

**DE WORSTELING VAN AFRIKA**  
**VEILIGHEID, STABILITEIT EN ONTWIKKELING**

No. 17, Januari 2001

## Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

<b>Voorzitter</b>	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen ( <i>waarnemend voorzitter</i> )
<b>Leden</b>	Dhr. A.L. ter Beek Mw. prof. dr. C.E. von Benda-Beckmann-Droogleever Fortuijn Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh Prof. mr. C. Flinterman Prof. dr. E.J. de Kadt Dr. B. Knapen
<b>Ambtelijk adviseurs</b>	Mr. F.A.M. Majoor ( <i>Ministerie van Buitenlandse Zaken</i> ) Drs. B.W. Bargerbos ( <i>Ministerie van Defensie</i> )
<b>Secretaris</b>	Drs. F. van Beuningen

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
E-mail AIV@minbuza.nl  
Internet www.AIV-Advies.nl



# Inhoudsopgave

## Woord vooraf

Het Nederlandse Afrika-beleid 5

Adviesaanvraag 7

Definities en afbakening 8

Vooruitblik 9

Verantwoording 10

<b>I</b>	<b>Tegenstellingen en conflicten in Afrika: algemene schets</b>	<b>11</b>
<b>II</b>	<b>De staat in Afrika: achtergrond</b>	<b>15</b>
II.1	Soevereiniteit en staatsopbouw	15
II.2	Scheidslijnen binnen staten	16
II.3	Verkiezingen en democratisering	16
<b>III</b>	<b>Wapens, bewapening en bewapenden</b>	<b>19</b>
III.1	De rol van militairen en politie	19
III.2	Security Sector Reform	19
III.3	Uitgaven voor bewapening en wapenhandel	20
III.4	Het tegengaan van het gebruik van (lichte) wapens	21
<b>IV</b>	<b>Economische factoren en de gewapende strijd</b>	<b>24</b>
IV.1	Economische bronnen van conflict	24
IV.2	Financiering van de gewapende strijd	25
<b>V</b>	<b>Sociale context van conflicten en conflictoplossing</b>	<b>27</b>
V.1	Migratie	27
V.2	Aids	27
V.3	Jeugd en geweld	29
V.4	Gender en veiligheid	30
V.5	Verzoening	31
<b>VI</b>	<b>Mensenrechten en veiligheid</b>	<b>33</b>
VI.1	Het Afrikaans Handvest voor de rechten van de mens en voor de rechten van volkeren	33
VI.2	Rechtsstelsel en mensenrechten	34
VI.3	Nationale commissies voor de rechten van de mens	34
<b>VII</b>	<b>Internationale politieke betrokkenheid bij veiligheid en stabiliteit in Afrika</b>	<b>36</b>
VII.1	Algemeen	36
VII.2	Het beleid van de Europese Unie ten aanzien van Afrika	37
VII.3	Vredehandhaving in Afrika	39
VII.4	Een OVSE voor Afrika?	40
VII.5	Nederlandse (bilaterale) betrokkenheid bij Afrika	41
<b>VIII</b>	<b>Samenvatting en aanbevelingen</b>	<b>42</b>

**Bijlage I** Adviesaanvraag

**Bijlage II** Overzichtskaart van conflictgebieden in Afrika

**Bijlage III** Lijst van afkortingen



## Woord vooraf

“Zuid-Afrika is onze droom, Rwanda onze nachtmerrie. De droom kan uitkomen, maar niet morgen”, schreef Wole Soyinka in 1994.

Hiermee schetst de Nobelprijswinnaar Soyinka in kernachtige taal het existentiële probleem van het Afrika van vandaag. Is de democratiseringsgolf van de jaren negentig een voorbode van veranderingen ten goede? Of zijn de onbeschrijflijke gruwelen van de genocide in Rwanda reden tot pessimisme over de toekomst van Afrika? De beantwoording van deze vragen hangt mede af van het gekozen tijds-perspectief. De Japanse staatssecretaris van Buitenlandse Zaken begon in 1999 een speech over het Japanse beleid ten aanzien van Afrika als volgt: “Ik geloof beslist dat Afrika een glanzende toekomst tegemoet gaat. Vier eeuwen lang bevond Afrika zich in een bijzonder nadelige positie, zowel historisch als geografisch. Toch is de slavernij afgeschaft, het kolonialisme beëindigd, de Koude Oorlog gestopt en de apartheid ontmanteld. Nu is de tijd voor Afrikanen zelf gekomen om aan hun toekomst te bouwen.”<sup>1</sup>

De Wereldbank ziet in het rapport “Can Africa claim the 21st Century?” zelfs mogelijkheden dat Afrika zijn ontwikkelingscrisis in één generatie te boven komt.<sup>2</sup> Voor het uitvoeren van deze immense taak zijn veiligheid en stabiliteit een eerste vereiste. Deze ontbreken echter maar al te vaak in Afrika. Bovendien worden in te veel landen nog altijd de rechten van de mens stelselmatig geschonden. Zouden de vereisten van veiligheid en stabiliteit worden vervuld - op dit moment niet meer dan een ver toekomstperspectief voor de door oorlog en geweld getroffen regio's op het continent - dan zouden aanmerkelijk meer Afrikanen dan nu een 'normaal' leven kunnen leiden en zouden de problemen van onderontwikkeling kunnen worden aangepakt. Bovendien is een veilig en stabiel Afrika uiteindelijk in het belang van de gehele internationale gemeenschap. Het ontbreken van veiligheid en stabiliteit vormt het hoofdprobleem voor landen in Afrika, dat in dit advies centraal staat. Te vrezen valt dat het generaties zal duren voordat Afrikaanse landen de gevolgen van de gewapende strijd te boven zijn. Daarom draagt dit advies de titel 'De worsteling van Afrika', aangezien het continent zich ziet gesteld voor de gelijktijdige opgaven het gebruik van geweld in te dammen en te boven te komen én zijn politieke, economische en maatschappelijke ontwikkeling ter hand te nemen.

### Het Nederlandse Afrika-beleid

Op 17 augustus 1999 hebben de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een notitie over Afrika aangeboden aan de Tweede Kamer. Hierin onderstrepen beide ministers het streven te komen tot een geïntegreerd Afrika-beleid waarin politieke, economische en ontwikkelingsinstrumenten in samenhang worden gezien en vormgegeven. De twee hoofddoelstellingen van de regering zijn het bevorderen van veiligheid en stabiliteit en het bevorderen van goed bestuur en goed beleid. Dit laatste richt zich vooral op landen uit de zogeheten '18 + 4-lijst'. Volgens de Afrika-notitie zijn er in Afrika negen arme

1 Toespraak van professor Keizo Takemi, de Japanse staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Japan's Policy towards Africa*, Dar es Salaam 1999. Bron: [www.mofa.go.jp/region/africa/ssv9905/policy.html](http://www.mofa.go.jp/region/africa/ssv9905/policy.html).

2 The World Bank, *Can Africa claim the 21st Century?*, Washington 2000, p. 3.

landen die "aantoonbaar ernst maken" met goed bestuur en goed beleid; met deze landen is Nederland een structurele, bilaterale relatie aangegaan: Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Mali, Mozambique, Tanzania, Oeganda en Zambia. Gezien de oorlog die tussen Eritrea en Ethiopië woedde, heeft de Nederlandse regering de hulp aan deze landen bevroren, maar beide landen wel op de lijst gehandhaafd. Afhankelijk van de voortgang van het vredesproces, zo heeft de regering aangekondigd, kan de hulp geleidelijk aan worden hervat. Recentelijk heeft de regering Rwanda toegevoegd aan de lijst met landen waarmee een structurele, bilaterale relatie wordt aangegaan.<sup>3</sup>

Met Egypte is een langdurige relatie aangegaan, hoewel het minder arm is dan de hiervoor genoemde landen. De relatie met Zuid-Afrika wordt voortgezet, evenwel beperkt in de tijd. Daarnaast is er een groep landen waarmee wordt samengewerkt door middel van programma's op het gebied van mensenrechten en vredesopbouw: Guinee-Bissau, Kenia, Namibië en Zimbabwe. (Voorheen kwam ook Rwanda voor dit programma in aanmerking; deze activiteiten zijn nu overgeheveld.) In het milieu-programma gaat het om samenwerking met Benin (duurzaam ontwikkelingsverdrag), Kaapverdië en Senegal. Daarnaast komt nog een aantal landen in aanmerking voor het bedrijvenprogramma: Ivoorkust, Kaapverdië en Nigeria. Overige landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie onderhoudt zijn: Angola, Burundi, Kameroen, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Marokko, Mauritanië, Niger, Nigeria, Seychellen en Soedan.<sup>4</sup> Er is dus per saldo sprake van contact met 35 Afrikaanse landen, met elf waarvan een langdurige ontwikkelingsrelatie wordt onderhouden.

Op het gebied van veiligheid en stabiliteit onderzoekt Nederland onder andere de mogelijkheden bij te dragen aan het hervormen van de veiligheidssector van verschillende Afrikaanse landen (onder meer Mozambique, Oeganda, Kenia, Rwanda, Mali, Senegal, Tanzania, Malawi en Benin).

In de memorie van toelichting bij de begroting 2001 van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking onderstreept de regering haar streven te komen tot een geïntegreerd beleid, waarbij de regering beoogt bij te dragen aan de veiligheid en stabiliteit in Afrika. Voor dat doel richt de regering zich tevens op vredesopbouw in post-conflict situaties. De structurele ontwikkelingsrelatie met de daarvoor aangemerkte ontwikkelingslanden in Afrika krijgt intussen vorm.

Recentelijk heeft Nederland in multilateraal verband aandacht gevraagd voor Afrika. Zo is onder meer op verzoek van Nederland in de Algemene Raad van de Europese Unie gesproken over conflicten in Afrika aan de hand van analyse van de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie voor het buitenlands beleid.

Nederland gebruikte ook zijn lidmaatschap van de Veiligheidsraad om bij de Verenigde Naties de veiligheid in Afrika op de agenda te plaatsen. In september 1999 heeft de Veiligheidsraad vergaderd over Afrika onder het voorzitterschap van premier Kok. Daarnaast kan worden gewezen op de 'Afrika-maand', die is georganiseerd. Daarbij is vooral aandacht besteed aan de handel in en productie van kleine

3 De minister voor Ontwikkelingssamenwerking a.i., *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de landenlijst structurele ontwikkelingsrelatie*, Den Haag, 11 september 2000.

4 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Afrika-notitie*, Den Haag 1999, p. 26.

wapens. De Nederlandse regering neemt zich voor de voortgang van genomen beleidsinitiatieven te bewaken. Daarnaast draagt Nederland door training en financiële steun bij aan de ontwikkeling van Afrikaanse capaciteit op het gebied van vredehandhaving. Tevens ondersteunt de Nederlandse regering de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid financieel.<sup>5</sup>

### **Adviesaanvraag**

Op 20 januari 2000 heeft de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd advies uit te brengen over veiligheid en stabiliteit in Afrika. Onder de vaststelling dat de sleutel voor vrede op het Afrikaanse continent bij de Afrikanen zelf ligt, worden in de aanvraag die aan dit advies ten grondslag ligt, vier argumenten genoemd voor het verlenen van Nederlandse steun aan Afrikaanse inspanningen gericht op veiligheid en stabiliteit:

- in de eerste plaats is het een Nederlands belang dat meer aandacht wordt geschonken aan conflicten op het Afrikaanse continent omdat instabiliteit in Afrika ook gevolgen heeft voor de veiligheid in Europa. In dit verband wordt gesproken over vluchtelingenproblematiek, de (potentiële) stroom van asielzoekers en de export van criminaliteit (drugs). Ook het verlies van (potentiële) handelspartners zou gevolgen kunnen hebben voor Europa;
- als tweede argument wordt genoemd dat veel Afrikaanse landen en organisaties te weinig financiële en/of institutionele capaciteit hebben om tijdig in te grijpen bij dreigende crises. Het ingrijpen in een vroege fase van een conflict (voordat geweld is uitgebroken) is veel effectiever en goedkoper dan ingrijpen in een gewapend conflict;
- ten derde wordt ongeveer de helft van de bilaterale ontwikkelingsgelden aan Afrika besteed. “Ontwikkelingssamenwerking en politiek zijn niet te scheiden”, stelt de aanvraag. “Veiligheid en stabiliteit bevorderen ontwikkeling en sociaal-economische ontwikkeling heeft een effect op veiligheid en stabiliteit. Dit rechtvaardigt een brede, geïntegreerde en coherente benadering, zoals bepleit in de Afrika-notitie, in navolging op het rapport van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties over de oorzaken van conflicten”;
- ten slotte worden ook humanitaire motieven aangevoerd om aandacht te schenken aan veiligheid en stabiliteit in Afrika.

Nadat een aantal uitgangspunten van het beleid is gegeven en is ingegaan op mogelijke oorzaken van conflicten worden in de adviesaanvraag de volgende vragen aan de AIV voorgelegd:

- Hoe ziet de AIV de ontwikkeling van veiligheid en stabiliteit in Afrika?
- Op welke wijze dienen veiligheid en stabiliteit te worden bevorderd?
- Welke bijdragen kunnen internationale partners, in het bijzonder Nederland, leveren aan het bevorderen van veiligheid en stabiliteit in Afrika?
- Op welke onderdelen zou de coherentie van het Nederlands beleid kunnen worden verbeterd?

De adviesaanvraag is als bijlage 1 in dit advies opgenomen.

<sup>5</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *memorie van toelichting bij de begroting voor het jaar 2001*, p. 7 en p. 32, 33.



### **Definities en afbakening**

De bovenomschreven adviesaanvraag doet de vraag rijzen of voor de bepaling van de inspanningen van Nederland gericht op veiligheid en stabiliteit, Afrika als een geheel kan worden benaderd. Het beeld is geschakeerd: er zijn landen in Afrika (bijvoorbeeld Soedan, Angola, Democratische Republiek Congo, Congo-Brazaville, Sierra Leone) die in een gewapende strijd zijn verwickeld, naast landen die de gewapende strijd lijken te hebben beëindigd (Ethiopië en Eritrea), terwijl andere landen, ondanks veiligheidsrisico's, vooruitgang boeken (bijvoorbeeld Botswana, Mozambique, Nigeria, Ghana en Kameroen). Er zijn steden, zoals Addis Abeba, waar men 's avonds rustig over straat kan lopen en steden, zoals Johannesburg, waar dat zeer gevaarlijk is. Hoewel elke regio en ieder land in Afrika een eigen geschiedenis heeft en in het besef dat elk conflict in Afrika de resultante is van unieke omstandigheden en gebeurtenissen, kennen regio's en landen in Afrika toch voldoende gedeelde geschiedenis, maatschappelijke en culturele overeenkomsten, alsmede een in internationaal perspectief vergelijkbare politieke en economische positie, dat het gebruik van de generalisaties 'Afrika' en 'Afrikaans' te rechtvaardigen is. Het gebruik van deze (of andere) generalisaties beoogt op geen enkele wijze afbreuk te doen aan de rijke schakering aan landen en regio's, aan geschiedenis en cultuur, alsmede aan de verscheidenheid van politieke, economische en maatschappelijke ontwikkeling, die Afrika óók kenmerkt. Overigens ligt in dit advies het accent op de 48 landen die de regio Sub-Sahara Afrika uitmaken.

In een eerder advies is de AIV al ingegaan op de morele, politieke en volkenrechtelijke aspecten van militair ingrijpen in een humanitaire noodsituatie.<sup>6</sup> Daarom zal dit onderwerp in dit advies slechts zijdelings aan de orde komen. Facetten van het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking spelen, vanzelfsprekend, door het gehele advies. In hoofdstuk VII worden bilaterale aspecten hiervan onderstrept.

Bij veiligheid en stabiliteit in ruime zin gaat het niet alleen om het al dan niet voorkomen van geweld. In de Afrikaanse context spelen in het verband van veiligheid en stabiliteit onder andere ook voedselveiligheid, armoede (werkeloosheid, inkomensniveau), economische achteruitgang, schaarste aan hulpbronnen (grondstoffen, water, goederen), afbraak van het milieu, maatschappelijke ongelijkheid, schending van de rechten van de mens en manipulatie van etnische en/of religieuze tegenstellingen.<sup>7</sup> De AIV beperkt zich in dit advies echter in hoofdzaak tot veiligheid en stabiliteit in relatie tot (potentieel) gewelddadige crises.

In verschillende constellaties kunnen bovengenoemde factoren ten grondslag liggen aan conflicten, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen de directe aanleiding voor en de achterliggende oorzaken van het uitbreken van conflicten. Voor Afrika geldt dat armoede een factor van betekenis is. Armoede ('weinig te verliezen hebben', 'geen vooruitzichten hebben') kan, zeker voor jongeren, de drempel verlagen aan een gewapende strijd deel te nemen. Deelname biedt immers, naast status, uitzicht op snelle doch kortstondige verwerving van welvaart en op

6 AIV en CAVV (Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken), *Humanitaire interventie*, advies nr. 13 (april 2000).

7 Stockholm International Peace Research Institute, *Sipri Yearbook 2000 – Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford, University Press, 2000), p. 4,5. (Hierna aangeduid als *Sipri jaarboek 2000*).

vervulling van individuele behoeften. In deze zin kan armoede worden aangeduid als een omgevingsfactor die de individuele afweging kan beïnvloeden om deel te nemen aan de gewapende strijd.

Een kaart van de conflictgebieden in Afrika is opgenomen als bijlage 2.

### **Vooruitblik**

Gesteld voor de vraagstukken rond veiligheid en stabiliteit in Sub-Sahara Afrika heeft de AIV zich de vraag gesteld wat Nederland kan doen. De grootte en complexiteit hiervan betekenen, ten eerste, dat een doeltreffend antwoord niet beperkt kan blijven binnen de grenzen van één beleidsterrein. De grootte en complexiteit van de vraagstukken rond veiligheid en stabiliteit in Afrika betekenen voorts dat het een overspannen verwachting zou zijn te denken dat Nederland bilateraal een doeltreffend antwoord zou kunnen formuleren, te meer daar het gangbare beleid terzake van ontwikkelingssamenwerking zich in hoofdzaak richt op landen met goed bestuur en goed beleid. (Hierbij wordt voorbijgegaan aan de vraag wat 'goed bestuur' precies betekent in de Afrikaanse omstandigheden en hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd.) De landen die worden gekenmerkt door onveiligheid en instabiliteit komen dan niet in aanmerking voor structurele ontwikkelingssamenwerking, maar slechts voor programma's, bijvoorbeeld voor mensenrechten en democratie of voor noodhulp. Binnen dit kader kan ontwikkelingssamenwerking niet meer dan beperkt bijdragen aan de oplossing van vraagstukken van veiligheid en stabiliteit. De aanbevelingen die in dit advies worden geformuleerd richten zich dan ook in hoofdzaak op standpunten en zienswijzen die Nederland kan inbrengen in multilateraal verband, tenzij uitdrukkelijk is aangegeven dat het gaat om inspanningen die de Nederlandse regering bilateraal kan leveren.

De AIV pleit in dit advies voor voortgezette internationale, Europese en Nederlandse betrokkenheid bij Afrika, onder andere in het licht van de diverse politieke, historische, economische en andere betrekkingen die Nederland (Europa) met het continent onderhoudt. Het advies dient te worden gelezen als een pleidooi voor een intensieve Nederlandse inzet ten behoeve van het streven Afrika veiliger (minder onveilig) en meer stabiel (minder instabiel) te maken. Het ontbreken van veiligheid en stabiliteit in landen en regio's in Afrika verhindert dat ontwikkeling op gang komt. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van regeringen en organisaties in Afrika hierin verbetering te brengen. In het besef dat de oorzaak van een deel van deze vraagstukken buiten Afrika ligt, is internationale, Europese en Nederlandse betrokkenheid zeer op zijn plaats. In dit advies staat in dit verband de ontwikkeling van statelijke structuren centraal die zijn gegrond op de 'rule of law'.

