

Fragiele staten: van probleem tot oplossing

De huidige financiële crisis, die aan geen land voorbijgaat, maakt duidelijk dat onze wereld door een veel grotere onderlinge afhankelijkheid wordt gekenmerkt dan de meeste mensen tot voor kort hadden beseft. Het feit dat de G20 en niet de G7 het antwoord formuleert op de wereldeconomische ineenstorting, is een gunstig teken van een minder exclusieve benadering van wereldproblemen. We moeten nu met gezwindde spoed de vele andere uitdagingen tegemoet treden. Die kunnen we alleen doeltreffend het hoofd bieden met een echt multilaterale benadering.

Een van deze uitdagingen betreft het kernprobleem van de *zwakke of fragiele staten*. We dragen een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om meer inspanningen te verrichten teneinde hun beschadigde structuur te herstellen en te versterken. Dit dient niet alleen het welzijn van hun eigen burgers, maar evenzeer vrede en stabiliteit in de rest van de wereld. Zonder vergrote en gecoördineerde internationale inspanningen kunnen wij geen voortgang boeken op de weg naar een eerlijker en vreedzamer wereld waartoe wij ons in het jaar 2000 verplicht hebben.

De mondiale solidariteit die leidde tot aanvaarding van de *Millennium Development Goals* weerspiegelde een waarlijk historische betrokkenheid bij de verwezenlijking van een betere, rechtvaardiger en meer op samenwerking rustende wereld. Halverwege de route naar het doelstellingsjaar 2015 biedt een tussentijdse blik op de tot dusver geboekte voortgang een gemengd beeld. Het streven het aantal mensen dat in absolute armoede verkeert te halveren, ligt bijvoorbeeld op koers, hoofdzakelijk dank zij buitengewone economische vooruitgang in Azië. De kindersterfte onder de 5 jaar is voor het eerst onder de tien miljoen per jaar gedoken. Op andere gebieden was de voortgang echter veel trager of is er zelfs sprake van een terugval. Deze teleurstellingen deden zich nog voor, voordat de mondiale financiële crisis een nieuwe aanslag deed op de bestaansmiddelen van ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Het zou het gewekte vertrouwen beschamen indien de rijke landen deze crisis als excuus zouden hanteren om zich niet te houden aan hun beloften aan de armen van de wereld. Het zou ook een korte-termijnbeslissing zijn,

die wel een terugslag op de lange termijn voor iedereen zou betekenen. Een wereld van blijvende grote ongelijkheid in welvaart en kansen is immers geen wereld waarin enig land, hoe welvarend of machtig ook, voorspoed en vrede op lange termijn kan genieten.

Het verschaffen van ontwikkelingshulp en het inlossen van beloften op het terrein van de internationale handel zullen op zich zelf echter niet genoeg zijn om onze ambities te bereiken. In veel landen kunnen de millennium-ontwikkelingsdoelstellingen worden gehaald, indien de beloofde hulp metterdaad wordt verstrekt en verstandig wordt gehanteerd. Er zijn echter landen waar deze benadering niet werkt, dezelfde landen waar tot nu toe geen of weinig voortgang is geboekt met het bereiken van de *Millennium Development Goals*. Een prominente plaats op dit lijstje nemen de zogeheten fragiele of zwakke staten in. Door de kwetsbaarheid van die staten is het des te lastiger voor hen welke schok dan ook het hoofd te bieden, van binnenlandse of buitenlandse aard.

Er is geen eensluidende *definitie* van een fragiele staat en er bestaat ook geen consensus over het *aantal* fragiele staten. Ze kunnen echter het beste omschreven worden als naties waar het de staat ontbreekt aan hetzij de wil hetzij het vermogen om zijn burgers de meest basale diensten te verlenen. Volgens de Wereldbank gaat het hier om 40 landen, met in totaal 900 miljoen inwoners. De statistieken beklemtonen de ernst van het lijden van deze mensen en de omvang van de uitdaging waarmee hun lijden de wereld confronteert. Terwijl fragiele staten 14% van de wereldbevolking herbergen, tellen ze 30% van de aardbewoners die minder dan één dollar per dag te besteden hebben. Eén op de drie burgers van deze landen is ondervoed, twee keer zoveel als in andere arme landen. De sterfte aan malaria is er dertien keer zo groot. Deze sombere getallen – ontleend aan een lange lijst – tonen het belang van het aanpakken van de problemen van fragiele staten om de ellende van hun burgers te verlichten.

