

# Internationale Spectator

Jaargang 66 - nr 5 - mei 2012

**AFRIKA: van Hoorn tot Kaap**

**Zuid-Soedan: hulp zonder vrede**

**Telefoonreparateurs van Kameroen**

**Corrupt en chaotisch Nigeria: slapende reus**

**Eeuwfeest van verdeeld ANC**



Instituut Clingendael



Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, EGMONT, te Brussel.

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

#### Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'  
Redactie Internationale Spectator  
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669  
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of  
pschregardus@clingendael.nl  
www.internationalespectator.nl

#### Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)  
Peter A. Schregardus (eindredacteur)  
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

#### Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crikemans, H. Hoebeke,  
P. Hoebink, S. de Hoop, W. Hout,  
M. van Keulen, G. Molier, J.C. Mulder,  
C.W.A.M. van Paridon, G. van Pinxteren,  
T. Sauer, R.A. Wessel

#### Abonnementenadministratie

Koninklijke Van Gorcum BV  
Administratie Internationale Spectator  
Postbus 43, 9400 AA Assen  
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552  
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl  
www.vangorcum.nl

#### Abonnementsprijzen

Nederland en België:  
Particulier abonnement € 66,00  
Instellingsabonnement € 78,50  
Studentenabonnement € 51,00  
SIB Startersabonnement € 27,95  
Clio Startersabonnement € 27,95  
Buitenland Particulier abonnement € 94,80  
Buitenland Instellingsabonnement € 108,25  
Buitenland Studentenabonnement € 74,50  
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
Abonnementen worden automatisch verlengd,  
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging  
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

#### Advertenties

Acquire Media, Zwolle  
Jocelyne Koenders tel 038-4606384 /  
fax 038-4606318  
info@acquiremedia.nl

#### Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen  
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-  
delijkheid van de schrijvers.

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

©2012, Koninklijke van Gorcum, Assen  
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van  
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Nederlands  
**uitgeversverbond**  
Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap

## Inhoud meinummer 2012

### COLUMN

#### Frans-Paul van der Putten

China's randvoorwaarden 229

### ARTIKELEN

#### Klaas van Walraven

Economisch-politieke ontwik-  
kelingen in Afrika op macro-  
niveau: de goede kant op? 231

#### Jan Abbink

De Hoorn van Afrika als regionale  
(on)veiligheidszone: conflicten  
en dilemma's 235

#### Bruno Braak

In Zuid-Soedan heeft hulp de  
vrede niet dichterbij gebracht 241

#### Mirjam de Bruijn

Mobiele telefoniecultuur in Afrika:  
internationaal vakmanschap in  
Kameroen 245

#### Stephen Ellis

Nigeria: corrupt, chaotisch,  
maar nog steeds Afrika's  
slapende reus 250

#### Ineke van Kessel

Honderdjarig ANC is diep verdeeld  
over zichzelf en Zuid-Afrika 253

#### Ton Dietz & André Leliveld

Landbouw loont: Zuidoost-Azië  
als spiegel voor Afrika? 259

### OPINIE

#### Henk Jan Ormel, Pieterjan

#### Rozenberg & Dirk W. Ormel

Grondstoffen uit Afrika:

Great Game van de 21ste  
eeuw 264

### ARTIKELEN

#### Hans Hoebeke

Continuïteit van instabiliteit:  
de verkiezingen in de  
Democratische Republiek  
Congo 267

#### Erik Gobbers

Decentralisering en etniciteit  
in de Democratische Republiek  
Congo 271

#### Yannick Weyns

Voorbij de kinderrechten-  
benadering: naar een geslaagde  
reïntegratie van kindsoldaten 276

### RESPONS

#### Farah Karimi

Humanitaire interventie blijft  
kwesie van kiezen 279

### FILMRECENSIE

#### Serena Cruz over

*Wanneer is rechtvaardigheid  
goed genoeg?* 281

### BOEKBESPREKING

#### Karel van Hoestenbergh over

*Europa's moeizame relatie  
met Afrika* 283

### SUMMARIES

285

### OVER HET AFRIKA

STUDIECENTRUM 288

### THEMANUMMER AFRIKA

Dit nummer kwam tot stand in samenwerking met het  
Afrika Studiecentrum (ASC) te Leiden (zie blz. 288).

## China's randvoorwaarden

Het wordt steeds duidelijker dat de opkomst van China als economische wereldmacht van grote betekenis is. China's economische macht wordt het sterkst gevoeld in ontwikkelingslanden – en niet in de laatste plaats in Afrika, de regio die in dit nummer centraal staat. Maar ook voor ontwikkelde economieën zoals de Nederlandse is China een economische factor van betekenis geworden. De financiële crises in de Verenigde Staten en de Europese Unie hebben in hoge mate bijgedragen aan dit inzicht. Leidt de toenemende economische invloed van China tot politieke gevolgen voor Nederland? Behalve in economische zin wordt China immers ook steeds meer een politieke wereldmacht. Maar voorlopig lijkt de grote geografische afstand tussen beide landen de politieke betekenis van China voor Nederland te beperken. Bovendien verloopt de opkomst van China tot nu toe op een wijze die bijzonder vreedzaam en weinig interventionistisch is, vergeleken met alle eerdere – geslaagde en mislukte – pogingen van landen om wereldmacht te worden.

In de Nederlands-Chinese relatie spelen politieke factoren dan wel een relatief kleine rol, maar ze zijn niet afwezig. Aan beide zijden zijn er politieke gevoeligheden. In Nederland hechten parlement en regering veel waarde aan mensenrechtenbevordering in het buitenland, niet in de laatste plaats in China. En in China is het juist buitenlandse inmenging waar de regering zeer gevoelig voor is, vooral waar het gaat om territoriale integriteit (behoud van de Autonome Regio's Tibet en Xinjiang, hereniging met Taiwan) en de machtspositie van de Chinese Communistische Partij.

Aan Nederlandse zijde is het onwaarschijnlijk dat de regering economische drukmiddelen inzet om verbeterde mensenrechten in China af te dwingen. Een dergelijke stap zou schadelijk zijn voor de Nederlandse economische belangen, terwijl de kans op een gewijzigde mensenrechtensituatie in China bijzonder gering is. De Nederlandse regering heeft ook in het verleden nooit van dit middel gebruik gemaakt als onderdeel van haar mensenrechtenbeleid ten opzichte van China. De enige uitzondering is het volgen van de EU-norm dat geen wapens aan China verkocht

worden. Deze norm werd ingesteld als reactie op de gewelddadige wijze waarop de Chinese overheid in 1989 reageerde op grootschalige protesten in Beijing en andere grote steden. Dit betreft echter een gemeenschappelijk EU-beleid, dat gesteund wordt door de Verenigde Staten.

Individueel kan Nederland niet op een geloofwaardige manier dreigen met economische drukmiddelen. Maar China kan dat wel. Vanaf 1981 heeft China de economische betrekkingen met Nederland gedurende enkele jaren sterk ingeperkt als reactie op de verkoop van twee Nederlandse onderzeeboten aan Taiwan. Daarmee heeft de Chinese regering aangetoond dat zij bereid is dreigementen met economische sancties ook echt uit te voeren. En dat nog wel in een tijd dat China nog lang niet de economische wereldmacht was die het nu is. In 1983-1984 en 1991-1992 dreigde China met nieuwe economische sancties als er nog meer onderzeeboten aan Taiwan geleverd zouden worden (hetgeen niet gebeurde). In 1997 stelde China het bezoek van een Nederlandse handelsmissie uit omdat Nederland als EU-voorzitter kritiek uitoefende op de mensenrechtensituatie in China. Ook zegde de Chinese vice-premier (en latere premier) Zhu Rongji een bezoek aan Nederland af. En in 2009 protesteerde de Chinese ambassadeur in een brief aan de Tweede Kamer tegen het mogelijke bezoek van de Dalai Lama aan de Kamer, waarbij hij verwees naar mogelijke schade voor de economische betrekkingen tussen China en Nederland.

We zijn dus – al langere tijd – gewaarschuwd: het zakendoen met China is aan bepaalde politieke randvoorwaarden gebonden. Aangezien verwacht mag worden dat de Nederlandse afhankelijkheid van handel met, en investeringen in en vanuit, China verder zal toenemen, zal het vermogen om weerstand te bieden tegen China's politieke eisen waarschijnlijk verder afnemen. Voor de Nederlandse regering is er hierdoor nog minder ruimte dan er al was om een verbeterde mensenrechtensituatie in China na te streven. Een toenemend aantal Nederlandse ondernemingen wordt afhankelijk van goede relaties met China. Het Nederlandse bedrijfsleven zal daarom waarschijnlijk

nog sterker dan voorheen lobbyen voor een overheidsbeleid dat politieke probleempunten uit de weg gaat.

Voor een groot deel zijn zulke zaken onvermijdelijk voor kleine landen in hun betrekkingen met wereldmachten. In de Nederlandse relatie met de Verenigde Staten bestaan dergelijke randvoorwaarden ook. Een verschil is hierbij wel dat in het Chinese geval de overheid meer nadrukkelijk aanwezig is in alle buitenlandse betrekkingen, niet alleen de diplomatieke en militaire. Als gevolg hiervan kan de Chinese regering, wanneer ze dat nodig vindt, over een breed front druk uitoefenen. Een ander relevant punt is dat Nederland steeds meer rekening moet gaan houden met de politieke gevoelheden van *zowel* de Verenigde Staten *als* China, twee wereldmachten die elkaar als potentiële vijand beschouwen. Dit is complexer dan alleen rekening te hoeven houden met de Amerikanen, van wie we militaire bondgenoten zijn en met wie we een (min of meer) gezamenlijke visie hebben op hoe de internationale orde er uit zou moeten zien.

Een belangrijkere kwestie is echter dat naarmate China's economische macht groeit, de kans toeneemt dat het land zijn politieke randvoorwaarden strikter of op een groter aantal terreinen handhaaft. Het aantal landen dat bereid is onder Chinese druk politieke vluchtelingen afkomstig uit China uit te leveren, lijkt toe te nemen. De afgelopen jaren hebben diverse landen in Centraal- en Zuidoost-Azië Oeigoeren (afkomstig uit Xinjiang) aan China uitgeleverd. Bovendien bleken slechts zeer weinig landen bereid Chinese Oeigoeren die werden vrijgelaten uit Guantánamo, op te nemen, waarschijnlijk uit angst voor complicaties in de relatie met China. De Amerikaanse regering heeft grote moeite gehad landen te vinden voor deze personen. Toen Zwitserland bereid bleek twee van hen op te nemen, waarschuwde China volgens de Zwitserse pers dat dit economische gevolgen zou kunnen hebben.<sup>1</sup> Het standpunt van Beijing is dat dit terreurverdachten zijn en dat ze aan China dienen te worden uitgeleverd. Er zijn veel andere voorbeelden, variërend van het stilleggen door Beijing van de economische betrekkingen met Noorwegen vanwege het toekennen van de Nobelprijs voor de Vrede aan Liu Xiaobo, tot het druk uitoefenen op landen om geen visum aan de Dalai Lama te verstrekken.

Niet alleen bedrijven zijn kwetsbaar voor Chinese druk. Volgens de *Washington Post* krijgt een groep van dertien vooraanstaande China-deskundigen in de Verenigde Staten niet of nauwelijks nog toegang tot China sinds deze personen bijdragen hadden geleverd aan een wetenschappelijk boek over Xinjiang, dat door de regering in Beijing als politiek onwenselijk werd beschouwd.<sup>2</sup> De toenemende afhankelijkheid bij westerse universiteiten van samenwerking met China verkleint de kans dat individuele academici krachtig

gesteund worden door hun werkgever in een dergelijke situatie. Incidenten als deze kunnen leiden tot (meer) zelfcensuur bij buitenlandse academici in combinatie met een ontmoedigingsbeleid door universiteiten – en mogelijk ook uitgevers – waar het gaat om onderwerpen die voor China gevoelig liggen.

Hoe kan Nederland reageren op dergelijke ontwikkelingen? Om te beginnen door goed te beseffen dat er politieke voorwaarden verbonden zijn aan de economische relatie met China. Het is in economisch opzicht noodzakelijk voor Nederland om de betrekkingen met China verder te ontwikkelen, en wellicht lukt het daarbij voor een groot deel van de tijd om incidenten zoals die van 1981 en 1997 te vermijden. Maar het zou onterecht zijn te geloven dat de speelruimte voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid met betrekking tot China hierdoor niet kleiner wordt. Een belangrijke vraag is of China in de toekomst zal proberen het open karakter van Nederland in te perken wat betreft de toegang voor politieke vluchtelingen, de academische en persvrijheid, en de activiteiten van niet-gouvernementele organisaties. Het is nog te vroeg om deze vraag te kunnen beantwoorden, aangezien China's opkomst zich pas in een beginnend stadium bevindt. Wat Nederland kan doen om bij te dragen aan een zo klein mogelijke kans dat het ooit zover komt, is aandachtig te volgen hoe de houding van China op dit terrein ten opzichte van andere landen zich ontwikkelt, en consequent het Nederlandse standpunt hierover aan China en de buitenwereld te communiceren. Kortom, economische druk uitoefenen gaat niet meer, terwijl alertheid op tegendruk geboden is.

---

**Frans-Paul van der Putten** is senior wetenschappelijk medewerker bij het Instituut Clingendael, met als aandachtsgebied de veiligheidspolitieke relevantie van de opkomst van China als grote mogendheid.

## Noten

<sup>1</sup> Vincent Donzé, 'La Chine menace la Suisse', in: *Le Matin*, 6 januari 2010 (<http://archives.lematin.ch/actu/suisse/la-chine-menace-la-suisse-2010-01-06>).

<sup>2</sup> Daniel de Vize, 'U.S. Scholars Say their Book on China Led to Travel Ban', in: *Washington Post*, 21 augustus 2011 ([http://www.washingtonpost.com/local/education/us-scholars-say-their-book-on-china-led-to-travel-ban/2011/08/17/gIQA3C9SJ\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/local/education/us-scholars-say-their-book-on-china-led-to-travel-ban/2011/08/17/gIQA3C9SJ_story.html)).

# Economisch-politieke ontwikkelingen in Afrika op macro-niveau: de goede kant op?

Het denken over ontwikkelingen in Afrika is in het Westen altijd bepaald geweest door naar zichzelf verwijzende meta-beelden, veronderstellingen en ideeën over de kern en essentie van die ontwikkelingen: waar gaat het met het continent naar toe? Was het sinds de jaren tachtig gewoon over Afrika te denken in termen van permanente crisis en onstuitbare neergang – ‘wordt het nog wat met Afrika?’ is een vraag die mij veelvuldig door journalisten is voorgelegd – recentelijk is een verandering in het meta-beeld te bespeuren waar wij de politieke en sociaal-economische gebeurtenissen op het continent in vast lijken te zetten. Hoewel er nog steeds vele crisissituaties zijn, in allerhande vorm (burgeroorlogen, terreurdaden, hongersnoden, droogte, enz.), wijzen waarnemers op andere ontwikkelingen die, inderdaad, een nieuw – vaak positiever – beeld schetsen.

Deze omslag is nog erg recent, maar heeft betrekking op ontwikkelingen die al sinds het begin van het nieuwe millennium te zien zijn, zoals de oprichting van de Afrikaanse Unie (AU) en haar nieuwe normen op het gebied van ‘good governance’ en verzet tegen staatsgrepen, consistent hoge groeicijfers en de enorme expansie van China’s bemoeienis met het Afrikaanse continent. De grote investeringen, vooral op het gebied van mijnbouw, exploratie van grondstoffen, olie- en gaswinning en van infrastructuur lijken een belofte voor de toekomst in te houden.

En terwijl al dat Chinese kapitaal niet alleen broodnodig is om slechte wegen en disfunctionerende infrastructuur op te lappen, lijkt die zelfde Chinese bemoeienis nog eens extra het gebrek aan westerse belangstelling voor en investeringen in Afrika te onderstrepen. Belangrijker nog, het lijkt erop dat Afrika niet meer het exclusieve wingewest van het Westen is, dat het Westen zijn best moet doen om invloed in Afrika te behouden en dat lucratieve contracten en grondstoffen zelfs aan ons voorbij kunnen gaan. De nieuwe bemoeienis van Azië met Afrika heeft de onderhandelingspositie van het continent in de mondiale politiek-economische verhoudingen in elk geval niet verslechterd.

Inderdaad is de macro-economische ontwikkeling in Afrika (*grosso modo*) opmerkelijk, de economische veerkracht waarmee men uit de financiële crisis van 2008 is gekomen, valt op, terwijl de dynamiek van de Chinees-Afrikaanse samenwerking verbluffend is. Maar wie dieper kijkt, moet al gauw tot de conclusie komen dat er nog erg veel water door de Nijl moet stromen vóórdat het continent de plagen die het al sinds decennia teisteren, achter zich kan laten. Ook het functioneren van de Afrikaanse Unie lijkt in de praktijk veel minder een breuk met haar voorganger, de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE), dan vaak wordt gesuggereerd.

