

De crisis van de staat in Afrika

(6) 3220. 342. 8. 1991

Stephen Ellis

Het Ruandese treurspel is het pijnlijkste voorbeeld van de problemen waarmee vele Afrikaanse staten worden geconfronteerd. Hoewel het qua omvang uniek is, is de aard ervan niet ongebruikelijk. Bovendien is de crisis in Ruanda grensoverschrijdend en dreigt zij de buurlanden waar ook Hutu's en Tutsi's wonen, te destabiliseren. Het geweld is zo vernietigend geweest, dat men zich moeilijk kan voorstellen hoe Ruanda weer regeerbaar zal worden. Het gehele gebied van de Grote Meren dreigt ten prooi te vallen aan een kringloop van geweld en tegengeweld die angstaanjagende vormen aanneemt.

De grondoorzaak van Ruanda's problemen ligt in een urgent landtekort in Afrika's dichtstbevolkte staat. Het ergste geweld werd bedreven door jonge mannen zonder land, werk en vooruitzichten, die een gemakkelijk doelwit vormen voor demagogen. Niet elk Afrikaans land is zo dichtbevolkt als Ruanda. Maar in alle Afrikaanse staten blijken werkloze jongeren, van de *comrades* van de Zuidafrikaanse *townships* tot de jonge *islamisten* van Algiers, een stoomwals voor politieke verandering te vormen.

De staten die met deze problemen kampen, hebben bijna allemaal hun officieel bestaan te danken aan onafhankelijkheidsverklaringen van zo'n dertig jaar geleden. Zij erfden hun grenzen en een groot deel van hun instellingen en ambtenarenapparaat van hun koloniale voorgangers. Over het algemeen zijn ze niet opgewassen gebleken tegen de problemen die zich voordoen.

Politiek gezag en staatsgrenzen

Bijna alle Afrikaanse staten maken een ernstige gezagscrisis door, omdat ze niet meer beschikken over de legitimiteit die ze hadden ten tijde van de dekolonisatie. Dit gezagsverlies werd jarenlang versluierd door de praktijken die de internationale betrekkingen regelden gedurende de Koude Oorlog, evenzeer als de breuklijnen in Oost-Europa en elders zo verborgen bleven. Net als elders ter wereld bood het einde van de Koude Oorlog vooruitzichten op een einde aan de eenpartijheerschap en op een betere toekomst. De democratische rechtsstaat leek op weg een universele norm te worden

en voorsnog worden in ieder geval de westerse normen van die democratische rechtsstaat nu aanvaard als het enige acceptabele systeem waarmee men zich internationaal kan legitimeren. Bijna alle landen ten zuiden van de Sahara hebben een westers-democratische grondwet aanvaard. Meerpartijstelsels en vrijheid van meningsuiting en vereniging hebben bijna overal in Afrika in korte tijd de oude eenpartijregimes vervangen. Sommige jarenlang aangebleven staatshoofden hebben, met of zonder soepelheid, de macht overgedragen aan democratisch verkozen rivalen.

Thans, vijf jaar na de val van de Berlijnse Muur en van de eerste openbare oproep van de Wereldbank tot 'goed bestuur' in Afrika,¹ is het duidelijk dat in het grootste deel van Afrika meerpartijdemocratie als zodanig niet geschikt of voldoende is om het politiek gezag te herstellen dat regeringen ten tijde van de onafhankelijkheid genoten en dat sinds die tijd gestaag is uitgehold. Democratisering in Afrika is in feite niet meer dan een laat stadium in het verval van het systeem van de koloniale staat.

In plaats van op te bloeien door de invoering van democratie zijn de Afrikaanse staten zelfs zwakker geworden. Zij (en degenen die hen beheren) hebben zich zo ver teruggetrokken, dat ze in veel gevallen slechts de belangrijkste steden of welvaart genererende gebieden beheersen en in grote delen van hun land de capaciteit hebben verloren het bestuur uit te oefenen en belasting te heffen. Liberia, Soedan, Ruanda, Zaire, Angola en Mozambique zijn niet de enige voorbeelden. In Somalië is de staat zelfs van het toneel verdwenen.