Na een algemene schets van tegenstellingen en conflicten in Afrika (hoofdstuk I) volgt een behandeling van de staat in Afrika (hoofdstuk II). Vervolgens worden vraagstukken rond de bewapening aan de orde gesteld (hoofdstuk III), waarna wordt ingegaan, in hoofdzaak vanuit de optiek van het ontbreken van veiligheid en stabiliteit in Afrika, op economische factoren (hoofdstuk IV), op de sociale context (hoofdstuk V) en op de rechten van de mens (hoofdstuk VI). Daarna wordt nog eens apart ingegaan op de internationale, Europese en Nederlandse betrokkenheid bij de veiligheid en stabiliteit in Afrika (hoofdstuk VII). Het advies besluit in hoofdstuk VIII met een samenvatting van de conclusies en aanbevelingen.

### **Verantwoording**

Ter voorbereiding van dit advies heeft de AIV de Commissie Afrika ingesteld waarin leden van de verschillende permanente commissies van de AIV zitting hebben gehad: prof. dr. E.J. de Kadt (voorzitter), mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh, prof. dr. F. van Dam, dr. Ph.P. Everts, prof. mr. C. Flinterman\*, prof. dr. B. de Gaay Fortman, prof. dr. J.W. Gunning, prof. dr. K. Koch, prof. dr. I. Wolffers, mw. drs. E.M. Schoo, ir. J.F. Timmer en prof. dr. N.J. Schrijver\*. De leden van wie de naam met een asterisk (\*) is gemarkeerd, hebben als corresponderend lid deel uitgemaakt van de Commissie Afrika. Mw. drs. E. Chr. W. van der Laan (Directie Afrika van het ministerie van Buitenlandse Zaken) heeft gefungeerd als ambtelijk adviseur van de Commissie Afrika. Vanuit de staf van de AIV is het secretariaat van de Commissie Afrika gevoerd door mw. drs. C. E. van Dullemen, secretaris van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de AIV, ondersteund door de stagiairs A.C. Buyse, B.J. Rip en G.D. van der Staaij; drs. F. van Beuningen, secretaris van de AIV, heeft de redactie van de adviestekst verzorgd.

Ter voorbereiding van dit advies is door de voorzitter en de secretaris van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking de vijfdaagse Wiltonpark-conferentie 'The challenges for Governance in Africa' bezocht (Sussex, 1999). Mw. drs. E.M. Schoo en de secretaris van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking hebben een bijeenkomst bijgewoond getiteld 'Development Implications of Civil Conflicts in Africa: The Economics of Civil Conflicts in Africa', georganiseerd door de 'Economic Commission for Africa' (Addis Abeba, 2000). De voorzitter heeft bij de Verenigde Naties gesprekken gevoerd over veiligheid en stabiliteit in Afrika, onder andere met medewerkers van de Nederlandse permanente vertegenwoordiging, ambassadeur mr. A.P. van Walsum, mw. drs. P. Genée, drs. A. Kooijmans, generaal-majoor K. Roos en voorts met T. Zerihoun (directeur Africa I-division van de Verenigde Naties), Y. Mahmoud (directeur Africa II-division van de Verenigde Naties), mrs. M. Vogt, (special assistant van de plaatsvervangend secretaris-generaal I. Fall), Ambassador I. Gambari (plaatsvervangend secretaris-generaal van de Verenigde Naties) (New York, 2000).

Voorts hebben deskundigen op het terrein van vrede en veiligheid en Afrika hun informatie en inzichten gedeeld met de Commissie Afrika van de AIV. Het gaat om dr. S. Ellis (Afrika Studie Centrum, Universiteit Leiden), dhr. C. Niehaus (toenmalig ambassadeur van Zuid-Afrika), mw. dr. I. van Kessel (Afrika Studie Centrum, Universiteit Leiden), dr. K. van Walraven (Afrika Studie Centrum, Universiteit Leiden), drs. H. Dop (Militaire Inlichtingen Dienst) en dhr. B. Vashee (Trans National Institute).

De AIV is alle betrokkenen zeer erkentelijk voor hun bereidheid hun informatie en inzichten te delen met leden van de Commissie Afrika.

De AIV heeft dit advies vastgesteld in zijn vergadering van 15 december 2000.

# I Tegenstellingen en conflicten in Afrika: algemene schets

Van de 27 grote conflicten die zich in 1999 in de wereld voordeden, speelde het grootste deel zich af in Afrika.<sup>8</sup> Wanneer ook kleinere conflicten worden meegerekend, speelt zelfs het overgrote deel in Afrika<sup>9</sup>. Nieuwe gewapende conflicten ontspringen voor het merendeel op Afrikaanse bodem. Afrika is bovendien het enige continent dat sinds 1995 een toename kent van het aantal gewapende conflicten. Het gaat daarbij vooral om conflicten binnen staten.<sup>10</sup>

In Afrika leeft ongeveer een vijfde van de bevolking in landen die door wapengeweld worden geteisterd. Eén op elke 150 Afrikanen is vluchteling. Het modale inkomen in Afrika is minder dan de helft van dat in Azië, en minder dan een achtste van het modale inkomen in Europa of in Noord-Amerika.<sup>11</sup> Het gemiddelde inkomen per hoofd van de Afrikaanse bevolking is lager dan eind jaren zestig.<sup>12</sup> Een derde van de geschoolde Afrikaanse werknemers werkt overzee.<sup>13</sup> Jaarlijks sterven ruim een miljoen mensen aan malaria. Meer dan 24 miljoen Afrikanen zijn HIV-positief. In zestien landen is meer dan tien procent van de bevolking met het virus besmet.<sup>14</sup>

Tegen deze achtergrond spelen de gewapende conflicten in Afrika. De oorlogsdoelen van de strijdende partijen kunnen uiteenlopen van het verwerven van de politieke macht of hegemonie (binnen een land of binnen een regio) tot de exploitatie van hulpbronnen. Motieven voor de gewapende strijd kunnen gelegen zijn in politieke of economische tegenstellingen, doch ook in etnische of religieuze verschillen tussen groepen binnen een staat, waar politieke leiders een appèl op doen. In veel gevallen ontaarden de gewelddadigheden in ongerichte terreur van de strijdende partijen, waarvan ook (ongewapende) burgers het slachtoffers zijn.

8 Sipri jaarboek, pp. 15 – 17, in het bijzonder tabel 1.1 en figuur 1.1.

9 Zie B. Jongman, Oorlog en politiek geweld, in: B. Bomert en Th. Van den Hoogen (red.), Internationale Veiligheidsvraagstukken in het Nederlands perspectief. Jaarboek Vrede en Veiligheid 1999 (Nijmegen, 1999), pp. 37 – 60, in het bijzonder de tabellen 2, 3 en 4.

10 Sipri jaarboek, p. 17 en p. 47.

11 Collier, P., Elbadawi, I. en Sambanis, N., *Why Are There So Many Civil Wars in Africa?, Prevention of Future Conflicts and Promotion of Inter-Group Cooperation*, paper voor ECA-conferentie, Addis Abeba 2000, p. 6.

12 The World Bank, *Can Africa claim the 21st Century?*, p. 1.

13 International Organisation for Migration (IOM). Bron: [www.iom.int](http://www.iom.int).

14 Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, *Report on the global HIV/AIDS epidemic*, 2000.

Zoals in het Woord vooraf is aangegeven, liggen politieke, economische, sociaal-culturele en andere factoren, in verschillende constellaties, ten grondslag aan conflicten in Afrika. In thans gangbare verklaringen van gewelddadige conflicten in Afrika wordt een groot aantal factoren aan de orde gesteld. De onderscheiden factoren duiden op even zovele mogelijke oorzaken van conflicten:

- 1) in 'de nieuwe chaos' voeren economische factoren de boventoon en wordt vooral gewezen op de schaarste aan hulpbronnen (water, landbouwgrond, voedsel etc.) die leidt tot afbraak van het milieu, resulterend in vijandschap, chaos en geweld;<sup>15</sup>
- 2) de 'economie van de oorlog' gaat uit van een rationele keuze voor geweld met economische opbrengsten als oorlogsdoelstelling. De gewapende strijd, onder leiding van 'warlords', speelt zich in hoofdzaak af in regio's van waaruit grondstoffen, hout of andere rijkdommen kunnen worden geëxporteerd. Daarbij zijn bovendien relaties met buitenlandse ondernemingen en de opbrengst van plundering van groot belang;<sup>16</sup>
- 3) in andere verklaringen staat de zwakte van het Afrikaanse politieke systeem centraal: het neopatrimoniaal bestuur van veel Afrikaanse regeringen - wat inhoudt dat een sterke, persoonlijke relatie bestaat tussen politici en hun aanhangers, hetgeen onder andere tot uiting kan komen in cliëntelisme - wordt bedreigd door de economische terugval en het afnemen van de hulpstromen na de Koude Oorlog. In deze benadering is geweld een middel in een heftige politieke competitie;<sup>17</sup>
- 4) ook de negatieve gevolgen voor landen in Afrika van de mondialisering worden als verklarende factoren opgevoerd. Hierbij wordt onder andere gewezen op de negatieve gevolgen van de aanpassing die het IMF en de Wereldbank van staten vragen - in hoofdzaak op het economische vlak. Eén van de gevolgen hiervan kan zijn dat het centrale gezag zozeer wordt verzwakt dat groepsidentiteit de overhand krijgt boven nationale identiteit. In combinatie met informalisering van de economie en erosie van sociale en economische verworvenheden, kan dit het ontstaan tot gevolg hebben van politieke bewegingen die zich baseren op groepsidentiteit;<sup>18</sup>
- 5) andere verklarende factoren die worden opgevoerd, liggen op het sociaal-culturele vlak en leggen de nadruk op historische ontwikkelingen en culturele achtergronden: het geweld op staatsniveau wordt verbonden met het dagelijks geweld, in hoofdzaak door groepen gemarginaliseerde jongeren die hun toevlucht kunnen zoeken in criminele activiteiten.<sup>19</sup>

Gewapende strijd en oorlogvoering zijn moeilijk te beheersen. Vlak na conflicten en in de buurt van een eerder slagveld is de kans groot dat een nieuw strijdtoneel wordt

15 Kaplan, R.D., *The Coming Anarchy*, in: *The Atlantic Monthly*, februari 1994.

16 Collier, P. en Hoeffler, A., *On economic causes of civil war*, *Oxford Economic Papers*, 1998, 50, no. 4, pp. 513-573; Collier, P. en Hoeffler, A., *Greed and Grievance in Civil War*, The World Bank, Washington 2000.

17 Joseph, R., *State, Conflict and Democracy in Africa*, London 1999; Chabal, P. en Daloz, J.P., *Africa works: disorder as political instrument*, The International African Institute, Oxford 1999.

18 Kaldor, M. en Vashee, B. (ed.), *New Wars*, London 1997; Duffield, M., *War and Famine*, Oxford 1994.

19 Ellis, S., *Liberia 1989-1994: a study of Ethnic and Spiritual Violence*, in: *African Affairs*, 1995, 94, 375, pp. 165-197.

geopend. Dat leidt ertoe dat in sommige regio's (West-Afrika, Hoorn van Afrika, Grote Meren-gebied) de gewapende strijd eerder regel dan uitzondering is. De regionale uitzaaing van conflicten wordt in de eerste plaats veroorzaakt door onmiddellijk merkbare gevolgen van de gewapende strijd. Hierbij kan worden gedacht aan vluchtelingen die massaal hun toevlucht zoeken in omliggende landen, of aan politieke leiders, bijvoorbeeld in buurlanden, die voordeel hopen te behalen door één van de strijdende partijen te steunen. In de tweede plaats zaaien conflicten ook uit omdat door de gewapende strijd de machtsverhoudingen (binnen een land, binnen een regio) veranderen. Dit biedt derden niet alleen de kans zich direct te mengen in gevechten die aan de gang zijn, maar ook om de strijd aan te binden met tegenstanders die elders al zijn gebonden. Het is deze olievlekwerking van gewapende conflicten, de destabilisering die om zich heen grijpt, die indamming van het geweld zo'n moeilijke opgave maakt.

Een voorbeeld hiervan, en van de complexiteit en gelaagdheid van conflicten, is de gewapende strijd in de Democratische Republiek Congo. Internationale en interne factoren, alsmede de strijd om zeggenschap over exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, spelen hier alle door elkaar heen. Bovendien worden (vredes)akkoorden met regelmaat gesloten, maar ook weer verscheurd. Ook de strijdkrachten van Oeganda en Rwanda - landen met politieke leiders aan wie voor die tijd een dempende invloed werd toegekend in het conflict rond de Democratische Republiek Congo - zijn sinds de zomer van 1999 geregeld met elkaar slaags geraakt. De inzet daarbij is zowel politieke invloed als de controle over de winning van goud en diamanten en over koffieconcessies. Dit duidt erop dat aan de dynamiek van eenmaal losgebarsten, gewelddadige conflicten moeilijk is te ontkomen. De - vele - internationale diplomatieke inspanningen hebben nauwelijks kunnen bijdragen aan de beëindiging van oorlogen of gewelddadigheden in Afrika.<sup>20</sup> De recente overeenstemming over beëindiging van de oorlog tussen Ethiopië en Eritrea, tot stand gekomen in Algiers, vormt hierop een uitzondering. Hierbij dient te worden aangekend dat Ethiopië op het slagveld de overhand had gekregen, wat beëindiging van de gewapende strijd heeft bevorderd.

Door de veelheid van factoren die in het spel is, is niet eenduidig te voorspellen welke tegenstellingen of spanningen zullen uitgroeien tot een gewelddadig conflict. Ook de literatuur over 'early warning' en 'early action' kan in concrete gevallen niet voorspellen welke constellatie van factoren op welk tijdstip zal uitmonden in een gewelddadig conflict. Aan waarschuwingen ontbreekt het niet, maar het schort aan capaciteit om de waarschuwingen adequaat te interpreteren en aan de politieke bereidheid te komen tot een gezamenlijk, internationaal afgestemd optreden.<sup>21</sup>

Overigens wordt voor de analyse van veiligheidsrisico's ook teruggerepen op de geschiedenis van Afrika. Een rapport van voormalig secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Boutros-Ghali, noemt de willekeurige verdeling van Afrika bij het congres van Berlijn (1885) als factor waaruit nu nog conflicten kunnen voortvloeien.<sup>22</sup> Grenzen

20 Strategic Survey 1999/2000 – International Institute for Strategic Studies (Londen, Oxford U.P. 2000), p. 247.

21 Instituut Clingendael, *Conflict Prevention and Early Warning in the Political Practice of International Organisations*, Den Haag 1996.

22 Boutros-Ghali, B., *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, UN, 1998.

zijn het product van specifieke, tijdgebonden machtsverhoudingen en historische omstandigheden en het verloop van grenzen wordt, om die reden, gekenmerkt door een zekere mate van willekeur. Bijzonder aan het verloop van de grenzen tussen veel Afrikaanse landen is dat deze het gevolg zijn van afspraken tussen koloniale machten aan het eind van de 19e eeuw. Het gegeven dat de grenzen van Afrika eerder het product zijn van de machtsverhoudingen tussen de koloniale machten dan van interne Afrikaanse machtsverhoudingen maakt dat het verloop van deze grenzen nogal eens ter discussie wordt gesteld. Echter, het streven naar een 'natuurlijk' of etnisch verloop van grenzen biedt geen oplossing. Immers, over een onomstreden afbakening van wat 'natuurlijk' of 'etnisch zuiver' is, is geen overeenstemming te bereiken. De OAE en diens lidstaten willen de vingers niet branden aan een dergelijke discussie over een opdeling van staten of verschuiving van grenzen.

Wat ook de bronnen van de conflicten zijn, de kosten in verwoeste mensenlevens, in ernstige aantasting van de draagkracht van het milieu, in gemiste politieke, economische en maatschappelijke kansen zijn (onaanvaardbaar) hoog. Voortdurende schendingen van de rechten van de mens, het groeiend aantal vluchtelingen en ontheemden, de teloorgang van milieu en natuur, de verspreiding van besmettelijke ziekten zoals AIDS, het toenemende gebruik van wapens en de vernietiging van de infrastructuur dragen op hun beurt weer bij aan onveiligheid en instabiliteit. De afnemende mogelijkheden jongeren een opleiding te bieden en de steeds meer om zich heen grijpende cultuur van straffeloosheid in de regio's en landen die worden geteisterd door oorlogvoering en wapengeweld tekenen een generatie. Dit legt een zware hypotheek op de toekomst van Afrika.

## II De staat in Afrika: achtergrond

### II.1 Soevereiniteit en staatsopbouw

De opbouw van staten in Afrika is een proces van vallen en opstaan gebleken. Veel staten bevinden zich in het stadium van 'primitive central state power accumulation'.<sup>23</sup> Instituties zijn niet meer dan rudimentair ontwikkeld en nauwelijks in staat diensten te leveren of collectieve goederen voort te brengen. Staten in Afrika beschikken weliswaar over de formele, externe kenmerken van soevereiniteit (erkenning door andere staten, lidmaatschap van de Verenigde Naties), doch kennen niet meer dan een gebrekkige interne soevereiniteit, te weten een onvoldoende effectief en erkend gezag over de bevolking op het eigen grondgebied. Steeds bestaat het risico dat de instituties van de staat dreigen te bezwijken onder de last van politieke en maatschappelijke tegenstellingen.

De door interne tegenstellingen en gewapende strijd geteisterde landen kunnen worden gerekend tot de categorie 'failed states'. Het gaat om staten die als het ware zijn 'geïmplodeerd'. De instrumenten van de staat (krijgsmacht, politie) zijn verworden tot één van de concurrerende partijen om de macht. Het wegvallen van het centrale gezag – hoe broos dat ook mag zijn geweest – kan ertoe leiden dat burgers zich afkeren van de staat en hun loyaliteit richten op etnische, religieuze of andere groepen. Tegelijk blijven die burgers afhankelijk van hun banden met politici, die dankzij hun toegang tot het overblijvende staatsapparaat kunnen beschikken over middelen, met inbegrip van de middelen die afkomstig zijn uit het buitenland. 'Failed states' bieden bovendien een ideale voedingsbodem voor internationaal opererende, criminele netwerken, aangezien deze gedijen in het schemergebied tussen vrede en oplaaiende gevechten. Het onderscheid tussen rebellie, afscheidingsbeweging of criminaliteit is in dergelijke gevallen van 'staatloosheid' buitengewoon moeilijk te maken. In 'failed states' heeft de internationale gemeenschap bovendien geen gesprekspartners tot wie ze zich kan richten teneinde bij te dragen tot de beëindiging van gewelddadigheden, tot de indamming van criminaliteit e.d.

Veel Afrikaanse staten staan voor de moeilijke taak te overleven in een tijdperk waarin hun soevereiniteit weliswaar via internationale normen wordt erkend, maar het vermogen gering is om intern hun gezag te vestigen. De staat is in deze gevallen niet meer dan een lege huls, een façade waarachter een gebrek aan vermogen schuil gaat om beleid te voeren, in de hand gewerkt door ongedisciplineerd gedrag van ambtenaren, corruptie en cliëntelisme.