## Kwetsbare economische groei

Op economisch gebied is nog veel ongedaan en het meeste onvoldoende. Hoge groeicijfers hebben vaak vooral betrekking op landen met delfstoffen (in het bijzonder olie en gas) en niet op de talrijke landen die niet begiftigd zijn met rijkdommen in de grond – hoge olieprijsen schaden de economische groei van de vele olie-importerende landen. Deskundigen stellen bovendien dat, tegen de achtergrond van hoge bevolkingsgroei, structurele groeipercentages van minstens 6 à 8% zijn vereist – over een lange reeks van jaren – wil men een begin kunnen maken met een reële bestrijding van armoede. Ook al zijn groeipercentages, vooral in de eerste helft van het laatste decennium, vaak als ‘robuust’ gekenmerkt, dit vereiste wordt in veel landen bij lange na niet gehaald: de verwezenlijking van de ‘Millennium Development Goals’, zoals een halvering van de armoede rond 2015, lijkt vooralsnog een *fata morgana*. Los daarvan maakt het belang van grondstoffen voor Afrika’s groeipercentages het continent onverminderd kwetsbaar voor de instabiliteit van ‘commodity prices’. De crash in die prijzen in het kielzog van de financiële crisis van 2008 ligt nog vers in het geheugen – de halvering van de koperprijs leidde meteen tot ontslagen en tot werkloosheidsgroei in landen als Zambia en de DRC. Ook al is het belang van natuurlijke hulpbronnen voor het bruto binnenlands produkt (bbp) van veel landen lang niet meer zo groot als vroeger, toch lijkt deze ontwikkeling verdacht veel

op wat we in de jaren zestig en zeventig hebben gezien. De rol van China in de *hausse* in grondstoffenprijzen maakt deze kwetsbaarheid wellicht niet kleiner – als totalitair bestuurd staat is de politieke en sociaal-economische stabiliteit van het Rijk van het Midden geen vaststaand feit.

Maar zelfs als we ons alleen concentreren op de positieve effecten van deze economische ontwikkelingen, dan nog valt al gauw de conclusie te trekken dat de sinds het begin van het millennium behaalde resultaten schromelijk tekort schieten. We mogen ons verbazen over de groei in de export van Afrikaanse bodemschatten naar China, maar het Afrikaanse aandeel in de totale wereldexport bleef rond 2010 steken op 3,5%. Het aandeel in 'foreign direct investment' haalde zelfs de 1% niet (namelijk 0,96%, volgens berekeningen die op het 'World Economic Forum' in Dar es Salaam, mei 2010, circuleerden).

Het gebrek aan echt voldoende investeringen – die ook werkelijk de bevolking bereiken – laat zich vooral zien op het gebied van de *landbouw*, een activiteit waarvan nog altijd zo'n 70% van de Afrikanen afhankelijk is. Terwijl het bbp per werkende in de landbouw in Azië en Latijns-Amerika de laatste twee decennia steeg met 2 resp. 3%, steeg dat cijfer in Afrika slechts met 1% – en vooral door meer grond in productie te nemen. Afrika's aandeel in de wereldhandel in landbouwproducten daalde zelfs van 15% in de jaren zestig tot 3% in 2006. Tegen de achtergrond van een groeiende bevolking (in 2009 schatte men dat de 1 miljard was bereikt) zijn voedselhulp en voedselimporten alleen maar belangrijker geworden. 'Land grabbing' (het leasen van grote stukken land aan buitenlandse, vooral Aziatische, ondernemingen, die plantagegewijs de productie opvoeren ten behoeve van de Aziatische markt) is een complex fenomeen, maar dat de gevolgen voor rurale gemeenschappen in Afrika alleen maar positief zullen zijn, lijkt een gevaarlijke overschatting.

Onderinvestering in de landbouwsector blijft een heel groot probleem. Slechts enkele landen reserveren nu 10% van hun begroting voor de landbouw, conform de Maputo Verklaring van 2003. Voedselschaarste, zeker in ecologisch kwetsbare gebieden als de Sahel, zal dan ook beslist een groot probleem blijven en het valt te betwijfelen of beelden van uitgehongerde kinderen op westerse tv-schermen tot het verleden behoren. Ook betekent de bevolkingsgroei – structureel zo'n 3% over de afgelopen twintig jaar – dat de armoede allerm minst verdwijnt: gemiddeld zijn Afrikanen nu armer dan in de jaren zeventig, en dat tegen de ach-

tergrond van vermindering van de publieke en private schulden van Afrikaanse landen als gevolg van allerlei maatregelen na de G-8 top in Gleneagles (2005). We gaan hier nog voorbij aan het hardnekkig fenomeen van corruptie.

### Het halfvolle glas van de Afrikaanse Unie

Natuurlijk, als je op lager niveau gaat kijken, vallen er zeker positieve trends te isoleren – op allerlei terrein – maar bovenstaande toont dat vanuit het perspectief van armoedebestrijding en het streven naar minimale waardigheid voor iedere Afrikanen deze positieve ontwikkelingen vooralsnog een druppel op de gloeiende plaat blijven. Is er in politiek opzicht – op macro-niveau – dan wel iets structureel ten goede veranderd? Natuurlijk zou het antwoord op die vraag een veel uitgebreidere analyse van ontwikkelingen vergen dan in een tijdschriftartikel mogelijk is, maar laten we deze kwestie eens onder de loep nemen tegen de achtergrond van het wel en wee van de Afrikaanse Unie – als continentaal-politieke organisatie min of meer de politieke belichaming van het continent.

Optimistische waarnemers hebben sinds de transformatie van de OAE in de AU gewezen op de – inderdaad – nieuwe politieke geluiden die door Afrika's collectiviteit van staatselites worden geuit. De OAE was vooral gepreoccupeerd met de veiligheid en kwetsbaarheid van regeringen (wie herinnert zich niet de metafoor van een 'vakbond van generaals en tirannen?') en zij leek elke inmenging in binnenlandse conflicten af te wijzen, ook al was er sprake van humanitaire drama's. Daarentegen nam de AU zich voor dat ook interne crisissituaties voortaan tot het mandaat van de organisatie moesten worden gerekend. Staatsgrepen en andere onconstitutionele machtsgrepen zouden niet worden erkend, er werd een charter aangenomen over democratie en transparante verkiezingen, panels met 'peer reviews' om regeringen de maat te nemen zagen het licht, terwijl er organen werden opgericht waar niet-gouvernementele belangen een stem kregen, naast die van regeringen. Zo begon in 2004 het Pan-Afrikaanse Parlement met zijn werk, een economische en sociale raad werd opgericht die o.a. arbeidsbelangen verdedigt, terwijl een 'panel of the wise' het mogelijk maakte kritische geluiden over allerhande politieke ontwikkelingen en het functioneren van de AU te benoemen. Ook werd een stelsel van sancties ingevoerd om lidstaten te dwingen hun financiële verplichtingen na te komen (dat was een structureel probleem in de OAE); landen zijn het afgelopen decennium ook

werkelijk stemrecht of andere vormen van participatie (tijdelijk) kwijtgeraakt als represaille voor wat in de theorie van de internationale betrekkingen 'free rider'-gedrag wordt genoemd.

De AU is dus geen vrijblijvend theekransje waar staatselites gerust kunnen zijn op de behartiging van hun belangen en, mocht het zo uitkomen, gedane afspraken naast zich neer kunnen leggen. Beter nog, de nieuwe organisatie heeft zich zeer ambitieus betoond door allerlei nieuwe vormen van samenwerking op de agenda te zetten, de conflictbemiddeling te verbeteren, de militaire middelen te vergroten ten behoeve van vredesmachtoperaties en de begroting aanzienlijk te verhogen. Zo werd in 2004 een verviervoudiging van het budget afgesproken. Inderdaad is de AU ook actiever geworden op het terrein van conflicten en conflictbemiddeling. De 'Peace and Security Council' (PSC) komt regelmatig bijeen (met een veel hogere frequentie dan de OAE), er worden bemiddelingspogingen ondernomen in allerlei conflicten en ook is er een afspraak gemaakt tot oprichting van een 'African Standby Force' (ASF), bestaande uit aan te wijzen lidstaatcontingenten, om snel en adequaat op te kunnen treden in crisissituaties.

### Papier en werkelijkheid

Maar zoals papier in de OAE al een eigen leven leidde, is het werkelijkheidsgehalte van gemaakte afspraken en de plannenmakerij in de AU niet altijd evident. In de praktijk zijn de ambities op het terrein van militaire 'clout' nagenoeg volledig afhankelijk van westerse (financiële) hulp. Het Westen is grif geld gaan fourneren – schijnbaar overtuigd van het nieuwe discours dat door Afrikaanse staatselites sinds het begin van het nieuwe millennium wordt gebezigd. Na acht jaar is de ASF echter nog immer een papieren olifant, ook al heeft de Europese Unie voor dit project een slordige miljard euro toegezegd.

Blijkbaar spelen andere obstakels dan financiële hinderpalen een rol, zoals de angst dat zo'n semi-permanente vredesmacht ook zou kunnen worden ingezet in de eigen lidstaat of in conflicten waarin de staatselites liever géén militaire interventie zien. Aangezien de ASF opereert onder de *Peace and Security Council* (PSC), die alleen een mandaat voor 'peace support'-operaties heeft, die dus afhankelijk zijn van de instemming van de betrokken lidstaat, is zo'n interventie beslist geen vanzelfsprekendheid. Het veel geciteerde recht van de AU om in lidstaten in te grijpen indien sprake is van grootschalige humanitaire drama's, geno-

cide e.d., is afhankelijk van optreden door de 'Assembly of Heads of State and Government' – waar de staatselites het voor het zeggen hebben (sommigen onder hen interpreteren het desbetreffende verdragsartikel overigens heel anders).

Het zou natuurlijk oneerlijk zijn de prestaties van de AU op het gebied van conflictbemiddeling alleen maar af te lezen aan de hand van conflicten als in Darfur en Somalië – in beide gebieden was/is de AU actief, met duizenden troepen, maar zeker het Somalische conflict is dermate onhanteerbaar en taai, dat ook andere organisaties (zoals de veel sterkere VN) het daar zouden afleggen. Maar dit betekent wel dat het belang van de AU op het gebied van conflictbemiddeling zeer beperkt blijft, omdat nu eenmaal veel conflicten in Afrika hardnekkig en moeilijk oplosbaar zijn.

Het gevolg is dat de AU machteloos aan de zijlijn stond, toen het afgelopen jaar in Ivoorkust een diepe crisis ontstond als gevolg van de weigering van Laurent Gbagbo om na verloren verkiezingen op te stappen. De patstelling werd doorbroken met behulp van Franse interventie. In de Libische revolutie zagen westerse staten hun kans schoon om Gadaffi ten val te brengen en hun potentiële invloed aan deze kant van de Middellandse Zee uit te breiden (en lucratieve oliecontracten e.d. in de wacht te slepen). Eén en ander kon niet verhinderen dat, in het kielzog van dit conflict, veel gevaarlijke wapens in omloop kwamen, die nu de veiligheid in vooral de Westafrikaanse regio op het spel zetten. Institutioneel was de val van de Libische leider voor de AU misschien een winstpunt (Gadaffi hield de organisatie jarenlang in een verlamme greep door de meest groteske hervormingen en uitbreidingsplannen te bepleiten), maar politiek gezien was het voor de AU een misser. Bovendien stond Libië garant voor een fors deel van het budget en kan niet verwacht worden dat nu nog dezelfde bedragen zullen worden opgehoest, aangezien veel regeringen Gadaffi politiek gesteund hebben in ruil voor geld.

De financiën, ondanks steviger regels, vormen voor de AU nog net zo'n probleem als vroeger. Alleen al in het begrotingsjaar 2007 hadden meer dan twintig van de 53 lidstaten betalingsachterstanden van meer dan één jaar. Als gevolg hiervan heeft het Pan-Afrikaanse Parlement vanaf het begin al geldproblemen en wordt het door de AU kort gehouden, iets dat verkiezingsmissies (een belangrijk deel van de activiteiten van deze assemblée) bemoeilijkt. Weliswaar raken landen nu tijdelijk allerlei rechten kwijt als ze hun finan-

ciële verplichtingen niet tijdig nakomen, maar in de praktijk is de organisatie gevaarlijk afhankelijk van de goedgeefsheid van enkele grotere lidstaten en van het Westen. Dit bemoeilijkt de ontwikkeling van mandaat en activiteiten.

Dat de AU zich tegenover grotere lidstaten als Libië niet daadkrachtig durfde op te stellen, is misschien jammer, maar een onderdeel van de eeuwige *Realpolitik*. De zwijgzaamheid tegenover de schandalige presidentsverkiezingen in Nigeria in 2007 dient afgezet te worden tegen de actie tegen staatsgrepen in minder machtige staten als Guinea, Mauretanië, Niger en Madagascar (hoewel dit laatste voorbeeld toont dat AU-optreden lang niet altijd effectief hoeft te zijn). Selectieve toepassing van normen op het gebied van democratisch bestuur sluit bovendien niet de algemene aanscherping uit, zoals in 2010, van de vigerende regels ten aanzien van regeringen die via (militaire en onconstitutionele) staatsgrepen aan de macht komen.

Toch ligt er een probleem in de houding van talrijke staatselites tegenover wat politieke straffeloosheid wordt genoemd. Ook al is de OAE al lang verleden tijd en zijn allerlei nationale en Pan-Afrikaanse normen op het gebied van mensenrechten en democratie (ogenschijnlijk) gemeengoed geworden, actoren kunnen in gewelddadige conflictsituaties vaak nog steeds doen wat ze willen – en schenden nog steeds ongestraft op grote schaal de mensenrechten. De onwil van de AU om handelend op te treden in Libië had op z'n minst iets te maken met de neiging de wandaden van collega-staatshoofden met de mantel der liefde te bedekken. Misplaatste loyaliteit ten opzichte van een vroegere vrijheidsstrijder (Mugabe in Zimbabwe) of aanbieder van financiële hulp in de strijd tegen de apartheid (Gadafi) compliceert het nieuwe geloof in de 'rule of law' en laat zien dat het in veel gevallen nog oppervlakkig geworteld is.

Deze ambivalente houding komt nog het beste tot uiting in de opstelling tegenover het Internationaal Strafhof (*International Criminal Court*, ICC) en de onderwerping van (ex-)staatshoofden aan strafrechtelijke vervolging in geval van grootschalige schending van de mensenrechten. Senegal traineert al sinds jaar en dag de vervolging van de voormalige dictator van Tsjaad (Hissène Habré, in ballingschap in Dakar), met het onzinnige excuus dat er niet genoeg geld is. De reactie op de beslissing van het Internationaal Strafhof om Soedans president Omar al-Bashir te vervolgen voor misdrijven tegen de menselijkheid in Darfur heeft tot heftige verontwaardiging onder zijn collega's

geleid. De bewering dat het hof disproportioneel, of tot nog toe uitsluitend, Afrikanen vervolgt, dient echter afgezet te worden tegen de hoge frequentie (vergelijkenderwijs) van gewelddadige conflicten in Afrika, die worden gekenmerkt door politieke misdadigheid en 'atrocious violence', alsmede de beperkte juridische capaciteit van Afrikaanse staten. Men mag misschien sceptisch staan tegenover de Belgische wetgeving, die universele jurisdictie inzake misdrijven tegen de menselijkheid mogelijk maakt (en nu geleid heeft tot een juridisch conflict tussen Senegal en België voor het Internationaal Gerechtshof [*International Court of Justice*, ICJ] over de zaak-Habré), maar een en ander lijkt onafwendbaar als men dat afzet tegen de houding van de AU tegenover politieke wetteloosheid. Het feit dat het Internationaal Strafhof in 2010 zelfs niet werd toegestaan een verbindingskantoor te openen in Addis Abeba, het hoofdkwartier van de AU, onderstreept dat de 'oude' en 'nieuwe' politiek in Afrika niet zo veel van elkaar verschillen.

---

**Dr Klaas van Walraven** promoveerde op de OAE; hij is verbonden aan het Afrika-Studiecentrum te Leiden.

# De Hoorn van Afrika als regionale (on)veiligheidszone: conflicten en dilemma's

*De Hoorn van Afrika is geen uitzondering op de Afrikaanse trend van economische groei en toenemende buitenlandse investeringen. 'Traditionele' ontwikkelings-samenwerking van westerse donoren en via VN-organen blijft vooralsnog bestaan, nádst de economische activiteiten van de nieuwe mondiale spelers in Afrika, met voorop China en India. Deze groei biedt allereerst kansen voor deze nieuwe partners, maar draagt nog onvoorziene risico's in zich voor de ontvangende landen, o.a. nieuwe schuldenlasten, sociaal-economische tegenstellingen en zware milieu-effecten, terwijl een beweerd duurzame positieve impact op lokale voedsel- en industriële productie ook voor de landen zelf nog niet goed zichtbaar is. De veelal autocratische machthebbers in de Hoorn-landen weten zich de nieuwe buitenlandse steun goed toe te eigenen om de eigen machtspositie te versterken, maar ze hebben de duurzame onderliggende problemen van conflict, instabiliteit en gebrek aan democratie niet weten op te lossen. Brede consensus over nationaal beleid, het politieke proces en de staatsrechtelijke orde is niet bereikt en er is vooralsnog een opvallende continuïteit waar te nemen in de politieke problemen en de instabiliteit van de regio.*

De Hoorn van Afrika is nog steeds een conflictgebied, dat gekenmerkt wordt door 'duurzame onveiligheid'. Dit bleek onlangs weer eens, in maart 2012, toen Ethiopië tot tweemaal toe buurland en aartsrivaal Eritrea binnenviel, zogenaamd om bases van 'subversieve groepen' uit te schakelen, die Ethiopië zouden hebben aangevallen. Het zou gaan om legerkampen waar leden van een opstandige beweging uit het Afar-volk werden getraind, die volgens de Ethiopische regering opereerden in Ethiopië en betrokken waren bij de ontvoering van buitenlandse toeristen in het Ethiopische Afar-gebied in januari dit jaar; daarbij werden vijf toeristen gedood. De *raids* waren kortstondig en werden niet door Eritrea beantwoord. De felle retoriek van beide landen was echter meteen weer terug en weerspiegelde het onopgeloste 'grensprobleem', dat leidde tot de oorlog van 1998-2000 en de door Ethiopië tot op heden niet geaccepteerde grensarbitragebeslissing van april 2002 van de *Ethiopia-Eritrea Border Commission* (onder het *Permanent Court of*

*Arbitration* in Den Haag). Het is geen geheim dat beide dictatoriale leiders – Isayas Afewerqi van Eritrea en Meles Zenawi van Ethiopië – elkaar het liefst uit het zadel zouden helpen. Daartoe hebben ze ook actieve pogingen ondernomen. Ook zitten zij elkaar dwars via het conflict in zuid-Somalie en in de internationale fora, zoals de Oostafrikaanse ontwikkelingsorganisatie (*Intergovernmental Authority on Development*, IGAD) en de Afrikaanse Unie.

