

Afrika 2013: toneel van strijd en interne spanningen

In 2013 zal de aandacht van de internationale gemeenschap voor Afrika vooral uitgaan naar de brandhaarden Somalië en Mali. Maar ook in Centraal-Afrika is het onrustig. De dubieuze rol van de buurlanden in het conflict in Congo levert een explosieve cocktail op. En Zuid-Afrika, de locomotief voor het continent, kampt met toenemende sociale en politieke spanningen. Een somber vooruitzicht.

Ook het komende jaar belooft voor Afrika tumultueus te worden. Dit artikel richt zich op sub-Sahara Afrika, ook al is het duidelijk – zoals de nasleep van Libië en de crisis in Mali aangeven – dat de politieke en maatschappelijke veranderingen in Noord-Afrika onlosmakelijk verbonden zijn met de situatie in de rest van het continent. Het blijft echter een tweedeling die binnen vele overheden gehanteerd wordt en die niet zonder politieke gevolgen is. Al te vaak worden de verbanden tussen beide regio's niet of onvoldoende ingeschat.

Zoals dit ook de afgelopen jaren het geval was, blijven verkiezingen en politieke transitie bij uitstek de momenten van grote kwetsbaarheid. Het risico op uitbarstingen is vooral groot in staten met een zwakke institutionele basis. Bij deze veelal 'Winner takes all' -verkiezingen, vooral in landen die zich in een post-conflictsituatie bevinden, zijn uitbarstingen van geweld bijna vanzelfsprekend geworden. Recente voorbeelden zijn Kenia in 2007, Ivoorkust in 2010 en, recenter, de staatsgreep in Mali die plaatsvond in maart 2012. In het geval van Kenia en Mali gaat het om staten die eerder als (vrij) stabiel en democratisch werden beschouwd. Het Senegalese voorbeeld geeft juist aan dat ondanks een sterk oplopende spanning door een combinatie van interne en externe druk op de hoofdpersonen een effectieve transitie kan plaatsvinden. Het ligt buiten het bereik van dit artikel om dieper in te gaan op de specifieke factoren van succes en afgewende uitbarstingen.

Het is pas sinds de aanvang van de huidige crisis dat bedenkingen worden geuit bij de 'realiteit' van het Malinese politieke systeem. De democratie bleek al met al om een flinterdun laagje vernis te gaan, de 'donor darling' is niet meer. Mali is niet het enige land waar de donorgemeenschap collectief de andere kant uitkijkt "omdat we nu eenmaal succesverhalen nodig hebben" en waar de vooruitgang in het behalen van de Millenniumdoelstellingen – al te vaak een verhaal van statistieken – een effectieve politieke benadering in de weg staat. In situaties zoals die in de Democratische Republiek Congo (DRC), waar in 2011 zeer problematische verkiezingen plaatsvonden, erkennen we juist (met tegenzin) de uitslag bij 'gebrek aan alternatief'.

Terrorisme in de Hoorn en de Sahel

In de afgelopen jaren werd ook Afrika in toenemende mate een toneel in de strijd tegen het internationale (moslim)terrorisme, met takken van Al-Qaida in West Afrika (AQMI¹), Somalië (Al-Shabaab) en met deze netwerken verbonden groepen als MUJAO² in Mali en Boko Haram in Nigeria. AQMI en MUJAO lijken zich momenteel sterker te installeren in het door hen gecontroleerde noorden van Mali. Al-Shabaab moet echter territorium opgeven in Somalië, waar het tegenover een interventie staat van de Afrikaanse Unie, de *African Union Mission for Somalia* (AMISOM), ondersteund door de internationale gemeenschap

Hans Hoebeke is directeur van het Afrika Programma bij Egmont – Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.