Het soort staat dat in de koloniale tijd in Afrika werd gevormd, was naar het beeld van de Europese staat

¹ Wereldbank, *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth* (Washington, 1989). Voor een overzicht van de literatuur over democratisering, zie Robert Buijtenhuijs en Elly Rijnierse, *Democratization in Sub-Saharan Africa, 1989-1992: an Overview of the Literature* (Leiden: Afrika-Studiecentrum, research reports no. 51, 1993).

geschapen. De koloniale staat was, getrouw aan zijn Europese oorsprong, seculier en bureaucratisch en streefde naar eenvormige bestuursvormen en een geweldsmonopolie in een nauwkeurig afgebakend gebied. Onder de koloniale omstandigheden was hij bovendien hoogst autoritair.

Dit was het soort staat dat de eerste generatie moderne Afrikaanse nationalist bij de onafhankelijkheid erfden en dat nu vrijwel overal in dit werelddeel ten einde loopt. Evenzeer als men kan zeggen dat de gevolgen van de Tweede Wereldoorlog in Oost-Europa in 1989 te niet werden gedaan, kan men beweren dat pas nu aan de koloniale periode in Afrika een eind is gekomen.

Desalniettemin blijven Afrikaanse staten, hoewel ze een groot deel van hun bestuurlijke capaciteit hebben verloren, politieke verbeeldingskracht uitoefenen.² Ondanks alles is het einddoel van Afrikaanse politici in de meeste gevallen nog steeds verovering van de staatsmacht, het presidentschap. Twee decennia na de Kongo-crisis en de oorlog om Biafra in de jaren '60 gold de grootste angst van Afrikaanse staatslieden een verminderde staatsmacht die zou resulteren in afscheiding en in de vorming van nieuwe staten. Merkwaardig genoeg heeft de verzwakking van Afrikaanse staten niet geleid tot een reeks nieuwe Katanga's of Biafra's: alleen Eritrea bekroonde een afscheidingspoging met succes, en dat nog wel door vast te houden aan de rechtskracht van oude koloniale grenzen. De wereld staat niet te wachten op nog meer Afrikaanse landen, met meer zetels in de Verenigde Naties en meer begrotingen voor ontwikkelingshulp. In andere gebieden waar pogingen tot afscheiding werden ondernomen – bijvoorbeeld in Somalië of in Zambia, waar de koning van het Lozi-volk heeft aangekondigd dat hij de Zambiaanse staat wil boycotten en de koloniale bestuursindeling als rechtvaardiging aanvoerde – vormden koloniale grenslijnen eveneens de rechtvaardigingsgrond voor de poging tot afscheiding.

De reden voor het blijvend belang van koloniale grenzen ligt in de merkwaardige oorsprong van Afrikaanse staten. De moderne Europese staten werden gevormd toen staatslieden probeerden lijnen te trekken op een kaart die overeenkwamen met de grenzen van de nationale macht, die bepaald waren door lange perioden van strijd. Het resultaat was dat bepaalde staten, zoals Frankrijk, eeuwenlang een aaneengesloten bestaansperiode kenden, hoewel hun geografische grenzen voortdurend veranderden. In West-Europa (maar bepaald niet in Oost-Europa of de Balkan) werd uiteindelijk stabiliteit bereikt ten koste van geweldig bloedvergieten, met inbegrip van twee wereldoorlogen. Na 1945 heerste in West-Europa een algemene consensus over staats-

grenzen en actie-radius van nationale macht, met uitzondering van een paar ontevreden minderheden, zoals de Basken in Spanje of de nationalist in Noord-Ierland. West-Duitsland stemde er tot 1989 mee in, zijn aanspraak op nationale eenwording niet door te drukken.