De vele conflicten in de Hoorn en elders in Afrika ten spijt, is – zoals economen, zakenlieden en sommige beleidsmakers ons bijna dagelijks meedelen – Afrika in toenemende mate een mondiaal belangrijk continent, dat een economische opleving doormaakt en waar 'de kansen voor het oprapen liggen'. Groeicijfers van de laatste jaren – gemeten vooral naar BNP en exportopbrengsten – van een flink aantal Afrikaanse landen zijn inderdaad opvallend, gezien tegen de achtergrond van de economische stagnatie en malaise in veel Europese landen en wanneer we kijken naar de verminderde groei elders in de wereld.

De landen in de Hoorn van Afrika (Eritrea, Ethiopië, Djiboeti, Somaliland, Somalië)<sup>1</sup> zijn geen uitzondering op die groei, zelfs niet het door geweld en politieke verwarring gekenmerkte Somalië<sup>2</sup> en het autocratische en politiek gesloten en geïsoleerde Eritrea. Ethiopië, dat zich graag ziet als de politiek-economische spil van de Hoorn en als natuurlijke leider van de regio, zegt zelf groeicijfers van 10-12% BNP per jaar te verwezenlijken (over de laatste zeven jaar), hoewel de Wereldbank en het IMF dat altijd met enkele procenten verlagen en ook wijzen op de grote bevolkingstoename van 2,5-3% per jaar, die deze groei weer beperkt.

Politiek gezien blijft Noordoost-Afrika echter nog steeds een zone van onzekerheid en onveiligheid. Zoals de invallen van Ethiopië in Eritrea van maart jl. (en die daaraan voorafgaande in Somalië in december 2011) al lieten zien, zijn inter-statelijke conflicten frequent, terwijl een nieuwe ronde altijd vlak om de hoek ligt (Ethiopië-Eritrea, Ethiopië-Somalie, Eritrea-Djiboeti of Soedan-Eritrea). Verder worden de rechten van de mens maar weinig gerespecteerd,



**Figuur 1** Al Shabaab Islamistische rebellen in Somalië – factor van permanente instabiliteit.

Bron: <http://allshabelle.com/wp-content/uploads/2011/03/Shabab.jpg> (Foto: Mowlid Abdi, Reuters).

wordt oppositie systematisch ondermijnd door de *de facto* éénpartijregimes, hebben burgers weinig democratische vrijheden, zijn vrije pers en ‘civil society’/ NGO’s verboden of liggen ze aan de leiband,<sup>3</sup> en blijven lokale conflicten tussen etnische groepen steeds de kop opsteken. Er is ook sprake van een schrikbarende sociaal-economische ongelijkheid, die nog wordt bevorderd door die recente economische groei, die snel een nieuwe klasse van regime-verbonden loyalisten heeft geschapen. Ook opvallend is dat er in Ethiopië elk jaar zo’n 4 tot 6 miljoen mensen voedselhulp nodig hebben, wát de economische groeicijfers ook zijn.

En het voornaamste probleem in de Hoorn waarover de ‘internationale gemeenschap’ zich sinds een aantal jaren druk maakt, is natuurlijk de zeepiraterij langs de Somalische kusten, die honderden miljoenen euro’s per jaar eist aan losgeld en tot criminele vrijheidsberoving van (en geregeld het doden van) zeelieden en natuurlijk tot belemmering van de wereldhandel leidt. Piraterij is het afgelopen jaar wel afgenomen, maar het fenomeen is nog steeds een goed *business model*, dat geheel past in de mondiale economie.<sup>4</sup> Mede door de piraterij-gerelateerde ontvoeringen van toeristen in Noord-Kenia is de situatie in 2011 verder geëscaleerd, wat uitmondde in de invasie van Zuid-Somalië door het Keniase leger in oktober.

### Het nieuwe economische tij

Dat Afrika economisch in de lift zit, is op zich zelf goed nieuws. Waar het hier om gaat is vooral de export van grondstoffen, het massaal pachten van land dat voor commerciële landbouwexport bedoeld is en investeringen in infrastructurele projecten – dit alles jaagt het BNP op. Wellicht zullen op langere termijn ook winstgevendende productiesectoren en een betere zelfvoorzienende landbouwsector ontstaan. Wel moet

worden opgemerkt dat de Afrikaanse regeringen vooral aan *rent seeking* doen, en dit brengt gevaren mee.

Donorlanden en de mondiale financiële organisaties doen enthousiast mee aan het te gelde maken van Afrika, op basis van de veronderstelling dat de economische groei in Afrika de beslissende factor voor positieve sociale en politieke verandering zal zijn en dat deze daarom koste wat kost moet worden gestimuleerd. Afrika’s mineralen, olie, gas en land zijn de inzet; de exploitatie ervan zou nieuwe welstand en voorspoed brengen dank zij meer staatsinkomsten en herverdeling, meer besteedbaar inkomen en de creatie van een nieuwe middenklasse die geleidelijk nieuwe eisen zal gaan stellen. Dit nieuwe economische evangelie gedijt op de golven van de snel groeiende aanwezigheid van de nieuwe spelers in Afrika (China, India, Zuid-Korea, Saoedi-Arabië, Brazilië, e.a.), die leidt tot een nieuwe ronde van grootschalige – en vaak ongeregelde – hulpbronnenextractie en van investeringen in lokale economieën, vooral in infrastructurele werken. Het saillante aspect van deze ontwikkeling is natuurlijk de volkomen afwezigheid van de ‘goed bestuur’-kant, die in westerse en door de VN gesteunde pogingen tot ontwikkeling zo vooropstond: China ‘stelt geen eisen’,<sup>5</sup> en daar zijn Afrikaanse regimes blij mee.

De korte-termijnvoordelen van deze nieuwe economische politiek voor Afrika – in het bijzonder voor de zittende elites – zijn evident; de lange-termijngeloven voor de productieve economie, het politiek systeem en de bevolking echter nog niet. Interessant is ook dat maar weinig van de analisten die nu aan de zijlijn onkritisch staan te juichen over deze ontwikkeling, de problematische aspecten zien, o.a. de zeer snelle toename van een grote nieuwe schuldenlast voor Afrika<sup>6</sup> en de kwetsieuze ecologische gevolgen.<sup>7</sup> Evenmin onderzoeken zij de conflictgenererende elementen die in zo’n benadering kunnen zitten, bijvoorbeeld doordat



**Figuur 2** Ethiopië zet in op de bouw van megadammen: beeld van de Gibe-3-dam, in aanbouw in Zuidwest-Ethiopië.

Bron: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/thumb/2/23/GilgelGibellRendition.jpg/220px-GilgelGibellRendition.jpg>

eenzijdige steun aan regerende leiders binnenlandse instabiliteit en repressie kan veroorzaken of bestendigen, een internationaal-rechtelijk ongewenst regime in het zadel houdt (vgl. Soedans president M. al-Bashir, gezocht door het Internationaal Strafhof) of lokale democratiseringsprocessen en brede sociale ontwikkeling ondermijnt. Al deze trends zijn goed zichtbaar in de Hoorn van Afrika.

### Onopgeloste problemen

De landen in de Hoorn van Afrika vormen een regionaal 'systeem'. Een statenoverstijgend politiek perspectief is nodig om de ontwikkelingen in de diverse landen te begrijpen, omdat zij zo onderling verbonden zijn. Volken en levenswijzen (pastoralisme bijvoorbeeld) overschrijden de grenzen, wederzijds steunt men als vanouds oppositiegroepen die gericht zijn tegen regeringen van het buurland, vluchtelingen blijven over en weer stromen, hongersnoden (vgl. die van 2011 in Zuid-Ethiopië en Somalië) vormen deel van hetzelfde probleem, en nieuwe eenzijdig ontwikkelde infrastructuurprojecten, zoals de megadammen in Ethiopië, hebben een impact niet alleen op lokale bevolkingen, maar ook op waterbeheer en agrarische productie in de buurlanden. Onder de *onopgeloste problemen* in de Hoorn van Afrika zijn de volgende:

- *Gebrek aan een democratisch systeem.* Verkiezingen worden in het geheel niet gehouden of ze zijn van bedenkelijk allooi. De verkiezingen in Ethiopië van 2010 gaven 99,6% van de zetels aan de regerende partij EPRDF (van premier Meles Zenawi, die al 21 jaar aan de macht is). Dat was beter dan het beste resultaat ooit in de Sovjetunie, maar toch slechter dan in de regionale verkiezingen in Ethiopië van 2008, want toen won de EPRDF 99,8% van de zetels. In Eritrea hebben *nooit* verkiezingen plaatsgevonden en regeert dictator Isayas Afeworqi alleen. In

Somalië is een zeer zwakke overgangsregering aan de macht in Mogadishu. Verkiezingen zijn er nog niet mogelijk. De gewapende oppositiebeweging *Harakat Al Shabaab* heeft een islamistische agenda, die zij met brute terreur en het uit de weg ruimen van alle opposenten nastreeft. Er is in de hele regio weinig vertrouwen in de politiek of – nog belangrijker misschien – in het rechtssysteem. In Ethiopië heeft de etnische politiek (d.w.z. de officiële erkenning van het feit dat alleen etnische identiteit politiek relevant is) sinds 1991 nieuwe tegenstellingen onder de bevolking gecreëerd.<sup>8</sup> De vele beloften van het Ethiopische bewind in 1991 zijn (nog) niet waargemaakt.

- *Oppositiepartijen worden systematisch tegengewerkt* en aanhangers op het platteland buitengesloten van diverse vormen van staatshulp of zelfs voedselhulp. Een recent rapport van *Human Rights Watch*, mogelijk niet accuraat in alle details, spreekt boekdelen,<sup>9</sup> hoewel het snel maar niet overtuigend werd bekritiseerd door donoren van de Development Assistance Group (DAG).<sup>10</sup>
- *De vrije pers en de media* – of wat er nog van over is – *staan onder grote druk*. De laatste jaren zijn in Ethiopië c. 105 journalisten bedreigd en naar het buitenland gevlucht.
- *De buitenlandse politiek* van de meeste landen is nogal *conflictgenererend*. Eritrea kende gewapende confrontaties met Jemen, Djiboeti en Ethiopië over grenzen. Ethiopië heeft een oorlog uitgevochten met Eritrea en het valt geregeld Somalië binnen om redenen van vermeende nationale veiligheid. Zuid-Somalië heeft geen effectieve centrale regering, maar de opstandige islamisten (*Al Shabaab*) streven naar jihadistische expansie en zijn als terreurbeweging actief in het buitenland: in Ethiopië; in Kenia; en in Oeganda tijdens de finale van de wereldbeker voet-



**Figuur 3.** Instabiliteit in de Ethiopische Ogaden-regio: strijders van het Ogaden Nationale Bevrijdingsfront (ONLF), in 2011.

Bron: <http://www.duhur.com/wp-content/uploads/2011/11/ONLF.jpg>

bal in juli 2010, toen zij in de hoofdstad Kampala bommen lieten afgaan die meer dan 70 mensen doodden. Zelfs het democratische en stabiele Somaliland heeft nu een gewapend conflict met de autonome Somali-regio Puntland om de oostelijke provincies, waarvan de bevolking liever bij Puntland lijkt te willen horen.

- Regeringen slagen er niet in – als ze daar al in geïnteresseerd zijn – om *marginale gebieden en minderheidsgroepen* effectief in de politieke orde te integreren of economische kansen te bieden. De recente golf van ingebruiknemingen van grote arealen land door buitenlandse investeerders en de aanleg van megastuwdammen gaat zeer ten koste van de leefgebieden en van de sociale en culturele integriteit van de lokale bevolking, die geen compensatie krijgt noch protest kan aantekenen, op straffe van arrestatie of nog erger. Sommige groepen zijn overgegaan tot gewapend verzet (in Ethiopië o.a. onder de Ogaden Somali, een deel van de Oromo, een deel van de Anyuak in de Gambela-regio; in Eritrea onder Afar en Kunama).
- Er zijn steeds terugkerende onderlinge ‘etnische’ groepsconflicten in Ethiopië, omdat het politieke systeem de *etnisering van geschillen* aanmoedigt. Locale groepen ‘essentialiseren’ aldus hun verschillen en komen geregeld tot gewapend conflict. In Somalië gebeurt dit met *clan*-groepen.
- Nieuwe problemen worden opgeroepen door de grootschalige *landverpachtingen* aan buitenlanders. Dit gaat op ongekende schaal, met gedwongen verplaatsing van lokale bevolkingen, massale onteigening van land en met voorbijgaan van lokale ge-

woonterechten op grondgebruik. Eventuele positieve effecten van deze exploitatie door buitenlandse belangen op de agrarische sector en op voedselzekerheid (zoals door de regering geclaimd) zijn onduidelijk.

- Verder remt het *staatsbezit van land* boeren en veehouders af als het gaat om eigen investeringen. Zij voelen zich ondanks recente ‘landregistratieprojecten’ onzeker. De regeringen in Ethiopië en Eritrea houden vast aan de grond als staatsbezit om de opkomst van een mogelijke nieuwe machtsbasis onder de bevolking te voorkomen. In Ethiopië was het gevolg dat vele rurale producenten zich als een soort lijfeigenen zijn gaan zien. De ‘lage productiviteit’ van de kleine boeren heeft er weer toe geleid dat de regering alle hoop ging vestigen op buitenlandse commerciële landbouwondernemers, die immers geen politieke stem kunnen hebben en waar tegenover geen politieke verantwoording behoeft te worden afgelegd.

Donorlandenbeleid noch regionale organen zoals de IGAD en de Afrikaanse Unie hebben, ondanks hun pogingen dit duurzame patroon van het genereren van conflicten te beïnvloeden, erg veel effect gehad. De IGAD werd vooral door Ethiopië gebruikt als forum om Eritrea aan de kant te zetten. Dit lukte in 2006, maar leidde er wel toe dat Eritrea materieel en financieel de *Al Shabaab*-beweging in Somalië ging steunen, die streed tegen de overgangsregering (TFG) en tegen de Ethiopische troepen in het land.

De Afrikaanse Unie is in de Hoorn eigenlijk alleen succesvol geweest in Somalië: de ommekeer in de

strijd tegen *Al Shabaab* eind 2011 is te danken aan de inzet en vasthoudendheid van de AMISOM-troepen, weliswaar gesteund door fondsen en training van westerse mogendheden via de Afrikaanse Unie, maar niettemin. Ook kan de AMISOM bogen op politieke steun van de Unie.

### De donoren met de handen in het haar?

De klassieke westerse donorlanden (Verenigde Staten, Europese Unie) hebben strategische belangen in de Hoorn van Afrika, t.w. bevordering van stabiliteit, bestrijding van piraterij aan de Rode-Zee- en Indische-Oceaanakusten en het tegengaan van religieus radicalisme en islamistisch terrorisme dat, hoe men ook over de aanpak ervan denkt, nog steeds een reëel gevaar vormt, ook voor de lokale bevolkingen, en dat al duizenden doden heeft geëist. De Verenigde Staten en de EU hebben – in tegenstelling tot de rijkere landen in het Midden-Oosten en China – wel belangrijke bijdragen geleverd aan lokale ontwikkeling, capaciteitsopbouw, bevordering van de rechtsorde, aanpakken van veiligheidsproblemen, verstrekking van noodhulp bij voedselschaarste en steun voor vluchtelingen.

