

INTERNATIONALE

Spectator

AFRIKA IN DE HERKANSING

De agenda van de Afrikaanse Renaissance

Westerse beeldvorming over Afrika

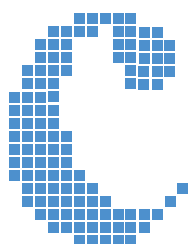
Economische prestaties

Politieke wederopbouw in Somalië

Turbulentie in de Hoorn van Afrika

Zimbabwe van kwaad tot erger?

De repeterende breuk tussen Israël en de Palestijnen



Jaargang 55, nr 4, april 2001

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Van Gorcum & Comp. b.v. (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Liefdadigheidstr. 13, B-1210 Brussel).

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk,
E.B. Zoomers.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum bv
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
NIEUWE ABONNEMENTEN
Opgave bij uitgeverij Van Gorcum
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

f 105,60/ € 48,00 per jaar
studenten (max. 5 jaar) f 85,80/ € 39,00
studenten-startersabonnement (1 jaar)
f 49,50/ € 22,50
instelling f 121,00/ € 55,00
buitenland f 151,80/ € 69,00/ \$ 76
studenten f 127,60/ € 58,00/ \$ 64
instellingen f 171,60/ € 78,00/ \$ 86
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

ADVERTENTIE-TARIEVEN (EXCL. BTW)

1/1 pg f 1150,-; 1/2 pg f 675,-;
1/4 pg f 425,-

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud april 2001

<u>S. ROZEMOND</u> Israël en Palestijnen: de repeterende breuk	169
AFRIKA IN DE HERKANSING <u>INEKE VAN KESSEL</u> De agenda van de Afrikaanse Renaissance: modernisering, traditionalisering of afrikanisering?	171
<u>RUDDY DOOM</u> De Afrikaanse Renaissance: een tegendraads verhaal	176
<u>STEPHEN ELLIS</u> Gedachten over Afrika: kanttekeningen bij het begrip ontwikkeling	180
<u>JUDITH ARENDS & THIJS DE RUYTER VAN STEVENINCK</u> Afrika in economisch perspectief	185
<u>MARTIN DOORBOS</u> Somalië: botsende scenario's voor politieke reconstructie	192
<u>J. ABBINK</u> De Hoorn van Afrika: op weg naar vrede?	199
<u>GEORG E. FRERKS</u> Zimbabwe van kwaad tot erger?	206
RESPONS <u>LUC VAN DE GOOR EN JEROEN DE ZEEUW</u> 'Nieuwe' oorlogen: oude wijn in nieuwe zakken	209
BOEKBESPREKINGEN <u>WIL HOUT OVER</u> Veiligheid en stabiliteit in Afrika: nieuw AIV-advies	212
<u>P.R. BAEHR OVER</u> Een topdiplomaat aan het woord	214
<u>MAY BREDT OVER</u> Money makes the world go round?	215
<u>JAAP DE MOOR OVER</u> Adembenemend boek over burgeroorlog in Liberia; en Olie op de golven in Liberia	217 221
<u>TINY KRAAN OVER</u> Nabeschouwen over apartheid	222
<u>WILLEM VEENSTRA OVER</u> Afrika: geen verloren continent	224
BOEKAANKONDIGINGEN	225
AGENDA	226
SUMMARIES	227
WEGWIJS INTERNATIONAAL OP INTERNET: Afrika	



Israël en Palestijnen: de repeterende breuk

S. ROZEMOND

OP TELEVISIE KOMT HET WEZEN VAN DE INTERNATIONALE betrekkingen maar moeilijk in beeld. Staatslieden rijzen uit hun stoel om handen te schudden, opgetrommelde demonstranten verbranden een vlag, redenaars vleien of dreigen. Maar de virtuele werkelijkheid leidt vaak de aandacht af van wat zich voltrekt.

Zeker geldt dit voor het Nabije Oosten. Aartsvijanden vliegen elkaar om de hals. Arafat glundert of pruilt alsof zijn wereldbeeld met de dag verandert. Eindeloos herhalen zenders handdrukken tussen Israëlische en Palestijnse leiders en heet zo'n vertoning historisch. (Wie een Arabische zender ontvangt en daar het afgelopen halfjaar telkens een tergend langdurig handen schudden te zien kreeg tussen Barak en Sharon, werd minder verrast door de brede coalitie in Israël na de premierverkiezingen.)

Gesproken woord komt dikwijls net zo min ter zake. Nieuwsrubrieken vangen de complexiteit liefst in drie begrippen: duif, havik en vredesproces. Arafat, Rabin en Peres hebben al dikwijls in de media diametraal van imago gewisseld. Zo gold laatstgenoemde als relatieve havik in 1977 en opnieuw in 1996, toen hij een kustbombardement op Libanon liet uitvoeren in plaats van, volgens het schema van Oslo, de stad Hebron goeddeels te ontruimen. Tussentijds ging hij meestal door voor duif.

Tot de talrijke woorden in de politiek die alleen maar lijken uitgevonden om een probleem te verhullen, behoort het zogeheten 'vredesproces'. En de media nemen het gretig over. Ergens gaat een bom af, zijn stembiljetten geteld of sterft een leider, en iedere commentator kan de vraag verwachten: 'Wat betekent dit voor het vredesproces?' Dit terwijl in het Nabije Oosten al dan niet geheim overleg zelden afhangt van zulke gebeurlijkheden, maar eerder van verborgen agenda's ter plaatse of anders wel van Washington, dat van zijn kant primair let op schurkenstaten, oliebelangen en zijn binnenlandse electoraat.

Ook de schrijvende pers heeft sinds Oslo onvolgende belicht wat eigenlijk de hoofdrolspelers

beoogden met dat zogeheten vredesproces. En vooral wat niet.

Uiteraard staat het volkenrecht voor partijen niet op de voorgrond. Ze winkelen beide selectief in uitspraken van de Veiligheidsraad, alle willekeur in bezet of autonoom gebied nog even daargelaten. Een hang naar billijk evenwicht staat evenmin voorop. En dat is misschien maar goed ook. Zoals Amos Oz in een Nederlands dagblad onlangs heeft opgemerkt: '[w]ie vrede wil heeft compromissen nodig, wie gerechtigheid wil verafschuwt ze.' Maar willen dan partijen die vrede wél?

Neem Kosovo ter vergelijking. Stel dat Belgrado op het heetst van het conflict had gezegd: 'Die provincie wordt grotendeels een onafhankelijke staat, mits er Serven mogen blijven wonen in onderling door heirbanen verbonden enclaves beschermd door onze krijgsmacht,' was dit dan een ruimhartig vredesvoorstel genoemd? En stel dat Priština van zijn kant vrije vestiging in noordelijk Servië had verlangd voor golve van Albaneestaligen uit Kosovo, Macedonië en Montenegro, zulks met het argument dat de meesten van dat recht toch geen gebruik zouden maken, had iemand dit dan behulpzaam gevonden voor het vredesklimaat? Zo Barak en Arafat al hebben gedacht dat hun – uit psychologisch oogpunt soortgelijke – inbreng in de onderhandelingen eerder dit jaar aanvaardbaar kon zijn voor de eigen achterban, dan toch niet voor de wederpartij.

Arafat behandelt een Israël met eigen identiteit nog steeds als bagatel. Dit land op zijn beurt zal nimmer een enigermate normale Palestijnse staat als buur dulden. Want geen vredesregeling biedt waterdichte garanties tegen terrorisme, maar tegelijk is ondenkbaar dat een Israëlische regering uitlevering van iedere naar Palestijns grondgebied uitwijkende bommenlegger beleefd zal afwachten. En dan hebben we het nog niet over heiligdommen, waterverdeling, wapenplafonds en welvaartschansen.

Waarom partijen zelf, zonder uitzicht op vreedza-

me nabuurschap die haar naam verdient, niettemin over vredesproces bleven spreken, is wel duidelijk. Het woord 'vrede' bewijst zijn waarde in de propaganda en tegelijk geeft de term 'proces' aan dat het allemaal zo'n vaart niet zal lopen. Maar wat bewoog onze nieuwsredacties om in die voorstelling van zaken mee te gaan? Deze en gene hoopte wellicht dat een proces zonder eindpunt ooit alle voldongen feiten van geografie of van demografie aan het oog zou onttrekken. Anderen verdragen geen onverzoenlijk tegengestelde belangen en dus stelden zij opgelucht vast dat er tenminste nog werd gepraat. Het woord 'proces' ontsloeg hen vervolgens van de plicht zich het hoofd te breken over oplossingen, waarbij ze zich bovendien nog achter de vaagheid van partijen ter plekke konden verschuilen.

Er waren – hier én daar – uitzonderingen: publicisten die waarschuwden dat achter de gevelpolitiek geen echte vredeswil bestond. In Nederland was zo iemand Dirk-Jan van Baar (in *HP/De Tijd*), in Israël Amira Hass (in *Haaretz*). Maar terwijl Van Baar meende dat 'in het Heilige Land alleen een knalharde machtspolitiek soelaas biedt', zag Hass als kernprobleem dat het, ook bij zogeheten duiven, altijd heeft geschort aan eerlijkheid tegenover eigen publiek.

Inderdaad hebben decennia lang Israël en het Palestijns leiderschap onzekerheid laten voortleven over wat ze werkelijk nog najagen. Voordeel daarvan was dat er in theorie ruimte kon ontstaan voor een vergelijk, nu de posities niet bij voorbaat onwrikbaar vastlagen. In die gedachtengang schreef Eric Rouleau, Frans kenner bij uitstek van de regio, in *Foreign Affairs* al eens: '[t]his lack of precision is reassuring.' Maar in de praktijk heeft het niet aldus gewerkt, mede omdat de achterban aan weerskanten zodoende volop gelegenheid kreeg overdreven verwachtingen te koesteren.

Met onuitputtelijk geduld loven en bieden, in plaats van op een goed moment spontaan harten te winnen, is eigen aan veel diplomatie, en zeker in het Nabije Oosten. President Sadat van Egypte vormde in 1977 de grote uitzondering. Had Israël, het jaar daarop in Camp David of althans voordat het islamitisch fundamentalisme om zich heen greep, voor het bezette gebied een minder benepen aanbod aangedurfd, dan zou het zich mogelijk niet alleen twee *intifada's* en reeksen terreuraanslagen hebben bespaard, maar ook de feitelijke segregatie rondom de Tempelberg. Over een gunstige uitwerking verderop in de regio kan men uiteraard slechts speculeren.

De tijd voor een grootmoedig en aansprekend gebaar, als alternatief voor het turen op kleine lettertjes, lijkt nu verstreken. Al vanaf 1967 trouwens heeft, behalve annexatie tot fors voorbij de stadsgrenzen van toenmalig Oost-Jeruzalem, vooral ook de

ononderbroken vestiging van Israëli's elders in bezet gebied de kansen voor een redelijke verstandhouding ingeperkt. Vele 'Druiven van gramschap' en 'Dagen van woede' verder is het perspectief er alleen maar slechter op geworden. En meende de wereld tot voor kort nog te weten dat het ging om land voor vrede, Arafat heeft door extra te gaan roffelen op een recht van terugkeer voor vluchtelingen de toch al zwakke vredeskrachten in Israël verder ondermijnd. In 1994 ging de Nobelprijs voor de vrede naar dezelfde Arafat en naar Peres en Rabin. 'Een eerbetoon dat achteraf nogal voorbarig is gebleken,' zoals *NRC Handelsblad* (16 oktober 1998) oordeelde.

Intussen had de vaagheid – naast overdreven verwachtingen bij de wederzijdse bevolking – nog een ander bezwaar. Zonder helder doel komt iedere vraag naar proportionaliteit van geweld en elk beroep op een regel 'nood breekt wet' in het luchtledige te hangen. Frustratie is geen rechtvaardigingsgrond: anders wordt geweld licht een doel op zich zelf. De eerste *intifada* dwong nog een doorbraak in het denken af, de tweede heeft het eerder geblokkeerd.

Tot de instrumenten van realisme in de internationale politiek rekent men de – met heldere doelen moeilijk verenigbare – geheime diplomatie, met naar buiten toe een flinke dosis hypocrisie. Die middelen komen hier misschien weer van pas voor wie de hoop vestigt op de *status quo* plus op zijn best nog een paar interim-akkoorden, die wederom hoogstens mondjesmaat zullen worden nageleefd.

Doch wie in de huidige context gevaren wil bezweren van strijd op groter schaal, al was het maar tussen Palestijnen en Israëliërs onderling, dient dit Florentijns realisme misschien wat te nuanceren in de richting van een vroegere en omstrede winnaar van de Nobelprijs voor de vrede: Woodrow Wilson, met zijn 'open covenants of peace, openly arrived at'. De weg naar de echte vrede, waaraan Sharon en Arafat lippendienst bewijzen, loopt niet met een boog om alle kolonisten en Hamas-volgers heen. Rest de vraag of verbloemende retoriek de frustraties niet nog het verst opvoert.

Politiek staat Europa voorlopig aan de kant. Het is niet in staat tot die knalharde machtspolitiek, maar evenmin om verhitte gemoederen te bedaren. Een neveneffect van de recente verstrakking in beide kampen is wel dat bij ons de werkelijkheidszin kan terugkeren na een klein decennium van vrede-staxaties in vlotte, aan het vogelrijk ontleende metaforen. ■

Over de auteur

DR. S. ROZEMOND was o.m. directielid/onderzoeker van Instituut Clingendael.

De agenda van de Afrikaanse Renaissance

INEKE VAN KESSEL

Modernisering, traditionalisering of afrikanisering?

MET ENIGE REGELMAAT VERKONDIGEN Afrikaanse politici en intellectuelen de komst van een 'Afrikaanse Renaissance'. Het was een populaire leuze in de jaren '60, in de euforie rond de onafhankelijkheid. Nelson Mandela kondigde de Afrikaanse Renaissance aan in een rede die hij kort na zijn installatie als president van Zuid-Afrika in 1994 hield op de topconferentie van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid. Zijn opvolger Thabo Mbeki maakte de Afrikaanse Renaissance tot het handelsmerk van zijn regering. Wat is de agenda van de Afrikaanse Renaissance? En wie valt onder de noemer 'Afrikaan'?

In Zuidafrikaanse boekhandels staan de titels over de 'African Renaissance' doorgaans bij de sectie 'business' of op de planken van religie en levensbeschouwing. Dat is kenmerkend voor het kameleontische karakter van dit begrip. De Afrikaanse Renaissance is populair als marketingstrategie, maar brengt ook de pennen in beweging van – meestal zwarte – geestelijk leiders en intellectuelen op zoek naar zingeving en identiteit, naar waarden en normen. Ook politici verwijzen veelvuldig naar de Afrikaanse Renaissance, soms als een proces dat al op gang is gebracht, soms als politiek programma voor de toekomst.

De regering van Mbeki heeft in dit verband behoefte aan een toekomstvisie voor een Zuid-Afrika waarin de strijd tegen apartheid niet langer kan dienen als bindend element, aan een nieuwe legitimatie van de macht, nu het African National Congress (ANC) niet langer kan bogen op het natuurlijk gezag van een bevrijdingsbeweging. Als beweging voor nationale bevrijding was het ANC formeel geen socialistische beweging, maar vóór 1990 was een orthodox socialisme wel de dominante ideologie in ANC-gelederen. Het ANC als regeringspartij heeft de socialistische ideologieën ingeruild voor een markteconomie die moet concurreren op de wereldmarkt. Mbeki liet

De Afrikaanse renaissance: is het een marketingstrategie, een baken bij het zoeken naar zingeving en identiteit of een politiek programma voor de toekomst? De reikwijdte van het begrip lijkt onbeperkt.

zijn lidmaatschap van de Zuidafrikaanse Communistische Partij, ooit het keurmerk van de ANC-elite, in stilte verlopen.

De reikwijdte van deze Renaissance is niet beperkt tot Zuid-Afrika. Voor de meeste pleitbezorgers heeft de Afrikaanse Renaissance een panafrikaanse dimensie, ook al kijkt de rest van Afrika met gemengde gevoelens naar de groeiende rol van de regionale grote mogendheid Zuid-Afrika, die tegelijkertijd wordt gezien als onvermijdelijk en als arrogant dominant. Het beeld van de 'ugly South African' is sterk in opmars benoorden de Limpopo.

De Afrikaanse Renaissance is niet alleen inzetbaar voor uiteenlopende doeleinden als marketing en morele regeneratie, ze dekt ook zeer uiteenlopende ideologische ladingen, zoals modernisering, traditionalisering en afrikanisering. In de visie van Mbeki heeft Afrika vooral behoefte aan een grootscheeps moderniseringsprogramma om te ontkomen aan marginalisering op het wereldtoneel. *Chiefs* die vrezen dat hun machtspositie wordt ondermijnd door gekozen gemeenteraden, beroepen zich op een Afrikaanse Renaissance die de waarden van pre-koloniaal Afrika moet herstellen. Politieke en economische elites, gedesillusioniseerd over het trage en fragmentarische veranderingsproces dat inherent is aan Zuid-Afrika's onderhandelde revolutie, hijsen de vlag van de Afrikaanse Renaissance om een versnelde afrikanisering af te dwingen.

Van regenboog naar Renaissance

Het motto van Mandela's presidentschap was de regenboog-natie, een poëtisch beeld van eenheid in verscheidenheid, ontleend aan aartsbisschop Desmond Tutu. De regenboog moest model staan voor het nieuwe Zuid-Afrika: een samenleving waarin bevolkingsgroepen van verschillende rassen, religies en culturen vreedzaam met elkaar zouden werken aan de opbouw van een nieuwe natie. Mandela manifesteerde zich als de Grote Verzoener. Zijn inspanningen om de blanken gerust te stellen – tot en met theevisites aan de weduwe Verwoerd en aan de openbaar aanklager die in de jaren '60 de doodstraf tegen hem eiste – vielen niet altijd in goede aarde bij zwart Zuid-Afrika. Daar was de bevrijdingsstrijd toch niet om begonnen? Werd het niet eens tijd voorrang te geven aan de zwarten? Bovendien bleken de meeste blanken weinig geneigd de uitdaging van een nieuwe samenleving op te pakken. Iedereen wilde graag met Mandela op de foto, zolang verder alles maar bij het oude bleef. Het ideaal van de regenboognatie leed schipbreuk op blank egoïsme en zwart nationalisme.

In een geruchtmakende toespraak tot het Zuidafrikaanse parlement verklaarde vice-president Mbeki in 1998 het proces van verzoening en natievorming voor mislukt.¹ De erfenis van het verleden, van ongelijke kansen in het leven op grond van ras, geslacht en streek van herkomst, was niet overwonnen. Er is geen gevoel van lotsverbondenheid gegroeid. 'Zuid-Afrika is een land met twee naties', betoogde Mbeki. Een van die naties is blank en welgesteld, en heeft toegang tot een ontwikkelde economie, met alle bijbehorende goede voorzieningen. De tweede, en grotere, natie is arm en zwart. Vooral zwarten op het platteland hebben praktisch geen mogelijkheden om hun theoretisch recht op gelijke kansen waar te maken. Mbeki verweet blank Zuid-Afrika dat het vastberaden weerstand blijft bieden aan de transformatie van zowel het overheidsapparaat als de particuliere sector, vooral waar het erom gaat het personeelsbestand representatiever te maken voor de Zuidafrikaanse bevolking als geheel, door meer zwarten te benoemen op alle niveaus van de organisatie. Inmiddels probeert de regering met een programma van 'equity'-wetgeving werkgevers te dwingen tot een voorkeursbeleid voor historisch achtergestelde Zuidafrikanen: zwarten, kleurlingen, Indiërs, vrouwen en gehandicapten.

Deze 'Two Nations'-rede heeft een prominente plaats in twee boeken die enig inzicht geven in het gedachtengoed van de opvolger van Mandela.² Volgens zijn biografen Hadland en Rantao is Mbeki er diep teleurgesteld over dat zo weinig vooruitgang is geboekt met de verzoening tussen blank en zwart en met fundamentele maatschappelijke veranderingspro-

cessen. Deze twee processen zijn volgens hem onlosmakelijk met elkaar verbonden. 'Duurzame nationale verzoening vereist [...] de fundamentele transformatie van de economische machtsverhoudingen, de inkomensverdeling, het bestuur van de maatschappij en van de economie, en de spreiding van kennis en vaardigheden.'

Verzoening versus verandering

Mbeki's belangrijkste ambitie is niet het geruststellen van de blanken, maar de vooruitgang van de zwarten. In Mandela's visie van een regenboognatie gold culturele verscheidenheid als een bron van kracht, in overeenstemming met de idealen van het *Freedom Charter*, dat het ANC in 1955 als beginsel document aanvaardde. Maar het gedroomde Nieuwe Zuid-Afrika, waarin eenieder met vereende krachten de schouders zou zetten onder de nationale wederopbouw, bleef uit. Het ideologisch vacuüm wordt in toenemende mate opgevuld door een zelfverzekerd zwart nationalisme, dat voorheen vooral behoorde tot de ideologische bagage van het rivaliserende Pan Africanist Congress. Een ANC-discussiedocument over 'The National Question' uit 1997 hamert op de noodzaak van 'een voortdurende strijd om de Afrikaanse hegemonie te verzekeren, hoewel in de context van een multiculturele, en niet op ras gebaseerde, samenleving'. In dit document wordt betwijfeld of het beeld van de regenboognatie wel van nut is in dit streven naar Afrikaanse hegemonie.³ Voor toonaangevende zwarte intellectuelen liggen 'nationale verzoening' en 'transformatie' niet langer in elkaars verlengde, het zijn juist tegengestelde begrippen geworden: 'reconciliation versus transformation'.⁴

Mbeki's visioen van een Afrikaanse wedergeboorte gold aanvankelijk het *gehele* continent, dat in zijn visie oplom uit een diep dal van oorlog, volkerenmoord, hongersnood en wanbestuur. Toen vervolgens nieuwe oorlogen oplaaiden in Centraal-Afrika, West-Afrika en de Hoorn van Afrika, concentreerde hij zich op een versie van de Renaissance voor binnenlands gebruik. Maar hij heeft zijn panafrikaanse ambities niet verloren, zoals blijkt uit zijn 'Millennium Africa Renaissance Program', dat hij in januari 2001 toelichtte voor de bijeenkomst van het World Economic Forum in Davos.⁵

Mbeki's Renaissance staat vooral voor een *politiek* en *economisch* programma, niet voor een culturele opleving. Op zijn agenda staan democratisering, goed bestuur en de strijd tegen corruptie, evenals economische groei, armoedebestrijding en het aantrekken van buitenlandse investeerders. Zijn concept van de Afrikaanse Renaissance behelst ook de emancipatie van de vrouw, de aanleg van een moderne economi-

sche, sociale en communicatie-infrastructuur, het schrappen van de schuldenlast van Afrikaanse landen, betere toegang tot internationale markten en gunstiger handelsvoorwaarden.

Zijn inspiratie ontleent Mbeki aan de Afrikaanse geschiedenis, aan de 'herontdekking van onze ziel, zoals die voor altijd is vastgelegd in grootse schepingswerken zoals de piramiden en sfinxen van Egypte, de stenen gebouwen van Axum en de ruïnes van Carthago en Zimbabwe, de rotstekeningen van de San, het bronzen smeedwerk van Benin, de Afrikaanse maskers, het houtsnijwerk van de Makonde en het beeldhouwwerk van de Shona'. Uit deze grabbelton van monumenten en kunstwerken uit verschillende millennia blijkt niet direct welke elementen uit het verleden de bouwstenen van de toekomst moeten worden.

De Renaissance in Europa kon, dank zij de Grieks-Romeinse cultuur en de expansie van het Romeinse Rijk, dat de infrastructuur legde voor de verbreiding van het christendom, teruggrijpen op een gemeenschappelijk cultureel erfgoed. Overigens kwam de benaming 'Renaissance' voor het tijdperk van de 15de en 16de eeuw pas in de 19de eeuw in zwang. De Afrikaanse geschiedenis kent machtige rijken, zoals Ashanti en het Zulu-rijk, en handelsimperia zoals de oude Sahara-rijken, maar géén gemeenschappelijke Afrikaanse beschaving. Het idee van 'Afrika' ontstond in de Afrikaanse diaspora. De gemeenschappelijke lotsbeleving begon pas met de koloniale ervaring, die vanaf het eind van de 19de eeuw vrijwel door het hele continent werd gedeeld.

Eurocentrisch of Afrocentrisch?

Voor een politiek programma van democratisering, gelijkberechtiging van mannen en vrouwen, en economische ontplooiing biedt het Afrikaanse verleden niet veel aanknopingspunten. Mbeki verkondigt dat alle Afrikaanse tradities een gemeenschappelijk element kennen: 'The People Must Govern'.⁶ Maar het is toch moeilijk vol te houden dat de militaire despotie van Zulu-koning Shaka berustte op de volkswil, ook al prijst Mbeki hem om zijn 'moed, visie en onbevreesdheid'. Of dat de piramiden van Egypte zijn gebouwd door arbeiders met vakbondsrechten.

Moet Mbeki's motto misschien niet door een eurocentrische bril worden bekeken? Gaat het om een visie die berust op een uniek-Afrikaanse inspiratie? Maar Mbeki zet zich juist krachtig af tegen het 'hardnekkig dogma van Afrikaans exceptionalisme', tegen de idee dat Afrika een curiositeit is, een exotisch openluchtmuseum in de marge van de wereldgeschiedenis.⁷ Het wordt tijd dat Afrikanen zich los maken van de gedachte dat democratie en mensenrechten

specifiek 'westerse' concepten zijn, maande hij in 1998 op een conferentie over de African Renaissance. Hij trok fel van leer tegen despoten en zelfzuchtige elites. 'De roep om Afrika's vernieuwing, om een Afrikaanse Renaissance, is een oproep tot rebellie. We moeten opstaan tegen de tirannen en de dictators, tegen hen die onze samenlevingen proberen te corrumperen en de rijkdommen stelen die toebehoren aan het volk.'⁸ Geen wonder dat Mbeki's Renaissance niet bijster populair is bij vele collega-staatshoofden. Veel Afrikaanse ambassadeurs lieten verstek gaan op de Renaissance-conferentie.

In twee opzichten wijkt Mbeki's visioen van de Afrikaanse Renaissance duidelijk af van eerdere Renaissance-filosofieën, zoals ze al een eeuw lang door Afrikaanse intellectuelen zijn ontwikkeld. In Mbeki's visie ligt het accent op economische *ontwikkeling* en *aansluiting* bij de wereldeconomie, niet zoals bij eerdere Renaissance-verkondigers op cultuur, spiritualiteit of politiek. En in tegenstelling tot zijn voorgangers beroept Mbeki zich niet op een uniek Afrikaans genius. Presidenten als Nkrumah, Senghor, Nyerere en Kaunda beriepen zich met hun visies van een Afrikaanse persoonlijkheid, *ujamaa* of Afrikaans humanisme wél op een veronderstelde uniek-Afrikaanse ziel. Mbeki wil zich niet koesteren in Afrikaanse uniciteit, maar juist volwaardig deel hebben aan de universele vooruitgang. In zijn rede tot de Afrikaans-Europese top van april 2000 in Kairo stelde de Zuidafrikaanse president dat een strategisch partnerschap tussen Europa en Afrika moet berusten op een gemeenschappelijk waardenstelsel.⁹ Dat betekent overigens niet dat Mbeki een aanhanger is van blind vooruitgangsgeloof in de beloften van globalisering. Hij keert zich tegen het geloof in de markt 'als een moderne god, als een bovennatuurlijk verschijnsel voor wiens dictaten elk menselijk schepsel moet buigen'.¹⁰

Mbeki's universalistische visie is zeker niet kenmerkend voor het Renaissance-denken in Zuid-Afrika. Veel zwarte intellectuelen beroepen zich wel degelijk op een specifiek Afrikaanse 'mind set', die voor buitenstaanders niet te doorgronden is, en zien de Afrikaanse Renaissance als een programma voor verregaande afrikanisering van de samenleving.¹¹ In het hart van de Afrikaanse Renaissance klopt het ritme van Ubuntu, stelt professor Pitika Ntuli, directeur van het African Renaissance Institute van de Universiteit van Durban-Westville.¹² *Ubuntu* staat voor het traditionele waardenpatroon van gemeenschapszin, solidariteit, gastvrijheid en consensusstreven. Alom wordt betoogd dat deze traditionele waarden behouden moeten worden in een herboren Afrika. Maar dit waardenpatroon komt overeen met het romantische zelfbeeld dat plattelandsgemeenschap-

pen over de hele wereld koesteren over zichzelf. Het heeft weinig te maken met een specifiek Afrikaans erfgoed.¹³

Weinigen zijn zulke uitgesproken seculiere moderniseerders als Mbeki. De Afrikaanse Renaissance vindt veel weerklank onder religieuze leiders, die er aanknopingspunten in zien voor een nieuw normbesef, veelal in combinatie met de veronderstelde normen en waarden van de traditionele Afrikaanse samenleving.¹⁴

De Afrikaanse Renaissance biedt voor elk wat wils. Dat geldt niet alleen voor traditionalisten die nostalgisch terugblikken naar de geïdealiseerde gemeenschappen van pre-koloniaal Afrika, of voor de traditionele *chiefs* die met moderne politieke middelen een succesvolle campagne hebben gevoerd voor behoud van hun privileges en verhoging van hun toelagen. Het geldt ook voor de pleitbezorgers van een exclusief zwart nationalisme die voor blanken, Indiërs en kleurlingen alleen een plaats zien in Afrika als deze minderheden zich willen aanpassen in een ondergeschikte positie onder Afrikaans leiderschap.

Wie is Afrikaan?

Een centrale vraag in de discussie luidt: Is een *African Renaissance* alleen voor Afrikanen? En, zo ja, wie is een Afrikaan? Hier is Mbeki volstrekt duidelijk. In een historische toespraak bij de parlementaire goedkeuring van de nieuwe grondwet onderstreepte hij dat de grondwet onmiskenbaar vastlegt dat het 'Afrikaan-zijn' niet wordt gedefinieerd door ras, kleur, sekse of historische afstamming. In deze rede, getiteld 'I am an African', schetste Mbeki een inclusief beeld van Afrika en Afrikanen. De 'Afrikaan' in zijn visie is de afstammeling van de Khoi en de San, van de Maleise slaven, van de Europese migranten, van de Afrikaanse krijgers, van de slachtoffers van de concentratiekampen van de Boerenoorlog, van de contractarbeiders uit India.¹⁵

Dat zou de vrees voor buitensluiting bij blanken, Indiërs en kleurlingen moeten wegnemen. Prominente Afrikaners als Breyten Breytenbach en Frederik van Zyl Slabbert hebben de vrees uitgesproken dat de *African Renaissance* alleen is bedoeld voor zwarte Zuidafrikanen. Zij pleiten voor een inclusiever concept, waarin ook Afrikaners worden gedefinieerd als Afrikanen. Ondanks Mbeki's duidelijke omschrijving is het gevoel van uitsluiting niet bezworen. Dat is niet verwonderlijk. Ook al is Mbeki volstrekt helder in zijn inclusieve visie op 'Afrikanen', veel Renaissance-adepten gaan er als vanzelfsprekend van uit dat de Afrikaanse Renaissance alléén geldt voor zwarte (Zuid)Afrikanen.¹⁶

Ondanks de welluidende retoriek over ontwikke-

ling en natievorming is het maatschappelijk ideaal van een deel van de nieuwe zwarte elite in Zuid-Afrika inmiddels verengd tot het bezit van een BMW, vijf *credit cards* en een blanke secretaresse. Onder het aanroepen van de *African Renaissance* kunnen zij hun rechten laten gelden op de privileges die voorheen het monopolie vormden van de blanke elite. Post-Apartheid Zuid-Afrika geeft weinig blijk van een eigen cultuur-ideaal. De levensstijl van zwarte Zuidafrikanen die succes hebben of hopen te krijgen, is een kopie van Amerikaanse *life styles* en demonstratief consumentisme.

Maar de critici van de Afrikaanse Renaissance zijn niet alleen te vinden onder niet-zwarten die zich afvragen waar hun toekomst ligt. Zwarte intellectuelen ter linkerzijde kraken Mbeki's Afrikaanse Renaissance als een dekmantel voor een neo-liberale agenda, een Trojaans paard dat de *Washington Consensus* binnenvoert. Puristen verwijten Mbeki dat het concept van een Renaissance ontleend is aan het Europese verleden, terwijl inspiratie moet worden gezocht in Afrika's eigen erfgoed.¹⁷ En natuurlijk klinkt alom het verwijt dat een Afrikaanse Renaissance een hopeloos romantisch idee is, zeker voor een continent dat door de rest van de wereld goeddeels lijkt te zijn afgeschreven.¹⁸ Maar volgens Afrika-veteraan Colin Legum is er niets mis met een romantisch realisme: de idealen van gelijkheid en vrijheid die grote omwentelingen in Europa hebben geïnspireerd, waren natuurlijk ook hopeloos romantisch. Legum citeert de dichter Shelley: '[w]ithout dreams there is no glimpse of the future'.¹⁹

Dat Mbeki's Afrikaanse Renaissance niet uitblinkt door historische precisie of programmatische helderheid is niet erg. Als tegengif voor het wijdverbreide Afro-pessimisme, voor de gevoelens van hopeloosheid en hulpeloosheid, kan zijn visioen een constructieve rol spelen. Maar er is ook een gevaarlijke kant aan de Afrikaanse Renaissance: het is een hol concept, dat door iedereen naar believen kan worden ingevuld.

De Afrikaanse Renaissance kan gemakkelijk worden geïmproviseerd door dat deel van de zwarte intelligentsia, politici en ondernemers, dat blijk geeft van een andere agenda: een benauwd, exclusief zwart-Afrikaans nationalisme. Hier en daar zijn tekenen van zo'n terugtrekking in een bastion van zwart chauvinisme: zwarte wetenschapslieden die beweren dat 'Afrikaanse' wiskunde of natuurkunde niet getoetst mag worden aan de normen van de 'westerse' wetenschap. Politici die de media betichten van onpatriottische berichtgeving. Journalisten die menen dat volgens het ideaal van de Afrikaanse Renaissance alleen zwarte deskundigen geraadpleegd moeten worden. Overheidsfunctionarissen en ondernemers die zich

zelf in korte tijd fabuleus wisten te verrijken, zich onkwetsbaar wanend achter het motto van *Black Empowerment*.

Critici kan gemakkelijk het zwijgen worden opgelegd: wie kritiek heeft op de Afrikaanse Renaissance, moet wel een onverbetterlijke Afro-pessimist zijn, een vijand van Afrika. Dan wordt deze Renaissance niets anders dan de gemakkelijke legitimatie van de carrièrezucht van een nieuwe zwarte elite, even egoïstisch als de rijke blanken en met hetzelfde gebrek aan maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. ■

Noten

- 1 'South Africa: Two Nations', in: *Thabo Mbeki, Africa: The Time Has Come. Selected Speeches*, Cape Town/Johannesburg: Tafelberg/Mafube, 1998, blz. 68-76.
- 2 Adrian Hadland en Jovial Rantao, *The Life and Times of Thabo Mbeki*, Rivonia, 1999; Mbeki, a.w. noot 1.
- 3 ANC, *Theses on the National Question*, ANC discussion document 1997.
- 4 M.W. Makgoba, T. Shope en T. Mazwai, 'Introduction', in: M.W. Makgoba (red), *African Renaissance*, Cape Town/Sandton: Tafelberg/Mafube, 1999, blz. vii.
- 5 Briefing by President T. Mbeki at the World Economic Forum Meeting, Davos, 28 januari 2001.
- 6 Mbeki, a.w. noot 1, blz. 201.
- 7 'The African Renaissance, South Africa and the World', in: Mbeki, a.w. noot 1, blz. 241-242.
- 8 Address by Deputy President Thabo Mbeki at the 'African Renaissance Conference', Johannesburg, 28 september 1998. Gepubliceerd als 'Prologue' in: Makgoba e.a., a.w. noot 4.
- 9 Statement of the President of the Republic of South Africa Thabo Mbeki at the Africa-EU Summit, Cairo, 3-4 april 2000.
- 10 Zie noot 8.
- 11 M.B. Ramose, "'African Renaissance" – a northbound gaze', in: *Politikon*, vol. 9, no 3 (2000), blz. 47-61; M.W. Makgoba, *Mokoko: the Makgoba Affair*, Florida: Vivlia Publishers, 1997.
- 12 Pitika Ntuli, 'Who's Afraid of the African Renaissance', in: *Indicator SA*, vol. 15, no 2, blz. 16.
- 13 Willem van Vuuren, 'African Renaissance: a Monochrome or Rainbow Vision?', in: *Politikon*, vol. 19, no 3 (2000), blz. 62-80.
- 14 Bijv. Mukanda Mulemfo, *Thabo Mbeki and the African Renaissance*, Pretoria: Actua Press, 2000.
- 15 'I am an African', in: Mbeki, a.w. noot 1, blz. 31-36.
- 16 Bijv. de hierboven geciteerde auteurs Mulemfo, Ramose, Makgoba en de socioloog prof. Herbert Vilakazi, directeur van de Council for African Thought.
- 17 Ramose, a.w. noot 11, blz. 47-48.
- 18 Zie bijv. *The Economist*, 13-19 mei 2000, met als cover story: 'Africa - the Lost Continent'.
- 19 Colin Legum, 'Renaissance - Romantic realism', in: *Politikon*, vol. 19, no 1 (2000), blz. 67-76.

Over de auteur

DR. INEKE VAN KESSEL is wetenschappelijk medewerker bij het Afrika-Studiecentrum te Leiden.

Zojuist verschenen

'Kosovo: From Crisis to Crisis'

Uitgave: Ashgate: Aldershot, Burlington USA, Singapore, Sydney
ISBN: 0 7546 1554 5

door Dick Leurdijs en Dick Zandee

Twee jaar na het begin van operatie 'Allied Force', is bij Ashgate (Verenigd Koninkrijk) de publikatie *Kosovo. From Crisis to Crisis* uitgekomen. In het boek behandelen de auteurs in zes hoofdstukken een aantal thema's die medebepalend zijn geweest voor het verloop van het conflict rond 'Kosovo': de oorsprong van het conflict; de internationalisering van het conflict; de kwestie van het mandaat en de relatie tussen de VN en de NAVO; het Bosnie-syndroom; de inzet van de luchtmacht en de doorbraak; en, ten slotte, de huidige overgangsregeling: het Kosovo-model!

Jamie Shea, de officiële woordvoerder van de NAVO, schreef een aanbeveling:

'Many books have been published on the Kosovo crisis over the past but this one is one of the most useful, and most reliable. Dick Leurdijs and Dick Zandee are both acknowledged experts on the Balkans who also have direct experience of the innermost workings of international diplomacy. Their analysis is thorough, balanced and indispensable to anyone who really wants to understand the origins and development of the Kosovo conflict.'

