

ARBEITEN IM FRAGILEN KONTEXT

EDITORIAL

Obwohl die Übergriffe von Boko Haram Schlagzeilen machen, ist der gewalttätige Extremismus nur eine Facette der zunehmenden Fragilisierung der westafrikanischen Staaten. Die tiefer liegenden Ursachen von Fragilität sind Armut, mangelnder Zugang zur Grundversorgung und das Gefühl der Ungerechtigkeit in der Bevölkerung und insbesondere bei den jungen Menschen.

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz, die auf ihre langjährige Erfahrung zählen kann, unterstützt die Lokalbevölkerung mit Projekten im Bereich der Bildung, der ländlichen Entwicklung und der Gouvernanz. Die Herausforderung besteht darin, mit unserer Arbeit Einfluss auf die geschwächten Systeme zu nehmen.

Trotz des komplexen regionalen und internationalen Umfelds erzielen wir ermutigende Ergebnisse. Wir müssen aber unsere Kreativität und Flexibilität weiterhin unter Beweis stellen und gleichzeitig unser Engagement vermehrt mit demjenigen anderer Geldgeber koordinieren. Die optimale Integration der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, der Friedensförderung und der Nothilfe braucht Zeit, aber wir haben bei unserer Arbeit im Feld bereits positive Ergebnisse erzielt. Dies bestärkt uns darin, den eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen.

Diese Ausgabe des Africa Brief gibt einen Überblick über das komplexe Thema und die Herausforderungen, mit denen die Abteilung Westafrika konfrontiert ist.

Chantal Nicod,
Abteilungsleiterin



Diskussion von traditionellen Autoritäten, Vertreter/innen der DEZA und deren Partnerorganisation zu Wasser- und Viehzuchtprojekten im Nordosten des Tschad. Foto DEZA

DIE HERAUSFORDERUNG IN FRAGILEN LÄNDERN

Die Schweiz engagiert sich für eine dauerhafte Unterstützung der fragilen Staaten. Aufgrund der Armut, der Instabilität und der Schwäche der Institutionen in diesen Ländern ist die Zusammenarbeit zwar schwierig, aber dafür umso wichtiger, wie die Beispiele von Mali, des Niger und des Tschad zeigen.

Die Fragilität hat zahlreiche Gesichter, und jedes ist Ursache und Folge zugleich. Armut, Unsicherheit, Rechtsverweigerung und Gewalt gehören dazu und oftmals überlagern sie sich, aber die Schwäche der Institutionen bleibt das wichtigste Merkmal. «Die Beziehungen mit den politischen Behörden gestalten sich in diesem Kontext schwieriger», erklärt Willi Graf, Leiter des

DEZA-Büros im Tschad. Zudem erfordert die Arbeit eine engere Begleitung, da das Lokalpersonal aufgrund des schwachen Bildungssystems weniger qualifiziert ist. Gemäss Ibrahim Ba, Programmbeauftragter, kommen im Niger zur wirtschaftlichen Schwäche des Zentralstaats jene des Privatsektors und die mangelnden Kapazitäten der lokalen Behörden hinzu. Für die Umsetzung der Programme ist daher ein Engagement erforderlich, «das über die finanziellen Mittel hinausgeht».

In mehreren Gegenden der Region Mopti in Zentralmali «funktionieren gewisse Institutionen nicht mehr», stellt Stéphanie Guha, stellvertretende Chefin des DEZA-Büros vor Ort, fest. «Von den 235 geschlossenen Schulen wurden rund hundert auf Druck der Extremisten geschlossen, und die übrigen wegen Material- oder Personalmangel. Die Schulleiterinnen und -leiter sowie das Lehrpersonal

stammen nicht aus dieser Region; sie flüchten, und der Staat ist nicht in der Lage, sie zu ersetzen.» Zu diesen ungünstigen Voraussetzungen kommt eine besonders gefährliche Bedrohung hinzu: der religiöse oder identitätsbasierte gewalttätige Extremismus. «Sobald sich hier ein Sicherheitsproblem bemerkbar macht, rückt alles andere in den Hintergrund», erklärt Willi Graf. Für Stéphanie Guha ist die Sicherheit eine ständige Sorge. «Man muss immer damit rechnen, dass etwas geschehen kann. Unser Team muss daher stets bereit sein, um auf eine allfällige Notsituation reagieren zu können.»