Vanzelfsprekend blijven verschillen tussen staten in Afrika ook van belang. Maar de gemeenschappelijke kenmerken van een nog te ontwikkelen 'civil society', concentratie van macht bij een (te) kleine groep politici, een politiek systeem van cliëntelisme en de beperkte legitimiteit van het staatsgezag vormen onmiskenbaar overeenkomsten tussen staten in Afrika. Het is het gebrek aan goed functionerende instituties van staten in Afrika dat de kansen op ontwikkeling verkleint.

<sup>23</sup> Brown, Cohen en Organski, geciteerd in: Ayoob, M., *State-Making, State-Breaking and State Failure: Explaining the Roots of 'Third World' Insecurity*, in: Goor, L. van der, e.a., *Between Development and Destruction, An Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*, Den Haag 1996.



## II.2 Scheidslijnen binnen staten

Ten tijde van de onafhankelijkheid stond het streven naar nationale eenheid en staatsvorming centraal. Nu echter lijken Afrikanen zich eerder loyaal te voelen met een groepering binnen de staat (clan of stam) en dan pas met het centrale gezag, bijvoorbeeld minder Keniaan, meer Masai, minder Namibiër, meer Ovambo. Zo kunnen scheidslijnen ontstaan: religieus, politiek, economisch, cultureel, regionaal of etnisch. De potentie voor interne conflicten blijft beperkt indien het merendeel van de scheidslijnen niet samenvalt en - als het ware 'boven de groeperingen uit' - gedeelde loyaliteiten en belangen bestaan ('cross cutting cleavages'). Is dat niet het geval dan bestaat het risico van onverzoenlijke tegenstellingen tussen gescheiden groeperingen. Het gevaar van gewelddadige binnenlandse crises schuilt in die samenlevingen waarin de bevolking in hoofdzaak bestaat uit enkele sterk *gepolariseerde* groepen.<sup>24</sup> Onder die omstandigheden bestaat het risico dat elites hun achterban mobiliseren met 'etnische retoriek'. Etniciteit kan een conflictfactor worden in een onzekere omgeving, waarin de machtsverhoudingen tussen binnenlandse groepen aan verandering onderhevig zijn. Verdelvingsvraagstukken kunnen hierin een rol spelen, maar ook vluchtelingen van elders.

Juist in die gevallen waarin burgers niet (langer) kunnen rekenen op een centrale overheid omdat de instituties niet functioneren, is de kans groot dat wordt teruggevallen op de eigen groep; of die nu etnisch, cultureel, religieus of anderszins is bepaald. Patronage en cliëntelisme versterken dan de greep van de elite op de achterban, wat de maatschappelijke scheidslijnen alleen maar zal onderstrepen. Onder deze omstandigheden kunnen 'uitgesloten' groepen vaak niet anders dan proberen het staatsapparaat te 'veroveren', opdat de economische voordelen aan hèn ten deel zullen vallen. Omdat hiervoor de samenwerking met militairen en/of gewapende groepen onontbeerlijk is, zijn coups en staatsgrepen inherent aan deze situaties.

Ook in landen waar de falende staat nog niet tot extreme situaties heeft geleid, fungeren politieke partijen in het algemeen niet als voertuig voor inspraak en voor het afleggen van verantwoording, maar als voertuigen voor het uitoefenen van macht en voor herverdeling. Macht wordt begeerd omdat het economisch of ander profijt brengt. Dit is de sociaal-economische context waarbinnen meerpartijenverkiezingen in Afrika worden geïntroduceerd.

## II.3 Verkiezingen en democratisering

In 42 van de 48 landen ten zuiden van de Sahara hebben sinds het begin van de jaren negentig verkiezingen plaatsgehad waarbij meer dan één partij was betrokken. Interne oppositie tegen de heersende machthebbers, de invloed van de politieke omwentelingen in Midden- en Oost-Europa en druk van donorregeringen hebben hieraan bijgedragen. Donorregeringen hebben verkiezingen ondersteund, internationale waarnemers gezonden en in enkele gevallen zelfs politieke partijen gesteund. De waarde van het proces van democratisering staat buiten kijf. Niet altijd, echter, leiden verkiezingen op zichzelf tot het gewenste resultaat.

De strijd om de macht, die wordt opgeroepen door het houden van verkiezingen, heeft zelfs in enkele gevallen averechts gewerkt. Zo leidden de verkiezingen van 1992 in

<sup>24</sup> Collier, P. en Hoeffler, A. *On economic causes of civil war*; Collier en Hoeffler, Greed and Grievance in Civil War.

Kenia tot politieke instabiliteit, schendingen van mensenrechten en acties die op etnische zuivering leken. In dit licht kan de vraag worden opgeworpen of donorregeringen verkiezingen wel moeten steunen in situaties waarin de bescherming van politieke en burgerrechten en vrijheden ernstig te wensen overlaat.<sup>25</sup>

De toegang tot macht in de staat biedt, zoals gezegd, toegang tot economische middelen die dan weer worden doorgegeven aan de eigen clientèle. Dit leidt ertoe dat de politieke strijd om de macht uiterst heftig is, maar politici van de oppositie na de overwinning naar de regerende partij overlopen ('crossing the floor'). De rol van de oppositie is vooral gelegen in wedijver om de macht en, minder dan gebruikelijk in gevestigde democratieën, in controle van het beleid van de zittende regering. Controle biedt immers geen toegang tot middelen. Het in sommige landen geldende Westminsterstelsel versterkt het principe van 'the winner takes all'.

Democratisering is dan ook meer dan alleen het houden van verkiezingen. Het is een proces van lange adem, aangezien het erom gaat instituties op te bouwen die wortelen in de samenleving van de Afrikaanse landen in kwestie.

In de jaren negentig zijn in het kader van het bevorderen van democratie veel financiële middelen besteed aan het zenden van verkiezingswaarnemers, in het algemeen in internationaal verband. De internationale waarneming is echter vooral gericht op de verkiezingsdag zelf en te weinig op het voor- en na-traject. Daardoor is het resultaat van verkiezingen in enkele gevallen positiever beoordeeld door internationale waarnemers dan door lokale waarnemers. Ook worden misstanden rond verkiezingen (fraude, bedrog, dwang, omkoping, ook in het proces van registratie van kiezers e.d.) nauwelijks tegengegaan door waarneming alleen op de verkiezingsdag.

*De AIV is van oordeel dat de Nederlandse regering de waarneming van verkiezingen meer dient te plaatsen in het bredere kader van de ondersteuning van processen van democratisering in landen in Afrika. Uitgangspunten daarbij dienen te blijven dat in het land in kwestie de burger- en politieke rechten voldoende zijn gewaarborgd en dat de veiligheidssituatie verkiezingen mogelijk maakt. Naast verkiezingswaarnemingen in strikte zin beveelt de AIV aan dat de Nederlandse regering steun biedt bij de technische en logistieke voorbereidingen en uitvoering van verkiezingen. Hierbij kan worden gedacht aan hulp bij de inzet van lokale waarnemers, bij het leveren van stembiljetten en stembussen, bij voorlichting aan de bevolking, bij het trainen van de staf van stembureaus en aan andere steun bij de voorbereiding van verkiezingen.*

*Steun aan en betrokkenheid bij de voorbereiding van verkiezingen helpen, meer dan waarneming alleen op de verkiezingsdag zelf, het verloop van verkiezingen adequaat te beoordelen en pogingen tot manipulatie tijdig op te sporen. De ervaring die met steun aan verkiezingen wordt opgedaan, kan worden verdiept door het oprichten van een ambtelijke taakgroep die het aanbod van steun bij verkiezingen begeleidt en door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking te vragen hierover geregeld aan de Tweede Kamer te rapporteren en door, achteraf, de Nederlandse betrokkenheid bij verkiezingswaarneming te evalueren en deze evaluaties op te nemen in de rapportage aan de Kamer. Een dergelijke professionalisering van de verkiezingswaarneming sluit goed aan*

25 Cranenburgh, O. van, Meerpartijenverkiezingen in Afrika, de averechtse effecten van politieke aanpassing, in: *Internationale Spectator*, april 1997, pp. 214-217.

*bij de voornemens voor betere planning en voor afstemming van de verkiezingswaarneming tussen de lidstaten, die in de Europese Unie spelen.<sup>26</sup>*

De Nederlandse regering heeft politieke partijen in landen in Afrika gesteund. Een voorbeeld is de Stichting het Nieuwe Zuid-Afrika (SNZA), die in 1994 werd opgericht ter ondersteuning van het politieke proces in Zuid-Afrika, in het bijzonder van politieke partijen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft tussen 1997 en 2000 de SNZA ondersteund met een bedrag van twaalf miljoen gulden. Ook is toegezegd politieke partijen in Mozambique te steunen met 6,3 miljoen gulden in drie jaar tijd.

De Nederlandse regering heeft echter weinig gerapporteerd over de effecten van steun aan politieke partijen. In dit kader is het van belang dat dergelijke steun beschouwd kan worden als een poging om invloed uit te oefenen op een binnenlands politiek krachtenveld.

*In het licht van het hierboven beschreven proces van lange adem, waarbij het naar het oordeel van de AIV erom gaat democratische instituties te helpen opbouwen die wortelen in de Afrikaanse civiele samenleving, pleit de AIV voor grote terughoudendheid bij financiële steun aan politieke partijen. Wel kan worden overwogen steun te bieden aan de Internationale Parlementaire Unie teneinde te helpen de omstandigheden te scheppen waarin politieke partijen in landen in Afrika in staat worden gesteld in het parlement 'hun' regering te controleren.*

<sup>26</sup> Mededeling van de Europese Commissie, nr. (2000)191, 11 april 2000.

## **III Wapens, bewapening en bewapenden**

### **III.1 De rol van militairen en politie**

Militairen en politie in Afrika maken enerzijds deel uit van het probleem van conflict en geweld in Afrika, anderzijds wordt een beroep op hen gedaan in het streven naar indamming en oplossing van conflicten. In staten waar de rivaliteit tussen groepen, zoals bovenomschreven, is gepolariseerd, is beheersing van het geweldsapparaat (krijgsmacht en politie) wezenlijk, omdat de optie van gewapende strijd niet is uit te sluiten. Het bezit van wapens is in dergelijke omstandigheden in het algemeen niet het monopolie van krijgsmacht en politie; andere groepen houden wapens achter de hand om zich te kunnen verweren of om over middelen te beschikken hun machtspositie te versterken.

In die Afrikaanse landen waar het staatsgezag is ondermijnd, bieden de strijdkrachten en de politie daarom nauwelijks antwoord op de dreiging van gewapende groepen omdat ze zelf deels uiteen zijn gevallen en deel zijn gaan uitmaken van deze gewapende groepen. Dat heeft tot gevolg dat de veiligheid in Afrikaanse landen onderhevig is aan 'privatisering'; dat wil zeggen: niet de staat bekommert zich om de veiligheid van burgers, maar particuliere groepen. Veelal gebeurt dat op maffia-achtige wijze, waarbij burgers, onder dreiging en tegen een disproportionele prijs, bescherming krijgen van de ene gewapende groep tegen de andere.

Het effect van het optreden van private veiligheids- of militaire organisaties is vaak beslissend, maar kortstondig. Zodra ze zich terugtrekken, wijzigen de krachtsverhoudingen op het slagveld zich dusdanig dat de gevechten weer oplaaien. De internationale gemeenschap weet zich nauwelijks raad met het optreden van deze private veiligheidsorganisaties, laat staan dat van afstemming of regulering sprake is.

### **III.2 Security Sector Reform**

Donoren hebben tot voor kort weinig belangstelling getoond voor de opbouw van de veiligheidssector en vaak verondersteld dat de uitgaven aan defensie in hoofdzaak negatieve effecten hadden op ontwikkeling. Ook Nederland ondersteunt inmiddels activiteiten onder de noemer 'Security Sector Reform', maar het beleid staat nog in de kinderschoenen.<sup>27</sup> In de bilaterale relaties met Afrikaanse landen is het van belang om aandacht te schenken aan het meer ontvankelijk maken van de strijdkrachten en de politie voor controle van buitenaf, in de eerste plaats, als dat functioneert, door het parlement van het land in kwestie. Ook is het van belang dat parlementsleden beter controle uit kunnen oefenen. Daarvoor dienen zij deskundigheid te kunnen verwerven en mag worden verwacht dat de betreffende regering informatie (beleid, financiën) overlegt.

*In het kader van goed bestuur en goed beleid zou Nederland meer aandacht dienen te besteden aan het onder civiele en democratische controle brengen van de strijdkrach-*

<sup>27</sup> Volgens de definitie van de Europese Commissie omvat de Security Sector "all those organisations who have authority to use or order the use of force or the threat of force, to protect the state and its citizens as well as those civil structures that are responsible for their management and oversight."

*ten en de politie en aan instrumenten om deze ontvankelijk te maken voor het afleggen van verantwoording. Deze instituties zouden moeten worden geprofessionaliseerd, wat inhoudt dat er onder meer aandacht komt voor mensenrechten, voor oorlogsrecht en voor de afbakening van de taken op het gebied van de externe veiligheid – het leger – en die van de interne veiligheid – de politie. Ook zou aandacht dienen te worden besteed aan het trainen van parlementsleden om controle uit te oefenen, in het bijzonder op de begroting (financiële middelen) die aan leger en politie ter beschikking worden gesteld.*

Een probleem van de financiering van militaire initiatieven in Afrika is dat dit niet onder ODA wordt gerekend. Het recentelijk ingestelde vredesfonds kan hier uitkomst bieden (zie paragraaf VII.3).

### **III.3 Uitgaven voor bewapening en wapenhandel**

In Afrika zijn de militaire uitgaven sinds het einde van de Koude Oorlog tot en met 1997 gestadig gedaald. Achterliggende factoren die hiertoe hebben geleid zijn slechte economische omstandigheden, beperking van de defensiebegroting in landen in Afrika als gevolg van teruglopende overheidsuitgaven en het proces van demilitarisatie en demobilisatie in Zuidelijk Afrika, in het bijzonder in Zuid-Afrika. Daar tegenover staat dat militaire uitgaven snel kunnen toenemen indien (regeringen van) landen hun veiligheid bedreigd achten.<sup>28</sup> Sinds 1998 stijgen de militaire uitgaven in Afrika. Deze toename, in vergelijking met 1997, wordt geschat op 5% tot in totaal 9.7 miljard dollar.<sup>29</sup> Het lijkt dan ook niet vergezocht aan te nemen dat vooral de militaire uitgaven van landen die zijn verwickeld in conflicten in West-Afrika, Centraal-Afrika en de Hoorn van Afrika relatief hoog zullen zijn. De uitgaven van Angola bedroegen in 1994 bijvoorbeeld 35% van de totale overheidsuitgaven en die in Congo in 1998 ongeveer 50%.<sup>30</sup>

De conflicten en gewapende strijd in Afrika hebben de regionale markt voor wapens gestimuleerd. De omzet hiervan wordt voor het jaar 1998 geschat op ongeveer 1.7 miljard dollar (één miljard dollar in 1997). De wapenhandel in Afrika is zeer divers en loopt uiteen van geavanceerde moderne wapens, tweedehands conventionele wapensystemen tot grote hoeveelheden lichte wapens en munitie. Binnen Afrika is Zuid-Afrika een belangrijke wapenleverancier; buiten Afrika vooral de Russische Federatie, China, Oekraïne en Bulgarije.<sup>31</sup> Het gaat vooral om de levering van verouderd militair materieel, overtollig geworden na het einde van de Koude Oorlog, waaraan leveranciers nog enig geld trachten te verdienen.

Om de invoer en uitvoer van bewapening doorzichtiger te maken, heeft de Algemene

28 Sipri Yearbook 1999 – Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press, 1999), p. 272.

29 The Military Balance, International Institute for Strategic Studies (Oxford University Press, 1999), pp. 246 en 247. De stijging van de militaire uitgaven zou nog aanmerkelijk hoger zijn, indien de snel slinkende Zuid-Afrikaanse defensiebegroting niet in de cijfers zou worden opgenomen.

30 Sipri, pp. 273, 274.

31 Military Balance, p. 247 en tabel 36.

Vergadering van de Verenigde Naties in 1991 tot de oprichting van een wapenregister besloten.<sup>32</sup> De achterliggende gedachte is dat hierdoor het vertrouwen tussen de deelnemende lidstaten kan worden vergroot, dat eventuele spanningen kunnen worden verminderd en, dat staten, door de zichtbaarheid, zichzelf beperkingen zullen opleggen zodat de kans op destabiliserende opeenhoping van conventionele wapens afneemt. Gemiddeld hebben steeds tussen de 90 en 100 lidstaten van de Verenigde Naties gegevens voor het Register verschaft. Echter, vooral staten uit het Midden-Oosten en Afrika laten het afweten. In 1997 verschaften slechts acht Afrikaanse staten gegevens aan het wapenregister. Om die reden riep de secretaris-generaal van de Verenigde Naties in 1998 de Afrikaanse landen op "...to participate in the Register, in a manner that will make a positive contribution to regional and subregional confidence-building efforts".<sup>33</sup> Hij riep Afrikaanse landen ook op hun aankopen van wapens en munitie te beperken tot 1.5% van het BNP en de defensieuitgaven voor 10 jaar te bevroeren.

### III.4 Het tegengaan van het gebruik van (lichte) wapens

In conflicten in Afrika spelen lichte wapens een belangrijke rol. Het zijn deze wapens die in Afrika vele dodelijke slachtoffers maken. Er zijn twee wegen waarlangs lichte wapens zich over Afrika verspreiden: in de eerste plaats zijn er nieuw geproduceerde wapens, die vanuit de geïndustrialiseerde wereld naar Afrika worden geëxporteerd; in de tweede plaats is er de handel in gebruikte lichte wapens, vooral vanuit landen die een conflict achter de rug hebben. Het terugdringen van het gebruik van lichte wapens dient zich dan ook te richten op nieuw geproduceerde wapens, op bestaande voorraden gebruikte lichte wapens en op de handel in beide.<sup>34</sup>

Sinds lichte wapens op de politieke agenda staan, zijn veel initiatieven op dit vlak genomen, onder andere in de Verenigde Naties, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Europese Unie. Nederland is, zowel binnen de Europese Unie als de Verenigde Naties, één van de landen die zich sterk maakt om (verdere) maatregelen te treffen om de verspreiding van lichte wapens tegen te gaan. Het actieprogramma van de Europese Unie om de verspreiding van lichte wapens tegen te gaan, is op Nederlands initiatief tot stand gebracht.

Eind 1998 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties de aanbevelingen overgenomen van een panel van experts, die inhouden: ten eerste op een moratorium op productie voor en verkoop aan landen in Afrika die in een gewapende strijd zijn verwickeld; ten tweede gebruik en standaardisatie van eindgebruikersverklaringen en het ten derde

32 Resolutie 46/36 L van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 9 december 1991.

Lidstaten van de Verenigde Naties dienen ieder jaar voor 30 april te rapporteren over de in- en uitvoer van tanks, gepantserde voertuigen, artillerie (van het kaliber 100 mm. en groter), gevechtsvliegtuigen, gevechtshelikopters, oorlogsschepen (vanaf 750 ton en groter) en raketten en lanceersystemen. Daarnaast kunnen de lidstaten extra informatie verschaffen over onder meer nationale bestanden en aanschaf uit nationale productie van de bovengenoemde categorieën wapens.

33 Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, *Report on Africa dealing with the proliferation of arms* (New York 1998).

34 Zie hiervoor en voor een algemene behandeling van lichte wapens Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden* (advies no. 2, april 1998), p. 24 e.v.

voorzien van nieuw geproduceerde lichte wapens van een merkteken zodat de herkomst kan worden achterhaald. Tevens roept de Veiligheidsraad regeringen op tussenhandelaren te identificeren, zodat ze erop kunnen worden aangesproken, wanneer deze zich in de illegale handel begeven. Hierbij wordt onder andere gedacht aan internationale regelgeving die ertoe strekt dat tussenhandelaren strafrechtelijk kunnen worden aangesproken wanneer wapens weliswaar niet vanuit een lidstaat van de Europese Unie worden verscheept, maar de transactie wel binnen de Europese Unie is gesloten.