Somalië, Afghanistan en Zimbabwe

Het aanpakken van dit probleem is niet alleen een kwestie van moraal. Het is ook in ons aller eigenbe-

lang. Zonder onze inspanningen te intensiveren om degenen te helpen die in fragiele staten leven, zal onze hoop op een stabielere en vreedzamer wereld de bodem worden ingeslagen. Het is immers overduidelijk dat de fragiliteit van één staat zijn grenzen met andere staten overschrijdt, regionale verhoudingen beïnvloedt en in de rest van de wereld evenzeer negatieve gevolgen heeft. We zien dit verschijnsel van de negatieve invloed van landen met een zwak staatsgezag, zoals Somalië en Afghanistan, in de regio eromheen en nog verder. De wetteloosheid en de ineensstorting van nationale structuren in Somalië – dat thans zelfs nauwelijks nog een staat genoemd kan worden – hebben lang niet alleen voor zijn eigen wanhopige burgers negatieve gevolgen. De piraterij voor de kust van Somalië strekt zich tegenwoordig verder uit over de Indische Oceaan. Zij richt steeds meer schade aan ten koste van de wereldhandel.

Afghanistan is al sinds vele jaren een mislukte staat. Het ontwikkelde zich als uitvalsbasis voor extremisten die terreur elders ter wereld teweeg brachten, en als productiegebied van drugs waarvan miljoenen buiten Afghanistan het slachtoffer worden. De instabiliteit van dit land speelde een hoofdrol bij de verergering van de problemen in het aangrenzende Pakistan en elders in de regio. We dienen de steun aan de wederopbouw te intensiveren en de levensstandaard te verbeteren, om te voorkomen dat deze zwakke staat opnieuw een totale mislukking vormt.

Somalië en Afghanistan kennen een lange geschiedenis van bittere armoede en van gewelddadige conflicten. Zimbabwe was daarentegen ooit een van de welvarendste landen in Afrika. Vanwege het volstrekt verachtelijke falen van de leiding van het land is het nu snel op weg naar de status van compleet mislukte staat. De ineensstorting van Zimbabwes agrarische sector betekent dat een land dat vroeger voedsel exporteerde naar zijn burens, niet langer in staat is zijn eigen mensen te voeden. Vijf miljoen ondervoede Zimbabwese mensen hebben dringend behoefte aan voedselhulp. Een cholera-epidemie breidt zich snel uit. En de gevolgen strekken zich uit over de gehele regio. Er verblijven nu meer dan drie miljoen Zimbabwese mensen alleen al in Zuid-Afrika. Op hun aanwezigheid richt zich de nodige onrust. De ineensstorting van een ooit dynamische economie zet een rem op investeringen in heel Zuidelijk Afrika.

Achterliggende factoren

Somalië, Afghanistan en Zimbabwe vormen heel verschillende voorbeelden die alle drie bewijzen dat we in deze onderling verbonden wereld onszelf alleen maar schade berokkenen, als we voorbijgaan aan het probleem van fragiele staten. Het werken met en in zwakke staten is uiteraard lastig en soms gevaarlijk. Maar dit mag geen excuus vormen om niets te doen. Als we van het probleem weglopen, zullen de menselijke en financiële kosten om te proberen de schade te herstellen immers veel hoger zijn. En omdat de gevolgen van ons falen zich veel verder dan de grenzen van deze landen uitstrekken, zullen ze ook ons aangaan.

Elke fragiele staat is natuurlijk een geval op zich zelf. Er is echter een aantal factoren die verantwoordelijk zijn voor het probleem van de fragiele staat. Hun analyse laat ons zien waarop en hoe wij onze steun moeten richten. Deze factoren omvatten onder meer armoede, etnische verdeeldheid, zwakke staatsinstellingen, werkloosheid, gering productievermogen en het gebrek aan respect voor mensenrechten.

Wanneer de Staat zijn burgers geen veiligheid kan verschaffen, zal het aantal gewapende groeperingen snel toenemen, die vervolgens de samenleving zullen verscheuren. Buitenlandse bemoeienis, vast gewortelde corruptie (vooral verbonden aan exploitatie van grondstoffen), wapen- en mensenhandel vormen evenzeer factoren voor verzwakking van de maatschappelijke structuren. Milieufactoren, zoals klimaatverandering, maken woestijn van vroeger vruchtbaar land en veroorzaken overstromingen van laaggelegen eilanden en kustgebieden. De daaruit voortvloeiende druk op natuurlijke bestaansbronnen zal een steeds grotere rol spelen in het ontstaan van fragiele staten.