Kosovo. From crisis to Crisis is zowel een geactualiseerde als uitgebreidere versie van *Kosovo. Van crisis tot crisis*, dat in oktober 1999 uitkwam bij het Instituut 'Clingendael'.

Beide auteurs gaven ten tijde van de Kosovo-crisis veelvuldig commentaar op de situatie in Kosovo voor radio, tv en de geschreven pers.

Het boek is te bestellen bij de boekhandel, of direct bij
Ashgate Publishing Ltd
Gower House, Croft Road
Aldershot, Hampshire
GU11 3HR, United Kingdom

Website Ashgate: www.ashgate.com

De Afrikaanse Renaissance: een tegendraads verhaal

RUDDY DOOM

DE DISCUSSIE ROND *INTENTIONALISME* VERSUS *STRUCTURALISME* dateert niet van vandaag of gisteren. In louter academische termen zijn er wellicht weinig onderzoekers die zich vastpinnen op één van de extremen van de dichotomie: individuen maken de geschiedenis, versus alles wordt bepaald door maatschappelijke structuren. Het gaat zelfs om een valse tegenstelling: de mate waarin een subject invloed heeft op – om het wat bombastisch uit te drukken – de loop van de geschiedenis, wordt immers zelf medebepaald door objectieve factoren. Het haalbare – wat zelf niet ondubbelzinnig te omschrijven is – is nu eenmaal situationeel: het is niet verboden uit te roepen 'I have a dream', maar voluntarisme alleen volstaat niet om die droom metterdaad te realiseren. Het is daarenboven vrij evident dat de controverse rond intentionalisme zelden uitgevochten wordt op neutraal terrein. Wereldbeschouwing en mensbeeld zijn vaak even bepalend wanneer het erop aankomt de rol van de actoren af te leiden. Bij de Grieken kwamen ze op de Olympus niet bij van het lachen toen ze de mensen plannen zagen smeden; Jahweh en de god der christenen waren minder vrolijke creaturen, maar hun toornig ingrijpen wanneer het heilsplan door menselijk deviant gedrag in het gedrang dreigde te komen, was bijzonder efficiënt; toen men eenmaal tot de conclusie was gekomen dat 'de mens wikt, maar de historische noodzaak beschikt' als wetmatigheid gold, kon god zich terugtrekken: er waren altijd wel politieke leiders voorradig die deze loop in de juiste bedding hielden.

Her(?)opleving

Het vertoog rond de 'Afrikaanse renaissance' is voor een groot deel terug te voeren tot een ideologisch spiegelgevecht. Laten we eerst eens te rade gaan bij één van de meest invloedrijke sociologen van onze tijd, Emmanuel Wallerstein, die oorspronkelijk zijn onderzoek op Afrika richtte. De basisidee is, naar ik aanneem, bekend: vanaf de 17de eeuw breekt in een

aantal kernlanden van West-Europa het kapitalisme door, dat de rest van de wereld zal transformeren. Enerzijds wordt op een onomkeerbare manier de wereld *eengemaakt*, maar anderzijds moet de dynamiek die dit kapitalisme eigen is, er wel toe leiden dat er *breuklijnen* ontstaan: *centrum, periferie en semi-periferie*. Het voordeel van Wallersteins analyse is dubbel. Ruimte en tijd worden sleutelconcepten die de onderzoeker beletten in transcendente categorieën te verdwalen. Het wereldsysteem is meer dan de som van de constituerende delen, het bezit zelfs een eigen logica waarmee het aan de delen een rol en functie toebeedelt. Wallerstein wil (à la Marx) evenwel niet alleen het wereldsysteem verstaan, hij wil het ook veranderen. Of, liever gezegd, hij wil een wetenschappelijke visie aanreiken waarmee de mensen zélf de wereld transformeren. Maar nu wordt het hachelijk. Stel dat ik in Niger woon en mij door het verzameld werk van Wallerstein worstel, wat op zich zelf al weinig waarschijnlijk is. Ik wordt platgewalst onder zoveel *longue durée* en dermate doodgeduwd door mijn perifere perifereerdheid, dat ik welhaast tot de conclusie moet komen dat mijn lot bepaald is. Misschien kan ik de plaatselijke bevolking mobiliseren met een *act local, think global*-initiatief, maar veel perspectief op korte termijn kan ik eerlijkheidshalve niet bieden.

Het valt zelfs niet uit te sluiten dat ik 'afro-pessimist' word of door de anderen in dit kamp wordt geplaatst. Ten overstaan van Afrika is dit de laatste versie van de erfzonde. Tegenstanders die iemand in een debat het bord 'Afrika-pessimist' voor het hoofd houden, hanteren niet alleen een descriptieve term, maar spreken tegelijkertijd een morele veroordeling uit. Het heeft er niet alleen alle schijn van dat de beschuldigde zich min of meer verheugt in de deplorable situatie van het continent, maar dat hij tevens als *brenger van de sombere boodschap* verantwoordelijk is voor de voortzetting ervan. Dan is het uiteraard comfortabeler om af te stappen van het structurele verhaal. Dat er op wereldschaal verschillen zijn valt –

in een optimistischer verhaal – weliswaar niet te ontkennen, maar van structurele ongelijkheid is er geen sprake. Structurele ongelijkheid is een onderdeel van een ideologisch en voorbijgestreefd vertoog, een belemmering voor het wegwerken van het bestaande verschil en een aansporing om een beroep te doen op methoden die de toets der democratie niet doorstaan.

Dan maar liever de *vrije markt*, die geldt als een neutraal mechanisme, dat niet bezwaard is door ideologische vooringenomenheid en dat in de praktijk bewezen heeft superieur te zijn aan alle andere systemen. Op een vrije markt zijn alle spelers gelijkwaardig en bepalen ze via *rational choice* hun eigen strategie. Zij biedt diegenen uit het Noorden – in dit geval een louter geografische plaatsaanduiding – tenminste enige inherente voordelen. Allereerst is er de gulden regel van de responsabilisering, mensen voor hun falen verantwoordelijk achten: aangezien de markt *fair* en de gelijke ruil er de regel is, moet diegene die er niet goed bij vaart, de hand in eigen boezem steken. Biologische verschilpunten liggen niet langer zo goed in de markt, maar culturele handicaps zijn een aanvaardbaar equivalent. Vervolgens is er het onschatbare voordeel dat wij in het Noorden – nogmaals, het gaat louter om een woonplaats – ons gedrag niet moeten veranderen. Wij kunnen verder produceren en consumeren zoals we dat deden, want onze wilsautonomie mag niet aangetaast worden (het gelijkheidsprincipe), omdat wij die van de Afrikanen ook niet belemmeren. Tenslotte hebben wij er niet voor gekozen dat zij arm zouden zijn, het is het resultaat van de marktmechanismen die ginds met voeten worden getreden.

Mocht de Westerse mens louter *homo economicus* zijn, dan is de kous hiermee af. Maar ook de vader van het liberale gedachtegoed, Adam Smith, schrok uiteindelijk terug voor de uiterste consequenties van de pas ontdekte wetmatigheden. Dat geldt alléén niet gelukkig maakt is een argument dat hij als het ware plichtmatig hanteert, maar dat ver beneden de hoogte van zijn intellectuele capaciteiten blijft. Dat het in de toekomst voor de armsten beter zal gaan vanwege het doordruppeleffect op termijn (*trickle-down*), doet natuurlijk weinig af aan het concrete leed van wie het nu slecht heeft. Uiteindelijk houdt Smith het maar bij *social sympathy*, een natuurlijke, door het christendom vormgegeven reflex van mededogen. Het kost weinig, hoogstens geld, het geeft een goed gevoel en het tast de sociale verhoudingen niet wezenlijk aan. Ontwikkelingshulp, later herdoopt tot ontwikkelings-samenwerking, vervulde decennia lang deze taak: de moderne versie van de *white men's burden*, de schaalvergroting van de armenzorg.

Er werd telkens bij verteld dat het uiteindelijk doel zelfredzaamheid was, dat het niet de bedoeling kon zijn de armen in een positie van afhankelijkheid te

installeren, zelfs voorzitter Mao met zijn vis werd erbij gehaald [...] Nu is het *bon ton* om vreselijk smalend te gaan doen over ontwikkelingswerk en over de coöperanten, de ontwikkelingswerkers. Er bestaat geen twijfel over dat velen zich, zeker in de eerste periode, tomeloos inzetten, en daardoor ons respect afdwongen (latere generaties aasden wel eens op projecten bij gewillige boeren niet al te ver van zonovergoten stranden). Alleen, je zit opnieuw met het probleem van intentionalisme versus structuren. De meest lucide samenwerkers zagen al vlug in dat je wellicht wat plaatselijke noden kon lenigen, maar dat het water uiteindelijk naar de zee bleef vloeien. In toenemende mate zag je de zg. structurele hulp verschuiven naar noodhulp en humanitaire ondersteuning. De klad zat er wat in, er werd al eens van Afrika-moeheid gesproken en er moest zich op zijn minst een spectaculaire overstroming of droogte voordoen vooraleer de tv-beelden de knip op de geldbeurs beroerden. We hoeven hier niet te gewagen van een plan – in de internationale politiek is zo'n opzet nogal zeldzaam – maar de ontdekking van de 'Afrikaanse renaissance' was een welkome opsteker.

Economische *relance*?

In Europa betekende de renaissance de heropbloei van een aantal kerngebieden na de zogeheten duistere middeleeuwen. Er werd naar een heraanknopung gezocht, althans qua uiterlijke vormen, met aspecten van de klassieke oudheid. Een eerste bezwaar is alvast dat het project een constructie was van de elite en dat weinig hedendaagse historici de appreciatie van de donkere eeuwen, zoals de renaissance-literati die zagen, nog delen. Ten tweede kan men constateren dat juist deze eeuwen van renaissance een uitbarsting kenden van zelden vertoond geweld binnen en tussen samenlevingen. Ten slotte blijft het zeer onduidelijk wat er nu in een *Afrikaanse context* precies herboren wordt: het kan moeilijk de pre-kapitalistische fase zijn, noch de integratie in het wereldsysteem via de slavenhandel. Het kolonialisme komt al evenmin in aanmerking. Het lijkt dus gepast het dan maar te houden bij een oppervlakkige vergelijking in de zin van na regen komt zonneschijn. Bij nadere beschouwing kwam er vooral symbolische zonneschijn.

Ook zonder te vervallen in economisme kan men er toch niet omheen de produktie van goederen en diensten als ruggegraat voor ontwikkeling te nemen. Gekoppeld aan de maatschappelijke verhoudingen waaronder deze produktie plaatsvindt (democratie), de verdeling van deze produktie (armoedebestrijding) en de draagkracht van het ecosysteem (de milieucomponent) komen we tot het concept van duurzame ontwikkeling. Als we vanuit deze invalshoek kijken

en rekening houden met het wereldsysteem, is er bitter weinig reden van een renaissance te gewagen. Het volstaat om er een paar edities van de *Human Development Index* op na te slaan om – uitzonderingen niet te na gesproken – vast te stellen dat Afrika binnen de formele wereldeconomie nog verder afglijdt naar de absolute *periferie*. Dit zowel in absolute termen als in vergelijking met andere regio's.

Het blijft een raadsel waarop de heropbloei zou kunnen slaan indien het aan economische perspectieven ontbreekt. Het volstaat overigens – om een cliché van stal te halen – met de man in de straat (als die er is) te spreken, om tot de conclusie te komen dat de gemiddelde Afrikaan niet echt enthousiast raakt over de zoveelste veelbelovende toekomstplannen. Optimisme heb ik vrijwel uitsluitend kunnen vaststellen bij een deel van de politieke klasse. Mochten verklaringen, verdragen en overeenkomsten, internationale symposia en wat dies meer zij garant staan voor reële veranderingen, dan stond Afrika nu reeds tussen de tijgers. Ik heb in Accra zelfs verhitte discussies meegemaakt over de fasering inzake het invoeren van een Afrikaanse eenheidsmunt. Het lijkt een verplicht onderdeel te zijn van de *political correctness* om dit soort luchtfietsen uiterlijk *au sérieux* te nemen. Terwijl wie echt begaan is met een open dialoog, moeilijk de werkelijkheid geweld kan aandoen en alleen maar, te zamen met de Afrikanen, kan constateren dat hun economische prestaties ondermaats zijn. Maar dit is natuurlijk een veel riskanter opdracht dan zich te vermeien in luchtkastelen. Het moet dan wel gaan over wederzijdse verantwoordelijkheden, over concrete veranderingen, over structurele obstakels, kortom, ook over onze positie. Laten we het houden bij twee voorbeeldjes. Vorig jaar bedroeg de omzet van de Antwerpse diamantsector 1.125 miljard BE, een niet onaanzienlijk bedrag om de overschotten op de financiële balans met het buitenland te stijven. Vooraleer men de – niet eens sluitende – controle op de zg. 'bloeddiamant' wilde instellen, was er nogal wat druk nodig op die diamantsector. Toen de EU onlangs op de ministerraad voor buitenlandse zaken het zg. 'anything but arms'-voorstel inzake een nultarief op import van o.m. suiker en bananen goedkeurde, kon dit slechts na tal van amenderingen die nationale belangen van de lidstaten moesten waarborgen. Het is inderdaad gemakkelijker om de lofzang op de Afrikaanse renaissance te zingen. Of misschien moet dit begrip wel vernauwd worden tot een ode aan *the new leadership*? Ook dit levert problemen op, omdat de economische dimensie opnieuw, langs de achterdeur, binnensluipt.

New political leadership

De positieve geluiden inzake een nieuwe lente waren voor een groot deel gebaseerd op een aflossing van de

wacht in de politieke sfeer. Rawlings, Museveni, Kagame, Zenawi, Afeworki... allemaal waren het figuren die na een gewapende strijd aan de macht waren gekomen, met een programma van nationale reconstructie. Voor wie zich tot het linkse kamp rekende, waren de jaren in de *bush* blijkbaar nog steeds een onovertrefbare leerschool; voor wie zich in de liberale stroming thuisvoelde, was de toewijding aan de vrije markt van deze nieuwe leiders een hoopvol signaal. In Zuid-Afrika nam Mbeki de fakkel over, enerzijds getooid met de verdiensten van de anti-apartheidsstrijd, anderzijds met een ontwikkelingsplan dat het fiat van Wereldbank en IMF kon wegdragen. En dan was er nog Kabila, die – na de desastreuze periode-Mobutu – in eerste instantie het voordeel van de twijfel meekreeg. Al bij al was er een impuls voor het voluntarisme: politieke leiders maken de geschiedenis, onverlet de historische voorwaarden waaronder ze optreden. Dit leiderschap, dat inderdaad persoonlijke banden had, zou moeten fungeren om de *relance* in goede banen te leiden. Het zou de oude krokodillen à la Moi, Mugabe en Dos Santos overvleugelen en een aantal bedenkelijke nieuwelingen, zoals Charles Taylor, naar het tweede plan verwijzen.

Het leek erop alsof de vroegere top het continent in een neerwaartse spiraal had meegesleurd vanwege hun persoonlijkheid – corrupt, inefficiënt, dictatoriaal – en dat de structurele oorzaken van de involutie slechts secundair waren. Misschien is het toch zinvol deze factoren even in herinnering te brengen. Afrika, dat in het wereldsysteem gemarginaliseerd is, bood weinig mogelijkheden om een sociale middenlaag via de economische sectoren een plaats onder de zon te laten veroveren. De hefboom voor economische macht was de staat, de te volgen weg was de mobiliteit van de politiek. De staatsbemoeienissen in de economie waren er zelden op gericht een planeconomie vanuit een socialistisch perspectief op te bouwen. Wel kon men via de markt een plaats verwerven in het economisch bestel: nationalisering was er omwille van de 'afrikaniseerders', ofwel diegenen die het inkomen en het prestige van economische activiteiten voor zichzelf reserveerden. De zg. 'Zairisation' of 'radicalisation' was het trieste hoogtepunt van de manier waarop de nomenclatuur van Mobutu's eenheidspartij MPR vanuit Kinshasa een aanval inzette op de economie van het land.

Het aanvankelijk voordeel was dat er een vorm van stabiliteit optrad: de elites ruilden economische en politieke macht. De plaatselijke baronnen werden aan het centrum gebonden en van bepaalde staatsinstellingen kon de loyaliteit worden afgekocht. Door een zeker doordruppeleffect konden ook andere lagen van de bevolking een graantje meepikken, of ze koesterden althans de hoop dat ze via de netwerken wel iets kon-

den lospeuteren. De financiële middelen die op die manier werden afgeroomd, werden evenwel niet teruggeploegd in de economie: ze verdwenen naar het buitenland, dienden voor consumptie-uitgaven en werden slechts zelden omgezet in produktieve investeringen. Het patrimoniale systeem was op die manier zelfverblindend. De top van het systeem ging zich afschermen tegen nieuwelingen en kon ook de oudgedienden niet langer vergoeden voor hun diensten. De vroegere paladijnen transformeerden zich tot lokale sterke mannen, die voor hun inkomen de plaatselijke bronnen moesten monopoliseren en daarvoor de steun van de mensen ter plekke moesten opzoeken. Het leidde tot verkruiemeling van de macht in territoriale termen en in bepaalde gevallen tot militarisering ervan, het fenomeen van de milities. Wie milities zegt, heeft het over oorlogseconomie en de informele sector. In de huidige fase wordt geprivatiseerd geweld in stijgende mate het instrument om de hand te leggen op exporteerbare rijkdom of om de schaarste te beheren.

Oeganda's Yuwari Museveni gold lange tijd als prototype van dit nieuwe leiderschap. Inderdaad konden de manier waarop hij het verscheurde land opnieuw een elan gaf, en vooral de economische heropleving die hij stimuleerde, als voorbeeld gelden. Dat dit gebeurde binnen een *no-party-system*, kon na de vroegere ervaringen, die door etnische tegenstellingen werden bepaald, door de vingers worden gezien. Het heeft er evenwel de schijn van dat een groot deel van het oorspronkelijk vuur verloren is gegaan. Iedereen staarde zich blind op de *persoonlijkheid* van Museveni, en de meesten vergaten de rol die hij door de *omstandigheden* kreeg toebedeeld. Natuurlijk speelden zijn karakter, zijn intelligentie en zijn doorzettingsvermogen mee om een nieuwe *take-off* voor Oeganda op de rails te zetten. Dat hij hierbij de steun kreeg van de Verenigde Staten (op zich zelf niet problematisch) in hun indammingspolitiek van Soedan, werd wel eens vergeten. De aanvankelijke groei in de economische sector, mede door de structuur ervan, was evenwel niet duurzaam. En dus was er opnieuw de druk van het regime om vanuit een machtspositie de economische commandoposten te bezetten. Nu de vooruitzichten op blijvende groei minder rooskleurig werden, kwam meteen ook de tendens tot elite-afscherming naar boven: de familie en directe vriendenkring sloten de toegang voor nieuwkomers af. Salim Saleh, de broer van de president, werd het boegbeeld van de corrupte entourage. Met de oorlog in Congo werd een andere bron van inkomens aangeboord, die hogere legerofficieren, zoals een Kazimi, moesten binden: plundering. Zonder over ook maar één goudmijn te beschikken werd Oeganda aldus één van de grote exporteurs van het continent. In 1996 werd Museveni nog met 75% van de stemmen tot president gekozen.

Nu, in maart 2001, wordt dit problematisch, omdat een aantal ex-getrouwen, zoals Besigye, zijn positie aanvallen. (Museveni continueerde zijn positie met bijna 78% van de stemmen.) Daarop reageerde het regime met intimidatie en repressie. Plots ontdekt nu de donorengemeenschap een andere persoonlijkheid in Museveni: hij is veranderd, heet het nu. Net zoals de renaissance gemaakt zou worden door de leiders, net zo zal ze wegwijnen door hun gewijzigde karaktereigenschappen. *Wie bewust aan de structurele oorzaken van onderontwikkeling voorbijgaat, moet wel tot smalle psychologische verklaringen komen, wanneer de verwachtingen niet worden ingelost.*

Besluit

Tout va bien, madame la marquise, u kent het liedje ongetwijfeld. De geruststellende boodschap moet vooral de boodschapper buiten schot houden. Het Westen leek bijzonder opgelucht met de Afrikaanse renaissance, niet het minst omdat deze melodie voor ons zo geruststellend klonk. Na een valse start was Afrika op de goede weg, en er was dan ook weinig reden waarom wij niet op het ingeslagen pad zouden voortgaan. Het komt in ruime mate neer op het oude verhaal van Tolstoi omtrent de humanitaire grootgrondbezitter. Hij zit op de schouders van zijn *moezijk*, maar wordt verscheurd door medelijden. Daarom verplaatst hij regelmatig zijn gewicht, spreekt bemoeidigende woorden en wist zelfs het zweet van de boer af. Alleen denkt hij er niet aan om van zijn schouders af te stappen. Dat de Afrikaanse leiders zélf geen groot aandeel hebben in de situatie waarin het continent verkeert, is de waarheid geweld aan doen. Maar te stellen dat het Westen niet medeverantwoordelijk is voor ontstaan/voortbestaan van deze *structurele crisis*, is gewoon intellectueel oneerlijk. Verwachten dat een nieuwe Afrikaanse politieke elite, los van de context van het wereldsysteem, een economische (herop)bloei zal realiseren, is het eigen geweten sussen. ■

Over de auteur

Dr R. DOOM is hoogleraar Derde-Wereldstudies aan de Universiteit Gent.

Gedachten over Afrika

STEPHEN ELLIS

Kanttekeningen bij het begrip ontwikkeling

DIT OPSTEL GAAT OVER EEN FACTOR DIE vaak over het hoofd wordt gezien of die, nauwkeuriger gezegd, foutief wordt onderkend, wanneer mensen spreken of schrijven over Afrika. Het gaat niet of nauwelijks over Afrika's nijpendste praktische problemen, die maar al te bekend zijn. Complete zones van Midden- en steeds meer ook van West-Afrika worden bijvoorbeeld geteisterd door oorlogen waarbij slechts geringe aantallen strijders actief betrokken zijn, maar die grootschalige ontwrichting en massaal lijden aanrichten. En gemiddeld is 8,8% van de volwassen bevolking van Afrika bezuiden de Sahara besmet met HIV/AIDS, met een uitschieter naar boven in zuidelijk Afrika.

In plaats daarvan wil ik hier de wijze van denken van mensen in Noord-Atlantische landen over Afrika bespreken en zal ik proberen de zaken in een ander licht te stellen. Ik hoop dat de lezers daarbij niet onmiddellijk denken in een saaie discussie te belanden over het beeld van Afrika in de media. Een van de lievelingsthema's van de solidariteitsbewegingen met de Derde Wereld is immers de redenering dat de Westerse media alleen het slechte nieuws over Afrika presenteren en dat we onze journalisten ervan dienen te overtuigen in plaats daarvan goed nieuws te bieden. Dit is een onvruchtbare discussie, die geen verdere aandacht waard is. Inderdaad presenteren de Europese en Noord-Amerikaanse media *grosso modo* geen kijk op Afrika die uitmunt door inzicht. Maar dit is niet zo zeer te wijten aan de presentatie van *negatieve* beelden van Afrika (die tenslotte pogingen zijn tot uitbeelding van soms tragische situaties), maar komt veeleer doordat we maar al te vaak worden geconfronteerd met een benauwend, weinig gevarieerd stel *clichés*, die overigens lang niet allemaal negatief zijn (zoals bijvoorbeeld het beeld van een tropisch paradijs met ongerepte natuur en dieren in het wild).

Een debat over beeldvorming van Afrika in de

Afrika zou bezig zijn een koers naar beneden af te leggen. Althans, zo ziet men dat in de Westerse wereld. De actuele toestand van Afrika wordt er afgemeten aan een schematisch-evolutionaire ontwikkelingslijn. Een nieuwe visie is vereist.

media blijkt gewoonlijk een kwestie van onjuiste adressering van kritiek. In dit verband komt een oit door de Britse veldmaarschalk Montgomery geformuleerde militaire stelregel van pas: *het eerste richtsnoer is precies te onderkennen wie je vijand is.*¹ De echte vijand in dit geval wordt gevormd door de omstandigheid dat we Afrika's actuele toestand maar al te vaak afmeten aan een schematisch-evolutionaire ontwikkelingslijn die vandaag de dag uit de tijd is. Westerlingen, en wellicht ook elites in andere delen van de wereld, doen dit zo vaak als men zich over Afrika gedachten vormt, dat het een instinctieve reactie is geworden. Met andere woorden: we beseffen vaak zelf niet dat we die reactie vertonen.

Afrika en evolutie

Al twee eeuwen of langer zijn Europeanen en Noord-Amerikanen gewend Afrika op een meetlat van de evolutie te leggen. En hier komt ook het begrip ontwikkeling vandaan, dat min of meer samenvalt met de internationaal dominante wijze van denken over Afrika sinds 1945. Wanneer we over Afrika denken als een werelddeel dat zich ontwikkelt of zich dient te ontwikkelen, veronderstellen we dat alle samenlevingen ter wereld, inclusief de Afrikaanse, koers moeten zetten in globaal dezelfde richting en dat we weten wat die richting is. Deze richting voor de gehele mensheid noemden onze negentiende-eeuwse voorvaders beschaving, een generatie geleden stond zij

bekend als modernisering, terwijl er thans het etiket globalisering aan wordt gehecht. Hoe de richting ook wordt genoemd, zij wordt opgevat als een bepaald soort vooruitgaande beweging langs een min of meer afgebakend pad. In de zienswijze van westerse filosofen en technocraten wier denkbeelden door het leeuwendeel van de mondiale elites zijn overgenomen, wordt een samenleving die dit pad niet volgt, geacht te zijn afgeweken van de enige weg die naar verbetering van de mensheid zou leiden. Dit wordt verondersteld met Afrika het geval te zijn.

Het startpunt van deze begripsmatige zoektocht is wat Afrika betreft de toestand van het continent in de tijd die kort lag voordat het zich in de negentiende eeuw begon te ontwikkelen. De meeste mensen vinden het tegenwoordig niet *bon ton* het zo te zeggen, maar het komt erop neer dat verondersteld wordt dat Afrika, voordat het zich begon te ontwikkelen, een gebied was dat politiek nogal simpel was georganiseerd, samen te vatten in de ongunstige betekenissen die men kan hechten aan het woord stam, een toestand waaruit het werd verlost door handel, koloniaal bestuur en de eerste jaren van onafhankelijkheid, maar ook een oorspronkelijke toestand waarin het thans terugvalt. Ik onderstreep dat dit niet mijn gezichtspunt is. Maar dit is een optiek die inherent is aan zelfs het meest elegante Westerse vertoog over Afrika.

Ik verzoek de lezer dringend dit punt niet mis te verstaan. Zelf ben ik het hierboven beschreven gezichtspunt niet toegedaan, noch schep ik enig welbehagen in de uitersten van armoede en ellende die thans zovele Afrikanen teisteren. Evenmin onderschrijf ik een cynische of nihilistische visie (die soms eufemistisch ook wel postmodern wordt genoemd), die inhoudt dat menselijke levensomstandigheden niet voor verbetering vatbaar zijn en dat de geschiedenis geen zin heeft. Integendeel, ik zou het toejuichen als een groter deel van Afrika's achthonderd miljoen inwoners langer zou leven, met meer geld en minder oorlogen. Maar de wereld zit nu eenmaal niet zo in elkaar als we zouden willen.

Wat voor overkoepelende begrippen of theorieën lijken het best in staat de recente geschiedenis van Afrika te verklaren en de feiten, voor zover bekend, begrijpelijk te maken? Het gebruikelijk instrument dat wordt gehanteerd is het specifiek begrip vooruitgang, ontwikkeling of evolutie dat wij in wetenschappelijke of technische gedaante sinds de achttiende of negentiende eeuw kennen. Dit concept wordt gewoontegetrouw toegepast op Afrika en gehanteerd door Westerse politici, ontwikkelingshulp-specialisten en journalisten. Dezer dagen levert dat voor Afrika een slecht rapportcijfer op. Met andere woorden, als we de huidige toestand van Afrika bekijken onder

een beperkt gezichtspunt van conventionele Westers georiënteerde criteria van vooruitgang of ontwikkeling, zal Afrika daar in de meeste opzichten niet aan blijken te voldoen. De armoede neemt toe, zijn aandeel in de wereldhandel neemt nu al diverse decennia af, onderwijsvoorzieningen gaan achteruit, enz.

Een overtuigd optimist kan redeneren dat er tekenen van verbetering zijn, maar deze zijn nauwelijks voldoende om aannemelijk te zijn. De belangrijkste en meest consistente aanhanger van dit gezichtspunt is de Wereldbank, de instelling waaraan de internationale gemeenschap de taak heeft opgedragen Afrika namens de rest van de wereld te beheren. De Wereldbank heeft er zelf belang bij haar eigen medeverantwoordelijkheid voor de feitelijke toestand te verhullen en te stellen dat een betere toekomst spoedig in het verschiet ligt (mits de mensen natuurlijk doen wat de Wereldbank aanbeveelt).

De reden voor deze kanttekeningen is niet de opvatting dat alles wat mis gaat in Afrika de schuld is van buitenstaanders, en zeker niet de stelling dat het onjuist is een hard oordeel over het continent te hebben. We moeten over Afrika alles zeggen waarover we eerlijk van mening zijn dat het de kern van de zaak uitmaakt. Het punt van overweging is of er een manier is de historische gang van Afrika af te baken, die anders is dan een kort traject op een plan van evolutie dat oorspronkelijk is afgeleid van de geschiedenis van Europa en Noord-Amerika, wat er tenslotte altijd op uit zal draaien dat gesuggereerd wordt dat Afrika een koers terug of naar beneden aflegt in een soort negatieve beweging. Voordat we echter zo'n poging tot plaatsbepaling wagen, is het van belang iets te zeggen over enkele politieke aspecten van de huidige toestand van Afrika.

Afrika: een politieke mislukking

Het is duidelijk dat de belangrijkste problemen waaronder Afrika gebukt gaat, uiteindelijk politiek van aard zijn. Afrikanen zijn niet intelligenter of minder intelligent dan de rest van de mensheid. Hoewel delen van het continent heel droog zijn en een onvruchtbare bodem hebben, beschikken andere streken over ruime natuurlijke hulpbronnen, met inbegrip van de middelen die onmisbaar zijn voor de landbouw. Bovendien zijn er elders op het aardoppervlak zoveel onvruchtbare plekken waar de mensen toch een hogere levensstandaard genieten, dat niemand absoluut mag geloven in ecologisch determinisme.

Wanneer ik stel dat de problemen van Afrika *politiek* van aard zijn, betekent dat niet dat de leiders van het werelddeel volledig de schuld op zich moeten nemen voor het feit dat Afrika een hoog percentage

AIDS- en malarialijders heeft, of dat het weinig particuliere buitenlandse investeringen aantrekt. Sommige landen gaan nog steeds onder dezelfde problemen gebukt, ook al hebben ze bekwame en eerlijke leiders. Ook mag niet vergeten worden dat zelfs diverse heel afschuwelijke dictatoren in sommige stadia van hun loopbaan in hun eigen land wel degelijk een redelijk grote populariteit genoten, wat suggereert dat ze niet geheel en al los van de politieke cultuur opeerden waaruit ze te voorschijn kwamen. De bijna legendarische president van Zaïre, Mobutu, is van dit verschijnsel een voorbeeld.

Afrika's problemen zijn politiek in de brede zin van het woord, voor zover ze zijn afgeleid van de gewoonten en instellingen die de mensen in het dagelijks leven hanteren om hun belangen na te jagen, op alle niveaus van de samenleving. Dit omvat niet alleen formele en concrete instellingen, zoals het kiesstelsel, het soort politieke partijen, de grondwet, enz., maar ook meer abstracte of ongrijpbare zaken als de perceptie van de scheidslijn tussen openbaar en privé, onderling vertrouwen, het bestaan of de afwezigheid van algemeen geaccepteerde politieke gedragsregels, alsmede de rechten en plichten van mensen ten opzichte van anderen.

Voor veel van dit soort zaken ontbreekt het Afrikaanse landen duidelijk aan geschikte systemen die voortspruiten uit een maatschappelijke consensus. Dit bevordert ondoelmatigheid in het openbaar bestuur, zowel wat betreft de overheid als niet-gouvernementele organisaties, en biedt mogelijkheden voor corrupte vormen van zelfverrijking. Het wordt dan moeilijk bijvoorbeeld een openbaar gezondheidsstelsel dat zou kunnen helpen ziekte te voorkomen, in het leven te roepen of in stand te houden, of een financieel systeem dat particuliere investeringen aanmoedigt. Verstrekking van ontwikkelingshulp hebben de problemen op deze terreinen erkend. Daarom stimuleerden ze politieke hervormingen in de jaren '90 en hechten ze nu zo'n belang aan wat ze 'goed bestuur' noemen. Dit accent in het beleid van donoren beoogt Afrikanen te stimuleren een politieke omgeving te ontwikkelen die gunstig lijkt voor het ontstaan van een effectieve combinatie van vertrouwen en economische groei, waarmee Afrika weer de weg van vooruitgang vindt waarvan zovele landen in de jaren '70 waren afgedwaald door financiële crises, zoals Ivoorkust en Ghana. Het aantal landen dat thans een dergelijke positieve koers vaart is nogal klein, zelfs volgens de meest welwillende criteria. Zodoende omvat volgens vrijwel alle donoren Afrika bezuiden de Sahara slechts een klein aantal landen die werkelijke voortgang lijken te maken (Ghana, Mozambique, Zuid-Afrika, Oeganda). Geen van hen kan in alle ernst worden beschouwd als het equiva-

lent van een Aziatische tijger-economie. De rest roept weinig meer op dan uitlatingen van hoop en spijt.

Vele waarnemers leiden hieruit af dat Afrika bezuiden de Sahara geen deel meer uitmaakt van de werkelijke wereld. Dit is een gezichtspunt dat spoort met de ideologie van ontwikkeling, maar absoluut niet overtuigt. Afrika telt immers een achtste van de wereldbevolking en is meer dan ooit gekoppeld aan de rest van de wereld in het kader van de internationale betrekkingen, het schuldenvraagstuk, migratie, elektronische communicatie, besmettelijke ziekten, en allerlei legale en illegale handelsstromen. Wie dit ontkent, houdt zichzelf voor de gek. Maar er zijn nu eenmaal al twee eeuwen kleine maar belangrijke lobby's in het Westen, van mensen die Afrika zien als een onbeschreven blad waarop ze hun eigen ambities, utopieën of fantasieën kunnen projecteren, zonder veel rekening te houden met wat Afrikanen zelf feitelijk doen of denken. Veel ontwikkelingslobby's behoren tot deze categorie.

De absurde zienswijze dat Afrika een verloren continent is, is verbonden met de gewoonte diverse aspecten van het Afrikaanse leven uit te beelden in bewoordingen die in het geheel geen rekening houden met de mogelijkheid van *verandering op eigen kracht*. Heel vaak stammen de termen die in discussies over Afrika worden gehanteerd uit de sfeer van de bouw en techniek, wat de technocratische benadering weerspiegelt die veelal de internationale houding tegenover de Afrikaanse politiek overheerste. De aard van deze termen voorkomt elke gedachte aan organische verandering. Indien we bijvoorbeeld spreken over een ineengestorte staat, betekent dat dat die staat een soort gebouw is dat er niet meer staat. Het kan zichzelf niet herbouwen. Het kan alleen leeg staan of door een bevoegde ambachtsman worden herbouwd. Hetzelfde geldt met betrekking tot periodisering: het is een intellectuele mode te spreken over een postmoderne en postkoloniale zienswijze, termen die algehele bewegingloosheid suggereren, tenzij we kunnen spreken van post-post-kolonialisme. Maar hoe kunnen we dan eventueel een andere visie op Afrika's huidige toestand bereiken?

Afrikaanse geschiedenis

Misschien helpt het ons verder als we Afrikaanse samenlevingen en naties beschouwen als levende organismen die bestaan uit miljoenen mensen, zoals we ook plegen te doen met ons eigen land, in plaats van technische kunststukjes. Afrikaanse samenlevingen hebben een geschiedenis waarvoor ze zelf verantwoordelijk zijn, ook al zijn ze in belangrijke opzichten afhankelijk van externe factoren. Zoals alles wat mensen betreft, zijn ze constant aan het veranderen.

Ze maken deel uit van een wereldbevolking die er ondanks alles collectief in slaagt zich voort te planten. In feite is Afrika langer door mensen bewoond dan enig ander werelddeel. Afrikanen hebben altijd deel uitgemaakt van de mensheid en zullen dat ook blijven doen.

Kortom, het verdient aanbeveling de politieke problemen die ten grondslag liggen aan Afrika's huidige moeilijkheden in het kader van een breed menselijk perspectief te analyseren, in plaats van het gebruikelijk technocratisch schema van ontwikkeling. Tegelijkertijd is het af te raden een perspectief te hanteren dat zo ruim is, dat het onvruchtbaar wordt als denkraam voor methoden ter verbetering van de levensomstandigheden van mensen. John Maynard Keynes stak ooit de draak met dit soort hyperintellectualisme toen hij opmerkte dat 'deze lange duur een misleidende wegwijzer is voor actuele zaken. *Op de lange duur* zijn we allemaal dood.'² Wat de doorslag geeft, is de noodzaak enkele sleutelelementen van de geschiedenis van Afrika op te sporen die Afrikanen die grondig nadenken over de toekomst (en andere betrokkenen) van belang achten voor de huidige problemen van het werelddeel. Deze geschiedenis wordt deels door Afrikanen gemaakt en deels door buitenstaanders, en dat zal ook voor de toekomst van het continent het geval zijn.

Het werelddeel Afrika bestaat thans uit meer dan vijftig staten die bepaalde rechten en plichten hebben onder internationaal recht. Ze zijn bijvoorbeeld verplicht binnenlandse wetten te maken en een eigen munteenheid in stand te houden. Ze zijn de gesprekspartners van andere staten waarmee ze formele overeenkomsten afsluiten en waarvan ze misschien geldleningen ontvangen of andere gunstbewijzen. Zonder uitzondering houden ze permanente veiligheidstroepen of strijdkrachten in een of andere vorm op de been. Deze centrale kenmerken van soevereiniteit vormen volgens velen vaak juist de opvallendste aspecten van mislukking van Afrikaanse staten, aangezien een groot aantal van hen zijn wetten slechts incidenteel weet te handhaven (dit geldt bijvoorbeeld voor Nigeria), er nogal wat staten zijn met een officiële munteenheid die buitenslands niets waard is (bijvoorbeeld Sierra Leone, Congo), terwijl de meeste veiligheidstroepen hebben die niet het monopolie op geweld bezitten dat volgens Max Weber de toetssteen van staatssoevereiniteit is (dit laatste geldt nota bene ook voor de donor-lievelingen Zuid-Afrika en Oeganda). Afrikaanse staten functioneren niet zodanig, dat ze het grootste voordeel opleveren voor het grootste deel van de mensen die ze pretenderen te regeren.

