transitieprocessen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MONA). Beleid op fragiele staten was primair gericht op situaties waar het falen van staten zich vertaalt in gewapend geweld, georganiseerde misdaad, radicalisering, illegale migratie en humanitaire crises – dit tegen de achtergrond van een veranderend internationaal speelveld waarbinnen de invloed van westerse donoren in deze staten geleidelijk afneemt (Hemmer en Van Beijnum, 2012).

De opmars van radicaal-islamitische groeperingen in Afrika en de verschuivende arbeidsdeling in het aanpakken van problemen in fragiele regio's – waarbij westerse actoren op afstand en in samenspel met lokale spelers veiligheidsrisico's proberen te beheersen – zijn twee trends die zich de komende 5-10 jaar naar verwachting nadrukkelijk zullen manifesteren. De eerstgenoemde trend kan gevolgen hebben voor de mondiale veiligheid en stabiliteit: een intensivering van de beleidsinzet om de terreurdreiging in Afrika terug te dringen is dan ook waarschijnlijk.

Ondertussen ligt, niet voor het eerst, het idee van 'fragiliteit' onder vuur. Gebeurtenissen zoals de omwentelingen in de MONA-regio en de crisis in Mali zaaien twijfel over de bruikbaarheid van dit concept in het voorspellen en aanpakken van hedendaagse vormen van instabiliteit, gewelddadig conflict en hun grensoverschrijdende gevolgen (zie box 1).

1 Significante veranderingen in het afgelopen jaar

Gelet op de structurele en hardnekkige aard van hun problemen wekt het geen verbazing dat de regio's die in 2011 als zeer fragiel te boek stonden ook in het afgelopen jaar in negatieve zin de aandacht trokken.

De Hoorn van Afrika werd geplaagd door aanhoudend conflict tussen de twee Soedans, met name in hun grensgebied. Het stilvallen van de olieproductie, de kurk waar beide economieën op drijven, vergrootte bovendien de politieke en sociale onrust in beide landen. Somalië op zijn beurt beëindigde met de aanstelling van een nieuwe president en regering en de hervorming van het parlement een langdurige overgangperiode. Het is onzeker of daarmee werkelijk een nieuw hoofdstuk voor het verscheurde land is aangebroken. De centrale vraag is of, en zo ja hoe, de successen die het afgelopen jaar met hoofdzakelijk militaire middelen zijn behaald – zoals het stabiliseren van Mogadishu, het verkleinen van de invloedssfeer van terreurbeweging al-Shabaab en het terugdringen van piraterij – geconsolideerd kunnen worden. In Ethiopië zette de onverwachte dood van Meles Zenawi, premier sinds 1991, de relatieve stabiliteit van



Een Amerikaanse soldaat begroet een jongen in Bamako, Mali. Na de staatsgreep in maart/april 2012 ging Frankrijk, onder VN mandaat, in januari 2013 over tot een interventie in het land.

Foto: The U.S. Army

deze regionale grootmacht plots onder druk. Tot op heden heeft de onzekerheid na het wegvallen van Zenawi echter geen tastbare repercussies gehad. In aanloop naar verkiezingen in maart 2013 is, tot slot, in Kenia de vijandigheid tussen verschillende bevolkingsgroepen toegenomen, terwijl de bijdrage door Kenia aan de gewapende strijd tegen al-Shabaab het land kwetsbaarder maakt voor aanslagen.

In de Grote Merenregio werd de Democratische Republiek Kongo (DRC) in 2012 geplaagd door een proliferatie en verhoogde activiteit van gewapende bewegingen. Na beschuldigingen dat buurland Rwanda de voornaamste rebellengroep in het oosten van de DRC – bekend als ‘M-23’ – steunt, besloten sommige donoren hulp aan het land op te schorten. Het West-Afrikaanse Mali werd in maart 2012 opgeschrikt door een staatsgreep. Gebruikmakend van de daaropvolgende chaos grepen radicaal-islamitische bewegingen de macht in het noorden van het land. In een tijdsbestek van slechts enkele weken ontwikkelde Mali zich zo van een gepercipieerd toonbeeld van goed, stabiel bestuur tot een mondiaal hoofdpijndossier. Elders in de regio kostte in Nigeria sektarisch, religieus-geïnspireerd geweld, waaronder gerichte aanslagen op kerken, moskeeën en overheidsdoelen, aan vele honderden mensen het leven.