Qua politiek beleid en bevordering van democratie en recht zijn er echter weinig nieuwe opties ontwikkeld. De economische veerkracht van het Westen wordt dezer dagen door de eigen lage groei en budgetcrisis ook zwaar op de proef gesteld; ambitieuze nieuwe plannen zullen er dan ook niet komen. Men pleit steeds meer voor een politiek van ‘met de stroom meegaan’, aangezien dat het meest haalbare is.<sup>11</sup> Daarnaast vertonen donoren in de Hoorn soms *ontwikkelingsgedrag*, want zij houden er niet van publiekelijk op hun verkeerde inschattingen of fouten te worden gewezen, zoals bleek uit de gepikeerde kritiek van de DAG op het rapport van *Human Rights Watch*. In zekere zin zitten de donorlanden dus met de handen in het haar. Het is echter zaak niet deze indruk te geven; daarom gaat men vaak in de ontkenning of zegt dat het allemaal wel meevalt, dat er geen alternatief is, e.d. Men miskent dan de onveranderde *dynamiek van het scheppen van onveiligheid en geweld* in de Hoorn van Afrika. De obsessieve donorlandenfixatie op ‘economische groei’ ten koste van alles, biedt dan compensatie voor het gemis aan een afdoende politieke aanpak. En toegegeven, dit is ook zeer moeilijk in de Hoorn, waar autocratische regimes en de politiek van dwang sinds eeuwen de dienst uitmaken. Maar het toont dus aan dat de donoren het vaak ook niet meer weten,<sup>12</sup> of willen weten, en in de economische wedijver met China en India, enz., eieren voor hun geld kiezen. *Post-democratisch ontwikkelingsbeleid* heet dit. Dit verschijnsel sluit goed aan bij de MDG's (*Millennium Development Goals*), want daar zit ook niets in over democratie, rechtsstaatontwikkeling of rechten van de mens. Dat is wel zo gemakkelijk.

### Onveilig en onvoorspelbaar

De Hoorn van Afrika is een zone van onveiligheid en onvoorspelbaarheid. De legitimiteit van en het publieke vertrouwen in de regeringen is zeer gering. Autoritair en willekeurig beleid is de regel. Vele donorlanden kiezen dan toch voor een soort van ‘stabiliteit’, ook al betekent dat het steunen van deze bedenkelijke regimes en hun politiek van confrontatie en buitensluiting. Donoren volgen aldus vaak de beproefde benadering van steun aan ‘de duivel die men kent’, totdat het (zoals in Libië, Egypte of Jemen) misgaat. Het is een dilemma; meer is vaak ook niet mogelijk. Interessant is de manier waarop zittende regimes de nieuwe economische mogelijkheden benutten volgens een in Afrika aloud patroon van ‘extraversie’: selectieve benutting van de voordelen die de aanwezigheid van nieuwe buitenlandse partners biedt ter versteviging van de eigen macht en uitschakeling van binnenlandse politieke concurrentie of vrijheden. Dit geldt ook voor het beheer van de nieuwe communicatiemiddelen, zoals Internet en mobiele telefonie. Autocratische regeringen, zoals in Eritrea, Djiboeti en Ethiopië, doen er alles aan om deze het sociaal en economisch verkeer versnellende technologie onder controle te houden (er is in deze landen bijvoorbeeld slechts één Internet-beheerder: de staat). In Zuid-Somalie is die controle veel minder en daar heeft de mobiele technologie ook geleid tot economische – en criminele – dynamiek, vooral transnationaal.

Een belangrijke vraag in verband met donorlandenbeleid is verder of ‘ontwikkeling’ uitsluitend gemeten moet worden in BNP-cijfers en andere kwantitatieve maatstaven. Het antwoord zou moeten zijn: ‘nee’. De Wereldbank, het IMF en nationale regeringen in de regio antwoorden echter met ‘ja’ op die vraag, want BNP-groei is het gemakkelijkst: geen normatief politiek gedoe en wel de wens maar niet de verplichting om een democratische rechtsorde, burgerrechten en een rechtvaardiger en efficiënter bestuur te bevorderen. Dit is goed te zien in de Hoorn van Afrika: economisch gaat het in sommige opzichten inderdaad langzaam beter, maar politiek gezien is het er nog steeds droevig gesteld. Alleen in Somaliland is er een opkomende democratie en een soort van rechtsstaat – overigens ook met economische groei.

De VN-Millennium-ontwikkelingsdoelstellingen zijn ook heel mooi, maar het beleid neigt ertoe in cijferfetisjisme te vervallen: verminderd aantal ‘armen’, aantal extra basisscholen, aantal extra kinderen in de klas, aantal vrouwen bereikt met gezondheidsvoorlichting, aantal medicijnen verspreid, enz. En ook de obsessie met ‘armoedebestrijding’ (in het Engels klinkt die term – *poverty eradication* – nog erger) is te beperkt, want dit is *niet* hetzelfde als ontwikkeling.<sup>13</sup> De vermindering van de aantallen mensen die in armoede

leven betekent niet meteen algehele ontwikkeling, want die kan men beter meten met bredere maatstaven (zoals de *Human Development Index*, e.d.<sup>14</sup>) en men kan niet anders dan *governance*-aspecten erbij halen, ook omdat die vanuit die samenlevingen zelf steeds weer worden gesteld, bijvoorbeeld de eis tot stoppen van corruptie.

Nodig is een realistisch en *geïntegreerd* beleid, dat het element van economische steun en zakelijke ontwikkelingssamenwerking combineert met een coherent EU-Verenigde Staten (en liefst VN)-beleid van aandacht voor rechtsstaatopbouw (alleen al om de preciaire eigendomsrechten te beschermen en staatswillekeur in te dammen); voor een effectiever juridisch systeem, dat meer beantwoordt aan de roep om recht van de *eigen* bevolking en aan internationaal aanvaarde rechtsnormen (bijvoorbeeld via het VN-systeem); en voor meer institutionalisering van het politieke systeem.<sup>15</sup> Daarbij kunnen uiteraard geen maatstaven worden opgelegd en moet men werken vanuit wat voorhanden is.

Aan de kant van de ontwikkelde wereld is het zaak om de mondiaal opererende multinationals beter in toom te houden, zoals de bedrijven die, illegaal of niet, Afrikaanse kustwateren leegvissen of er chemisch afval dumpen. Dit is bijzonder moeilijk in een 'post-democratische' westerse wereld,<sup>16</sup> waar nationale overheden onder druk staan en vaak zelf ook trekken van onregeerbaarheid vertonen, maar het is niet onmogelijk. Paradoxaal is dat de grote economische spelers uit bijv. India, Saoedi-Arabië en China op soortgelijke wijzen opereren als deze multinationals, maar dan met de volle steun van hun regeringen (o.a. via staatsbanken).

Ten slotte, regimes in Afrika moeten verder niet zonder voorwaarden worden betiteld als 'bondgenoten', alleen omdat er niks beters voorhanden is. Realisme gebiedt dan wel samenwerking met deze landen in een aantal vitale veiligheidskwesties, maar als die houding steeds weer leidt tot bestendiging van politieke repressie, sociale en economische tegenstellingen en daarmee tot instabiliteit, dan is er toch iets mis.

---

**Prof. dr. G.J. Abbink**, antropoloog, is verbonden aan het Afrika Studiecentrum te Leiden en is bijzonder hoogleraar Afrikaanse etnische studies aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

## Noten

- 1 Soedan, Zuid-Soedan en Kenia reken ik er hier even niet bij, hoewel ontwikkelingen in die landen natuurlijk een directe invloed hebben op de kernlanden van de Hoorn van Afrika.
- 2 Men schat de BNP-groei van (Zuid-) Somalië op 2,5% per jaar, gerealiseerd in een zeer onzekere, staatloze omgeving. Zie: US Department of State, *Somalia Background Note*, 2012 ([www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2863.htm](http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2863.htm), 16 maart 2012). Eritrea zou volgens het IMF (geciteerd op: [www.tesfanews.net/archives/6278](http://www.tesfanews.net/archives/6278)) in 2011 een BNP-groei van 8,2% hebben bewerkstelligd (maar dit is moeilijk onafhankelijk te controleren).
- 3 Zie o.a. N. Kristof, 'What's he got to hide?', in: *New York Times*, 28 januari 2012.
- 4 Zie Matthew Lynn, 'What Somali pirates reveal about the global economy', in: *Financial Times*, 10 februari 2011.
- 5 Wel echter dat de samenwerkende regeringen de banden met Taiwan verbreken en/of het land niet erkennen.
- 6 En als die schulden t.z.t. niet kunnen worden afbetaald, zijn er andere zaken die als compensatie zullen worden opgeëist. Zie S. Marysse & S. Geenen, 'Win-win or unequal exchange? The case of the Sino-Congolese cooperation agreements', in: *Journal of Modern African Studies*, jrg. 47, 2009, nr. 3, blz. 371-396.
- 7 A. Nayar, 'African land grabs hinder sustainable development', *'Nature' news blog*, 1 februari 2012 ([www.nature.com/news/african-land-grabs-hinder-sustainable-development-1.9955?WT.ec\\_id=NEWS-20120207](http://www.nature.com/news/african-land-grabs-hinder-sustainable-development-1.9955?WT.ec_id=NEWS-20120207)).
- 8 Zie o.a. J. Abbink, 'Etniciteit en democratisering in Ethiopië', in: *Internationale Spectator*, jrg. xlix – 11 (november 1995), blz. 591-597.
- 9 Human Rights Watch, *Development without Freedom. How Aid Underwrites Repression in Ethiopia*, New York: HRW, 2010.
- 10 Zie: 'DAG Statement - Human Rights Watch (HRW) report: Development without Freedom – How Aid Underwrites Repression in Ethiopia', op: [www.dagethiopia.org](http://www.dagethiopia.org). De DAG (Development Assistance Group) omvat 26 bilaterale en multilaterale ontwikkelingsagentschappen die hulp bieden aan Ethiopië.
- 11 Men kan tegenwoordig wijzen op een sociaal-wetenschappelijke 'onderbouwing' hiervan in studies van het AAP-project: zie o.a. R. Crook & D. Booth (red.), 'Working with the Grain? Rethinking African Governance', een interessant speciaal nummer van *IDS Bulletin*, jrg. 42, 2011, nr. 2.
- 12 Vgl. de felle kritiek uit de Amerikaanse ambassade in Ethiopië op het bewind aldaar, zoals in de telegrammen onthuld door Wikileaks. Een voorbeeld: 'Embassy tells State Dept to change policy toward repressive Ethiopia', op <http://wikileaks.org/cable/2009/04/09ADDISABABA975.html> (geplaatst op 4 september 2011).
- 13 Zie R. Rowden, 'Poverty reduction is not development', in: *Review of African Political Economy*, 37(126), 2010, blz. 503-516.
- 14 Zie ook: P. Victor, 'Questioning economic growth', in: *Nature*, 468, 2010, blz. 370-371.
- 15 Vgl. J. Abbink, 'Democracy deferred: understanding elections and the role of donors in Ethiopia', in: J. Abbink & M. de Bruijn (red.), *Land, Law and Politics in Africa. Mediating Conflict and Reshaping the State*, Leiden/Boston: Brill, 2011, blz. 213-239.
- 16 Vgl. de argumentatie van C. Crouch, *Postdemocracy*, Oxford: Polity Press, 2004.

# In Zuid-Soedan heeft hulp de vrede niet dichterbij gebracht

*Ontwikkelingshulp aan Zuid-Soedan was de laatste jaren gebaseerd op drie fundamentele misverstanden, die de effectiviteit en duurzaamheid van de ontwikkelingsinspanningen hebben aangetast. Als de internationale gemeenschap vaker en doeltreffender gebruik had gemaakt van analyse van Zuid-Soedan en de oorzaken van conflict, had beter werk verricht kunnen worden. Nu is 8 miljard dollar besteed aan een problematisch project, dat niet heeft kunnen voorkomen dat Zuid-Soedan een onveilig, onwelvarend en bovenal hulpafhankelijk land is.*

Op 9 januari 2005 ondertekenden de Soedanese overheid en de Sudan's People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) de *Comprehensive Peace Agreement* (CPA). De Tweede Soedanese Burgeroorlog (1983-2005) kwam daarmee formeel ten einde en de strijdende partijen committeerden zich aan een 'model van goed bestuur, dat een sterk fundament legt voor de vrede en eenheid aantrekkelijk maakt'.<sup>1</sup> De CPA weerspiegelde daarmee de visie van SPLM-leider John Garang van een Nieuw Soedan, ofwel 'een verenigd land van pluralisme en gelijkheid, met een grotere invloed voor de voorheen gemarginaliseerde Afrikaanse groepen'.<sup>2</sup> Garangs visie van een *verenigd* – zij het fundamenteel anders – Soedan week af van die van veel Zuidelijke strijders, die zich bij de SPLM hadden aangesloten om voor Zuidelijke onafhankelijkheid te vechten. Voor hen was de CPA aanvaardbaar omdat het recht op *zelfbeschikking* in het verdrag was vastgelegd. De Zuid-Soedanezen werd een referendum in het vooruitzicht gesteld, waarin zij aan het einde van de Interim Periode (van 9 juli 2005 tot 9 juli 2011) mochten stemmen voor eenheid of afscheiding. Na decennia oorlog en marginalisering koos 98,83% van de Zuid-Soedanezen voor afscheiding van Noord-

Soedan. Zo werd op 9 juli 2011 Zuid-Soedan formeel onafhankelijk.

Sinds de formele vrede in 2005 is veel olie- en hulpgeld naar Zuid-Soedan gevloeid. Dat wordt weerspiegeld in het hoge Bruto Binnenlands Product per hoofd van de bevolking, dat voor 2010 geschat werd op 1.546 dollar (zie tabel hieronder).<sup>3</sup> Het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) per hoofd – geld dat in dat jaar door Zuid-Soedanezen verdiend is – is voor Zuid-Soedan veel lager dan het BBP. Dat betekent dat Zuid-Soedan weliswaar veel waarde produceert, maar dat ook veel geld wegvloeit – veelal doordat het verdiend wordt door buitenlanders.

De inkomsten van de semi-autonome Zuid-Soedanese overheid (GoSS) bestonden voor 98% uit olie; in vier jaar kwam zo'n 8 miljard dollar binnen.<sup>4</sup> Een aantal belangrijke donorlanden<sup>5</sup> – waaronder Nederland – ondertekende de CPA als waarnemer. Daarmee aanvaardden die landen de verantwoordelijkheid 'niet-aflatende steun voor de implementatie van de CPA' te verlenen en hulpmiddelen beschikbaar te stellen voor de 'noodzakelijke en urgente activiteiten voor de transitie naar vrede'.<sup>6</sup> Tijdens de Interim Periode besteedden donoren ruim 8 miljard dollar ontwikkelings- en humanitaire hulp; er werd een VN-missie (UNMIS) ontplooid die tot taak had de implementatie van het vredesakkoord te ondersteunen. Het effect dat die hulp gehad heeft op conflictpreventie en vredesopbouw, is onderwerp van een evaluatie die in 2011 verscheen. *Aiding the Peace: a Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010*<sup>7</sup> onderzoekt welke uitwerking de totaliteit van hulp in Zuid-Soedan heeft gehad. Niet alleen het meetbare succes per project – zijn er zoveel waterputten en scho-

|           | Zuid-Soedan | Soedan (incl. Zuid) | Kenia | Rwanda | Tanzania | Oeganda | Ethiopië | Nederland |
|-----------|-------------|---------------------|-------|--------|----------|---------|----------|-----------|
| BBP/hoofd | 1.546       | 1.425               | 769   | 548    | 527      | 503     | 350      | 46.907    |
| BNI/hoofd | 984         | 1.270               | 780   | 540    | 530      | 490     | 380      | 41.900    |

Bron: Persbericht, Zuid-Soedanees Nationaal Bureau voor de Statistiek, 11 augustus 2011.

len gebouwd als begroot? – werd geanalyseerd, maar ook onbedoelde gevolgen werden in kaart gebracht. Van de vele problemen die het rapport signaleert, richt dit artikel zich op drie misverstanden die het belang, de effectiviteit en bovenal de duurzaamheid van ontwikkelingshulp aan Zuid-Soedan hebben belemmerd.

### **Misverstand 1: vrede in Soedan, tijd voor wederopbouw**

De eerste problematische aanname waarop de internationale hulp aan Zuid-Soedan gebaseerd werd, was dat er na de ondertekening van het vredesakkoord 'vrede' in Soedan zou zijn. Waar op een hoog politiek niveau inderdaad sprake was van *de jure* vrede tussen de centrale overheid in Khartoum en de SPLM, was de veiligheidssituatie *de facto* penibel, zowel binnen Zuid-Soedan als tussen Noord- en Zuid-Soedan.<sup>8</sup> Voor zowel de GoSS als de Zuid-Soedanese bevolking bleef onveiligheid gedurende de Interim Periode de belangrijkste kopzorg. De CPA sprak uitdrukkelijk van een 'transitie naar vrede', waarbij de internationale gemeenschap zou moeten helpen. Dat weerspiegelde het besef dat 'vrede' niet eenvoudigweg bereikt wordt door ondertekening van een akkoord, maar dat het veel diepgaander en problematische maatschappelijke veranderingen vereist. De internationale gemeenschap ging niettemin uit van een post-conflictscenario en richtte zich minder op de oorzaken van het conflict dan op 'weder'opbouw. In Zuid-Soedan ontbrak het grotendeels aan de fundamenteën waarop de staat 'weder'opgebouwd moest worden. De evaluatie meent daarom dat meer financiële en politieke aandacht aan goed bestuur besteed had kunnen en moeten worden. Dat benadrukte ook de Zuid-Soedanese president Salva Kiir in het visiedocument *Vision 2040*, waarin goed bestuur de hoofdprioriteit is.<sup>9</sup>

### **Misverstand 2: samenwerken met de overheid is sleutel tot succes**

Niet lang nadat de CPA van kracht was geworden, ondertekenden de belangrijkste donorlanden de Parijse Verklaring over Hulpeffectiviteit. Daarin werd besloten dat ontwikkelingslanden meer 'ownership' zouden krijgen over hun toekomst en over de rol die ontwikkelingshulp daarin moet vervullen. Donoren op hun beurt zouden hulp op nationale strategieën 'afstemmen' (*alignment*), om zo de ontvangende overheid te versterken.<sup>10</sup> De GoSS pleitte voor een betrouwbare hulpgeldstroom en in overeenstemming met de Parijse Verklaring stelden veel hulporganisaties dan ook meerjarenplannen op. Aangezien hulporganisaties doorgaans in tal van conflictgebieden actief zijn (geweest),

zijn zij en hun medewerkers vaak niet gespecialiseerd in een regio of land, maar in een thema. Lessen uit diverse conflictgebieden als Cambodja, Colombia en Rwanda werden dan ook gebruikt om nieuwe hulpinspanningen in Zuid-Soedan vorm te geven.