Een staat is echter niet meer dan één bijzondere vorm van politieke organisatie. Wanneer we de redenen voor het gebrek aan functioneren van zoveel huidige Afrikaanse staten aftasten, wordt het nuttig de

lange-termijngeschiedenis van Afrika te bezien in plaats van succes of mislukking van staten vast te knopen aan modellen die sociale-wetenschapslieden hebben afgeleid van een geïdealiseerde visie op Europa of Amerika. Laten we niet vergeten dat grote delen van Afrika tot het koloniale tijdperk nooit beschikten over iets dat vergelijkbaar was met een Europese staat. Zelfs die uitgestrekte politieke eenheden die het vele generaties lang uithielden, zoals het middeleeuwse Mali of Zimbabwe, leken in bepaalde elementaire opzichten niet op hun feodale tijdgenoten in Europa. Een positiever manier om dit te formuleren is de wijze uitspraak van een historicus: 'de meest specifiek Afrikaanse bijdrage aan de geschiedenis van de mensheid zou nu net wel eens de beschaafde kunst van het redelijk vreedzaam samenleven *buiten* enig staatsverband kunnen zijn geweest'.³ Anders dan Europeanen kunnen Afrikanen bogen op een lange geschiedenis van samenlevingen zonder staten; ze zouden hierbij op constructieve wijze moeten aanknopen.

We moeten echter niet onderschatten hoe zwaar het stempel is dat bureaucratistische en territoriale staten de laatste eeuw op Afrika hebben gedrukt. Het zou van naïveteit getuigen als we ons zouden inbeelden dat er in de eenentwintigste eeuw sprake zou kunnen zijn van een enigszins omvangrijke menselijke populatie die een voorspoedig bestaan kan leiden zonder op zijn minst toch enige elementen van conventionele staatssoevereiniteit. Eén van de redenen waarom het denkbeeld van terugkeer naar een romantisch verleden niet reëel is, is de zeer forse groei van Afrika's bevolking in de twintigste eeuw, misschien wel met 600 procent. De factoren die voor deze bevolkingsgroei verantwoordelijk zijn, zijn nauw verbonden met het soort bestuur dat gepaard ging met de kolonisering, of ze waren er het gevolg van, zoals de trek van platteland en dorpen naar een stedelijke omgeving en de aanstelling van bureaucratieën die in staat waren beleid te bedenken en door te voeren in de gezondheids- en de onderwijssector, enz. Afrika heeft nu gigantische miljoenensteden, zoals Lagos, Ibadan, Kinshasa, Nairobi en Johannesburg.

De betoogtrant van dit opstel mag dan ook niet opgevat worden als pleidooi voor een Afrika dat weer zonder staten functioneert. Wel is het zo dat een groot aantal van de politieke tradities van het continent, waarvan sommige zelfs een belofte van een rechtvaardiger politieke orde kunnen inhouden, afstamt van politieke stelsels die nooit om staten draaiden. Deze stelsels zijn echter verbonden geraakt met de bureaucratistische normen van moderne staten. Deze verbinding kwam op ingewikkelde en vaak schadelijke manieren tot stand, die voor een groot deel kunnen worden geassocieerd met ideeën en

praktijken die bekend staan als het concept 'etniciteit'. Dit alles vormt de bouwstoffen waarmee Afrikanen en niet-Afrikanen moeten werken als ze op zoek zijn naar een rechtvaardiger politieke orde. Vele lokale gemeenschappen in Afrika hebben ook nu nog een hoog gehalte aan zelfbestuur in de zin dat zij hun behoefte aan politieke vormgeving bevredigen zonder zich tot de staat te wenden, en zeker niet tot de staat in zijn formele dimensie. Zo is Kinshasa een uitgestrekte miljoenenstad die feitelijk zonder bestuur draait, maar niet ordeloos functioneert. Als de Democratische Republiek Congo niet door buitenlandse legers zou zijn binnengevallen, zou de DRC een land zijn dat in feite voor een groot deel uit zichzelf besturende gemeenschappen zou bestaan. In plaats van te proberen Afrika weer op een ontwikkelingsroute te krijgen, zoals die staat aangegeven op een verouderde wegenkaart, moeten de leden van de internationale gemeenschap, met inbegrip van regeringen en multinationale ondernemingen, erover nadenken hoe ze in dergelijke omstandigheden hun eigen gerechtvaardigde doelstellingen kunnen verwezenlijken. Als ze over een geweten beschikken, zullen ze bedenken hoe ze dat kunnen doen zonder in behartiging van naakt eigenbelang te vervallen.

Maar grof eigenbelang is geen monopolie van buitenlandse kapitalisten. In Afrika is het resultaat van een radicale privatisering van zo'n beetje alle aspecten van politieke macht en de economie niet een harmonieus functionerende markt, maar genadeloze wedijver gebaseerd op een tot de tanden gewapende concurrentiestrijd. Een en ander verloopt niet zoals vrije markten in theorie zouden moeten functioneren. De toename van ongeregelde concurrentie helpt ons eraan herinneren dat het soepel functioneren van de economische instellingen in het Westen, en de vrije instellingen die we met het begrip *civil society* samenvatten, geen universele kenmerken van samenlevingen zijn, maar oorspronkelijk voortsproten uit een bijzondere geschiedenis in Europees kader. Het is verhelderend te onderzoeken hoe deze instellingen op een specifieke tijd en plaats ontstonden, te bestuderen wat de rol was van begrippen als eer en plicht bij het in het leven roepen van dergelijke instituties en om situaties te onderkennen waar alom levende soortgelijke Afrikaanse noties al dan niet vertaald kunnen worden in levensvatbare instituties.

Met andere woorden, hoe kunnen in de samenleving gewortelde ideeën over loyaliteit en sociale verplichtingen vertaald worden in doeltreffende en duurzame publieke instituties? Er zijn genoeg voorbeelden van sociaal vertrouwen in Afrika, zoals met betrekking tot spaarclubs of *tontines*, of de Somaliëse export-veehandel, die ook zonder staat gewoon doorgaat. Zowel Afrikanen als niet-Afrikanen zouden

serieus moeten nadenken over het verband van zulke verschijnselen met de schepping van een politieke orde in de breedste zin van het woord, maar er is een onthutsend gebrek aan mogelijkheden voor publieke discussie over dergelijke gedachten. De meeste Afrikaanse universiteiten functioneren niet langer als podium voor serieuze analyses van de samenleving, terwijl de vrije media, die een van de belangrijkste resultaten waren van de democratisering die in een aantal landen in de jaren '90 plaatsvond, steeds meer overgenomen worden door entrepreneurs die louter in korte-termijnwinst zijn geïnteresseerd. Veel niet-gouvernementele organisaties (NGO's) hechten meer belang aan het bemachtigen van buitenlandse hulp dan aan het scheppen van ruimte voor nadenken over de eigen samenleving.

Het is allereerst de verantwoordelijkheid van Afrikanen om verbetering te brengen in deze stand van zaken, maar de buitenwereld speelt een doorslaggevende rol, door op het toneel te verschijnen of verstek te laten gaan, door iets te doen of door juist werkeloos toe te zien. Afrika is immers met Europa verbonden door oudere en diepere historische banden dan de meeste Europeanen beseffen. Vele jonge Afrikanen ambiëren een reis naar Europa of Amerika te maken om werk te zoeken; nu Europa's bevolking in hoog tempo vergrijsst, is het logisch dat er tussen de twee werelddelen in een of andere vorm een afspraak over deze arbeidsmigratie wordt gemaakt. Bovendien bedreigt de implosie van talrijke Afrikaanse staatsstelsels mondiale beheerssystemen inzake ziektebestrijding, het milieu, enz. Afrika is helemaal geen verloren continent, maar het vormt meer dan ooit een deel van de wereld. ■

Noten

- 1 Geciteerd in Gwyn Prins en Robbie Stamp, *Top Guns and Toxic Whales: the Environment and Global Security*, Londen: Earthscan, 1991, blz. 32.
- 2 John Maynard Keynes, *A Tract on Monetary Reform*, Londen, 1929, blz. 80.
- 3 John Lonsdale, 'States and Social processes in Africa: a historiographical survey', in: *African Studies Review*, jrg. 24 (1981), nrs 2/3, blz. 239.

Over de auteur

STEPHEN ELLIS is verbonden aan het Afrika-Studiecentrum te Leiden. Hij schreef en redigeerde een groot aantal boeken, bundels en artikelen op het terrein van de Afrikaanse studiën. In dit tijdschrift onder meer 'Staatsinrichting in Afrika: import of eigen kweek?' (mei 1999, blz. 294-298). Zijn laatste boek, elders in deze aflevering besproken door Jaap de Moor, werd voorgedragen voor de *Herskovits Award* voor de beste studie over Afrika van 1999. Bovenstaand artikel werd speciaal voor deze aflevering van de *Internationale Spectator* geschreven. (Vertaling uit het Engels door Gerard J. Telkamp.)

Afrika in economisch perspectief

JUDITH ARENDS EN THIJS DE RUYTER VAN STEVENINCK

TIJDENS HET WORLD ECONOMIC FORUM in Davos in januari 2001 lanceerde de Zuid-Afrikaanse president Thabo Mbeki, samen met zijn Nigeriaanse en Algerijnse collega's, Olusegun Obasanjo en Abdelaziz Bouteflika, een soort Marshall-plan voor Afrika, getiteld *Millennium Program for Africa*. Aan een precieze invulling wordt nog gewerkt, maar in grote lijnen beoogt het plan een gecoördineerde strategie voor Afrika op te zetten om het continent een sterke economische impuls te geven. Centraal staan de thema's schuldverlichting, bevordering van investeringen, *human development* en infrastructuur. Het stimuleren van nieuwe investeringen en tegelijkertijd het mobiliseren van lokale en vooral ook buitenlandse investeringen spelen een hoofdrol in het plan.

Het *Millennium Program for Africa* is duidelijk zeer ambitieus. Ook is het nog geenszins gezegd dat het de ultieme oplossing bevat voor Afrika's problemen. In ieder geval is de keuze voor meer aandacht te schenken aan de buitenlandse handel en investeringen zonder meer juist.

Hoe staat het er thans voor met betrekking tot de buitenlandse handel en investeringen van de Afrikaanse landen? Wat zijn de knelpunten en waar liggen de kansen voor Afrika? In dit artikel gaan wij kort in op de economische situatie, om vervolgens de handel met Afrika en buitenlandse investeringen in dit werelddeel te belichten. Tot slot wordt de handels- en investeringspositie van Nederland ten opzichte van Afrika beschreven.

Schets economische situatie van Afrika

Na jaren van economische stagnatie in de jaren '80 en het begin van de jaren '90 toont Afrika' in de tweede helft van de jaren '90 duidelijke tekenen van verbetering. De economische groei bedroeg de afgelopen

Hoewel de politieke vooruitzichten in veel Afrikaanse landen zijn verslechterd, is vanuit economisch perspectief toch een gematigd optimisme op zijn plaats. Maar dan moet de wereldmarkt wel volledig toegankelijk zijn voor Afrikaanse exportprodukten.

jaren 3%, terwijl voor 2001 zelfs een groei van 4,4% wordt voorspeld. Hierbij waren grote verschillen tussen de afzonderlijke landen in het spel (zie tabel 1). De inflatie is min of meer onder controle: de gemiddelde geldontwaarding in Afrika is tot onder de 10% gedaald, het laagste percentage sinds 1970. Ook het wisselkoersbeleid is sterk verbeterd, wat heeft geleid tot sterke inkrimping van zwarte markten voor harde valuta. Ondanks de hier en daar recent tegenvallende exportinkomsten en hogere rekeningen voor invoer van aardolie tonen de economieën van veel Afrikaanse landen nog verbazingwekkend veel veerkracht.

Lange tijd groeide Botswana sneller dan de Oost-Aziatische 'tijgers'. Volgens de *Economist Intelligence Unit* zullen in 2001 vijf van de 20 snelst groeiende landen ter wereld in Afrika liggen: Mozambique, Equatoriaal Guinee, Oeganda, Mauritius en Senegal. Veel van deze landen hebben belangrijke economische hervormingen doorgevoerd, wat resulteerde in een gezondere macro-economische structuur. Zij liberaliseerden hun markten en handel, waardoor het particulier initiatief meer ruimte kreeg. Waar hervormingen duurzaam bleken, en waar (burger)oorlogen uitbleven, zijn duidelijke economische groei en verminderde armoede zichtbaar. Voorbeelden zijn Botswana, Zuid-Afrika, Oeganda, Tanzania en Mozambique.

Tegenover dit positieve beeld staat echter dat Afrika ook het grootste aantal economisch minst succesvolle landen ter wereld herbergt. Zo wordt voor Zim-

Tabel 1 Kerngegevens omtrent de belangrijkste Afrikaanse economieën.

	Inwoners, mln	BNP, in mrd \$	BNP per hoofd**	BBP-groei,		HDI-score (plaats)
				1980-90	1990-99	
Angola	12	2,7	632	3,4	0,8	0,398 (160)
Botswana	2	5,1	6.032	10,3	4,3	0,609 (122)
Ethiopië	63	6,6	599	1,1	4,8	0,298 (172)
Ghana	19	7,4	1.793	3,0	4,3	0,544 (133)
Ivoorkust	15	10,4	1.546	0,7	3,7	0,422 (154)
Kenia	29	10,6	975	4,2	2,2	0,519 (136)
Mozambique	17	3,9	797	-0,1	6,3	0,341 (169)
Nigeria	124	37,9	744	1,6	2,4	0,456 (146)
Oeganda	21	6,8	1.136	2,9	7,2	0,404 (158)
Senegal	9	4,7	1.341	3,1	3,2	0,426 (153)
Tanzania	33	8,0*	478	n.b.	3,1	0,421 (156)
Zimbabwe	12	6,1	2.470	3,6	2,4	0,560 (130)
Zuid-Afrika	42	133,2	8.318	1,0	1,9	0,695 (101)
Nederland	16	384,3	23.052	2,3	2,7	0,921 (8)

Bron: Wereldbank, *World Development Report 2000*.

* = excl. Zanzibar

** = koopkrachtpariteiten

Tabel 2 *Human development*. Sub-Sahara Afrika vergeleken met overige regio's, 1997.

	Levensverwachting bij geboorte	Alfabetisering, bij volwassenen, %	Deel van bevolking dat lager onderwijs heeft gevolgd*
Sub-Sahara Afrika	48,9	58,5	44
Oost-Azië, excl. China	72,8	96,1	85
China	69,8	82,9	69
Zuid-Oost Azië en Pacific	65,9	87,9	65
Zuid-Azië excl. India	63,0	48,4	47
India	62,6	53,5	55
Latijns-Amerika en Caraïben	69,5	87,2	72
Oost-Europa* en voormalige SU	68,6	98,7	76
Industrielanden	77,7	98,7	92

* primair + secundair + tertiair, in % van de volwassen beroepsbevolking

Bron: UNDP, *Human Development Report (1999)*.

babwe voor het jaar 2001 een negatieve economische groei voorspeld van 2,9% (overigens een 'verbetering' ten opzichte van de krimp van 6% in 2000), terwijl Gabon (- 2,2%) en de Comoren en Lesotho eveneens een sterke terugval laten zien. Zelfs voor het olierijke Angola wordt voorspeld dat de groei er terugvalt van 4,9% in 2000 naar 2,1% in 2001.

Veel ontwikkelingsproblemen beperken zich inmiddels grotendeels tot Afrika. Zo bestaan er problemen als een bijzonder hoge kindersterfte, endemische ziekten (o.a. malaria en HIV/AIDS), een hoog analfabetismepercentage en een lage arbeidsproductiviteit. Eén op de vijf Afrikanen woont in een land dat geteisterd wordt door een gewapend conflict. Hierbij

komt dat, gegeven de bevolkingsaanwas, in ieder geval een groei van 5% nodig is om het huidige bestaansniveau in stand te houden, terwijl een (relatief gelijk verdeelde) inkomensgroei van 7% is vereist om in 2015 de armoede met de helft te hebben verminderd.

Waar moeten we nu de oorzaken van de problemen van Afrika zoeken? Noch klimatologische, noch staatkundige factoren zijn in het algemeen erg gunstig voor het continent. Maar ook het gevoerde beleid heeft in belangrijke mate bijgedragen tot de teleurstellende economische prestaties.² De Wereldbank stelt dat Afrika een antwoord zal moeten vinden op de volgende problemen:³

1 Het verbeteren van beleid en bestuur en in samen-

hang daarmee het oplossen van conflicten vormen waarschijnlijk het belangrijkste problemencomplex. Armoede is vaak een oorzaak van conflict, maar ook een gevolg, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat. Conflicten leiden niet alleen tot menselijk leed, maar ontwrichten vaak ook de lokale economie door vernietiging van infrastructuur.

- 2 Er moet meer geïnvesteerd worden in mensen. De kwaliteit van het menselijk kapitaal blijft één van de belangrijkste factoren die verhoging van de arbeidsproductiviteit bepalen, en zodoende tot economische groei leiden. Investerings in onderwijs en gezondheidszorg zijn hiervoor van elementair belang. Tabel 2 toont dat Afrika op dit punt nog ver achterblijft bij andere regio's in de wereld.
- 3 De hulpafhankelijkheid moet worden verminderd. Tegen een achtergrond van lage spaarquotes blijven buitenlandse-hulpgelden op gunstige voorwaarden de komende tijd noodzakelijk, zowel voor de financiering van investeringen (om hogere groei te bereiken) als ter bekostiging van de consumptie (om armoede te verminderen). Dit zal vermoedelijk nog wel een zaak van (zeer) lange adem worden.
- 4 De concurrentiepositie moet worden versterkt en de economie gediversifieerd. In het algemeen zijn de kosten van het risico dat verbonden is aan zakendoen in Afrika bijzonder hoog. Dit dient aangepakt te worden door onder meer verbetering van het handels- en investeringsklimaat in veel Afrikaanse landen. Veel landen zijn bovendien nog (te) sterk afhankelijk van een of twee grondstoffen.

De positie van Afrika in het wereldhandelssysteem

Handel. In absolute zin hebben de meeste ontwikkelingslanden de aansluiting bij het wereldhandelssysteem gevonden. De totale export van ontwikkelingslanden nam toe van bijna \$ 600 miljard in 1980 tot bijna \$ 1.500 miljard in 1999. Wanneer we echter het aandeel in de totale wereldexport bekijken, ontstaat een minder gunstig beeld. Het aandeel van ontwikkelingslanden nam af van 29% in 1980 tot iets meer dan 25% in 1999. En terwijl het aandeel van Azië groeide, stond daar een scherpe daling van in het bijzonder Afrika tegenover.

De invoer van Afrika bedroeg in 1998 zo'n \$ 81 miljard, oftewel slechts 1,5% van de totale export ter wereld. De belangrijkste importerende landen waren de economische reuzen van het continent: Zuid-Afrika (36%) en Nigeria (12%), op grote afstand gevolgd door Ivoorkust (4%) en Kenia (3%). Tussen 1990 en 1997 is de import met 27% gestegen, maar in 1998 trad een daling op.

De uitvoer van Afrika bedroeg in 1998 zo'n \$ 71 miljard, wat neerkomt op 1,4% van de totale mondiale export. Zuid-Afrika en Nigeria namen hiervan met

35% resp. 14% het leeuwendeel voor hun rekening. Ook Angola en Ivoorkust hadden een marktaandeel van meer dan 5%. De rest van de export was versnipperd over talloze kleinere landen. Overigens is ook de export in de periode 1990-1997 met 27% in waarde gestegen, alvorens in 1998 met 16% sterk in te zakken. Belangrijkste oorzaken van dat laatste waren de Azië-crisis en de dalende grondstoffenprijzen.

De EU is verreweg de belangrijkste handelspartner van Afrika. De onderlinge handel tussen Afrikaanse landen bedraagt slechts zo'n 10% van de totale handel. Oorzaken hiervan zijn het feit dat veel landen dezelfde (of substitueerbare) producten uitvoeren, en goederen invoeren die niet in Afrikaanse landen geproduceerd (kunnen) worden. Ook de uit de koloniale tijd daterende infrastructuur speelt hierbij nog een belangrijke rol. Veel (spoor)wegen lopen van het binnenland naar de kust. De snelste luchtverbindingen tussen veel Afrikaanse hoofdsteden lopen doorgaans via Parijs. Overigens is er wel een tendens tot intensivering van regionale handelscontacten. In het bijzonder de *Southern Africa Development Community* (SADC) lijkt hier onder leiding van Zuid-Afrika serieus werk van te maken.

Het zou een goede zaak zijn als de OESO-landen hun markten zouden openen voor alle Afrikaanse exportproducten.⁴ In het kader van de Lomé-Cotonou-akkoorden wordt al een verbeterde markttoegang van veel Afrikaanse producten tot de EU beoogd. Tevens heeft de EU in februari jl. besloten per onmiddellijke ingang haar markt volledig te openen voor alle producten uit de zogenaamde Minst Ontwikkelde Markten.⁵ Uitzondering hierop vormen wapens en, tot ontevredenheid van Nederland, de drie producten bananen, rijst en suiker, waarvoor een overgangstermijn tot 2006 en 2009 geldt. Het openen van de OESO-markten zal echter pas op de wat langere termijn als oplossing voor Afrika moeten worden beschouwd. Met uitzondering van deelgebieden als de textiel- en landbouwsector spelen handelsbelemmeringen namelijk een secundaire rol als verklaring van Afrika's teleurstellende handelsprestaties. Veel landen missen immers voornamelijk de exportcapaciteit om direct van een eventuele markttoegang te kunnen profiteren, zeker nu de voedselveiligheid een steeds grotere rol gaat spelen.

Verder zijn hoge transportkosten nog steeds een belemmerende factor. Door de grote afstanden in combinatie met de gemiddeld lage bevolkingsdichtheid in Afrika, maar ook doordat sprake is van inefficiënt opererende Afrikaanse staatsluchtvaartmaatschappijen, is luchtverkeer in Afrika vier keer zo duur als in Oost-Azië.

Een groot probleem blijft voornamelijk dat de meeste Afrikaanse landen voor hun importen (te) sterk

afhankelijk zijn van de exportopbrengsten van een of twee primaire exportproducten. Als de trend hiervan al niet negatief is (als gevolg van invoering van synthetische substituten), zijn de prijzen in ieder geval zeer wispelturig. Een goede oogst in Brazilië leidt tot lage koffieprijzen op de wereldmarkt, waardoor de exportinkomsten in bijvoorbeeld Kenia en Tanzania inzakken. Een soortgelijke kwetsbaarheid geldt, in nog sterkere mate, voor olie-exporterende landen als Angola en Nigeria.

De toerisme-sector kan Afrika wellicht perspectieven bieden. Niet alleen is dit (afhankelijk van de olieprijs) de grootste of op één na grootste bedrijfstak ter wereld, ook heeft Afrika hier veel te bieden: variërend van de grote wildparken in Zuidelijk en Oost-Afrika, de muzieksce­ne in Kongo-Brazzaville en Ghana, de historische monumenten in Ethiopië, Mali en Zanzibar tot de stranden van Gambia en Senegal. Bovendien kan toerisme via directe buitenlandse investeringen voor werkgelegenheid en technologieoverdracht zorgen, alsmede voor harde valuta. Voorwaarde daarbij is wel dat 'importlekken' zo veel mogelijk vermeden worden.⁶ Bovendien is binnen deze sector politieke stabiliteit een noodzakelijke randvoorwaarde, iets waar het in een aantal delen van Afrika nog aan ontbreekt.

Investerings in Afrika. De Directe Buitenlandse Investerings (DBI) richting Afrika stegen van \$ 8 miljard in 1998 tot \$ 10 miljard in 1999, oftewel met 28%.⁷ Deze groeivoet is hoger dan in de rest van de ontwikkelingslanden. Tegelijkertijd was dit voor Afrika niet genoeg om zijn aandeel in de totale omvang van mondiale DBI te vergroten. Het bleef op het lage niveau van 1,2%, als gevolg van een sterke groei van de investeringen in de overige regio's.

Duidelijk is dat de stromen DBI richting Afrika de afgelopen jaren sterker groeiden dan aan het begin van de jaren '90. Dit was het resultaat van inspanningen van verscheidene Afrikaanse overheden om een vriendelijker klimaat voor het particulier bedrijfsleven te scheppen dan het geval was in de jaren '70 en '80. Toch ligt de echte uitdaging voor het continent nog in de toekomst: integratie in de wereldeconomie, inclusief integratie in de regionale en mondiale netwerken van multinationale ondernemingen.

Net als de handelsstromen zijn de DBI ongelijk verdeeld in Afrika. Nigeria, Zuid-Afrika, Angola en Ghana nemen een groot deel van de investeringen voor hun rekening. Interessant is te zien dat in het bijzonder Angola (olie) en Mozambique (Maputo-corridor) de afgelopen jaren succes hebben geboekt bij het aantrekken van investeringen. Zuid-Afrika, hoewel nog duidelijk koploper wat betreft DBI op het continent, moest het in 1998 ontgelden, mede als gevolg van de Azië-crisis en vanwege de onzekerheid in verband met de verkiezingen. Inmiddels zit hier

weer een stijgende lijn in. In toenemende mate vindt er een spreiding plaats van de herkomst van buitenlandse investeringen. Terwijl de Verenigde Staten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk al sinds jaren domineren, is hun aandeel duidelijk aan het teruglopen, ten faveure van landen als Duitsland en Nederland. De hoofdmoot van buitenlandse investeringen in Afrika vindt plaats in de sector natuurlijke hulpbronnen, zoals de oliewinning.

Voorts trekken de lopende privatiseringsprogramma's in veel Afrikaanse landen buitenlandse investeerders. Over de periode 1990-1998 is zo'n 14% van de DBI richting Afrika verbonden met privatisering. Alleen al in 1998 ontving Afrika \$ 695 miljoen aan buitenlandse valuta door buitenlandse investeringen via het privatiseringsproces. De hoofdmoot van deze investeringen lag in de sectoren telecommunicatie en mijnbouw. De verwachting is dat de DBI in Afrika in de sectoren telecommunicatie, energie en transport zullen toenemen, aangezien enkele belangrijke landen, zoals Kenia, Nigeria en Zuid-Afrika, grote privatiseringsplannen op stapel hebben staan.

De UNCTAD en de Internationale Kamer van Koophandel (ICC) hebben in 2000 onder 296 grote *multinationals* een studie verricht naar de vooruitzichten van DBI in Afrika. Van deze bedrijven wilde een derde de komende 3-5 jaar de investeringen vergroten. Meer dan de helft verwacht op hetzelfde niveau te blijven, terwijl slechts 6% van de *multinationals* hun investeringen in Afrika wilde verminderen. Uit de studie blijkt dat Zuid-Afrika als meest aantrekkelijke ontvanger van nieuwe investeringen wordt beschouwd, op enige afstand gevolgd door Nigeria, Ghana en Ivoorkust. Opvallend is dat qua economische potentie aantrekkelijke markten als Zimbabwe en Kenia laag scoren, terwijl Tanzania en Mozambique wel goed voor de dag komen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de *multinationals* een grote differentiatie tussen de Afrikaanse markten zien. Landen met slecht bestuur, zoals Zimbabwe en Kenia, zijn duidelijk minder populair als bestemming voor nieuwe investeringen. Uitzonderingen hierop vormen landen met heel grote olievoorraden, zoals Angola en (in het verleden) Nigeria. Positieve redenen om te investeren liggen volgens de in het onderzoek geïnterviewde bedrijven in de groei van de economie en de grootte van de lokale markt, winstgevendheid en toegang tot regionale markten. Redenen om niet te investeren zijn: corruptie, moeilijke toegang tot de wereldmarkt, en politieke en economische instabiliteit.

Nederlandse economische betrekkingen met Afrika

Handel met Nederland. De Nederlandse handel met landen in Afrika toont een zeer gedifferentieerd beeld,

Tabel 3 Nederlandse handel met een aantal belangrijke Afrikaanse economieën, in miljoenen gulden.

	Invoer uit:		Uitvoer naar:	
	1990	1999	1990	1999
Angola	330,9	1,6	175,3	151,3
Botswana	14,8	0,0	4,8	10,3
Ethiopië	17,1	18,8	84,2	46,7
Ghana	117,8	407,3	121,1	293,5
Ivoorkust	493,6	1.051,0	151,6	184,9
Kenia	97,6	246,9	142,7	133,9
Mozambique	10,0	9,5	47,0	17,3
Nigeria	995,6	230,8	505,8	685,8
Oeganda	79,0	57,7	14,6	24,3
Senegal	18,3	24,2	73,8	71,7
Tanzania	39,5	86,2	73,4	73,8
Zimbabwe	84,1	265,2	76,3	41,7
Zuid-Afrika	437,8	1.532,5	516,9	1.521,8

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

en is gering van omvang. In 1999 bedroeg de uitvoer zo'n f 4,2 miljard: iets meer dan 1% van de totale Nederlandse uitvoer. Om dit in het juiste perspectief te plaatsen, moet worden vermeld dat bijvoorbeeld Latijns-Amerika ook maar 1,5% van de Nederlandse export voor zijn rekening neemt. Nederland voert zo'n 80% van zijn handel met nabijgelegen landen. Overigens is de uitvoer naar diverse Afrikaanse landen het afgelopen decennium sterk gestegen. Vooral de export naar Zuid-Afrika vertoonde vanaf 1994 een exponentiële groei. In 1999 bedroeg zij f 1,5 miljard: evenveel als de export naar de Volksrepubliek China in dat jaar. Zuid-Afrika is hiermee mondiaal gezien een van onze snelst groeiende handelspartners. Overigens is, door een nog sterkere handelsgroei met de Verenigde Staten, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, de Nederlandse positie in Zuid-Afrika de afgelopen twee jaren afgenomen. De Nederlandse uitvoer naar Zuid-Afrika richt zich in het bijzonder op chemische produkten en machines (zoals computers en computeronderdelen).

Andere belangrijke exportmarkten (zie tabel 3) voor Nederland zijn Nigeria, Angola, Kenia, Ghana en Ivoorkust. Vergeleken met andere OESO-landen is de Nederlandse uitvoer relatief sterk op Nigeria gericht, maar ook andere West-Afrikaanse landen, zoals Ghana, zijn sterk vertegenwoordigd. Over het algemeen exporteert Nederland vooral voedsel, chemische produkten en machines.

Nederland importeert uit Afrika hoofdzakelijk olie en grondstoffen, zoals cacao, cashewnoten, koffie, fruit en bloemen. Ook als leverancier van goederen spant Zuid-Afrika hier de kroon. Het neemt 30% van de totale Afrikaanse uitvoer naar Nederland voor zijn rekening, wat neerkomt op f 1,5 miljard. De eerste drie kwartalen van 2000 laten een verdere stijging van

14% zien ten opzichte van 1999. Zuid-Afrika is het enige land in Afrika dat een zeer gevarieerde reeks produkten importeert en – in iets minder mate – exporteert. Naast steenkool, goud en diamanten, vinden vooral wijn, fruit en verwerkte fruitprodukten toenemende aftrek in de EU en ook in Nederland.

Ghana, Kameroen en Ivoorkust (alle cacao), Nigeria (olie), en Kenia en Zimbabwe (beide bloemen) zijn vervolgens de belangrijkste landen die naar Nederland exporteren. De import van cacao's uit de drie eerstgenoemde landen, die alle in de wereldtop-tien van de productie van cacao's voorkomen, omvat 27% van de totale invoer uit Afrika. Doordat Nederland de grootste cacao-importeur en -verwerker, en Ivoorkust de grootste cacao-producent ter wereld is, bestaat er een betrekkelijk intensieve band tussen beide landen (de *cacao connection*).

Nederlandse investeringen. Nederland is de vijfde buitenlandse investeerder in Afrika (zie tabellen 4 en 5). Het relatief belang van Nederland als investeerder in Afrika is de afgelopen jaren toegenomen. In 1999 hadden de Nederlandse bedrijven voor f 6,1 miljard aan investeringen uitstaan in geheel Afrika (incl. Noord-Afrika), wat echter slechts ruim 1% van de totale Nederlandse investeringen (ten bedrage van f 555 miljard) uitmaakt. Maar het betekent wel een aanzienlijke groei ten opzichte van begin jaren '90. Het overgrote deel van de investeringen is gestoken in delfstoffen, aardolie en chemie, gevolgd door de voedselindustrie. Bedrijven als Unilever en Heineken zijn op het continent sterk vertegenwoordigd. Naast de traditionele sectoren olie en voedsel is er een toenemende interesse vanuit Nederland waarneembaar op het gebied van logistiek, overslag en distributie. Ook biedt de vruchtbare grond in veel Afrikaanse landen, zoals in

het noorden van Tanzania, Oeganda, Zimbabwe en Zuid-Afrika, veel potentieel voor bloemen- en fruitteelt en tuinbouw. Ten slotte investeert Nederland op beperkte maar toenemende schaal in de telecommunicatiesector.

De grootste ontvangers van Nederlandse investeringen in Afrika zijn Zuid-Afrika, Nigeria, Ghana en Ivoorkust. In 1999 zijn vooral de investeringen in Nigeria sterk teruggelopen (f 1 miljard). Dit is opmerkelijk, gezien Shells grootschalige nieuwe investeringen in gas in dit land ter waarde van \$ 8,5 miljard vanaf 1998. Ook voor andere grotere Nederlandse bedrijven, zoals Heineken en Friesland Dairy Food Cooperation, is Nigeria overigens een bewerkelijke maar op zich zelf aantrekkelijke markt. Vooral Zuid-Afrika en – in mindere mate – Ghana vertonen de afgelopen twee jaren een duidelijke groei. Ghana is een goed voorbeeld van een Afrikaans land waar Nederlandse bedrijven mogelijkheden zien om eco-en oké-productlijnen op te zetten, om aan de toenemende vraag vanuit Nederland en de EU naar dergelijke ecologische producten te voldoen.

Conclusie

Hoewel de *politieke* situatie en/of vooruitzichten in veel Afrikaanse landen sinds het aantreden van de zg.

Afrikaanse Renaissance van midden jaren '90 is verslechterd, kan men vanuit *economisch* perspectief toch gematigd optimistisch zijn. Het wisselkoersbeleid is verbeterd, terwijl in de meeste landen de inflatie onder controle is gebracht. Zo zijn er tekenen dat de overheid, inclusief de hogere ambtenaren, zich geïnteresseerd heeft aan economische liberalisatie en van plan is de lang uitgestelde hervormingen nu met terdaad door te voeren.

De oproep in het *Millennium Program for Africa* tot stimulering van investeringen en buitenlandse handel is geen overbodige luxe. Uit de hier gepresenteerde schets blijkt immers dat de omvang van de buitenlandse investeringen en van de handel op het Afrikaanse continent nog steeds een zeer bescheiden plaats inneemt in de totale wereldeconomie. Het aantrekken van kapitaal, diversificatie van de exportproductie en stimulering van kennisoverdracht zijn voor veel Afrikaanse landen onontbeerlijk. Uiteindelijk is de particuliere sector de belangrijkste motor voor economische groei en werkgelegenheid, zoals ook in de recente notitie *Ondernemen tegen armoede* van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingszaken wordt onderstreept.

Het is opvallend dat er onderling steeds grotere

Tabel 4 Nederlandse directe investeringen (uitgaande stromen) in Afrika.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Afrika</i>	-71	292	913	1.192	952	-1518	110
Egypte		49	30	248	376	-753	148
Ghana			26	32	2	13	3
Marokko	-25	46	0	37	38	-17	-9
Nigeria	89	125	652	656	47	-1.232	171
Zuid-Afrika	30	93	242	29	167	465	261
<i>Wereld</i>	31.993	32.436	54.053	48.055	74.436	113.255	162.761

Bedragen in mln gulden

Bron: DNB (Nederlandsche Bank)

Tabel 5 Nederlandse directe investeringen (standen ultimo jaar).

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
<i>Afrika</i>	1.776	2.250	3.552	5.500	6.428	6.164	
Egypte	533	498	513	774	1.089	1.413	
Ghana	13	57	82	106	68	75	
Marokko	194	181	181	229	223	161	
Nigeria	284	357	1.472	2.790	3.209	2.693	
Zuid-Afrika		291	339	524	547	564	879
<i>Wereld</i>	241.000	268.826	329.278	390.746	420.774	554.605	

Bedragen in mln gulden

Bron: DNB (Nederlandsche Bank)

economische verschillen ontstaan tussen de Afrikaanse landen. Er is, met andere woorden, sprake van verschillende snelheden van ontwikkeling. Het macro-economisch beleid en de politieke stabiliteit blijken van doorslaggevend belang. Landen als Zuid-Afrika, Botswana, Mozambique en Ghana weten daarom relatief veel buitenlandse investeerders aan te trekken. Landen als Angola en Nigeria voldoen weliswaar niet aan deze randvoorwaarden, maar door de aanwezigheid van olie en delfstoffen trekken zij toch veel buitenlandse investeringen aan.

Uiteraard is het van groot belang dat de Afrikaanse landen hun produkten beter kunnen afzetten op de wereldmarkt. Daartoe dienen naast het openen van de EU-markt de – oneerlijke concurrentie bevorderende – landbouwsubsidies te worden afgeschaft. Maar minstens zo belangrijk is dat de landen leren voldoen aan de EU-normen op het gebied van onder meer verpakking en voedselzekerheid. ■

Noten

- 1 Met Afrika bedoelen we hier, tenzij anders vermeld, het gehele continent, met uitzondering van Marokko, Algerije, Tunesië, Libië en Egypte.
- 2 Zie P. Collier en J.W. Gunning, 'Why Has Africa Grown Slowly?',

in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 13, No. 3, blz. 3-22, voor een analyse van externe vs. interne en exogene vs. endogene factoren.

- 3 Wereldbank, *Can Africa Claim the 21st Century?*, 2000.
- 4 Dit zou ook goed zijn voor de Europese consumenten en de belastingbetalers, die nu nog hoge bedragen betalen aan indirecte inkomenssubsidies van eigen (inefficiënte) producenten. Maar dat is een ander verhaal.
- 5 Het betreft hier volledige vrije-markttoegang, zowel dank zij een nultarief wat betreft invoerrechten als het achterwege laten van quotastellingen.
- 6 De term 'importlek' verwijst naar investeringen waarvan de opbrengsten in harde valuta weer wegstromen naar voor deze investeringen benodigde importen. Een voorbeeld zijn hotels waarvan het management of het voedsel uit Europa moet komen.
- 7 UNCTAD, *World Investment Report*, 2000.