Box 1 'Fragiliteit'. Een onbestendig idee

De onvoorziene opstanden in de MONA-regio, inclusief de afbrokkeling van het onvrije maar tot voor kort betrekkelijk stabiel geachte Syrië, en de vrije val van 'voorbeeldland' Mali, hebben de discussie over het concept 'fragiliteit' en zijn toepassing opnieuw aangewakkerd (zie bijvoorbeeld Beehner en Young, 2012; Kaplan, 2012; en Leigh, 2012). Terugkerende observaties in deze discussie zijn dat er geen overeenstemming is over wat fragiliteit precies behelst – getuige ook de wildgroei aan definities – en dat er een hardnekkige neiging bestaat om alle landen die een periode van instabiliteit doormaken als 'fragiel' te bestempelen. Zo verwordt fragiliteit tot een containerbegrip dat beleidsrelevantie ontbeert en zelfs een standaardbenadering zou kunnen aanmoedigen in landen die juist vragen om een specifieke aanpak.

Door de symptoom gestuurde toekenning van het label is zijn voorspellende waarde bovendien nihil, een kritiek die ook de *Failed States Index*, een jaarlijkse ranglijst van 'mislukte' staten, ten deel valt. Sommige fragiele staten zelf verzetten zich eveneens tegen de manier waarop zij worden aangeduid. Zij wijzen op de stigma's en ogenschijnlijke willekeur die aan deze categorisatie ten grondslag liggen.

Kortom: de weerstand tegen de onzorgvuldige omgang met het concept 'fragiliteit' zwelt aan. Ook de eerder in de Strategische Monitor 2012 gebruikte variant op de standaarddefinitie dat het hier om staten gaat die niet in staat of bereid zijn om essentiële overheidstaken te vervullen en bepaalde basisdiensten aan hun bevolking te verlenen, laat de nodige interpretatieruimte. Hoog tijd dus om orde in de conceptuele chaos te scheppen en kritisch te kijken naar het toekomstige gebruik van het fragiliteitslabel en zijn beleidsimplicaties.

De politieke constellaties in Irak, Pakistan en vooral ook Afghanistan waren in 2012 onverminderd fragiel. De zorg is dat het laatstgenoemde land na de voor 2014 geplande terugtrekking van een internationale troepenmacht weer in de greep van de Taliban zal komen en in een burgeroorlog zal vervallen.

Het afgelopen jaar waren de ogen echter vooral gericht op de transities in de MONA-regio; transities die zich over het algemeen zeer moeizaam voltrokken. De nieuwe leiders van Tunesië en Egypte staan nog slechts aan het begin van hun pogingen het geschade vertrouwen tussen overheid en burgers te herstellen. De situatie in Libië bleef even onvoorspelbaar als explosief: de gewelddadige machtsstrijd die er na de val van Moammar Gaddafi losbarstte is vooralsnog onbeslist. In Syrië kijkt de internationale gemeenschap verdeeld en schijnbaar machteloos toe hoe een volksofstand, die in 2011 begon, langzaam is ontaard in een bloedige burgeroorlog waarvan de gevolgen regionaal voelbaar zijn. Ondanks dat de positie van president Bashar al-Assad onder druk staat, blijven uiteenlopende initiatieven om een uitweg uit de crisis te vinden of te forceren tot op heden zonder resultaat.

De in de Strategische Monitor 2012 gesignaleerde opkomst in fragiele staten van niet-traditionele actoren zoals Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika (de BRICS), Turkije en de Golfstaten, heeft in 2012 verder gestalte gekregen. De zakelijke benadering

van deze niet-traditionele actoren wordt verwelkomd door veel politici en zakenmensen in fragiele staten zelf, maar stuit ook op kritiek: hun handelswijze zou de scheefgroei tussen arm en rijk in deze landen aanmoedigen. Worstelend met economische en financiële problemen dicht bij huis maakten veel traditionele, westerse donoren juist een pas op de plaats. Bij het stellen van beleidsprioriteiten hebben zij scherper dan voorheen oog voor hun eigen belangen. Dit uit zich veelal in afgeslankte ontwikkelingsagenda's met bijzondere aandacht voor kansen voor de eigen private sector en voor regio's die een grensoverschrijdende veiligheidsdreiging vormen.

