

Nieuwe machtspatronen in Afrika

De betrekkelijkheid van politieke grenzen

Stephen Ellis

Wie Parijs bezoekt met alleen een kaart van het metronet op zak zal beseffen dat hij zich daar bovengronds niet goed mee kan oriënteren. Zo'n schema is een zeer gestileerd diagram en geeft geen correct beeld van de stad zelf. Evenmin dekt een politieke kaart van Afrika vandaag de dag de politieke werkelijkheid. Zo'n kaart geeft grenzen weer die een onbetrouwbare afspiegeling vormen van de beperkingen van de macht van regeringen. Naast dergelijke formele, juridische grenzen bestaan andere, onzichtbare grenslijnen, waar de kaart geen enkele aanwijzing voor geeft. Op de kaart worden landen bovendien elk in een bepaalde, uniforme kleurschakering afgedrukt, alsof de politieke macht binnen hun grenzen gelijksoortig is en van gelijke kracht getuigt. Dat nu is niet het geval.

Een nauwkeuriger kaart van Afrika zou staatsgrenzen alleen als stippellijnen afdrukken of ze met zachte grijs tinten markeren. Zo'n kaart zou niet alleen maar landen in een kleursterkte tonen, maar binnen één land lichte en donkere tinten hanteren. Machtscentra als Johannesburg, Abidjan en Nairobi zouden geprononceerd worden ingetekend, wellicht met pijlen die hun politieke en economische invloed ver buiten de nationale grenzen aangeven. De invloed van de politieke en handelsbetrekkingen van Johannesburg manifesteert zich in een groot deel van zuidelijk Afrika, en zeker in geheel Mozambique, dat een heel zwakke regering heeft. De invloed van Abidjan reikt duidelijk tot in Liberia. Terwijl sommige regeringen in Afrika geheel (Somalië) of vrijwel (Liberia) zijn verdwenen, zijn andere niet in staat tot uitoefening van gezag over hun nationaal grondgebied buiten de belangrijkste steden (Sierra Leone, Zaire, Angola, Soedan en vele andere landen). Krachtige regeringen oefenen in een informeel machtspatroon feitelijk invloed uit in gebieden in buurlanden. Informele economieën en politieke structuren zijn vaak belangrijker dan de flauwe afschaduwingen van de soevereine instituties die slechts op papier bestaan. Onofficiële machtsmakers zijn soms machtiger dan ministers of zelfs staats- hoofden.

De vele oorlogen die thans in Afrika plaatsvinden, weerspiegelen een echte strijd om de macht. Grote delen van oostelijk Zaire vallen buiten de regeringscontrole van Kinshasa, maar zijn nauw verbonden met het bewind in Kigali en Kampala. Zones in Soedan worden op vergelijkbare wijze beheerst door krachten die geheerd zijn aan de regeringen van Oeganda, Eritrea en Ethiopie. Hoewel de oude koloniale grenzen in Afrika verrassend duurzaam zijn gebleken, leidt de uitholling van staatsmacht in vele delen van het continent tot het verdwijnen van oude en de opkomst van nieuwe machtscentra. De nieuwe opkomende machtscentra zijn soms verbonden met autonome gewapende bewegingen die aan de andere kant van de grens opereren, zij vormen een brandpunt voor de handel in diverse kostbare goederen – vooral goud en diamanten, drugs, auto's, buitgemaakte verbruiksgoederen en tropisch hardhout – die heel vaak de voornaamste uitvoerartikelen van oorlogszones zijn.¹ Zo heeft Oeganda niet alleen een van de best functionerende en presterende regeringen in Midden Afrika, maar het ligt ook centraal in een informele invloedssfeer die Rwanda omvat en zich uitstrekt tot delen van Soedan en Zaire.

Sommige Afrikaanse commentatoren, zoals de in de Verenigde Staten wonende politicoloog Ali Mazrui, speculeren uitdrukkelijk op de mogelijkheid dat de meer dynamische machtscentra op den duur feitelijk hun zwakke buurlanden zullen annexeren in een proces van natuurlijke selectie (of, indien men aan een andere term

¹ Vgl. Paolo de Mas, 'Mafiastaten, roversholten en boeveneconomieën', in *Internationale Spectator*, oktober 1996, blz. 320-327.

de voorkeur geeft, interne kolonisering) en dat het huidige aantal van 53 Afrikaanse staten zodoende zal worden gereduceerd. Alles is mogelijk. Dergelijke formele grenscorrecties zouden echter alleen plaats kunnen vinden met toestemming van de grote mogendheden, in het bijzonder de Verenigde Staten. Alleen dit al maakt zo'n ontwikkeling onwaarschijnlijk. Zelfs als zij zich voor zou doen, zou dat niets afdoen aan het feit dat zelfs de meest succesvolle regeringen, ook als zij hun macht ver buiten hun grenzen doen gelden, tegelijkertijd niet in staat zijn volledig gezag uit te oefenen over hun eigen territorium. De machtige regering in Pretoria is de gezagsondermijnende binnenlandse criminaliteit niet de baas en was in ieder geval tot voor kort niet in staat de kleinschalige burgeroorlog in KwaZulu-Natal een halt toe te roepen.