Over de auteurs

DRS J.L.M. ARENDS is werkzaam bij het ministerie van Economische Zaken (DG-BEB/DMA/OM) en DR M.A. DE RUYTER VAN STEVENINCK bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (DCO/OC). Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. *De studies Ontwikkelingen in Sub-Sahara Afrika — Marktpotentieel voor het Nederlandse bedrijfsleven* (1999) en *Zuid-Afrika — Economisch perspectief* (2000), beide gepubliceerd door het ministerie van Economische Zaken, vormen achtergrondmateriaal. Met dank aan Geert Jan Schippers voor het aanleveren van gegevens en drs. Harry Oldersma voor hulp bij de interpretatie.

SEMINAR INTERNATIONAAL ONDERHANDELEN

28-29 mei en 22-23 november 2001

Onderhandelen is vakwerk. Als gevolg van de toenemende interdependentie in de wereld is dit dan ook steeds meer een onmisbaar instrument in de internationale politieke arena. Intensieve internationale onderhandelingen zijn steeds vaker nodig om tot oplossingen te komen bij complexe problemen.

Doel. Dit seminar beoogt de deelnemer inzicht te verschaffen in het onderhandelen en onderhandelingsvaardigheden aan te scherpen. Aan de orde komen onderhandelingsstijlen en -strategieën, bilaterale en multilaterale onderhandelingen; tevens wordt aandacht besteed aan het gehele onderhandelingsproces: de voorbereiding, de culturele factor. Theorie en praktijk wisselen gedurende dit vijf dagdelen dierend seminar af.

De **docent** is dr Raymond Saner, president van *Organisational Consultants Ltd*, gevestigd in Genève en Hongkong. Dr Saner heeft jarenlange ervaring als trainer en heeft voor verscheidene VN-organisaties gewerkt, zoals de Wereldbank, maar doceert ook aan diverse universiteiten.

Doelgroep. Het seminar richt zich op beleidsmedewerkers van ministeries, vertegenwoordigers van het internationale bedrijfsleven en zij die vanuit Nederlandse bedrijven op de internationale markt opereren, officieren van de Nederlandse Krijgsmacht in (toekomstige) internationale functies en buitenlandse diplomaten. De voertaal is Engels.

De **kosten** bedragen **f 2.250,-** per deelnemer, incl. lunches en diner. Subsidieënten van Instituut Clingendael (het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie) betalen **f 2.000,-**.

Inlichtingen. Contactpersoon voor deze cursus is mw F.M. Sprangemeijer, email-adres: fsprangemeijer@clingendael.nl.

Opgeven kan bij het secretariaat Opleidingen van het Instituut Clingendael.

Somalië: botsende scenario's voor politieke reconstructie

MARTIN DOORNBOS

SOMALIË HEEFT SINDS KORT WEER EEN regering en parlement en daarmee wellicht opnieuw het begin van een centrale 'staat' – maar niet iedereen is er even gelukkig mee. Bijna tien jaar na de val van het regime-Syad Barre en het 'staatloze' tijdperk dat volgde op het letterlijk uiteenvallen van het toenmalige Somalische staatsbestel, installeerde in augustus 2000 een nieuwe interim-president, Abdiqassim Salad Hassan, zich in Mogadishu, in oktober gevolgd door de aanstelling van een nieuwe premier, Ali Khalif Galayr, die werd belast met de vorming van een voorlopige regering van nationale verzoening.

De nieuwe regering heeft zich sindsdien naar buiten toe voornamelijk gemanifesteerd met oproepen tot nationale eenheid. Tegelijkertijd wordt gerapporteerd dat zij aanzienlijke giften en kredieten uit Saoedi-Arabië heeft gekregen en zich in het bijzonder in Oekraïne met wapenaankopen bezighoudt, terwijl binnenslands onlangs enige incidenten in en rondom het voorlopige parlement werden gemeld. Het probleem is dat zowel regering als parlement door enkele belangrijke clans niet erkend worden.

Deze voor Somalië opmerkelijke initiatieven (althans het opnieuw installeren van een centrale regering) volgden op een nationale Somalische vredesconferentie die vanaf mei 2000 gedurende drie maanden plaatsvond in het plaatsje Arta in het naburige Djibouti, op uitnodiging van de president van Djibouti. Aan deze vredesconferentie werd deelgenomen door meer dan 2000 afgevaardigden, die een *Transitional National Assembly* van 245 leden kozen (na enig dispuut uiteindelijk op clanbasis), die op hun beurt de nieuwe president aanwezen. Het proces van de vredesconferentie en de daarop volgende pogingen een regering te vormen werden nauwlettend gevolgd, en gesteund, door de Verenigde Naties en de internationale donorgemeenschap, en met minstens

De meest recente ontwikkelingen rondom Somalië doen vermoeden dat een levensvatbare politieke structuur er tot stand kan komen. Maar vele clans staan politiek nog buitenspel. Wat verdient de voorkeur: een centralistische lijn of regionaal gebaseerde processen van staatkundige opbouw?

zo veel interesse in de gaten gehouden door de Arabische Liga en verscheidene buurlanden. Internationaal lijkt 'Arta' erkenning te krijgen als nieuwe voorkeurslijn voor 'normalisering' van de verhoudingen in het verscheurde gebied.

Of deze ontwikkelingen inderdaad zullen leiden tot de totstandkoming van een *levensvatbare* politieke structuur in Somalië is vooralsnog de vraag. Of ze echt *wenselijk* zijn is een tweede, of in feite zelfs een allereerst te beantwoorden vraag. Wat de vraag naar levensvatbaarheid betreft dient allereerst te worden opgemerkt dat zeker niet alle Somalische regio's en clans vertegenwoordigd waren op de conferentie in Arta. De voortgang daarvan werd in feite met toenemende bezorgdheid gevolgd vanuit regio's die zelf niet aan de beraadslagingen deelnamen. Vanuit Somalië, Puntland en enkele andere regio's van het voormalige Somalië werden tijdens en na de conferentie fundamentele bezwaren geuit tegen de koers die daar was ingeslagen. Zo werd in oktober gewaarschuwd dat de nieuwe regering in haar streven naar hereniging af diende te zien van het gebruik van geweld. Omgekeerd werden deze geluiden vanuit het Artakamp afgedaan als 'dissident' en afkomstig van 'faction leaders' die mettertijd nog wel binnen het nieuwe nationale bestel gebracht zouden worden. De Artagroep lijkt zich op het standpunt te stellen dat de nationale verzoeningsconferentie waaruit de nieuwe

regering is voortgekomen, buiten de *warlords* om georganiseerd was, en daarom namens de Somalische bevolking als geheel kan spreken. Vanuit de regio's die niet aan de conferentie deelnamen, wordt daarentegen gesteld dat het Arta-kamp *zelf* weinig meer dan een 'factie' vertegenwoordigt, die wordt aangemoedigd door krachten in de Arabische wereld, en bovendien een betrekkelijk groot aantal leden telt die zich tijdens het repressieve regime van Syad Barre impopulair hadden gemaakt.

Kern van het probleem is dat voor zover het Arta-proces een aanzet tot hernieuwde staatsvorming betekent of als zodanig beschouwd kan worden, het daarmee reeds lopende maar andersgerichte staatsvormingsprocessen in het voormalige Somalië doorkruist. Deze waren in verscheidene regio's op gang gekomen nadat in een periode van 7 à 8 jaar pogingen een centraal gezag te herstellen – de meeste met verre van onpartijdige bemiddeling door een van de nabuurlanden – op niets waren uitgelopen. Gaandeweg kwamen men daardoor op verscheidene plaatsen tot de conclusie dat het waarschijnlijk zinvoller zou zijn eerst orde op zaken in eigen huis (binnen de regio) te stellen, om vervolgens van daaruit te zien hoe de betrekkingen met de overige regio's het beste gestalte gegeven zouden kunnen worden. Deze gedragslijn heeft inmiddels haar eigen stuwkracht gekregen en leidde o.m. tot oprichting van een 'regionale' staat, compleet met grondwet en regering, in *Puntland* in het Noordoosten, en vérgaande aspiraties voor het verkrijgen van eenzelfde status in ten minste twee andere regio's, namelijk in de Rahanwein- en Hiiraan-regio's, terwijl een derde initiatief, in de centrale Benadir-regio, voorlopig mislukte omdat het te veel van bovenaf opgelegd bleek.¹

Deze nieuwe vormen van zelfbestuur worden gekenmerkt door een grote mate van autonomie en worden althans in theorie geacht 'van onderop' te worden opgebouwd. In *Puntland*, dat als eerste regio deze weg was ingeslagen en relatief het verst gevorderd is met de opzet van nieuwe 'eigen' structuren, heeft men overigens uitdrukkelijk gestalte willen geven aan een 'regionale' staat binnen een nog te vormen Somalisch verbond, federatief of anderszins. De VN-missie voor Somalië, die opereert vanuit Nairobi, heeft deze ontwikkelingen in recente jaren voorzichtig aangemoedigd.

Daarnaast heeft *Somaliland*, het voormalige Britse protectoraat dat in 1960 (na enkele dagen onafhankelijkheid) formeel gesproken vrijwillig tot samengaan met het door Italië namens de VN beheerde Somalia was overgegaan, al bij het uiteenvallen van de Somalische staat in 1991 aangegeven niet meer bereid te zijn in een gezamenlijk bestel terug te keren. *Somaliland* is een geval apart. Het functioneert inmiddels sinds 1991

als een zelfstandige staat en krijgt regelmatig positieve aandacht in de internationale pers over de wijze waarop het de *post-conflict reconstructie* heeft aangepakt. Sinds ongeveer 1993 geldt het als een opmerkelijk eiland van rust binnen de Hoorn van Afrika als geheel. In termen van internationaal recht beschikt *Somaliland* over sterke kaarten – sterker dan bijvoorbeeld Bosnië een aantal jaren geleden – om als onafhankelijke staat erkend te worden,² maar het heeft inmiddels herhaaldelijk maar vergeefs bij de VN op officiële erkenning aangedrongen. *Somaliland* valt qua ex-koloniale status in een aantal opzichten te vergelijken met Eritrea.³ De kernvraag is zo langzamerhand niet meer op grond waarvan het internationaal erkend zou moeten worden, maar waarom het *niet* erkend wordt en welke belangen daarbij een rol spelen.

Al met al leek tot voor kort de kaart van Somalië langzamerhand getransformeerd te worden tot een lappendeken van autonome staatjes, die ooit onderling wellicht een federatief of confederatief verband zouden kunnen aangaan. Tijd en flexibiliteit zouden basisvoorwaarden voor welslagen van zo'n proces zijn, zoals van uiteenlopende kanten is benadrukt.⁴ Een en ander zou er, ook voor Afrikaanse begrippen, vrij onconventioneel en zonder precedent zijn komen uit te zien, maar daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat de Somalische context historisch gesproken zelf ook vrij onconventioneel is en wellicht on-orthodoxe oplossingen vergt.⁵

De instelling van een nieuwe 'nationale' regering, die een beroep doet op 'dissidente' elementen om hun isolement op te heffen en zich aan te sluiten bij de nieuwe nationale koers, dreigt nu een streep te trekken door dit proces van politieke reconstructie van 'onderop' dat in het voormalige Somalië op gang was gekomen. De uitspraken over en weer van de nieuwe 'centrale' regering enerzijds en die van in het bijzonder *Somaliland* en *Puntland* anderzijds duiden op een snelle verharding van eenmaal ingenomen posities ten aanzien van onderlinge betrekkingen en de kwestie van soevereiniteit, die wellicht alleen nog met gezichtsverlies verlaten kunnen worden. Voorlopig president Abdiqassim Salad heeft aangegeven met *Somaliland* en *Puntland* te willen 'praten'. (Daarin werd hij onlangs gesteund door enkele Italiaanse diplomaten, die zich – overigens tevergeefs – beijverden zulke gesprekken tot stand te brengen.) President Ibrahim Egal van *Somaliland* gaf aan daartoe alleen bereid te zijn na het verkrijgen van erkenning van *Somalilands* afscheiding vanuit Mogadishu, terwijl de president van *Puntland State*, Abdullahi Yusuf Ahmed, slechts deel wil nemen aan een discussie op bredere basis tussen de Arta-groep en de overigen om de mogelijkheden van een toekomstige federatie te verkennen.

In dit verband beklagde president Abdullahi zich

in januari 2001 bij de Veiligheidsraad over de bemoeienis van de VN om internationale erkenning voor het nieuwe interim-bewind in Mogadishu te bewerkstelligen en vroeg hij in plaats daarvan om steun van de VN bij het vinden van een 'eerlijke en praktische oplossing' voor het Somalisch conflict.⁶ In vergelijkbare zin verklaarde het parlement van Somaliland op 20 januari 2001 de speciale vertegenwoordiger voor Somalia van de secretaris-generaal van de VN, David Stephen, 'persona non grata' in Somaliland omdat hij in zijn rapportages een onjuist beeld van de situatie ter plekke zou hebben gegeven. Daarop gaf een VN-woordvoerder aan dat '[the] commitment to the unity and territorial integrity of Somalia was reaffirmed by the Security Council in its Presidential Statement dated 11 January'.⁷

Er is thans duidelijk sprake van verhoogde diplomatieke activiteit en nervositeit rondom de toekomstige contouren van het Somalisch bestel, waartoe ook de berichten over wapenaankopen door de nieuwe regering in Mogadishu (naar verluidt met steun van islamitische groepen uit de Arabische wereld) hebben bijgedragen. Mede gezien de meer dan gewone belangstelling waarmee de nabuurlanden de ontwikkeling van de relaties binnen Somalië en met Somaliland volgen, is het verre van denkbeeldig dat een en ander escaleert en binnen afzienbare tijd opnieuw tot gewelddadige confrontaties aanleiding zal geven.

De vragen die deze conflicten oproepen betreffen de eventuele voorkeur voor een 'centralistische' lijn boven regionaal gebaseerde processen van staatkundige reconstructie. Anders gezegd, zou een ontwikkeling gebaseerd op staatsvormingsprocessen vanuit de regio's en in zekere zin 'van onderop' in de Somalische context een wenselijker variant zijn dan herstel met een 'centraal' gezag als uitgangspunt en, zo ja, waarom? Op een ander maar verwant vlak speelt niet zozeer de vraag naar wat is 'beter' maar naar wat is 'sterker': welke krachten voor en tegen beide opties spelen binnen en buiten de Hoorn als geheel een rol, en met wat voor effect? En ten slotte is er de eveneens verwante vraag in hoeverre het thans verstandig is vanuit de VN en de EU gewicht in de schaal te leggen ten gunste van een – overigens onvolmaakte – 'centralistische' optie.

De Somalische context

Voor een betere beoordeling van deze vragen verdient het aanbeveling de specifieke Somalische context waarin een en ander speelt wat nader te bezien. In het licht van hun gedeelde Somalische identiteit – op basis van taal, cultuur en religie en in hoge mate ook van sociaal-economische activiteiten en organisatie, voor een groot deel gericht op pastoralisme – hebben Somalische zowel als niet-Somalische auteurs vaak

over de Somaliërs gesproken als één volk, een natie zelfs, meer homogeen dan voor de bevolking van de meeste andere landen in Afrika zou opgaan.⁸ Somalië en de Somaliërs vertegenwoordigen in dit opzicht echter een opmerkelijke paradox. Zonder de gemeenschappelijke kenmerken en onderlinge betrekkingen te willen ontkennen of onderschatten lijkt het, enigszins gechargeerd, evenzeer zinvol 'Somalië' in de breedste zin te beschouwen *niet* zozeer als een 'natie', die in een dergelijk perspectief een vanzelfsprekende kandidaat wordt om uit te groeien tot 'natie-staat', maar als een soort politieke arena: binnen zo'n strijdtoneel zijn alle spelers, in principe niet veel anders dan op het internationale toneel het geval is, theoretisch gelijkwaardig, maar moeten zij in het nastreven van eigen belang voortdurend op hun hoede zijn voor de strategieën van anderen. Waar dit opportuun lijkt, zijn gelegenheidscoalities met (telkens wisselende) partners om bepaalde doelen te bereiken of te voorkomen het geijkte middel. Vroeger gold dit vooral voor de betrekkingen tussen pastorale groepen van nomadische veehoeders, in recente tijden betreft deze strijd om de macht veelal rivaliserende militieën. De gemeenschappelijke taal, cultuur en vormen van organisatie vergemakkelijken de interactie, onderhandelingen en zelfs de wijze van het voeren van conflicten die de onderlinge strijd in de arena meebrengt, en sluiten daarmee de paradox. Een clausewitziaans beeld van de wisselwerking tussen politieke processen en oorlogvoering is hiermee zeker niet onverenigbaar.⁹

De voornaamste actoren in het Somalische politieke proces zijn, althans volgens één dominante school, clans en sub-clans;¹⁰ vanuit een ander perspectief is dit een te zeer op 'traditie' of 'primordialisme' gebaseerde interpretatie, maar het valt niet te ontkennen dat de laatste decennia van onderlinge strijd binnen de Somalische arena aanleiding hebben gegeven tot drastische hergroepering van de bevolking op basis van clan-affiliatie. Onder dreiging van massaal geweld heeft in verscheidene Somalische regio's in feite een semi-vrijwillige etnische herindeling plaatsgevonden.

In een dergelijke context vormen het opnieuw installeren van centrale macht en de controle daarover bij voorbaat een delicate en zelfs risicovolle aangelegenheid. Het meest prangende Somalische trauma in dit verband wordt gevormd door de herinnering aan het regime-Syad Barre, waarin de monopolisering door één van de actoren van de machtsmiddelen die inherent zijn aan de centrale staat, om daarmee een aanmerkelijke voorsprong te behalen in de onderlinge strijd met anderen, tot in het extreme was doorgevoerd. Dit trauma, plus de onderlinge verdeeldheid waartoe het vervolgens aanleiding gaf, speelt bij voortdurend een rol.¹¹ Het verklaart enerzijds waarom allerlei pogingen (de meeste op initiatief van buitenaf)

het Somalisch staatsbestel te reconstrueren inmiddels zijn afgesprongen, uit vrees dat de ene of de andere partij ongelijke voordelen zou verwerven, anderzijds waarom er toch steeds weer interesse ontstaat een gooi naar de macht te doen. Maar evenzeer maakt het beter begrijpelijk waarom er de laatste jaren in regio's die kunnen bogen op betrouwbare stabiliteit, een voorkeur is ontstaan voor een alternatieve richting, die allereerst orde op zaken in eigen huis wil stellen.

Bij het afwegen van de 'centralistische' optie moet vooral bedacht worden dat de sociaal-politieke omstandigheden en structuren die een trauma zoals dat van het tijdperk-Barre mogelijk maakten, nog steeds bestaan: binnen de Somalische sociaal-politieke context als zodanig bestaan nauwelijks tegenwicht biedende structuren of instituties die een herhaling van een monopolistische toe-eigening van de macht zouden kunnen voorkomen. In plaats daarvan kan gesteld worden dat juist het gebrek aan congruentie tussen de structuur van de samenleving en die van de (gecentraliseerde) staat in het Somalische geval tot de crisis en het volledig uiteenvallen van de staat leidde.¹² In het overhaaste proces van dekolonisatie en staatsvorming in het geval van Somalië lijkt men te snel van één standaardmodel uit te zijn gegaan, waarbij de noodzaak van het zoeken naar passende alternatieven onvoldoende onder ogen is gezien. Een herhaling van dit proces, zoals nu dreigt te gebeuren met medewerking van de VN, doet kortzichtig aan.

Puntland

Voor een beter begrip van het 'alternatieve' scenario, namelijk dat van het scheppen van ruimte voor staatsvormingsprocessen 'van onderop', lijkt het nuttig de ontwikkelingen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden in Puntland kort te belichten.¹³ Aan de verwachting dat tegen de achtergrond van de slepende impasse rondom de herstructurering van een Somalisch staatsbestel het ontwikkelen van politieke instituties op een regionale basis zinvol zou kunnen zijn, lag in het Noordoosten een aantal overwegingen ten grondslag. De drie administratieve regio's die tezamen het Noordoosten vormen, namelijk Bari, Nugal en Noord-Mudug, hadden sinds 1991 een relatieve politieke rust gekend, hoewel Mudug in 1993 voor korte tijd het toneel vormde voor heropleving van felle botsingen tussen rivaliserende clan-eenheden, die strekten om dominantie binnen de regio en zijn voornaamste stad, Galkaayo. *Demografisch* is het gebied vrij homogeen, aangezien met uitzondering van de Warsengeli sub-clans aan weerszijden van de grens met Somaliland de *meerderheid* van de bevolking behoort tot de Majeerteen, de dominante Daarood sub-clan binnen de drie regio's. Grote aantallen

Majeerteen die in Mogadishu woonden, waren gedurende de ernstige conflicten in het begin van de jaren '90 naar het Noordoosten gevlucht, waarmee ze een bevolkingsaanwas zonder precedent schiepen in plaatsen als Boosaaso en andere steden. *Economisch* is er ook een zekere complementariteit tussen de drie regio's, aangezien de voornaamste economische activiteit bestaat uit veeteelt en veehandel, georiënteerd op de haven van Boosaaso voor export naar de Golfstaten, gevolgd door de productie en uitvoer van wierook en visserijproducten. Dat een meerderheid van de bevolking in pastorale activiteiten betrokken is, schiep in het verleden overigens belangrijke beperkingen voor de rol en het bereik van overheidsstructuren. Daarom zouden, als nu overheidsorganen zouden worden opgericht waarin de pastorale gemeenschappen slechts een marginale rol hebben, dergelijke staatsstructuren waarschijnlijk niet erg levensvatbaar worden.

Ten slotte werd, bij de gedachtenvorming rondom de mogelijkheden van een regionale staat, vastgesteld en naar voren gebracht dat de drie regio's sinds 1991 positieve ervaringen hadden opgedaan in onderlinge samenwerking, dit in het algemeen onder de onofficiële politieke patronage van het Somali Salvation Democratic Front (SSDF), de voornaamste milizie in het Noordoosten. Het SSDF, hoewel zelf lange tijd verdeeld in twee politieke vleugels, was vooral na 1992 een verenigende rol gaan spelen. In dat jaar hadden SSDF-eenheden een radicale islamitische groep weten te verjagen die een poging deed de controle over de strategische haven van Boosaaso en daarmee de macht in de regio als geheel in handen te krijgen. Sindsdien was het SSDF een officiële overkoepelende politieke rol gaan spelen ten behoeve van vormen van samenwerking tussen de drie regio's van het Noordoosten. Zodoende voldeed het Noordoosten omstreeks 1998 aan de voornaamste voorwaarden om een poging te doen een eigen staatsbestel op te richten. Een naam ervoor, met toepasselijke historische antecedenten, bleek snel voorhanden: Puntland.¹⁴

In de aanloop naar eigen processen van staatsvorming vonden omstreeks dezelfde tijd op diverse lokale niveaus van het Noordoosten regelmatig beraadslagingen plaats over prioriteiten bij wederopbouw, een en ander mede op gang gebracht door een op actie gericht onderzoeksproject van het United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), het *War-torn Societies Project*. De levendige discussies waartoe dit project aanleiding gaf bleken vaak van fundamentele betekenis. In een situatie van 'staatloosheid' waarin de regio's zich bevonden, eisten 'wat komt eerst'-vragen als vanzelfsprekend grote aandacht. Wanneer vanuit het 'niets' begonnen moet worden, wat moet dan de eerste stap zijn? Het scheppen

van fundamentele veiligheid, om een context voor sociale en economische wederopbouw te creëren, of eerst elementaire ontwikkelingsactiviteiten, waardoor veiligheid indirect tot stand zou kunnen komen? En wat zou onder 'veiligheid' zelf verstaan dienen te worden: *human security* in termen van persoonlijke en collectieve zekerheid en onderlinge zorg, zoals een van de weinige vrouwelijke deelnemers aan deze vergaderingen naar voren bracht? Of *fysieke veiligheid*, waaraan concreet gestalte zou moeten worden gegeven door rekrutering van een effectieve politiemacht, in staat om de orde te handhaven? Maar hoe kan veiligheid worden gecreëerd en gehandhaafd als er niet eerst een wettelijk kader en juridische instrumenten zijn? En ten slotte, als politie en bestuur uit lokale belastingopbrengsten betaald moeten worden, hoe kan de belastingheffing metterdaad plaatsvinden zonder dat alle wettelijke regelingen en instrumenten eerst zijn neergelegd? Dit soort fundamentele praktische vragen is ook duidelijk van groot theoretisch belang, maar zij blijven meestal besloten liggen in de virtuele werkelijkheid van wetenschappelijke teksten. Zelden komt men ze in concrete staatloze situaties tegen, laat staan tegen de achtergrond van een acuut besef van onzekerheden en keuzen waarvoor mensen staan zoals het geval was in Noordoost-Somalië omstreeks 1997-1998.¹⁵

In juli 1998 besloot na bijna drie maanden beraadslagingen een gezamenlijke conferentie van vertegenwoordigers vanuit de drie regio's van Noordoost Somalië tot vorming van de Staat van Puntland als onderdeel van een toekomstig federaal bestel in Somalië. Een grondwet werd aanvaard en een president en premier werden gekozen, hoewel niet zonder enig redetwisten over wie welke post zou krijgen. Vanaf dat moment was Puntland een feit.

Ondanks brede aanvankelijke steun is er enige interne oppositie tegen het bewind van president Abdullahi Yusuf, terwijl een nog onopgelost probleem de claims betreft die Puntland legt op de districten van Sanaag en Sool in Somaliland, die grotendeels bewoond worden door de Dulbahante en Warsangeli sub-clans, die verwant zijn aan de Majeerteen. Het conflict ligt hier tussen clan-affiliatie als uitgangspunt voor staatsvorming, zoals de regering van Puntland voorstaat, of de ex-koloniale grenzen als basis, wat de lijn van Somaliland is. Terwijl beider kandidaturen voor staatkundige erkenning, die van Puntland 'intern' en van Somaliland 'extern', zonder meer al gevoelig liggen, zal het niet eenvoudig zijn om voor het Puntlandse standpunt wat betreft de criteria voor landsgrenzen internationaal gehoor te vinden. In de nieuwe situatie die is ontstaan met de installatie van een regering in Mogadishu en de dreiging die daarvan naar beide uitgaat, zijn er echter tekenen die erop wij-

zen dat Puntland en Somaliland geneigd zijn hun onderlinge geschillen over Sanaag en Sool althans voorlopig in de koelkast te zetten.

De vraag in hoeverre Puntland de betiteling 'staat' verdient, is niet zonder theoretisch belang.¹⁶ In het geval van Somaliland zou daar echter nauwelijks twijfel over hoeven bestaan. In beide gevallen is echter belangrijk dat de constituerende processen kunnen bogen op een relatief sterke component van deelname 'van onderop', d.w.z. van kritische participatie van vrij brede groepen uit de bevolking die actief meedenken over geschikte staatsvormen, en die zonodig niet aarzelen ook hun eigen leiders te bekritisieren. Juist dit proces, met deze oriëntatie, dreigt gefrustreerd te worden door de gecentraliseerde optie voor Somalische staatsvorming die nu naar voren geschoven wordt. Alleen indien alle betrokken spelers (en hun adviseurs) bereid zouden zijn – het liefst gezamenlijk – te zoeken naar een formule die recht zou doen aan de gerechtvaardigde claim van Somaliland voor erkenning als onafhankelijke staat (waarmee Somalië dan wellicht speciale betrekkingen zou kunnen aangaan), en indien binnen Somalië zelf voldoende ruimte geschapen zou worden om de totstandkoming van zelfstandige constitutionele eenheden à la Puntland mogelijk te maken, is er kans dat een toekomstig Somalisch bestel een adequate oplossing voor deze specifieke sociaal-politieke context zou kunnen bieden. Mocht men daarin slagen, dan zou dit tevens in sommige andere delen van Afrika een voorbeeldfunctie voor creatief constitutioneel denken kunnen krijgen. Voor een 'centrale' Somalische regering zelf zou een en ander een vrij onorthodoxe en vindingrijke rol vereisen: coördinerend en stimulerend zonder in eerste instantie uit te zijn op macht en machtsuitoefening. Ook op dat punt zou een voorbeeldfunctie binnen de regio voordelen kunnen hebben. Of een dergelijke kans geboden zal worden, is echter vooralsnog verre van zeker. Vanuit Mogadishu is althans nog niet gebleken dat het belang van een dergelijke zeer sterk gedecentraliseerde aanpak voldoende onderkend wordt, terwijl de nieuwe regering daar veeleer politieke en materiële aanmoedigingen van buitenaf ontvangt om een centralistische koers in te slaan.

De context van de Hoorn

Beoordeling van prioriteiten voor politieke wederopbouw in Somalië op basis van wenselijkheid en levensvatbaarheid kan op gespannen voet komen te staan met de werkelijkheid. In feite komen de inrichting en koers van een toekomstig Somalisch politiek bestel onvermijdelijk mede onder druk te staan van het complexe krachtenspel dat de politiek in de regio van de Hoorn bepaalt. In het bestek van dit artikel is

hiervan slechts de meest summie aanduiding mogelijk, waarbij het nuttig is te bedenken dat de nog relatief oningevulde plaats en rol van Somalië in de context van het bredere regionale veld eenzelfde aantrekkingskracht op naburige actoren lijkt uit te oefenen als braakliggend terrein in binnensteden op projectontwikkelaars.

Onder de tegenstellingen die een rol spelen binnen de Hoorn, en dus invloed hebben op de toekomstige plaats van Somalië, bevinden zich die tussen Ethiopië en Eritrea, tussen Egypte en Ethiopië, en tussen de Arabische en niet-Arabische landen in het gebied van de Nijl en de Rode Zee. De meest direct zichtbare implicaties voor Somalië komen voort uit de tegengestelde belangen van Ethiopië en Eritrea. Ethiopië heeft, als dominante machtsfactor in de regio en met gewelddadige confrontaties met Somalië uit de periode van Syad Barre nog in het geheugen, behoefte aan rust langs de grens met Somalië, en vooral niet aan een sterke staat als buur. Zo maakte het zich onlangs nog zorgen over fundamentalistisch-islamitische invallen vanuit het Somalische Luug. Ethiopië is daarom maar al te graag bereid verzoening tussen Somalische facties tot stand te brengen, maar vooral zodanig, dat ze geen gezamenlijk front zullen kunnen vormen. Ethiopië is daarmee, wellicht onbedoeld, het voornaamste steunpunt voor een 'de-centraal', eventueel federatief Somalië. Een en ander belet de Ethiopische regering overigens niet met vrij straffe hand de controle over de Somalische gebieden binnen Ethiopië zelf, de Ogaden, te handhaven. Van alle staten in de regio is Ethiopië tot dusver in elk geval het verst gegaan met zijn officiële erkenning van Somaliland, en met afspraken met dit buurland over samenwerking, onder meer op het gebied van de luchtvaart.

Wat voor Ethiopië 'slecht' is, is voor Eritrea 'goed', en omgekeerd. Eritrea, zelf een eenheidsstaat bij uitstek, steunt daarom het idee van een sterk centraal gezag in Somalië. Bovendien ontvangt het zelf nu ook substantiële materiële steun uit de Arabische wereld en zit het daarmee op ruwweg eenzelfde lijn als het nieuwe bewind in Mogadishu. Wat voor Eritrea geldt, geldt overigens op de lange duur wellicht nog meer voor Egypte: in de welhaast pathetische drang om alle Nijlwater te willen beheersen, vormt een sterk Ethiopië in Egyptische ogen een bedreiging van de eerste orde. Daarom is herstel van een 'sterke' staat in Somalië een van de pijlers van de Egyptische strategie voor het nu nog braakliggende terrein. Met zijn grote invloed binnen de Arabische wereld weet het voor die positie aanzienlijke steun aan de andere kant van de Rode Zee te mobiliseren, hoewel ook hier een kanttekening geldt: tegenstellingen tussen Saoedi-Arabië en Jemen worden op de andere oever weerspiegeld in warmere banden tussen Saoedi-Arabië en de nieuwe

regering van Somalië enerzijds, en tussen Jemen en Somaliland anderzijds.

De internationale context: OAE, EU en VN

Buiten de regio van de Hoorn lijken stereotypen een even zo grote rol te spelen als strikte 'belangen': allereerst, grof gezegd, het stereotype dat ieder land gewoon zijn eigen regering moet hebben, en dat anders een andere autoriteit maar eens orde op zaken moet stellen. Van stereotype naar *norm* is in dit verband slechts een relatief kleine stap.¹⁷ In het verlengde hiervan ligt ook het idee dat perifere gebieden, zoals die langs de Somalische kust, vooral geen aanspraken moeten maken op uitzonderingsregels. Een en ander kan nog versterkt worden door een nostalgisch perspectief, en stereotype: zoals het idee dat er voor Italië een (door de EU gerespecteerde) voortrekkersrol zou zijn weggelegd om ten tweede male een onverdeeld Somalië in de officiële wereld van staten binnen te leiden. Deze stereotypen zijn in feite die van de 'statenclubs', vooral de OAE, EU en VN, die, met alle onderlinge verschillen, een 'alleen voor leden'-instelling delen en van daaruit de wereld niet anders willen en *kunnen* zien dan ingedeeld op basis van formeel onafhankelijke, als lid erkende staten.

Er is alle kans dat dit wereldbeeld binnen en buiten Afrika onder toenemende spanning zal komen te staan, doordat de onderliggende werkelijkheid zich steeds minder verdraagt met de rigide organisatorische vorm die het voorschrijft. In die zin zijn confrontaties rondom en tussen de uiteenlopende scenario's voor politieke reconstructie binnen de grenzen van het vroegere Somalië van potentieel verstrekkende betekenis: zullen Somaliland, Puntland en andere nog embryonale politieke eenheden die zijn begonnen in de plaats van het vroegere bestel te treden, erin slaan het spits af te bijten in de aanzet tot vorming van een flexibeler en meer pluriforme wereldorde, of blijft het waarschijnlijker dat 'het systeem' dergelijke versoepelingen zal weten af te weren en het model van de staat als de enige erkende 'staatkundige' eenheid overeind zal houden? De vraag is te complex en gevoelig om een eenvoudig antwoord te suggereren: duidelijk is slechts dat zij de komende jaren in elk geval aanzienlijke investeringen in creatief constitutioneel denken zal vergen. ■

Noten

- 1 *Integrated Regional Information Networks (IRIN)*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, nieuwsoverzichten, oktober-december 2001.
- 2 Zie Maria Brons, *Somaliland: Zwei Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung*, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 1993; Carroll en

- Rajagopal, 'The Case for the Independent Statehood of Somalia-land', in: *American University Journal of International Law and Politics*, vol. 8, 1993, blz. 653.
- 3 Hussein Adam, 'Formation and Recognition of New States: Somaliland in Contrast to Eritrea', in: *Review of African Political Economy*, vol. 21 (1994), no. 59.
 - 4 O.m. door Gérard Prunier, 'Reconstruction de la Somalie', in: *Manière de Voir 55: Atlas 2001 des Conflits*, januari-februari 2001.
 - 5 Martin Doornbos en John Markakis, 'Society and State in Crisis: What Went Wrong in Somalia?', in: M.A. Mohamed Salih en Lenhart Wohlgemuth (red.), *Crisis Management and the Politics of Reconciliation in Somalia*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1994.
 - 6 IRIN (zie noot 1), 10 januari 2001.
 - 7 *Ibid.*, 22 januari 2001.
 - 8 Zie bijv. de titel van David Laitin en Said S. Samatar, *Somalia: Nation in Search of a State*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1987.
 - 9 Isabelle Duyvesteyn, 'Clausewitz: een herwaardering - Afrikaanse burgeroorlogen belicht', in: *Internationale Spectator*, jrg. 55, nr 1, januari 2001, blz. 30-34.
 - 10 I.M. Lewis, *A Pastoral Democracy*, Londen: Oxford University Press, 1961; en I.M. Lewis, *A Modern History of Somalia*, Londen: Longman Group, 1980.
 - 11 Terrence Lyons en Ahmed I. Samatar, *Somalia: State Collapse, Multilateral Intervention, and Strategies for Political Reconstruction*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995.
 - 12 Doorbos en Markakis, a.w. noot 5.
 - 13 De volgende paragrafen zijn ontleend aan mijn hoofdstuk 'When is a State a State? Exploring Puntland', in: Piet Konings, Wim van Binsbergen en Gerti Hesseling (red.), *Trajectoires de libération en Afrique contemporaine*, Parijs: ASC-Karthala, 2000.
 - 14 K. Kitchen, 'The Land of Punt', in: T. Shaw, P. Sinclair, B. Andah en A. Okpoko (red.), *The Archaeology of Africa: Food, Metals and Towns*, Londen: Routledge, 1993.
 - 15 Martin Doornbos en Matt Bryden, *War-torn Societies Project in Somalia*, Genève: UNRISD/WSP, 1998.
 - 16 Voor een discussie hierover zie: Martin Doornbos, a.w. noot 5.
 - 17 Alexandros Yannis, 'State Collapse and Prospects for Political Reconstruction and Democratic Governance in Somalia', in: *African Yearbook of International Law*, 1997.

Over de auteur

DR MARTIN DOORNBOS is Emeritus Professor of Political Science aan het Instituut of Social Studies te Den Haag.

Clingendael Notitie reeks

Notitie (Study) 14

On Cores and Coalitions in the European Union

The position of some smaller member states

Prijs: f 15,=

door Alfred Pijpers (ed)

Kerngroepen, directoraten, 'inner circles' en bilateralisme zijn geen nieuwe verschijnselen in en rond de Europese Unie, maar Joschka Fischer, Jacques Chirac, Jacques Delors en anderen hebben de discussie hierover wel weer nieuw leven ingeblazen.

In deze (Engelstalige) bundel wordt geprobeerd de bewuste tendensen nader in beeld te brengen. Daarbij is mede aandacht geschonken aan de positie van enkele middelgrote en kleine EU-lidstaten. Het project is tot stand gekomen in samenwerking met de Trans European Policy Studies Association (TEPSA) in Brussel. Met bijdragen van: Steven Everts (Londen); Stephan Keukeleire (Leuven); Paul Luif (Wenen); Iain Begg en Dermot Hodson (Londen); Felipe Basabe Llorens (Madrid); Gunilla Herolf (Stockholm); Niels-Jorgen Nehring (Kopenhagen); Danielle Bossaert en Sophie Vanhoonacker (Maastricht).

Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 15,= per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Notitie 14'.
Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 3746605-606

De Hoorn van Afrika: op weg naar vrede?