In Afrika kwam de fundamentele scheppingsdaad van de meeste staten niet neer op de organische ontwikkeling van een nationale mogendheid, maar op het trekken van grenslijnen, waarvan vele hoogst willekeurig waren. Na eerst geografisch afgebakend te zijn, kregen de staten pas op een later tijdstip hun politieke invulling. Grenswijziging zou het bestaan van de grondslag van de staat fundamenteel aantasten, evenals de belangen van de elites die de staat beheersten. Slechts van Somalië zou men kunnen zeggen dat het begrip staat er vrijwel geheel is verdwenen. En dit terwijl Somalië een van de zeer weinige Afrikaanse landen is met een qua taal, cultuur en religie homogene bevolking.

Vandaar dat zelfs in die landen waar geweld dat wordt uitgeoefend door krijgsheren of soortgelijke politiek-militaire ondernemers, het voornaamste middel van politieke meningsuiting is geworden, de staat in stand blijft. Zelfs in Liberia; zelfs in Angola. En zelfs in Ruanda, waar de crisis van dit jaar niet het gevolg was van etnische haat als zodanig, maar van de acties van politieke groepen die vastbesloten waren hun greep op de staat te verdedigen tegenover een opstand, zo nodig door een etnisch bloedbad uit te lokken.³

De landen waar grootschalig politiek geweld endemisch is geworden, hebben ook een gemeenschappelijk kenmerk: opvallend weinig van deze landen waren Franse kolonies. Ruanda, Burundi en Zaire vielen alle drie onder Belgisch beschermheerschap. Angola was een Portugese kolonie en het grootste deel van Somalië was Italiaans. Liberia is nooit een kolonie geweest, hoewel het in de meeste opzichten onder voogdij van de Verenigde Staten stond. Dit betekent vooralsnog niet dat het Franse koloniaal bestuur beter was dan bijvoorbeeld het Portugese. Het verschijnsel is eerder een afspiegeling van de waarde van externe bondgenootschappen. De Franse en in wat mindere mate Britse bindingen verschaften, elk op hun wijze, een bepaalde mate van externe stabiliteit waarover Liberia of Angola niet konden beschikken. Alle vroegere Franse koloniën die verkozen in de zone van de Franse munteenheid (CFA) te blijven, behielden een zekere Franse bescherming die hen behoedde voor de ernstigste consequenties van politiek isolement. De meeste vroegere Britse koloniën waren in staat geleidelijk hun weg te vinden, vanaf de onafhankelijkheid van Ghana in 1957, terwijl Groot-Britannië zijn rol op het wereldtoneel verloor, wat hun de kans gaf een

breder spectrum van internationale bondgenootschappen te ontwikkelen.

²De diepgaandste recente behandeling van de staat in Afrika is het boek van Jean-François Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre* (Parijs: Fayard, 1989).

³Voor een korte inleiding zie *Ruanda: Achtergronden van een Tragedie* (Brussel: Guido Lamote, 1994). Zie ook de desbetreffende artikelen van Dupont/Marijse en Trouwborst in het juli/augustusnummer van de *Internationale Spectator*.

Wederopstanding van Afrikaans verleden

Afrika is het enige werelddeel waarvan de bevolking een groot deel van haar geschiedenis erin geslaagd is samen te leven in een soort harmonie zonder machtige staten. Vele staatkundige formaties van pre-koloniaal Afrika die historici staten hebben genoemd, zoals het oude Mali en het oude Kongo, waren in feite nauwelijks staten in de moderne zin van het woord. En thans zouden we wel eens een terugkeer kunnen zien tot iets dat min of meer op de pre-koloniale situatie lijkt. Zoals elke historicus beseft, zijn dit soort overgangstijden vol moeilijkheden en vaak bloedig. Niet alleen in Afrika, maar overal.