In zijn 'Millennium Report' doet VN-secretaris-generaal, Kofi Annan (nieuwe) voorstellen met betrekking tot het gebruik en de handel in lichte wapens in conflictgebieden. Ten aanzien van de handel roept de VN-secretaris-generaal de lidstaten op transparantie in wapenoverdrachten te betrachten en regionale ontwapeningsmaatregelen te steunen. Om de aanwezigheid van kleine wapens in (potentiële) conflictgebieden te verminderen, stelt Kofi Annan voor een zogenoemd non-monetair vergoedingssysteem in te stellen zoals met succes in onder andere Mali, Albanië, El Salvador, Mozambique en Panama is gebeurd. Dit houdt in dat wapens kunnen worden ingeruild voor gereedschappen, zoals bijvoorbeeld naaimachines, fietsen en bouwmaterialen.<sup>35</sup>

Eerder stelde de secretaris-generaal dat wapenexporterende landen terughoudend moeten zijn bij wapenexporten naar conflictgebieden in Afrika. Hierbij dient aandacht te worden geschonken aan de rol van particuliere wapenhandelaren die zich richten op leveranties aan gebieden waar conflicten woeden.<sup>36</sup> De Verenigde Naties organiseren in 2001 een conferentie over de illegale handel in lichte wapens met het oogmerk de illegale handel in kleine wapens verder tegen te gaan.<sup>37</sup>

De Veiligheidsraad heeft de Afrikaanse staten opgeroepen om regelgeving te ontwikkelen met betrekking tot het bezit van wapens, inclusief mechanismen voor de uitvoering. Daarnaast dienen ook in- en uitvoerbepalingen te worden ontwikkeld. De internationale gemeenschap dient, in overleg met Afrikaanse staten, hieraan bij te dragen.<sup>38</sup>

Ook de OAE heeft het belang onderstreept van de coördinatie van de inspanningen van Afrikaanse landen om de verspreiding van lichte wapens tegen te gaan. De OAE heeft het voornemen om op dit vlak maatregelen te treffen.<sup>39</sup>

Inmiddels heeft de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS), vanaf oktober 1998, een tijdelijk verbod op de import, export en productie van lichte wapens in West-Afrika ingesteld. Het verbod geldt in beginsel voor de duur van drie jaar, waarna een evaluatie zal volgen tijdens een bijeenkomst van de ministers van

35 Millennium report of the Secretary-General of the United Nations, 'We the peoples': *The role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> century* (New York 2000), p. 52.

36 Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, *Report on Africa dealing with the proliferation of arms* (New York 1998).

37 Ibidem, p. 53.

38 Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, *resolutie 1209*, 19 november 1998.

39 Sipri, pp. 513 – 515.

Buitenlandse Zaken van de lidstaten van de ECOWAS. Na deze evaluatie en na de conferentie van de Verenigde Naties over de illegale productie en handel in lichte wapens in 2001 kan worden gezien of de tijd rijp is voor nieuwe initiatieven op dit vlak.

Een belangrijk probleem in dit verband is dat, naast staten, niet-statelijke actoren belangrijke afnemers zijn van wapens. Van Canadese zijde is geprobeerd deze kwestie op de politieke agenda te zetten met een voorstel voor een internationale conventie met het oogmerk wapenoverdrachten aan niet-statelijke actoren te verbieden. Hoewel er sindsdien door landen (België, Noorwegen) hierover wel conferenties zijn georganiseerd, heeft dit voorstel meer weerklank gevonden bij NGO's dan bij staten.

Eerder heeft de AIV in algemene zin aanbevelingen geformuleerd om de verspreiding en het gebruik van lichte wapens terug te dringen.<sup>40</sup> In het kader van de situatie in Afrika wordt hier nog eens de mogelijkheid aangestipt het gebruik van lichte wapens terug te dringen door het beperken van het aanbod van munitie. Munitie kan, in tegenstelling tot de wapens, slechts één keer worden gebruikt. In die zin vormt munitie de brandstof van de gevechtshandelingen. Voor het vervaardigen van munitie is een zekere industriële capaciteit vereist. Aangezien het aantal landen waarin munitie wordt geproduceerd in Afrika zeer beperkt is, wordt het overgrote deel van de munitie, voor voorraadvorming of voor gebruik, van buiten Afrika aangevoerd.<sup>41</sup>

*In dit licht beveelt de AIV de Nederlandse regering aan het onderwerp leveranties van munitie aan landen in Afrika op de agenda te plaatsen van de conferentie van de Verenigde Naties over illegale handel in lichte wapens in 2001.*

40 AIV-advies 'Conventionele wapenbeheersing: Dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden' (advies nr. 2, maart 1998), p. 29 e.v.

41 Er zijn in Afrika zeven munitie-producenten, te weten:

Aboukir Engineering Industries	Egypte
Demel Ltd.	Zuid-Afrika
Fuchs Electronics Ltd.	Zuid-Afrika
Heliopolis Company for Engineering	Egypte
Maasara Company for Engineering	Egypte
Pretoria Metal Pressings	Zuid-Afrika
Shobra Company	Egypte

Bron: Terry J. Gander & Charles Q. Cutshaw ed., *Jane's Ammunition Handbook 1999-2000* (8e editie, Coulsdon 1999).



## IV Economische factoren en de gewapende strijd

### IV.1 Economische bronnen van conflict

Bij het verband tussen economie en potentie voor conflict in Afrika staat de toegang tot hulpbronnen ('resources') centraal. Het gaat dan niet alleen om de aanwezigheid van hoogwaardige grondstoffen die relatief eenvoudig te exploiteren zijn, bijvoorbeeld diamanten in Sierra Leone en Angola, maar ook om de beschikbaarheid van water, of de schaarste van productiemiddelen, zoals landbouwgrond in Rwanda. Bijkomende factoren die de kans op criminaliteit of op conflicten kunnen vergroten, zijn: de informalisering van het economische leven, een te grote afhankelijkheid van de uitvoer van grondstoffen, een laag per capita inkomen, een hoge werkloosheid, gecombineerd met een laag opleidingsniveau, en de aanwezigheid van grote groepen jonge mannen zonder perspectief op een beter leven. Eens te meer blijkt uit deze opsomming dat de economische en politieke factoren niet van elkaar zijn te scheiden. De hier genoemde factoren liggen in steeds verschillende constellaties ten grondslag aan de conflicten die zich in Afrika afspelen.

Afrika is nog altijd een overwegend agrarisch continent. De mogelijkheid land te kunnen exploiteren, is voor het merendeel van de Afrikanen een eerste levensbehoefte. Bezit van grond is dan ook cruciaal vanuit economisch oogpunt. Daar komt bij dat aan het bewonen van land waarin de voorouders zijn begraven een sterke gevoelswaarde wordt gehecht. In veel landen is het grondbezit nog altijd uiterst ongelijk verdeeld en is het voorwerp van hoogoplopende emoties en daarom potentieel een bron van conflict. Dit geldt voor landen als Zuid-Afrika en Zimbabwe, maar ook voor onder andere Kenia en Rwanda. Waar zich gewapende strijd voordoet, is de landbouwproductie vaak ontwricht, bijvoorbeeld omdat niet kan worden geoogst of omdat landbouwgronden braak liggen.

*Nederland dient, in het kader van conflictpreventie, eraan bij te dragen dat binnen landen in Afrika geen bevolkingsgroep systematisch wordt uitgesloten van de verdeling en opbrengsten van hulpbronnen. Mocht dit dreigen te gebeuren, dan dient de regering van het land in kwestie daarop te worden aangesproken en dient hierover systematisch te worden gerapporteerd.*

In veel Afrikaanse landen wordt weinig onderscheid gemaakt tussen de publieke en private sector. Dat veel Afrikaanse politici, op grond van hun toegang tot de instrumenten en middelen van de staat, zich met een voorsprong in het zakenleven kunnen begeven, plaatst het liberaliseren en privatiseren van overheidsdiensten in een ander daglicht dan in de geïndustrialiseerde wereld. In een eerder advies heeft de AIV het belang van instituties in ontwikkelingslanden onderstreept voor een ordelijk verloop van transacties in de financiële sector. Daarnaast is onderstreept dat liberalisering en privatisering moeten worden afgestemd op de situatie van het land in kwestie.<sup>42</sup> In het licht van het voorafgaande roept de AIV deze eerdere aanbevelingen in herinnering.

<sup>42</sup> Addison, *Underdevelopment, Transition and Reconstruction*. Zie ook: Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Enkele lessen uit de financiële crises van 1997 en 1998*, mei 2000, (advies nr. 14), p. 28.

## IV.2 Financiering van de gewapende strijd

De exploitatie van grondstoffen en andere hulpbronnen speelt een cruciale rol in de financiering van deelname aan conflicten in Afrika. Daarnaast kunnen de belangen van multinationale ondernemingen, betrokken bij de winning of exploitatie van grondstoffen en hulpbronnen, een rol spelen bij deze conflicten.<sup>43</sup> Voor edelmetaal en -stenen, en deels voor drugs en wapens, geldt dat de handelaren en de verwerkende industrie vaak (in)direct betrokken zijn bij het conflict. Bijvoorbeeld worden diamanten gesmokkeld uit conflictgebieden zoals Sierra Leone of Angola, waarbij de opbrengst ten goede komt aan de bij deze conflicten betrokken partijen. In dit verband heeft het Verenigd Koninkrijk het initiatief genomen om deugdelijke herkomstdocumentatie te eisen voor de verwerking van diamanten. Het bedrijf De Beers heeft onlangs besloten het opkopen te staken van diamanten in de open markt en nog meer intensief te werken aan het perfectioneren van de technologie om diamanten naar hun oorsprong te kunnen identificeren. Het in juli 2000 gehouden 'World Diamond Congress' heeft in beginsel aanvaard dat in de toekomst alleen diamanten met een certificaat van origine verhandeld mogen worden. Van belang is dat de G8, waarvan de landen het overgrote deel van de handel in diamanten voor hun rekening nemen, de urgentie van het probleem van de illegale handel onderkent en zich voorneemt bij te dragen aan regionale handhaving van wetten en regels in Afrika en aan het streven de oorsprong van diamanten te certificeren.<sup>44</sup> Daarnaast heeft de Veiligheidsraad een presidentiële verklaring uitgebracht waarin de secretaris-generaal van de Verenigde Naties is verzocht een expert-panel op te richten dat onderzoek zal doen naar de illegale exploitatie van grondstoffen uit de Democratische Republiek Congo en de rol hiervan in het daar voortdurende conflict.<sup>45</sup> Ter bestrijding van de illegale handel heeft De Beers ook deskundigheid aangeboden aan de Verenigde Naties.

*Nederland dient krachtig steun te (blijven) geven aan de initiatieven die onlangs zijn ontwikkeld om de illegale diamanthandel tegen te gaan en de verbetering van de herkomstdocumentatie te bevorderen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de maatschappelijke betrokkenheid bij Afrika, in het bijzonder van de ervaring van enkele NGO's op dit punt zoals bijvoorbeeld het Europese NGO-netwerk Fatal Attraction.*

Afrika speelt een grote rol in de illegale handel in hard drugs, zoals heroïne, crack en cocaïne. 30% van de in beslag genomen heroïne in Europa en de Verenigde Staten is doorgevoerd via Afrika. Deze handel verloopt relatief eenvoudig via Afrika omdat havens en vliegvelden in veel landen te kampen hebben met een tekort aan douane- en politiepersoneel. Zowel de drugs zelf als ook de inkomsten uit de handel spelen een rol bij het toenemend geweld in Afrika. Hoewel er geen bewijs is dat Afrikaanse regeringen samenwerken met drugshandelaren, werkt de aanwezige corruptie wel in de hand dat de drugskoeriers zich ongestraft over het continent kunnen bewegen. VN-secretaris-generaal, Kofi Annan, ziet in een doelgerichte internationale reactie de enige oplossing.<sup>46</sup>

43 *Report of the panel of experts on violations of Security Council sanctions against UNITA*, UN Security Council, S/2000/203, 10 March 2000.

44 Kyushu-Okinawa Summit Meeting 2000, *G8 Miyazaki Initiatives for Conflict Prevention*, pp. 5-6.

45 S/PRST/2000/20.

46 Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, *Progress report of the secretary-general on the implementation of the recommendations contained in the report on the causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, 1999, p. 18.

Ook het actieplan van de top tussen de Europese Unie en Afrikaanse landen in Cairo erkent de ernst van de problemen die drugsmisbruik en drugsverkeer veroorzaken; het geeft aan dat de slechte sociaal-economische omstandigheden in Afrika hieraan in hoofdzaak debet zijn.

Sinds 1997 heeft de Europese Commissie in West Afrika een drugsprogramma dat tot doel heeft om 16 deelnemende Afrikaanse staten te helpen om hun nationale actieplannen ter bestrijding van drugsgebruik en -handel verder te ontwikkelen.<sup>47</sup>

*De AIV is van oordeel dat Nederland internationale en Afrikaanse inspanningen ter bestrijding van handel in hard drugs verder dient te ondersteunen.*

47 Ibidem.

## **V Sociale context van conflicten en conflictoplossing**

De bestaande structuren die in Afrika enige sociale zekerheid of verzorging kunnen bieden, staan onder druk. Niet alleen door conflicten en gewapende strijd, maar ook door migratie, door aids, door de aantrekkingskracht van gewapende strijd op jongeren in Afrika, door de negatieve gevolgen voor de positie van vrouwen van gewapende strijd en conflict en door de problemen van verzoening en wederopbouw. Deze onderwerpen worden hieronder aan de orde gesteld.

### **V.1 Migratie**

Migratie omvat urbanisatie (interne migratie), het wegtrekken van arbeidsmigranten uit hun land (emigratie) en ten slotte de gedwongen migratie van vluchtelingen en ontheemden (zowel immigratie als emigratie). Migratie op grote schaal, zeker als het gaat om gedwongen migratie, brengt instabiliteit met zich. Steeds nadrukkelijker dient zich de trek van het platteland naar de stad aan. Ruim twintig landen in Afrika kennen nu al een urbanisatiegraad van meer dan 40% van de bevolking en de voorspelling is dat in 2010-2015 de helft van de Afrikaanse bevolking in steden zal wonen. Deze migratie brengt een sociale en demografische revolutie met zich. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat geweld en criminaliteit hierdoor zullen toenemen. Ook vraagstukken van werkgelegenheid en voedselveiligheid spelen in deze context. Het is niet mogelijk dergelijke patronen van migratie te beïnvloeden, maar wel kan aandacht worden besteed aan de problemen die dergelijke grootscheepse migratie van het platteland naar de stad teweeg brengt. Het is van belang dat daarvoor binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking aandacht blijft bestaan.

*De AIV is van mening dat de Nederlandse inspanningen om bij te dragen aan het verlichten van de problemen veroorzaakt door migratie zich niet moeten beperken tot het nationale niveau, de nationale overheden en de hoofdsteden, maar zich ook zouden moeten richten op kleinere steden en rurale gebieden waar migranten hun toevlucht nemen - en op die gebieden waaruit mensen wegtrekken. In het kader van ontwikkelingsprogramma's zou meer aandacht moeten worden besteed aan het scheppen van werkgelegenheid in nieuwe opkomende steden en niet-agrarische sectoren.*

### **V.2 Aids**

De verspreiding van HIV en de gevolgen van aids hebben grote demografische gevolgen, die op hun beurt de potentie van conflicten in zich kunnen dragen. In veel landen heeft de ziekte de levensverwachting teruggebracht tot onder de 40 jaar. 70% van alle aids-patiënten in de wereld bevinden zich op dit moment in Afrika. Het aidsvraagstuk is echter niet alleen een gezondheidsvraagstuk. Aids is van invloed op de economische ontwikkeling en op de voedselproductie. Aids bedreigt bovendien de politiek en het bestuur omdat ook veel slachtoffers vallen onder leden van de overheid, de rechterlijke macht en militairen.<sup>48</sup> Ook eist aids veel slachtoffers onder het onderwijzend personeel.

48 United Nations Security Council, Press Release Security Council/ 6781.

Bron: [www.vn.org/News/Press/docs/2000/20000110.sc6781.doc.html](http://www.vn.org/News/Press/docs/2000/20000110.sc6781.doc.html).

Het Nederlandse aidsbeleid op internationaal niveau is sinds 1987 in hoofdzaak in het kader van ontwikkelingssamenwerking tot stand gekomen. Sindsdien is ongeveer 250 miljoen US dollar aan bilaterale en multilaterale activiteiten besteed.<sup>49</sup> Nederland zal in 2000 ongeveer 40 miljoen dollar aan het 'International Aids Vaccine Initiative' ter beschikking stellen. Nederland is voor de bestrijding van aids in ontwikkelingslanden, na de VS, de tweede donor.

In een open debat in januari 2000 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties gesproken over de invloed van aids op de stabiliteit en veiligheid in Afrika. Volgens VN-secretaris-generaal Kofi Annan is de invloed van aids op de vrede en veiligheid in Afrika vergelijkbaar met de destructieve gevolgen van oorlog. Het geweld en de daaruit voortvloeiende verplaatsing van grote aantallen mensen in Afrika, zowel militairen, en rebellen als vluchtelingen, voeden de epidemie verder. Zeker vluchtelingen hebben, vanwege hun kwetsbare positie, een verhoogde kans op infectie. De besmettingsgraad van vrouwen in vluchtelingenkampen is aanmerkelijk hoger dan van vrouwen daarbuiten.

Ook het gegeven dat in veel landen een hoog percentage van de militairen seropositief is, heeft gevolgen voor de veiligheid en de stabiliteit in Afrika. Aangezien de Verenigde Naties in beginsel geen met HIV geïnfecteerde militairen willen opnemen in vredesmacht kan aids op termijn ook van invloed zijn op de inzetbaarheid van Afrikaanse militairen voor vredesoperaties. Onlangs hebben de Verenigde Staten de Veiligheidsraad voorgesteld om alle VN-vredestroepen (35.000 wereldwijd) voor te lichten over seksueel overdraagbare aandoeningen en om soldaten te onderzoeken op aids.<sup>50</sup> Inmiddels hebben de Verenigde Naties een programma ontwikkeld ter bewustwording van de gevaren van aids en ter voorkoming van infecties, gericht op militairen die deelnemen aan vredesoperaties. Ook in de medische handleiding voor VN-militairen zijn hoofdstukken gewijd aan voorkoming en behandeling van aids. Overigens dient hierbij te worden aangetekend dat voor de deelname aan vredesoperaties van de Verenigde Naties de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van verspreiding van aids onder militairen ligt bij de lidstaten.

*Aanvullend op de algemene inspanningen ter bestrijding van aids dient Nederland te blijven oproepen tot meer openheid op het gebied van seksualiteit en aids, ook in de krijgsmachten van Afrikaanse landen. De voorlichting die in dit verband al aan militairen wordt verstrekt, zoals bijvoorbeeld door DPKO, de UNFPA en UNAIDS dient door Nederland te worden bevorderd en ondersteund.*

Een tragisch gevolg van de aidsepidemie zijn de vele weeskinderen. De opvang van deze weeskinderen is een zware last voor de samenleving. De sociale ontwrichting en duurzame emotionele en psychologische schade die hiermee gepaard gaat, kunnen de toch al penibele maatschappelijke stabiliteit verder onder druk zetten.