J. ABBINK

DE VREDESMISSIE VAN DE UNITED NATIONS Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE), eind 2000 na twee jaar oorlog (mei 1998-juni 2000) ingesteld, lijkt goed te verlopen. De 4200 buitenlandse troepen, afkomstig uit 71 landen, hebben vrij weinig te doen. Er zijn geen incidenten geweest aan de frontlijn, de UNMEE-Coördinatiecommissie loopt redelijk goed, en er lijkt geen directe kans op het opklaaien van de strijd of op lijfelijk gevaar voor de vredesmacht: tot nu toe is slechts één UNMEE'er licht gewond geraakt, door een verdwaalde kogel die op een bruiloft was afgeschoten. Bezoekers van het gebied zouden niet kunnen vermoeden dat zich hier de afgelopen twee jaar één van de felste en bloedigste oorlogen van Afrika heeft afgespeeld, met zo'n 80.000 tot 100.000 doden, een half miljoen ontheemden en enorme materiële en ecologische schade.

Zoals voorspeld, is het onderhandelingsproces echter moeizaam en lijkt het zeer langdurig te worden. Op 8 maart jl. waarschuwde VN-secretaris-generaal Kofi Annan nog voor opklaaien van de strijd, indien Eritrea zich niet zou terugtrekken uit de afgesproken veiligheidszone. Wat zijn de problemen achter de schermen? Waarom is de stuwkracht van het vredesproces, die zo tastbaar leek na de vredesovereenkomst van december 2000, zo verslapt? Als er vrede komt, zal stabiliteit, democratisering of economische ontwikkeling in beide landen dan van de grond komen? Gaat de Hoorn in de herkansing?

Op 12 december 2000 verrasten Eritrea en Ethiopië de wereld met ondertekening van een vredesovereenkomst in Algiers, onder bemiddeling van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid. Dit gebeurde na ruim twee jaar oorlog. Op 18 juni was al een wapenstilstand getekend, na een Ethiopische overwinning op het slagveld. Deze 'oorlog tussen broeders', zoals dit conflict vaak werd genoemd,¹ was ongetwijfeld een onnodig en bizar conflict, het gevolg van politieke,

De oorlog tussen Ethiopië en Eritrea is voorbij en er wordt onderhandeld over vrede. Aangezien de oorzaken van de grote spanning tussen beide landen nog dezelfde zijn als in mei 1998, lijkt de kans op duurzame vrede, laat staan verzoening, klein.

economische én persoonlijke spanningen en misrekeningen. Hoewel er nu sprake is van een soort vredesproces, wil dit niet zeggen dat de regio op weg is naar stabiliteit. Ondanks dit vredesproces (men kan beter spreken van een 'onderhandelingsproces') is verzoening nog ver weg. Daar komt nog bij dat de positie van de beide regimes in Ethiopië en Eritrea op de langere termijn ook door groeiende binnenlandse onvrede in het geheel niet zeker is.² Uit Eritrea komt weinig naar buiten, vanwege de gecensureerde pers en de benauwde politieke cultuur, maar er zijn wel degelijk grote spanningen. In Ethiopië stagneert de vorming van een democratie en zijn lokale en 'etnische' conflicten aan de orde van de dag.³ In beide landen is de erfenis van een 'geweldscultuur' alom aanwezig. De onderliggende politieke spanning tussen beide landen staat normalisering, vrede en economische ontwikkeling in de weg. De oorlog mag dan wel zijn afgelopen, de autoritaire politieke structuren en het gebrekkig en arrogant leiderschap in beide landen blijven een groot struikelblok voor vooruitgang.

De oorlog: 1998-2000

Het verhaal van de oorlog is gauw verteld en zal hier alleen in hoofdlijnen worden behandeld. Op 6 mei 1998 cumuleerde de spanning in een stukje grensgebied bij het plaatsje Badme in een gewapende confrontatie, toen Eritrese militairen door Ethiopië beheerd gebied binnendrongen en er bleven. Behalve

lokale milities waren er geen Ethiopische militairen in het gebied. Op 12 mei volgde een inval met tanks en een bezetting door Eritrese troepen van de 'Badme driehoek', een gebied van zo'n 400 km² en van oorsprong bewoond door het Kunama-volk. Aangezien geen van beide leiders (Meles Zenawi van Ethiopië en Isayas Afeworqi van Eritrea, beiden ex-guerrillaleiders en ex-bondgenoten tegen de voormalige dictator Mengistu) wilde toegeven, was de oorlog een feit. Er volgden weken van gevechten, waarbij de Eritreërs ook bij de dorpen Zalanbessa en Alitena grote stukken territorium bezetten. Ethiopië had geen goed militair antwoord. De Eritreërs bleven dit gebied bezet houden.⁴

De internationale pogingen het conflict te sussen – van Afrikaanse leiders, de OAE en de Verenigde Staten – brachten weinig resultaat. Ethiopië wachtte en bouwde intussen zijn leger op, dat juist in de jaren daarvoor aanzienlijk was ingekrompen. Eritrea bezat in anno mei 1998 ongetwijfeld het beste militaire apparaat.⁵ Aangezien de onderhandelingen in de loop van 1998 niet opschoten en Eritrea geen gehoor gaf aan oproepen van o.a. de OAE en de commissie van de Verenigde Staten en Rwanda om het sinds mei bezette gebied te ontruimen, ontketende Ethiopië in februari 1999 een offensief om de 'Ethiopische soevereiniteit te herstellen'. De inzet was Badme, dat volgens president Isayas van Eritrea nooit zou worden opgegeven; in zijn woorden: 'Eerder nog zou de zon stilstaan dan dat Badme Ethiopisch zou worden.'

Na vijf dagen van strijd op grote schaal werd Badme echter heroverd door de Ethiopiërs. In de centrale sector – Irob-land en de plaats Zalanbessa – werden weinig vorderingen gemaakt. Eritrea accepteerde na de Badme-nederlaag snel het OAE-vredesplan, maar in het jaar daarop ontstond weer een militaire en diplomatieke patstelling. Voortgaande militaire acties leidden niet tot een doorbraak. Los van de vraag of er sprake was van betwist gebied, hield Ethiopië onwrikbaar vast aan de eis dat het na 6 mei 1998 bezet gebied moest worden teruggegeven en baseerde het hierop zijn gehele politiek de volgende drie jaar.

De uitvoering van het OAE-akkoord lukte dus niet. Na meer dan een jaar van schermutselingen, onderhandelingen en wachten begon Ethiopië in mei 2000 een zeer goed voorbereide, massale verrassingsaanval op alle drie fronten en na drie weken harde strijd werd het Eritrese leger een enorme slag toegebracht. De gehele Eritrese provincie Gash-Barka werd bezet en ook Irob-land en het Buré-gebied bij Assab werden heroverd. In de centrale sector drong Ethiopië ook zo'n 20 km door op Eritrees grondgebied en bezette het de stad Senafé. Om niet geheel duidelijke redenen werd op het oostelijk Assab-front niet doorgestoten naar de havenstad zelf. Maar waarschijnlijk

was er een combinatie van militaire en politieke redenen, waaronder buitenlandse druk.

In juni 2000 had Eritrea geen andere keuze dan een *Cessation of Hostilities*-akkoord te sluiten. De Ethiopische premier Meles Zenawi had op 30 mei al enigszins voorbarig verklaard dat 'wat Ethiopië betreft de oorlog voorbij was'. Het akkoord werd op 18 juni 2000 onder auspiciën van de OAE getekend. Men werd het ook eens over een toekomstige bufferzone van 25 km op Eitrees grondgebied, langs de voorlopige grens. In die zone zou een VN-vredesmacht worden gestationeerd (art. 2), die zou toezien op beëindiging van de vijandelijkheden, troepscheiding en terugkeer van de burgerbevolking. De missie zou eindigen als de demarcatie van de grens zou zijn voltooid (art. 5).

Het 'vredesproces'

Op 12 december 2000 volgde het vredesakkoord, waar de Eritrese en Ethiopische leiders elkaar zowaar weer een hand gaven, zij het met zichtbare moeite. Een aantal zaken in dit akkoord is belangrijk.

- 1 Het gaat hier om een *vredesakkoord* en geen *vredesverdrag* dat alle uitstaande problemen regelt en de grens vastlegt. Zoals eenieder die de tekst leest duidelijk wordt,⁶ is het akkoord slechts een *raamwerk* voor verdere onderhandelingen en ook voor het mogelijk maken van nieuwe internationale diplomatieke en geldelijke steun voor de zwaar gehavende economieën. De onderhandelingen begonnen met vaststelling van de veiligheidszone, demilitarisering en bevordering van de terugkeer van de burgerbevolking. Intussen werd ook UNMEE gerekruteerd.
- 2 Op 6 februari 2001 werden Eritrea en Ethiopië het eens over de grenzen van een *Temporary Security Zone (TSZ)* van 25 km diep en 912 km lang, die langs de betwiste grens loopt. Hierbinnen opereert nu de UNMEE. De troepen van beide landen zouden eruit moeten verdwijnen, zonder de definitieve status van de betwiste gebieden daardoor op enigerlei wijze te beïnvloeden. Ethiopië had op 26 februari volgens plan al zijn troepen uit de TSZ teruggetrokken, Eritrea echter nog niet. Tijdens de vergadering van de UNMEE-*Military Coordination Commission* in Nairobi op 28 februari formuleerden de Eritreërs opeens grote bezwaren tegen de TSZ-kaart. Ethiopië zal mogelijk bezwaar maken tegen de aard en samenstelling van de Eritrese politie en milities die volgens het akkoord van december mogen terugkeren in de TSZ. Dit soort discussies zal zich dit jaar herhaaldelijk blijven voordoen; dit wijst erop dat de aanvankelijke problemen rond de grens en de soevereiniteit nog

onverminderd zijn en dat er niet snel een definitief akkoord zal komen. De nieuwe UNMEE-kaart van het TSZ-gebied, zoals door beide landen aanvaard, is overigens nog steeds niet openbaar. Een eerste versie van de kaart werd door de VN-missie gauw van haar website gehaald na Ethiopisch protest dat 'onmiskkenbaar Ethiopische plaatsen' als Zalanbessa in de TSZ waren opgenomen.

- 3 De rol van de *internationale gemeenschap* is belangrijk geweest, o.a. door het uitoefenen van druk op beide landen, maar vaak op het verkeerde moment en zonder echt begrip voor de diepere oorzaken van het conflict. UNMEE kan een rol spelen, maar die moet niet worden overschat. Het hoofd van UNMEE, generaal-majoor P. Cammaert, is een flinke man,⁷ maar hij kan niet veel meer doen dan onderhandelingen voeren met beide partijen en de situatie ter plaatse in de gaten houden, helpen bij het ontminnen, e.d. 'Vredesafdwinging' zal niet mogelijk zijn, zelfs al zou dat onder het UNMEE-mandaat gebracht worden. De UNMEE-activiteiten zullen ook geen effect hebben op het werk van de twee commissies die werden ingesteld in het Vredesakkoord van december 2000: de *Grenskommissie* en de *Compensatiecommissie*.

Wel erg belangrijk is de manier waarop de UNMEE omgaat, niet alleen met de legers en de politieke leiding van beide landen, maar ook met *de lokale bevolking* in en nabij de veiligheidszone. Er zijn onlangs meldingen geweest van ernstige incidenten tussen het in West Eritrea (Barentu en omgeving) gestationeerde Jordaanse contingent en de lokale Kunama-bevolking.

Potentiële twistpunten in het akkoord van december 2000

Het akkoord bevat een *kader voor onderhandelingen*, maar ook niet meer dan dat. De beide landen hebben zich eraan verplicht omdat ze gegeven de militaire situatie, de ernstige binnenlandse voedseltekorten en de internationale diplomatieke druk niet anders konden. Vele zaken kunnen echter niet via het onderhandelingsproces worden geregeld.

De via het akkoord ingestelde *Grenskommissie* (art. 4) moet een algemeen aanvaard voorstel opleveren voor afbakening van de grens tussen beide landen. Zoals al blijkt uit de laatste bezwaren van Eritrea tegen de door de UNMEE herziene kaart van de TSZ zal dit leiden tot voortdurend geredetwist. De *Claims Commission* (art. 5) moet de wederzijdse claims regelen op compensatie voor oorlogsschade, geconfisqueerde goederen (bijv. Ethiopische bezittingen in Assab in 1998), vernietiging van dorpen, fabrieken en openbare gebouwen, gedode veestapels, met mijnen bezaaide landbouwgrond, in beslag genomen bezit

van uitgewezen of verjaagde burgers, e.d. Ook moeten beide landen meewerken aan ontminning van het gebied. Tienduizenden, zo niet honderdduizenden, mijnen zijn al geruimd sinds juni 2000, maar er zijn nog gebieden (strategische punten bij de frontlijn, maar ook voordien bezette delen van Irob-land en Kunama-land) waarvan de mijnkaarten niet aan de UNMEE zijn overhandigd, en waarvan men ook niet meer weet waar ze liggen. De twee voornaamste punten verdienen wat meer aandacht.

De grensbepaling op grond van '...pertinent colonial and applicable international law', zoals het zo simpel in het december-akkoord staat (art. 4), is in werkelijkheid een grote uitdaging. Niet noodzakelijkerwijs omdat er geen oplossing zou zijn, maar omdat *politieke* realiteiten het juridisch proces van afbakening zullen gaan beïnvloeden. Ook *zijn* er bijv. geen koloniale verdragen die relevant of geldig zijn voor de grensbepaling. De verdragen van begin deze eeuw (1900, 1902 en 1906) waren gesloten tussen de soevereine staat Ethiopië en koloniaal Italië. De onder Mussolini vervaardigde Italiaanse koloniale kaart van 1934 is een éézijdig vastgestelde kaart die door niemand is erkend en trouwens in feite teniet is gedaan door de militaire verovering van Ethiopië door Mussolini in 1935. De huidige Eritrese positie is ook verwarrend: men zegt bij monde van president Isayas dat de Eritrees-Ethiopische grens op grond van de verdragen uit 1900, 1902 en 1906 zeer goed afgebakend is, maar dit is geenszins het geval. Daarnaast heeft men vaak de Mussolini-kaart voorgesteld als richtlijn. Ook wordt gesteld dat Ethiopië 'de laatste kolonisator' van Eritrea is geweest (hoewel Eritrea tot 1991 juridisch wel deel uitmaakte van Ethiopië). Maar dit zou dan weer betekenen dat men de grenzen van Ethiopië (dus vóór 1991 inclusief Eritrea) en niet die van koloniaal Italiaans Eritrea als uitgangspunt zou moeten nemen. Dit nu is een *self-defeating* argumentatie, want die grens is een heel andere en is in 1987 sterk gewijzigd. De Ethiopiërs zijn overigens ook niet helemaal zeker in hun positiebepaling, hoewel ze van de kwestie-Assab geen punt lijken te willen maken.⁸ Hun objectieve positie tegenover de Eritrese eisen is echter sterker dan men beseft.

De Grenskommissie zal hoe dan ook onder grote druk komen te staan om de grens te bepalen op grond van de huidige politieke en militaire situatie, zelfs als bijv. mocht blijken dat Assab internationaal-rechtelijk eigenlijk tot Ethiopië zou behoren.⁹ Als de commissie de grenzen niet vaststelt volgens de eisen van de Eritrese leiders, dan zijn we terug bij af en zou een nieuwe ronde van wapengekletter beginnen. Tevens zal een *deal* die Eritrea in Ethiopië's visie te veel geeft en de kwestie-Assab niet goed oplost, leiden tot blijvende onvrede in Ethiopië (meer nog bij de bevolking dan

bij de regering) over het verlies van de 'natuurlijke Ethiopische haven'. De lokale Afar-bevolking (waarvan de meerderheid in Ethiopië leeft) werd overigens nooit geconsulteerd over Assab.

Het is niet uitgesloten dat Eritrea wat betreft de grensafbakening zal 'winnen': het krijgt Assab, met wel de papieren clausule het te allen tijde beschikbaar te houden voor Ethiopië. De zg. betwiste gebieden als Badme, Zalanbessa en Buré zullen bij Ethiopië blijven, terwijl Eritrea ruwweg dezelfde grens zal krijgen die er *de facto* al bestond op 6 mei 1998, toen de militaire confrontatie begon. Deze uitkomst zou bevestigen dat de oorlog helemaal voor niets is geweest en het product was van autocratisch, militaristisch en onverantwoordelijk leiderschap.

De compensaties. Evenzeer belangrijk is wie opdraait voor de geweldige menselijke en materiële schade, vooral in de oorlogsgebieden. Er waren in mei 2000 aan beide kanten zo'n 350.000 ontheemden; honderden burgers werden gearresteerd, gemarteld en gedood in de twee jaren van oorlog. Art. 5 van het december-akkoord voorziet erin dat regeringen, natuurlijke en rechtspersonen binnen een jaar na 12 december 2000 claims kunnen indienen bij de *Claims Commission*. De lokale bevolking is overwegend analfaabeet en zal nauwelijks een eigen stem hebben. Zij zal worden vertegenwoordigd door haar regering, wat een rem zal zetten op het indienen van claims. Daarnaast zal de lokale bevolking ook niet echt de gelegenheid worden gegeven haar ervaringen te vertellen, omdat zij vaak op slechte voet staat met de eigen regering. Wat in ieder geval kan worden voorzien, is een langdurige en gebrekkige behandeling van deze claims. Wie gaat betalen, en wanneer?

De onvolledige vrede

Zaken die niet geregeld kunnen worden met een vredesverdrag, grensafbakening of via compensaties zijn het wederzijds vertrouwen, herstel van normale betrekkingen en economische en politieke samenwerking. Belangrijker nog, de diepe gevoelens van vijandschap en haat over en weer zullen voorlopig niet verdwijnen, zeker niet onder de zittende regeringen.

Deze gevoelens zijn opgekomen naar aanleiding van:

- a de aard van de oorlogvoering, vooral het kiezen van burgers als doelwit;
- b het omgaan met elkaars burgers in eigen land; en vooral:
- c wat er gebeurde in de bezette gebieden: het Ethiopisch gebied dat Eritrea van mei 1998 tot mei 2000 in bezit had, en later na het offensief van mei 2000 de Eritrese gebieden die Ethiopië bezet hield.

Ad a In tegenstelling tot wat de vaak slecht geïnformeerde wereldpers schreef,¹⁰ werden in de oorlog

de regels van oorlogvoering met voeten getreden. Als een van de meest traumatische incidenten geldt nog steeds de Eritrese luchtaanval op 5 juni 1998 om 12.30 uur op een school in de Ethiopische stad Meqele, waarbij 59 doden en 189 gewonden vielen. Toen de ouders en eerste-hulpverleners kort daarna arriveerden, kwamen de vliegtuigen terug en gingen dezelfde plaats opnieuw bestoken.¹¹ Verder werden in de loop van de oorlog vele gewone burgers, die niet deelnamen in de strijd, gearresteerd, van wie er tientallen 'verdwenen'. Krijgsgevangenen werden herhaaldelijk mishandeld en vernederd.

Ad b Sinds het begin van de oorlog hebben beide landen elkaars burgers van de ene op de andere dag uitgewezen; Ethiopië op grotere schaal dan Eritrea. Deze uitwijzingen gingen gepaard met grote willekeur en soms wreedheid. De getuigenissen van teruggestuurden aan beide kanten toonden een consistent beeld. Bezit mocht niet worden meegenomen, families werden gescheiden, mensen werden bij de grens afgezet en moesten een dag lopen om de andere linies te overschrijden. Deze kwestie van de 'deportaties' heeft diepe haat gekweekt bij de slachtoffers. Zij werd ook één van de belangrijkste punten in de felle propaganda-oorlog tussen beide landen. Ethiopië zag de gedeporteerde Eritreërs als staatsvijanden. Andere episoden die diepe haat hebben gekweekt zijn de beweerde *mob violence* tegen Ethiopiërs in Eritrea in mei 2000 (80 doden), het kidnappen, arresteren en interneren in kampen (zoals Damba, Sheketi en Mai-Habar) van duizenden Ethiopische burgers in Eritrea in abjecte omstandigheden en blootgesteld aan vernedering en misbruik.¹² Aan Eritrese kant wijst men op het spoor van moedwillige vernietiging van burgerdoelen (huizen, fabrieken, overheidsgebouwen, kudde vee, enz.) dat de Ethiopiërs trokken tijdens hun campagne in West-Eritrea in mei-juni 2000.

Ad c In de bezette gebieden werd zwaar huisgehouden. Een schrijnend voorbeeld aan Ethiopische kant is dat van het Irob-volk.¹³ Dit werd – naast de soldaten – het eerste slachtoffer van de oorlog door deportatie, mijnen, vernietiging van akkers, kerken, veebezit, enz. De Ethiopiërs stelden dat de mate van vernietiging en het mijnenleggen in de bezette gebieden door de Eritreërs deden vermoeden dat Eritrea die ook niet echt als 'Eritrees' zag, want waarom zou men anders de tactiek van intimidatie en verschroeiende aarde toepassen? Aan Eritrese kant werd in mei 2000 het Kunama-land in Eritrea inzet van een vernietigende strijd tussen de twee legers (met luchtbombarde-

menten op dorpen); de Ethiopiërs richtten hier enorme schade aan.

'Resultaten' van de oorlog

Er is een blijvende tegenstelling tussen de EPLF-regering van Eritrea en de EPDRF-regering van Ethiopië ontstaan. Van partners in de strijd tegen Mengistu zijn de twee bewegingen aartsrivalen in de Hoorn van Afrika geworden. Er zullen jaloezie en conflict blijven om de regionale hegemonie in de Hoorn. Het wantrouwen is vooral aan Ethiopische kant zeer groot, door het gevoel van 'verraad', in de rug te zijn aangevallen door hun bondgenoten (de EPLF): degenen die, in de visie van de Ethiopiërs, hun onafhankelijkheid te danken hebben aan de erkenning door de TPLF; toen deze beweging aantrad als nieuwe Ethiopische regering in 1993. President Isayas van Eritrea heeft in mei 1998 waarschijnlijk een historisch verkeerde keuze gemaakt. Hij vergat dat de enige echte vrienden van zijn land de Ethiopische leiders waren.¹⁴ Ethiopië valt te verwijten dat het na 1991 nooit een duidelijke en consistente politiek heeft gevoerd ten aanzien van Eritrea.

Zorgwekkend is dat dit antagonisme nu ook, na twee jaar oorlog en extreem negatieve propaganda, *gereproduceerd* is op het niveau van de bevolking. In dit opzicht heeft de Eritrese leiding bereikt wat zij wilde, namelijk een radicale scheiding van Ethiopië en de Ethiopiërs.¹⁵ Vóór de splitsing in 1991 waren Eritreërs *de facto* Ethiopiërs en waren de diverse bevolkingsgroepen in beide landen zeer vermengd. Arbeidsmigratie en huwelijken over de regionale grenzen heen waren wijdverbreid, historische en religieuze tradities sterk verwant. Nog steeds wonen er zo'n 250.000 Eritreërs en mensen van Eritrese afkomst in Ethiopië en de meesten daarvan willen niet 'terug' naar Eritrea. Een groot aantal kent het land niet of nauwelijks en spreekt geen Tigrinya. De meeste Ethiopiërs die in Eritrea woonden (in het bijzonder uit de aangrenzende regio Tigray) leefden er al vele jaren, hadden er werk en waren vaak getrouwd met Eritrese partners. Deze fase van coëxistentie is nu voorbij en nieuwe realiteiten zijn gecreëerd.

Permanent conflict?

De redenen voor het conflict die in 1997-1998 bestonden, zijn nog steeds geldig en zijn niet te begrijpen zonder de 'interne geschiedenis' van de twee hoofdrolspelers te kennen. Er is een lange voorgeschiedenis van het 'probleem-Eritrea',¹⁶ en de relaties tussen de opstandige bewegingen, zoals de ELF en EPLF in Eritrea¹⁷ en de TPLF in Ethiopië (nu verbreed tot de regeringspartij EPRDF), maken daar een

essentieel deel van uit. Deze geschiedenis wordt door buitenlanders en donorlanden veronachtzaamd, omdat men zelf afhandeling van oorlogsschade, zorg voor ontheemden en vluchtelingen en bestrijding van honger en onderontwikkeling als vanzelfsprekende prioriteiten beschouwt. Dit berust echter op een persistente misvatting. In de politieke cultuur van de Hoorn wordt behoud van de macht met alle middelen voor de eigen groep en achterban als hoogste goed gezien; de rest is van secundair belang.

Misverstanden over wederzijdse beloften tussen EPLF en TPLF – toen ze nog guerrillabewegingen waren in de jaren '70 en '80 – hebben een grote invloed gehad op het conflict. Een voorbeeld. In 1977 was er al discussie over hoe de toekomstige grens tussen Eritrea en Ethiopië zou moeten lopen. Het Badme-gebied, waar in mei 1998 de strijd losbarstte, was toen inzet van een discussie. De EPLF claimde het gebied, hoewel het altijd onder Ethiopisch bestuur had gestaan. Een commissie van twee TPLF-vertegenwoordigers (onder wie de huidige premier Zenawi) en twee EPLF'ers (waaronder de nu enigszins uitgerangeerde minister Petros Solomon) kwam overeen dat het gebied aan Eritrea zou toekomen – natuurlijk geheel buiten de internationale rechtsregels om.¹⁸ De door beide landen in 1997 ingestelde grenscommissie kwam overigens niet tot een finale beslissing.

De akkoorden die in 1991 tussen de leiders van beide landen werden gesloten, zijn geheim gebleven en het resultaat van ondoorzichtig geregeld achter de schermen. In 1997 wijzigde de Ethiopische regering de o.a. in deze akkoorden toegezegde gunstige economische condities voor Eritrea wat betreft toegang tot de Ethiopische markt, het banksysteem en de munt, waarop het Eritrees leiderschap in woede ontstak. Dit was één reden voor de militaire optie. Als men die relaties vanaf het begin openlijk en op een zakelijke manier had geregeld, was er natuurlijk veel minder kans op conflict geweest. Maar men vreesde de reacties van de eigen bevolking. Deze ondemocratische en volgens sommige waarnemers toenemend *sektarische* politieke cultuur breekt deze landen keer op keer op. Overigens zal hierin niet gauw verandering optreden.

Toekomstige ontwikkelingen

Tussen Ethiopië en Eritrea voltrekt zich een pijnlijke politieke scheiding van volken die historisch, economisch, religieus en cultureel sterk verbonden zijn. Door de onderdrukkingspolitiek die het Ethiopische bewind van Mengistu had gevoerd, werd afscheiding van Eritrea onvermijdelijk: de bevolking wilde vrede en zelfstandigheid en heeft daar recht op als Ethiopië die niet kan waarborgen. De historie van de onafhankelijkheidsstrijd en van de Eritrese identiteit is echter

in het geheel niet ondubbelzinnig; verschillen tussen Ethiopiërs en Eritreërs worden vaak aangezet en soms gecreëerd. Dit proces zal helaas doorgaan, zoals duidelijk wordt uit de bruto uitzettingen en 'repatriëringen' die tot voor kort nog gaande waren. Het kunstmatig in het leven roepen van verschil en het genereren van haat zijn nu doorgedrongen tot het niveau van de gewone mensen. Dit zal normalisering der relaties bemoeilijken.

De Ethiopische leider Zenawi zei in december 2000 na de ondertekening van het akkoord dat er géén normale betrekkingen komen, ook geen economische. Hij bedoelde: met deze Eritrese regering. Dit schept voor Eritrea een probleem, hoewel men dat niet zal toegeven. Ethiopië en Eritrea waren economisch één gebied, sterk onderling afhankelijk. Vóór 1998 kwam 67% van Eritrea's invoer (vooral voedsel) uit Ethiopië, terwijl de haven van Assab meer dan 20% van de staatsinkomsten opleverde. Over en weer werd druk gehandeld en er werkten enkele honderdduizenden Eritreërs in Ethiopië en tienduizenden Ethiopiërs in Eritrea. Maar de twee regimes willen geen zaken meer doen met elkaar. Via steun aan kleine gewapende oppositiebewegingen wordt ook gepoogd de tegenstander te ondermijnen. Deze pogingen halen nog niet veel uit, maar bepalen wel een groot deel van de politieke dynamiek van de komende jaren.

De bevolking in beide landen heeft er ook genoeg van. De oorlog, vooral de harde strijd tegen de burgerbevolking en de grote materiële schade aan civiele doelen, heeft veel kwaad bloed gezet. De Eritreërs hebben geen boodschap aan Ethiopië, de Ethiopiërs willen in meerderheid wel een onafhankelijk Eritrea accepteren, maar alleen als dat land *echt* onafhankelijk is en zich niet met Ethiopië's zaken bemoeit.

De beide regimes hebben ook geen goede formule voor de toekomst. Zelfs los van het zg. 'grensprobleem' en hun wederzijdse relaties krijgen ze hun handen vol aan binnenlandse problemen. In beide landen is de economie ernstig gestagneerd en is hongersnood een jaarlijkse dreiging. Verder stopt in Ethiopië de democratische ontwikkeling en heeft men geen antwoord (behalve repressie) op de aanhoudende onrust in diverse delen van het land en op de problemen in de Oromo-regio's.¹⁹ Men weet in feite ook niet wat verder te doen met de omstrede grondwetsclausule (art. 39.1), die 'nationaliteiten' (of etnische groepen) het recht geeft zich af te scheiden om 'zelfbeschikkingsrecht' te claimen.²⁰ Eritrea kent o.a. het probleem van de enkele honderdduizenden Eritrese vluchtelingen die nog in Soedan zitten en die niet terug mogen komen. Daarnaast wordt niet goed omgegaan met etno-linguïstische diversiteit en staat het aangekondigd proces van 'democratisering' al lange tijd op een laag pitje.

In beide landen zijn de interne veiligheidsdiensten actiever dan ooit in controle op de eigen bevolking. Na de oorlog is ook de verwachte liberalisering van het politieke proces uitgebleven. Vooral in Ethiopië zijn velen diep teleurgesteld over het EPRDF-regime, dat het patriottisme van de Ethiopiërs heeft gebruikt om de regio Tigray (het frontgebied en de thuisbasis van het regime) te verdedigen en de vijand te verslaan, maar daar niets tegenover heeft gesteld.

Tot slot

De Hoorn in de herkansing? Vooral voor donorlanden en internationale organisaties, die weer simpelweg kredieten gaan geven,²¹ in de hoop dat het geld toch enig effect zal hebben voor de gewone mensen. Maar er is bij hen vaak geen goed lange-termijnbeleid, er is weinig oog voor verdelingsproblemen en weinig kennis van de ware noden van het volk. Men kan het hun misschien niet kwalijk nemen, geld geven is hun vak. Maar waarschuwingen over systeemfouten in het autoritaire bestuur en onbetrouwbaarheid van het leiderschap in beide landen werden nooit serieus genomen (zoals blijkt uit de vaak te naïeve *country assistance programmes* van de Wereldbank van vóór de oorlog). Misschien is de houding: het is dan wel een kostbare vergissing, maar nieuw geld komt toch wel weer.

In de betwiste regio is het meest acute probleem recht te doen aan de schromelijk onderschatte noden van de lokale bevolking: Kunama, Afar, Irob en Tigrinya, en het haar mogelijk te maken weer een bestaan op te bouwen op voorouderlijke grond. De beide regeringen moeten hierbij krachtig pogen, in samenwerking met die lokale bevolking, de materiële en immateriële oorlogsschade via eigen en internationale hulpprogramma's te herstellen.

De grenslijn in het betwiste gebied zal echter dwars door het land van deze Irob, Tigrinya, Kunama en Afar-bevolkingen lopen en zal hun economische activiteiten en sociale leven ernstig belemmeren. Een realistische beoordeling van de vooral politieke problemen in de regio doet ons concluderen dat het per verdrag voor eens en altijd 'vastleggen van de grens' en daarmee van de 'vrede' illusoir zal zijn. Ook de kwestie-Assab is een verre van uitgemaakte zaak.

In bredere zin geldt voor beide landen dat zonder verandering van de bestuursstructuren en het politieke besluitvormingssysteem er nauwelijks vooruitgang zal worden geboekt. Wanneer beide regimes geen werkend rechtssysteem opbouwen, niet afzien van interne intimidatie en repressie en geen minimale democratische consensus met de eigen bevolking bereiken, zal de cyclus van ellende en onzekerheid voortduren. ■

Noten

- 1 Zie bijv. Tekeste Negash & K. Tronvoll, *Brothers at War: Making Sense of the Eritrean-Ethiopian War*, Oxford: James Currey, 2000. Dit boek behandelt het conflict tot mei 2000.
- 2 Zie de milde, maar toch tekenende protestbrief van oktober 2000 (het 'Manifest van Berlijn'), de eerst kritische noot van Eritrese intellectuelen bij de politiek van Isayas Afeworqi (www.awate.com/articles/berlin.htm).
- 3 Voor het meest recente geval zie *Addis Tribune*, 2 maart 2001 (<http://AddisTribune.EthiopiaOnline.Net>) over de gewelddadige verdrijving van tienduizend 'Amhara' uit de regio Wollega, waarbij meer dan honderd van hen werden vermoord. Regeringstroepen traden niet of nauwelijks op.
- 4 Ook door internationale organisaties als zodanig erkend, bijv. in een OAE-rapport van juni 1998.
- 5 Het had na 1991 ook nooit de dienstplicht afgeschaft. Per jaar werden zo'n 30.000-40.000 rekruten opgeleid.
- 6 Gepubliceerd door de OAE op 8 december 2000.
- 7 Zie 'Hollands Dagboek', in: *NRC Handelsblad*, 25 november 2000 (blz. Z 6) door P. Cammaert.
- 8 De huidige Ethiopische regering heeft altijd (zelfs midden in de strijd) gezegd geen territoriale claims op Assab te hebben. Zie de verklaring van de Ethiopische regeringswoordvoester van 9 juni 2000: '...her country had no territorial ambitions on the Assab front' (*BBC News Online*, 9 juni 2000).
- 9 Er schijnt ook de onopgeloste kwestie te zijn van de claims op het in Eritrea liggend kerkland van het Ethiopische klooster Debre Bizen. Zie o.a. Haile M. Larebo, 'Colonial treaties in the context of the current Ethio-Eritrean border dispute and settlement', Paper for the 14th International Conference of Ethiopian Studies, Addis Ababa, 6-10 November 2000. Zie ook: Menasse Haile, 'Legality of secessions: the case of Eritrea', in: *Emory International Law Review*, 6(4), 1994, blz. 479-537. Ook Zewde Retta, in zijn boek *De Eritrese Kwestie ten tijde van Keizer Haile Selassie I* (Addis Ababa: Artistic Printers, 1999) geeft een uitstekende historische analyse van de complexe problematiek. Helaas is dit boek (in het Amhaars) niet vertaald.
- 10 Zie bijv. Ian Fisher, 'African nations fight their wars by the rules', in de *New York Times* en de *Seattle Times*, 4 juni 2000.
- 11 Het Ethiopische antwoord, op 14.00 uur dezelfde dag, was het bombarderen van de militaire luchthaven van Asmara, waarbij één dode viel.
- 12 Zie het BBC-rapport van Nita Bhalla, 'Ethiopian refugees' atrocity tales', van 7 juli 2000 (http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/africa/newsid_824000/824250.stm).
- 13 Zie o.a. het rapport van de Irob Community in North America, 'Land of Debessay: Missing Pages from Amnesty International's Press Releases', Arlington, VA, 1999.
- 14 In 1999 werd ook Eritrea's kandidatuur voor de Arabische Liga afgewezen. Eritrese politici maakten in 1998 een rondreis langs diverse Arabische hoofdsteden. Hierover circuleerde de volgende grap. De Ethiopisch-Eritrese oorlog was aan de gang en de Eritreërs presenteerden hun zaak via een vergelijking met het conflict-Koeweit-Irak: het aangevallen land behoeft bescherming. Arabische politici vroegen hun: 'Maar wie is in jullie geval Koeweit?'
- 15 Cf. J. Abbink, 'The Eritrean-Ethiopian border conflict', in: *African Affairs*, 97(389), 1998, blz. 562.
- 16 Zie de belangrijke studie van Tekeste Negash, *Eritrea and Ethiopia. The Federal Experience*, New Brunswick: Transaction Books/Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1996; en Alemseged Abbay, *Identity Jilted or Re-Imagining Identity? The Divergent Paths of the Eritrean and Tigrayan Nationalist Struggles*, Lawrenceville, NJ/Asmara: Red Sea Press, 1998.
- 17 Eritrean Liberation Front (in 1960 in Kairo opgericht en gedomineerd door personen uit de islamitische bevolkingsgroepen van Eritrea) en de Eritrean People's Liberation Front (ontstaan in 1970 als afsplitsing daarvan en voornamelijk gevormd door mensen van de christelijke hooglandbevolking). De laatste doopte zich in 1994 om tot People's Front for Democracy and Justice (PFDJ). Zie D. Pool, *From Guerrillas to Government: The Eritrean People's Liberation Front*, Oxford: James Currey, 2000. De TPLF (Tigrean People's Liberation Front) werd gesticht door studenten in 1975 en veroverde Addis Ababa in mei 1991. Deze partij, met als basis de noordelijke regio Tigray, heeft zich in 1990 verbreed tot de Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front (EPRDF) en is sinds mei 1991 aan de macht. De TPLF bleef de harde kern van het regime vormen. Zie: J. Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: the Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- 18 Volgens de getuigenis van een ex-TPLF-insider (Gebre-Medhin Araya) in 1990.
- 19 Er zijn verscheidene kleine maar lastige gewapende oppositiegroeperingen actief en ook de loyale Oromo-satellietpartij OPDO is zeer problematisch voor het regime.
- 20 Geen enkel ander land in de wereld heeft zo'n grondwetsclausule voor spontane zelfontbinding. Zie J. Abbink, 'Etniciteit en democratisering in Ethiopië', in: *Internationale Spectator*, november 1995, blz. 591-597.
- 21 Op 6 december 2000 kwam de Wereldbank alweer met een pakket van 400 miljoen US\$ voor 'post-war recovery'. Het zou wellicht aanbeveling verdienen de voorwaarden opnieuw te bezien en een betere beoordeling van de politieke omgeving te maken.

Over de auteur

J. ABBINK is senior onderzoeker aan het Afrika-Studiecentrum te Leiden en bijzonder hoogleraar aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.

De ontwikkelingen gaan snel: in maart werd in de veiligheidszone een aantal UNMEE'ers licht gewond door mijnexplosies. Ethiopische soldaten keerden stiekum terug naar de zone (nadat Eritrea volhardde in de weigering zich er geheel uit terug te trekken). Verder deed zich in Ethiopië tijdens de vergadering van de leidende partij TPLF (18-22 maart) een grote scheuring voor: 12 van de 28 leden van het Centrale Comité werden afgezet en uit hun functies ontheven. De reden hiervoor was hun felle kritiek op de politiek van Zenawi, die volgens de critici te zacht zou zijn geweest ten aanzien van Eritrea en te veel zou hebben toegegeven aan internationale druk. Dit is een ommekeer in het tot nu toe gesloten front van de TPLF.