Betrekkelijk kenmerkende karaktertrekken van pre-koloniaal Afrika kan men opnieuw alom aantreffen. Vele delen van Afrika's Atlantische kust vervallen in een pre-koloniaal soort handelseconomie, waarin een stedenkrans langs de kust (Lagos, Accra, Abidjan, Luanda) de brandpunten van de in- en uitvoerhandel weerspiegelt. Het gaat hier om centra van politieke en commerciële macht, waarvan de tentakels het binnenland ongelijkmatig bestrijken. Ze importeren goederen uit de geïndustrialiseerde wereld. Ze exporteren grondstoffen grotendeels uit handels- en produktie-enclaves. Niet langer goud, slaven en ivoor, maar aardolie, diamanten en zelfs heroïne. Het perspectief van een Europese consul of handelaar in een van deze kuststeden verschilt niet zoveel van dat van zijn voorgangers die gevestigd waren in een van de *entrepôts* die vóór 1900 langs de Westafrikaanse kust lagen en die de grondslag vormden voor steden als Lagos. Voor het hele continent geldt dat macht van commerciële, politieke of andere aard tegenwoordig het best kan worden geschetst als een reeks knooppunten in grootstedelijke gebieden, zoals Nairobi of Johannesburg, die welvaart afromen van verafgelegen gebieden zonder rekening te houden met formele nationale grenzen, en waarvan de invloedssfeer voortdurend verandert in een ingewikkeld overlappend patroon van zichtbare en onzichtbare grenzen. Steeds vaker strekken politieke en handelsnetwerken die in deze steden zijn gevestigd, zich uit tot New York, Parijs en Amsterdam. Van Afrikaanse migranten die daar geld verdienen, wordt verwacht dat ze er hele families op de thuisbasis mee onderhouden.

Zo'n honderd jaar geleden waren er weinig steden in Afrika ten zuiden van de Sahara, afgezien van West-Afrika, met zijn lange traditie van urbanisering, en Zuid-Afrika, waar sinds de 17de eeuw blanke kolonisten hebben gewoond. Tegenwoordig zijn er reusachtige uitdijende stedelijke samenklontering, zoals Lagos en Ibadan of de PWV-regio (Pretoria, Witwatersrand, Vereeniging) in Zuid-Afrika, die niet onderdoen voor agglomeraties elders ter wereld. Degenen die in perifere gebieden wonen, ver van deze knooppunten, staan voor de

lastige keus mee te helpen aan hun eigen onderschikking of verzet te bieden en te proberen zich op te werpen als concurrerende machtscentra. Deze grote moedersteden concurreren, net als Athene en Sparta. Zo is Liberia duidelijk een strijdtoneel tussen de francofone Westafrikaanse staten, aangevoerd door Ivoorkust met Abidjan als machtscentrum, en Nigeria, dat streeft naar regionale hegemonie.

Democratisering vormt in dit kader een element in de discussie over de vorm die deze tegelijk nieuwe en oude politieke economie-in-warding aan zal nemen. De democratisch-constitutionele hervorming van Afrikaanse staten kan dus geïnterpreteerd worden als een wanhopige poging die regeringen ondernemen om hun gezag te herstellen langs de maatlat die sinds 1989 een universele norm is geworden: vrije verkiezingen.

Overigens bezit ook de snelle groei van allerlei soorten religieuze bewegingen, van christelijke, islamitische of andere oorsprong, de potentie om de machthebbers met de moeilijk te omschrijven hoedanigheden van gezag en legitimiteit te beledigen. Religie is tenslotte hoofdzakelijk een symbolische voorstelling van macht, zij het dat de seculiere westerse traditie deze machtsvoorstelling naar het privé-domein heeft verwezen. In Afrika is religie echter een openbare aangelegenheid en maakt zij in sterke mate aanspraak op het gebied van de staat. Het toenemend politiek gebruik van de categorie etniciteit is in Afrika eveneens een poging categorieën te hanteren die van nut zijn voor de organisatie van macht in moderne omstandigheden. Afrika heeft heel veel koloniale ideeën en technologieën geassimileerd, en politieke versies van het concept etniciteit behoren daartoe.