PRAGMATISCHES VORGEHEN

Um die Kontinuität ihrer Operationen zu gewährleisten, musste die Schweiz ihr Vorgehen anpassen. Sie wendet je nach Region und Ereignissen unterschiedliche Strategien an: Sie hat ihre Aktivität auf mehrere Regionen verteilt, stützt sich gleichzeitig auf nichtstaatliche Strukturen, ist flexibel und nimmt eine «ständige Analyse der Entwicklung des Kontexts» vor. «Aber im Gegensatz zu anderen Ländern stoppen wir unsere Programme nicht. Wir ändern sie, oder wir unterbrechen sie, wenn es nötig ist, und nehmen sie möglichst rasch wieder auf», betont Willi Graf, und Stéphanie Guha und Ibrahim Ba pflichten ihm bei. Die Kooperationsbüros setzen auf ein «konfliktsensitives Programmmanagement» (KSPM). «Wir verfolgen einen pragmatischen Ansatz und gehen ein kalkuliertes Risiko ein», erklärt Willi Graf weiter. Da, wo andere Organisationen sich zurückziehen, fragen wir uns nicht, was wir lassen müs-

Koranschule in Timbuktu. Die DEZA hat dazu beigetragen, dass diese Schulen in den Lehrplan von Mali aufgenommen wurden.

Foto Ami Vitale/panos



sen, sondern was wir noch tun können.» Diese Stabilität schafft eine Vertrauensbasis zur Schweiz als Land, so Ibrahim Ba, der seit 17 Jahren im DEZA-Büro im Niger tätig ist. «Die Behörden wechseln, aber sie wissen, was realisiert wurde, sie wissen, dass die Schweiz tut, was sie sagt.»

GOVERNANZ UND FRIEDEN

In Ländern, die wiederholt von klimatischen, politischen oder sozialen Krisen heimgesucht werden, ist eine verstärkte Koordination zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe unerlässlich. Als Beispiel erwähnt Stéphanie Guha ein Programm zur «Unterstützung des sozioökonomischen Wiederaufbaus des Nordens» (2013–2016), das ermöglicht hat, in dieser Region Malis wieder einen öffentlichen Dienst aufzubauen und die Wirtschaft anzukurbeln. Dieser Ansatz wird zudem durch den Auftrag der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA und ihr Fachwissen im Bereich Friedensförderung unterstützt. Die Schweiz verfügt somit über einen «Werkzeugkasten», der sich aus der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der menschlichen Sicherheit zusammensetzt. Ab 2017 soll diese Komplementarität verstärkt werden. «Es liegt viel Arbeit vor uns», stellt Willi Graf fest, «wir müssen die Beziehungen weiter stärken». Die drei Bereiche verfügen über eine gemeinsame Strategie und den neuen Interventionsbereich «Gouvernance und Frieden».

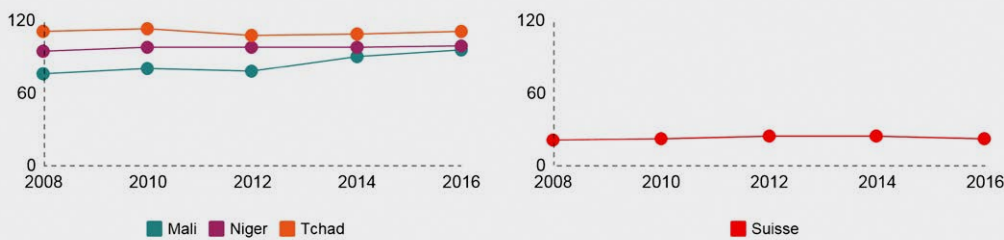
DER SOZIALE DIALOG GEGEN EXTREMISMUS

Die Prävention von gewalttätigem Extremismus ist heute fester Bestandteil der Programme in diesen drei Ländern, wobei in erster Linie die tiefer liegenden Ursachen dieser Gewalt bekämpft werden sollen. Schwerpunktbereiche sowie Grund- und Berufsbildung werden von den Verantwortlichen als Mittel angesehen, um Jugendliche vor einer Rekrutierung durch extremistische Gruppen zu schützen, indem ihnen wirtschaftliche Perspektiven geboten werden. Dies reicht jedoch nicht aus, wie die Situation in Europa zeigt. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