*De AIV beveelt aan dat Nederland de verschillende bestaande opvangmechanismen voor slachtoffers van aids en hun verwanten (extended families, child headed families, weeshuizen) versterkt binnen een sectorale benadering.*

*Bij werkgelegenheidsprogramma's (zie V.1) dient rekening te worden gehouden met de zorg die deelnemers op zich (hebben moeten) nemen voor door aids getroffen verwanten.*

49 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Aids Update, januari 2000.

50 *AIDS Counseling for Peacekeepers Urged*, Washington Post, 7 juli 2000, p. A18.  
Bron: [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com).

### V.3 Jeugd en geweld

In vrijwel alle Afrikaanse landen is de helft van de bevolking jonger dan 18 jaar, in sommige landen zelfs jonger dan 15. Het overgrote deel van de jongeren kampt met armoede, met gezondheidsproblemen in de familie (aids) en volstrekt ontoereikende voorzieningen, in het bijzonder op het gebied van onderwijs. De aspiraties van jongeren zijn in het algemeen hoog, mede onder invloed van het bestedingspatroon in de geïndustrialiseerde wereld.

In landen en regio's die zijn getroffen door grootscheeps gebruik van geweld is sprake van een vicieuze cirkel waaraan in het bijzonder jonge mannen nauwelijks kunnen ontsnappen.<sup>51</sup> Jongeren die zijn opgegroeid in een omgeving van geweld hebben niet anders geleerd dan het enige middel te gebruiken dat hun ter beschikking staat: geweld. Een diepe frustratie over de toekomst - ieder perspectief op een beter leven lijkt afwezig - gaat gepaard met de (ruime) beschikbaarheid van wapens, die, naast status, de mogelijkheid bieden op onmiddellijke inkomsten en vervulling van behoeften. Voor deze jongeren doet het er niet toe of het wapengeweld wordt uitgeoefend in dienst van de staat, een strijdgroep onder leiding van een 'warlord', in een criminele organisatie of afwisselend in één van deze constellaties. Geweldgebruik – brutaal en zonder mededogen – zaait terreur onder de rest van de bevolking en scheidt trauma's, óók voor de jonge aanstichters; het smooit iedere kans op een geregelde economische, sociale en politieke ontwikkeling in de kiem.

Steeds vaker worden jongeren en kinderen ingezet in de gewapende strijd, in de gehele wereld, ook in Afrika, onder andere in Mozambique, Liberia, Oeganda en Sierra Leone. Meestal gaat het om gemarginaliseerde jongeren, zowel uit dorpen als uit krottenwijken van steden, die zijn losgeraakt, soms juist door de gewapende strijd, van hun maatschappelijke verbanden en bijbehorende waarden. Deze ongeschoolde rekruten hebben vaak letterlijk niets te verliezen, stellen weinig eisen en zijn gedisciplineerd, toegewijd en kneedbaar. Ze worden, bijvoorbeeld door de 'Lord's Army' in Oeganda of het 'Revolutionary United Front' in Sierra Leone, voorzien van wapens en verdovende middelen waardoor remmingen wegvallen. Sommige legers of strijdgroepen gebruiken bizarre en wrede initiatieriten die vaak op hun beurt weer leiden tot de wreedheden tijdens de gewapende strijd. Vele van hen zijn wees en één van hun motieven om aan de gewapende strijd deel te nemen is wraak voor de dood van hun ouders.

*De AIV beveelt aan dat Nederland met hoge prioriteit meer aandacht schenkt aan het groeiend aantal gemarginaliseerde jongeren in Afrika, omdat deze vatbaar zijn voor militaire en criminele rekrutering. In dit verband is de AIV van oordeel dat Nederland zich meer dient in te spannen om werkgelegenheid in Afrika te bevorderen voor jongeren, met het oogmerk hen een alternatief te bieden voor de deelname aan de gewapende strijd en hen perspectief te bieden op een betere toekomst. Positieve voorbeelden van door Nederland gesteunde initiatieven zijn het door de lokale kerken opgezette Joint Enrichment Project en het Youth Development Network in Zuid-Afrika, die werkgelegenheids- en scholingsactiviteiten organiseren voor de gemarginaliseerde jeugd.*

Begin 2000 is overeenstemming bereikt in de VN-werkgroep voor een facultatief protocol bij het VN-verdrag inzake de rechten van het kind over de inzet van kinderen in een gewapend conflict. Doel is de inzet van kinderen in gewapende conflicten tegen te gaan. Staten die partij worden bij het protocol leggen erop vast een minimum leeftijd van 18 jaar voor deelname aan gewapende strijd (in plaats van 15 jaar, zoals in het verdrag). Tevens zijn deze eraan gehouden maatregelen te treffen om ook voor niet-

statelijke strijdgroepen rekrutering beneden de 18 jaar te verbieden en strafbaar te stellen. Nederland heeft dit facultatieve protocol en marge van de Millenium-top van de Verenigde Naties getekend en er zijn geen formele belemmeringen voor ratificatie.

In het verleden zijn ontwapenings-, demobilisatie en reïntegratieprogramma's (DD&R) meestal ingezet in een post-conflictsituatie. Inmiddels worden de programma's ook gebruikt als preventie en in relatie tot de stijgende criminaliteitscijfers.<sup>52</sup>

*Als instrument van conflictpreventie en in landen die kampen met zware criminaliteit dient Nederland in Afrika ook steun te (blijven) bieden aan ontwapenings-, demobilisatie en reïntegratieprogramma's (DD&R), die in het bijzonder zijn gericht op jongeren.*

#### **V.4 Gender en veiligheid**

De relatie tussen 'gender' (verhouding tussen mannen en vrouwen), veiligheid en conflict kan vanuit drie invalshoeken worden beschreven. Ten eerste kunnen conflict en geweld voor mannen en vrouwen een verschillende vorm en betekenis hebben. Ten tweede kunnen vrouwen een rol spelen in conflictpreventie en conflictoplossing en in de heropbouw van door oorlog verscheurde gemeenschappen.<sup>53</sup> Ten derde kunnen vrouwen gedurende een oorlog een meer zelfstandige economische en maatschappelijke positie verkrijgen.

Ad 1) De kwetsbare positie van vrouwen blijkt onder meer uit het gegeven dat het overgrote deel van de bewoners van vluchtelingenkampen uit vrouwen en kinderen bestaat. Hoewel vrouwen over het algemeen als te beschermen burgers worden beschouwd, worden hun rechten gedurende conflicten vaak ernstig geschonden, onder andere door systematische verkrachting en seksueel misbruik, martelingen en gedwongen prostitutie.<sup>54</sup> Verkrachting wordt in toenemende mate ingezet als middel om mannen en vrouwen van een vijandige groep te straffen, te intimideren, en te vernederen. Omdat in veel Afrikaanse landen de seksuele puurheid van de vrouw van eminente betekenis is, kan seksuele mishandeling van een vrouw worden uitgelegd als een aanval op een gehele gemeenschap. Door vrouwen te verkrachten willen vijandige groepen aangeven dat de mannen niet in staat zijn hun vrouwen te beschermen.<sup>55</sup>

Ad 2) Op de vierde wereldvrouwenconferentie in Beijing in 1995 was de rol van vrouwen in conflict en conflictoplossing één van de voornaamste aandachtspunten.<sup>56</sup> Afrikaanse vrouwen hebben traditioneel een sterke positie in de lokale gemeenschap, en zijn daardoor in staat om conflicten in een vroeg stadium te identificeren.

52 Mason, P., Disarmament, Demobilisation and Reintegration Programs as a Means to Prevent Deadly Conflict, in: Bonn International Centre for Conversion, Brief 15, Security Sector Reform, 2000.

53 Sanam Naraghi Anderlini, Women at the Peace table, Making a Difference, UNIFEM, New York, 2000.

54 Amnesty International, *Sierra Leone: Rape and other forms of sexual violence must be stopped*, juni 2000.

55 Pax Christi, *We have to sit down; Women, war and peace in southern Sudan*, 1998, p. 26.

56 Ibidem.

De 'Sudanese Women's Voice for Peace' (SWVP) pleit daarom voor het trainen van vrouwen in 'monitoring and early warning'. Het internationale congres 'War and Peace: For Men Only?' pleitte er in januari 1996 voor dat overtredingen van de rechten van vrouwen een indicator dienen te worden in 'early warning'-systemen en dat de vrouwen moeten worden opgenomen in observatie-teams.<sup>57</sup> Vrouwen kunnen tevens een belangrijke rol spelen bij conflictoplossing en bij traumaverwerking op lokaal niveau.

Ad 3) Vrouwen realiseren zich dat de beëindiging van de gewapende strijd consequenties heeft voor hun maatschappelijke positie. Als uitvloeisel hiervan wordt dan ook meer en meer geprobeerd om de gelijkwaardigheid van de seksen op de politieke agenda te krijgen en grotere participatie te eisen van vrouwen in het politieke bestel. Veel nationale bevrijdingsbewegingen hebben gelijkheid en de bevrijding van de vrouwen op hun politieke agenda staan. Hiermee bevorderen ze deelname van de vrouwen in de strijd en scheppen zij verwachtingen op het gebied van vrijheid, gelijkheid en rechtvaardigheid.<sup>58</sup>

In de Afrika-notitie komt 'gender' slechts in een bijzin aan de orde als onderwerp waaraan Nederland "substantiële ondersteuning van uiteenlopende aard blijft bieden".

*In het licht van het voorafgaande is de AIV van oordeel dat Nederland in het Afrika-beleid expliciet en systematisch aandacht moet blijven schenken aan de rol van gender in relatie tot vraagstukken van veiligheid en stabiliteit. Dat betekent onder meer dat Nederland steun dient te blijven verlenen aan het vervolgen en berechten van daders van verkrachtingen zoals momenteel gebeurt in het Rwandatribunaal. In dit verband dient meer geld ter beschikking te worden gesteld voor UNIFEM en dienen lokale projecten die zich richten op 'gender' en veiligheid te worden ondersteund.*

## **V.5 Verzoening**

Met het bereiken van een formeel akkoord waarmee, in het beste geval, de wapens tot zwijgen worden gebracht, vangt de post-conflictfase aan, waarin wederopbouw en verzoening centraal staan. Het overbruggen van tegenstellingen zowel op economisch als op sociaal en politiek vlak is hierbij van belang. Een mogelijkheid is aansluiting zoeken bij gemeenschappelijke tradities en instituties van conflictbeslechting.<sup>59</sup> Van belang is dat verzoening op alle niveaus wordt gedragen, onder andere door lokale leiders, het maatschappelijk middenveld en grass-rootsorganisaties.<sup>60</sup>

57 Ibidem, p. 78.

58 Sørensen, B., *Women and post-conflict resolution*, Genève 1998, p. 6.

59 Kessel, I. van, Ten years after: African nationalism and the re-traditionalization of South Africa, paper voor seminar van het Afrika Studie Centrum, Leiden 2000.

60 Lederach, J.P., Just Peace – The Challenge of the 21st Century, in: *People Building Peace, 35 Inspiring Stories from Around the World*, Utrecht 1999, p. 29;  
Spears, I.S., Understanding inclusive peace agreements in Africa: the problems of sharing power, in: *Third World Quarterly*, vol. 21, no. 1, 2000.



*De AIV is van oordeel dat Nederland kan bijdragen aan vredesprocessen in Afrika door in de maatschappij gewortelde verzoeningscampagnes te ondersteunen en hierbij het maatschappelijk middenveld te betrekken. Daarbij dient het accent te liggen op de aanvaarding van de akkoorden door de bevolking en de lokale organisaties met het oog op vredesopbouw en het herstel van de sociale cohesie. Vrouwenorganisaties dienen ten behoeve hiervan te worden ingeschakeld.*

## VI Mensenrechten en veiligheid

### VI.1 Het Afrikaans Handvest voor de rechten van de mens en voor de rechten van volkeren

In 1979 nam de OAE het initiatief om het Afrikaans Handvest voor de rechten van de mens en voor de rechten van volkeren op te stellen. Dit initiatief is genomen in een periode dat schendingen van de rechten van de mens veelvuldig voorkwamen in Afrika. In de preambule van het Handvest wordt gesteld dat er een einde dient te komen aan kolonialisme, aan neo-kolonialisme, aan apartheid en aan 'aggressive foreign military bases'.<sup>61</sup> In 1981 is het Handvest aanvaard in de OAE, waarna het in 1986 van kracht is geworden.

Anno 2001 zijn alle lidstaten van de OAE partij bij het Handvest. Zowel burger- en politieke rechten, als economische, sociale en culturele rechten worden in het Handvest gewaarborgd. Zo zijn slavernij en wrede en onmenselijke mishandeling verboden. Kenmerkend voor het Afrikaanse Handvest is ook de opname van collectieve rechten, zoals het recht van volkeren op politieke en economische zelfbeschikking, op vrede en veiligheid, op ontwikkeling en op een leefbaar milieu. De 'African Commission on Human and Peoples' Rights' ziet toe op de naleving van het Handvest. Staten, individuen en NGO's kunnen bij de commissie schendingen van de rechten van het Handvest aanhangig maken.

De totstandkoming, werking en verbetering van de effectiviteit van het Afrikaans Handvest vormen een proces van lange adem, waarvan de politieke relevantie is gelegen in de normstelling en in de mogelijkheid schending van de rechten van de mens aanhangig te maken in een internationaal forum. De rapportage-verplichting voor staten vormt, naast het klachtrecht, een middel waardoor de naleving van het Handvest kan worden bevorderd. Op afzienbare termijn zal een Afrikaans Hof voor de rechten van de mens worden opgericht. Het statuut daarvan is in 1998 als protocol bij het Handvest gevoegd en wacht nu op voldoende ratificaties.

Problematisch bij het optreden van de 'African Commission on Human and Peoples' Rights' is het gegeven dat verschillende leden van de Commissie ook een regeringspost in hun eigen land bekleden wat de mogelijkheid van belangenverstrengeling met zich brengt. Niettemin worden staten veelvuldig gewezen op hun verplichtingen de mensenrechten te eerbiedigen. Ook heeft de Commissie de mogelijkheid (veld)onderzoek te verrichten om schendingen van de rechten van de mens op het spoor te komen.

De Commissie is voorts gemachtigd om het Handvest te interpreteren op verzoek van staten, van internationale organisaties, van organen van de OAE en van door de OAE erkende NGO's. Deze laatste kunnen agendapunten aanleveren, hebben een waarnemersstatus, en kunnen klachten namens individuen of groepen indienen. Bovendien zijn er NGO-werkgroepen ingesteld die onder andere invloed hebben gehad op het aanstellen van vrouwelijke commissieleden en de aanstelling van een Speciale Rapporteur voor buitengerechtelijke en standrechtelijke executies.<sup>62</sup> Gezien deze ontwikkelingen

61 Ankumah, E.A., *The African Commission on Human and Peoples' Rights, practice and procedures*, Den Haag 1996, p. 7.

62 Ibidem, p. 187.

en de centrale positie die de 'African Commission on Human and Peoples' Rights' inneemt bij het toezicht op de naleving van de in het Handvest geformuleerde rechten, is het juridische en politieke gewicht van de Commissie de laatste jaren toegenomen.

*In het licht hiervan beveelt de AIV aan dat Nederland de 'African Commission on Human and Peoples' Rights' financieel ondersteunt, op een wijze die de onafhankelijkheid van de Commissie bevordert.*

*Door de centrale positie van deze Commissie kan de verdere ontwikkeling, verbetering en uitvoering van het Afrikaanse Handvest voor de rechten van de mens en voor de rechten van volkeren worden versterkt.*

## **VI.2 Rechtsstelsel en mensenrechten**

De toenemende democratisering maakt hervormingen op het gebied van het rechtsstelsel en de staatsinrichting noodzakelijk. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de rechtszekerheid (wetten en rechtshandhaving), aan een grondwet die een wetgevend en normstellend kader biedt en aan de rechten van de mens.

Ook met het oog op economische ontwikkeling is de bescherming van de rechten van de mens van belang. Een onafhankelijke en goed functionerende rechterlijke macht en advocatuur zijn daarbij onmisbaar. Een probleem hierbij is dat in veel Afrikaanse landen rechterlijke macht en advocatuur onvoldoende onafhankelijk kunnen opereren.

*In het kader van goed bestuur en goed beleid zou Nederland meer aandacht dienen te besteden aan het belang van een onafhankelijke rechterlijke macht en advocatuur voor de stabiliteit, veiligheid en ontwikkeling in landen in Afrika.*

De ontwikkeling van een op de 'rule of law' gebaseerd rechtsstelsel moet ook gepaard gaan met 'civic education', dat wil zeggen dat burgers kennis moet worden bijgebracht over hun rechten en plichten. Dit geldt in het bijzonder na afloop van gewapende conflicten. Educatieve campagnes zullen overigens weinig effect sorteren zolang de daders van de schendingen van de rechten van de mens vrijuit blijven gaan. Straffeloosheid heeft in haar algemeenheid ook negatieve effecten op de wederopbouw. Per geval zal een afweging moeten worden gemaakt tussen vervolging en (maatschappelijke en politieke) stabiliteit voor de korte termijn. Een belangwekkend model in dit verband is de commissie voor Waarheid en Verzoening in Zuid Afrika, die een belangrijke rol heeft gespeeld bij het overbruggen van tegenstellingen na afloop van de apartheid.

*Nederland dient educatieve campagnes te ondersteunen ten aanzien van respect voor mensenrechten. Bijzondere bescherming verdienen de mensenrechten van vluchtelingen en ontheemden.*

## **VI.3 Nationale commissies voor de rechten van de mens**

Nationale commissies voor de rechten van de mens spelen in verschillende Afrikaanse landen – net als elders op de wereld - een grote rol in wetgeving en in beleid met het oog op het verzekeren respect voor de mensenrechten op nationaal en lokaal niveau.<sup>63</sup>

63 Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, *Report of the Secretary-General on national institutions for the promotion and protection of human rights*, A/54/336, 1999.

Bron: [www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoc](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoc).

Daarnaast bestaan bij deze commissies eenvoudige klachten- of bemiddelingsprocedures. Zij spelen voorts een rol in training en onderwijs op het gebied van de rechten van de mens. Zulke nationale commissies voor de rechten van de mens bestaan in onder andere Ethiopië, Ghana, Kameroen, Kenia, Liberia, Malawi, Mali, Mauritius, Nigeria, Oeganda, Rwanda, Soedan, Togo, Zambia en Zuid-Afrika. In de 'Paris Principles' van 1991 wordt een niet-uitputtende lijst van vereisten en verantwoordelijkheden gegeven voor nationale mensenrechteninstuties en -commissies.<sup>64</sup> De instituten en commissies die niet minimaal aan de in deze principes gestelde vereisten voldoen, worden niet als zodanig erkend door de internationale gemeenschap. Voor hun activiteiten stellen nationale commissies hun eigen nationale prioriteiten. De nationale commissies voor de rechten van de mens kunnen per land van opzet verschillen: in sommige landen zijn ze gouvernementeel samengesteld, in andere (gedeeltelijk) non-gouvernementeel. Er wordt, met de hulp van het bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties, gewerkt aan het opzetten van nationale commissies voor de rechten van de mens in landen in Afrika die deze nog niet kennen.<sup>65</sup>

*Nederland zou de verrichtingen van de verschillende Afrikaanse nationale commissies voor de rechten van de mens nauwlettend moeten volgen en desgevraagd ondersteuning moeten bieden, aan die commissies die voldoende onafhankelijk zijn en ook voor het overige voldoen aan de zogeheten Paris Principles.*

64 Cie HR Res. 1992/54, 3 maart 1992.

65 In juli 1998 werd in Durban, Zuid-Afrika, *The Second Conference of African National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* gehouden, bijgewoond door onder andere 16 Afrikaanse nationale instituties.