Hoewel deze processen min of meer overal in Afrika zijn waar te nemen, nemen ze uiteenlopende contouren aan naar gelang de aard en geschiedenis van afzonderlijke landen. Van de bijna vijftig landen ten zuiden van de Sahara is er een aantal dat vanwege hun structuur of louter bevolkingsaantal belangstelling wekt en aantrekkingskracht uitoefent op westerse zakenlui en diplomaten. Het voornaamste is Zuid-Afrika, het modernste (en het diepgeandst gekoloniseerde) van alle landen ten zuiden van de Sahara. Zuid-Afrika heeft het geluk dat het in de persoon van Nelson Mandela beschikt over een van de grootste staatslieden uit de nieuwste geschiedenis. Het heeft ook de krachtigste statelijke structuur en de sterkste strijdkrachten ten zuiden van de Sahara. Dit maakt het zijn politieke elite mogelijk een lange-termijnvisie te ontwikkelen en door wetgeving een doordachte toekomst voor haar staat te scheppen. Niet alleen beschikt Zuid-Afrika voor zijn regering en bedrijfsleven over een infrastructurele grondslag van het soort dat de moderne wereld bruikbaar acht, het onderscheidt zich ook als een van de weinige Afrikaanse landen waarvan de politieke elite de confrontatie met haar problemen onverschrokken is aangegaan. Bij dit stout-

moedig experiment gaat het niet alleen om machtsdeling tussen etnische groepen, maar ook om decentralisering van de macht. Of dit zal slagen, in de zin van het scheppen van stabiliteit en een omgeving waarin het bedrijfsleven kan gedijen en werkgelegenheid kan worden gecreëerd, blijft de vraag: hoe het ook zij, tot nu toe is het overgangsproces bemoedigend geweest.

Zou Zuid-Afrika voortgang blijven boeken als vestigingsplaats voor grootschalige investeringen en productie, dan zal dit ongetwijfeld een belangrijk effect hebben op de ontwikkeling van het gehele zuiden van het werelddeel. Maar we kunnen er zeker van zijn dat het Afrikaans van aard zal blijven, met Johannesburg als centrum van een omvangrijk weefsel van politieke en commerciële netwerken, in afwijking van een machtscentrum in de westerse betekenis. Dergelijke machtscentra onderhouden een sociale klasse van bestuurders, handelaren en anderen wier broodwinning afhankelijk is van de handhaving van banden met het buitenland, met inbegrip van ontwikkelingshulp, en wier opvoeding en onderwijs hun een voorkeur voor geïmporteerde goederen heeft bijgebracht.

De verstedelijking van Afrika is niet gepaard gegaan met een factor die in de klassieke theorie van essentieel belang is voor het succes van economische ontwikkeling: zij is niet gekoppeld aan veel grootschalige of belangrijke industrialisatie, die zowel de economische basis van een moderne pas geïndustrialiseerde economie (NIC) kan bieden als de werkgelegenheid en welvaart kan scheppen om een nieuw proletariaat te onderhouden. De verhoudingen tussen stad en platteland ontwikkelen zich in Afrika echter op nieuwe en onverwachte manieren, aangezien velen van het ene naar het andere gebied migreren en van de gangbare categorieën afwijkende economische activiteiten ontplooiën. Rurale gebieden geven steeds meer kleine-nijverheids- of niet-agrarische activiteiten te zien, terwijl stedelijke of half-stedelijke landbouwondernemingen ook snel zijn toegenomen naarmate stedelijke inkomens verminderen.⁴ Overigens zijn deze activiteiten vooral te danken aan de verbreiding van armoede, zodat het bizar zou zijn ze te beschouwen als een embryonale inheemse industrialisering.

Een paar jaar geleden werd het duidelijk dat Afrikaanse staten die de macht volwaardig uitoefenden over het algemeen in gebreke waren gebleven als het erom ging hun taken te vervullen en tegelijk financieel gezond te blijven. De ene na de andere staat ging failliet en moest vanaf het eind van de jaren '70 de hulp inroepen van het laatste redmiddel, de instellingen van Bretton Woods: het Internationale Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. De strategie van de Wereldbank concen-