weist in seinem im März 2016 veröffentlichten Aktionsplan zur Prävention von gewalttätigem Extremismus darauf hin, dass sich diese Prävention an der Schnittstelle von Frieden, Sicherheit, nachhaltiger Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten befindet.

Hier spielt der soziale Dialog eine wichtige Rolle. Während sich jedoch die Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe oft messen lassen (vgl. Infografik S. 4), ist dies bei jenen der Prävention von gewalttätigem Extremismus viel seltener der Fall, denn Dinge, die verhindert wurden, lassen sich nicht quantifizieren.

«Wir versuchen, in unseren Programmen den interkommunalen Dialog zu fördern, um lokale Konflikte zu vermeiden oder zu lösen», erklärt Stéphanie Guha. «Wir haben geholfen, die Koranschulen in das nationale Bildungssystem einzubinden. Dies erlaubt eine gewisse Kontrolle über deren Unterrichtsinhalte.» Im Tschad «unterstützen wir Initiativen zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, namentlich in Jugendzentren in N'Djamena, sowie die Einrichtung von Gruppen zur Früherkennung von Radikalisierung», berichtet Willi Graf. Wir könnten noch mehr unternehmen, z. B. die Radikalisierung in den Schulen thematisieren, aber das ist sehr heikel. Durch Debatten oder andere Veranstaltungen unterstützen wir zudem eine staatsbürgerliche Bildung.» Wenn sich die Sicherheitslage verschärft, bleibt die Entwicklungszusammenarbeit aktiv. Sie passt ihre Arbeitsweise der Realität des Kontexts an und unterstützt die Bevölkerung weiterhin. So wurden Aktivitäten lanciert, um Kinder zu unterstützen, die aufgrund der Angriffe von Boko Haram im Niger oder wegen Konflikten im Norden Malis nicht mehr zur Schule gehen können.



FRAGILITÄTSINDEX FÜR STAATEN

Der Fund for Peace veröffentlicht jedes Jahr für alle Staaten der Welt einen Fragilitätsindex. Dank diesem Index kann die Entwicklung der Fragilität in einem Land anhand von zwölf Indikatorengruppen – wie z. B. Migration, Demografie, Korruption, Pro-Kopf-Einkommen, Alphabetisierung, Zugang zur Grundversorgung und interne Konflikte – verfolgt werden. Je höher die Punktzahl, desto grösser die Fragilität eines Landes. Im Ranking 2016 steht der Tschad an siebter Stelle der fragilsten Länder (gleich nach dem Jemen und Syrien), während Niger auf dem neunzehnten und Mali auf dem neunundzwanzigsten Rang liegen (bei insgesamt 178 Ländern). Im Vergleich dazu liegt die Schweiz auf dem fünften Rang der am wenigsten fragilen Länder der Welt.

DREI FRAGEN AN OUMOU SALL SECK

Oumou Sall Seck ist Bürgermeisterin der Gemeinde Goundam in der Region Timbuktu, im Norden Malis. Die Politikerin setzt sich mit ihrem Verein «Trait d'union» auch für den sozialen Zusammenhalt ein.

Ist es ein Vorteil, eine Frau zu sein und Wurzeln bei den Tuareg und den Peul zu haben, wenn man sich in Mali politisch engagiert, insbesondere für den sozialen Zusammenhalt?

Genau. Die Gemeinschaften identifizieren sich mit Ihnen, und Sie identifizieren sich mit den Gemeinschaften. In Mali ist Politik eher eine Frage von Personen als von politischen Gruppen. Die kulturelle Vielfalt und die ethnische Vermischung bilden wichtige Hebel für eine Politikerin. Es handelt sich dabei um ein reichhaltiges, unschätzbare Erbe, aus dem wir schöpfen können, um unsere Probleme zu lösen.