## **VII Internationale politieke betrokkenheid bij veiligheid en stabiliteit in Afrika**

### **VII.1 Algemeen**

In de Millennium Verklaring van de Verenigde Naties wordt speciaal aandacht besteed aan Afrika. De Verklaring bevat een oproep tegemoet te komen aan de behoeften en noden van de mensen in Afrika en beoogt op deze manier uiting te geven aan de internationale betrokkenheid bij Afrika.

De internationale politieke betrokkenheid bij het beheersen van conflicten in Afrika is na het einde van de Koude Oorlog aan verandering onderhevig geweest. In het bijzonder de aftocht van Russen en Cubanen uit Zuidelijk Afrika heeft voor de Verenigde Staten de strategische calculaties rond Afrika gewijzigd. Een zwakke poging, begonnen onder de verantwoordelijkheid van voormalig president George Bush om in Afrika een 'nieuwe wereldorde' te vestigen, is stukgelopen in het doolhof van het weerbarstige conflict in Somalië. In voormalige koloniale machten, waaronder Engeland, Frankrijk, Portugal en Duitsland, worden de historische banden niet verloochend, maar deze bieden onvoldoende basis voor een coherent, onderling afgestemd beleid ten aanzien van Afrika. Nog steeds voeren, naast bijdragen aan politieke stabiliteit en betere levensomstandigheden, doelstellingen de boventoon als behoud van invloed, toegang tot markten en toegang tot bodemschatten en andere rijkdommen. In recente jaren zijn vredesoperaties van de Verenigde Naties voor Afrika moeilijk van de grond te krijgen, zeker als deze als riskant worden aangemerkt. De Nederlandse deelname aan UNMEE (de vredesoperatie die tot doel heeft de wapenstilstand tussen Ethiopië en Eritrea te handhaven) lijkt hier de uitzondering die de regel bevestigt.<sup>66</sup>

In hun beleid ten aanzien van Afrika hebben de Verenigde Staten in 1997 twee initiatieven genomen. In de eerste plaats hebben zij het 'Partnership for economic growth and opportunity in Africa initiative' ten doop gehouden. Dit heeft tot doel Amerikaanse bedrijven te helpen activiteiten te ontplooiën in Afrika. In de tweede plaats hebben zij het 'African crisis response center' opgericht, dat de training verzorgt voor militairen van Afrikaanse landen met als doel hun inzetbaarheid in Afrika te vergroten.

De G8 heeft in juli 2000 een resolutie aangenomen waarin maatregelen worden aangekondigd op het gebied van conflictpreventie. Het gaat om het afremmen van de ongecontroleerde handel in lichte wapens, het wegnemen van potentiële bronnen van conflict door ontwikkelingsbeleid, het stoppen van illegale handel in diamanten - veelal gewonnen in de conflictgebieden in Afrika - het verzachten van de gevolgen van gewapende conflicten voor kinderen met inbegrip van het tegengaan van de inzet van kinderen in de gewapende strijd, en het benadrukken van de rol van een internationale politiemacht (CIVPOL) als een belangrijk element van conflictpreventie. Voor Afrika in het bijzonder is een 'cultuur van preventie' van belang, waaraan de G8 ook wil bijdragen.<sup>67</sup>

66 United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea.

67 Kyushu-Okinawa Summit Meeting 2000, *G8 Miyazaki Initiatives for Conflict Prevention*, Okinawa 2000. Bron: [www.g8kyushu-okinawa.go.jp/e/documents/html/initiative.html](http://www.g8kyushu-okinawa.go.jp/e/documents/html/initiative.html).

De Afrikaanse landen hebben zich, vanzelfsprekend, ook onderling georganiseerd. Ten eerste in de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE), die beoogt het gehele continent te bestrijken; ten tweede in organisaties die zich in eerste instantie op regio's binnen Afrika richten, zoals onder meer de 'Economic Community of West African States' (ECOWAS), de 'Southern African Development Community' (SADC) en de 'Intergovernmental Authority on Development' (IGAD; een intergouvernementele organisatie van zeven landen uit de Hoorn van Afrika met als doel de ontwikkeling aldaar te coördineren). Binnen de OAE worden democratische beginselen en respect voor de fundamentele rechten van de mens in toenemende mate onderschreven. Op de OAE-top van 2000 is het beginsel aanvaard dat leiders die door middel van geweld aan de macht zijn gekomen, niet langer als gelijken zullen worden behandeld door de vergadering van de gekozen staatshoofden. Ook benadrukt de OAE geleidelijk meer de regionale stabiliteit en veiligheid boven soevereiniteit. Met wisselend succes spant de OAE zich in om verdere escalatie van conflicten te voorkomen, zoals bijvoorbeeld in Gabon of in Guinee-Bissau. Nederland steunt financieel de versterking van het 'Conflict Prevention Mechanism' van de OAE. Niettemin ontbeert de organisatie vooralsnog het vermogen om aan alle actuele of dreigende conflicten voldoende aandacht te schenken. Nederland is begin 2000 toegetreten tot de 'Friends of the OAU' en draagt zo tevens bij aan de hervorming van de OAE.

## **VII.2 Het beleid van de Europese Unie ten aanzien van Afrika**

De geografische nabijheid en historische banden van lidstaten van de Europese Unie met landen en regio's in Afrika scheppen een wederzijdse verantwoordelijkheid. Op 3 en 4 april 2000 is een top gehouden tussen de lidstaten van de Europese Unie en Afrika op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. Blijkens de slotverklaring en het actieplan zijn tal van onderwerpen aan de orde gesteld zonder dat er evenwel veel concrete resultaten zijn geboekt. Afgesproken is in 2003 een nieuwe top te houden.

Het beleid van de Europese Unie ten aanzien van Afrika is traditioneel gericht op ontwikkelingssamenwerking, waarin het verdrag van Lomé altijd centraal heeft gestaan. Dit verdrag regelt al zo'n vijftientig jaar de betrekkingen tussen de Europese Unie en 71 ontwikkelingslanden in Afrika, het Caraïbisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen). Het verdrag kende een clausule die de mogelijkheid bood het akkoord op te schorten (of de hulp te verminderen) als de situatie van de mensenrechten of de democratie dit rechtvaardigde. In een vijftal gevallen werd dit toegepast, te weten ten aanzien van Niger, Guinee-Bissau, de Comoren, Togo en Ivoorkust.<sup>68</sup>

Het verdrag van Lomé verhiel zich slecht tot de handelsliberalisering van de WTO (voorheen de GATT). Het recente verdrag van Cotonou (23 juni 2000), de opvolger van Lomé, belichaamt een voortgezette Europese betrokkenheid bij Afrika (2000-2020), waarvoor een bedrag van 14,3 miljard Euro voor de eerste vijf jaar is uitgetrokken. Eén van de doelstellingen is de geleidelijke integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie, waarbij bijzondere regelingen zullen worden getroffen voor de minst ontwikkelde landen. De Cotonou-overeenkomst beoogt de samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie en de ACS-landen verder te versterken. Naast de politieke dialoog op de gebieden van de rechten van de mens, democratisering en de rechtsstaat – die ook

<sup>68</sup> Arts, K., *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of Lomé*, VU, Amsterdam 2000.

onder Lomé al mogelijk was – kan nu ook worden gesproken over conflictpreventie, georganiseerde criminaliteit, drugs, wapenhandel en de terugkeer van illegale migranten. Nadrukkelijk is ook aan het maatschappelijk middenveld en aan het bedrijfsleven een rol toegekend.<sup>69</sup>

Toch blijven er vragen over de uitvoering van het verdrag van Cotonou en de implementatie van de Europese hulp in het algemeen. In september 2000 heeft de Algemene Raad van ministers van Buitenlandse Zaken overeenstemming bereikt over het stellen van prioriteiten, een betere coördinatie en een zogenaemde avondrood-clausule voor voorgenomen uitgaven (die na een vaste periode automatisch zullen komen te vervallen).<sup>70</sup>

Naast afstemming van de uitgaven ten behoeve van de hulpverlening is afstemming binnen de Europese Unie van het te voeren beleid ten aanzien van Afrika van belang. Traditioneel hecht Nederland aan goede afstemming. Zo heeft Nederland het initiatief genomen om in mei 2000 het onderwerp 'conflicten in Afrika' op de agenda te zetten van de Algemene Raad van de ministers van Buitenlandse Zaken. In het bijzonder is gesproken over de situatie in het gebied van de Grote Meren. De lidstaten zijn overeengekomen om het idee te ondersteunen van een conferentie over vrede, veiligheid, democratie en ontwikkeling, te organiseren door de OAE en de VN. De organisatie hiervan zou kunnen beginnen zodra de belangrijkste elementen van de Lusaka-overeenkomst (een staakt-het-vuren voor de strijd in de Democratische Republiek Congo) zijn uitgevoerd. Verder is de bereidheid uitgesproken om samen te werken met de betrokkenen bij het akkoord, andere donoren, de Wereldbank en geïnteresseerde Afrikaanse landen om wegen te vinden voor ontwapening, demobilisatie en herïntegratie van de strijders. De EU is bereid steun te bieden aan de terugkeer van vluchtelingen en aan de meest getroffen regio's, met name de Kivu.

Op vergelijkbare wijze zouden de lidstaten elkaar meer op hun beleid ten aanzien van Afrika moeten kunnen aanspreken. Het GBVB wordt tot nog toe vooral gebruikt voor informatie-uitwisseling, onder andere over deelname aan vredesoperaties in Afrika en over wapenleveranties. Dergelijke uitwisseling van informatie kan in de toekomst de grondslag bieden voor afstemming van beleid.

Naar aanleiding van de genocide in Rwanda heeft de WEU activiteiten ontplooid die tot doel hebben de mogelijkheden voor handhaving van de vrede in Afrikaanse landen te versterken. In het bijzonder heeft de WEU zich gericht op:

- Informatie en advies geven aan landen in Afrika over ontmijning;
- Militaire training en advies geven om lokale capaciteiten op het gebied van vrede-handhaving te versterken;
- Ondersteuning door het satelliet-centrum van de WEU aan de OAE op het gebied van crisis-monitoring en -planning.

Nu vele activiteiten van de WEU in het jaar 2001 worden beëindigd – en voor het overgrote deel worden overgedragen aan de Europese Unie – is het zaak dat de ondersteuning van Afrikaanse landen niet tussen wal en schip terechtkomt.

69 International Law Association, London Conference (2000), Londen 2000, p. 7; *Actes préparatoires communautaires* nr. 500PC1359S ([europa.eu.int/eur-lex/fr/com/dat/2000/fr\\_500PC1359S.html](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/dat/2000/fr_500PC1359S.html)).

70 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer, bevattende de geannoteerde agenda van de Algemene Raad van 9-10 oktober (3 oktober 2000), p. 2.

*Nederland zou erop dienen toe te zien dat bij de beëindiging van de activiteiten van de WEU de tot nog toe ontwikkelde activiteiten ten aanzien van Afrika, na een positieve evaluatie, worden overgedragen aan de Europese Unie.*

### **VII.3 Vredehandhaving in Afrika**

Het Nederlandse aandeel van meer dan 1000 militairen aan de vredesoperatie UNMEE, in de grensstreek tussen Ethiopië en Eritrea, maakt de Nederlandse betrokkenheid bij veiligheid en stabiliteit in Afrika zichtbaar. Het Nederlands aandeel bestaat uit een versterkt infanteriebataljon van het Korps mariniers met logistieke ondersteuning van de Koninklijke Landmacht. Ook is voorzien de uitzending van een helikopter eenheid van de luchtmacht. Doel van deze vredesoperatie van de Verenigde Naties is toe te zien op de wapenstilstand tussen Ethiopië en Eritrea, zodat de voorwaarden worden geschapen voor een politiek vergelijk tussen beide landen in hun grensconflict. Gedurende de operatie zal Nederland nauw samenwerken met Canada. De geplande duur van de uitzending van de Nederlandse militairen bedraagt zes maanden. De Nederlandse regering motiveert de deelname aan UNMEE met een beroep op artikel 90 van de Grondwet (bevordering internationale rechtsorde), door te wijzen op de bijdrage aan de stabiliteit in de Hoorn van Afrika die deze vredesoperatie kan bewerkstelligen en met verwijzingen naar de schrijnende humanitaire situatie, naar (afnemende) vluchtelingenstromen, naar de banden met Ethiopië en Eritrea en naar het belang van Nederland bij een goed functionerende Verenigde Naties. Al met al is de Nederlandse deelname aan UNMEE hiermee in het Nederlandse belang, zo concludeert de Nederlandse regering.<sup>71</sup> De Tweede Kamer heeft zich hierachter geschaard.

Nederlandse militairen bieden in Afrika verder in hoofdzaak logistieke en andere steun, zoals mijnenbestrijding en -opruiming, bij (vredes)operaties in onder andere Angola, Mozambique, Namibië en Rwanda. Het Nederlandse aandeel in UNMEE heeft ertoe geleid dat de toezegging een militaire eenheid te leveren ten behoeve van MINURSO in de Westelijke Sahara is ingetrokken.<sup>72</sup>

Voorts draagt Nederland nog op andere wijze bij aan de mogelijkheden voor vredehandhaving in Afrika. Zo is aan de oefening 'Gabon 2000', die plaatsvond onder het uit 1994 daterend Frans initiatief gericht op samenwerking met 18 Afrikaanse landen, 'Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix' (RECAMP), een waterzuiveringsinstallatie met bedienend personeel ter beschikking gesteld. In 1999 werd in Zuid-Afrika een oefening gehouden getiteld 'Blue Crane'. Hieraan heeft Nederland f 500.000,- bijgedragen. Eenzelfde bedrag werd ter beschikking gesteld van de 'ECOMOG-interposition force'. Daarnaast stelt Nederland transportcapaciteit en andere logistieke voorzieningen ter beschikking voor de vredesmissie in Sierra Leone (UNAMSIL). Nederland leidt bovendien Afrikaanse officieren op tot VN-waarnemer. Momenteel zijn dat er ongeveer 15 per jaar, maar er wordt gestreefd dit aantal te verhogen tot 32. Ook andere lidstaten van de Europese Unie leiden voor dit doel militairen uit Afrikaanse landen op. Recentelijk heeft de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie, Solana, voorgesteld de initiatieven van de lidstaten op dit vlak te bundelen.

71 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de deelname aan UNMEE (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea), d.d. 9 oktober 2000.

72 United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara. Dit is een operatie die ten doel heeft een veilige en stabiele omgeving te creëren voor een volkstelling en -raadpleging.



Tevens heeft de Nederlandse regering vanaf de begroting voor 2001 gevolg gegeven aan de motie-Koenders, ingediend bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2000, om een vredesfonds in te stellen. Uit het vredesfonds kan worden bijgedragen aan vredesoperaties door ontwikkelingslanden en aan vredesdialogen. Het vredesfonds is verder gericht op het versterken van de vrede-bewarende capaciteit van ontwikkelingslanden. Het zal hier vooral gaan om incidentele bijdragen aan kortlopende activiteiten. Bij de invulling naar activiteiten kan onder andere worden gedacht aan: training en opleiding en het verstrekken van leermiddelen op het gebied van vredesoperaties (bijvoorbeeld UNMO voor Afrikaanse militairen) in Nederland of ter plekke; verstrekken dan wel financieren van uitrusting en/of transport van mensen en materieel; inzameling van kleine wapens; financieren van vredesconferenties en andere overlegfora; (kortlopend) onderzoek naar conflicten en de preventie daarvan; het hervormen van de defensiesector; financiering van de deelname van buitenlandse deskundigen aan vredesoperaties (zoals mijnen-opruimers); het in staat stellen van ontwikkelingslanden om deel te nemen aan niet VN-vredesoperaties (via bilaterale bijdragen of via bijdragen aan een trustfund). Het vredesfonds bevat een bedrag van 15 miljoen gulden op jaarbasis.

*Om Afrikaanse landen beter in staat te stellen bij te dragen aan de veiligheid en stabiliteit in Afrika dient Nederland zijn steun voort te zetten aan Afrikaanse regionale initiatieven door het overdragen van kennis, ervaring en middelen. Dit kan ofwel via een uitbreiding van het vredesfonds, ofwel via de reguliere fondsen.*

#### **VII.4 Een OVSE voor Afrika?**

De gedachte van een conferentie voor Afrikaanse staten over veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, naar het model van de OVSE, leeft al enige tijd. Al in 1991 heeft het toenmalige Nigeriaanse staatshoofd Obasanjo het voorstel voor een 'Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa' (CSSDCA) naar voren gebracht. Dit voorstel omvat het ontwikkelen van een kader dat staten zou helpen om burgers met respect te behandelen, onder andere door hen fysieke bescherming te bieden door hen in staat stellen democratische rechten uit te oefenen en door fundamentele rechten en vrijheden te respecteren.<sup>73</sup> De AIV is van oordeel dat het niet zozeer gaat om overname van het model van de OVSE – dat is geënt op de Europese politieke verhoudingen – maar om introductie, in de politieke discussie in Afrika, van gedachten en ideeën die ten grondslag liggen aan de OVSE. Het gaat niet om overname van de vorm, maar om het ingang van doen vinden van de inhoud, waarbij de OAE een voor de hand liggende organisatie is om hierover een dialoog aan te gaan.

Nederland opteert voor het voorzitterschap van de OVSE in het jaar 2003. Het verdient aanbeveling deze gelegenheid te gebruiken om te bezien of een dialoog tussen de OVSE en de OAE, op de wijze als hierboven omschreven, in gang kan worden gezet.

*Nederland zou ten tijde van het OVSE-voorzitterschap initiatieven moeten nemen om de gedachten en ideeën die ten grondslag liggen aan de OVSE ingang te doen vinden in de politieke discussie in Afrika. Met dit doel dient een dialoog tussen de OVSE en de OAE op gang te worden gebracht.*

<sup>73</sup> Francis M. Deng, *The fate of the state and the internationale system, with special reference to Africa*, The Brookings Institution, Washington; F. Deng, S. Kimaro e.a., *Sovereignty as Responsibility, Conflict Management in Africa*, Washington, 1996, o.a. pp. Xiv, 15-16, 58.

## VII.5 Nederlandse (bilaterale) betrokkenheid bij Afrika

Naast hetgeen dat in het voorafgaande al is gezegd over de Nederlandse betrokkenheid bij Afrika worden er hier nog enkele elementen uitgelicht.

In haar brief aan de Tweede Kamer over de samenwerking met de ministers voor ontwikkelingssamenwerking van Noorwegen, Groot-Brittannië en Duitsland stelt minister Herfkens dat het wezen van de samenwerking ligt in de uitdrukkelijke wil om door middel van het lidmaatschap van belangrijke besturen de internationale agenda op het gebied van ontwikkelingssamenwerking te beïnvloeden.<sup>74</sup> Hierbij staat het streven naar verhoogde effectiviteit door het verbeteren van resultaten in het veld centraal. Er wordt onder meer samengewerkt op het gebied van conflictpreventie.