treerde zich voornamelijk op de wederopbouw van Afrikaanse exportsectoren, in overeenstemming met de theorie van comparatieve voordelen, met andere woorden, ieder land moet doen wat het het beste kan. In bijna heel Afrika betekende dit de uitvoer van primaire land- of mijnbouwproducten, de grote uitvoerhandel die in de koloniale periode was ontwikkeld. In dat opzicht was de wederopbouw van Afrika bepaald geen succes. Hoewel de Wereldbank gelooft dat zij verbetering kan bespeuren bij die landen die het gewilligst structurele aanpassing omarmden, zijn de resultaten heel gemengd. Er is geen enkel duidelijk voorbeeld van succesvolle structurele aanpassing ergens ten zuiden van de Sahara. De grote hoop van het beleid van structurele aanpassing van de Wereldbank in Afrika, Ghana, geeft haar bewindvoerders thans enige aanleiding tot ongerustheid, aangezien de leningen verstrekt in vroegere jaren leidden tot toename van de schuldenlast, zonder dat de particuliere investeringen werden aangetrokken die volgens het model van economisch liberalisme hadden moeten toestromen.

Vanwege het betrekkelijk gebrek aan succes van het economisch beleid zijn de donoren tot de conclusie gekomen dat het grondprobleem in feite een kwestie van bestuur is: indien Afrika behoorlijk bestuurd zal worden (in donortaal: door elites die in staat zijn goed door-dachte oplossingen te bieden), zou de politiek niet alleen zuiverder worden, maar zouden investeerders het milieu aantreffen dat ze nodig hebben. Over het algemeen is dit niet wat gebeurt. Zelfs landen die een macro-economisch beleid hebben ingevoerd waaraan de Wereldbank de voorkeur geeft, inclusief een democratische grondwet, konden geen genade vinden in de ogen van de investeerders. De belangrijkste reden blijkt een gebrek aan zakelijk vertrouwen ondanks mogelijk te behalen voordelen. Kortom, in de meeste Afrikaanse landen heeft de combinatie van het huidige beeld van instabiliteit en de reputatie die vorige regimes hebben gevestigd, de plaatselijke én internationale investeerders bang gemaakt voor elke vorm van betrokkenheid die niet speculatief van aard is. De voornaamste uitzonderingen hierop zijn situaties waar de lokale markt groot genoeg is om internationale bedrijven aan te trekken (zoals in Nigeria), die hun eigen producten rechtstreeks willen afzetten of binnenslands willen produceren (zoals in Kenia), of waar een relatief positieve ervaring bestaat met investeringen (zoals in Zuid-Afrika).

Een blik in de toekomst

Er is nauwelijks een deel van de wereld dat niet geconfronteerd wordt met een bijzondere uitdaging voor de politieke verbeeldingskracht. Het is een gangbare gedachte geworden ervan uit te gaan dat naties ingebeeld gemeenschappen zijn - 'imagined communities', om de uitdrukking van Benedict Anderson⁵ aan te hou-

⁴ Mijn opmerkingen in deze alinea zijn vrijwel geheel gebaseerd op een *workshop* over 'De-Agrarianisation' gehouden door het Afrika-Studiecentrum te Leiden (gecoördineerd door mijn collega Deborah Bryceson). Het Afrika-Studiecentrum dankt het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) voor financiële ondersteuning van deze *workshop*.

den – aangezien de loyaliteit van het individu aan de natie niet is gebaseerd op een persoonlijke ervaring van een gemeenschap, maar op aanvaarding van bepaalde symbolische representaties. De ineenstorting van de sovjetmacht in Oost-Europa en het eenwordingsproject in West-Europa bieden beide een ernstige uitdaging aan de vormen van politieke vertegenwoordiging die ons eigen werelddeel de hele of een groot deel van de twintigste eeuw regeerden. Voor Europeanen is het moeilijk zich een andere vorm van politieke organisatie voor te stellen dan de natie-staat. Afrika is het post-moderne tijdperk al binnengegaan, en het is aan de Afrikanen uit te maken welk soort politiek zich te verbeelden dat dit tijdperk zou kunnen creëren.