Botswana

Niet alleen arme staten zijn echter zwak. Voorbeeld is Botswana. Dit land verwierf in 1966 de onafhankelijkheid van Groot-Britannië. Onder het bewind van de apartheid vormde zijn buurland Zuid-Afrika een destabiliserende factor in de gehele regio. Botswana boogt op een rijkdom aan natuurlijke bestaansmiddelen. Dank zij doeltreffende en stabiele nationale instituties mag het de meest geslaagde Afrikaanse democratie worden genoemd, terwijl het jaren van economische groei heeft neergezet die nergens anders zijn vertoond.

Het voorbeeld van Botswana verklaart dat er een groeiende overeenstemming over bestaat dat in de allereerste plaats de zwakheid van staatsinstellingen de broosheid van een land bepaalt. Ook andere factoren dragen bij aan die fragiliteit. In alle gevallen spelen zwakke instellingen echter een hoofdrol bij het uitlokken en verergeren van deze oorzaken. Doeltreffende, degelijke en stabiele instituties en de aanwezigheid van een rechtsstaat helpen de bestaande spanningen met succes en vreedzaam in goede banen te leiden. Zonder deze instellingen kunnen bronnen van onvrede maar al te gemakkelijk in conflicten uitbarsten en zijn ze moeilijk binnen de perken te houden. Er is daarom een groeiend besef dat de opbouw van het bestuurlijke vermogen van een land van vitaal belang is in de hulp aan fragiele staten en om te voorkomen dat stabiele staten in deze categorie belanden.

Institutionele capaciteit

En toch houdt de wijze waarop de internationale gemeenschap in de praktijk handelt, niet altijd rekening met deze kennis. Terecht wordt het belang van democratische verkiezingen erkend bij het op weg helpen van landen naar stabiliteit en goed bestuur. We dienen echter ook te erkennen dat ze geen wondermiddel zijn en al helemaal geen vervanging van opbouw van staatsinstellingen op de lange termijn. Toch ziet de internationale gemeenschap democratische verkiezingen maar al te vaak als symbool van geslaagde betrokkenheid in een land en als hefboom om steun terug te trekken of te reduceren. Dit getuigt van grote kortzichtigheid. Zwakke democratieën kunnen, met hun geringe institutionele capaciteit, nu eenmaal slechts met grote moeite voorkomen dat conflicten uit de hand lopen en escaleren tot een nieuwe burgeroorlog. Dit geldt in het bijzonder voor samenlevingen kort na beëindiging van conflicten, wanneer wederzijdse haat en vrees nog open wonden vormen. Het stemt tot nadenken dat zeker 40% van de opgeloste conflicten binnen tien jaar opnieuw uitbreekt.

We dienen ons dus op de lange termijn te richten. We moeten veel meer werk maken van de effectiviteit van instituties. Dit omvat ook de opbouw en ondersteuning van productiekrachten en het voorzien in dienstverlening op de terreinen onderwijs en gezondheid. Dit betekent dat we ons eventueel moeten voorbereiden op blijvende internationale betrokkenheid en aanwezigheid. Ook de ontwikkelingshulp dient meer op de lange termijn te zijn gericht, met

een betere spreiding. In het geval van staten die een conflict achter de rug hebben, is humanitaire hulp van vitaal belang in het begin, maar economische hulp is het meest effectief vier jaar na het eind van het desbetreffend conflict. Toch is dit juist de fase waarin vele donoren vaak overwegen zich terug te trekken.

We moeten ook de manier verbeteren waarop hulp wordt verdeeld. Het laatste decennium is de besluitvorming over hulp van bilaterale en multilaterale donoren vaak beïnvloed door het streven landen die goede prestaties hebben geleverd, te belonen. Dit valt te begrijpen. Maar fragiele staten leveren nu eenmaal per definitie géén goede prestaties en dit betekent dat ze niet in aanmerking kwamen voor de broodnodige steun. De *Country Policy and Institutional Assessments* van de Wereldbank laten zien dat fragiele staten 40% van de lage-inkomenslanden vormen, maar slechts 14% van de hulp ontvangen. Dit dient rechtgezet te worden. We moeten zowel lokaal gericht als op de lange termijn georiënteerd denken. Door samenlevingsopbouw te ontwikkelen en daarbij plaatselijke gemeenschappen en hun leiders vorm te laten geven aan oplossingen, hebben we een veel betere kans op duurzame vooruitgang. Toen Kenia begin 2008 met een crisis werd geconfronteerd, waren het zijn eigen leiders die – met externe aanmoediging – tot een akkoord kwamen dat goed blijft functioneren.