Het nadeel van de Parijse prioriteiten en 'geleerde lessen' is dat zij losstaan van de lokale context waarin hulp gegeven wordt. Kennis van Zuid-Soedan werd uitbesteed aan de Zuid-Soedanese overheid, waarmee samengewerkt werd. Ontwikkelingseconome Mary Anderson stelt in *Do No Harm* dat 'donoren hulp graag zien als neutraal en a-politiek', terwijl hulp doorgaans een niet te miskennen onderdeel wordt van de politieke economie van het doelland.<sup>11</sup> De nadruk op samenwerking met de GoSS was dan ook problematisch, doordat de prioriteiten van de kersverse Zuid-Soedanese overheid niet altijd representatief waren voor die van de gehele bevolking. De overheid wordt gedomineerd door de voormalige rebellenbeweging SPLM, die haar positie dankt aan de CPA – een vredesovereenkomst waarin andere partijen immers niet gekend zijn<sup>12</sup> – en aan de rammelende verkiezingen van 2010.<sup>13</sup> Verscheidene rapporten hebben geconstateerd dat 'lokale en tribale identiteiten sterker blijven dan nationaal bewustzijn'<sup>14</sup> en dat de politieke cultuur van Noord-Soedan (waarin voor allerlei mensen geen plek is) ook in het Zuiden gezien en gevreesd wordt.<sup>15</sup>

Met andere woorden: Garangs visie van een Nieuw en Tolerant Soedan ten spijt, maakte de SPLM na 2005 weinig voortgang met de metamorfose van een rebellenbeweging in de GoSS, een semi-autonome overheid die haar legitimiteit op goed bestuur in plaats van militaire macht zou baseren. Bij gebrek aan inclusief en goed bestuur is het maar de vraag in hoeverre het *afstemmen* van hulpinspanningen op de prioriteiten van een niet-representatieve overheid bijdraagt aan de beoogde ontwikkeling.<sup>16</sup>

De *International Crisis Group* signaleert dat de CPA en de daaropvolgende hulpstroom de SPLM in een onevenredig sterke positie heeft geplaatst, en dat oppositiepartijen klagen dat het vredesakkoord 'de zaden voor een eenpartijstaat heeft gezaaid'.<sup>17</sup> De GoSS is sinds 2005 bezig het monopolie op het gebruik van geweld – een volkenrechtelijk loepzuiver doel – te verwezenlijken. Maar vooral 'kleinere gemeenschappen [vrezin] de door de Dinka-stam gedomineerde nationale overheid'.<sup>18,19</sup> De overheid is voor hen eerder een bron van angst dan van veiligheid. Menigmaal stuiten door de SPLM geleide ontwapeningscampagnes dan ook op lokaal verzet, waarbij niet zelden tientallen doden vielen.<sup>20</sup> Zolang het gevoel van onveiligheid

aanhoudt en vreedzame oppositie monddood wordt gemaakt, hebben gemarginaliseerde groepen weinig reden om hun wapens in te leveren. Deze Zuidelijke verdeeldheid en politieke uitsluiting hebben tijdens de Interim Periode relatief weinig donoraandacht gekregen.

### **Misverstand 3: gebrek aan sociaal-economische ontwikkeling leidt tot conflict**

Zowel de GoSS<sup>21</sup> als de door *Saferworld* geïnterviewde Zuid-Soedanese bevolking<sup>22</sup> gaf tijdens de Interim Periode aan veiligheid belangrijker te vinden dan sociaal-economische ontwikkeling (armoedebestrijding, gezondheidszorg, enz.). Naar dat laatste ging niettemin 80% van het donorgeld. De gedachte hierachter was dat het uitblijven van een *vredesdividend* tot een terugval in conflict zou leiden.<sup>23</sup> Volgens de evaluatie was dit idee gebaseerd op lessen die de internationale gemeenschap in andere conflictgebieden geleerd had, en niet op de Zuid-Soedanese context.<sup>24</sup>

In Soedan zijn de diverse conflicten volgens Alex de Waal vooral het gevolg van gepolitiseerde ongelijkheid tussen centrum en periferie, alsmede rivaliteit tussen de elites in het centrum. In de *politieke marktplaats* bieden provinciale leiders stemmen en strijders aan centrale elites, die in ruil lucratieve posities in de overheid of commerciële kansen bieden.<sup>25</sup> De Waal beschouwt de ervaren en reële politiek-economische marginalisering van de periferie als een van de grondoorzaken voor conflict. In Zuid-Soedan bestaat grote onvrede over de enorme welvaart – in de vorm van vee en olie – die een politieke elite zich toeëigende: op rijke grond leven arme mensen. Maar donoren hebben ‘marginalisering’ in veel gevallen met ‘onderontwikkeling’ verward. Sociaal-economische hulp werd ingezet om onderontwikkeling *an sich* te bestrijden. Een groot deel van de Zuid-Soedanese bevolking heeft daar de vruchten van geplukt: veel meer kinderen gaan naar school en hebben toegang tot schoon drinkwater.<sup>26</sup> Maar aan de onderliggende *marginaliseringspolitiek* is niets gedaan, en daarmee is een van de fundamentele oorzaken van conflict onverminderd sterk aanwezig.

De duurzaamheid van de geboekte vooruitgang is in de context van aanhoudende onveiligheid en gebrekkige capaciteitsopbouw erg onzeker. De evaluatie stelt dat projecten die ‘als effectief werden geëvalueerd, minder succesvol waren in de opbouw van nationale capaciteit en het adresseren van onderliggende factoren als marginalisering van bepaalde groepen en de verharding van etnische verdeeldheid’.<sup>27</sup> Donoren moesten een afweging maken: meetbare resultaten behalen of inzetten op lokale capaciteitsopbouw.

Voorts, en elementair, is het de vraag of niet een vorm van hulpverslaving is gecreëerd, door hulp te geven zonder genoeg aandacht aan duurzaamheid en onafhankelijkheid te besteden. Met de beste bedoelingen heeft de internationale gemeenschap miljarden gestoken in het bestrijden van armoede en het leveren van voedselhulp, onderwijs, gezondheidszorg en andere basisvoorzieningen. Het leeuwendeel van de basisvoorzieningen wordt niet door de Zuid-Soedanese overheid, maar door NGO’s geleverd.<sup>28</sup> Wanneer de internationale gemeenschap haar hulp zou terugschroeven – een reëel scenario in de context van de aanhoudende recessie in het Westen – valt hoogstwaarschijnlijk veel van de vooruitgang weg, met alle gevolgen van dien.

### **Aanbevelingen**

De internationale donorgemeenschap heeft ruim 8 miljard dollar besteed als bijdrage aan het ontwikkelingsproces in Zuid-Soedan. Deze in principe lofwaaardige hulpcampagne heeft echter zowel qua effectiviteit als qua duurzaamheid onvoldoende resultaat opgeleverd. Drie fundamentele misverstanden maakten dat hulp niet optimaal is aangewend om Zuid-Soedan tot een vreedzamer samenleving te maken. Ten *eerste* gingen donorlanden uit van een post-conflictsituatie waar de tijd gekomen was voor wederopbouw. De formele vrede van 2005 had echter geen einde gemaakt aan de onveiligheid die door veel Zuid-Soedanezen werd ervaren. Ook wederopbouw was een problematisch begrip in Zuid-Soedan. Ten *tweede* waren donorlanden vastbesloten om met de kersverse semi-autonome Zuid-Soedanese overheid te werken. Onvoldoende werd *aan* de overheid gewerkt, waardoor de GoSS door veel Zuid-Soedanezen gezien wordt als niet-representatief, weinig legitiem en zeer ineffectief. Bovendien werd onvoldoende geïnvesteerd in werkelijke capaciteitsopbouw en goed bestuur. Ten *derde* wendden donoren het leeuwendeel van hun middelen aan om sociaal-economische ontwikkeling te bewerkstelligen. Een gebrek aan dat soort ontwikkeling zou bijdragen aan een terugval in conflict. Maar de evaluatie stelt dat er weinig reden was aan te nemen dat de heel tastbare vooruitgang die met deze hulp geboekt is, duurzaam is in de context van aanhoudende onveiligheid en onvoldoende capaciteitsontwikkeling. Belangrijker nog, zolang aan de politiek-economische uitsluiting niets verandert, is niet te zeggen of sociaal-economische vooruitgang bijdraagt aan conflictpreventie.

Het is onmogelijk te weten hoe Zuid-Soedan eruit had gezien als de 8 miljard dollar donorhulp niet of op een andere manier gegeven was. Ik doe niette-

min enige suggesties voor verbetering. Er wordt immers nog altijd veel hulp gegeven – jaarlijks besteedt Nederland 75 miljoen euro direct aan Zuid-Soedan<sup>29</sup> – en een aantal van deze thema's is ook voor andere ontwikkelingslanden relevant.

Ten *eerste* – en specifiek voor Zuid-Soedan – moet meer geïnvesteerd worden in goed bestuur, opbouwen van (bestuurlijke) capaciteit en openen van politieke ruimte. Daarzonder bestaat het risico dat veel Zuid-Soedanezen hun overheid blijven zien als bron van gewelddadige marginalisering. Investeren in beter onderwijs voor de Soedanese bevolking hadden waarschijnlijk een duurzamer effect gehad dan het leveren van basisvoorzieningen door buitenlandse hulporganisaties. Ten *tweede* zouden hulpinspanningen waarschijnlijk effectiever zijn, als zij minder aan lange-termijnplannen gebonden waren en meer konden inspelen op de situatie zoals die zich ontwikkelt. *Flexibiliteit* in combinatie met een versterkt en voortdurend ontwikkelend begrip van de lokale context bepaalde volgens de evaluatie de kans van slagen van ontwikkelingsprojecten. Ten *derde* zou de lokale context als uitgangspunt moeten dienen voor welke hulpinspanning dan ook. Donorlanden en hulporganisaties zouden meer moeten investeren in een diepgaand en steeds groeiend begrip van het hulpontvangende land. Minder nadruk zou moeten liggen op 'lessen' uit andere conflictgebieden: de verschillen tussen gebieden als Afghanistan en Soedan zijn immers talrijker dan de overeenkomsten. Individuele ontwikkelingsorganisaties kunnen lokale zienswijzen integreren in de diverse fasen van hun projecten. Zo krijgen zij meer begrip voor de omgeving waarin zij werken en krijgt de Zuid-Soedanese bevolking meer zeggenschap (*ownership*) over de manier waarop haar toekomst vorm wordt gegeven. *Tot slot* zou ook in de evaluatie van projecten meer ruimte moeten zijn voor onverwachte en onbedoelde gevolgen. Wat dat laatste betreft is *Aiding the Peace* een hoopvol voorbeeld.

---

**Bruno Braak** studeerde culturele antropologie en ontwikkelingssociologie aan de Universiteit Leiden. In 2011 was hij vier maanden als stagiair werkzaam op de Nederlandse ambassade te Khartoem (zie zijn artikel 'Geen Arabische Lente in Soedan', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2011, blz. 397-400). Thans is hij MLitt. Peace and Conflict Studies aan St. Andrews University in Schotland.

## Noten

- 1 Preamble van de CPA, 2005, blz. xii.
- 2 F. Deng, *African Renaissance*, 2005 ([www.brookings.edu/articles/2005/1101\\_sudan\\_deng.aspx](http://www.brookings.edu/articles/2005/1101_sudan_deng.aspx)).
- 3 South Sudan National Bureau of Statistics ([http://ssnbs.org/storage/GDP%20Press%20release\\_11.08.11.pdf](http://ssnbs.org/storage/GDP%20Press%20release_11.08.11.pdf)).
- 4 IMF, 'South Sudan Faces Hurdles' ([www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2011/car071811a.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2011/car071811a.htm)).
- 5 De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Egypte, Kenia, Italië, Noorwegen, Oeganda, de EU, de AU en de IGAD.
- 6 Preamble van de CPA, 2005, blz. xiii.
- 7 J. Bennett, S. Pantuliano, W. Fenton, A. Vaux, C. Barnett & E. Brusset, *Aiding the Peace*, 2011 ([www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=5488&title=aid-effectiveness-south-sudan](http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=5488&title=aid-effectiveness-south-sudan)).
- 8 International Crisis Group, 2009b: i, en Reuters, 'UN: South Sudan violence more deadly than Darfur'.
- 9 [www.sudanradio.org/president-salva-kir-reveals-vision-2040-international-conference-south-sudan-strategic-development](http://www.sudanradio.org/president-salva-kir-reveals-vision-2040-international-conference-south-sudan-strategic-development).
- 10 OECD 2005 Declaration on Aid Effectiveness and 2008 Accra Agenda for Action.
- 11 CPA, blz. 128.
- 12 Veel strijdende partijen in Darfur, Oost-Soedan en in het Zuiden waren niet bij het vredesproces betrokken.
- 13 Human Rights Watch, *Sudan: Flawed Elections Underscore Need for Justice*, 2010.
- 14 International Crisis Group, *Jonglei's Tribal Conflicts: Countering Insecurity in South Sudan*, 2009.
- 15 DESTIN, *Southern Sudan at Odds with Itself: dynamics of conflict and predicaments of peace*, 2010.
- 16 Men zou zelfs kunnen betogen dat de donorgemeenschap – door het leeuwendeel van de basisvoorzieningen te financieren – het de GoSS mogelijk heeft gemaakt meer dan 90 procent van de militaire uitgaven voor haar rekening te nemen. GoSS, *Donor Book 2010*, 2010.
- 17 International Crisis Group, *Politics and Transition in the New South Sudan*, 2011.
- 18 *Ibid.*, blz. 21.
- 19 Jok Madut Jok, 'Diversity, Unity, and Nation Building in South Sudan', *USIP Rapport*, september 2011.
- 20 J. Gettleman, 'Born in Unity, South Sudan Is Torn Again', in: *New York Times*, 12 januari 2012.
- 21 De GoSS verzocht donoren 'het grootste deel van hun humanitaire hulp naar duurzamere en meer voorspelbare ontwikkelingsinspanningen te verschuiven'. Zie *Aiding the Peace*, a.w. noot 7, blz. 67.
- 22 Saferworld, *People's Perspectives on Peacemaking in South Sudan*, 2011.
- 23 Saferworld, *Towards peace and security in Sudan*, 2011.
- 24 *Aiding the Peace*, a.w. noot 7, blz. 49.
- 25 A. de Waal, *Sudan: What Kind of State? What kind of Crisis?*, 2007.
- 26 B. Nkpen, Multi Donor Evaluatie ondersteuning Zuid-Soedan 2005-2010. Beleidsreactie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 maart 2011.
- 27 Op blz. 132.
- 28 CARE, *Aid agencies: now is the time to build a better South Sudan*, 2011.
- 29 'Nederland blijft Zuid-Sudan steunen', in: *de Volkskrant*, 14 december 2011.

# Mobiele telefoniecultuur in Afrika: internationaal vakmanschap in Kameroen

Mobiele telefonie is in tien jaar tijd tot de meest afgelegen gebieden van Afrika doorgedrongen. De statistieken van de *International Telecommunication Union* (ITU) laten zien dat meer dan de helft van de Afrikaanse bevolking een mobiele telefoon heeft. In sommige regio's is het zelfs 70%. Dit is vooral opmerkelijk, omdat de ontwikkeling van de moderne communicatie-infrastructuur in veel regio's in Afrika vrijwel afwezig was. De telefoonlijnen werkten vooral in de stedelijke gebieden en ze waren aanwezig in kantoren en enkele woonhuizen. Vaste telefonie was slechts toegankelijk voor de elites van de samenleving.<sup>1</sup> De mobiele telefonie heeft het communicatielandschap van Afrika gedemocratiseerd.

Dit is een paradoxale ontwikkeling. Democratisering van de toegang tot telecommunicatiemiddelen betekent ook toe-eigening en 'van het volk'. De technologie van de telefoon en de aansturing van de telefoonmarkt liggen echter geheel buiten de nationale Afrikaanse markt. De telefoniebedrijven zijn multinationale bedrijven met het hoofdkantoor in economische machtscentra van onze wereld (zoals MTN in Zuid-Afrika, Airtel in India en Orange in Frankrijk), terwijl de telefonietechnologie geheel is ontwikkeld door Aziatische en westerse bedrijven, zoals Microsoft, Ericsson en Nokia. Hoe heeft de Afrikaanse samenleving zich deze externe ontwikkeling eigengemaakt? Hoe is deze snelle technologische verandering geïntegreerd?<sup>2</sup> En hoe is de verhouding tussen de externe ontwikkeling en interne toe-eigening van mobiele technologie?