De Somalische bevolking voelt zich vaak geïntimideerd door de aanwezigheid van gewapende beveiligingsmedewerkers, aldus de Europese Commissie ECHO. Foto ECHO/Phillipe Royan

(vooral de Verenigde Staten en de Europese Unie). Somalië en Mali blijven voorlopig de twee crises waarnaar de meeste internationale – en vooral Europese³ – aandacht zal blijven uitgaan. Positief is dat in beide gevallen de EU-aanwezigheid binnen een bredere regionale strategie valt. Die regionale benadering blinkt echter uit in holistische vaagheid. Bovendien is het de vraag in hoeverre met de belangen en wensen van de regionale actoren rekening wordt gehouden.

In het geval van Somalië is de *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) het regionale kader waarin het politieke proces plaatsvindt, een organisatie die echter tot voor kort verlamd werd door de conflicterende belangen van haar leden. Al-Shabaab verliest terrein, vooral in de steden. Dit is ontegenzeggelijk positief, toch blijft het de vraag of het in de huidige situatie mogelijk is de verschillende regionale belangen te verzoenen met de wederopbouw van een effectieve staat in Somalië. Er zijn spanningen tussen de pas geïnstalleerde en eigenzinnige Somalische president Hassan Sheikh Mohamud en Kenia, dat in het grensgebied en de stad Kismayo proxy's lijkt te ondersteunen en daarmee, hoewel lid van AMISOM, een andere richting inslaat.

Het is duidelijk dat het regionale politieke kader van West-Afrika (*Economic Community of West African States*, ECOWAS) onvoldoende capaciteit en draagvlak heeft om zijn rol in de Mali-crisis ten volle op zich te nemen. Algerije en Mauritanië,

twee cruciale buurlanden van Mali, maken geen deel uit van ECOWAS. Algerije, dat in het verleden sterk betrokken was bij politieke processen tussen de Toearag en de Malinese overheid en dat de thuisbasis is van de islamitische organisatie AQMI, is een cruciale maar ook bijzonder complexe actor in het Sahel-dossier. De onzekerheid omtrent de houding van Algerije, dat momenteel een militaire interventie in Mali lijkt af te wijzen, is een teken aan de wand. Er bestaat een duidelijke tweedeling rond de urgentie voor een militair optreden: met Frankrijk en een deel van ECOWAS aan de interventionistische kant, en de Verenigde Staten, de Verenigde Naties en een ander deel van ECOWAS met een meer voorzichtige houding. Het is een moeilijke verhouding, waarbij de huidige AU-voorzitter, president Yayi Boni van Benin, recentelijk zijn onvrede over de voorzichtige houding van de VN onderlijnde.

Lemen reus zonder voeten?

De Afrikaanse Unie bevindt zich momenteel in een diep dal. De verkiezing van de nieuwe voorzitter van de Commissie van de AU verliep uiterst moeizaam⁴ en resulteerde in veel interne frustratie. De leden zijn het oneens over de koers en een aantal dossiers blijft de organisatie sterk verdelen. Een andere cruciale uitdaging voor de AU betreft de financiering van de organisatie: deze blijft voor meer dan de helft afhankelijk van externe fondsen. Het gevolg is een groot gebrek aan daadkracht – niet geheel in tegenstelling tot die andere

Unie overigens. De nieuwe Commissievoorzitter, de Zuid-Afrikaanse Nkosazana Dlamini-Zuma, is net als haar voorganger een bijzonder ervaren diplomate, maar haar verkiezing en de druk die Zuid-Afrika ervoor uitoefende, heeft de angst voor Zuid-Afrikaanse dominantie binnen de AU verder versterkt.

Eerder heeft de AU reeds een belangrijke politieke nederlaag opgelopen bij het afwijzen van de NAVO-interventie in Libië. Zuid-Afrika had ook sterke bedenkingen bij het optreden van de VN (lees: Frankrijk) in Ivoorkust. Waar voorganger Jean Ping werd aangewreven iets te veel te dansen op een partituur die niet in Afrika werd geschreven, wacht Dlamini-Zuma de moeizame taak om zowel binnen Afrika als daarbuiten de AU enige geloofwaardigheid te bezorgen. De Zuid-Afrikaanse diplomatie heeft deze slag binnengehaald, het heeft er echter ook menige verloren door een vaak zeer ideologische, pan-afrikanistische benadering die op het continent geen algemene steun heeft.