Een sterke samenleving van staatsburgers is ook van belang om ervoor te zorgen dat vredesakkoorden nagekomen worden en om druk ten gunste van naleving van mensenrechten uit te oefenen, ten behoeve van de rechtsstaat en om politieke leiders rekenschap te laten afleggen. Dit werkt nog doeltreffender wanneer men vrouwen aanmoedigt hun rol in de samenleving volledig op zich te nemen. Kortom, we moeten doortastend zijn, op lange termijn denken. En we dienen samen te werken. In dit verband passen vier aanbevelingen.

Vier aanbevelingen

In de eerste plaats dienen we de omvang van het vraagstuk te erkennen en ons er rekenschap van te geven dat één op de zes medemensen in een staat woont waar men de meest fundamentele behoeften of veiligheidswaarborgen ontbeert. Zonder onze actieve en collectieve betrokkenheid en steun zullen de problemen in deze staten verergeren en zullen ze in toenemende mate onze eigen veiligheid en welvaart aantasten.

In de *tweede* plaats zullen we moeten handelen volgens het cliché dat voorkomen altijd beter – en veel goedkoper – is dan genezen. We moeten afstand nemen van de overheersende cultuur van reageren ten gunste van een echte cultuur van preventie. We hebben een systeem nodig dat ons vroegtijdig waarschuwt, zodat we tijdig kunnen reageren om problemen te voorkomen die tot een crisis escaleren en om te voorkomen dat fragiele staten mislukte staten worden. Dit houdt ook in dat landen worden bijgestaan zich aan te passen aan nieuwe uitdagingen zoals klimaatverandering, een probleem dat grotendeels is veroorzaakt door de rijkste landen ter wereld, maar waarvan de gevolgen de armste landen het hardste treffen.

In de *derde* plaats hebben we behoefte aan een gecoördineerde, collectieve en lange-termijnbenadering die alle nationale, regionale en multilaterale niveaus te boven gaat. We moeten een zwaar accent leggen op de capaciteitsopbouw van doeltreffende nationale instellingen en een samenleving van staatsburgers. Alleen zo is lange-termijnvoortgang mogelijk. En we moeten mensen ter plekke inschakelen om hun hulp-prioriteiten vast te stellen en de gangbare criteria die een voorwaarde vormen voor verstrekking van die hulp, opnieuw ter discussie stellen. Fragiele staten hebben *nu* hulp nodig en niet wanneer ze eenmaal in de afgrond zijn beland.

In de *vierde* en laatste plaats dienen we ervoor te zorgen dat wanhoop over de complexiteit en over de ernst van de problemen waarmee we te maken hebben, ons er niet van weerhoudt samen te werken om ze te overwinnen.

Mozambique als lichtend voorbeeld

Twintig jaar geleden voldeed Mozambique aan de definitie van een mislukte staat. Het land was ten prooi gevallen aan een langdurige en vreselijke burgeroorlog, de samenleving was tot op het bot verdeeld, de infrastructuur lag in puin, de bevolking verkeerde in troosteloze armoede. Door goed leiderschap en de doelgerichte steun van de gehele internationale gemeenschap is het land nu ver gevorderd op de weg naar herstel. De democratie heeft wortel geschoten, vroegere militaire rivalen zijn elkaars tegenstander in vrije verkiezingen, terwijl het land, ook al is het nog steeds arm, een sterke economische groei geniet.

Mozambique toont, kortom, aan wat kan worden bereikt dank zij vastbeslotenheid, visie en gemeen-

schappelijke inspanning. We dienen dezelfde moed en betrokkenheid te tonen om ervoor te helpen zorgen dat alle fragiele staten hun problemen de baas worden. Als we dát doen, zal de beloning niet slechts een beter leven voor 900 miljoen medemensen zijn, maar veiligheid en welvaart voor allen.

is oud-secretaris-generaal van de Verenigde Naties. Hij is thans voorzitter van het *Global Humanitarian Forum* in Genève. Dit artikel is gebaseerd op zijn toespraak in de Ridderzaal in Den Haag op 9 december 2008 ter gelegenheid van de slotmanifestatie van de viering van het zilveren jubileum van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. (Vertaling uit het Engels door Gerard J. Telkamp.)