Dit artikel gaat over het ontstaan van nieuwe beroepsgroepen in dit proces van toe-eigening van de mobiele telefonie: de beltegoedverkopers en de telefoonreparateurs. Iedere technologie gaat gepaard met vakmanschap, maar hoe wordt dit vakmanschap ontwikkeld in relatie tot een technologie die niet alleen buiten het Afrikaanse landschap is ontwikkeld, maar ook enorm snel verandert? De *smartphones* hebben nu ook de Afrikaanse markt bereikt en mobiel internet is ook te vinden in de afgelegen binnenlanden van Tsjaad.

Toen ik in 2006 begon met het volgen van de ontwikkelingen op het gebied van telefonie in Kameroen, in de Noordwest-provincie in en rond de stad Bamenda, en in de Zuidwest-provincie in de universiteitsstad Buea, viel mij in eerste instantie de *presentatie* van mobiele telefonie in de stad op. De liberalisering van de mobiele telefoonmarkt had MTN en Orange toegang verschaft tot de Kameroenese markt. De promotiecampagnes van deze bedrijven kwamen met de kleuren geel en oranje. Vooral MTN voerde hard campagne, wat te zien was in het straatbeeld, dat gedomineerd werd door de kleur geel. Het uitdelen van gratis gele verf aan iedereen die iets verkocht voor MTN (SIM- en/of telefoonkaarten, beltegoed) en de grote gele advertentieboarden, resulteerde samen met de taxi's in een geel geheel. De kleur van communicatie werd geel, zoals ook de stad geel (MTN) werd, met hier en daar toefjes oranje (Orange).



Op de markt: bellen kost geld.

Foto Mirjam de Bruijn

Deze verandering van het urbane landschap symboliseerde de telefooninvasie: extern ontwikkelde technologie manifesteerde zich in de stad. De verf werd echter niet klakkeloos op de winkeltjes gesmeerd. Al snel vonden leuke symbolen en artistieke expressies hun weg naar de lokale advertenties. De kleur geel, gelanceerd door MTN, werd al snel vermengd met een *eigen interpretatie* van mobiele telefonie. Deze in eerste instantie oppervlakkige toe-eigening werd al snel gevolgd door de toe-eigening van de telefonie-economie en -technologie. In Kameroen heeft 40% van de bevolking een telefoon, maar een nog veel hoger percentage van de bevolking heeft *toegang* tot de telefoon, daar telefoons gedeeld worden. Vaak hebben mensen meerdere telefoons. Dit heeft een nieuw segment in de markt geopend waar velen, in het bijzonder jonge mensen, van profiteren.

### De telefoonbox: hiërarchie van de telefoniehandel

Het meest opvallende in het straatbeeld van Bamenda en Buea zijn de vaak gele telefoonboxen. Dit zijn de plekken waar goedkoop gebeld kan worden, waar krediet voor de telefoon kan worden gekocht en waar soms ook kleine reparaties van de telefoon worden uitgevoerd. Wat er verkocht wordt en hoe deze boxen gebruikt worden, verandert met de mogelijkheden die de telefoonmaatschappijen leveren. In de beginperiode werkte de verkoop van telefoonkaarten en beltegoed via een getrapt systeem. MTN verkocht vanuit de regionale hoofdkantoren beltegoed *en gros* aan rijke handelaren, die de tegoeden vervolgens doorverkochten aan kleinere spelers op de beltegoedmarkt, die op hun beurt een eigen distributienetwerk hebben, dat reikt tot in de telefooncellen, waar het krediet uiteindelijk verkocht wordt aan de gebruiker. Iedereen in deze ketting maakte (een beetje) winst.



De werkplaats: vele oude mobieltjes maken een nieuwe.

Foto Mirjam de Bruijn

Inmiddels zijn de telefoonkaarten verdwenen en wordt bijna al het beltegoed via *transfer* verkocht. De verkoper krijgt direct krediet in zijn of haar telefoon en brengt dit via een systeem van cijfercodes over aan de klant, die een sms krijgt waarin wordt aangegeven van welk nummer iemand een bepaald bedrag heeft ontvangen. Intussen zijn de winstmarges van deze transfers enorm gedaald. MTN en de andere bedrijven hebben hun winstpercentage gereduceerd met de groei van de markt. De winstmarges zijn echter nog groot genoeg om universiteitsstudenten in Buea van een inkomen te voorzien waarmee zij hun studie kunnen financieren.

De meeste telefoonhokjes hebben zich inmiddels ontwikkeld tot kleine winkeltjes. Om extra inkomen te genereren, worden pinda's, snoepjes en andere kleine dingen verkocht met de *transfers* en telefoontjes. Vaak moet de klant even wachten en dan is een kleine versnapering snel gekocht. Degenen die deze winkeltjes nu bemensen, zijn vaak al enige jaren actief als verkoper van telefoonaccessoires en ze hebben een groot klantennetwerk opgebouwd. Hun inkomsten zijn direct afhankelijk van de verkoopstrategieën van de grote maatschappijen, die zich laten leiden door de markt en eigen winstmarges.

Deze veranderende strategie van de grote bedrijven heeft zich direct vertaald in een verandering van de *gender* van de telefooncellen. Het blijken nu vooral vrouwen te zijn die anno 2012 in de telefoonboxen opereren. Studentes, vrouwen van wie de man geen groot inkomen heeft of alleenstaande vrouwen verkopen kennelijk nog genoeg om er hun studie van te betalen of hun familie (enigszins) te onderhouden. Zij verkopen vaak ook andere spullen en hebben hun hokje omgebouwd tot kleine winkel. Vaak exploiteren zij de 'winkel' samen met een vriendin of zus. Een nieuw fenomeen zijn de lopende telefooncellen, waarbij vrouwen met een parasol boven hun hoofd, de verkoopadvertenties eraan bevestigd en een paar telefoons in hun tas, rondlopen om beltegoed te verkopen en goedkoop te laten bellen.

### Telefoonreparateurs: een nieuw gilde

Telefoons hebben niet het eeuwige leven. In Europa hebben het fenomeen 'abonnement inclusief de aanschaf van een telefoon' en ook de prijsdaling van mobiele telefoons geleid tot een wegwerpcultuur. Wij vervangen onze telefoon als die kapot is en vaak al daarvoor, omdat we met ons abonnement een nieuwe telefoon kunnen krijgen. In Afrika is dit zeker niet het geval. Aan het begin van de opkomst van de telefonie werden veel tweedehands telefoons op de markt gebracht. Later verschenen de bedrijven met goedkope telefoons, gefabriceerd door Nokia, Ericsson of andere grote telefoonbedrijven. Heden ten dage is deze markt overgenomen door telefoons van Chinese ma-

kelij, die via de markt in Dubai naar Afrika komen. Een Chinese *smartphone* kost nog geen 50 euro. In Kameroen kan iedereen zich een telefoon permitteren, maar zeker niet ieder jaar. Er is dan ook een levendige markt voor telefoonreparaties ontstaan.

Telefoons worden niet in Afrika geproduceerd. De technologie die gepaard gaat met de telefoon, moest dus vanaf niets worden opgebouwd. Anno 2012 is deze technologie niet meer vreemd. In een willekeurige marktstraat staan de advertentieboarden van de telefoonreparateurs om de honderd meter en ieder van hen heeft stapels telefoons ter reparatie liggen. In Buea is inmiddels een vereniging van telefoonreparateurs een feit. De aangesloten reparateurs wisselen kennis uit over de nieuwste technologieën. Zij moeten zich steeds aanpassen aan de snelle ontwikkeling op de markt. Wie zijn deze reparateurs en hoe komen zij aan de kennis? Hoe is de relatie van deze reparatiemarkt in Afrika met de kennis van technologie in de westerse en Chinese bedrijven?

Het fenomeen van de telefoonreparateur of, zoals zij liever worden genoemd, 'technician', is divers. De wijze van repareren en de kennis die een reparateur heeft, verschillen erg. Het is aan de klant te ontdekken wie goed werk levert. Dit is niet eenvoudig en er zijn dan ook herhaaldelijk klachten te horen over de reparatie van telefoons. Het zijn vooral jonge mannen die zich begeven op het vlak van telefoonreparatie. In Kameroen zijn het meestal jonge mannen die (van jongs af aan) een interesse hebben voor techniek. Zij kwamen in contact met telefoonreparatie via bijvoorbeeld een Chinese reparateur die zich tijdelijk in de stad had gevestigd en toevallig werk- en woonruimte huurde in het huis van de vader van de jongeman. Het ambacht van telefoonreparatie heeft bijna een gildestructuur. Er is geen andere opleiding voor dan de praktijk. Degenen die zich in deze groeiende markt begeven, zijn slimme jongens die tot een redelijk niveau onderwijs hebben gehad. Zij leren het ambacht van een ervaren reparateur en gaan vervolgens zelf aan de slag, waarbij zij ook vaak weer jongere mensen inleiden in 'het vak'.

In Buea ontmoette ik Appolinaire, een van de meester-reparateurs van de stad. De groene container die dienst doet als zijn werkplaats, staat midden in de wijk Molyko, waar zich ook de universiteit bevindt. Hij heeft binnen de container een werkplaats en een ruimte voor zijn klanten. Op zijn werktafel, die al vele brandplekken heeft van de soldeerbout waarmee hij de telefoons repareert, liggen allerlei onderdelen van telefoons. Het lijkt in eerste instantie op een chaos. Na een uur werken is de chaos veranderd in een stapel gerepareerde telefoons. Hij legt *hardware*-reparaties uit. De belangrijke onderdelen voor reparatie moeten uit Douala komen, dat is een uur reizen met de taxi. Hij

doet dat alleen als hij zoveel moet kopen, dat hij er zeker van is zijn reis terug te verdienen. Appolinaire haalt de meeste onderdelen voor de reparatie uit wat hij noemt zijn *spareparts*: drie zakken vol met onderdelen van oude telefoons.



De mobieltjesdokter voor al uw klachten.

Foto Mirjam de Bruijn

Appolinaire verhaalt over de mobiele telefoontechnologie met een enorm enthousiasme. Na de *hardware* moeten we zeker ook de *software* bekijken. De telefoons van tegenwoordig zijn niet te repareren zonder toegang tot software. Hij blijkt met een aantal vrienden pakketten voor het deformatteren van telefoons te hebben gekocht. Dat is erg duur, maar de moeite waard. Ieder telefoonmerk heeft eigen *software*. Hij repareert heel veel telefoons (vooral *smartphones*) met deze computerprogramma's. Deze worden door de telefoonbedrijven (zoals Nokia of Ericsson) geleverd bij de aanschaf van speciale formatteer-apparatuur.

Maar het is moeilijk alle problemen die je bij de reparaties tegenkomt helemaal zelf op te lossen. Er zijn allerlei manieren om daarmee om te gaan, bijvoorbeeld door het eindeloos zelf te proberen. De *trial and error*-methode wordt in deze branche veelvuldig toegepast. Een andere manier is op het internet deelnemen aan een forum. Appolinaire gaat veel op het net bij het GSM-forum, waar hij zijn problemen voorlegt. Het forum helpt en geeft hem meer als hij het forum ook weer voedt met zijn kennis. Het kan dus niet zo zijn dat hij alleen maar krijgt van het forum. Dit zijn internationale netwerken van telefoonreparateurs en, zoals Appolinaire vermoedt, er kijken ook telefoonbedrijven mee. Hij denkt dat er vanuit zijn beroepsgroep veel kennis komt die niet bekend is en waarmee deze bedrijven hun voordeel kunnen doen.

Veel van de kennis en *spareparts* wordt vooral ook onder elkaar uitgewisseld. Ongeveer een jaar geleden hebben de reparateurs in Buea besloten een vereniging op te richten die tegelijk als kennisuitwisselings- en als ondersteuningsclub functioneert. Dit 'gilde' heeft nu 30 leden en zij zamelen iedere vergadering geld in om elkaar te ondersteunen in de business. Het nieuwste idee van deze vereniging is om een eigen forum op te zetten. Een Kameroenees forum, waaraan specifieke problemen kunnen worden voorgelegd. Het is ook een manier om te laten zien dat zij veel kennis hebben waar anderen ook van mogen profiteren, maar dan onder hun eigen forum. Tijdens de vergadering die ik mocht bijwonen, werd de meeste tijd besteed aan de bespreking van technische details bij de telefoonreparaties van de afgelopen week. Er worden problemen aan elkaar voorgelegd en daarover wordt dan ook wel even samen gepuzzeld. Bij alle problemen bleek er een oplossing. Het motto is 'samen staan we sterk'.

### Buitenwereld en binnenwereld

Wat vertellen deze twee verhalen van telefoonambachten ons over de verhoudingen tussen de buitenwereld en binnenwereld? Ten eerste dat er van de externe technologie een intern fenomeen is gemaakt. Het is duidelijk dat de mobiele telefonie een eigen plaats heeft verworven in de Kameroenese samenleving. Ook al refereert zowel de verkoper als de reparateur in de interviews aan de 'whiteman technologie' als het gaat over mobiele telefonie. Hier memoreer ik de opmerking van Appolinaire over het onbegrip dat hij heeft voor de 'whiteman', die wel de telefoon maakt met reserveonderdelen en alle mogelijke software voor reparatie van de telefoons, maar daar zelf kennelijk geen gebruik van maakt en de oude telefoons dumpst als afval, waarvandaan deze soms op de Afrikaanse markt terechtkomen en waar de telefoon uiteindelijk wél gerepareerd wordt. Hij vindt dit een ongelijke verhouding en hij hoopt dat Europa iets zal leren van de technologische kennis van de telefoon-*technicians* in Kameroen. Er is in Afrika wel degelijk *eigen kennis* rond de telefoon gecreëerd.

Het verhaal van de verandering van de telefoonboxen duidt aan dat er dan weliswaar een *markt met werkgelegenheid* is gecreëerd rond de telefoon, maar dat deze afhankelijk is van de voorwaarden die de internationale bedrijven scheppen. De markt kan daarom ook ieder moment weer omslaan. Er is geen garantie van stabiliteit en het blijkt dat de fluiditeit van de markt uiteindelijk misschien weer veel werkloosheid zal creëren. Zodra de telefoonhokjes minder interessant werden qua inkomsten, werden overigens ook genderrelaties in de samenleving bevestigd.

De manier waarop kennis wordt vergaard en uitgewisseld, is verbonden met de wereld van de mondiale

kennis rond telefonie. Deel zijn van het GSM-forum en daar ook weer kennis aanleveren, is hier een duidelijk voorbeeld van. Hieraan kleven ook wel enige vragen. Als het inderdaad zo is dat de kennis van een telefoonreparateur in Buea bijdraagt aan de *mondiale kennis* van telefonie, moet er dan niet meer erkenning komen voor deze reparateurs? De *technicians* zijn volledig afhankelijk van de kennis die geleverd wordt door bedrijven. Hun afhankelijkheid van de levering van reserveonderdelen hebben zij deels opgelost door alle afval van telefoons te bewaren. Maar dat er een *kennishiërarchie* blijft bestaan, is duidelijk. De hegemonie van kennis ligt ook hier nog steeds bij het Noorden. De kennis die geproduceerd wordt in Afrika, is onzichtbaar voor de wereld.

De ontwikkeling van ambachten rond de telefoon in Afrika en de manier waarop deze zijn ingebed in de wereld, laten in feite de oude verhoudingen van hegemonie van het Noorden en de macht van de grote bedrijven zien. Het verhaal kan zich laten interpreteren als een vorm van nieuw imperialisme, maar het verhaal is niet zo eenduidig. Er is ook een interessante *wisselwerking* ontstaan tussen kennis op lokaal Afrikaans niveau en op mondiaal niveau. Het zichtbaar maken van deze uitwisseling is belangrijk om de Afrikaanse *technician* de erkenning te geven die hij verdient.

### Conclusie

Mobiele telefonie heeft een hoge vlucht genomen in Afrika. Tien jaar geleden had nog bijna niemand toegang tot mobiele telefonie en vandaag de dag is dat gemiddeld 50% van de bevolking. Dat een dergelijk groeiend fenomeen ook veranderingen in het sociale en economische leven meebrengt, is niet verbazingwekkend. Mobiele-telefoonambachten in Afrika ontwikkelen zich in een mondiale wereld, waarbij nieuwe arbeidsverhoudingen en kennisstromen zich deels laten beschrijven in termen van afhankelijkheid en ongelijke wereldverhoudingen. Het verhaal is echter niet zo zwart-wit en de Afrikaanse bijdrage aan kennis, alsmede aan de manier waarop de telefoon-economie zich ontwikkelt, laten zien dat de mobiele telefonie wel degelijk 'Afrikaanse eigenheid' heeft verworven.

## Literatuur

- I. Brinkman & M. de Bruijn, 'Communicating Africa. Researching Mobile Kin Communities, Communication Technologies, and Social Transformation in Angola and Cameroon', in: *Autrepart* (57/58), 2011, blz. 41-58.
- M. de Bruijn, F.B. Nyamnjoh & I. Brinkman (red.), *Mobile Phones in Africa: The New Talking Drums in Everyday Life*, Bamenda/Leiden: Langaa/Afrika Studiecentrum (ASC), 2009.
- M. de Bruijn, F.B. Nyamnjoh & T. Angwafo, 'Mobile Interconnections: Reinterpreting Distance and Relating in the Cameroonian Grassfields', in: *Journal of African Media Studies* 2 (3), 2010, blz. 267-285.
- S. Ekine, 'Introduction', in: S. Ekine (red.), *SMS Uprising: Mobile Activism in Africa*, Pambazuka Press, 2010.
- S. Etzo & G. Collender, 'The Mobile Phone "Revolution" in Africa: Rhetoric or Reality?', in: *African Affairs* (109), 2010, blz. 659-668.
- J. Grosskurth, *Futures of Technology in Africa*, Den Haag: Stichting Toekomstbeeld der Techniek, 2010.
- S. Lamoureaux, 'Message in a Mobile: Mixed Messages, Tales of Texting and Mobile Communities at the University of Khartoum', Leiden/Kameroen: ASC/Langaa, 2009.