Somalië en de Sahel zullen wellicht ook het komende jaar de AU-agenda domineren. Maar de organisatie blijft ook betrokken bij de grote spanningen tussen de beide Soedans en operaties tegen het Oegandese LRA (*Lord's Resistance Army*), dat zich momenteel voornamelijk verschanst in de Centraal-Afrikaanse Republiek.

Politieke onzekerheid in Oost-Afrika

De twee centrale spelers STET in Oost-Afrika, Ethiopië en Kenia, die een cruciale regionale rol spelen in de Somalië-crisis, worden momenteel geconfronteerd met grote interne politieke onzekerheid. In augustus 2012 overleed – onverwacht – de sterke man van Ethiopië, premier Meles Zenawi. Zijn opvolging verloopt in alle rust en volgens de constitutionele regels. Het is echter onduidelijk wie momenteel effectief de macht in handen heeft in het land dat kampt met een grote interne verdeeldheid en dat jarenlang op sterk autoritaire wijze werd geleid. Met het verdwijnen van de regionale leidersfiguur is de politieke positie van Ethiopië in ieder geval sterk verzwakt.

In maart 2013 worden in Kenia presidentsverkiezingen gehouden. De vorige verkiezingen, in december 2007, stortten het land in een diepe politieke crisis. In totaal vielen meer dan duizend slachtoffers in het vooral etnisch-georiënteerd politiek geweld. Een samenspel van interne krachten en Afrikaanse initiatieven kon een volledige

escalatie voorkomen. Een nieuwe, in 2010 aangenomen grondwet heeft mede door het trage wetgevende proces niet de gehoopte stabiliserende invloed gehad, terwijl die stabiliteit noodzakelijk is voor effectieve doorvoering van de vereiste decentralisatie en liberalisering. De voorbije maanden werden opnieuw gekenmerkt door geweld, waarbij het optreden van de veiligheidsdiensten wederom veel te wensen overliet. De juridische vervolging, mede door het Internationaal Strafhof, van de politieke leiders die betrokken waren bij het electorale geweld verloopt tergend langzaam en een aantal beklaagden wenst zich opnieuw kandidaat te stellen voor de aankomende verkiezingen. Kenia heeft zich het afgelopen jaar steeds actiever opgesteld in het Somalië-dossier, ook op militair gebied. De instabiliteit kreeg namelijk een te grote economische impact in het grensgebied. De dreiging van aanslagen door Somalische groeperingen in combinatie met het omstreden optreden van de veiligheidsdiensten, die het verwachte geweld tijdens de verkiezingen waarschijnlijk nauwelijks onder controle kunnen houden, vergroot de onzekerheid.

De onzekerheid rond de twee regionale machten, Ethiopië en Kenia, leek met name in het voordeel te werken van Oeganda, dat al jaren regionale grootmacht ambities koestert. Oeganda neemt deel aan de operaties tegen het LRA in de Centraal-Afrikaanse Republiek, maar levert vooral een cruciale bijdrage aan de AU-operatie in Somalië. Deze betrokkenheid heeft het land kwetsbaar gemaakt voor terrorisme, zoals duidelijk werd door een dubbele aanslag in juli 2010 in de hoofdstad Kampala, waarbij ruim zeventig mensen die naar de finale van het WK-voetbal keken, om het leven kwamen.

De betrokkenheid van Oeganda bij de nieuwe fase van het Congolese conflict doet enige afbreuk aan de positie van president Yoweri Museveni, die al sinds 1986 aan de macht is. Op zijn beurt dreigde Museveni met terugtrekking van Oegandese troepen uit Somalië, indien er gevolgen zouden vloeien uit het in november 2012 gepubliceerde VN-rapport over de huidige situatie in Congo, waar Oeganda bij betrokken is.