Assenkruis

Uitgaande van het assenkruis van de vorige editie van de Monitor is er sprake van continuïteit. De belangen en betrokkenheid van de BRICS en andere niet-traditionele actoren in fragiele staten nemen toe, terwijl de rol van westerse, traditionele actoren in deze staten juist kleiner wordt. Deze trend past in een algemene ontwikkeling richting meer multipolariteit, al bevindt de actor fragiele staten zich, net als vorig, jaar nog wel binnen het multilaterale kwadrant.

2 Komende 5-10 jaar: waarschijnlijkheden en onzekerheden

Waarschijnlijkheden

- De MONA-regio, Hoorn van Afrika, het Grote Merengebied en Afghanistan zullen ook in de toekomst bronnen van instabiliteit en onzekerheid vormen.
- De afnemende bereidheid en capaciteit van westerse actoren om fysiek aanwezig te zijn in fragiele staten en of regio's. Dit wordt meer en meer overgelaten aan regionale partners waarbij de westerse actoren terugvallen op technologische hulpmiddelen en ondersteuning op afstand.

Onzekerheden

- De toekomst van fragiele staten blijft door hun instabiliteit onzeker.
- De schijnbare opmars van radicaal-islamitische groeperingen in delen van Afrika, waardoor het risico ontstaat dat er vrijplaatsen in Afrika ontstaan voor extremistische organisaties.

Zoals in de Strategische Monitor 2012 werd opgemerkt, laat de toekomst in fragiele staten en regio's zich moeilijk voorspellen. Het is echter waarschijnlijk dat de gebieden die internationaal momenteel de grootste bron van instabiliteit en onveiligheid vormen, waaronder delen van de MONA-regio, de Hoorn van Afrika, het Grote Merengebied en Afghanistan, dat ook de komende 5-10 jaar zullen zijn. Het abrupt ontstaan van nieuwe crisiszones is daarentegen verre van uitgesloten, zoals de recente ontwikkelingen in Syrië en Mali demonstreren.

Verder geeft het afgelopen jaar aanleiding om twee opvallende trends nader te bekijken. Een eerste trend is de schijnbare opmars van radicaal-islamitische groeperingen in delen van Afrika. De val van het bewind in Libië en de daarmee verband houdende instroom van wapens en rekruten, heeft de capaciteit van dergelijke groepen in de regio vergroot. Al-Qaida in de Islamitische Maghreb (AQIM) en aanverwante bewegingen hebben een stevige aanwezigheid in Noord-Mali en een werkgebied dat onder meer Algerije, Libië, Mauritanië en Niger bestrijkt. In Nigeria strijdt Boko Haram naar eigen zeggen voor het landelijk invoeren van sharia-wetgeving en zaait daarbij terreur onder de burgerbevolking. Ondanks dat het in 2012 enkele gevoelige nederlagen op het slagveld heeft moeten incasseren is het aan Al-Qaida gelinkte al-Shabaab nog altijd een significante speler in een groot deel van Somalië. Het naburige Jemen herbergt een eveneens actieve tak van Al-Qaida.

De angst bestaat dat Afrika, en de Sahel in het bijzonder, een vrijplaats wordt voor deze en andere extremistische organisaties, en dat er wellicht samenwerkingsvormen tussen hen zullen ontstaan (Karin Leigh, 2011). Daarmee is het waarschijnlijker geworden dat de beleidsaandacht voor en -inzet in deze regio de komende 5-10 jaar verder zal toenemen, waarbij Mali zich voor de korte termijn lijkt te ontpoppen tot het voornaamste strijdtoneel. Een relevante kanttekening is dat verschillende van de jihadistische 'nieuwkomers' die de regio bevolken primair een binnenlandse agenda lijken te voeren, dit in tegenstelling tot wat hun retoriek soms doet vermoeden (zie bijvoorbeeld Worth, 2012).