- W. Nkwi, 'Kfaang and its Technologies: Towards a Social History of Mobility in Kom, Cameroon, 1928-1998', PhD Thesis, Leiden: ASC, 2011.
- S. Sijsma, & M.E. de Bruijn, *Connecting Dreams: Life Histories in Cameroon*, film, ASC/Eyeses, 2011.
- Y.Z. Ya'u, 'The New Imperialism and Africa in the New Electronic Village', in: *Review of African Political Economy* (29), 2007, blz. 11-29.

---

**Prof. dr Mirjam de Bruijn** is verbonden aan het Afrika-Studiecentrum te Leiden. Voorts is zij hoogleraar Contemporaine Geschiedenis en Antropologie van West- en Midden-Afrika aan de Universiteit Leiden (Faculteit der Geesteswetenschappen).

## Noten

- 1 [www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/material/excel/2010/MobileCellularSubscriptions00-10.xls](http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/material/excel/2010/MobileCellularSubscriptions00-10.xls)
- 2 Sinds 2008 werkt een groep onderzoekers verbonden aan het Afrika Studiecentrum in Leiden aan deze vraag binnen het onderzoeksprogramma 'Mobile Africa Revisited'; zie: [www.mobileafricarevisited.wordpress.com](http://www.mobileafricarevisited.wordpress.com)

## Bent u klaar voor de volgende stap?

### *Meldt u dan nu aan voor de 67e Leergang Buitenlandse Betrekkingen (19 september – 7 december 2012)*

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen is een praktijkgerichte postdoctorale opleiding van 12 weken voor professionals die in hun dagelijkse werk te maken hebben met internationale vraagstukken of voor diegenen die ambities hebben die niet (alleen) in Nederland liggen. Ook een aantal veelbelovende pas afgestudeerde academici kan aan de Leergang deelnemen. Zij komen in aanmerking voor een beurs van Clingendael.

Tijdens de Leergang analyseert u internationale trends, ontwikkelt u een beleidsgerichte visie, traint u essentiële vaardigheden en wordt u uitgedaagd de discussie aan te gaan met mededeelnemers, experts van Clingendael en topmensen uit de Nederlandse politiek, de overheid, universiteiten en NGOs.

De bijzondere groepsdynamiek maakt de LBB tot een unieke ervaring. U leert niet alleen van de docenten, maar ook van elkaar. Het zien van ontwikkelingen in een bredere context dan uw eigen, is één van de grote uitdagingen tijdens de Leergang.

De LBB is een serieuze (op)stap richting een internationale carrière en verschaft tegelijkertijd professionals uitstekende mogelijkheden om hun kennis op te frissen en hun vaardigheden aan te scherpen. Kortom, de cursus is geschikt voor iedereen die zich op professioneel niveau bezighoudt of bezig wil gaan houden met internationale betrekkingen.

Het cursusgeld bedraagt € 5450,- per deelnemer (inclusief lesmaterialen, koffie & thee). Meer informatie over de Leergang kunt u vinden op: [www.clingendael.nl/LBB](http://www.clingendael.nl/LBB).

# Nigeria: corrupt, chaotisch, maar nog steeds Afrika's slapende reus

De meeste clichés over Nigeria zijn een beetje waar. Toch zijn ze steeds minder geschikt om de werkelijkheid uit te beelden van een land dat steeds meer een lieveling is van investeerders op zoek naar nieuwe markten, dat Zuid-Afrika's rol als feitelijk leider van Afrika ten zuiden van de Sahara ter discussie stelt, maar dat ook lijdt onder een dodelijke aanval van de islamistische beweging Boko Haram.

Het wellicht belangrijkste feit wat betreft Nigeria is simpelweg de omvang van zijn bevolking. Deze is nooit nauwkeurig geteld, maar gewoonlijk spreekt men van ongeveer 160 miljoen inwoners, wat Nigeria duidelijk het volkrijkste land van Afrika maakt. In het bijzonder sinds een val in de olieprijs begin jaren tachtig heeft zich bovendien een omvangrijke diaspora gevormd, vooral van Nigerianen uit de zuidelijke regio's, emigranten die in vrijwel alle landen elders in de wereld te vinden zijn.

In de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk kan men Nigerianen of mensen van Nigeriaanse afkomst in de gezondheidszorg, het recht en de universitaire wereld aantreffen, terwijl anderen een zakelijke carrière hebben gemaakt. Wat voor soort carrière dat is ligt soms nogal gevoelig, want overal ter wereld beschouwen de organen voor de rechtshandhaving de Nigeriaanse misdaadnetwerken als de meest doortrapte en alom doordringende in hun soort. 'Eerlijk gezegd zijn Nigerianen als groep gezien fantastische zwendelaars', gaf de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Colin Powell een interviewer eens te kennen: 'Ik bedoel dat het in hun aangeboren cultuur zit.'

Dit is een gevoelig thema, maar misdaad lijkt een van de belangrijkste bronnen voor het nationaal inkomen, wellicht de belangrijkste na aardolie. Dat olie de eerste plaats in de Nigeriaanse economie inneemt, lijdt geen twijfel. Nigeria behoort tot de tien belangrijkste producenten van ruwe aardolie, die bovendien een kwaliteit heeft die heel erg geschikt is voor raffinage tot benzine. Belastingen of *royalties* uit die bron leveren 80% van de nationale begroting van het land. Wat betreft aangetoonde reserves olie en gas staat Nigeria op de achtste plaats in de wereldrangorde. In 2010 haalde het zo'n 2,5 miljoen vaten olie per dag boven

de grond, waarmee het land de grootste olieproducent van Afrika was.

Economisch analisten worden ook over de groei in andere sectoren enthousiast. De Nigeriaanse economie is vrijwel het gehele laatste decennium met 7% per jaar gegroeid. Zakenlieden zien Nigeria als aantrekkelijk land voor investeringen, in de allereerste plaats omdat de omvang van zijn consumentenmarkt het een zonder meer voor de hand liggend investeringsdoel maakt. Steeds vaker spreekt men van het land als een opkomende markt of een 'spilmogendheid', te vergelijken met Turkije, Iran of Mexico. Voor degenen die proberen de waarschijnlijke koers te begrijpen van wat een multipolaire wereld is geworden, is Nigeria een belangwekkend voorbeeld.

## Hoe Nigeria crises overleeft

Nigeria is beroemd om zijn diversiteit. Ooit beschreef een vooraanstaande Britse koloniale ambtenaar het als 'misschien wel het meest kunstmatige voorbeeld van de vele bestuurlijke eenheden die in de loop van de Europese bezetting van Afrika zijn gecreëerd'. Het overleefde een burgeroorlog in de jaren zestig, die als inzet de afscheiding van de oostelijke regio onder de naam Biafra had. Het land wekt op gezette tijden nog steeds de indruk dat het op het punt staat in elkaar te ploffen. Het is niet moeilijk de vinger te leggen op fundamentele tegenstellingen die wortelen in de geschiedenis van het land en in het fatale besluit in 1914 van de Britse gouverneur Lord Lugard enkele zeer ongelijksoortige koloniale bezittingen in slechts één geheel samen te voegen, waarvoor zijn vrouw de naam Nigeria bedacht. Toch leidt juist het feit dat Nigeria periodieke crises in zijn bestaan heeft overleefd, tot de conclusie dat het land duurzamer is dan het vaak lijkt. Opiniepeilingen van Gallup in zowel 2010 als 2011 concludeerden nota bene dat Nigerianen de meest optimistische mensen ter wereld zijn.

De huidige bedreiging van Nigeria's eeuwig optimisme komt van Boko Haram, een islamistische beweging die ongeveer tien jaar geleden in het noordoosten van het land ontstond. Na permanent te zijn gemaltraitéerd door de beruchte gewelddadige en in-

competente Nigeriaanse politie, is Boko Haram uitgegroeid tot een kracht die meer is dan een protestbeweging. Onlangs berichtte een VN-missie naar de Sahel dat Boko Haram contact heeft gelegd met *Al Qaeda in de Islamitische Maghreb* (AQIM). De harde kern van de AQIM bestaat uit veteranen van de burgeroorlog in Algerije van de jaren negentig en omvat strijders die in Afghanistan hebben gevochten. Het VN-rapport vermeldt dat zeven leden van Boko Haram werden aangehouden toen ze door Niger reisden op weg naar Mali, 'in bezit van documentatie over de vervaardiging van explosieven, propagandalectuur en namen en contactgegevens van AQIM-leden'. Op 20 januari dit jaar doodden leden van Boko Haram meer dan 170 mensen in schietpartijen en bomaanslagen in Kano, de noordelijke handelshoofdstad van Nigeria. Vorig jaar voerde de beweging een zelfmoordaanval uit op een VN-gebouw in Abuja, de hoofdstad van het land. Alles bij elkaar is de beweging verantwoordelijk voor honderden doden.

Dat Nigeria in staat is periodieke noodsituaties te overleven, heeft grotendeels te maken met het feit dat al zijn politieke elites afhankelijk zijn van inkomsten uit de oliesector. Dit geeft die elites een belangrijk motief om de eenheid te bewaren. Volgens de Nigeriaanse academicus Ike Okonta is de Nigeriaanse politiek thans gericht op 'een strijd om het beheer van de olierijkdom van het land, die als prooi in de wacht wordt gesleept en dan wordt gebruikt om politieke doeleinden te bevorderen en bevestigen'. 'In deze strijd vormen de staat en zijn geweldsmiddelen de oorlogsbuit waar het om gaat.' Bij haar vertrek deed de Britse koloniale mogendheid haar best om ervoor te zorgen dat Nigeria bij zijn onafhankelijkheid in 1960 bestuurd zou worden door een politieke elite waarin de Noordelijke aristocratie, die conservatief was en traditioneel pro-Brits, het voor het zeggen zou krijgen. Zowel de politiek als het leger – de twee zijn verweven, aangezien Nigeria het grootste deel van zijn bestaan bestuurd is door militaire regeringen – is sindsdien door Noorderlingen gedomineerd.

De grote bron van rijkdom voor de politieke elite, aardolie, bevindt zich echter in het Zuiden. Daarom zijn de Noorderlingen niet geneigd zich van Nigeria af te scheiden. De aspiraties van het Oosten leden een echec in de oorlog om Biafra van 1967-1970 en de invloed van politici uit het Oosten heeft sindsdien een betrekkelijk kleine rol in de federale politiek gespeeld. Zuidelijke elites geven zo nu en dan lucht aan hun frustratie over het vaste patroon van Noordelijke dominantie, maar tot op heden is de greep van politici en militairen van Noordelijke origine voldoende sterk geweest om nieuwe afscheidingsbewegingen vergelijkbaar met die van Biafra te voorkomen.

De politiek op federaal, centraal niveau bestaat voor een groot deel uit een voortdurend proces van onderhandelen tussen de sterke Noordelijke aanwezigheid in de centrale machtsinstellingen enerzijds en anderzijds politieke ondernemers van andere regio's die voldoende handig kunnen pleiten, onderhandelen of dreigen om een grotere portie te bemachtigen van wat Nigerianen 'de nationale cake' noemen.

Het is geen toeval dat de briljante Poolse sociooloog Stanislav Andreski, die het woord 'kleptocratie' bedacht om een regeringsstelsel aan te duiden dat door diefstal wordt gekenmerkt, in Nigeria woonde en werkte. Hij gebruikte de term in een boek dat in 1968 verscheen. De Nigeriaanse bestuursstijl op basis van diefstal lijkt echter steeds minder in staat zich staande te houden, omdat zij er niet in slaagt onder de meerderheid van de bevolking enige welvaart te verspreiden of daarvoor te scheppen. De zeer gerespecteerde gouverneur van de centrale bank van Nigeria, Lamido Sanusi, wees er onlangs op dat Boko Haram ontstond in het armste deel van Nigeria en dat er een directe correlatie is tussen de mate van armoede in de 36 staten van het land en de verbreiding van Boko Haram. In een geruchtmakende lezing wees hij er in februari jl. ook op dat volgens het centraal bureau voor de statistiek nu honderd miljoen Nigerianen onder de armoedegrens zijn beland. De notie dat Nigeria een land is dat zich op de een of andere manier altijd door zijn crisissen weet te worstelen, dient in het licht van deze feiten wellicht nader onderzocht te worden.

Met andere woorden, er heerst een gevoel dat de afspraken en gewoonten die het tot nu toe mogelijk maakten dat Nigeria overleefde, weleens niet langer voldoende zouden kunnen zijn. De opkomst van Boko Haram als bedreiging op nationaal niveau en niet louter als provinciale affaire bedreigt een groot aantal standaardpraktijken van de Nigeriaanse politiek. Veel hangt nu af van degenen uit het Noorden die de macht kunnen manipuleren, in het bijzonder de emirs en andere traditionele gezagsdragers die een bepaalde mate van religieus ontzag hebben onder de voornamelijk islamitische bevolking. De belangrijkste vragen zijn of ze in staat zullen zijn enige controle over Boko Haram uit te oefenen, maar ook de mate waarin ze de bedreiging die deze beweging zonder meer belichaamt, als politiek instrument kunnen hanteren in het onderhandelingsproces met elites uit andere landsdelen.

### Is er een investeringszeepbel?

Deze factoren spelen allemaal een rol als het erom gaat het groeiend besef in het internationaal bedrijfsleven te beoordelen dat Nigeria een opkomend terrein voor investeringen vormt. De indruk van dynamiek die veel lof toegezwaaid krijgt door financieel journalisten, gaat gepaard met de opkomst van een nieuwe cate-

gorie ondernemers in Lagos, de hoofdstad van het zakenleven. Het is de thuisbasis van bankiers en zakenlui met werkervaring in New York of Londen en met ervaring met zakendoen op wereldschaal. Nigeria maakt een snelle groei door in de maakindustrie, de telecomunicatie, de detail- en groothandel, de bouw en de mijnbouwsector (anders dan olie). Volgens gegevens van de African Development Bank heeft het land een middenklasse die ongeveer 23% van de totale bevolking omvat. Nigeria's BNP per hoofd van de bevolking is toegenomen van 390 dollar in 2001 tot 1.541 dollar in 2011. Het zal bijna 2.000 dollar bereiken in 2016, als de nogal voorzichtige schattingen van het IMF kloppen. Meer dan wat dan ook, wakkert het groeiend consumptief vermogen van een snelle bevolkingsaanwas een dergelijke belangstelling in het bedrijfsleven aan. Een van de belangrijkste voorvechters van een schitterende economische toekomst voor Nigeria is Jim O'Neill, chef-econoom bij de investeringsbank Goldman Sachs. Dit is de man die de term BRIC uitvond om er Brazilië, Rusland, India en China mee aan te duiden als de opkomende krachtcentrales van de wereldeconomie.

Het denkbeeld van Nigeria als een opkomende middelgrote mogendheid ziet er op papier goed uit. Maar voordat Nigeria zijn potentieel kan verwezenlijken, dient het toch wel eerst het immense probleem van de corruptie aan te pakken. Net als de twee voorgaande is de huidige regering goed in het uitgeven van verklaringen over dit thema, hoewel het land zeker enkele ministers en hoge ambtenaren heeft voortgebracht die getuigen van bekwaamheid en vastbeslotenheid in dit opzicht. Maar corruptie is dermate verweven met het dagelijks leven en de politiek, dat het moeilijk is beleidsmaatregelen te verzinnen die het probleem kunnen inperken. Thans wacht het land bijvoorbeeld op het moment dat de regering verder gaat met een reorganisatie van de oliesector die al lang geleden is voorbereid, maar die de medewerking vereist van alle onderdelen van een heel complex overheidsapparaat.

In de tussentijd zijn plannen om het schrikbarend manco aan elektriciteitsopwekking te verhelpen, alweer uitgesteld. Hoewel het een vooraanstaand olieproducent is, blijkt Nigeria niet in staat een ononderbroken elektriciteitsvoorziening te verzorgen of voldoende benzine te produceren om automobilisten te voorzien, dit vanwege de onvoldoende capaciteit van de krachtcentrales en olieraffinaderijen. Typerend voor deze situatie is dat de organisatie die formeel de National Electric Power Authority (NEPA) heette, meer bekend staat als Never Expect Power Always.

Enthousiastelingen over vooruitzichten voor investeringen lijken de hinderpalen om corruptie terug te dringen te onderschatten. Analisten dienen voor-

zichtig te zijn en rekening te houden met de neiging van investeringsanalisten om opkomende markten te positief in te schatten en hun vooruitzichten zo op te blazen, dat ze zeepbellen creëren.

