



De staat van Congo-Brazza

Afrika worstelt met de staat, als instituut en als identiteit. Burgers zien er de voordelen niet van in - niet verwonderlijk gezien zijn droevige prestaties tot nu toe. In de oneindige discussies over de problemen van de staat in Afrika schittert de Republiek Congo (Brazzaville) door afwezigheid. De laatste maal dat we er van vernamen, was in 1997 en begin 1999. Een korte maar hevige gewapende strijd tussen milities (zich noemende de Ninja's, de Cobra's en de Zulu's) van de toenmalige politieke leiders luidde het einde in van het democratiseringsproces dat in 1991 begonnen was, en leidde tot de verdrijving van de 'democratisch' gekozen president Lissouba. De strijd werd gekenmerkt door ongekende felheid, plundering en vernietiging van vele buitenlandse, met name Franse, bezittingen. Tegen de twaalfduizend mensen vonden de dood. Lissouba zit zich nu te verbijten in ballingschap in Londen, terwijl zijn oude rivaal, ex-dictator Denis Sassou-Nguesso, weer de macht heeft. Wat is er aan de hand in dit anders zo onopvallende Centraal-Afrikaanse land? Was er ooit een echte staat en zo ja waarom is die zo kwetsbaar gebleken voor het geweld van private milities?



President Denis Sassou-Nguesso brengt een eerbetoon aan het Batékébeeld in het Parijse Musée des Arts Africains et Océaniens

De Afrikaanse postkoloniale staat is naar algemeen inzicht institutioneel zwak. Hij heeft geen goede constitutionele basis, is geen territoriale eenheid en heeft geen 'natie' kunnen vormen uit de vaak pluriforme bevolking. Hij wordt gekenmerkt door neo-patrimoniaal verhoudingen waarin het persoonlijke niet sterk gescheiden is van het economische en politieke en waarin onverantwoordelijk leiderschap wordt bevorderd.¹ Het leger is onvermijdelijk een belangrijke speler op het Afrikaanse politieke toneel en een constante dreiging voor de civiele orde en voor politieke liberalisering. Dit zijn oude en onopgeloste problemen, waardoor de postkolonie is verworden tot een surrealistische, welhaast absurde orde waarin niets lijkt wat het is en waarin van de staat niets verwacht kan worden (cf. Mbembe, 1992). De elites die de staat leiden, doen dit op grond van sterk informele banden, zowel onderling als transnationaal. Aldus onttrekt het politieke proces zich (meer nog dan bij

ons) aan de openbare controle. Het is dan ook beter de staat in Afrika te zien als een proces, als een netwerk van machthebbers met belangen en clientèle. Rond 1989 kwam in Afrika een democratiseringsgolf op gang, aangestuurd door de gewone bevolking. Ze wilde een betere, meer toegankelijke en hanteerbare staat. De verwachtingen waren hooggespannen en de mogelijkheden beperkt, maar toch vond er enige opening plaats van de autoritaire en versterkte politieke systemen. In veel landen traden oude leiders af, kwamen er vrijere verkiezingen, ontstond er meer persvrijheid en was er sprake van partijvorming. Kortom, er werd meer politiek geëxperimenteerd. Maar dit alles heeft toch niet geleid tot een duurzame institutionele democratie noch tot een goed werkend rechtssysteem. (Iets dat mensen als een eerste begin bovenal wensen. respectering van de elementaire rechten en waardigheid van de persoon en enigszins betrouwbare rechtspraak.)

Oude of nieuwe elites grepen vaak opnieuw de macht en gaven zich volop over aan het aloude patrimoniale spel. Nieuwe netwerken van patronage en bevoordeling via oncontroleerbare, informele kanalen werden gevormd. Economische factoren hebben hier natuurlijk een grote rol gespeeld: permanente schaarste, gebrekkige deelname van Afrika in de mondiale handel, weinig investeringen in productieve sectoren, de averechtse effecten van structurele aanpassingsprogramma's (zie Schatz, 1996) en weinig groei. Evenmin ontstond er een brede middenklasse die de politieke elites tegenwicht kon bieden of politieke rechten kon opeisen. De staat werd niet gezien als institutie of als publiek domein gedeeld door allen, maar als een 'prijs'. Zij bleef op die manier de inzet van de strijdende elitegroepen. Er is de laatste vijftien jaar ook sprake geweest van een 'criminalisering' van Afrikaanse elites en daarmee van de staat. Dit proces leidde tot nog meer instabiliteit en 'democratisering' van het geweld door bijvoorbeeld de verspreiding van de 'kleine wapens' (Somalië, Kenia, Tsjaad), en hier en daar tot ineenstorting van de staat (ex-Zaire, Sierra Leone, Liberia). Een belangrijke factor is nog niet genoemd: de inmenging, meestal achter de schermen, van buitenlandse, meestal ex-koloniale, mogendheden en grote bedrijven. In het geval van Congo is dit Frankrijk.² Het is zeker zo dat de bemoeienis van Frankrijk en het Franse transnationale bedrijf Elf-Aquitaine een grote rol heeft gespeeld in de teloorgang van de Republiek Congo in de jaren negentig.