Zimbabwe van kwaad tot erger?

GEORG E. FRERKS

ZIMBABWE GOLD LANGE TIJD ALS EEN RUSTIG en stabiel land met een redelijke sociaal-economische ontwikkeling. Na de bevrijding in 1980 werd het vaak als voorbeeld gesteld van een goed geleid, vreedzaam en succesvol verlopen overgangsproces. In het bredere perspectief van de ontwikkelingen in Afrika was dit vrij uitzonderlijk. Het continent werd in de jaren '80 en '90 immers gekenmerkt door een groot aantal zich voortslepende, bloedige conflicten. Hoewel het beeld van relatieve rust en welvaart misschien altijd al enigszins vertekend was, komt Zimbabwe de laatste twee jaar eigenlijk alleen maar negatief in het nieuws. Een dramatische economische achteruitgang, politieke onrust en geweld, illegale landbezettingen en zelfs bomaanslagen hebben zich op ons netvlies genesteld. Waar is het fout gegaan? Hoe ziet het toekomstperspectief eruit, op korte en langere termijn?

Een stukje geschiedenis

Het toenmalige Rhodesië was een Britse kolonie waar de touwtjes in handen waren van een kleine blanke minderheid. Deze domineerde het bestuur en het economisch leven. Het land dreef voor een groot gedeelte op de vruchten van grootschalige, commerciële agrarische productie, die in handen was van Europese boeren. De blanke minderheid in Rhodesië weigerde mee te gaan met de algehele trend van dekolonisatie in Afrika en vestigde een blank minderheidsregime onder Ian Smith. Deze actie staat bekend als de 'Unilateral Declaration of Independence' van 1964. Ondanks sancties wist dit bewind nog tot 1980 aan de macht te blijven. Uiteindelijk kwam het aan zijn eind door een combinatie van onafhankelijkheidsstrijd en internationale druk.

Onderhandelingen op *Lancaster House* gaven Zimbabwe een democratische republiek in Westminster

Zimbabwe zit in het slop. Het land lijdt onder een economische crisis en een politieke impasse. Niettemin zijn er ingrediënten voor een betere toekomst aanwezig. Maar dan moet de politieke dialoog worden hervat.

stijl, met een premier aan het hoofd van de uitvoerende macht en een titulaire president. De nieuwe regering, met Robert Mugabe aan het hoofd, volgde aanvankelijk een politiek van nationale verzoening en er kwam een brede coalitie aan de macht, bestaande uit de ZANU, de ZAPU en het Rhodesian Front. De bedrijven en boerderijen van de blanke minderheid bleven onaangetast in een poging de investeringen en het menselijk kapitaal voor Zimbabwe te behouden. De regering probeerde wel de ongelijkheid aan te pakken door toegang tot sociaal-economische voorzieningen te verbeteren en een Derde-Wereldvariant van de verzorgingsstaat te introduceren.

Uiteindelijk bleek de regering niet in staat de onrechtvaardigheid en ongelijkheid uit het verleden aan te pakken. De armen profiteerden maar zeer gedeeltelijk en deze voordelen gingen weer verloren gedurende de economische stagnatie in de jaren '80. De overheid had ook belangrijke mogelijkheden voor economische hervorming gemist, zo niet verkwanseld. Economische hervormingen, gesteund door IMF, Wereldbank en de donorgemeenschap, hebben het tij niet kunnen keren. Wanneer we terugblikken, kan worden geconstateerd dat de structurele-aanpassingsprogramma's slecht waren ontworpen en hun doeleinden niet hebben gehaald. Ze hebben de armen niet kunnen beschermen tegen de zogenoemde sociale kosten van de aanpassing; de meest kwetsbaren in de samenleving zijn er thans slechter aan toe dan voorheen.

Ook politiek gesproken kwamen er problemen. De relaties tussen ZANU en ZAPU verslechterden doordat de regering een opstand in Matabeleland, ZAPU's thuisbasis, meedogenloos neersloeg. Dit verdeelde het land diep en is tot op de dag van vandaag een gevoelige kwestie. Uiteindelijk werd het geschil bijgelegd en fuseerden beide partijen in de ZANU/PF. In 1987 werd de constitutie herzien en kwam er een executief presidentschap. De overheid kreeg steeds meer macht, terwijl de rechten van het individu werden beperkt. Men kan stellen dat de ZANU/PF een hegemonische greep ontwikkelde op de uitvoerende en wetgevende macht en dat het onderscheid tussen partij en staat steeds kleiner werd. Hoewel er op papier sprake was van een democratie, toonde de werkelijkheid een gezicht van patronage, intimidatie van dissidenten, gebrek aan geloofwaardige oppositie en verantwoording, een slecht functioneren van de democratische instellingen en toenemende straffeloosheid van politiek geïnspireerd geweld.

Ten gevolge van jaren van politiek wanbestuur en economisch wanbeheer heeft de regering een groot deel van haar lokale steun verspeeld. De stedelijke bevolking roept om verandering: ze wil banen, democratie, goed bestuur en economische vooruitgang. Hierbij speelt een rol dat de bevolking van Zimbabwe een relatief hoog opleidingsniveau heeft en er een redelijke vrijheid van meningsuiting heerste, althans tot kortgeleden.

De huidige economische en politieke crisis

Gesteld kan worden dat Zimbabwe beland is in de ernstigste crisis sinds de onafhankelijkheid. De onmiddellijke redenen liggen in een aantal controversiële beslissingen van de regering in 1997, de teloorgang van de openbare orde en veiligheid en het slechte management van de economie. In 1997 gaf president Mugabe toe aan de eisen van 70.000 oorlogsveteranen tot uitbetaling van een som van 50.000 Zimbabweaanse dollars en een maandelijkse toelage van 2.000 dollar. Ook kondigde hij aan 1500 blanke boerderijen te verwerven voor hervestiging. Het vertrouwen van het lokale en internationale bedrijfsleven liep hierdoor een flinke deuk op en de munt kelderde onmiddellijk met 20%. In 1998 besloot de president het Zimbabweaanse leger in te zetten in de Democratische Republiek Congo, wat de schatkist elke maand drie miljoen Amerikaanse dollars kost.

In de tussentijd heeft zich een brede en redelijk effectieve politieke oppositie gevormd onder de naam *Democratic Movement for Change*. Tot ieders verrassing versloeg zij de regering bij een referendum over aanpassing van de grondwet in februari 2000 en wist de beweging de ZANU/PF ernstige verliezen toe te bren-

gen bij de parlementsverkiezingen in juni, ondanks het geweld en de intimidatie. De oorlogsveteranen functioneerden hierbij als de gewapende arm van de regeringspartij. Zij gingen onder uitdrukkelijke goedkeuring van de president over tot illegale landbezettingen, ze hebben de oppositiepers aangevallen en met bommen bestookt, terwijl ze ook dreigden bedrijven te bezetten. De invasies op de boerderijen hebben geleid tot veel geweld, economische verliezen en sociale onzekerheid onder de tienduizenden betrokken landarbeiders. De president heeft kwijtschelding van straf verleend voor alle misdrijven van politieke aard die gedurende de verkiezingscampagnes en de verkiezingen van juni 2000 zijn gepleegd, en hiermee stilzwijgend zijn goedkeuring gehecht aan het politieke geweld. Daarnaast heeft de uitvoerende macht druk uitgeoefend op de rechterlijke macht en zijn vonnissen van de Hoge Raad niet ten uitvoer gebracht. Door de landbezettingen zijn duizenden arbeiders ontheemd geraakt, is de productie gedaald en zagen alle toeleverende en verwerkende bedrijven hun omzet naar beneden gaan.

De economische gevolgen van de algehele situatie kunnen slechts als dramatisch worden aangemerkt. Zowel de werkloosheid als de inflatie en het renteniveau zijn tot boven de 50% gestegen. Volgens officiële cijfers is het bruto binnenlands product met 4,2% gekrompen, maar velen beschouwen dit nog als geflatteerd en menen dat het werkelijke cijfer tussen de 10 en 20% krimp ligt. Het begrotingstekort heeft de grens van 10% inmiddels overschreden, terwijl de overheid steeds meer in de schulden raakt. De schuld is nog nooit zo hoog geweest en stijgt met 2 miljard Zimbabweaanse dollars per week. Ten slotte is het land in een deviezen crisis terechtgekomen en kan het nog maar nauwelijks goederen importeren, zoals benzine, onderdelen, machines en grondstoffen voor de industrie.

Wanneer we de situatie overzien, kan worden gesteld dat we te maken hebben met een regering die wanhopig probeert aan de macht te blijven. Ze schijnt in toenemende mate paranoïde te reageren op de oppositie en buitenlandse kritiek. In haar reacties heeft de overheid herhaaldelijk mensenrechten geschonden, de rechtsstaat opzij gezet en principes van democratie en goed bestuur aan haar laars gelapt. Zij gebruikt racistische retoriek in de richting van de blanke minderheid en voert stelselmatig campagne tegen het ontluikend maatschappelijk middenveld in Zimbabwe, dat over een kam wordt geschoren met de oppositie dan wel wordt gezien als handlangers van buitenlandse samenzweringen. Als gevolg van deze ontwikkelingen is de overheid aan toenemende internationale kritiek bloot komen te staan en raakt zij steeds verder geïsoleerd. Haar optreden in de Congo

heeft dit vanzelfsprekend alleen nog maar verergerd. De meeste donorlanden hebben hun hulpprogramma's opgeschort of op een laag pitje gezet. Nederland beperkt zich tot programma's op het terrein van goed bestuur, democratisering en mensenrechten.

Intussen zijn het politiek bestel en Zimbabwes samenleving diep verdeeld geraakt. Er is sprake van meervoudige tegenstellingen en breuklijnen. Voorbeelden zijn de tegenstellingen tussen de ZANU/PF, de regering en de oppositie, tussen de uitvoerende en rechterlijke macht, tussen regering en pers, tussen blanke boeren en de regering, tussen de oorlogsveteranen en ieder die op hun weg komt, tussen regering en maatschappelijk middenveld, tussen regering en mensenrechtenorganisaties, tussen regering en donoren. De regering raakt ook steeds meer vervreemd van delen van de samenleving die in het verleden best bereid waren mee te werken, zoals het bedrijfsleven en de vakbonden. Ook wordt het steeds moeilijker voor de Raad van Kerken een tussenpositie te handhaven. De regering en de ZANU/PF zijn natuurlijk geen monolitische organisaties, maar door de hiërarchische en centralistische structuur van de partij en de regering is het moeilijk na te gaan wat de steun of eventuele oppositie met betrekking tot bepaalde beleidslijnen en beleidsdaden is.

Een ander belangrijk punt betreft de aard van het conflict. Waar de strijd eerst leek te gaan om de politieke macht en het beladen punt van de landhervorming, heeft het conflict zich nu verbreed, mede door de wijze waarop de regering heeft gehandeld. Er is thans sprake van meervoudige, elkaar deels overlappende vormen van conflict. Hierbij zijn de geloofwaardigheid en het functioneren van de regering als zodanig aan de orde, haar aanpak van de mensenrechtenproblematiek, haar democratisch gehalte, maar ook haar economisch en financieel beheer. In de ogen van sommigen gaat het zelfs om het erfgoed van vrijheid, democratie en vooruitgang. De crisis heeft het prestige van sleutelfiguren in de politieke arena op het spel gezet, terwijl de sociale en economische repercussies van de crisis tot een steeds grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven en de 'civil society' hebben geleid.

De toekomst op kortere en langere termijn

Zimbabwe is thans in een soort impasse geraakt die wordt gekenmerkt door politieke onrust en geweld, ondermijning van de rechtsorde, toenemende politie-

ke en maatschappelijke polarisatie, een totaal gebrek aan communicatie tussen de regering en de ZANU/PF en de oppositie en geweldpleging tegen en intimidatie van de aanhang van de oppositie. De economische crisis verergerd dit alles nog eens. Bepaalde groepen in de samenleving zijn uitermate kwetsbaar geworden, zoals het groeiende leger werklozen en hun gezinnen, de landarbeiders die van de boerderijen zijn verjaagd en nergens heen kunnen, gezinnen die leven in de marginale zogenoemde 'communal areas' en de toenevende schare wezen en 'child-headed households' als gevolg van de AIDS-epidemie. De economische neergang, dreigende droogte en het wegvallen van alle bestaande opvangnetten en reserves leiden ertoe dat binnen een termijn van een jaar een ernstige humanitaire crisis tot de reële mogelijkheden behoort.

Waarnemers stellen echter dat de economische crisis niet kan worden opgelost zolang de politieke impasse voortduurt. De kans dat er verbetering optreedt vóór de aangekondigde presidentsverkiezingen van 2002, lijkt niet erg waarschijnlijk. Het ziet ernaar uit dat het zittende bewind, met alle middelen tot zijn beschikking, via geoorloofde en ongeoorloofde praktijken zal proberen aan de macht te blijven. Men mag slechts hopen dat het niet verder uit de hand gaat lopen en het geweld niet zal escaleren. De kans daarop is niet gering.

Voor de wat langere termijn ziet het beeld er misschien wat rooskleuriger uit. Zimbabwe heeft tegen de stroom in laten zien dat het een pluralistisch democratisch bestel wenst; het heeft een variëteit aan maatschappelijke organisaties, het heeft werkgevers- en werknemersorganisaties die maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef tonen, het heeft op eigen kracht een vrije pers gekregen. Er is ook grote bereidheid tot dialoog en overleg en zelfs tot bepaalde compromissen. Al deze elementen vormen ingrediënten voor een betere toekomst. Wat nodig is, is een doorbraak in de politieke patstelling en het hervatten van de politieke dialoog. Dit lijkt, gelet op de houding van hoofdrolspelers, in het bijzonder in de regering, thans echter nog een brug te ver. Ook internationale pressie is er niet in geslaagd de regering tot inkeer te brengen. Zimbabwe gaat nog een moeilijke en spannende tijd tegemoet. ■

Over de auteur

DR. IR. G.E. FRERKS is hoofd van de Conflict Research Unit van Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar rampenstudies aan de Wageningen Universiteit.

'Nieuwe' oorlogen: oude wijn in nieuwe zakken

LUC VAN DE GOOR EN JEROEN DE ZEEUW

(N.a.v. Hans Born & Desiree Verweij, 'Het hobbesiaanse karakter van zogeheten "nieuwe oorlogen"', in: *Internationale Spectator*, januari 2001, blz. 23-29).

DE GRUWELIJKHEDEN BEGAAN IN DE OORLOGEN IN VOORMALIG Joegoslavië, Rwanda en Sierra Leone hebben Hans Born en Desiree Verweij verleid tot het betitelen van deze conflicten als 'nieuwe oorlogen' met hobbesiaanse trekjes. In navolging van Kaldor worden 'nieuwe oorlogen' gedefinieerd als 'vorm van geweld waarbij de grens vervaagt tussen oorlog, georganiseerde misdaad en massale schending van mensenrechten'.¹ Het 'nieuwe' zou dan besloten liggen in de recente opkomst van dergelijke oorlogen, het onderscheid met de zg. Clausewitziaanse oorlogsfilosofie en de combinatie van oorlogsgeweld, misdaad en mensenrechtenschendingen. Het is evenwel de vraag of met een wijziging van het interpretatiekader van de huidige oorlogen ook metterdaad kan worden gesproken van 'nieuwe oorlogen'. Wij betwijfelen dit. Teneinde dit te onderbouwen is het van belang een duidelijk onderscheid te maken tussen patroon, aard, doelen en middelen van oorlogvoering.

Veranderd conflictpatroon?

Het artikel lijkt de gangbare stelling te onderschrijven dat sinds het einde van de Koude Oorlog het aantal oorlogen zou zijn toegenomen en er een verschuiving zou hebben plaatsgevonden van interstatelijke naar intrastatelijke oorlogen. In tegenstelling tot deze veelgehoorde opvatting blijkt het aantal oorlogen echter al sinds 1945 gestaag op te lopen, waarbij het aantal intrastatelijke oorlogen het aantal interstatelijke oorlogen *altijd* al heeft overtroffen. Zowel qua aantal als qua karakter blijkt het jaar 1989 dus niet als keerpunt te kunnen worden beschouwd.² Daarnaast blijkt de stelling dat er sinds het einde van de Koude Oorlog een tijd is aangebroken waarin vooral gewelddadige nationalistische oorlogen zouden opkomen, evenmin houdbaar, aangezien dergelijke processen al decennia lang spelen.³ De opkomst van 'nieuwe' oorlogen blijkt bij nadere beschouwing dus niet zo 'nieuw'.

Een ander type oorlog?

De term 'nieuwe oorlog' wordt tevens gebruikt om te wijzen op de veranderde aard van oorlogen, die niet langer zou stroken met het gedachtengoed van Von Clausewitz. De meningen hieromtrent zijn echter verdeeld. In navolging van Van Creveld betogen verscheidene critici, onder wie Born en Verweij, dat de Clausewitziaanse opvatting van oorlog als voortzetting van politiek met andere middelen niet langer toepasbaar is op de huidige oorlogen. Het intrastatelijk karakter van oorlogen, de afnemende betekenis van de staat en de desintegratie van het geweldsmonopolie lijken deze critici gelijk te geven. Als gevolg van gestrande processen van staats- en natievorming slagen regeringen er niet meer in de veiligheid van hun burgers te waarborgen en duiken er allerlei groepen op die gewapenderhand macht en zeggenschap over een bepaald gebied, winstgevende hulpbronnen, e.d. proberen te verkrijgen. Hierbij is het echter van belang om ons huidige Westerse idee over de staat en staatsbelangen niet te verwarren met een geheel ander Afrikaans staatsvormingsproces. Niet alleen zijn Afrikaanse staten zonder een Europees proces van staatsvorming tot stand gekomen, waardoor zij soms zelfs als 'quasi-staten' worden bestempeld, maar deze staten – en vooral hun regeringen – staan ook bekend om hun nauwe verwevenheid met netwerken ter behartiging van allerlei sociale, economische en politieke belangen. Hoewel de context misschien mag verschillen, dit doet echter weinig tot niets af aan de geldigheid van de stelling van Von Clausewitz, dat oorlog beschouwd kan worden als voortzetting van de politiek met andere middelen. Nota bene in hetzelfde januarinumnummer van de *Internationale Spectator* toont Isabelle Duyvesteyn dit aan in het geval van uiteenvallende of reeds uiteengevallen staten.⁴

Nieuwe doelen, andere middelen?

In hun artikel beschouwen Born en Verweij het beheersen van de bevolking door etnische zuiveringen als *doel* van een nieuwe oorlog. Hier wreekt zich echter de verwarrende analyse, waarbij niet alleen doel en middel door elkaar heen gebruikt worden, maar ook middelen verheven worden tot doel. Om te begrijpen wat er werkelijk aan de hand is, is nadere analyse noodzakelijk.

Ten eerste kan het *doel* van een oorlog sterk verschillen al naar gelang de partijen, hun belangen en de specifieke omstandigheden waarin de oorlog zich afspeelt. Daarnaast is het ook zo dat het doel gaandeweg het conflict kan verschuiven. Eén van de doelen kan zijn het verkrijgen van de macht over een bepaalde groep mensen of een specifiek gebied. Zo is het doel van de strijdende partijen in Bosnië-Herzegovina, zoals de auteurs later ook toegeven, wel degelijk behoud van de territoriale controle. Etnische zuivering is dan, naast verhongering, marteling, enz. een *instrument* om dit politieke doel te bereiken. In andere gevallen spelen niet zo zeer politieke, als wel religieuze, economische of wellicht etnische motieven een rol. Hoewel deze factoren in meer of mindere mate kenmerken zijn van een bepaalde oorlog, bieden zij géén van alle een voldoende dan wel noodzakelijke verklaring voor oorlog. Goedbeschouwd vormen zij slechts de vertroebelende bril waarmee wij oorlog analyseren.

Uiteindelijk lijkt het belangrijkste streven voor strijdende partijen dat ze de *macht* willen verkrijgen, behouden of vergroten. De middelen die ze in deze strijd bereid zijn in te zetten, kunnen variëren al naar gelang de effectiviteit met betrekking tot het doel. Hoezeer 'barbaars', 'willekeurig' of 'irrationeel' het afhakken van ledematen zoals in Sierra Leone en het verkrachten van vrouwen in Bosnië-Herzegovina daarbij ook mogen lijken, dergelijke geweldstrategieën behoren helaas tot de 'logica van oorlog'.⁵ Het blijken uiterst effectieve tactieken in het traumatiseren en demoraliseren van mensen, met als strategisch doel de basis onder het onderlinge vertrouwen van de bevolking en strijdende partijen weg te slaan.⁶ Hierbij maken de leiders van strijdende partijen al sinds vroege tijden handig gebruik van bestaande of gepercipieerde culturele, religieuze en linguïstische verschillen om groepen te mobiliseren teneinde hun doelen te bereiken.

Hoewel wij dergelijke middelen 'niet meer van deze tijd' achten, is dit een moralistisch standpunt dat niets afdoet aan het feit dat mensenrechtenschendingen tijdens oorlogen altijd al hebben plaatsgevonden en zullen plaatsvinden. Wellicht moeten wij ons afvragen of een mogelijk verschil tussen de huidige

oorlogen en de oorlogen waar Von Clausewitz over schreef, ligt in het aantal mensenrechtenschendingen of in het waarnemen en rapporteren ervan. Dat de auteurs de belangrijke rol van de media in de beeldvorming van conflicten aan de kaak stellen, wijst reeds in deze richting. We moeten de toenemende berichtgeving over mensenrechtenschendingen hier echter niet verwarren met het vóórkomen ervan. Wat doelen en middelen betreft lijken de 'nieuwe oorlogen' dus niet veel van hun 'oude' equivalenten te verschillen.

Conclusie: een passend antwoord?

Het 'nieuwe' aan de 'nieuwe oorlogen' lijkt bij nadere beschouwing 'mee' te vallen. Het debat over de 'nieuwe oorlogen' moet vooral gezien worden als onderdeel van het zoeken naar een antwoord op de vraag hoe om te gaan met de huidige oorlogen. Daarbij is het ten eerste van belang na te denken over het voorkómen van conflicten. Dit behoort tot het terrein van de conflictpreventie, een terrein waarop al veel onderzoek is verricht en waar talrijke aanknopingspunten voor interventie zijn gesignaleerd.⁷ Inzake de door Born en Verweij voorgestelde benadering om de mensenrechten als uitgangspunt te nemen, hebben wij dan ook onze bedenkingen, aangezien de strijdende partijen juist gebaat lijken te zijn bij het stelselmatig schenden ervan. Interventies die strijdende partijen verhinderen hun doelen *gewelddadig* te bereiken, variërend van militaire interventies tot 'smart sanctions' – zoals het bevriezen van banktegoeden – lijken zinvoller voor effectieve beïnvloeding van de strijdende partijen. In het geval van conflictoplossing zal echter te allen tijde moeten worden nagegaan hoe de kosten voor voortzetting van de oorlog voor de doorslaggevende actoren zo kunnen worden opgevoerd, dat inbinden de enige, dan wel de meest 'zinnvolle' optie wordt. Bij afwezigheid van een tijdig interventiemechanisme lijkt, wat betreft de schending van de mensenrechten, de 'post-conflict'-fase het meest zinnvolle moment voor het ter verantwoording roepen van oorlogsmisdadigers. Dit laatste is echter een ander probleem met een geheel eigen traject. ■

Noten

- 1 M. Kaldor, *New & Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity Press, 1999, blz. 2.
- 2 Zie o.a. L.L.P. Van de Goor en J.G. Siccama, 'Na de Koude Oorlog: Andere Oorlogen, Andere Legers', in: H.M. van der Ploeg en J.M.P. Weerts (red.), *Veteranen in Nederland. Onderzoek naar de Gevolgen van Oorlogsinspanningen; Tweede Wereldoorlog, Politionele Acties, Korea*, Lisse: Swets & Zeitlinger, 1995, blz. 44-48.
- 3 R.W. Ayres, 'A World Flying Apart? Violent Nationalist Conflict and

- the End of the Cold War', in: *Journal of Peace Research*, 37:1, 2000.
- 4 I. Duyvesteyn, 'Clausewitz: een herwaardering', in: *Internationale Spectator*, januari 2001, blz. 30-34. Zie ook Mats Berdal & David M. Malone (red.), *Greed and Grievance - Economic Agendas in Civil Wars*, Londen: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000.
 - 5 A. de Waal, 'Wars in Africa', in: M. Kaldor (red.), *Global Insecurity. Restructuring the Global Military Sector*, Vol. III, Research on behalf of UNU/WIDER, Londen/New York: Pinter, 2000, blz. 32-35.
 - 6 P. Richards, *Fighting for the Rain Forest. War, Youth & Resources in Sierra Leone*, Oxford: James Currey, 1996, blz. xvi. Zie ook M. Kaldor, 'Introduction', in: Kaldor (red.), a.w. *noot* 5, blz. 6.
 - 7 Zie o.a. P. Douma, G. Frerks en L. van de Goor, *Causes of Conflict in the Third World. Synthesis Report*. Conflict Research Unit, The Hague: Clingendael Institute, 1999; en P. Douma en K. van Walraven, *Between Indifference and Naivete. Dutch Policy Interventions in African Conflicts. A Synthesis Report*. Conflict Research Unit. The Hague: Clingendael Institute, 2000.

Over de auteurs

LUC VAN DE GOOR EN JEROEN DE ZEEUW zijn verbonden aan de Conflict Research Unit van het Instituut Clingendael.

Nieuw in Clingendael Notitie reeks

Notitie 15

Europa onvoltooid?

Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie

Prijs: f 25,=

door J.Q.Th. Rood,
P.C.J. van Grinsven,
B.J.S. Hoetjes, A.E. Pijpers,
A. van Staden

Is het moment voor vaststelling van het einddoel van de Europese integratie aangebroken? En zou dat een federaal Europa moeten zijn? Sinds het pleidooi van Joschka Fischer voor vaststelling van de politieke finaliteit van de EU figureren deze thema's prominent in het debat over de toekomst van de Europese integratie. Angst voor verlamming als gevolg van uitbreiding en zorg over het gebrek aan publiek draagvlak voor de integratie, waren voor Fischer redenen voor zijn oproep. Een oproep die in Nice door de Europese Raad is beantwoord met het besluit een brede discussie te entameren over de toekomstige vorm van de Europese Unie.

Volgens sommigen is daarmee de doos van Pandora geopend. Geen onderwerp verdeelt de lidstaten meer dan de vraag naar het einddoel. Anderen menen dat de Unie geen andere keuze heeft op straffe van stagnatie en erger. Zeker is dat er veel vragen en onduidelijkheden zijn rond dit onderwerp. Één vraag is waarom dit thema nu op de agenda is verschenen. Wat moet anno de 21e eeuw onder een federale vorm van finaliteit worden verstaan? Ligt een finalisering in het onmiddellijk verlengde van de dynamiek van het integratieproces? Dwingt de EMU tot verdere eenwording? Welke is de meest realistische ontwikkelingsrichting van de Unie? En, tot slot, hoe valt de Nederlandse opstelling in de finaliteitsdiscussie te typeren?

Deze vragen vormen het perspectief van waaruit in deze notitie de politieke finaliteit van de EU wordt besproken. De notitie wordt afgesloten met een aantal afwegingen over verder te nemen stappen op de weg naar de finalisering van de Europese integratie.

Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 25,= per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Notitie 15'. Informatie bij de afdeling onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746605-606.

Veiligheid en stabiliteit in Afrika: nieuw AIV-advies

WIL HOUT

BEGIN MAART 2001 PUBLICEEERDE DE Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) zijn zeventiende advies, *De worsteling van Afrika*. Het advies, voorbereid door de ad hoc-commissie Afrika onder voorzitterschap van prof. E.J. de Kadt, werd uitgebracht naar aanleiding van een aanvraag van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over de veiligheid en stabiliteit in Afrika en de coherentie van het Nederlandse beleid dienaangaande. De adviesaanvraag bouwt voort op de zogenoemde Afrika-notitie van de minister van Buitenlandse Zaken en die voor Ontwikkelingssamenwerking, die in augustus 1999 aan de Tweede Kamer werd aangeboden.¹

De AIV maakt in de inleiding van het advies duidelijk dat veiligheid en stabiliteit in de Afrikaanse context meer omvatten dan het al dan niet vóórkomen van geweld. Desalniettemin wil de raad zich vooral richten op veiligheid en stabiliteit 'in relatie tot (potentieel) gewelddadige crises' (blz. 8). Ontwikkeling, de derde term uit de ondertitel van het advies, wordt vooral als *afhankelijke* variabele gezien: 'Het ontbreken van veiligheid en stabiliteit in landen en regio's in Afrika verhindert dat ontwikkeling op gang komt' (blz. 9).

De analyse van de factoren die volgens de AIV bijdragen aan de

'worsteling van Afrika' is glashelder. De gewapende conflicten in Afrika, die het merendeel vormen van de conflicten die de wereld teisteren, zijn hoofdzakelijk van *binnenstatelijke* aard. De oorzaken van die conflicten zijn velerlei: naast politieke en economische tegenstellingen spelen etnische en religieuze verschillen een rol. Vele Afrikaanse staten worden in het internationale statenverkeer weliswaar als soeverein beschouwd, maar zij zijn in de nationale politiek vaak zwakke instituties, soms niet meer dan een lege huls. Politieke partijen fungeren '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' (blz. 16). De strijdkrachten en de politie bieden in dergelijke situaties geen tegenwicht tegen gewapende groepen, maar gaan zelf deel uitmaken van de strijd om de macht.

In de visie van de AIV is de toegang tot hulpbronnen (grondstoffen, water, grond) een belangrijke factor bij het ontstaan van conflicten. Bovendien spelen de exploitatie van grondstoffen en de illegale verkoop van goederen (zoals diamanten en *hard drugs*) een rol bij de financiering van de gewapende

Adviesraad Internationale Vraagstukken: De worsteling van Afrika: Veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling.

AIV-advies No. 17, 2001; 48 blz.

strijd. De bestaande sociale structuren in Afrika komen onder druk te staan door gewapende conflicten en worden daarnaast onder meer bedreigd door migratiestromen, de AIDS-epidemie, de grote betrokkenheid van jongeren bij de gewapende strijd en de negatieve gevolgen van het geweld voor de positie van vrouwen.

Wat betreft de internationale politieke positie van Afrika constateert de AIV dat alle lidstaten van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE) partij zijn bij het Afrikaans Handvest voor de Rechten van de Mens en de Rechten van Volkeren, maar dat de bescherming van mensenrechten een probleem blijft. De beperkte onafhankelijkheid van de Afrikaanse Mensenrechtencommissie, die toeziet op naleving van het Handvest, en van diverse nationale mensenrechtencommissies speelt een adequate handhaving van de rechten van de mens parten. De internationale betrokkenheid bij veiligheid en stabiliteit in Afrika komt, wat Nederland betreft, vooral tot uitdrukking in de Europese Unie. Het Verdrag van Cotonou, de opvolger van Lomé, biedt

mogelijkheden verscheidene van de hierboven genoemde thema's in de relatie tussen de EU en Afrika aan te kaarten. De Nederlandse deelname aan de vredeshandhaving in Afrika krijgt vooral gestalte via de Verenigde Naties, in welk kader Nederlandse militairen participeren in vredesoperaties en Nederland logistieke en andere steun geeft.

De aanbevelingen van de AIV richten zich op ieder van de hierboven genoemde thema's. Zij betreffen onder meer de voorbereiding en uitvoering van verkiezingen; de politieke controle op de strijdkrachten en de politie; de leveranties van munitie aan Afrika; de illegale handel in diamanten en de drugshandel; de gevolgen van migratie; de positie van gemarginaliseerde jongeren; de rol van *gender* in verband met veiligheid en stabiliteit, de ondersteuning van mensenrechtencommissies; de steun aan regionale vredesoperaties; en de introductie van ideeën die ten grondslag liggen aan de OVSE, in de politieke discussie in Afrika. Blijkens de brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 9 maart 2001 aan de Tweede Kamer² zijn vele aanbevelingen van de AIV oncontroversieel en worden zij opgevat als ondersteuning van bestaand beleid.

Een meer controversieel punt betreft de laatste, hierboven nog niet genoemde, aanbeveling van het AIV-advies. Volgens de AIV zou een 'coherentietoets of rapportage' (blz. 41) nuttig kunnen zijn om te zien of afzonderlijke onderdelen van het Nederlandse Afrika-beleid (dat op verscheidene ministeries wordt ontwikkeld) elkaar versterken of tegenwerken. De voorbeelden die de ministers in hun brief geven van de wijze waarop het beleid thans gecoördineerd wordt (via de Ministerraad, de Onderraad voor Internationale

Aangelegenheden en de Coördinatie Commissie), maken mijns inziens duidelijk dat zij de mogelijk tegenstrijdige effecten van Nederlands beleid *niet* onder ogen wensen te zien. De stellingen dat de ministers 'er belang aan [hechten] dat coherentie van beleid permanent aandacht krijgt' en dat '[a]an de hand van de groeiende ervaringen die wij met het coherentiebeleid (*sic*) opdoen [...] op een later moment bepaald [zal] moeten worden of behoefte bestaat aan specifieke instrumenten'³ lijken erop te wijzen dat zij *niet* geneigd zijn veel energie te steken in de coherentie van het Afrika-beleid.

Het pleidooi van de AIV méér aandacht te besteden aan de coherentie van het Afrikabeleid zou niet met een ministeriële dooddoener van tafel moeten worden geveegd. Nog niet zo heel lang geleden constateerden de minister van Economische Zaken en haar collega voor Ontwikkelingssamenwerking in een gezamenlijke notitie dat de incoherentie van het beleid ten aanzien van ontwikkelingslanden een belangrijk probleem blijft.⁴ Hun opmerking had in de eerste plaats betrekking op het internationale beleid, maar aangezien het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika in belangrijke mate vorm krijgt in multilaterale fora, behoudt de constatering ook voor Nederland haar relevantie.

Het is jammer dat de AIV zich, zoals hierboven aangegeven, vooral heeft gericht op ontwikkeling als een *afhankelijke* variabele en zich vooral heeft beziggehouden met de invloed van internationale politieke factoren op veiligheid en stabiliteit in Afrika. De internationale *economische* omgeving zou ook in de beschouwing moeten worden betrokken. De positie van Afrika in het internationale handels- en financiële systeem blijft marginaal.⁵ Het beleid dat in mul-

tilaterale kaders ten aanzien van bijvoorbeeld handel en investeringen wordt gevoerd, brengt bovendien risico's voor ontwikkelingslanden met zich, daar deze landen zich niet altijd even gemakkelijk aan internationale regels en standaarden kunnen conformeren.⁶ De druk die deze omstandigheden leggen op het politieke systeem zou kunnen leiden tot verheviging van het politieke conflict, dat immers vaak een strijd is om hulpbronnen. De belichting van de rol van internationale economische processen in verhouding tot de veiligheid en stabiliteit van Afrika zou een zinvolle aanvulling op het huidige AIV-advies zijn geweest.

Noten

- 1 *Afrika-notitie van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking* (beschikbaar op <http://www.minbuza.nl>, onder Ontwikkelingssamenwerking/Beleidsdocumenten). Zie hierover ook: Chris Reij, 'De Afrika-notitie: Een flinterdun verhaal', in: *Internationale Spectator*, februari 2000, blz. 97-99.
- 2 Brief 150/01 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (zie <http://www.minbuza.nl>, onder Brieven aan het parlement).
- 3 *Ibid.*, blz. 2.
- 4 *Ondernemen tegen armoede: Notitie over economie en ontwikkeling*, 20 oktober 2000 (zie <http://www.minez.nl>, onder Beleid/Nota's), blz. 25-26.
- 5 Zie o.m. de bijdrage van Arends en De Ruyter van Steveninck in dit nummer, blz. 185-191.
- 6 Zie bijv. Nancy Birdsall en Robert Z. Lawrence, 'Deep Integration and Trade Agreements: Good for Developing Countries?', in: Inge Kaul, Isabelle Grunberg en Marc A. Stern (red.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York: Oxford University Press en UNDP, 1999, blz. 128-151.

DR. WIL HOUT is Senior Lecturer in International Relations and Development, Institute of Social Studies, Den Haag.

Een topdiplomaat aan het woord

P.R. BAEHR

oud-ambassadeur mr Peter van Walsum wijkt qua houding en gedrag nogal af van hetgeen onder Nederlandse diplomaten gebruikelijk is. Ook toen hij nog in actieve dienst was, mengde hij zich meermalen in het publieke debat en sinds zijn pensionering is die actieve deelname er zeker niet minder op geworden. In een groot interview in *NRC Handelsblad* herhaalde hij zijn al eerder geuite opvatting dat Nederland te kort was geschooten door geen troepen beschikbaar te stellen voor een VN-vredesmacht voor Sierra Leone. Verder uitte hij kritiek op de wijze waarop de Nederlandse regering de kandidatuur-Pronk voor de post van VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen geprobeerd had aan de man te brengen, hetgeen hem op een schrobbering van de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken kwam te staan. *NRC Handelsblad* vond de zaak belangrijk genoeg om er een hoofdartikel aan te wijden.¹ Bovendien kwam ongeveer tegelijkertijd het hier te bespreken boek uit. Kortom, een diplomaat die – anders dan de meesten van zijn collega's – de controverse niet schuwt en graag van zich doet spreken.

Van Walsum presenteert zijn boekje (128 bladzijden) als een tussending tussen memoires en een politiek pamflet, 'met nadruk op het laatste'. Dat verklaart waarschijnlijk waarom het een nogal onsamenhangende en onsystematische indruk maakt. Naast sterk persoonlijk gekleurde ontboezemingen (over christendom en socialisme, Rotterdam en Nederland, en ook en vooral over zijn afkeer van de politieke opvattingen van de voormalige PvdA-leider Joop den Uyl), bevat

het interessante hoofdstukken over de Atlantische oriëntatie van de Nederlandse buitenlandse politiek, Europa, Joegoslavië, en de rol van Nederland in de Veiligheidsraad. Voor degenen die, zoals de lezers van dit tijdschrift, vooral geïnteresseerd zullen zijn in deze laatste, meer vakmatige aspecten van het boek, is het jammer dat Van Walsum daaraan niet nog veel meer aandacht heeft geschonken. Zijn opvattingen over Den Uyl, de tekorten van de huidige Nederlandse samenleving en hoe het volgens hem 'verder met Nederland' moet, zijn voor deze lezers minder belangwekkend en soms ronduit irritant. Een voorbeeld van het laatste: volgens de schrijver valt 'het huidige gebrek aan Britse belangstelling voor evenredige vertegenwoordiging nog altijd op de Nederlandse kabinetsformatie van 1977 [...] terug te voeren' (blz. 45). Deze uitspraak is zonder enige nadere bewijsvoering een slag in de lucht en had behoren te worden geschrapt bij de eindredactie van het boek.