Overigens is dit alles niet een verschijnsel dat zich tot Afrika beperkt. Het samengaan van poreuze grenzen en ongelijkmatige uitoefening van politiek gezag lijkt kenmerkend voor een groot deel van wat vroeger de Tweede en de Derde Wereld genoemd werden. De Turkse regering heeft er een harde dobber aan haar oostelijke, Koerdisch-sprekende provincies onder de duim te houden, maar oefent tegelijkertijd invloed uit op Cyprus en in Centraal-Azië. De Pakistaanse regering beschikt over invloed in het buurland Afghanistan, maar het ontbreekt haar aan gezag over het eigen grondgebied. Dit is niet wezenlijk anders dan de processen die zich voordoen met betrekking tot Nigeria, Oeganda en Zuid-Afrika.

Hoewel de huidige grenzen van de Afrikaanse soevereine staten – volkenrechtelijk en op de kaart – gehandhaafd blijven, zijn ze in veel mindere mate als werkelijke politieke grenzen blijven bestaan, en is er sprake van onzichtbare grenzen gelieerd aan andere dan politiek-staatsrechtelijke categorieën. Zo zijn de grenzen van allerlei handels- en militaire activiteiten vaak niet officieel gemarkeerd. De Franse historicus Lucien Febvre schreef al lang geleden dat de staat als een strikt afgebakende, geografisch alomvattende identiteit een betrekkelijk recent concept is. In de Middeleeuwen zag men in Europa geen probleem in het bestaan van territoriale enclaves of had men geen gevoel voor de logica van aaneensluiting van verbrokkelde lokale en regionale eenheden tot één nationaal grondgebied. 'De grens bestond alleen voor soldaten en vorsten en dan slechts in oorlogstijd ... De adel, geletterden en kooplieden overschreden haar zonder probleem.'²

Nu de nieuwe poreusheid van grenzen een kenmerk is van tal van gebieden in de wereld, is het waar-

schijnlijk onjuist dit verschijnsel als een tijdelijke afwijking te zien die op korte termijn rechtgezet kan worden of kan worden gecorrigeerd door hier en daar grenzen te veranderen of door vergelijkbare formele ingrepen. Integendeel, hoewel er een serieus pleidooi zou kunnen worden gelanceerd voor alomvattende internationale onderhandelingen over andere grenzen en staten in het gebied van de Grote Meren in Midden-Afrika, zou zo'n heronderhandeling heel behoedzaam moeten plaatsvinden om te voorkomen dat men elders in Afrika met nog meer geschillen te maken zou krijgen. Een nieuwe verdeling van zelfs zo'n beperkt gebied zou heel lastig te bewerkstelligen zijn. Het is dus waarschijnlijker dat het verminderd belang van grenzen, dat onlosmakelijk verbonden is met het verminderd gezag van staten en met veranderingen in het concept van burgerschap, de komende jaren diplomaten steeds vaker in een lastig parket zal brengen, niet alleen in Afrika maar ook elders.

In de vele situaties waar de autoriteit van een soevereine staat niet het gehele nationale territorium bestrijkt, kan *de facto*-invloed belichaamd worden in ingewikkelde combinaties van informele machthebbers (met inbegrip van sommigen die onbetwist over plaatselijke legitimiteit beschikken, zoals clan-oudsten en religieuze leidlieden) en particuliere bedrijven, in het bijzonder multinationale mijnbouw- en oliebedrijven, en hulpverlenende instellingen die aanzienlijke belangen kunnen hebben in gebieden waarvan het gezag wordt betwist. Dit probleem werd in Nederland duidelijk onderkend gezien de intensieve openbare discussie die ontstond over de houding van Shell met betrekking tot de dood van Ken Saro-Wiwa, de plaatselijke politicus die een campagne had gevoerd tegen het beleid van Shell in de Niger-delta en die in 1995 door het Nigeriaanse militaire bewind werd terechtgesteld. Vele Nederlanders vroegen zich af waarom Shell niet krachtiger protesteerde tegen zo'n wandaad en deden een beroep op de oliemaatschappij haar financiële gewicht in de schaal te leggen om een positieve invloed uit te oefenen op de Nigeriaanse regering, of om het land compleet de rug toe te keren. Shells redenering dat zij haar best deed in een ingewikkelde en lastige situatie, maakte weinig indruk op de Nederlandse publieke opinie.