Het is al wel duidelijk dat in vele delen van Afrika de zich aftekenende politieke structuren rekening moeten houden met etnische identiteiten, maar ze kunnen ook niet-seculier zijn en een heel scala van religieuze symbolen hanteren die westerse staatslieden, zelfs christen-democraten, niet langer ter beschikking staan. Dergelijke nieuwe structuren moeten ook indien nodig in bepaalde opzichten worden gedecentraliseerd, wat zelfs het opgeven kan betekenen van een van de bepalende kenmerken van de moderne staat, namelijk de aanspraak op een doeltreffend geweldsmonopolie. Om hier meer vanaf te weten, is het nodig te onderzoeken hoe politieke entiteiten in pre-koloniaal Afrika precies werkten en de mechanismen te bestuderen van samenlevingen met onbestendige grenzen. Het is ook van belang oog te hebben voor de vaak aanzienlijke discrepanties tussen het plaatselijk en het nationaal perspectief op gebeurtenissen. Zuid-Afrika is hier een goed voorbeeld van: van bovenaf of van buitenaf gezien betekenden de verkiezingen van april een schitterende overwinning op vier jaar politieke onzekerheid en geweld. In sommige plaatsen is het aantal moorden echter even groot als vóór de verkiezingen, hoewel er nu onder politici een consensus heerst waarbij dit als crimineel in plaats van politiek geweld wordt betiteld.⁶

Hoe het vooruitzicht voor de Afrikaanse politiek ook luidt, het lijkt onmogelijk dat het werelddeel in de nabije toekomst een even intensieve produktiviteit ontwikkelt als het geval is geweest met de Aziatische tijgers. Bepaalde vereisten van het moderne zakenleven, zoals een goede communicatie-infrastructuur en adequate rechtsbescherming, zijn afhankelijk van sterke staten. Het aantal Afrikaanse landen waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat ze aan zulke voorwaarden voldoen, is heel beperkt. Het continent blijft een – kleine – markt voor industriegoederen. En terwijl zijn politiek en economisch nut voor de rijke wereld vandaag de dag nogal wordt betwijfeld, is het onmogelijk te voorspellen wanneer de rijke landen Afrika weer denken te kunnen gebruiken.

Afrika is in slechte vorm,

daar is geen twijfel aan. Maar we moeten niet vergeten dat elk continent in zijn geschiedenis donkere tijden heeft gekend. Nog maar vijftig jaar geleden bood Europa geen erg aangename aanblik en de rampen van toen kunnen zich altijd opnieuw voordoen. Bovendien verschilt Afrika niet wezenlijk van andere werelddelen. Alleen al om die reden dienen westerse landen een echt beleid voor Afrika te ontwikkelen in plaats van de apolitieke nadruk op ontwikkelingshulp. Europa heeft belang bij Afrika, al zou het alleen maar gaan om het vermijden van vluchtelingenstromen die uiteindelijk onszelf schade berokkenen. Het is duidelijk dat de Franse regering zeer bezorgd is over het vooruitzicht van de ineenstorting van de post-koloniale orde in Algerije en de mogelijkheid van Algerijnse bootvluchtelingen die in Frankrijk landen.

Hoe zou een Nederlands Afrikabeleid er uit kunnen zien? Het zou de gebieden moeten markeren waarvan grootte, ligging of soort de noodzaak van een duurzame verhouding betekent. Voorbeelden zijn in ieder geval Egypte, Marokko en Algerije in Noord-Afrika; Ghana, Ivoorkust en Nigeria in West-Afrika; Kenia, Angola en Zuid-Afrika. In de Hoorn van Afrika ligt Ethiopië als lange-termijnpartner. Oeganda, dat in opkomst is als regionaal leider in een door Tutsi's gedomineerd Grote-Merengebied, kan een ander voorbeeld vormen. Het beleid ten aanzien van deze landen dient gebaseerd te zijn op een duidelijke vaststelling van nationale belangen.