Het land

Congo-Brazza is een land dat zich uitstrekt over wat vroeger het grondgebied was van twee sterke, relatief welvarende koninkrijken (Kongo en Makoko). Van 1891 tot 1960 was het land een Franse kolonie. Brazzaville was de hoofdstad van Frans Equatoriaal Afrika en, in de Tweede Wereldoorlog, van het vrije Frankrijk. In 1958 kreeg het al de status van 'autonome republiek', formeel nog onder Frankrijk en in 1960 werd het onafhankelijk. Het land heeft circa 2,8 miljoen inwoners en is het meest geurbaniseerde land van Afrika: zo'n 60 procent van

de totale bevolking woont in de steden, zoals Brazzaville (met in rustiger tijden ongeveer 900.000 inwoners) en Pointe Noire (de handels- en havenstad, ca. 280.000). Het midden en noorden van het land zijn schaars bevolkt en nog voornamelijk oerwoud. (Het tafereel van de opgeblazen reisverhalen van de Brit Redmond O'Hanlon [1997] die daar wilde aantonen hoe flink hij wel niet was, als goed geoutilleerde avontuur-toerist.) Bijna 90 procent van de jeugd in Congo doorloopt minstens de lagere school en het analfabetisme is zeer laag: een unicum in Afrika. De bevolking is sterk politiek bewust. De Congolese vakbeweging is goed georganiseerd en heeft altijd een politieke rol van betekenis gespeeld. Congo kent een veelheid van, ook in aangrenzende landen levende, etnisch-culturele groepen (waaronder de Kongo, de Teke, de Mbochi, de Kota en de Mbeti), maar van een politieke organisatie op 'etnische' grondslag was niet of nauwelijks sprake tot 1993-4. Etnische diversiteit heeft op zich niet geleid tot de crisis van de staat, hoe graag de westerse media dat ook altijd willen beweren ('stamconflicten' en zo). Een voorbeeld: in het conflict van de laatste jaren speelt de Nibolek-bevolking een grote rol.



President Denis Sassou-Nguesso in Ouagadougou, 1998

'Nibolek' is echter een acroniem van de namen van drie regio's Niari, Bouenza en Lékoumou, dus helemaal geen 'etnische groep'. Congo begon in 1960 aan de onafhankelijkheid met een forse staatsbureaucratie, een pluriform politiek

systeem, een apolitek leger, geen erfenis van etnisch geweld of diepe groepstegenstellingen (hoewel de Fransen bewust de etnische factor hadden opgeklopt) en enige rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen. De koloniale staat had echter, zoals elders op het continent, een economische en sociale ravage aangericht en een bureaucratische onderdrukking-machine achtergelaten die geen echte politieke communicatie met de bevolking had opgebouwd. Op het moment van de nationale onafhankelijkheid was er evenmin een herkenbare 'pan-Congolese' identiteit, behalve onder een kleine groep stedelijke opgeleiden.

Staat, partijvorming en 'democratisering' na 1991

In Congo waren al in de laatkoloniale tijd meerdere partijen actief. Dit 'meerpartijensysteem' was, evenmin als in de meeste andere pas onafhankelijke Afrikaanse landen, geen succes. In 1963 ontstond de eenpartijstaat en in 1968 het eerste marxistische bewind in Afrika, na een staatsgreep geleid door legerofficier Marien Ngouabi. Hij creëerde de eenheidspartij PCT (Parti Congolais du Tra-

vail). Zijn bewind gaf een belangrijke stoot tot Congo's ontwikkeling. Ngouabi werd echter gedood in 1977 in een nog steeds mysterieuze aanslag. Na een onzekere periode greep in 1979 de parachutistencommandant en ex-minister van defensie Denis