Een tweede trend is de nieuwe arbeidsdeling die er lijkt te ontstaan in de aanpak van de problemen in fragiele regio's, vooral daar waar het veiligheidskwesties betreft. De bereidheid en capaciteit van westerse, traditionele actoren om in deze regio's fysiek aanwezig te zijn nemen af. In plaats daarvan zoeken zij nadrukkelijker hun toevlucht tot technologische hulpmiddelen en wordt samenwerking aangegaan met regionale partners. Kopstukken van terroristische bewegingen in Afghanistan, Pakistan, Jemen en Somalië worden uitgeschakeld met behulp van drones. In Somalië zijn het troepen van de Afrikaanse Unie (AU) die de hoofdstad beveiligen en jacht maken op al-Shabaab. Om de orde in Mali te herstellen en het noorden terug te winnen, bereidt de organisatie van West-Afrikaanse staten (ECOWAS) onder aanmoediging van westerse bondgenoten een militaire interventie voor. En ook de jacht op het beruchte Verzetsleger van de Heer (LRA) in Centraal Afrika wordt met steun van de Verenigde Staten uitgevoerd door een coalitie van landen uit de regio zelf. Het is waarschijnlijk dat deze trend, waarbij westerse actoren op afstand en via lokale 'intermediairs' veiligheidsbelangen proberen te behartigen, de komende 5-10 jaar verder doorzet.

Deze ontwikkeling vormt een illustratie van veranderende mondiale verhoudingen, met fragiele staten die, al dan niet in onderlinge samenwerking, steeds prominenter hun plaats opeisen. Internationale afspraken zoals die in december 2011 zijn vastgelegd in de *New Deal for Engagement in Fragile States* – afspraken die richting geven aan hoe de inzet in dergelijke kwetsbare gebieden gestalte moet krijgen – dichten overheden van fragiele staten een sterkere, meer richtinggevende rol toe (IDPS, 2012). Door een verzakelijking van de betrekkingen komt in veel fragiele regio's de klassieke hulpgever-hulpontvanger relatie, waarbinnen westerse donoren veelal de condities stelden, langzaam maar zeker onder druk te staan.

Assenkruis

De opmars van extremistische organisaties in delen van Afrika zorgt ten opzichte van vorig jaar voor een lichte beweging van de actor fragiele staten richting het fragmentatie kwadrant. De gesignaleerde toename van ad hoc en niet-geïstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden duidt op schuivende mondiale verhoudingen en een multipolaire tendens. Deze ontwikkeling past in een scenario dat zich kenmerkt door toenemende fragmentatie.

3 Strategische schokken

Strategische schokken

- Islamitische radicalen grijpen de macht in het Midden-Oosten of Zuid-Azië.
- Volkerenmoord.
- Implosie centraal gezag in Pakistan.
- Radicaal-islamitische organisaties grijpen de macht in delen van Afrika.

Strategische schokken uit de verkenningen en de Strategische Monitor 2012:

Islamitische radicalen grijpen de macht in het Midden-Oosten of Zuid-Azië. Het verloop van de transities in de MONA-regio is nog altijd hoogst onzeker en de kans dat extremisten ergens een greep doen naar regeringsmacht blijft reëel aanwezig.

Volkerenmoord. De ontwikkelingen in het afgelopen jaar geven aanleiding om te denken dat delen van de MONA-regio, de Hoorn van Afrika en het Grote Merengebied het grootste risico lopen op grootschalige misdaden tegen de menselijkheid en volkerenmoord.

Implosie centraal gezag in Pakistan. De ineenstorting van kernmacht Pakistan is een zwart, maar nog altijd niet ondenkbaar scenario.

Een aanvullende potentiële schok is:

Radicaal-islamitische organisaties grijpen de macht in delen van Afrika.

De onverzettelijkheid van al-Shabaab in Somalië, de terreinwinst van AQIM in Mali en omgeving en de destabiliserende kracht van Boko Haram in Nigeria tonen ondubbelzinnig aan dat Afrika bijzonder kwetsbaar is voor gewelddadig extremisme en een interessant werkgebied vormt voor jihadistische groeperingen.