Crisis zonder einde? Congo en Centraal-Afrika

Centraal-Afrika, vooral Congo en Rwanda, en in mindere mate Burundi, bevinden zich opnieuw in een diepe crisis. De regionale betrekkingen leken de afgelopen jaren ogenschijnlijk te zijn gestabiliseerd, maar eind 2012 kwam het opnieuw tot mi-

litaire confrontaties tussen de rebellengroep M23 en het Congolese regeringsleger – of datgene wat daarvoor moet doorgaan. Eind 2011 vonden in Congo sterk betwiste verkiezingen plaats en de recente nederlagen verzwakken de positie van president Kabila nog eens verder. De M23 ontvangt volgens rapporten van een VN-deskundigenpanel steun van Rwanda en Oeganda.

Deze nieuwe ronde in het twintig jaar durende conflict, dat al twee maal eerder (in 1996-1997 en in 1998-2003) meerdere landen meesleepte in een conflict dat de 'Eerste Afrikaanse Oorlog' werd genoemd, heeft deze keer ook politieke schade aangericht in Rwanda. Een aantal landen, waaronder Nederland en het Verenigd Koninkrijk, heeft hulp gelden opgeschort. Andere landen staan onder druk hetzelfde te doen. Interessant is dat Rwanda in 2012 door de Algemene Vergadering van de VN werd aangemerkt als lid van de VN-Veilighedsraad voor de periode 2013/2014. Een bijzonder delicate situatie.

De toestand in Congo blijft intussen dramatisch: grote delen van het land, in het oosten maar ook daarbuiten, blijven buiten controle van de overheid. De Congolese regering boekte de afgelopen jaren nauwelijks vooruitgang in het versterken van haar capaciteit en in het aanpakken van de corruptie die het systeem treft tot in het hart. De president en de regering hebben een bijzonder zwakke machtsbasis, zowel intern als extern. Deze toestand biedt binnen Congo maar ook op regionaal vlak grote kansen aan allerlei opportunisten en zal blijven zorgen voor grote instabiliteit. Een belangrijke vraag is welke actoren belang hebben bij het verstoren van deze, voor de Congolese bevolking zo dramatische, *status-quo*. Het zijn overigens niet alleen de oostelijke buurlanden die gebruik maken van de zwakte van Congo, ook de relatie met Angola is bijzonder complex.

De VN-vredesmissie in Congo, MONUSCO, is opnieuw verzwakt uit de recente crisis gekomen. Momenteel wordt de ontplooiing van een regionale troepenmacht vanuit de Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika (SADC) en/of de Internationale Conferentie voor de Grote Meren (ICGLR) voorzien. Deze troepenmacht zou gekoppeld worden aan MONUSCO. Een aantal cruciale zaken, zoals mandaat en financiering, blijft onduidelijk en het is de vraag of dit initiatief het regionale conflict beheersbaarder zal maken. Voor de toekomst van de regio zelf is het noodzakelijk een meer effectieve strategie te ontwikkelen.

Een sputterende locomotief?

In zuidelijk Afrika is de eerste blik gericht op Zuid-Afrika, dat in toenemende mate politieke en sociale spanningen kent. De sociale spanningen leidden op 16 augustus 2012 tot een zware geweldsuitbarsting in Marikana, toen 34 stakende mijnwerkers om het leven kwamen bij een treffen met de politie. Deze spanningen werpen een ander licht op de 'black economic empowerment'.

Een veelal aan de politieke groepering ANC (Afrikaans Nationaal Congres) gebonden elite heeft zich ingewerkt in de top van de Zuid-Afrikaanse economie. De sociale spanningen werden er vanzelfsprekend niet mee aangepakt. Binnen het ANC speelt nog een andere tendens die zich ook onder oud-president Thabo Mbeki uitte: de verstrengeling van de partij met het staatsapparaat (veelal de politie) en inlichtingendiensten. En ook nu, tijdens het presidentschap van Jacob Zuma, ontbreekt het niet aan aantijgingen van corruptie en patronage. De niet-ingeloste verwachtingen sinds het einde van apartheid in 1994 leiden binnen het ANC tot vermeende populistische bewegingen, zoals die van Julius Malema, de leider van de ANC-Jeugdliga die recentelijk uit de partij werd gezet.