Nederland heeft ook een taak bij de ontwikkeling van een Afrikabeleid in het kader van de Europese Unie. De Bosnische crisis heeft de tekortkomingen van de EU op het terrein van buitenlandse zaken duidelijk geëtaleard, maar wellicht zou het gemakkelijker zijn het eens te worden over Afrika dan over Bosnië. Vooral nog blijft Frankrijk het Europese land met de grootste belangstelling voor Afrika, die gebaseerd is op zijn vroegere koloniale rijk. En hoewel Frankrijk zich verbonden blijft voelen aan het idee van een Frans sprekend blok van Afrikaanse staten die het beschouwt als oude bondgenoten, is er een geleidelijke accentverschuiving in het strategisch denken in Parijs, naarmate Frankrijk zich langzamerhand begint te betitelen als een Europese mogendheid in plaats van een wereldmacht. De devaluatie dit jaar van de CFA-frank, die sinds 1948 een vaste wisselkoersverhouding met de Franse frank had gehad, was een duidelijk teken dat Frankrijk zijn vroegere koloniën niet op de oude wijze eeuwig zal blijven ondersteunen. De presidentsverkiezingen van volgend jaar, wanneer president Mitterrand, een Afrikaveteraan, vervangen zal worden door een jongere opvolger, zullen zeker voor verdere verandering zorgen. De CFA-frank, die vroeger

⁵ Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism* (Londen: Verso, 1983).

⁶ Vgl. André du Toit, *Understanding South African Political Violence: a New Problematic?* (Genève: United Nations Research Institute for Social Development, 1993, Discussion Paper nr. 43).

algemeen werd gebruikt van Brazzaville tot Dakar en werd beschouwd als een harde munt, garandeerde vele jaren financiële stabiliteit. Nederland zou de mogelijkheid moeten onderzoeken Europese waarborgen te bieden voor externe ondersteuning van dergelijke grote blokken als de frankzone.

Wanneer men een Afrikabeleid ontwerpt, is het van belang een paar misverstanden uit de weg te ruimen die maar al te vaak de westerse visies op Afrika ken-

merken. We hebben te lang onze eigen fantasie op Afrika botgevierd. Tegelijkertijd hebben vele Afrikaanse elites, die voor hun bestaan zijn aangewezen op buitenlandse hulp, een speciale vaardigheid ontwikkeld in een van de traditionele kenmerken van de hoveling: de meester vertellen wat hij wil horen.

Dr Stephen Ellis is directeur van het Afrika-Studiecentrum te Leiden (Vert uit het Engels door Gerard J. Telkamp)

NIEUWE DOCUMENTATIEMAPPEN

Op dit moment zijn de volgende documentatiemappen verkrijgbaar bij het Bureau Bibliotheek en Documentatie van Instituut Clingendael:

Voormalig Joegoslavië:

Deel 1: augustus 1992, VN-documenten en krante- en tijdschriftartikelen (ca. 300 p.), f 15,-

Deel 2: januari 1993, VN-documenten en krante- en tijdschriftartikelen (ca. 300 p.), f 15,-

Deel 3: september 1993, krante- en tijdschriftartikelen (ca. 300 p.), f 20,-

Deel 4a: september 1993, VN-documenten betreffende de algemene situatie en de internationale conferentie (ca. 250 p.), f 17,50

Deel 4b: september 1993, VN-documenten betreffende mensenrechten en het International Criminal Tribunal (ca. 250 p.), f 17,50

Deel 5: januari 1994, VN-documenten en krante- en tijdschriftartikelen (ca. 300 p.), f 20,-

Deel 6: juni 1994, VN-documenten en krante- en tijdschriftartikelen (ca. 300 p.), f 20,-

Non-proliferatie van nucleaire wapens Januari 1994

Deel A: Algemeen (ca. 200 p.), f 15,-

Deel B: Regionale ontwikkelingen (ca. 300 p.), f 20,-

Zuid-Afrika April 1994

Achtergrondinformatie, VN-documenten en krante- en tijdschriftartikelen (ca. 300 p.), f 20,-

Vredeshandhaving door de Verenigde Naties: beperkingen en mogelijkheden Augustus 1994

VN-documenten en krante- en tijdschriftartikelen (ca. 300 p.), f 20,-

De prijzen zijn inclusief portokosten (pers gratis). U kunt deze mappen telefonisch of schriftelijk bestellen bij het Bureau Bibliotheek en

Documentatie van het Instituut Clingendael, postbus 93080, 2509 AB Den Haag: tel. 070-3245384.