Dergelijke situaties zullen zich in Afrika waarschijnlijk steeds vaker voordoen. Bedrijven die er werkzaam zijn, doen er goed aan dit te beseffen. Grote bedrijven die willen opereren in gebieden waar het staatsgezag wordt betwist, dienen nauwlettender dan in het verleden rekening te houden met de aard van hun betrekkingen met de plaatselijke bevolking. Het volstaat niet overeenkomsten af te sluiten met zwakke en cynische regeringen en vervolgens deze façade van legitimiteit als argument te hanteren dat men zich correct gedraagt. De bedrijven dienen in bepaalde gevallen met onofficiële sociale en politieke groepen akkoorden af te

2 Geciteerd in Akin L. Mabogunje en Paul Richards, 'Land and people – models of spatial and ecological processes in West African history', in: J.F. Ade Ajayi en Michael Crowder (red.), *History of West Africa*, dl 1 (3rd ed., Longman, Essex, 1985), blz. 6.

sluiten over betalingen en over wie het recht heeft wie te vertegenwoordigen. Soms zullen ze zelfs in feite bepaalde bevoegdheden op zich moeten nemen die voorheen exclusief toegekend werden aan de desbetreffende nationale overheden. Ze zullen dit geen aangename taak vinden: het kost geld en kan de leiding van bedrijven ontwikkelen in relaties die aan de aandeelhouders en het thuisfront lastig vallen uit te leggen.

Hetzelfde geldt voor hulpverleningsorganisaties die in gebieden waar het gezag wordt betwist een belangrijke rol spelen doordat ze waardevolle middelen importeren en door de legitimiteit die zij verlenen, soms tegen heug en meug, aan de machtsmakelaars met wie ze samenwerken. In Nederland wordt een discussie gevoerd tussen enerzijds degenen die het traditioneel beleid van neutraliteit in conflictsituaties verdedigen, anderzijds voorstanders van de uitgesproken realistische visie dat – op zijn minst in een aantal gevallen – hulporganisaties een duidelijke keus moeten maken wat betreft samenwerking met politieke leiders die niet internationaal erkend worden en die niet altijd de meest frisse partners zijn. Hulpverlenende instellingen, multinationale ondernemingen en andere niet-gouvernementele lichamen hebben in grote delen van Afrika bepaalde traditionele functies van de regering overgenomen, en dit leidt tot moeilijke beslissingen, die niet uit de weg kunnen worden gegaan. Om met de Franse premier Pierre Mendes-France te spreken: 'Gouverner, c'est choisir.'

Er is een klemmende noodzaak voor Europeanen die belang hebben bij Afrika's toekomst en ontwikkeling

een openbare discussie aan te gaan over de afweging van rechten en plichten van externe actoren – met inbegrip van de leiding van Shell en Heineken, de directeurs van hulpinstellingen en de Nederlandse belastingbetalers – die opereren of invloed uitoefenen in de vele delen van Afrika waar de overheid geen betrouwbare partner is als het gaat om het afdwingen van contracten en het waarborgen van de veiligheid van mensen en bezit. Dit vergt op zijn beurt het ter discussie stellen van een groot deel van ons denken over de onaantastbaarheid van nationale soevereiniteit, die in de praktijk vaak al lang niet meer bestaat. Het betekent ook erkenning van het gevaar tegen onze bedoelingen en belangen in betrokken te raken bij lokale machtspolitiek.

Dit hebben we overigens al eens eerder meege maakt. De koloniale expansie in Afrika en India kwam grotendeels tot stand als gevolg van de ontevredenheid van regeringen en kiezers in de voornaamste Europese landen met de wijze waarop particuliere ondernemingen in die gebieden opereerden die nog niet onder formeel koloniaal beheer stonden. Niemand wil deze ervaring nog eens doormaken. Maar zij vormt een belangrijk precedent, dat we in het achterhoofd moeten houden wanneer we bedenken hoe de Europese betrekkingen met Afrika zijn geworden tot wat ze nu zijn.

Dr Stephen Ellis is verbonden aan het Afrika-Studiecentrum te Leiden. Eerdere artikelen van zijn hand in de *Internationale Spectator*: 'Nigeria: een onmogelijke dictatuur' (januari 1995) en 'De crisis van de staat in Afrika' (oktober 1994). (Vertaling van dit artikel uit het Engels door Gerard J. Telkamp, met dank aan Fenna van den Burg.)

AANKONDIGING

Op 15 en 16 mei a.s. zal op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Bezuidenhoutseweg 67 te Den Haag, een door het Instituut Clingendael, in samenwerking met de Atlantische Commissie georganiseerde Engels-talige studiebijeenkomst plaatsvinden, getiteld:

The Fiftieth Anniversary of the Marshall Plan In Retrospect and in Prospect

Het programma omvat de volgende onderdelen:

- * The Marshall Aid. How It Was Used and What Impact It Had. A Survey of National Experiences.
- * The Marshall Plan and Central and Eastern Europe. A Survey of National Views.
- * America-Europe – Commonality of Interests.

Voor deze conferentie zijn sprekers en discussianten uitgenodigd uit alle landen die bij de Marshall-hulp waren betrokken, alsmede uit landen van Midden- en Oost-Europa.

Belangstellenden kunnen zich voor deelname opgeven bij:

Sandra Vogelsang, Coördinator Organisatie van het Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, tel: 070-3245384, tst. 325 of fax: 070-3282002 met vermelding van functie, adres en telfaxnummer.