Dank seiner ethnischen Vielfalt mit den vielen verschiedenen Gemeinschaften konnte Mali den Ausbruch eines Bürgerkriegs mit seinen schwerwiegenden Konsequenzen verhindern.

Ich bin also das Ergebnis einer wunderschönen ethnischen Vermischung, die ich mit Stolz zur Schau trage und nutze, um Streitigkeiten zwischen verschiedenen Gemeinschaften beizulegen. So konnte ich dank meiner gemischten Herkunft aus Tuareg, Peul und Songhai zehn Personen befreien, die von bewaffneten Gruppen im Ort Ber (Region Timbuktu) gefangen gehalten wurden, neben der stillen Diplomatie zur Förderung der interethnischen Annäherung.

Besteht Ihrer Erfahrung nach eine Verbindung zwischen der Schwäche des Staates und dem Engagement von Jungen in gewalttätigen Gruppen, und wie soll ein solches Engagement verhindert werden?

Zuerst einmal möchte ich darauf hinweisen, dass das Land durch die wiederkehrenden Aufstände, die Armut, die Unsicherheit geschwächt wurde. Von diesen Faktoren ist die Mehrheit der Bevölkerung, insbesondere die Jungen, betroffen. Viele der heutigen Probleme unseres Landes sind eine klare Folge der Versäumnisse unserer Führungspersonlichkeiten bei der Lösung von grundlegenden Fragen wie Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Diskriminierung usw. Die Bevölkerung, einschliesslich der Jungen, war lange ihrer grundlegendsten Rechte beraubt.

Dazu kommt die Vernachlässigung der wirklichen Anliegen der Jungen in Bezug auf Schul- und Berufsbildung, Erwerbstätigkeit usw.

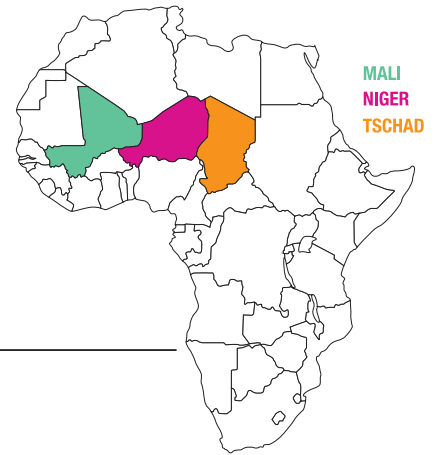
Diese prekäre Situation hat die Jungen dazu getrieben, in der Hoffnung auf ein besseres Leben ihr Glück in anderen Gefilden zu suchen. Leider sind andere Gefilde nicht immer mild, und das schuf einen Nährboden für Terrororganisationen, Drogenschmuggler und bewaffnete Gruppen, die diese Menschen zu rekrutieren suchten.

Wie können Entwicklungsprogramme die Staaten dabei unterstützen, sich aus der Fragilität zu befreien?