4 Winnaars en Verliezers

De Strategische Monitor 2012 merkte op dat “de betrokkenheid van de BRICS en andere niet-traditionele actoren in fragiele staten voornamelijk gericht is op het afsluiten van wederzijds voordelige transacties met centrale overheden”. Een mogelijk gevolg is dat dit “de scheve verhoudingen [...] bekrachtigd of zelfs versterkt” in landen waar macht en

welvaart al sterk geconcentreerd zijn rondom bestuurlijke en zakelijke elites (Hemmer en Van Beijnum, 2012: 111-112). De observatie dat in dit scenario de partijen die deze transacties afsluiten de winnaars zijn en die delen van de bevolkingen die niet profiteren van de economische groei die hun staten doormaken de verliezers, geldt nog altijd. Na decennia van vooral 'hulpgeoriënteerde' investeringen lijken westerse actoren momenteel een bijrol te gaan spelen in een tijd dat de commerciële kansen in fragiele regio's lijken toe te nemen.

5 Gevolgen voor de veiligheid en stabiliteit mondiaal

Radicaal-islamitische groeperingen lijken in Afrika aan een opmars bezig. Gevreesd wordt dat deze ontwikkeling negatief van invloed zal zijn op de mondiale veiligheid en stabiliteit. Vooralsnog zijn het hoofdzakelijk de regio's waar deze extremisten actief zijn zelf die hier de gevolgen van ondervinden. Gezien de veelal geringe slagkracht van deze groeperingen en de binnenlandse agenda die zij in meerderheid lijken te hanteren, hoeft van gevaar voor de verdere buitenwereld niet direct sprake te zijn. Dat laat onverlet dat westerse doelen in de betreffende regio's een verhoogd risico lopen, en dat de angst voor terroristische aanslagen en *spillover*-effecten menig westers land in beweging zal brengen om deze dreigingen in te dammen.

6 Gevolgen voor de veiligheid en stabiliteit mondiaal en in NL

Naar verwachting zal ook Nederland betrokken zijn bij internationale inspanningen om radicaal-islamitische groeperingen in Afrika een halt toe te roepen. Het is waarschijnlijk dat deze inzet vooral in multilateraal verband vorm zal krijgen en primair gericht zal zijn op het leveren van relatief kleinschalige, specialistische bijdragen aan vredesoperaties en andere missies die tot doel hebben de veiligheid en rechtsorde in de betreffende fragiele regio's te bevorderen. Verder zal Nederland vermoedelijk ook in de nabije toekomst betrokken blijven bij activiteiten die gericht zijn op het bestrijden van vormen van georganiseerde criminaliteit, illegale migratie, humanitaire crises en andere grensoverschrijdende gevolgen van fragiliteit.

Conclusie

Of het nu is uit angst voor negatieve spillover effecten en uit interesse voor nieuwe groeiemarkten, of uit het streven om armoede te bestrijden en voor mensenrechten op te komen, westerse landen zullen de ontwikkelingen in fragiele staten en regio's nauwlettend blijven volgen en proberen te beïnvloeden – ongeacht het precieze label dat deze staten in de toekomst aangemeten krijgen. Bij het vormgeven van hun inzet zullen zij er evenwel rekening mee moeten houden dat de spelregels momenteel herschreven worden en dat overheden van fragiele staten waarschijnlijk in toenemende mate zelf zullen bepalen aan welke voorwaarden deze inzet gebonden is.

Literatuur

- Leigh, C. (2012 juli 2). 'Failed State Index belongs in the policy dustbin'. *The Guardian, Poverty Matters Blog*. Geraadpleegd via: <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/jul/02/failed-states-index-policy-dustbin>
- Hemmer, J. en Van Beijnum, M. (2012). 'Fragiele Statens'. In: Van der Lijn, J. en Teftedarija, A. (Red.). *Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld*. Clingendael Strategische Monitor 2012. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2012). *A New Deal for engagement in fragile states*.
- Leigh, K. (2011 september 12). 'North Africa's Sahel: The Next Terrorism Hot Spot?'. *Time Magazine*.
- Beehner, L. en Young, J. (2012 juli 17). 'The Failure of the Failed States Index'. *World Policy Blog*. Geraadpleegd via: 17 juli: <http://www.worldpolicy.org/blog/2012/07/17/failure-failed-states-index>
- Worth, R.F. (2012 oktober 27). 'Al Qaeda-Inspired Groups, Minus Goal of Striking U.S.'. *The New York Times*.
- Kaplan, S. (2012 juni 3). 'Differentiating Between Fragile States and Transitional Countries'. *Fragile States Resource Centre*. Geraadpleegd via: <http://www.fragilestates.org/2012/06/03/differentiating-between-fragile-states-and-transition-countries/>