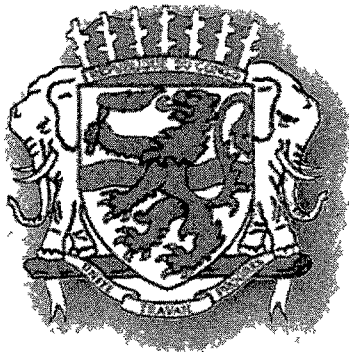
Sassou-Nguesso de macht. Onder hem bleef Congo tot 1990 een Afro-marxistische staat onder de PCT. Sassou had het geluk dat in 1979-80 de olieprijs op de wereldmarkt sterk steeg en de staatsinkomsten toenamen. Sassou's bewind kon ondanks corruptie en weinig tekenen van democratie nauwe banden onderhouden met Frankrijk. Veel van de socialistische proclamaties van de francofiel Sassou bleef retoriek en de Fransen hielden van de 'stabiliteit' die hij bracht. De olie stroomde rustig weg via Elf-Aquitaine pijpleidingen en Sassou kreeg zijn deel.

In de jaren tachtig verslechterde de economie echter zienderogen (o.a. door een dramatische daling van de olieprijs in 1986) en de onrust onder de bevolking groeide. De roep om liberalisering en democratie werd steeds groter, net zoals in andere Afrikaanse landen. Het proces van contestatie liep uit op het bijeenroepen van een 'nationale conferentie' door president Sassou in 1991. Dit leverde in 1992 een nieuwe grondwet op en algemene verkiezingen, die werden gewonnen door Pascal Lissouba, een professor in de genetica en leider van een nieuwe hervormingspartij. Hij was in de jaren zestig al eens premier geweest.

Maar alles bleek uiteindelijk toch schijn democratie.³ Vooral twee zaken verstoorden de idylle. Ten eerste was er een conflict tussen Sassou en de winnaar Lissouba over de bezetting van de ministersposten. Informele beloften over en weer - kenmerkend voor een neo-patrimoniaal systeem - zouden zijn geschonden. Ten tweede gooide de onderliggende economische logica roet in het eten. Elf-Aquitaine had gehoopt dat Sassou de verkiezingen zou winnen, omdat hij Elf als de enige exploitant van de Congolese olie wilde blijven erkennen. Lissouba had echter contacten gelegd met de niet-Franse bedrijven Exxon, Occidental en Shell - om het concurrentieprincipe meer te laten werken en een betere deal voor Congo (en/of voor zichzelf) te krijgen. Maar het grootkapitaal is niet altijd gediend van concurrentie en zeker niet als dit de eigen winstmarge omlaag drukt: Elf begon onverbloemd pressie uit te oefenen op Lissouba en steunde Sassou met geldleningen en, naar men zegt, met wapens (Elf had een eigen veiligheidsdienst).

Onrust en 'etnisering'

Op het niveau van de staat ontstond er onzekerheid over wie nu de grote olie-inkomsten voor zijn rekening zou gaan nemen. Oude patronageverhoudingen (rond Sassou, die niet meer over de kanalen van de staat kon beschikken) kwamen onder druk te



staan; men moest op zoek naar een nieuwe achterban en een nieuw netwerk van politieke cliënten. De politieke partijen begonnen eigen gewapende milities op te bouwen. Waarschijnlijk was Sassou hiermee de eerste. Lissouba, hoewel president en met beschikking over het nationale leger, vormde na zijn verkiezing in 1992 de Cocoye of Zulu-militie en de Aubevillois-militie. Deze werden gevormd uit delen van het nationale leger en uit stedelijke jeugd uit 'etnische' wijken of uit de regio van herkomst van de leiders. De andere politieke leiders creëerden soortgelijke milities: Sassou zijn Cobra's en de burgemeester van Brazzaville (en later Lissouba's premier) Bernard Kolélas de Ninja's. De staat werd nu in feite gegijzeld door deze leiders en door met hen verbonden delen van het leger. Doordat de politieke leiders met hun milities naar nieuwe bronnen van politieke mobilisatie gingen zoeken in de regio's van herkomst en onder hun 'eigen' etnische groepen, ook in de steden, was dit het begin van de etnisering van de Congolese politiek. Niet dat regionale en etnische spanningen tot dan toe niet bestaan hadden, maar nu werden ze pas echt opgeblazen en uitgebuit door de politieke leiders, die zich ontpopten als 'etnische manipulators'. Zo werd Kolélas gezien als de man van de Kongo en Lissouba de man van de 'Nibolek'. Er werden in het kader van de politieke strijd nieuwe scheidslijnen en

deels fictieve opposities geïntroduceerd, zoals de 'autochtonen' (de Mbochi) en de 'nieuwkomers van buiten' (de Kongo). Dit nam ook een regionale vorm aan: de Noordelingen (geleid door de Mbochi, bijvoorbeeld Sassou) tegen de 'Zuiderlingen' (geleid door de Kongo).