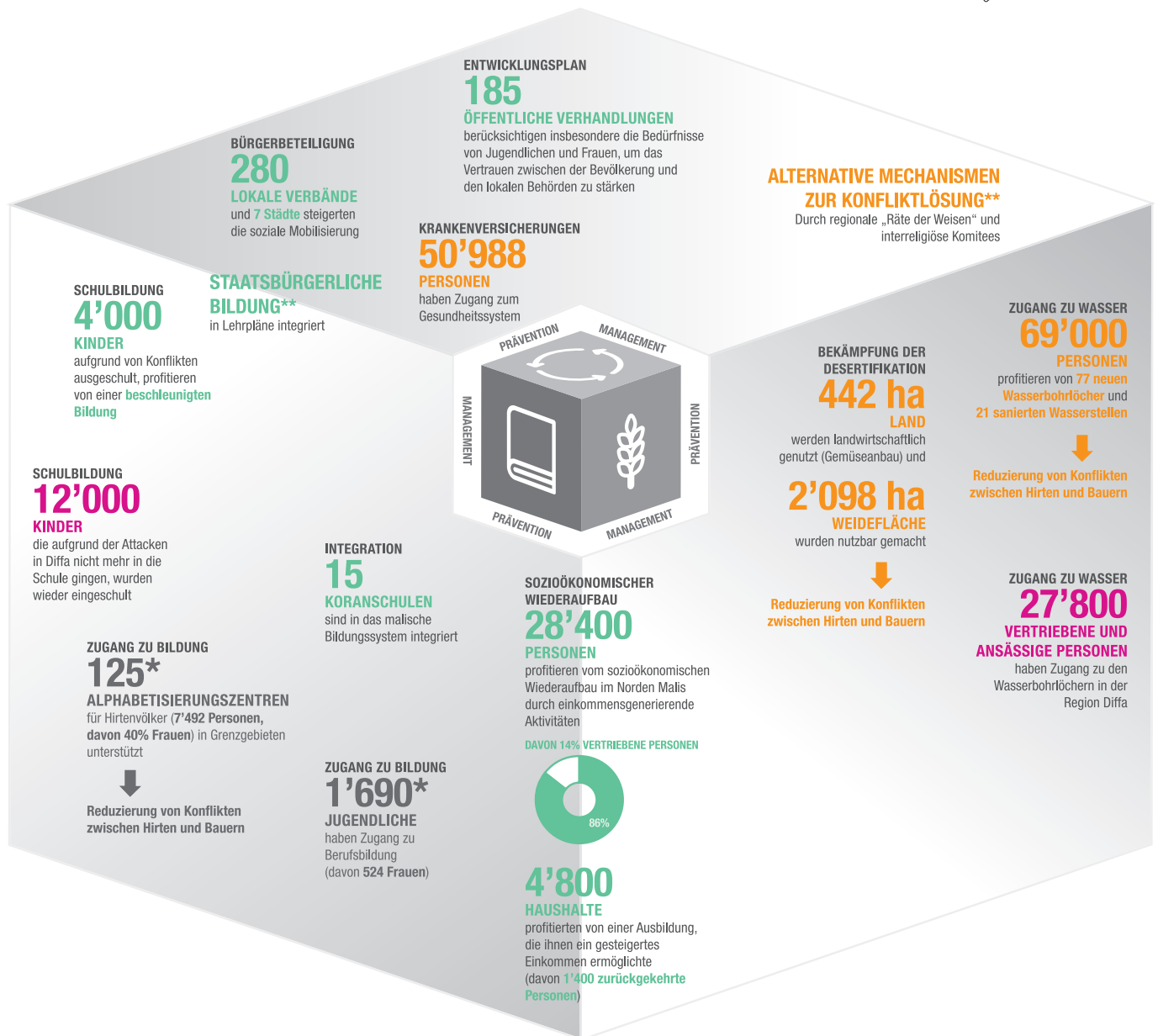
Eine gut konzipierte dezentrale Zusammenarbeit, die an die lokalen Bedingungen angepasst ist, ist der beste Ansatz, um die lokale Wirtschaft anzukurbeln. So können grundlegende Ungleichheiten korrigiert, die lokale Beschäftigung gefördert und die Wahlmöglichkeiten und Chancen der Jungen im eigenen Land erhöht werden. Das malische Abkommen über Frieden und Versöhnung sieht eine verstärkte Dezentralisierung vor, aber es besteht ein grosser Rückstand bei dessen Umsetzung.



EINBEZIEHUNG VON FRAGILITÄT UND KONFLIKTE IN DER ABTEILUNG WESTAFRIKA



14 BEISPIELE AUS DEN LÄNDERN MALI, NIGER UND TSCHAD (SEIT 2015)



*Region Westafrika (Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso, Benin, Tschad und Togo)
**geplante Aktivitäten

IMPRESSUM

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Abteilung Westafrika
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
info@deza.admin.ch / www.deza.admin.ch

Redaktion: Michel Buhner
Photos: DEZA, Ami Vitale, Panos
Infographik: KANULART Design Studio, Vevey