*De AIV is van oordeel dat Nederland een effectief beleid ten aanzien van Afrika gericht op veiligheid en stabiliteit in hoofdzaak moet vormgeven in multilaterale fora zoals de VN en de Europese Unie. Buiten deze fora kan worden getracht met gelijkgezinde donorlanden samen te werken in consortia en coalities. Een dergelijke bundeling van krachten met gelijkgezinden biedt naar het oordeel van de AIV geen alternatief voor de bestaande multilaterale fora, doch dient als opstap te dienen voor coalitievorming binnen de Verenigde Naties en de Europese Unie.*

Ontwikkelingssamenwerking, dat weliswaar meer en meer is gericht op institutionele, politieke en bestuurlijke kwesties, kan het scala aan risicofactoren rond veiligheid en stabiliteit in Afrika die in dit advies worden behandeld niet geheel bestrijken. Daarom krijgen steeds meer onderdelen van het beleid van de Nederlandse regering te maken met Afrika. De krijgsmacht ziet zich gesteld voor militaire betrokkenheid, zij het dat die in een politieke context dient te worden ingebed. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal zijn diplomatie meer en meer moeten afstemmen met het overige beleid. De ministeries van Economische Zaken en van Landbouw zullen de belangen van de Nederlandse economie en handel een groot gewicht toekennen. En dan is nog niet gesproken over de invloed van particuliere organisaties en bedrijven, de bestrijding van de illegale wapenhandel en smokkel in diamanten. De wenselijkheid van voldoende samenhang tussen deze beleidsterreinen en internationale activiteiten staat buiten kijf, maar of het mogelijk is die te bereiken - of uiteenlopende doelstellingen op één noemer zijn te brengen - is een andere vraag. De AIV stelt dat in ieder geval een begin moet worden gemaakt door samenhang in beleidsvorming en -uitvoering te proberen te bewerkstelligen tussen in eerste instantie Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie. Blijkens de discussies die ze entameert - nationaal en internationaal, bijvoorbeeld over het tegengaan van dumping van producten in Afrika en over het openstellen van markten voor landbouwproducten uit Afrika - maakt de Nederlandse regering zich hier al sterk voor.

*Ter sensibilisering van andere betrokken departementen voor het belang van armoedebestrijding in Afrika vraagt de AIV aandacht voor een coherentietoets of rapportage. Een effectief beleid ten aanzien van de minst ontwikkelde landen in Afrika is gebaat bij inzicht in welke elementen van het beleid van bovengenoemde departementen een gunstige uitwerking heeft op de positie van de allerarmsten, en welk beleid niet. Een coherentietoets of -rapportage kan (helpen) de gevolgen van beleid in kaart te brengen, negatieve effecten helpen voorkomen en de effectiviteit van het beleid ten aanzien van de minst ontwikkelde landen vergroten.*

74 Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, SC-133/00, Den Haag, 29 augustus 2000.

## VIII **Samenvatting en aanbevelingen**

Op 31 januari 2000 kreeg de Adviesraad Internationale Vraagstukken het verzoek nader te adviseren over het bevorderen van vrede en stabiliteit op het Afrikaanse continent; één van de hoofddoelstellingen uit de notitie over het Nederlandse Afrika-beleid.

De grootte van het continent en de complexiteit van de problemen rond veiligheid en stabiliteit betekenen dat een doeltreffend antwoord niet kan worden geboden binnen de grenzen van één beleidsterrein. Het zou naïef zijn te veronderstellen dat doelstellingen van departementen die gericht zijn op binnenlandse belangen (zoals Economische Zaken en Landbouw) altijd in harmonie kunnen worden gebracht met internationale activiteiten, maar naar een grotere coherentie moet wel worden gestreefd. De AIV stelt dat in ieder geval een begin moet worden gemaakt met samenhang in beleidsvorming en –uitvoering tussen Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie.

*Ter sensibilisering van andere betrokken departementen voor het belang van armoedebestrijding in Afrika vraagt de AIV aandacht voor een coherentietoets of rapportage. Een effectief beleid ten aanzien van de minst ontwikkelde landen in Afrika is gebaat bij inzicht in welke elementen van het beleid van bovengenoemde departementen een gunstige uitwerking heeft op de positie van de allerarmsten, en welk beleid niet. Een coherentietoets of –rapportage kan (helpen) de gevolgen van beleid in kaart te brengen, negatieve effecten voorkomen en de effectiviteit van het beleid ten aanzien van de minst ontwikkelde landen vergroten.*

Het zou eveneens een overspannen verwachting zijn te denken dat Nederland bilateraal een doeltreffend antwoord zou kunnen formuleren op de grote problemen in Afrika, te meer daar het gangbare beleid terzake van Ontwikkelingssamenwerking zich in hoofdzaak richt op landen met goed bestuur en goed beleid. De aanbevelingen in dit advies richten zich dan ook in hoofdzaak op standpunten en zienswijzen die Nederland kan inbrengen in multilateraal verband, tenzij uitdrukkelijk is aangegeven dat het gaat om inspanningen die de Nederlandse regering bilateraal kan leveren.

*De AIV pleit in dit advies voor voortgezette internationale, Europese en Nederlandse betrokkenheid bij Afrika, onder andere in het licht van de diverse betrekkingen die Nederland (Europa) met het continent onderhoudt. Het advies dient te worden gelezen als een pleidooi voor een intensieve Nederlandse inzet in deze multilaterale fora ten behoeve van het streven Afrika veiliger en meer stabiel te maken.*

Van de 27 grote conflicten die zich in 1999 in de wereld voordeden speelde het grootste deel zich af in Afrika. Ongeveer een vijfde van de Afrikaanse bevolking leeft in landen die door wapengeweld worden geteisterd. Eén op elke 150 Afrikanen is vluchteling. De AIV constateert dat voor de ontwikkeling van veiligheid en stabiliteit de ontwikkeling van de staat in Afrika een belangrijke bepalende factor is. Gebrekkig ontwikkeld centraal gezag in staten kan geweldgebruik in de hand werken. In Afrika spelen politieke, economische, sociaal-culturele en andere factoren in verschillende constellaties een rol bij het ontstaan van conflicten en het gebruik van geweld. Zo kunnen veiligheid en stabiliteit onder andere worden bedreigd door voedsel(on)veiligheid, armoede en economische achteruitgang, schaarste aan hulpbronnen, afbraak van het milieu, maatschappelijke ongelijkheid en schending van de rechten van de mens.

De wortels van de conflicten en tegenstellingen in en tussen landen in Afrika zijn zeer divers. Eenmaal uitgebroken zijn gewapende strijd en oorlogvoering moeilijk te beheersen: na en in de buurt van een eerder conflict bestaat een aanmerkelijke kans dat een nieuwe strijd oplaait.

De AIV vestigt in dit verband de aandacht op de gebrekkige ontwikkeling van de staat in Afrika. Ondanks formele internationale erkenning ontberen veel staten in Afrika een effectief en erkend gezag over de eigen bevolking en ontbreken functionerende instituties. In de ergste gevallen leidt dit ertoe dat de statelijke structuur teloor gaat; dan ontstaan 'failed states'. In dergelijke omstandigheden kunnen Afrikanen hun loyaliteit allereerst op de eigen etnisch, religieus of cultureel bepaalde groep richten, met alle risico van polarisatie en politieke patronage van dien.

In die landen waar de civiele samenleving zwak is, maar de zwakte van de staat (nog) niet tot extreme situaties geleid heeft, fungeren politieke partijen voornamelijk als voertuigen voor het verwerven of uitoefenen van macht en niet als instrumenten voor parlementaire controle. Democratisering is dan ook meer dan het houden van verkiezingen. Toch is in de jaren negentig in het kader van het bevorderen van de democratie het leeuwendeel van de financiële middelen besteed aan het zenden van internationale verkiezingswaarnemers.

*De AIV is van oordeel dat de Nederlandse regering de waarneming van verkiezingen meer dient te plaatsen in het bredere kader van de ondersteuning van processen van democratisering in landen in Afrika. Uitgangspunten daarbij dienen te blijven dat in het land in kwestie de burger- en politieke rechten voldoende zijn gewaarborgd en dat de veiligheidssituatie verkiezingen mogelijk maakt. Naast verkiezingswaarnemingen in strikte zin beveelt de AIV aan dat de Nederlandse regering steun biedt bij de technische en logistieke voorbereidingen en uitvoering van verkiezingen. Hierbij kan worden gedacht aan steun voor de inzet van lokale waarnemers, hulp bij het leveren van stembiljetten en stembussen, voorlichting aan de bevolking, trainen van de staf van stem bureaus en aan andere steun bij de voorbereiding van verkiezingen.*

*Steun aan en betrokkenheid bij de voorbereiding van verkiezingen helpen het verloop van verkiezingen adequaat te beoordelen en pogingen tot manipulatie tijdig op te sporen. De ervaring die met steun aan verkiezingen wordt opgedaan, kan worden verdiept door het oprichten van een ambtelijke taakgroep die het aanbod van steun bij verkiezingen begeleidt. De AIV pleit tevens voor een geregelde rapportage door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, en voor een evaluatie achteraf van de Nederlandse betrokkenheid bij verkiezingswaarneming. Deze evaluaties moeten worden opgenomen in de rapportage aan de Kamer. Een dergelijke professionalisering van de verkiezingswaarneming sluit goed aan bij de voornemens van de Europese Unie voor betere planning en afstemming van de verkiezingswaarneming tussen de lidstaten.*

*In het licht van het hierboven beschreven proces van lange adem, waarbij het naar het oordeel van de AIV erom gaat democratische instituties te helpen opbouwen die wortelen in de Afrikaanse civiele samenleving, pleit de AIV voor grote terughoudendheid bij financiële steun aan politieke partijen in Afrika. Wel kan worden overwogen steun te bieden aan de Internationale Parlementaire Unie teneinde te helpen de omstandigheden te scheppen waarin politieke partijen in landen in Afrika in staat worden gesteld in het parlement 'hun' regering te controleren.*

In het verlengde van de versterking van de parlementaire democratie en de opbouw van instituties staat steun aan de Security Sector Reform centraal, hoewel dit beleid nog in de kinderschoenen staat. In de bilaterale relaties met Afrikaanse landen is het van belang aandacht te schenken aan het meer ontvankelijk maken van de strijdkrachten en de politie voor controle van buitenaf, in de eerste plaats door het parlement van het land. Ook is het van belang dat parlementsleden beter en effectiever controle kunnen uitoefenen.

*In het kader van goed bestuur en beleid zou Nederland meer aandacht dienen te besteden aan het onder civiele en democratische controle brengen van de strijdkrachten en de politie en aan instrumenten om deze ontvankelijk te maken voor het afleggen van verantwoording. Deze instituties zouden moeten worden geprofessionaliseerd, wat inhoudt dat er onder meer aandacht komt voor mensenrechten, oorlogsrecht en de afbakening van de taken op het gebied van de externe veiligheid – het leger – en die van de interne veiligheid – de politie. Ook zou aandacht dienen te worden besteed aan het trainen van parlementsleden om controle uit te oefenen, in het bijzonder op de begroting (financiële middelen) die aan leger en politie ter beschikking worden gesteld.*

In conflicten in Afrika spelen lichte wapens een belangrijke rol. Het zijn deze wapens die in Afrika vele slachtoffers maken en die kinderen in staat stellen aan de gewapende strijd mee te doen. Nederland maakt zich binnen de Europese Unie en de Verenigde Naties sterk om (verdere) maatregelen te treffen om de verspreiding van lichte wapens tegen te gaan. Het actieprogramma van de Europese Unie terzake is bijvoorbeeld op Nederlands initiatief tot stand gebracht. De Verenigde Naties organiseren in 2001 een conferentie over de illegale productie en handel in lichte wapens. Na deze conferentie en na de evaluatie in hetzelfde jaar van een driejarig verbod ingesteld door de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse staten op de productie, import en export van lichte wapens, kan worden bezien of de tijd rijp is voor nieuwe initiatieven op dit vlak.

*Reeds eerder heeft de AIV in algemene zin aanbevelingen geformuleerd om de verspreiding en het gebruik van lichte wapens terug te dringen. In het kader van de situatie in Afrika beveelt de AIV de Nederlandse regering aan de controle op handel en leveranties van munitie aan landen in Afrika, op de agenda te plaatsen van de conferentie van de Verenigde Naties over illegale productie van lichte wapens in 2001.*

Een combinatie van economische factoren in Afrika, zoals stagnerende groei, hoge werkloosheid, dalende grondstofprijzen en een stijgende schuldenlast, vormt een voedingsbodem voor instabiliteit en conflict. Bij het verband tussen economie en potentie voor conflict in Afrika staat de toegang tot hulpbronnen centraal.

*De AIV is derhalve van mening dat Nederland in het kader van conflictpreventie eraan bij dient te dragen dat binnen landen in Afrika geen bevolkingsgroep systematisch wordt uitgesloten van de verdeling en opbrengsten van hulpbronnen. Mocht dit dreigen te gebeuren, dan dient de regering van het land in kwestie daarop te worden aangesproken en dient hierover systematisch te worden gerapporteerd.*

Conflicten worden vaak gefinancierd met de opbrengsten van smokkel en handel in diamanten, goud en drugs. Van belang is dat de G8, waarvan de landen het overgrote deel van de handel in diamanten voor hun rekening nemen, de urgentie van het probleem van de illegale handel onderkent en zich voorneemt bij te dragen aan regionale handhaving van wetten en regels in Afrika. Ook het initiatief van het Verenigd Koninkrijk om deugdelijke herkomstdocumentatie te eisen voor de verwerking van diamanten ver-

dient steun. Daarnaast heeft de Veiligheidsraad een presidentiële verklaring uitgebracht waarin de secretaris-generaal van de Verenigde Naties is verzocht een expert-panel op te richten dat onderzoek zal doen naar de illegale exploitatie van grondstoffen uit de Democratische Republiek Congo en de rol hiervan in het conflict ter plaatse.

*Nederland dient krachtig steun te (blijven) geven aan de initiatieven die onlangs zijn ontwikkeld om de illegale diamanthandel tegen te gaan en de verbetering van de herkomstdocumentatie te bevorderen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de maatschappelijke betrokkenheid bij Afrika, in het bijzonder van de ervaring van enkele NGO's op dit punt. Tevens is de AIV van oordeel dat Nederland internationale en Afrikaanse inspanningen ter bestrijding van handel in hard drugs verder dient te ondersteunen.*

De bestaande sociale structuren staan onder druk. Migratie op grote schaal veroorzaakt een onttakeling van traditionele sociale structuren en vergroot de instabiliteit.

*De AIV is van mening dat de Nederlandse inspanningen om bij te dragen aan het verlichten van de problemen veroorzaakt door migratie, zich niet moeten beperken tot het nationale niveau, de nationale overheden en de hoofdsteden, maar zich ook zouden moeten richten op kleinere steden en rurale gebieden waar migranten hun toevlucht nemen - en op die gebieden waaruit mensen wegtrekken. In het kader van ontwikkelingsprogramma's zou meer aandacht moeten worden besteed aan het scheppen van werkgelegenheid in nieuwe opkomende steden en niet-agrarische sectoren.*

De verspreiding van HIV en de gevolgen van aids hebben grote demografische gevolgen, die op hun beurt de potentie van conflicten in zich kunnen dragen. Nederland heeft in 2000 ongeveer 40 miljoen dollar aan het 'International Aids Vaccine Initiative' ter beschikking gesteld.

*Aanvullend op de algemene inspanningen ter bestrijding van aids dient Nederland te blijven oproepen tot meer openheid op het gebied van seksualiteit en aids, ook in de krijgsmachten van Afrikaanse landen. De voorlichting die in dit verband al aan militairen wordt verstrekt, zoals bijvoorbeeld door DPKO, de UNFPA en UNAIDS dient door Nederland te worden bevorderd en ondersteund.*

*De AIV beveelt aan dat Nederland de verschillende bestaande opvangmechanismen voor slachtoffers van aids en hun verwanten (extended families, child headed families, weeshuizen) versterkt binnen een sectorale benadering. Bij werkgelegenheidsprogramma's dient rekening te worden gehouden met de zorg die deelnemers op zich (hebben moeten) nemen voor door aids getroffen verwanten.*

Jongeren die opgroeien met de dreiging van aids; met ontoereikende voorzieningen vooral op het gebied van onderwijs, met langdurige gewapende conflicten vallen vaak ten prooi aan de verleiding zelf geweld te gebruiken.

*De AIV beveelt aan dat Nederland met hoge prioriteit meer aandacht schenkt aan het groeiend aantal gemarginaliseerde jongeren in Afrika, omdat deze vatbaar zijn voor militaire en criminele rekrutering. In dit verband is de AIV van oordeel dat Nederland zich meer dient in te spannen om werkgelegenheid in Afrika te bevorderen voor jongeren, met het oogmerk hen een alternatief te bieden voor de deelname aan de gewapende strijd en hen perspectief te bieden op een betere toekomst. In Zuid-Afrika steunt Nederland al dergelijke organisaties.*

Begin 2000 is overeenstemming bereikt in de VN-werkgroep voor een facultatief protocol bij het VN-verdrag inzake de rechten van het kind over de inzet van kinderen in een gewapend conflict. In het verleden zijn ontwapenings-, demobilisatie en reïntegratieprogramma's (DD&R) meestal ingezet in een post-conflictsituatie. Inmiddels worden de programma's ook gebruikt als preventie en in relatie tot de stijgende criminaliteitscijfers.

*Als instrument van conflictpreventie en in landen die kampen met zware criminaliteit dient Nederland in Afrika ook steun te (blijven) bieden aan ontwapenings-, demobilisatie en reïntegratieprogramma's (DD&R), die in het bijzonder zijn gericht op jongeren.*

De relatie tussen gender, veiligheid en conflict is veelzijdig. Hoewel vrouwen over het algemeen zijn uitgesloten van deelname aan de strijdkrachten, worden hun rechten gedurende conflicten ernstig geschonden door onder meer systematische verkrachting. Vrouwen kunnen echter een rol spelen in conflictpreventie en -oplossing en in de heropbouw van door oorlog verscheurde gemeenschappen. Tevens kunnen vrouwen in een oorlog een meer zelfstandige economische en maatschappelijke positie verkrijgen.

*Daarom is de AIV van oordeel dat Nederland in het Afrika-beleid expliciet en systematisch aandacht moet blijven schenken aan de rol van gender in relatie tot vraagstukken van veiligheid en stabiliteit. Dat betekent onder meer dat Nederland steun dient te blijven verlenen aan het vervolgen en berechten van daders van verkrachtingen zoals momenteel gebeurt in het Rwanda-tribunaal. In dit verband dient meer geld ter beschikking te worden gesteld voor UNIFEM en dienen lokale projecten die zich richten op gender en veiligheid te worden ondersteund.*

Met het bereiken van een formeel akkoord vangt de post-conflictfase aan, waarin wederopbouw en verzoening centraal staan. Het overbruggen van tegenstellingen zowel op economisch als op sociaal en politiek vlak is hierbij van belang. Een mogelijkheid is aansluiting zoeken bij gemeenschappelijke tradities en instituties van conflictbeslechting.

*De AIV is van oordeel dat Nederland kan bijdragen aan vredesprocessen in Afrika door in de maatschappij gewortelde verzoeningscampagnes te ondersteunen en hierbij het maatschappelijk middenveld te betrekken. Daarbij dient het accent te liggen op de aanvaarding van de akkoorden door de bevolking en de lokale organisaties met het oog op vredesopbouw en het herstel van de sociale cohesie. Vrouwenorganisaties dienen ten behoeve hiervan te worden ingeschakeld.*

Momenteel zijn alle lidstaten van de OAE partij bij het Afrikaanse Handvest voor de rechten van de mens. Kenmerkend voor het Afrikaanse Handvest is ook de opname van collectieve rechten, zoals het recht van volkeren op politieke en economische zelfbeschikking, op vrede en veiligheid, op ontwikkeling en op een leefbaar milieu.