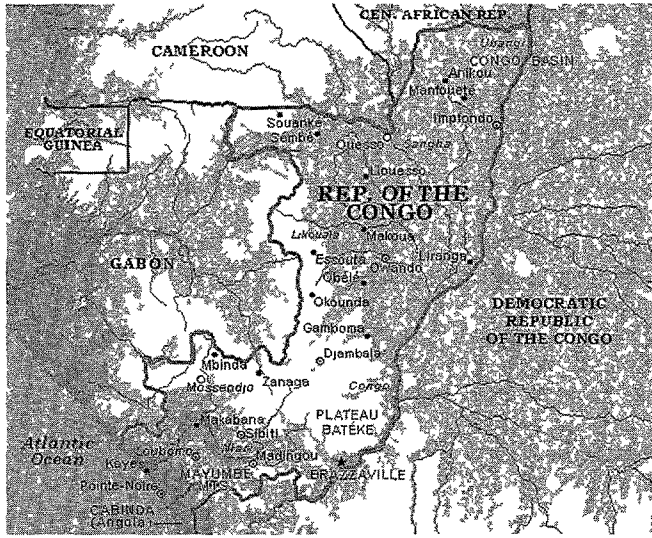
Op geheel voorspelbare wijze werd het emotionele appèl op etniciteit op geweldadige wijze gestalte gegeven. Al gauw bleek dat de 'sterke mannen' bereid waren om geweld in te zetten als politiek middel. Opvallend is hierbij dat dit hele proces niet door het leger op gang werd gebracht maar door politici. Hun milities gingen wegen, spoorlijnen en stadsdelen controleren en mensen afpersen, verjagen, intimideren, beroven, of erger. Mensen verschansten zich in etnische wijken in de steden, minderheden werden eruit verdreven. De staat verloor haar functies en haar rol als rechts- en bestuurskader. De milities bleken ook een oncontroleerbaar element te zijn. Zij gingen vaak in tegen de orders van hun superieuren en werden als muitende, rovende bendes een plaag voor de bevolking. Aldus werd de staat uitgehold.

Verval van de staat 1993-1999

De 'democratisering' creëerde verwarring en leidde tot een nieuwe strijd om de macht. Dit alles kon niet anders dan leiden tot de totale neergang van de staat (Clark, 1998). In 1993 begon de eerste burgeroorlog. Bemiddeling door religieuze leiders, vakbondsmensen en door president Omar Bongo van buurland Gabon (die een schoonzoon is van Denis Sassou en etnisch verwant is met Lissouba) leverde niets op. In 1997 volgde de tweede oorlog, en in deze vier maanden durende felle strijd lijkt de staat in Congo definitief te grabbel te zijn gegoooid. De (ex-)politici werden nu *war lords* in de ware zin des woords en namen, net zoals in Somalië of Liberia, volledig het heft in handen. De machtsstrijd werd op straat uitgevochten ten koste van de burgers van de grote steden en van de gehele infrastructuur. De constitutionele orde werd opgeschort, of werd eigenlijk gewoon genegeerd. Ex-president Sassou overwon en wist zich meester te maken van de restanten der staatsmachinerie (en dus van de olie-inkomsten).

De internationale dimensie

Aangezien de Congolese staat in feite een op olie-inkomsten gestoelde structuur was werd het conflict snel geïnternationaliseerd. Elf-Aquitaine speelde een grote rol, maar ook Angola was vanaf het begin betrokken bij de strijd. Sassou kreeg de steun van



de Angolese regering omdat troepen van UNITA steun hadden gekregen van Lissouba (wellicht in ruil voor diamantinkomsten). Ook werd gezegd dat Sassou steun had van Rwandese Hutu-milities. Aldus beïnvloedt het grensoverschrijdend netwerk van (economische) belangen de politieke arena in Congo, ja de stabiliteit van de staat zelf. Relatief kleine staten zoals Congo, zeker als die ook nog interessante grondstoffen hebben, worden simpelweg niet met rust gelaten. Inmenging van buitenaf bepaalt de lokale gebeurtenissen. Daarbij zijn overwegingen van democratie of *good governance* niet het eerste belang, ook niet voor de westerse mogendheden. Hun officiële retoriek en de economisch gedreven realiteit staan haaks op elkaar. Hieruit blijkt maar weer dat onze westerse landen met dezelfde dilemma's worstelen als de Afrikaanse landen, met dat verschil dat ze hun politieke wil en juridische middelen zouden kunnen gebruiken om bijvoorbeeld wapenhandel en oneigenlijke pressie van hun eigen bedrijfsleven te beteugelen, maar dit niet doen. Hoe dan ook, Afrikanen alleen de schuld geven van de teloorgang van de staat is onjuist.