Terecht neemt Van Walsum stelling tegen het beleid van de westerse staten om de regering van Pol Pot in Cambodja, die zich schuldig had gemaakt aan ernstige schendingen van de mensenrechten, te blijven erkennen, ook nadat de feitelijke macht door de militaire interventie van Vietnam aan een ander bewind was overgedragen: 'Door stil te zwijgen over de genocide van de Khmer Rouge en onmiddellijk daarna over de Vietnamese invasie zoveel misbaar te maken dat men

Peter van Walsum: *Verder met Nederland. De kritische terugblik van een topdiplomaat.* Amsterdam: Balans, 2001; 128 blz.; f 29,50; ISBN: 90-5018-450-2

geen andere keus had dan jarenlang diezelfde Khmer Rouge in de VN de hand boven het hoofd te houden, heeft Nederland met betrekking tot de door ons nagestreefde verschuiving van respect voor soevereiniteit naar respect voor de mensenrechten de klok een flink stuk teruggedraaid.' (blz. 57) Zo is dat. Ook ten aanzien van wat Van Walsum 'ideologische gedrevenheid' wenst te noemen op het gebied van de Europese integratie, lijkt de geschiedenis hem in het gelijk te stellen. Het is spijtig dat hij niet ingaat op de problematiek rondom Srebrenica, behalve dat hij gewag maakt van een 'Srebrenica-syndroom', dat het latere beleid op tal van punten parten heeft gespeeld. Maar of de angst voor een herhaling van de gebeurtenissen in Srebrenica al dan niet terecht was en wat er in zijn ogen nu precies fout was gegaan, daarover laat Van Walsum zich niet uit.

Jammer, maar misschien wel begrijpelijk, is ook dat hij niet vertelt waarom niet de zittende Permanente Vertegenwoordiger bij de VN, drs Jaap Ramaker, die zich o.a. verdienstelijk had gemaakt bij de totstandkoming van het VN-verdrag inzake chemische wapens, maar hijzelf belast werd met het ambassadeurschap tijdens het tweejaarlijkse Nederlands lidmaatschap van de Veiligheidsraad. Ook spreekt hij zich niet uit over de vraag waarom het zo belangrijk was dat Nederland opnieuw, ten koste van Griekenland, dat lidmaatschap in de wacht

sleepte – iets waarover eerder in dit tijdschrift enkele kritische vragen zijn gesteld.² Hij laat wél zien hoe hij, toen dat lidmaatschap eenmaal was veroverd, een zeer nuttige rol heeft weten te spelen, in het bijzonder bij de behandeling van de kwestie-Oost Timor. Heel interessant is hoeveel speelruimte de (maandelijks wisselende) voorzitter van de Veiligheidsraad wordt gelaten bij het vaststellen van de te volgen procedure. Hij kon dat op eigen gezag doen, maar men zou hem dat niet vergeven 'als hij dat op instructie van zijn regering deed' (blz. 97). Dat laatste verklaart wellicht waarom op het omslag van het boek foutief wordt vermeld dat Van Walsum (in plaats van Nederland) 'lid van de Veiligheidsraad' zou zijn geweest!

Zijn pleidooi voor het zenden van Nederlandse (en andere westerse) militairen naar Sierra Leone is begrijpelijk vanuit de context waarin hij opereerde. Het stoort hem dat wij enerzijds wel stemden voor het creëren van een dergelijke vredesmacht, maar niet bereid waren het leven van Nederlandse militairen daarvoor te riskeren. In Van Walsums kristalheldere formulering: 'Het is een illusie te menen dat VN-vredesoperaties blijvend kunnen functioneren volgens een formule

waarbij het Westen het geld en de derde wereld het bloed fourneert.' (blz. 106) Wat Nederland betreft was dat allemaal terug te voeren op het eerder genoemde 'Srebrenica-syndroom'. Van Walsum heeft op dit punt, lijkt mij, te weinig oog voor de binnenlandse politieke realiteit waarbinnen een beslissing Nederlandse militairen in VN-verband uit te zenden, wordt genomen. Ook kan men zich afvragen of hij de mogelijke rol die een eenheid Nederlandse mariniers in Sierra Leone had kunnen spelen, niet overschat. Het bleek al moeilijk genoeg voor de Nederlandse regering voldoende politieke steun te verwerven voor het uitzenden van Nederlandse militairen naar het grensgebied van Ethiopië en Eritrea, waar zij naar het lijkt aanzienlijk minder gevaar lopen dan bij uitzending naar Sierra Leone het geval zou zijn geweest. Daartoe ontbrak in Nederland het maatschappelijk draagvlak, en ook dat is een politiek gegeven waarmee een bewindsperoon rekening heeft te houden. Zelfs als Van Walsum in beginsel gelijk heeft met zijn betoog op dit punt, hij krijgt het vooralsnog niet.

Het boek maakt de indruk nogal in haast te zijn geschreven. Van Walsum merkt zelf op dat het hem spijt dat hij 'door tijdgebrek' er niet

aan is toegekomen een afzonderlijk hoofdstuk aan Duitsland te wijden, waar hij enkele jaren als ambassadeur heeft gefungeerd. Vanwaar die haast en dat tijdgebrek? Als hij zich wat meer tijd had gegund, zou hij aanzienlijk dieper op een aantal zaken hebben kunnen ingaan en zou het boek aan diepgang (en vermoedelijk ook aan omvang) hebben gewonnen. Van Walsum staat bekend als een van onze scherpzinnigste diplomaten. Het is jammer dat hij deze kans heeft gemist en het valt te hopen dat hij zich in de toekomst zal revancheren.

Noten

- 1 Robert van de Roer, 'Topdiplomaat Peter van Walsum Blijkt Terug op Twee Jaar VN Veiligheidsraad: "Nederland is soms net een Patiënt"', in: *NRC Handelsblad*, 10 februari 2001; F. Majoor, 'Van Walsum Kiest Feiten Erg Selectief', in: *NRC Handelsblad*, 12 februari 2001; 'Twistappel Afrika', in: *NRC Handelsblad*, 12 februari 2001.
- 2 Peter Baehr, 'Nederland in de Veiligheidsraad: een loyaal lidmaatschap', in: *Internationale Spectator*, januari 2000, blz. 1-2.

DR. P.R. BAEHR is emeritus hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit Utrecht en de Universiteit Leiden.

Money makes the world go round?

MAY BREDT

OM BURGEROORLOGEN BETER TE BEGRIPpen, moet men verder kijken dan de ogenschijnlijke oorzaak van conflict. Aldus de redactie van *Greed and Grievance*, een bundel voortgekomen uit een conferentie over 'Economic Agendas in Civil Wars' in Londen (april 1999). Aan de gepropageerde strijdmotieven, bijvoorbeeld voor democratie of tussen minderheden, liggen wellicht

andere doelstellingen ten grondslag. In de als voorbeeld aangehaalde burgeroorlogen, voornamelijk in Afrika, spelen in ieder geval economische motieven ook een rol.

Als men vrede wil bewerkstelli-

Mats Berdal & David M. Malone (red.):
Greed and Grievance – Economic Agendas in Civil Wars.
Londen: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000; 251 blz.; f 65,90 ISBN: 1-55587-868-7

gen, zou het verstandig zijn eerst oorlog te begrijpen, suggereert Keen in zijn bijdrage aan het boek. Con-

flict is volgens hem geen tijdelijke, irrationele verstoring van een bestaand systeem. Oorlog en geweld hebben wel degelijk een functie, met zowel kosten als baten, die gedurende de voortgang van een conflict kunnen veranderen. Daarom, stelt Keen, is burgeroorlog niet altijd een strijd waarbij winnen vooropstaat. De opbrengsten van een 'staat van oorlog' kunnen een 'staat van vrede' in de weg staan.

Reno richt zich specifiek op Midden-Afrika, waar oorlogvoering in zijn visie een instrument is van ondernemerschap. Hij introduceert het begrip 'schaduwstaat' voor landen waar de elite zich bewust onttrekt aan elke verantwoordelijkheid voor de bevolking, dit ter verrijking van zichzelf. Door het gebrek aan enig gezag dat in staat of geneigd is publieke voorzieningen te verzorgen, zijn de burgers op zichzelf aangewezen. Het gebruik van geweld ter verwerving en bescherming van bezit lijkt daarbij een effectief middel. Ook Reno wijst op het gevaar dat in 'schaduwstaten' als Sierra Leone, Liberia, Soedan en Somalië de economische belangen van strijdende partijen het beste behartigd kunnen worden in een staat van gewelddadig conflict.

Duffield beschouwt het einde van de Koude Oorlog en 'globalisering' als de motor, respectievelijk de smeerolie van bepaalde burgeroorlogen. Tijdens de Koude Oorlog trok een intern conflict direct de aandacht van de twee rivaliserende supermogendheden en werden de strijdende partijen financieel en fysiek door hen ondersteund. Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn zij aangewezen op eigen middelen. Het proces van globalisering biedt hun nu echter grensoverschrijdende commerciële perspectieven. Zo was de Angolese opstandige beweging UNITA in de jaren '80 afhankelijk van Zuid-Afrikaanse steun voor haar strijd in Angola. Vandaag de dag beschikt zij o.a. over diamantvelden in Noord-Angola. Daarmee

voorziet zij geheel in eigen financiering van haar aandeel in het conflict, waarbij zij gebruik maakt van regionale en internationale handelstrajecten. Gamba en Cornwell beschrijven in detail hoe UNITA dank zij de diamanthandel niet alleen overleeft, maar zelfs sterker is geworden en in dit kader over een aanzienlijke beleggingsportefeuille in het buitenland beschikt.

Aangezien strijdende partijen hun echte motieven voor deelname aan een conflict niet altijd zullen onthullen, komt Collier met de statistieken aanzetten (voor de periode 1960-1995). Vooral het belang van primaire goederenexport, de hoeveelheid jonge mannen en hun (gebrekkig) niveau van opleiding blijken een goede statistische basis voor voorspelling van conflicten in een land. Daarbij volgt uit zijn onderzoek, wellicht onverwacht, dat hoe groter de politieke onderdrukking of etnische en religieuze verdeeldheid in een samenleving is, des te kleiner de kans is op het metterdaad ontstaan en uitbreken van een conflict. Collier draait er niet omheen en beargumenteert in klinkklare taal, zonder het bestaan van 'grievance' te ontkennen, dat vooral 'greed' de oorzaak is van burgeroorlog.

De Soysa beticht Collier, tussen de regels door, terecht van verwarring van correlatie met causaliteit. Zij deed nader onderzoek naar primaire goederenexport als factor die verantwoordelijk is voor conflict, en maakt een onderscheid tussen schaarste en overvloed van grondstoffen. Helaas verwacht zij op haar beurt hierbij het begrip 'schaars' met 'weinig'. Iedere econoom zal echter verzekeren dat dit geenszins hetzelfde betekent. Uiteindelijk ondersteunen haar resultaten notabene alsnog de bevindingen van Collier. Er blijkt een duidelijk verband te bestaan tussen de aanwezigheid van minerale grondstoffen en conflict. Toch wijst ze op het verschijnsel van de zg. 'Dutch Disease'

als alternatieve verklaring in plaats van simpelweg winstbejag als oorzaak van conflict. Een land lijdt aan deze ziekte als het over zo veel minerale grondstoffen beschikt, dat het overbodig lijkt in andere sectoren te investeren. Economische ontwikkeling en innovatie blijven daardoor uit, met mogelijk desastreuze gevolgen voor het sociale en politieke bestel.

Net als De Soysa voelt Mwanasali zich wat ongemakkelijk bij de keuze 'greed or grievance'. Hij geeft toe dat economische belangen zeker meespelen bij de beslissing een burgeroorlog te beginnen, voort te zetten en te beëindigen. Beleidsmakers staan dus voor de moeilijke taak de betrokken partijen te onderscheiden, met elk afzonderlijk hun kosten-batenafwegingen. Als zij die weten te achterhalen en te manipuleren, biedt dat wellicht perspectief voor vrede. Gemakkelijker gezegd dan gedaan, zo waarschuwt Mwanasali.

Gamba en Cornwell beamen de schijnbare machteloosheid van beleidsmakers als het erom gaat effectief in te grijpen in burgeroorlogen. Zij suggereren echter dat op het gebied van wapenhandel de mogelijkheden nog lang niet zijn uitgeput. Daarnaast zien zij een grotere verantwoordelijkheid voor de internationale particuliere sector zijn activiteiten dusdanig te reguleren, dat men conflicten niet in de hand werkt.

Ook internationaal sanctiebeleid is voor verbetering vatbaar, vindt Porteus. Hij beschrijft hoe gerichte financiële sancties nog een bruikbaar laatste alternatief bieden aan de internationale gemeenschap, voordat wordt overgegaan tot kostbare en vernietigende militaire interventie. Hij is erg optimistisch over de diverse mogelijkheden ongewenste regimes af te knijpen 'where it hurts'.

Shearer maakt zich druk over humanitaire hulp. De critici propageren dat dergelijke hulp een con-

flict 'voedt' of zelfs verergert. Hij vindt dit een misvatting, waarbij de rol van hulp ernstig overschat wordt. Hij erkent de dubbelzinnige doelstelling van hulporganisaties, hulp versus eigen bestaansrecht, maar betoogt dat zij alleen de symptomen en niet de oorzaken van conflict beïnvloeden. Hij pleit er dan ook voor dat beleidsmakers zich richten op de echte krachtenvelden die een conflict in stand houden.

Als laatste bekijkt Farer de mogelijke invloed van internationale criminele wetgeving op burger-

oorlog. Ondanks alle redenen voor scepsis denkt hij dat het risico van vervolging toch mee zou kunnen wegen in de besluiten van hoofdpersonen in een conflict. Als voorbeeld noemt hij Milošević, die toch zijn best doet zijn verantwoordelijkheid voor oorlogsmisdaden te verbergen. Farer ziet nationale betrokkenheid bij de toepassing van internationale wetgeving echter als voorwaarde voor effectiviteit. Het geval Milošević moge duidelijk maken dat dit nog lang niet aan de orde is.

De redacteurs van *Greed and*

Grievance suggereren geenszins dat geld de enige oorzaak zou zijn van burgeroorlog. Zij hopen met deze bundel 'de economische agenda' onder de aandacht te brengen, vooral bij beleidsmakers. Hoewel de eerste zes benaderingen beter op elkaar aansluiten dan de laatste vier – beleidsgerichte – stukken, biedt deze bundel interessante perspectieven en zeker aanleiding voor verder onderzoek.

DRS MAY BREDT was tot voor kort verbonden aan Instituut Clingendael en woont thans in Londen.

Adembenemend boek over burgeroorlog in Liberia

JAAP DE MOOR

STEPHEN ELLIS, ONDERZOEKSMEDEWERKER en oud-directeur van het Afrika Studiecencentrum in Leiden, heeft een fascinerend en adembenemend boek geschreven over de burgeroorlog in Liberia (1989-1997). De strijd, die eigenlijk al begon met de staatsgreep van sergeant Samuel K. Doe en zijn medestanders in 1980, heeft geleid tot de totale uitholling van de Liberiaanse staat en tot de dramatische ontwrichting van economie en maatschappij. De burgeroorlog heeft vermoedelijk het leven gekost aan 60.000 mensen en dat van honderdduizenden andere Liberiaanse burgers kapot gemaakt, en in moreel, religieus, collectief- en individueel-psychologisch opzicht tot een verschrikkelijke verwarring en radeloosheid geleid. Het is de grote verdienste van dit boek dat het een eind maakt aan alle mogelijke stereotype oordelen over de oorlog – het produkt van een al te gemakzuchtig opererende en op sensatie gerichte journalistiek; dat het de oorlog in het perspectief plaatst van de unieke geschiedenis

van Liberia; en dat het de aandacht vestigt op de bijzondere betekenis van religie en levensbeschouwing (en de pervertering daarvan) als verklaring voor de oorzaken, de aard en de stijl van het geweld. Ellis brengt historische, antropologische, godsdienstsociologische en cultuurhistorische kennis bijeen in een heldere synthese.

De burgeroorlog begon op 24 december 1989 met de inval in de provincie Nimbaland van een kleine troepenmacht, het *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL), onder aanvoering van Charles Taylor, een oud-minister van president Doe. Het doel was de omverwerping van het bewind van Doe, zoals Taylor met behulp van zijn mobiele telefoon aan de BBC liet weten. Spoedig schaarden zich duizenden inwoners van Nimbaland, waar Doe's troepen in de jaren 1980 flink hadden huisgehouden, achter Taylor. Binnen

Stephen Ellis: *The mask of anarchy. The Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War.* Londen: Hurst and Co., 1999; blz.; \$; 15,96 ISBN: 1-85065-417-4

enkele maanden hadden zij het grootste deel van Liberia veroverd en stonden zij voor de hoofdstad Monrovia, waar het presidentiële paleis was gevestigd. Tot de daadwerkelijke verovering kwam het niet. Dat werd verhinderd door de aankomst van een (voornamelijk) Nigeriaanse interventiemacht, de ECOMOG.¹ Deze troepen steunden Doe en hielden Monrovia voor hem bezet. De Nigerianen wilden in ieder geval voorkomen dat Taylor als winnaar uit de strijd tevoorschijn zou komen. Zij hebben tot 1996 de anti-Taylor-facties gesteund. Het is ironisch te bedenken dat Taylor uiteindelijk aan het langste eind heeft getrokken. Bij de verkiezingen van 1997 was het Taylor die tot president werd gekozen,

daarmee het failliet van de Nigeriaanse interventiepolitiek bevestigend.

Vanaf het begin kreeg Taylor concurrentie van andere organisaties en gewapende facties. De bekendste was aanvankelijk het *Independent National Patriotic Front of Liberia* (INPFL) van Prince Johnson, een oud-militair. Ook hij rukte op in de richting van Monrovia. De strijdhandelingen gingen gepaard met massale plunderingen, moord, verkrachting en terrorisering, en met grootscheepse geweldadige afrekeningen tussen de etnische groepen. Onder nog altijd tamelijk duistere omstandigheden werd president Doe in september 1990 door militairen van Prince Johnson gevangen genomen, gemarteld en vermoord. Binnen een half jaar na de inval van Taylor was vrijwel het hele land bij de strijd betrokken. Als een olievlek greep het geweld om zich heen. Er trad een proliferatie van gewapende facties op. In 1991 ontstond de *United Liberation Movement for Democracy in Liberia* (ULIMO), in het westen van het land. In 1992 viel de organisatie uiteen in twee afzonderlijke strijdgroepen, Ulimo-J en Ulimo-K. In het zuidoosten mengde zich de *Liberia Peace Council* (LPC) in de strijd, terwijl in het noorden op instigatie van Taylor de *Lofa Defence Force* werd gecreëerd. Inclusief de ECOMOG en het officiële regeringsleger, die zich in weinig onderscheidde van de andere gewapende facties en aan de plundering en zwarte handel volop deelnamen, waren niet minder dan acht gewapende facties actief. Het geweld keerde zich vooral tegen de burgerbevolking. Talrijke steden en dorpen en de natuurlijke hulpbronnen (mijnen, bossen, rubberplantages) werden door de facties volkomen kaalgeplunderd; de buit vond zijn weg naar de talloze zwarte markten die in heel West-Afrika als paddestoelen uit de grond schoten.

Ellis geeft in de eerste twee

delen van zijn boek een helder overzicht van het verloop van de strijd, van de samenstelling van de strijdende facties, de verschillende offensieven tegen Monrovia en de moedige vredesinitiatieven die door individuele Liberianen – tegen beter weten in – werden ontplooid. Hij gaat in op de militaire aspecten van de facties: rekrutering van merendeels jonge mannen (en vrouwen), oefening in trainingskampen, leiderschap, de rol van priesters en de religieuze legitimering van de strijd, de wapens en de stijl van het geweld. Het was dit laatste aspect dat de buitenwereld het meest heeft verontrust: de maskers en vreesaanjagende, krijgshaftige en buitenissige uitdossing van de jonge vechtersbazen, de amuletten (waaronder menselijke schedels en beenderen), de gevallen van 'kannibalisme' en het op Amerikaanse actiefilms en rapmuziek geïnspireerde, ongeremd moorddadige gedrag.

Het boek van Ellis is een van de beste bijdragen tot nu toe aan de toenemende literatuur over de 'nieuwe oorlogen'.² Onder dit verschijnsel wordt de combinatie verstaan van geregeld en ongeregeld geweld, criminaliteit en etnische zuiveringen, zoals zich dit in het afgelopen decennium over de hele wereld heeft gemanifesteerd. De discussie over dit nieuwe type oorlogvoering blijft tot nu toe tamelijk schetsmatig. Dit boek biedt een veel genuanceerder beeld dan gewoonlijk wordt gegeven en legt de uiterst complexe maatschappelijke en historische achtergrond van een dergelijk conflict overtuigend bloot.

In het derde deel van zijn boek biedt Ellis een diepgravende analyse van de strijd, vanuit drie perspectieven: etniciteit, economie en religie. Vooral in de aandacht voor de religieus-morele fundering en achtergrond van de strijd is zijn boek baanbrekend.

De strijd in Liberia was géén 'etnisch conflict', hoewel *eticiteit* wel een grote rol speelde. Ellis reikt

ver terug in de Liberiaanse geschiedenis om te laten zien hoe etniciteit is geconstrueerd en uiteindelijk in de loop van de twintigste eeuw een rol is gaan spelen als politiek mobilisatiemiddel. Hoewel Liberia nooit een Europese kolonie is geweest, heeft het land toch vanaf het midden van de negentiende eeuw een vorm van koloniaal bestuur gekend. De politieke elite bestond (tot 1980) uit de nakomelingen van de Amerikaanse ex-slaven, die oorspronkelijk in 1847 de Republiek Liberia hadden opgericht. Deze Americo-Liberianen, geletterd, christelijk, 'Westers', regeerden hardhandig en despotisch over de bevolking in het achterland, de 'tribesmen' of 'country people'. Zij hielden deze bevolking in een juridisch en politiek ondergeschikte positie en trachtten een nieuwe politieke, maatschappelijke en morele orde op te leggen. In dit proces werden als administratief middel 'stammen' gecreëerd, etnische groepen, die er in deze vorm vroeger niet waren geweest, onder nieuw aangestelde *paramount chiefs* ('stamhoofden'), de voornaamste scharnierfiguren in het systeem van *indirect rule*. In de loop van de twintigste eeuw ontwikkelde zich een systeem van etnische patronage met politieke functies en lucratieve posities. Politici zochten de steun van 'hun' etnische groep; de bevolking verwachtte veel heil en zegen van 'haar eigen' etnische vertegenwoordigers in de politiek. Onder Doe werd na 1980 de etnische strategie van verdeel-en-heers tot nationale norm verheven. Hoewel de facties etnisch niet homogeen waren, bleek etniciteit tijdens de burgeroorlog een effectief middel van mobilisering.

Het tweede thema, dat van het *economische karakter* van de factiestrijd, is eveneens nauw verbonden met de Liberiaanse geschiedenis. De *warlords* waren, in de visie van Ellis, rivaliserende politiek-militaire ondernemers. Zij waren uit op de

politieke macht, om langs die weg bezit, rijkdom en status te verwerven. De burgeroorlog was een voortzetting van het zakendoen met gebruikmaking van andere middelen. De *raison d'être* van de facties was het verwerven van zoveel mogelijk buit voor verkoop en export. Taylor was op dit gebied een ware kampioen. Hij exploiteerde (met alle leden van zijn familie) voor eigen gewin de rubberplantages, de mijnen en de bossen en exporteerde door middel van zijn contacten met buitenlandse zakenlieden en hele en halve gangsters hout, ijzererts, diamanten, goud, en nam daarnaast deel aan de handel in verdovende middelen en aan de smokkel, zwarte handel en het witwassen van geld. Zijn ondergeschikten en aanhangers, evenals de andere *warlords*, inclusief de militairen van de ECOMOG, deden op hun manier mee aan de totale uitplundering van Liberia. Alles wat los en vast zat werd weggevoerd en op zwarte markten verkocht of geëxporteerd.

Internationale instellingen trokken vanaf de jaren '80 de handen af van Liberia, investeerders bleven weg; wat overbleef, zegt Ellis, was een *economy of plunder*. Voor de jonge strijders uit het verarmde achterland was het verwerven van bezit, van Westerse consumptiegoederen een van de belangrijkste drijfveren om mee te doen. Voor hen was Monrovia het grote symbool: zij haatten de rijkdom van de Monroviaan, maar aspireerden tegelijk dezelfde status, welvaart en luxe – en kwamen die gewapenderhand opeisen. Ellis wijst er enkele malen op dat het de economische wereldcrisis van de jaren '70 is geweest die Afrika enorme schade heeft toegebracht. De prijzen van de grondstoffen die Afrika leverde (met uitzondering van olie) kelderden. Afrika verdween uit de wereldeconomie. De hoop op economische ontwikkeling en stijging van welvaart werd de bodem ingeslagen. Er groeide

een leger van verbitterde jongeren, voor wie de betere banen en mooie inkomens niet langer waren weggelegd. Het emancipatieproces dat al vanaf de jaren '50 aan de gang was en waarbij jonge mensen uit het achterland erin slaagden in de bovenlaag door te dringen, stokte.

De op verwerving van bezit en rijkdom gerichte oorlogvoering past in de Liberiaanse geschiedenis. Ellis legt een historisch verband met de oorlogvoering onder de Liberiaanse dorpen, clans en confederaties in de negentiende eeuw. De *raids* uit die tijd hadden eveneens tot doel buit te vergaren, inclusief slaven en vrouwen, waarmee door middel van genereuze distributie een politieke machtspositie kon worden opgebouwd. Het verschil met de recente factiestrijd ligt in de vertoonde bloeddorst en wreedheid van de laatste jaren. Ellis verklaart dit uit het feit dat de religieuze controle op de oorlogvoering, van de kant van de priesters, zoals die in de negentiende eeuw bestond, in de moderne tijd is weggefallen.

Dat brengt ons bij het laatste en belangrijkste thema van het boek, de betekenis van *religie* en de door het geloof aan geesten beheerste levens- en wereldbeschouwing van de Liberiaanse bevolking, waaraan Ellis een grote rol toekent ter verklaring van de algemeenheid en wijdverspreidheid van de oorlog en van de stijl van geweld. Het Liberiaanse leven, zowel van oud als jong, is doordrenkt van religie, een geloof in de wereld van de geesten, vermengd met christelijke en soms islamitische elementen. Voor een goeddeels niet-religieus intellectueel publiek als het Europese valt dit moeilijk te begrijpen, en Ellis besteedt veel aandacht aan het uitleggen van de inhoud en functie van deze voorstellingen. De 'geesten van het bos' (of van de voorouders, of dieren) oefenen een rechtstreekse invloed uit op de mensen en op de maatschappij. Rijkdom, macht en status zijn gebaseerd op een succes-

vol contact met de geesten. Priesters en andere religieuze 'specialisten' staan in contact met de geesten en zijn bemiddelaar tussen de mens en de wereld van de geesten. In de omgang met de geesten spelen maskers, amuletten en tal van rituele handelingen een belangrijke rol. Om de geesten gunstig te stemmen zijn offers nodig, dierenoffers, in het uiterste geval mensenoffers ('kannibalisme'). Deze zijn de sleutel tot maatschappelijk, politiek, militair of zakelijk succes. Het eten van het hart van de vijand of het drinken van zijn bloed geeft kracht. Vooral in oorlogstijd zijn deze rituelen van belang. De religieuze initiatiegemeenschap voor mannen, de *Poro*, was al in de negentiende eeuw de belangrijkste uitvoerder van de religieuze rituelen; de *Poro*-priesters, mannen met een hoge status en groot aanzien, oefenden controle uit op de politieke en militaire leiders en hielden zo een subtiel systeem van *checks and balances* in stand. Dit traditionele volksgeloof van het Liberiaanse achterland is in de laatste decennia van de vorige eeuw opnieuw sterk naar voren gekomen en heeft tijdens de burgeroorlog een doorslaggevende rol gespeeld.

De Americo-Liberiaanse elite heeft vanaf het begin van de twintigste eeuw getracht het volksgeloof uit te roeien en het *Poro*-genootschap van zijn politieke invloed te beroven. Dat is niet gelukt. De *Poro* liet zich niet verdrijven, integendeel, hij raakte steeds meer vervlochten met de politieke elite van de Liberiaanse staat. Hij veroverde ook 'Monrovia'. Uiteindelijk kwam er een vermenging tot stand tussen de traditionele religie en de Westerse en christelijke voorstellingen en tussen religie en politiek. Presidenten als Tolbert (1944-1971) en Tubman (1971-1980), toegewijde voorstanders van verwestering en orthodoxe christenen, waren tegelijk ook priesters van de *Poro*; zij gingen, bij wijze van spreken, 's ochtends naar

de kerk en brachten 's middags een dierenoffer (als het daarbij bleef). Deze situatie heeft veel Liberianen voor grote morele dilemma's geplaatst. Geen politicus of zakenman, hoe 'westers' georiënteerd zijn carrière ook was, kon op succes en erkenning onder de Liberianen hopen zonder offers en deelname aan het religieuze ritueel. Ook de jonge factiestrijders in de burgeroorlog, hoezeer zij ook de oude generatie minachtten, bleven behoefte voelen aan de kracht van de religieuze legitimering door contact met de wereld van de geesten via amuletten, maskers, het zich insmeren met witte klei, het meedragen van schedels of het af en toe eten van menselijke organen. En president Taylor zelf: van hem is bekend dat hij via een verkort traject ook tot de *Poró*-top is doorgedrongen, waarbij mensenoffers en consumptie van menselijke organen vermoedelijk niet hebben ontbroken (zie blz. 264 in het boek).

Dit laatste is een van de meest klemmende aspecten van het boek: de *pervertering van moraal en religie* en van het *Poró*-ritueel. Wat voorheen een lang traject was, waarbij uiteindelijk soms een mensenoffer werd gebracht, is onderhevig aan de werking van de markt. Politici en zakenlieden die snel in de *Poró*-gemeenschap wilden doordringen ter legitimering van hun positie of succes, gebruikten daartoe niet zelden huurmoordenaars, *heartmen*, die op bestelling de menselijke organen voor het offer, en daarmee voor de toetreding tot de *Poró*, leverden.

In een bespreking als deze kan niet aan alle aspecten van een boek aandacht worden geschonken. Naast de hier besproken kernthema's, treft de lezer bijvoorbeeld nog een uitstekend stuk aan over de verwevenheid van de *warlords* met het *internationale bedrijfsleven*. Taylor en andere *warlords* deden voortdurend zaken met de staatshoofden van de buurlanden, die ook alle-

maal een eigen zakelijk imperium hebben, en met internationale bedrijven. Ook dit is in overeenstemming met de Liberiaanse geschiedenis. President King (1920-1930) creëerde deze praktijk door in 1926 een overeenkomst aan te gaan met het Amerikaanse *Firestone*-rubberconcern, waarmee hij een onafhankelijke bron van presidentiële inkomsten aanboorde op basis waarvan hij een nationaal politiek-patronagesysteem opbouwde. Dit is ruïneus geweest voor de politieke cultuur van Liberia. Bijzonder interessant is de rol die *Frankrijk* heeft gespeeld, zowel door middel van wapenleveranties (door Jean-Christophe Mitterrand, de zoon van de toenmalige president),³ als op het gebied van de afname van tropisch hardhout en ijzererts van Charles Taylor. Voor Liberia begon de burgeroorlog internationaal gezien op een ongelukkig moment. De afloop van de Koude Oorlog maakte Liberia een stuk minder interessant voor de Verenigde Staten en het uitbreken van het conflict tussen Irak en Koeweit en de Golfoorlog zorgden ervoor dat Liberia geheel uit de belangstelling verdween. Interessant zijn ook Ellis' opmerkingen over de onwil en het intellectuele onvermogen van de Westerse journalistiek om zich te verdiepen in de werkelijke achtergronden van een conflict in een fundamenteel andere culturele context.⁴

Ten slotte doemt de vraag op: Liberia, wat nu? Ellis laat zich hierover in het slothoofdstuk uit. Het land is verwoest, de bevolking bevindt zich in een moreel vacuüm. Oude voorstellingen hebben afgedaan. De *Poró*, de maskers, het ritueel, alles is ontheiligd. Slachtoffers en daders zoeken beide naar verklaringen en naar 'genezing'. Nieuwe *healers*, geestuitdrijvers, congregaties als de Pinkstergemeente en *Reborn Christianity* zijn populair. 'De politiek' wekt massaal afkeer op. Een nieuwe moraal, een nieuwe

identiteit en 'transformatie van de nationale psyche' zijn nodig, maar hoe die tot stand te brengen? Een nieuwe legitimering van de macht, een nieuwe ethiek van de machthebbers zal nodig zijn. Van de huidige president en zijn entourage zal die vermoedelijk wel niet kunnen komen. De transformatie van een bevolking die afhankelijk is gemaakt van een despotisch systeem van (etnische) patronage, zal een proces van lange adem zijn. Het minderwaardigheidscomplex van de *country men* moet worden overwonnen.

Ellis heeft een meesterlijk boek geschreven. Wie zich wil verdiepen in de realiteit van de 'nieuwe oorlogen', kan aan dit boek niet voorbijgaan.

Noten

- 1 De Economic Community of West African States Monitoring Group, die optrad namens de ECOWAS, de Economic Community of West African States, de in 1975 opgerichte en door Nigeria gedomineerde organisatie van West-Afrikaanse staten.
- 2 Zie voor een algemeen en introducerend boek: Mary Kaldor, *New and old wars: organized violence in a global era*, Cambridge, 1999. Zie voor een beschouwing over de 'nieuwe oorlogen' ook: Hans Born en Desiree Verweij, 'Het hobbessiaanse karakter van de zogeheten 'nieuwe oorlogen'', in: *Internationale Spectator*, januari 2001, blz. 23-29; en de bijdrage van Luc van de Goor en Jeroen de Zeeuw aan dit nummer, blz. 209-211.
- 3 Op het moment van schrijven van deze bespreking bevond Mitterrand zich in een Franse cel, aangeklaagd voor verboden wapenhandel in Angola.
- 4 Over de bijzondere problemen van de Westerse (en Afrikaanse) journalistiek met betrekking tot berichtgeving over Afrika, heeft Ellis eerder geschreven: 'Reporting Africa', in: *Current History*, mei 2000, 221-226.

Olie op de golven in Liberia

IN THEORIE LEEK HET ALLEMAAL ERG veelbelovend. De organisatie van West-Afrikaanse staten, ECOWAS (*Economic Community of West African States*), zond in 1990 een militaire vredesmacht naar Liberia om een eind te maken aan een ruïneuze burgeroorlog, die de bevolking teisterde en het land verwoestte. De vredesmacht, ECOMOG (*ECOWAS Cease-fire Monitoring Group*), voor het grootste deel gevuld met Nigeriaanse militairen, kreeg een ambitieus mandaat mee, dat voorzorg in het toezicht houden op een staakt-het-vuren, in het herstel van rust en orde en in het creëren van condities voor vrije verkiezingen. De buitenwereld keek toe en hield zich zo veel mogelijk afzijdig. De Afrikanen konden hun eigen boontjes doppen, zo scheen het. Nederland behoorde tot de landen die de interventie van deze regionale veiligheidsorganisatie van harte toejuichten.

In werkelijkheid gebeurde er iets heel anders. De ECOMOG was helemaal geen vredesmacht, maar een autonome, externe deelnemer aan het conflict. De interventiemacht ontpopte zich direct na aankomst tot een *warlord*, die naar hartelust deelnam aan de plundering van Liberia en waarvan de militairen van hoog tot laag zich toelegden op roof, zwarte handel en andere illegale transacties. Nigeria wilde als regionale grootmacht en aanvoerder van het interventieleger absoluut geen vrede brengen, maar slechts de opmars naar de macht van *warlord* Charles Taylor, die al 90% van het land onder controle had, tegenhouden. Deze politiek was mede gebaseerd op het gezamenlijke zakelijke imperium van de Nigeriaanse president en de nog zittende Liberiaanse president, Samuel Doe, die overigens spoedig na de komst van ECOMOG vermoord werd. Onder het mom van 'peacekeeping' werd

oorlog en verwoesting gebracht. Nederland behoorde tot de overigens slinkende kring van landen die hardnekkig bleven vasthouden aan de gedachte dat ECOMOG een nuttige, vredesbevorderende rol speelde. Dat was niet slim en getuigde niet van veel kritisch inzicht bij de 'makers' van ons buitenlands beleid.

Van Walraven, een uitstekend kenner van de contemporaine politieke ontwikkelingen in Afrika, presenteert in zijn boek een gedetailleerde en vernietigende analyse van de inzet van ECOMOG in Liberia. De inzet van de interventiemacht was in strijd met de verdragstekst van ECOWAS; de militaire uitvoering verliep rampzalig; de interventiemacht heeft slechts bijgedragen aan de intensivering en verlenging van de factiestrijd en daarmee aan het lijden van de Liberiaanse bevolking; de ECOMOG heeft bovendien gezorgd voor de marginalisering van de verschillende burgerinitiatieven voor een mogelijke oplossing van het conflict; en ten slotte, het eind van het lied was dat Taylor uiteindelijk toch de macht in handen kreeg, terwijl ECOMOG juist was gekomen om dat te verhinderen.

De auteur behandelt achtereenvolgens: de structuur van de ECOWAS en de aanloop naar het zenden van ECOMOG (de ECOWAS is een uiterst omvangrijke en imposante organisatie voorzien van een *charter*, *standing committees*, *executive secretary*, *special representatives*, enz., kortom, een soort Westafrikaanse imitatie-VN); het mandaat waarmee de ECOMOG in 1990 naar Liberia vertrok (een dubbel mandaat van *peacekeeping* en *peace enforcement*),

Klaas van Walraven: *The Pretence of Peacekeeping. ECOMOG, West Africa and Liberia, 1990-1998.*

Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, 1999; 131 blz.; f 15,-; ISBN: 90 5031 074 5.

alsmede de motieven van Nigeria en andere deelnemende landen om tot interventie over te gaan; en ten slotte de interventie in de militaire en politiek/diplomatieke praktijk. De troepen waren logistiek nergens op voorbereid, te gering in aantal en onvoldoende bewapend. Zij werden aangevoerd door officieren die meer belang stelden in hun eigen verrijking dan in enige vorm van militair vertoon. Het hele gebeuren was slechts een maskerade, vredeshandhaving in een Potemkin-decor. Achter deze façade ging een meedogenloze *war of plunder* schuil.