*De AIV beveelt aan dat Nederland de 'African Commission on Human and Peoples' Rights' financieel ondersteunt, op een wijze die de onafhankelijkheid van de Commissie bevordert. Door de centrale positie van deze Commissie kan de verdere ontwikkeling, verbetering en uitvoering van het Afrikaanse Handvest voor de rechten van de mens en voor de rechten van volkeren worden versterkt.*

*In het kader van goed bestuur en goed beleid zou Nederland meer aandacht dienen te besteden aan het belang van een onafhankelijke rechterlijke macht en advocatuur voor*

*de stabiliteit, veiligheid en ontwikkeling in landen in Afrika. Nederland dient educatieve campagnes te ondersteunen ten aanzien van respect voor mensenrechten. Bijzondere bescherming verdienen de mensenrechten van vluchtelingen en ontheemden. Voorts zou Nederland volgens de AIV de verrichtingen van de verschillende Afrikaanse nationale commissies voor de rechten van de mens nauwlettend moeten volgen en desgevraagd ondersteuning moeten bieden, aan die commissies die voldoende onafhankelijk zijn en die overigens voldoen aan de zogeheten Paris Principles.*

De internationale politieke betrokkenheid bij Afrika is na het einde van de Koude Oorlog aan verandering onderhevig geweest. In recente jaren zijn vredesoperaties van de Verenigde Naties voor Afrika moeilijk van de grond te krijgen. De Nederlandse deelname aan UNMEE lijkt hier de uitzondering die de regel bevestigt.

*De AIV is van oordeel dat Nederland een effectief beleid ten aanzien van Afrika gericht op veiligheid en stabiliteit in hoofdzaak moet vormgeven in multilaterale fora zoals de VN en de Europese Unie. Buiten deze fora kan worden getracht met gelijkgezinde donorlanden samen te werken in consortia en coalities. Een dergelijke bundeling van krachten met gelijkgezinden biedt naar het oordeel van de AIV geen alternatief voor de bestaande multilaterale fora, doch dient als opstap te dienen voor coalitievorming binnen de Verenigde Naties en de Europese Unie.*

Het beleid van de Europese Unie ten aanzien van Afrika is traditioneel gericht op ontwikkelingssamenwerking. Het recente verdrag van Cotonou (23 juni 2000), de opvolger van Lomé, behelst een bedrag van 14,3 miljard Euro voor de eerste vijf jaar. Eén van de doelstellingen is de geleidelijke integratie van de ACS-landen in de wereldeconomie. Naast de politieke dialoog tussen de lidstaten en de ACS-landen op de gebieden van de rechten van de mens, democratisering en de rechtsstaat, kan nu ook worden gesproken over conflictpreventie, georganiseerde criminaliteit, drugs, wapenhandel en de terugkeer van illegale migranten. Nadrukkelijk is ook aan het maatschappelijk middenveld en aan het bedrijfsleven een rol toegekend. Ook is afstemming van het beleid ten aanzien van Afrika binnen de Europese Unie van belang. Zo heeft Nederland het initiatief genomen om in mei 2000 het onderwerp 'conflicten in Afrika' op de agenda te zetten van de Algemene Raad van de ministers van Buitenlandse Zaken. Verder is de bereidheid uitgesproken om samen te werken met andere donoren, de Wereldbank en geïnteresseerde Afrikaanse landen om wegen te vinden voor ontwapening, demobilisatie en herintegratie van de strijders. De EU is bereid steun te bieden aan de terugkeer van vluchtelingen en aan de meest getroffen regio's.

De WEU heeft activiteiten ontplooid met het oog op de versterking van de mogelijkheden voor vredehandhaving in Afrika. Veel van deze activiteiten, bijvoorbeeld op het gebied van advisering over ontminning, worden in 2001 beëindigd.

*Nederland zou volgens de AIV erop dienen toe te zien dat bij de beëindiging van de activiteiten van de WEU de tot nog toe ontwikkelde activiteiten ten aanzien van Afrika, na een positieve evaluatie, worden overgedragen aan de Europese Unie.*

Vanaf 2001 heeft de regering in de begroting een vredesfonds opgenomen, waaruit activiteiten worden gefinancierd die zich richten op versterking van de vredebewarende capaciteit van ontwikkelingslanden. Het gaat vooral om incidentele bijdragen aan kortlopende activiteiten. Het vredesfonds bevat een bedrag van 15 miljoen gulden op jaarbasis.



*Om Afrikaanse landen beter in staat te stellen bij te dragen aan de veiligheid en stabiliteit in Afrika dient Nederland zijn steun voort te zetten aan Afrikaanse regionale initiatieven door het overdragen van kennis, ervaring en middelen. Dit kan ofwel via een uitbreiding van het vredesfonds, ofwel via de reguliere fondsen.*

Uit 1991 stamt het voorstel van de toenmalige Nigeriaanse staatshoofd Obasanjo voor een 'Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa' (CSSDCA). De AIV is van oordeel dat het niet zozeer gaat om overname van het model van de OVSE, maar om introductie in de politieke discussie in Afrika, van gedachten en ideeën die ten grondslag liggen aan de OVSE.

*Nederland opteert voor het voorzitterschap van de OVSE in het jaar 2003, en zou dan initiatieven moeten nemen om de gedachten en ideeën die ten grondslag liggen aan de OVSE ingang te doen vinden in de politieke discussie in Afrika. Met dit doel dient een dialoog tussen de OVSE en de OAE op gang te worden gebracht.*

Volgens een antwoord van de regering op vragen gesteld in de Tweede Kamer wordt momenteel nog geen 50% van de hulp aan Afrika besteed.

*Tenslotte is de AIV van mening dat Nederland de toezegging aan de secretaris-generaal van de VN om 50% van de hulp aan Afrika te besteden gestand moet doen.*

Ministerie van

**Buitenlandse Zaken**

De Voorzitter van de Adviesraad  
Internationale Vraagstukken (AIV)  
Prof. drs. R.F.M. Lubbers  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Directie Sub-Sahara Afrika (DAF)  
Bezuidenhoutseweg 67  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

*Datum* 31 januari 2000  
*Kenmerk* 74/00  
*Blad* 1/4  
*Bijlage(n)* geen  
*Betreft* Adviesaanvraag Afrika

*Behandeld* A.P. Hamburger  
*Telefoon* 070-348 5165  
*Fax* 070-348 6607  
*E-mail* daf@minbuza.nl

Op 17 augustus 1999 hebben de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Tweede Kamer een notitie aangeboden over de hoofdlijnen van het Nederlands Afrika-beleid. In deze Afrika Notitie zijn het bevorderen van goed bestuur, goed beleid en veiligheid en stabiliteit als hoofddoelstellingen ter bevordering van ontwikkeling geformuleerd. Dit accent wordt door de Tweede Kamer ondersteund, zoals bleek bij zowel de behandeling van de Afrika Notitie als bij de behandeling van de begroting. De onderhavige advies-aanvraag betreft de doelstelling "bevorderen van veiligheid en stabiliteit op het Afrikaanse continent".

In de Afrika Notitie is aangegeven dat conflictpreventie en -beheersing in eerste instantie de eigen verantwoordelijkheid van Afrikaanse landen en organisaties zijn. Op de Top van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid in juli 1999 in Algiers is dit principe door de Afrikaanse staatshoofden bevestigd. De sleutel voor vrede op het Afrikaanse continent ligt bij de Afrikanen zelf. Dit betekent echter niet dat Nederland een afwachtende houding in moet nemen ten opzichte van de complexe problemen op het Afrikaanse continent. Er zijn minstens vier argumenten voor het verlenen van externe steun door Nederland aan Afrikaanse inspanningen gericht op vrede en stabiliteit.

In de eerste plaats is het **in ons eigen belang dat er meer aandacht wordt geschonken aan conflicten in Afrika**. Een instabiel Afrikaans continent heeft ook consequenties voor de veiligheidssituatie in Europa. Hierbij kan gedacht worden aan de vluchtelingenproblematiek, de (potentiële) stroom van asielzoekers en de export van criminaliteit (drugs). Ook het verlies van (potentiële) handelspartners heeft gevolgen voor Europa. Tijdens de Koude Oorlog waren conflicten in Afrika onderdeel van de machtsstrijd tussen de 20<sup>de</sup> Eerste en de Tweede Wereld. Als

gevolg van het wegvallen van de bipolaire structuur is een nieuwe politieke situatie ontstaan en zijn conflicten moeilijker te beheersen. Het veiligheidsbeleid in de Europese en Amerikaanse hoofdsteden is in eerste instantie nog steeds gericht op het Oosten, in het bijzonder op de Balkan, maar dit mag er niet toe leiden dat we geen aandacht schenken aan de vele conflicten die Afrika teisteren.

Een tweede argument voor externe steun aan het bevorderen van vrede en stabiliteit in Afrika is dat veel Afrikaanse landen en organisaties een gebrek hebben aan financiële en/of institutionele capaciteit om tijdig in te grijpen bij dreigende crises. In verschillende onderzoeken is aangetoond, dat het ingrijpen in een vroege fase van een conflict (voordat geweld is uitgebroken) veel effectiever en goedkoper is dan ingrijpen wanneer een situatie reeds is geëscaleerd. Bovendien is het moeilijker en gevaarlijker om pas laat in een conflict op te treden. Regionale (economische) samenwerking in Afrika zou een bijdrage aan conflictpreventie of -vermindering kunnen betekenen.

Een derde argument voor Nederlandse steun is het feit dat circa 50% van de gelden voor onze bilaterale ontwikkelingssamenwerking wordt besteed in Afrika. **Ontwikkelingssamenwerking en politiek zijn niet te scheiden.** Veiligheid en stabiliteit bevorderen ontwikkeling en sociaal-economische ontwikkeling heeft een effect op veiligheid en stabiliteit. Dit rechtvaardigt een brede, geïntegreerde en coherente benadering, zoals bepleit in de Afrika Notitie, in navolging op het rapport van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties over de oorzaken van conflicten.

In de laatste plaats is het negeren van oorlogen en grote stromen vluchtelingen in Afrika ook vanuit **humanitair oogpunt** niet acceptabel. **Waarom ingrijpen in Kosovo en in Oost-Timor en niet in conflicten in Afrika?** Het verschil in aandacht van de media kan hiervoor geen verklaring zijn.

## **HET KADER VAN HET NEDERLANDS BELEID TER BEVORDERING VAN VEILIGHEID EN STABILITEIT IN AFRIKA**

Het kader voor de implementatie van de Nederlandse bijdrage aan een "veiligheidsbeleid" voor Afrika wordt bepaald door een aantal uitgangspunten.

In de eerste plaats, zoals in de Afrika Notitie is aangegeven, is een voorwaarde voor effectief beleid, dat zowel de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, vanuit de eigen respectievelijke verantwoordelijkheid en met inzet van eigen instrumenten, een **gecoördineerde en coherente inspanning** leveren aan de uitvoering van het beleid, zowel op het gebied van politieke relaties, als op dat van economische en ontwikkelingsbetrekkingen. Verschillende instrumenten, zoals diplomatiek overleg, vredesoperaties, waarnemingsmissies, grensafbakening, wapenembargo's, sancties en humanitaire hulp, dienen in een samenhangend beleid, afhankelijk van de specifieke situatie, te worden ingezet.

Een tweede uitgangspunt is, dat het beleid zowel **bilateraal als multilateraal** (Europese Unie, Verenigde Naties, de internationale financiële instellingen, de Wereldhandelsorganisatie, Afrikaanse regionale organisaties, aanhaken bij

activiteiten van andere donoren) vorm kan krijgen. De verschillende "kanalen" hebben ieder hun eigen specifieke voor- en nadelen en de uitdaging is om op ad hoc basis, afhankelijk van de situatie in een specifiek land, de juiste "mix" van instrumenten samen te stellen, waarvoor uiteenlopende kanalen zich aandienen. Door zijn positie van "onbevooroordeelde" partner in Afrika en als grote externe donor kan Nederland, zoals in de praktijk in meerdere gevallen gebleken, een belangrijke gesprekspartner voor Afrikaanse regeringen en organisaties zijn (bijvoorbeeld ook in het kader van een "Group of Friends").

Een derde uitgangspunt voor het beleid zijn de **resultaten van onderzoek** dat in de laatste jaren is verricht naar de oorzaken van conflicten en het inzicht in de ontstaanswijze van gewelddadige conflicten aanzienlijk heeft vergroot. Zo heeft het recente Clingendael-onderzoek naar de "Causes of Conflict in the Third World" onder meer geconcludeerd, dat elementen als de institutionele capaciteit van een staat, de mate van machtsdeling en verschuivingen in de toegang tot economische middelen belangrijke factoren zijn bij het al dan niet ontstaan van een conflict. Goed bestuur, veiligheid en stabiliteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ook het Development Centre van de OESO onderschrijft deze conclusie.

In de vierde plaats zijn de hedendaagse conflicten in Afrika van een andere orde dan de conflicten in Afrika ten tijde van de Koude Oorlog. Er is in toenemende mate sprake van intrastatelijke conflicten in plaats van interstatelijke oorlogen. De traditionele kijk op conflicten, die gekenmerkt kan worden door een exclusieve nadruk op de staat als actor, is niet van toepassing op de huidige situatie in Afrika. Er dient een bredere benadering te worden gehanteerd, waarbij veiligheid zou kunnen worden geformuleerd als "the absence of threat to acquired values".

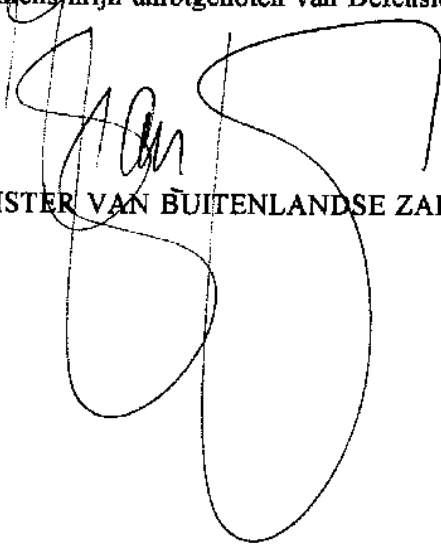
Tot slot wordt volgens Stephen Ellis, onderzoeker bij het Afrika Studie Centrum, de **politieke macht in Afrika in hoge mate bepaald door de contacten met de buitenwereld**. Ownership als uitgangspunt van ontwikkelingssamenwerking en de keuze van de partner(s) van Nederland in een Afrikaans land kan dus ook consequenties hebben voor de interne machtsverhoudingen en de veiligheidssituatie in het betreffende gebied.

## **VRAGEN**

Een advies van de AIV op basis van de hieronder kort geformuleerde vragen zou een belangrijke ondersteuning kunnen zijn bij de verdere vormgeving van dit beleid.

1. Hoe ziet de AIV de ontwikkeling van veiligheid en stabiliteit in Afrika?
2. Op welke wijze dienen veiligheid en stabiliteit in Afrika te worden bevorderd?
3. Welke bijdragen kunnen internationale partners, in het bijzonder Nederland, leveren aan het bevorderen van veiligheid en stabiliteit in Afrika?
4. Op welke onderdelen zou de coherentie van het Nederlands beleid kunnen worden verbeterd?



Mede namens mijn ambtgenoten van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and curves.




DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN





 openlijke oorlogshaard  
 smelend conflict

Belangrijkste drijvende kracht achter het conflict\*:

 strijd om macht of grondstoffen     
  etnische of religieuze tegenstellingen     
  grensconflict of strijd om autonomie

## Lijst van afkortingen

<b>ACP (ACS)</b>	Africa, the Caribbean and the Pacific (Afrika, Caribisch Gebied, Stille Zuidzee)
<b>ACRI</b>	African Crisis Response Initiative
<b>AIDS</b>	Acquired Immunodeficiency Syndrome
<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>ANC</b>	Afrikaans Nationaal Congres
<b>BNP</b>	Bruto Nationaal Product
<b>CAVV</b>	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
<b>CNV</b>	Christelijk Nationaal Vakverbond
<b>CSSDCA</b>	Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa
<b>CIVPOL</b>	United Nations Civilian Police
<b>CODESRIA</b>	Council for the Development of Social Science Research in Africa
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee
<b>DAF/MA</b>	Directe Afrika/Midden- en Oost-Afrika
<b>DD&amp;R</b>	Ontwapenings-, demobilisatie- en reïntegratieprogramma's
<b>DMV</b>	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
<b>DOV</b>	Duurzaam Ontwikkelingsverdrag
<b>ECA</b>	Economic Commission for Africa
<b>ECOMOG</b>	Economic Community of West African States Cease-Fire Monitoring
<b>ECOWAS</b>	Economic Community of West African States
<b>EPLF</b>	Eritrean People's Liberation Front
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>FNV</b>	Federatie Nederlandse Vakbeweging
<b>GATT</b>	General Agreement on Tariffs and Trade
<b>GBVB</b>	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
<b>GDP</b>	Gross Domestic Product
<b>GI/KPA</b>	Gemeentelijke Initiatieven/Kleine Plaatselijke Activiteiten
<b>HGIS</b>	Homogene Groep Internationale Samenwerking
<b>HIPCI</b>	Heavily Indebted Poor Countries Initiative
<b>HIV</b>	Human Immunodeficiency Virus
<b>HPI</b>	Hoofdafdeling Personele Zaken/Internationale Samenwerking, 'Deskundigenprogramma'
<b>ICTR</b>	International Criminal Tribunal for Rwanda
<b>ICTY</b>	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
<b>IGAD</b>	Intergovernmental Authority on Development
<b>ISS</b>	Institute of Social Studies
<b>IISS</b>	International Institute for Strategic Studies

<b>ILO</b>	International Labour Organization (Internationale Arbeidsorganisatie)
<b>IOM</b>	International Organization for Migration
<b>MFP</b>	Medefinanciering Programma's
<b>MINURSO</b>	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
<b>NGO</b>	Niet-Gouvernementele Organisatie
<b>NIZA</b>	Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika
<b>NPLF</b>	National Patriotic Front of Liberia
<b>OAE</b>	Organisatie voor Afrikaanse Eenheid
<b>OAU</b>	Organisation of African Unity (Organisatie voor Afrikaanse Eenheid)
<b>ODA</b>	Official Development Assistance
<b>OESO</b>	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
<b>OOF</b>	Other Official Flows
<b>OVSE</b>	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
<b>PCASED</b>	Programme for Coordination and Assistance for Security and Development
<b>PF</b>	Private Flows
<b>PSO</b>	Programma Personele Samenwerking Ontwikkeling
<b>RECAMP</b>	Renforcement des Capacités de Maintien de la Paix
<b>RUF</b>	Revolutionary United Front (Revolutionair Verenigd Front)
<b>SADC</b>	Southern African Development Community
<b>SIPRI</b>	Stockholm International Peace Research Institute
<b>SNV</b>	Stichting Nederlandse Vrijwilligers
<b>SNZI</b>	Stichting het Nieuwe Zuid-Afrika
<b>SWVP</b>	Sudanese Women's Voice for Peace
<b>UN</b>	United Nations (Verenigde Naties)
<b>UNIFEM</b>	United Nations Development Fund for Women
<b>UNITA</b>	Nationale Unie voor de Volledige Onafhankelijkheid van Angola
<b>UNMEE</b>	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
<b>UNMO</b>	United Nations Military Observer
<b>UNAMSIL</b>	United Nations Mission in Sierra Leone
<b>US</b>	United States (Verenigde Staten)
<b>VMP</b>	Vakbond Medefinanciering Programma's
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>VPO</b>	Voedsel Verbetering Programma's
<b>VS</b>	Verenigde Staten
<b>WEU</b>	West-Europese Unie
<b>WTO</b>	World Trade Organization (Wereldhandelsorganisatie)



**Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\***

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000* \*\*
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*

\* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

\*\**Gezamenlijk advies van Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*