Hoewel de volgende nationale verkiezingen pas plaatsvinden in 2014, zijn na het partijcongres in december 2012 de krachtsverhoudingen binnen het ANC duidelijker geworden. Onder andere huidig vice-president Kgalema Motlanthe, die als president de periode tussen Thabo Mbeki en Jacob Zuma waarnam, lijkt hier een belangrijke rol te gaan spelen. Of het congres de interne strijd en het factionalisme in de kiem zal smoren of verergeren, is de vraag.

En dan zijn er de verkiezingen in Zimbabwe, waar de bijna 89-jarige president Mugabe (ZANU-PF) het naar alle verwachting opnieuw zal opnemen tegen de oppositieleider Morgan Tsvangirai (MDC). Van tevoren zal via een referendum, als de ja-stemmen het halen tenminste, worden beslist over een nieuwe Grondwet. Sinds de geweldadige verkiezingen in 2008 besturen beide partijen samen in een ongemakkelijke coalitieregering het land. Ook al zal Robert Mugabe van het (politieke) toneel verdwijnen, het blijft zeer onwaarschijnlijk dat de ZANU-PF-elite de macht zal overdragen aan het MDC en Tsvangirai.

De recente spanningen in Zuid-Afrika werpen een ander licht op de 'black economic empowerment'



Somaliërs uit het dorp Maleel wachten terwijl een Amerikaanse helikopter voedsel dropt, gedoneerd door

Australië. Pr-foto uit 2006 van expertinfantry

De inzet voor de komende verkiezingen, onder de schaduw van de problematische opvolging van Mugabe binnen de ZANU-PF, blijft dus bijzonder hoog.

Opnieuw een jaar van spanning

De aandacht van de internationale gemeenschap voor Afrika zal vooral uitgaan naar Somalië in de Hoorn van Afrika en Mali in de Sahel. In beide gebieden vinden confrontaties plaats tussen terroristische groeperingen en Afrikaanse troepenmacht, die internationaal worden gesteund met opleiding en financiering. Daarnaast zijn er de ontwikkelingen in Congo, waar na ruim 20 jaar crisis de externe frustratie over de schijnbare uit-zichtloosheid toeneemt. Dit levert in het gebied opnieuw een gevaarlijke en explosieve cocktail

op. De positie van Rwanda komt daarbij sterker dan voorheen onder druk een gegeven waarop de uitermate zwakke Congolese regering niet kan bouwen. En in Zuid-Afrika staat het ANC onder toenemende interne druk, waarbij machtsmisbruik en corruptie steeds meer aan de orde zijn. Een zorgwekkend gegeven voor de locomotief van het continent, terwijl ook die andere grote regionale spelers Nigeria, Kenia en Ethiopië met zware interne problemen kampen.

NOTEN

- 1 Al-Qaïda au Maghreb islamique.
- 2 Mouvement pour l'unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest.
- 3 In Somalië is de Europese Unie (EU) inmiddels actief met 3 onderscheiden EVDB-missies: een trainingsmissie voor Somalische militairen (EUTM Somalia), de anti-piraterijmissie (EUNAVFOR Atalanta) en een missie voor het versterken van kustwachtcapaciteit in de Hoorn (EUCAP Nestor). Daarnaast wordt de AMISOM-missie mede door de EU gefinancierd.

4

In Mali/Sahel ontplooidde de EU een missie (met ambitie tot regionale uitbreiding) in Niger (EUCAP Sahel Niger), daarnaast werkt men aan een trainingsmissie voor het Malinese leger en een ondersteuning van het regionale militaire initiatief van ECOWAS.

Zes maanden na de eerste poging een voorzitter te verkiezen moest de oefening nog eens worden overgedaan, met al het gelobby dat hierbij komt kijken.