Van Walraven wijdt ook enige gedachten aan de implicaties van een dergelijk conflict voor het buitenlands beleid. Wat kan of wat moet 'de wereld' doen, de Verenigde Naties, de Verenigde Staten, Europa, Nederland? Hij hamert er terecht op dat we om te beginnen meer kennis moeten verwerven van de werkelijke aard van het conflict. Twee noties staan hierbij voorop: de staat is hier een 'schaduw-staat', een façade waarachter facties in een meedogenloze onderlinge strijd hun eigen belang najagen, en, ten tweede, oorlogvoering is hier een vorm van economie, van de accumulatie van bezit. De buitenwereld blijkt hier maar zelden een goed begrip van te hebben.

Als het vervolgens gaat om suggesties voor beleid om het conflict te doen stoppen, dan komt ook Van Walraven niet ver. Economische sancties tegen de *warlords* lijken hem het belangrijkste wapen. De

strijdende partijen worden dan in theorie van hun inkomsten beroofd. Het klinkt logisch, maar het werkt niet. Voor de *warlords* zijn er duizend en één manieren om hun producten, diamanten, tropisch hardhout of wat dan ook, te exporteren en tal van Westerse ondernemers en bedrijven staan klaar om, ondanks de sanctie-politiek van hun eigen overheden, goede zaken te doen. Ook suggereert hij te dreigen met de instelling van internationale tribunalen voor de vervolging van oorlogsmisdaden of met de intrekking van de toegezegde ontwikkelingshulp. Het zal allemaal niet veel helpen. Uiteindelijk dient de oplossing van de diepe crisis die Afrika doormaakt van binnenuit te komen; dat erkent ook Van Walraven. Afrika's politieke leiders falen en daarvoor is voorlopig geen oplossing voorhanden. De rest van de wereld kan slechts toekijken.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de burgeroorlogen in Afrika (Rwanda, Liberia en Sudan) heeft in de afgelopen tien jaar niet uitgeblonken door intelligentie. Dat blijkt uit een recent onderzoeksrapport

van het Instituut Clingendael, van de hand van Van Walraven en P. Douma (*Between indifference and naïveté. Dutch policy interventions in African conflicts. A synthesis report*, Instituut Clingendael, oktober 2000). Zij tonen overtuigend aan dat het Nederlandse beleid ten aanzien van de genoemde burgeroorlogen een aaneenschakeling was van koppig volgehouden domheid en onnozelheid: men maakte geen analyse van de aard van de strijd, men weigerde toe te geven dat humanitaire hulp de strijd slechts meer brandstof verschaftte en verlengde, men bleef hardnekkig ECOMOG steunen, hoewel het voor iedereen duidelijk was dat ECOMOG juist één van de oorlogvoerende partijen was. Uiteindelijk, zeggen de auteurs, toont dit slechts dat Nederland betrekkelijk onverschillig stond tegenover de ontwikkelingen in Afrika en is het de uitdrukking van de marginale positie die Afrika, ook in Nederlandse ogen, in de wereldpolitiek inneemt. Dat laatste is een onloochenbaar gegeven, waarin voorlopig geen verandering zal komen. Nederland kon op geen

enkel moment enige invloed uitoefenen op de loop der ontwikkelingen, en de schaarse momenten waarop het dat wél had gekund, bijv. door middel van het verbinden van voorwaarden aan de forse financiële donaties, werd dat verzuimd.

Beide publikaties, zo blijkt uit de verantwoording, komen voort uit een onderzoeksproject over de kansen van het voorkomen van conflicten ('conflict prevention'). We hebben hier te maken met een benadering die de laatste jaren veel aandacht krijgt, maar tot nu toe weinig concreets heeft opgeleverd. We moeten ons niet overgeven aan illusies, zeker niet op een beleids-terrein dat daar al zo rijk aan is. De vooruitzichten voor een succesvolle voorkoming van grootschalig conflict zijn niet gunstig. Wil het ooit iets worden, dan is om te beginnen een grondige historische en onbevooroordeelde analyse nodig. Deze twee studies voldoen in ieder geval ten volle aan dit criterium.

DR. J.A. DE MOOR, historicus, is verbonden aan de Sectie Militaire Geschiedenis van de Landmacht-staf.

Nabeschouwen over apartheid

TINY KRAAN

HET DOEL VAN DIT ZOWEL INLEIDEND als analytisch boekwerk is, zoals de titel al suggereert, niet om een volledige geschiedenis te schrijven van Zuid-Afrika's apartheidperiode, maar om het verschijnsel, de ideologie en het beleid van apartheid zoveel mogelijk van binnenuit te benaderen en de bedoelingen die eraan ten grondslag lagen bloot te leggen. Hierbij speelt, volgens de auteur, die in 1993 in Amsterdam is gepromoveerd op *De mythe van de stamverwantschap*, het Afrikaner nationalisme een essentiële rol. Vanuit het perspectief van dit Afrikaner nationalisme

onderzoekt hij ontstaan, ontwikkeling en ondergang van apartheid.

Wie het ontstaan van het Afrikaner nationalisme wil belichten, gaat automatisch terug naar het begin van de 20ste eeuw. Na 1910, het jaar van de Unie van Zuid-Afrika, toen het land een *dominion* werd onder de Britse kroon, kwam een sterk Afrikaner nationalistisch streven op. Dit streven was vooral gericht tegen de Engelse c.q. Britse overheersing op

B.J.H. de Graaff: *Apartheid: een aanzet tot begripsbepaling.*

Amsterdam: Suid-Afrikaanse Instituut, 2000
134 blz.; f 29,50 ISBN: 90-74112-19-6

allerlei gebied. Het moest een einde maken aan de achtergestelde positie van de Afrikaner bevolking ten opzichte van de Engelstalige bevolking op economisch gebied. Maar het moest bijvoorbeeld ook een einde maken aan de culturele dominantie van de Engelstalige bevolking, die overwegend van Britse afkomst was. Voor veel Afri-

kaners was hun materiële en geestelijke achterstand zo vanzelfsprekend geworden, dat dit had geleid tot een enorm minderwaardigheidscomplex. De oprichting van de Nasionale Party (NP) in 1912 was een van de eerste wapenfeiten.

De NP was een echte volkspartij, die opkwam voor de belangen van alle Afrikaners. De partij stelde zich o.a. ten doel het probleem van de arme blanken op te lossen, gelijkberechtiging voor Afrikaners en Engelstaligen te bereiken, en te streven naar erkenning van het Afrikaans als ambtelijke taal. Dit Afrikaner nationalisme, zo betoogt de auteur, ligt dus ten grondslag aan wat later de apartheidperiode zou worden. Apartheid was in zijn ogen een ver doorgevoerd, maar consequent opkomen voor de eigen bevolkingsgroep, waarbij de rol van 'de vijand' beurtelings door de Engelsen, kleurlingen, zwarten en soms zelfs de eigen 'verligte' geesten ingenomen werd.

Dat dit Afrikaner nationalisme kon verworden tot apartheid, door de auteur gedefinieerd als een van overheidswege opgelegd systeem van rassenscheiding, hing, zo betoogt hij, meer van toevallige factoren af dan van bijv. een diepgeworteld racisme in de Afrikaner gemeenschap. De term apartheid dook voor het eerst op bij de verkiezingen van 1948. Aangezien de NP niet de illusie had de zittende premier Smuts en zijn Verenigde Party (VP) te verslaan, was de term niet meer dan een verkiezingsleuze, nog zonder duidelijke inhoud. Door een voor Smuts ongunstig districtenstelsel behaalde de VP met 53% van de stemmen echter slechts 71 (van de 150) zetels in de Volksraad, terwijl de NP, met slechts 39% van de stemmen, samen met de Afrikanerparty op 79 zetels kwam. De Graaff gaat gedetailleerd in op deze verkiezingen om te benadrukken dat als de verkiezingen-

niets anders waren verlopen, de Zuid-Afrikaanse geschiedenis er, na 1948, misschien heel anders uitgezien zou hebben.

De auteur besteedt uitgebreid aandacht aan de rol van de *Nederduits Gereformeerde Kerk* en aan het verzet tegen zowel *communisme* als *kapitalisme* als factor in de opkomst van de apartheidsideologie. De conclusie is steeds dezelfde. Geen van deze drie factoren is van doorslaggevende betekenis geweest voor het ontstaan van de apartheid. De kerk was wel heel belangrijk, zij bood aanvankelijk apartheid een ideologische onderbouwing en speelde later juist een rol bij het afbrokkelen van het ideologisch fundament, maar de politici van de NP hielden zelf de touwtjes in handen. Ook het (anti-)communisme en de Koude Oorlog, of meer in het bijzonder de Oost-Westtegenstelling, hebben geen autonome rol gespeeld. Ten slotte toont De Graaff aan dat ook het kapitalisme niet van wezenlijke betekenis is geweest. De NP moest aanvankelijk niets van het kapitalisme hebben omdat het geassocieerd werd met de Britse economische overheersing. Later werd, stukje bij beetje, het kapitalistische denken geabsorbeerd, voor zover het althans niet in strijd was met nationalistische ideeën en doelstellingen. De NP, als politieke arm van de Afrikaner volksbeweging, claimde het absolute leiderschap binnen deze nationalistische beweging, vanaf het begin tot het einde.

De vraag blijft natuurlijk of we apartheid nu beter begrepen hebben, nu we het aldus van binnenuit hebben bekeken. Dat het exclusieve nationalistische Afrikaner denken een belangrijke rol heeft gespeeld, is wel duidelijk. De vraag blijft waarom dit denken zo aansloeg en waarom de apartheid als systeem 40 jaar (in de ogen van de auteur slechts een korte periode) kon blijven voortbestaan.

In de discussie die is ontstaan naar aanleiding van het boek *Afrikaners: kroes, kras en kordaat* door Willem De Klerk, benadrukt Sampie Terreblanche (in het maandblad *Zuid-Afrika*, jrg 77, nr. 6, 2000) de materiële en beroepsmatige voordelen die de systematische uitbuiting van de zwarte bevolking de Afrikaner bevolking bood. Dit aspect komt in De Graaffs boek nauwelijks aan de orde.

Het einde van apartheid schrijft de auteur voornamelijk toe aan partijpolitiek pragmatisme. P.W. Botha zag in dat de NP binnen de blanke kiesgroep steeds meer stemmen dreigde te verliezen, aan zowel rechts als links. Zijn Driekamerstelsel, dat beperkte medezeggenschap gaf aan Indiërs en kleurlingen, bleek eind jaren '80 de nationalistien geen voordelen gebracht te hebben. F.W. De Klerk, die in 1989 het roer van Botha overnam, probeerde de NP van een breder draagvlak te voorzien door toenadering te zoeken tot het ANC, dat na de val van de Muur een beheersbare factor leek te kunnen worden. Zo werd de weg vrijgemaakt voor de eerste democratische verkiezingen. Kortom, apartheid kwam met verkiezingen en apartheid ging met verkiezingen.

Apartheid kan dan misschien niet goed begrepen worden als het niet in eerste instantie van binnenuit wordt gezien; het concept en de praktijk kunnen, dunkt mij, nog minder goed begrepen worden als ze niet ook van buitenaf worden gezien. Het zou aardig zijn als het Suid-Afrikaanse Instituut ook een studie over de gevolgen van apartheid voor de zwarte bevolking zou uitgeven. Pas dan zal duidelijk worden waarom 1948, door de auteur in zijn concluderend hoofdstuk een rampjaar genoemd, ook echt een rampjaar was.

TINY KRAAN is als documentaliste verbonden aan de bibliotheek van de Stichting Afrika Studiecentrum te Leiden.

Afrika: geen verloren continent

WILLEM VEENSTRA

DE MEESTE PUBLIKATIES OVER AFRIKA zijn gewoonlijk nogal somber van toon en presenteren een beeld van een 'lost continent' met weinig potentie, waar de afgelopen jaren structureel weinig is verbeterd. Intussen gebeurt er wel degelijk heel wat, niet alleen in economisch, maar vooral ook in politiek opzicht. Vele staten democratiseren, terwijl een groeiend aantal Afrikaanse landen inmiddels een koers vaart die is gericht op duurzame verbetering van de positie van de bevolking. Vaak met resultaat, al lees je daar gewoonlijk niet zoveel over.

De Stichting Afrika-Europa 2000+ wil in deze situatie van eenzijdig negatieve beeldvorming verandering brengen en heeft zich ten doel gesteld die ongunstige beeldvorming over Afrika positief bij te stellen. Onlangs verscheen in dat kader de bundel *Beelden van Afrika*, een fraai uitgegeven boekje waarin een aantal Nederlandse Afrikakeners in kort bestek aangeeft wat er op het continent op allerlei terreinen wel niet allemaal aan het veranderen is. Zo wordt o.a. ingegaan op recente democratische ontwikkelingen in een aantal landen (de 'nieuwe democratische ruimte'); op de verbeteringen in de landbouw op eigen kracht van kleine boeren; op de actieve rol van vrouwen en jongeren in bijvoorbeeld de stedelijke informele sector; en, niet te vergeten, op de strijd tegen AIDS, de ziekte die juist hier zoveel slachtoffers heeft gemaakt.

Maar ook heel andere Afrikaanse thema's komen aan de orde. Zo is religie een thema dat vanouds een belangrijke rol speelt in de Afrikaanse samenleving. En dan denken we niet alleen aan de traditionele 'witch doctor', maar juist ook aan religie als sociaal bindmiddel van een groep of regio, eeuwenlang een stabiliteitsfactor van belang. Vaak tot het koloniale tijdperk aanbrak. Een verschijnsel uit de moderne tijd vormen de talrijke evangelisatiebewegingen – soms vanuit de eigen samenleving, soms opgezet vanuit Europa en de Verenigde Staten. Juist in Afrika vinden deze nieuwe religieuze bewegingen gretig aftrek. Ook hier besteedt het boek op informatieve wijze aandacht aan.

Een paar punten blijven wat onderbelicht. Terecht wordt aandacht besteed aan de belangrijke rol van 'community radio' in veel landen bij o.a. voorlichting en alfabetisering. Vrijwel onvermeld blijft echter de negatieve invloed van moderne internationale massamedia, zoals diverse korte-golfzenders en vooral een televisiestation als CNN, dat vrijwel overal te ontvangen is. Zij houden meestal in het geheel geen rekening met de lokale situatie van hun luisteraars en kijkers en prediken, vaak waarschijnlijk onbedoeld, een soort ideaal-typisch westers samenlevingsmodel. Met het snel

Ineke van Kessel (red.): *Beelden van Afrika*.
Utrecht: Uitgeverij Het Spectrum, 2000; 112 blz.;
f 34,25;
ISBN: 90-274-6972-5

toenemend aantal internetaansluitingen, ook op het Afrikaanse platteland, zal deze monopolistische invloed de komende jaren ongetwijfeld afnemen.

Kenmerkend voor het Afrika van de laatste jaren is voorts de regionale samenwerking van landen en groepen binnen die landen. De tijd dat men zich uitsluitend oriënteerde op de oude moederlanden, kortom, Parijs, Londen, enz., is tegenwoordig voorgoed voorbij. Zuidelijk Afrika (en de regionale SADC) is een aansprekend voorbeeld. Hier wordt inmiddels op tal van terreinen (economisch, politiek, wetenschappelijk, cultureel) nauw samengewerkt (al dan niet via de SADC), met in het algemeen goede resultaten. Jammer dat het boek hier verder niet op ingaat.

Beelden van Afrika is duidelijk bedoeld voor een breed publiek. Het is helder leesbaar geschreven en rijk voorzien van foto's van vaak uitzonderlijke kwaliteit. Overtuigend wordt aangetoond dat Afrika zoveel menselijk potentieel en natuurlijke hulpbronnen bezit, dat het wel degelijk goede mogelijkheden voor de toekomst heeft.

DRS WILLEM VEENSTRA is verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag.

**Eric G. Berman and Katie E. Sams:
Peacekeeping in Africa: Capabilities
and Culpabilities.**

United Nations Publication, 2000;
xxx + 540 blz.; \$ 25,-
ISBN 92-9045-133-5

Deze studie kwam tot stand onder auspiciën van het United Nations Institute for Disarmament Research (Genève) en het Institute for Security Studies (Pretoria). Tegen een historische achtergrond worden in de eerste drie delen van dit onderzoek gedetailleerd de vredeshandhavende activiteiten van VN-organen, van de verschillende Afrikaanse organisaties, alsmede van afzonderlijke Afrikaanse staten in landen in Afrika geanalyseerd. Dit gedeelte wordt afgesloten met een overzicht van de ervaringen die men daarbij heeft opgedaan, in het bijzonder van de knelpunten en beperkingen die zich daarbij voordeden. Ook vredeshandhavende acties elders in de wereld worden bij deze evaluatie betrokken. In het volgende, vierde, deel wordt het optreden geanalyseerd van de Verenigde Staten, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en van andere westerse landen ter versterking van het vredeshandhavend vermogen van Afrikaanse landen. Dit gedeelte wordt afgesloten met een concluderend hoofdstuk waarin tevens enkele tientallen aanbevelingen worden gedaan. Een van de conclusies is dat er sprake is van een 'growing demand and dwindling United Nations supply', terwijl er toch al een grote kloof bestaat tussen 'Africa's needs and inabilities [...] and the West's abilities and predispositions'. Afrikaanse landen beschikken wel over de nodige troepen en de wil te interveniëren, maar niet over de overige benodigde middelen. Het beleid van de westerse landen is primair gericht op eigen behoeften en belangen en loopt – als men al bereid is in te grijpen – achter de feiten aan (zie Rwanda). Afrikaanse organisaties en landen ondervinden overigens dezelfde (plus nog tal van andere)

Boekaankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg. De bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Willem Pothof (W.P.) en Fenna van den Burg (F.v.d.B.). De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website:
www.clingendael.nl>library>publication

moelijkheden bij hun activiteiten als de organen van de Verenigde Naties. Gecombineerde Afrikaanse en westerse pogingen de Afrikaanse 'peacekeeping abilities' te versterken, moeten de basis vormen waarop kan worden voortgebouwd, mits ook de VN-Veiligheidsraad 'reasserts itself in peacekeeping on the continent'. De bijlagen bevatten o.m. een literatuurlijst, alsmede een lijst van relevante VN-documenten en een lijst van personen die geraadpleegd zijn bij de totstandkoming van deze studie. Tevens treft men een overzicht aan van de Afrikaanse bijdragen aan vredeshandhavende acties en van de militaire vermogens (kwantitatief en kwalitatief) waarover diverse Afrikaanse landen beschikken. (F.v.d.B.)

Gareth Elliot (red.): Beyond De-Mining: Capacity Building & Socio-Economic Consequences.

Johannesburg: South African Institute of International Affairs, Jan Smuts House, Johannesburg, and funded by the Finnish Government, 2000;
ix + 144 blz.;
ISBN 1-919810-21-8

In deze bundel maken auteurs die betrokken zijn bij het opruimen van landmijnen de balans op van tien jaar 'ontmijning' in zuidelijk Afrika. De meeste hoofdstukken zijn gebaseerd op bijdragen aan een in juni 2000 gehouden conferentie onder het motto *The Road Forward*. Drie problemen hadden de aandacht getrokken: de noodzaak tot verhoging van de capaciteit van 'De-mining' tegen de achtergrond van afnemende 'donor funding'; de wenselijkheid van een maximale benutting van de 'De-mining toolbox' en

van een betere 'task prioritisation', willen de gevolgen van het opruimen van de mijnen maximaal zijn voor de bevolking in de getroffen gebieden. Wat dit laatste betreft worden in de bundel de sociaal-economische gevolgen van ontminning geanalyseerd, in het bijzonder waar het gaat om mogelijkheden van hervestiging van vluchtelingen en interne 'displaced persons' in de geruimde gebieden, en van wederopbouw en ontwikkeling van deze gebieden. Een van de conclusies is dat betere coördinatie van de diverse ontminningsactiviteiten nodig is, vooral op nationaal niveau, en dat het een onderdeel moet worden van de humanitaire bijstandsactiviteiten in het algemeen. 'Increased integration in the broader humanitarian sector' vereist echter onder meer 'a change in the mind-set of the de-mining operators' (blz. 29). En uitbreiding van de 'toolbox' vraagt om voortdurende verbetering van de bestaande, en de ontwikkeling van nieuwe, technologieën (blz. 69). Wat de donororganisaties betreft, die zijn de laatste drie jaar veel professioneler geworden in hun benadering van ontminningsactiviteiten, al is er nog ruimte voor verbetering op velerlei gebied. 'They have learned the hard way, just as the operators have. And both parties still have a long way to go.' (blz. 83) De bundel wordt afgesloten met een artikel over de ervaringen met de ontminning in Cambodja en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken. Aangetoond wordt hoe schoongemaakte gebieden in verkeerde handen kunnen vallen in plaats van te worden gebruikt voor vluchtelingen en interne ont-

heemden. Een bijlage geeft ten slotte aan of Afrikaanse landen de 'Landmine Ban Treaty' hebben ondertekend en geratificeerd. De redacteur van het boek is 'the Finnish Government-sponsored Landmines and De-mining Researcher at the South African Institute of International Affairs'. (F.v.d.B.)

Jon Abbink and Gerti Hesseling (red.): Election Observation and Democratization in Africa.
Hampshire: MacMillan Press Ltd., 2000; xiv + 324 blz.; \$ 69,95
ISBN: 0-333-76308-4

In deze bundel (gredigeerd vanuit het Leidse Afrika Studiecentrum) wordt uitvoerig aandacht besteed aan het proces van verkiezingswaarneming in Afrika en wat de relatie hiervan is tot het democratiseringsproces op dat continent. Een groot deel van de internationale gemeenschap ziet waarneming als essentieel middel om democratisering uit te

breiden, maar tegelijkertijd bestaat er nog veel onenigheid over de inhoud van de waarneming. In de bundel wordt op uiteenlopende punten van verkiezingswaarneming ingegaan. Zo wordt lange-termijnwaarneming aangehaald als onmisbaar onderdeel van een functionele overdracht van internationale naar plaatselijke waarneming. Grote betrokkenheid van de *civil society* in het proces is een ander veel genoemd thema. Eén van de hoofdstukken maakt tevens duidelijk dat een onderscheid dient te bestaan tussen internationale waarnemers, die de werkelijke verkiezingen gadeslaan, en *monitoren*, die zich meer richten op het algehele proces van democratisering in een land. Ook wordt belang gehecht aan de sociaal-economische gesteldheid van een land, die gekoppeld zou moeten zijn aan het proces van democratisering. Behalve de diverse manieren van toepassing en evaluatie van verkiezingswaarneming wordt in verscheidene bijdragen het accent

gelegd op de historische context van een land waar de verkiezingen plaatsvinden. In de bundel is een aantal *case studies* opgenomen die nieuwe interpretaties bevatten en een uitdaging vormen voor de bestaande empirische bijdragen aan het proces van verkiezingswaarneming en democratisering in Afrika. Zij behandelen de situatie in Uganda, Kenia, Malawi, Tsjad, Mali en Ethiopië; ook is een beeld geschetst van de actieve bijdrage van de Nederlandse regering. In één van de laatste hoofdstukken wordt opgeroepen tot professionalisering van de organisatie van verkiezingswaarneming. Ten slotte is er een interessante benadering waarbij ervaren verkiezingswaarnemers in vérgaande mate samenwerken met diplomaten ten einde het proces te intensiveren. Het boek geeft een onmisbare bijdrage aan het debat over dilemma's en uitdagingen van verkiezingswaarneming en het moeizame democratiseringsproces in Afrika. (W.P)

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereekte vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de Internationale Spectator worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit Wat heeft de EU jongeren te bieden?
(bijeenkomst, met als sprekers o.a. Kathalijne Buitenweg [lid Europees Parlement voor GroenLinks])
Plaats Partijbureau GroenLinks, Oudegracht 312, Utrecht
Organisator GroenLinks
Kosten gratis
Datum 9 april (19.30 u.)
Aanmelding Henrike Eitsfeld (tel. 06-24690110)

Een Europese Unie van 27 (Liberale Internationale lezing door Günter Verheugen, Europees Commissaris belast met de uitbreiding van de EU)
Plaats Sociëteit De Witte, Plein 24, Den Haag
Organisator Liberale Internationale, Groep Nederland (LIGN)
Kosten gratis
Datum 17 april (20.00-21.30 u.)
Aanmelding H.J.E. Trinthamer, secretaris LIGN (fax 070-3608276; email: e.trinthamer@tk.parlement.nl (aanmelden vóór 11 april))

Activiteit **Issues Around the World Conference on Climate Change, November 2000, The Hague and Bonn follow-up in May 2001** (lezing minister Pronk)
Plaats Auditorium Institute of Social Studies (ISS), Kortenaerkade 12, Den Haag
Organisator ISS
Kosten gratis
Datum 10 mei
Aanmelding ISS, prof G. ter Haar (email: terhaar@iss.nl)

Activiteit **Assessing the EU's Progress on the Path to a European Security and Defence Policy** (seminar)
Plaats European Institute of Public Administration (EIPA), Green Conference Room (1.45), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht
Organisator EIPA
Kosten 600 euro (incl. documentatie, twee lunches, een diner en drankjes)
Datum 9-10 april
Aanmelding EIPA, mw Joyce Groneschild (tel. 043-3296357; fax 043-3296296; email: j.groneschild@eipa-nl.com)

Planned Communities in a Polycentric Europe; Inclusive New Towns (internationale conferentie met als sprekers o.a. Hans Ouwerkerk [burgemeester Almere] en premier Wim Kok)
Plaats Stadhuis Almere, Stadhuisplein 1, Almere Stad
Organisator Gemeente Almere i.s.m. Provincie Flevoland, NIROV en INTA
Kosten 500 euro (incl. lunches, literatuur, diner en transport)
Datum 25-27 april
Aanmelding NIROV, Els Otterman (tel. 070-3028470)

Ineke van Kessel

presents a critical analysis of rhetorics and reality of the concept of an African Renaissance. The notion of an African Renaissance has a long pedigree in the writings and speeches of African politicians and intellectuals. President Thabo Mbeki of the Republic of South Africa has proclaimed the African Renaissance as his programme for South Africa in particular and Africa as a whole. The article explores the various meanings and uses of the catchwords African Renaissance. Mbeki's Renaissance is primarily a *modernizing* concept, focusing on economic growth and the inclusion of Africa in the world's economic progress and based on universally-held values of democracy and human rights. But the African Renaissance can also be used as a legitimizing slogan for a *traditionalist* view, which draws its inspiration from idealized precolonial communities. Thirdly, the African Renaissance is equally useful for an *Africanist* agenda, advocating a more exclusive programme of black advancement.

Ruddy Doom

contributes some criticisms on the fashionable discourse of an African Renaissance which he presents as an easy escape from Afro-pessimism, or from the ambiguous and more or less false dichotomy of intentionalism and structuralism (or, for that matter, voluntarism versus determinism). Betting on the new political leadership in Africa has already proved to create illusions. On the contrary, to disregard structural causes of underdevelopment results in a narrow psychological approach of African realities.

Stephen Ellis

offers reflections on long-term perspectives of past, present and future Africa. We are too often presented with clichés. We too often consider Africa's condition by reference to an evolutionary scheme. Westerners are used to place Africa on a scale of evolution, from which the concept of development, the dominant mode of international thinking about Africa since 1945, is derived. If we consider the current state of affairs in Africa by narrow reference to conventional standards of progress, Africa will be found lacking in most respects. There are ways of situating Africa's path other than as a stretch of evolution derived from the history of Europe. Africa's problems are political in the broadest sense. African countries are lacking satisfactory systems which emerge out of a social consensus. However, the view that Africa is a lost continent reflects the habit of not permitting any possibility of self-generating, organic change. Africans have a long history of living without States and they need to reconnect with this in a constructive way. Many local communities in Africa even now have a high degree of self-government: they address their political

needs without reference to the State. Ideas about loyalty and obligation must be translated into effective and durable institutions. At the same time, Africa is more than ever before linked to the rest of the world and part of it.

Judith Arends and Thijs de Ruyter van Steveninck

survey Africa from an economic perspective. The continent has long been marginalised in the global economy, with its share of global trade and investment hovering around 1-2 per cent. The good news is that there are signs of hope, at least for certain countries, both as absolute numbers are growing, and good governance appears to be rewarded by investors. The decision of the European Union, moreover, to open its markets to the exports of the least-developed countries is a good start. However, in most countries much still remains to be done to strengthen export capacity, and reduce dependence on a narrow range of export goods. In any case, South Africa and, to a lesser extent, Nigeria are so large that their future will be very important for Sub-Saharan Africa's future economic growth.

Martin Doornbos

discusses scenarios of political reconstruction in Somalia. At the fall of the Siyad Barre regime in 1991, the State collapsed and competition for the seat of power culminated in civil war. The postcolonial framework fell apart into largely clan-based territorial entities, some of them ruled by warlords. When considering prospects for rebuilding State structures in Somalia, it is relevant to remember that the collapse of State functions and institutions in Somalia was not pure coincidence. There is a relative lack of self-evidence to the notion of statehood in the Somali context. Despite successive external attempts at reconciliation, in various parts of the former republic conviction has grown that there is no point in waiting for any general re-unification to come about. Developing State-like political institutions on a regional basis might be a meaningful alternative. In the North-East, three regions have merged into Puntland. The emergence of this new entity reflects priorities of State formation in concrete non-State situations. Puntland State represents a provisional regional State which may constitute one of the building blocks within a future federal Somalia. This essay reflects upon the bottom-up approach of regionally-based State formation as a viable alternative to a conventional topdown centralist option. However, not only the tendency of centralism of the new government in Mogadishu, but also power-play elsewhere in the Horn of Africa and traditional modes

of thinking in terms of centralized State structures elsewhere in the world may endanger decentralized solutions.

J. Abbink

elaborates on the chances for sustained peace in the Horn of Africa. Following two years of bitter warfare Eritrea and Ethiopia in December 2000 signed a peace agreement in Algiers, which was brokered by the Organisation of African Unity. Although one may thus speak of a peace process, developments in both countries indicate that reconciliation is still far away. Eritrea is faced with internal tensions, press censorship and a repressive political culture, whereas in Ethiopia the development towards democracy is stagnating and ethnic and local conflicts are widespread.

Georg E. Frerks

discusses the current situation of crisis in Zimbabwe. The present crisis is related to political misrule and economic mismanagement by the incumbent regime. Large sections of the population have become dissatisfied and have supported the opposition movement in the referendum and parliamentary elections of 2000. The government has reacted increasingly through the use of intimidation, force and violence against the opposition. It has also targeted the press,

human rights organizations and civil society at large. There is no respect for the rule of law. The situation is characterized by growing political unrest and tension, by an acute economic crisis compounded by land invasions and the deployment of Zimbabwean troops in the Democratic Republic of Congo. An overall lack of communication and dialogue makes it difficult to envisage a viable peaceful solution, while society is getting further polarized by the day. There is a risk that a full-blown humanitarian crisis may evolve, as large groups have become increasingly vulnerable and weakened by developments. It is not very probable that improvements will materialize before the presidential elections scheduled for 2002, as the incumbent regime clings to power with all legal and illegal means at its disposal. Yet, for the long term there are better prospects. Zimbabwe yearns for a pluralistic democratic system. It has, in fact, a variety of social organizations and a free press to make this work. There is also a definite preparedness in society for dialogue and even compromise. However, the present political impasse needs to be overcome. So far it seems the government is not prepared to change its ways despite international pressure. Zimbabwe is heading for a difficult and tense period in the months to come.

Verschijnt in april

Clingendael paper

De militaire Staat van de Europese Unie

door Kees Homan,
Bert Kreemers en
Frans Osinga

In 2003 moet de Europese Unie beschikken over een militaire capaciteit. De verwezenlijking van deze ambitie staat hoog op de agenda van de Europese Raad van Laken, eind dit jaar. Wat is tot dusverre bereikt? Beschikt de Europese Unie over een structuur om tijdig beslissingen te nemen over en leiding te geven aan de zogeheten Petersbergtaken? Lopen de hervormingen in de krijgsmachten van de Europese Unie in de pas met de ambitieuze doelstellingen in de Europees verband? En slagen de lidstaten van de Europese Unie erin om ook over de benodigde gemeenschappelijke middelen voor transport, commandovoering, inlichtingen en logistiek te beschikken?

Naast deze vragen worden in dit paper aanbevelingen gedaan voor de verwezenlijking van de Europese ambities op veiligheids- en defensiegebied en voor de Nederlandse bijdrage hieraan.

Deze Clingendael-publikatie is in de loop van april beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van f 20,- op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. Militaire Staat. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel.: 070-3746639

Wegwijs Internationaal op Internet

Samenstelling: Katrien Polman, documentalist Afrika Studiecentrum te Leiden

Algemene overzichten van internetbronnen over Afrika

Africa South of the Sahara: selected Internet resources (samengesteld door Karen Fung, Stanford University, voor de Electronic Technology Group, African Studies Association, U.S.A.): een van de beste overzichten op het gebied van Afrika: uitgebreid, up-to-date, goed geannoteerd
<http://www.sul.stanford.edu/depts/ssrg/africa/guide.html>

African Studies Internet Resources (Joseph Caruso, Columbia University, U.S.A.): uitgebreide site, bronnen geordend op regio, organisatie en onderwerp
<http://www.columbia.edu/cu/web/indiv/africa/cuvl/directory.html>

African Studies WWW (Ali B. Ali-Dinar, the African Studies Center at the University of Pennsylvania): instituuts-site, met uitgebreide rubriek Online Resources; bevat niet alleen links, maar ook veel full-text documenten
http://www.sas.upenn.edu/African_Studies/AS.html

An A-Z of African Studies on the Internet: selected Internet resources (Peter Limb, University of Western Australia & H-Africa): alfabetisch geordend op naam van de bronnen, maar bevat ook trefwoorden
<http://docker.library.uwa.edu.au/~plimb/az.html>

The Electronic African Bookworm: selected Africa-related websites (Hans Zell Publishing Consultants, Oxford): nadruk op boek- en uitgeefwereld, maar ook uitgebreide algemene rubrieken
<http://www.hanszell.co.uk/navtitle.htm>

Afrique francophone (French Department, City University of New York): nadruk op francofoon Afrika, maar bevat ook meer algemene bronnen
<http://www.lehman.cuny.edu/depts/langlit/french/afrique.html>

H-Africa: website van de gelijknamige wetenschappelijke discussielijst gewijd aan Afrika en Afrika-studies; bevat behalve *discussion logs* en archieven ook rubrieken als: announcements, conference reports, documents, journals/TOCs (inhoudsopgaven), plus verwijzingen naar de overige Africana discussielijsten binnen het H-Net Consortium (H = Humanities; circa 100 discussielijsten vanuit Michigan State University op het gebied van de geesteswetenschappen en sociale wetenschappen, waarvan een tiental over Afrika); daaronder:

H-AfrPol, gewijd aan Afrikapolitiek
<http://www2.h-net.msu.edu/~africa/>

Voor overige Afrika-discussielijsten zie het overzicht van Karen Fung:
<http://www.sul.stanford.edu/depts/ssrg/africa/email.html>

Index on Africa: a guide to Africa on the Net (The Norwegian Council for Africa): groeiende site, niet altijd even goed onderhouden, met veel nadruk op nieuws
<http://www.afrika.no/index/>

Landeninformatie

Africa Country Facts (NewAfrica.com, Dar es Salaam)
<http://newafrica.com/profiles/>

Country-Specific Pages (African Studies WWW, Ali B. Ali-Dinar, University of Pennsylvania)
http://www.sas.upenn.edu/African_Studies/AS.html

The Library of Congress Country Studies
<http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/shome.html>

The World Fact Book (CIA)
<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>

Politiek

Africa Confidential (London): politieke nieuwsbrief, website bevat samenvattingen van *headlines* uit het laatste nummer en eerdere nummers
<http://www.africa-confidential.com/>

Africa in Focus (Foreign Policy in Focus, policy briefs on foreign policy issues published by the Institute for Policy Studies (Washington, D.C.) and the Interhemispheric Resource Center (Albuquerque, New Mexico)
<http://www.foreignpolicy/infocus.org/indices/regions/afrika.html>

African Governments on the Web (Gunnar Anzinger, München):
<http://www.gksoft.com/govt/en/afrika.html>

Africa Policy Information Center: non-profit organisatie die tot doel heeft 'to democratize foreign policy debates that determine the U.S. role in Africa'
<http://www.africapolicy.org/index.shtml>

African Politics: Chris Allen's page (Politics Department, University of Edinburgh): bevat links naar bronnen over Afrika als geheel, Afrikaanse regio's, en politieke studies in het algemeen
<http://www.ed.ac.uk/~cha/>

Contemporary conflicts in Africa:
<http://www.synapse.net/~acdi20/welcome.htm>

Elections around the world (Wilfried Derksen): verkiezingsresultaten per land
<http://www.agora.stm.it/elections/election.htm>

Political Resources on the Net - Africa (Roberto CiccioMessere, Agora Telematica S.p.A., Rome): op land geordende politieke websites (politieke partijen, regeringen, media)
<http://www.politicalresources.net/afrika.htm>

Nieuws en actualiteit

Africa Online
<http://www.africaonline.com/AfricaOnline/covernews.html>

All Africa News
<http://allafrica.com/>

BBC World Service Africa
<http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/afrika/default.stm>

CNN Interactive - Africa
<http://www.cnn.com/WORLD/>

Mail & Guardian (Johannesburg)
<http://www.mg.co.za/mg/za/news.html>

NewAfrica.com (Dar es Salaam, Tanzania)
<http://newafrica.com/news/>

Newslink Africa (Londen)
<http://www.adlinkint-newslinkafri.com/news.htm>

Internationale organisaties

African Association of Political Science
<http://www.aaps.co.zw/>

ECA (United Nations Economic Commission for Africa)
<http://www.uneca.org/>

ADB (African Development Bank)
<http://www.afdb.org/>

ECOWAS (Economic Community of West African States)
<http://www.ecowas.int/>

OAU (Organization of African Unity)
<http://www.oau-oua.org/>

Nederland en Afrika

Africanists in the Netherlands: directory van c. 500 Nederlandse onderzoekers, een project van het Afrika Studiecentrum, NIZA, NVAS en Nuffic/CIRAN
<http://www.nuffic.nl/prisma/indx/afriinst.htm>

Africaserver, internetplatform voor communicatie met Afrika, in november 1997 van start gegaan met het doel informatie over en uit Afrika te bundelen en de activiteiten in Nederland op het gebied van Afrika bijeen te brengen voor een breed publiek, voor Afrika-gangers, voor Afrikanen in Nederland en op het continent
<http://www.africaserver.nl/>

Afrika Studiecentrum (Leiden)
<http://asc.leidenuniv.nl/website/>

Ministerie van Buitenlandse Zaken (Landen en regio's - Landenoverzichten - Sub-Sahara Afrika)
<http://www.minbuza.nl>

NIZA (Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika)
<http://www.niza.nl/>