Een nieuwe staat?

Is er nog een staat in Congo? Zo niet, wanneer zal hij weer 'functioneel' zijn? De crisis in Congo was een crisis van de neo-patrimoniale staat die niet bestand was tegen politieke liberalisering. Er verrijst nu uit bloed en as een nieuwe staat, langs soortgelijke neo-

patrimoniale lijnen, met Denis Sassou-Nguesso als nieuwe patron. Zijn pogingen om de staat weer op te richten zijn tot nu toe bescheiden. Er is geen blauwdruk voor een effectieve staatsmachinerie en de maatschappelijke voorwaarden tot vestiging ervan zijn sowieso niet erg gunstig. De erfenis van haat

en geweld ligt er nog. De doden van 1997 en 1999 roepen om vergelding. De strijd om de oliegelden zal doorgaan. In het proces van staats(her)vorming zal ook belangrijk zijn of Congo voldoende vrij kan blijven van buitenlandse bemoeizucht.

Noemenswaardige initiatieven van de Europese Unie tot bemiddelend of faciliterend optreden moet Congo niet verwachten, gezien de slappe reputatie van de buitenlandse EU-politiek en het feit dat Congo door de andere EU-landen nog gewoon als Frans olie-wingebied wordt gezien.

De 'etnisering' van de strijd en van de maatschappelijke tegenstellingen die heeft plaatsgevonden, belooft weinig goeds voor het toekomstige politieke proces. De huidige constitutionele orde biedt te weinig mogelijkheden voor een serieus proces van toenadering en onderhandeling van partijen en bevolkingsgroepen. De meerderheid van de bevolking ziet het huidige regime ook niet als legitiem. Sassou wordt vereenzelvigd met een etnische groep (de Mbochi, die ongeveer 22 procent van de bevolking uitmaakt), en met de Noordelijke regio. De bevolking zoekt voorlopig haar heil in religieuze organisaties en maatschappelijke associaties, en niet in de staat. Het feit dat de staat een *resource dis-*

tribution machine is, een rijke bron van inkomsten (waarvan 60 procent afkomstig is uit olie, die in prijs stijgt), maakt echter wel dat toegang tot die staat door alle Congolezen uiteindelijk als belangrijk wordt gezien. Een 'etno-federaal model' (waar vele 'experts' in de westerse donorlanden het nu weer over hebben als de oplossing voor Afrika) zou de olierijke Zuidwest-regio te zeer bevoordelen en is helemaal niet populair in Congo. Hoewel etniciteit wel een (fatale) rol heeft gespeeld in de politieke mobilisatie, wordt dit beginsel niet gezien als de grondslag van de toekomstige Congolese staat. Te vrezen valt dat het tijdschrift *Africa International* gelijk heeft in haar recente constatering: '*... les armes ont du mal à se taire au Congo*': geweld blijft een politiek middel dat de contouren van de staat Congo mede zal bepalen. De etnisering van de politiek is daarbij een erfenis die - zoals overal - de vestiging van een democratie zal belemmeren.

Noten

- 1 Een goed overzichtswerk is Joseph, 1999
- 2 Voor een kritische analyse van Frankrijks rol in Afrika, zie Verschave, 1998
- 3 Alle belangrijke documentatie is te vinden in Baniafouna, 1995

Literatuur

- Baniafouna, C - *Congo democratie Volume 2 Les références* - Paris L'Harmattan, 1995
- Clark, J F - *Democracy dismantled in the Congo Republic* - In *Current History* (May 1998) p 234-37
- Joseph, R red - *State, conflict and democracy in Africa* - Boulder - London Lynne Rienner, 1999
- Mbembe, A - *Provisional notes on the postcolony* - In *Africa* 62 (1992) p 3-37
- O'Hanlon, R - *No Mercy A Journey to the Heart of the Congo* - New York Knopf, 1997
- Schatz, S P - *The World Bank's fundamental misconception in Africa* - In *Journal of Modern African Studies* 34 (1996) p 239-47
- Verschave, F X - *La Françafrique* - Parijs Stock, 1998 □

Prof dr J Abbink is verbonden aan het Afrika-Studiecentrum te Leiden en aan de Vrije Universiteit