### **Quo vadis, Nigeria?**

Nog nooit heeft Nigeria zo'n merkwaardig dilemma te zien gegeven als nu. Het wordt toegejuicht als een van de leiders van Afrika's huidige economisch succes, maar sinds veertig jaar is het nog nooit zo dicht bij uiteenvallen geweest. Voorspellingen doen over Nigeria is een ondankbare taak, maar als we alles afwegen, lijkt het moeilijk voorstelbaar dat het land in zijn huidige gedaante permanent blijft doormodderen, al zou het alleen maar zijn vanwege de voortdurende snelle groei van de bevolking. Deze bevolkingsaanwas lijkt onherroepelijk te moeten leiden tot een doorbraak ten goede of ten kwade. Maar voortzetting van de *status quo* lijkt niet reëel. De volgende vijf jaar zullen ons een veel duidelijker beeld geven van het gelijk of ongelijk van de optimisten of duidelijk maken dat Nigeria het lot zal ondergaan van die andere grote multinationale staten, de Sovjetunie en Joegoslavië, die een eeuw geleden in min of meer dezelfde periode in het leven werden geopend.

---

**Stephen Ellis** is verbonden aan het Afrika Studiecentrum te Leiden en de Vrije Universiteit Amsterdam. Vertaling van dit speciaal voor de *Internationale Spectator* geschreven artikel uit het Engels door Gerard J. Telkamp.

# Honderdjarig ANC is diep verdeeld over zichzelf en Zuid-Afrika

*Zelden in zijn lange geschiedenis is het African National Congress zo verdeeld geweest als in 2012, het jaar waarin Afrika's oudste bevrijdingsbeweging haar honderdste verjaardag viert. In december moet het ANC-partijcongres in Mangaung (Bloemfontein) een nieuwe leiding kiezen. Gezien de rotsvaste meerderheid van het ANC zal de nieuw gekozen partijleider vanzelf ook president van Zuid-Afrika worden. De zittende president Jacob Zuma is herverkiesbaar, maar zijn rivalen lopen zich warm. Volgens velen is het niet alleen tijd voor een nieuw gezicht en voor nieuwe inspiratie, maar ook voor een generatiewisseling.*

Ondanks de aaneenschakeling van crises en schandalen blijft de honderdjarige verrassend vitaal. Het ANC is er steeds weer in geslaagd zichzelf opnieuw uit te vinden, en zodoende bij de tijd te blijven. In die 100-jarige geschiedenis zijn altijd wel aanknopingspunten te vinden om een bepaalde beleidskeuze te legitimeren. De huidige koers is inzet van een heftige ideologische discussie: heeft de bevrijdingsbeweging haar missie volbracht door Zuid-Afrika te verlossen van apartheid en een democratisch bestel te vestigen met gelijke rechten voor alle burgers? Of heeft de beweging haar idealen verraden door in te zetten op het kweken van een zwarte middenklasse (de 'patriottische bourgeoisie') en samen te werken met het blanke grootkapitaal? Afhankelijk van de eigen ideologische voorkeur grijpen voor- en tegenstanders terug op de vroege geschiedenis van het ANC als vertegenwoordiger van een opkomende Afrikaanse elite, of op de jaren in ballingschap, toen het ANC mede onder invloed van de communistische bondgenoten vooral het gelijkheidsideaal beleed. Maar het idee van een onvoltooide revolutie is gemeengoed onder de ANC-aanhanger: de politieke vrijheid is veroverd, maar de economische vrijheid moet nog bevochten worden.

Sinds het vorige grote partijcongres van december 2007 in Polokwane (Pietersburg) verkeert het ANC in een permanente staat van openlijke factiestrijd. Gezien de vervlechting van het ANC met de staat, heeft het constante manoeuvreren en manipuleren ook gevolgen voor het functioneren van de overheid. Als het ANC

wordt verlamd door interne factiestrijd, werkt de impasse door in het landsbestuur.

Het codewoord 'deployment', dat niet toevallig militaire connotaties heeft, staat voor het benoemen en overplaatsen van partijkaders op strategische posities: een instrument voor belonen van loyaliteit, afstraffen van dissidentie, consolideren van posities en ondermijnen van rivalen. Mangaung 2012 werpt zijn schaduwen vooruit: Zuid-Afrika lijkt al meer dan een jaar in een staat van verlamming, in afwachting van de uitkomst van de race om het leiderschap.

## Mbeki exit

In een Shakespeariaans drama werd in december 2007 het lot van Thabo Mbeki bezegeld. Mbeki wilde een derde termijn als ANC-leider, om zijn erfenis veilig te stellen. Een derde termijn als staatshoofd was volgens de grondwet uitgesloten. Onder Mbeki's leiding verwierf Zuid-Afrika een leidende rol in Afrika en de wereld, en begon een lange periode van gestage economische groei. Maar zijn presidentschap werd gekarakteriseerd door paranoia en vergaande marginalisatie van kritische stemmen in het ANC. Mbeki signaleerde voortdurend complotten en gebruikte de staatsveiligheidsdiensten om de gangen van 'samenzweers' na te gaan. Hij had zich met een kleine groep vertrouwelingen verschanst in de versterkte vesting van zijn presidentschap, waarbinnen hij veel macht had gecentraliseerd. Hij negeerde de bondgenoten binnen de Tripartiete Alliantie: het bondgenootschap van het ANC met de vakcentrale COSATU en de communistische partij (SACP). Evenmin deed hij moeite goede contacten te onderhouden met de invloedrijke organisaties van vrouwen en jongeren, de Women's League en de Youth League. Wie zich aan de kant gezet voelde, werd aanhanger van Jacob Zuma – en dat bleken er veel meer dan het Mbeki-kamp voor mogelijk had gehouden. De 'coalitie van de gekwetsten' vertegenwoordigde zeer uiteenlopende belangen, maar deelde de mening dat Mbeki een lesje moest worden geleerd: niemand is groter dan het ANC.

De eerste open leiderschapsrace in de geschiedenis van het ANC kenmerkte zich door ongekend ve-

nijn en hooglopende emoties. Over en weer sprak men over 'de vijand', als aanduiding van het Mbeki-kamp of de Zuma-aanhang. Voorheen werd de opvolging bij consensus in kleine kring geregeld en ter goedkeuring voorgelegd aan het congres. Maar het huidige ANC heeft geen leiders meer die op een vanzelfsprekend gezag kunnen bogen. Na zijn nederlaag in de strijd om het partijleiderschap werd Mbeki negen maanden later door het ANC gedwongen af te treden als president van Zuid-Afrika.

In de aanloop naar Polokwane wist het ANC veel nieuwe energie te mobiliseren. Ondanks al het geknoei met lidmaatschapskaarten, quorums and quota's bleek het ANC nog steeds in staat tot in de meest afgelegen dorpen de gemoederen in beroering te brengen. Al die opwindende had zeker ook een praktische verklaring: netwerken zijn een essentieel element in de overlevingsstrategie. Wie het 'verkeerde kamp' steunt, riskeert dat hij wordt afgesneden van de juiste connecties. Maar daarnaast is er nog steeds een diepe emotionele band tussen het ANC en vooral zwarte Zuidafrikanen, die voor buitenstaanders moeilijk te bevatten is.

In haar recente studie over het ANC onderstreept de Zuidafrikaanse politicologe Susan Booysen dat het ANC weliswaar regeringspartij is geworden, maar tegelijkertijd een beweging is gebleven.<sup>1</sup> Veel Zuidafrikanen klagen steen en been over de wijdverbreide corruptie, het trage tempo waarin essentiële diensten als elektriciteit, huisvesting en vuilnisophaal worden geleverd, de hoge werkloosheid, de rampzalige toestand van het onderwijs en de ongebreidelde zelfverrijking van de elite. Ze spuien hun kritiek, ze staken en demonstreren en vervolgens stemmen ze weer op het ANC. Niet alleen omdat er eigenlijk geen alternatief is, maar ook omdat het ANC ondanks al zijn feilen deel uitmaakt van hun DNA. In de vier verkiezingen sinds het einde van apartheid haalde het ANC steeds een verpletterende meerderheid, die blijft schommelen rond tweederde van de stemmen.

### **Tripartiete Alliantie**

Na de slijtageslag voor Polokwane 2007 kondigde het ANC een embargo af op openlijke wedijver voor het leiderschap. Toch beginnen de verschillende kampen zich wel weer af te tekenen. President Zuma heeft de steun van de Youth League verloren, terwijl de machtige vakcentrale COSATU zelf intern verdeeld is. Jeugdleider Julius Malema, die in 2008 nog verkondigde dat hij bereid was te sterven én te doden voor Zuma, behoort nu tot zijn uitgesproken tegenstan-

ders. De Youth League wil vice-president Kgalema Motlanthe als opvolger van Zuma, en voormalig jeugdleider Fikile Mbalula als secretaris-generaal van het ANC. In de strijd om topposities in het ANC zijn de leiders van de Youth League vaak gebruikt als stoottroepen en agent-provocateurs. Uiteindelijk gingen ze zóver in het uitdagen van Zuma en de ANC-top, dat vorig jaar werd besloten tot een disciplinaire procedure. Het ANC stuurde Malema naar de ANKaderschool om lessen in ANC-geschiedenis te volgen en schreef hem tevens een cursus voor in 'woede-beheersing'.

Daarmee was Malema echter niet getemd. Hij ontpopte zich als een demagoog met een programma voor radicale verandering, terwijl hij tegelijkertijd in zijn thuisprovincie Limpopo een business-imperium opbouwde. De vroeger straatarme, nauwelijks geschoolde Malema was een 'tenderpreneur' geworden: een entrepreneur die zijn politieke connecties gebruikt om 'tenders' (openbare aanbestedingen) binnen te halen. Ook na zijn schorsing bleef Malema her en der in het land tamboereren op zijn twee strijdpunten: nationalisatie van de mijnen en herverdeling van het land. Zodoende bleef het niet bij schorsing. Begin 2012 werd Malema na een nieuwe disciplinaire procedure uit het ANC gezet, maar het is de vraag of daarmee ook de geest weer terug is in de fles.

Malema's strijdpunten vinden weerklank bij een groot deel van de bevolking dat nog weinig of niet heeft geprofiteerd van de nieuwe vrijheid. Nationalisatie van de mijnen en herverdeling van land, onderwerpen die investeerders en Zuidafrikaanse blanken de stuipen op het lijf jagen, zijn voor de hand liggende speerpunten voor de tweede fase van de revolutie. Zuma en zijn ministers hamerden erop dat nationalisatie van de mijnen geen regeringsstandpunt is, maar Malema legitimeerde zijn eisenpakket met een verwijzing naar het *Freedom Charter* (de beginselverklaring van het ANC en zijn bondgenoten uit 1955) en uitspraken van Nelson Mandela. Ondanks de radicale retoriek staan communisten (SACP) en jongeren (Youth League) op deze kwesties lijnrecht tegenover elkaar. De Youth League vertegenwoordigt de zwart-nationalistische tendens binnen het ANC, die argwanend staat tegenover de communistische partij, waarin vanouds ook veel blanken en Indiërs een toonaangevende rol spelen.

De afgelopen jaren is de hete aardappel van nationalisatie heen en weer geschoven tussen commissies en studiegroepen. Het ANC probeerde de kwestie te depolitiseren door een vergelijkend onderzoek te la-



ten uitvoeren naar praktijken in andere landen. De uitkomst daarvan is een aanbeveling die minder ver strekt dan nationalisatie. Dankzij vérgaande zeggen-schap over het beheer van grondstoffen, samengevat als 'resource nationalism', zou de staat méér moeten delen in de opbrengsten, terwijl de mijnen niettemin in particuliere handen blijven.

In zijn *State of the Nation 2012* gaf Zuma toe dat landhervorming op basis van vrijwilligheid, volgens het 'willing seller-willing buyer' beginsel, niet echt werkt. Alternatieve modellen zijn tot dusver niet verder gekomen dan de tekentafel. Het ANC had zich ten doel gesteld vóór 2014 dertig procent van het land te herverdelen onder de zwarte bevolking, maar die datum is niet haalbaar. De landkwestie is emotioneel beladen: de grootscheepse onteigening van de zwarte bevolking dateert al van de Landwet van 1913. Die wet, tevens de rechtstreekse aanleiding tot de oprich-ting van het ANC, legde de basis voor het huidige pa-troon van grondbezit. Sinds 1994 is slechts 8% van de grond herverdeeld, zodat nog steeds zo'n 80% van het grondgebied van Zuid-Afrika in blanke handen blijft.

### Rol van de vakbonden

Voor de vakcentrale COSATU draait alles om de vraag waar de macht ligt: bij het ANC of bij de Alliantie? Binnen de Tripartiete Alliantie heeft COSATU zich ontpopt als de meest uitgesproken oppositie, zeker nu de Youth League tijdelijk buiten spel is gezet. De andere alliantiepartner, de SACP, is te zeer vervlochten met het ANC en de regering en te financieel af-hankelijk om echt een eigen geluid te laten horen. Secretaris-generaal Zwelinzima Vavi van COSATU reageerde afwijzend op Zuma's uitnodiging kandida-ten te stellen voor posities in het ANC-partijbestuur, met het argument dat dan de onafhankelijkheid van de vakbondsleiders in het geding zou zijn.<sup>2</sup>

COSATU manifesteert zich als de meest effec-tieve waakhond tegen de wijdverbreide corruptie. Vakbondsleden zien vaak onder hun ogen hoe er fik-se commissies worden afgeroomd bij aanbestedingen door de overheid, en ze trekken dan hard aan de bel bij hun vakbond. De 33 aangesloten bonden vertegen-woordigen twee miljoen werknemers.

De bonden zijn in staat het land stil te leggen met massastakingen, een machtsmiddel waarvan ze regel-

matig gebruik maken. Binnen de vakbondswereld is een verschuiving gaande van de vanouds machtige mijn- en industriebonden naar bonden van overheids-personeel. Met als ironisch gevolg dat stakingen niet langer zijn gericht tegen de historische vijand, de grote mijnbouw-conglomeraten, maar tegen de bondgenoot – de ANC-regering. Het aandeel van de loonkosten op de staatsbegroting is in korte tijd opgelopen van 31% in 2007 tot 42% in 2011, een percentage dat volgens veel economen niet houdbaar is.

COSATU speelde een sleutelrol in de aftocht van Mbeki, maar daarmee is de kritiek van secretaris-generaal Vavi niet verstomd. Hij signaleerde de opkomst van een 'machtige, corrupte, roofzuchtige elite, die in combinatie met een conservatieve populistische agenda probeert het ANC voor het karretje van haar eigen belang te spannen'.<sup>3</sup> Die niet nader geïdentificeerde klik zou zelfs 'het land aan de hoogste bidder kunnen verkopen'. Aanvankelijk waardeerde hij Zuma en diens medestanders als bondgenoten in de strijd tegen de nieuwe klasse van de 'tenderpreneurs', maar inmiddels is COSATU zelf diep verdeeld. Met een massale protestmars door Johannesburg en andere steden gaf Vavi begin maart een schot voor de boeg in de aanloop naar het ANC-beleidscongres in juni en het verkiezingscongres in december.

### Rol van de communisten

Een recent ANC-discussiedocument is getiteld *The second transition*: na de consolidatie van het democratisch bestel is het nu tijd voor een tweede transitie, die gericht moet zijn op de sociale en economische transformatie van Zuid-Afrika in de komende 30 tot 50 jaar.<sup>4</sup> Het jargon van ANC-beleidsstukken doet het meest denken aan een politburo in vervlogen jaren: het rammelt van de 'historische noodzaak', 'objectieve condities' en vooral van bespiegelingen over de stand van de 'Nationaal-Democratische Revolutie'. Die term is ontleend aan de Communistische Partij, die tijdens de lange jaren van ballingschap een ideologische rechtvaardiging moest vinden voor haar nauwe samenwerking met een nationalistische beweging. De 'twee-fasenstrategie' bood uitkomst: voor de eerste fase, de Nationaal-Democratische Revolutie, konden communisten en nationalistenvan nu samenwerken. Voor de tweede fase, de socialistische omwenteling, zou de arbeidersklasse onder aanvoering van de Communistische Partij de leidende rol moeten spelen. Om dit ideologisch erfgood hangt de geur van mottenballen, maar binnen de Alliantie is het onvermin-

derd onderwerp van verhitte discussies, waarbij het ANC zich steeds profileert als een 'gedisciplineerde kracht ter linkerzijde', die zich niet van de wijs laat brengen door ultra-links of neo-liberalen.

Blauwdrukken voor de toekomst zijn de afgelopen jaren ook uitgewerkt door de National Planning Commission onder leiding van ex-minister van financiën Trevor Manuel. De studies van deze commissie, gelanceerd met veel digitale interactie, blinken uit door helderheid en openheid, met openhartige inventarisaties van wat tot dusver wel en niet is gelukt en voorstellen om het concurrentievermogen van Zuid-Afrika in een 'globaliserende' wereld te versterken. De geest van de National Planning Commission, die ook talent aantrok van buiten het ANC, staat ver af van de obsessieve fixatie op staatsveiligheid en op een bont scala aan vijanden die erop uit zouden zijn de 'transformatie' te ondermijnen.

### De staat van de democratie

Gezien de overweldigende meerderheid van het ANC is de controlefunctie van de volksvertegenwoordiging beperkt. Kritische ANC-parlementariërs als Andrew Feinstein, die zijn tanden had gezet in de corrupte praktijken rond een grote wapentransactie uit 1999, werden aan de kant gezet.<sup>5</sup> De meeste ANC-parlementariërs zijn niet bereid hun positie te riskeren met al te lastige vragen. De oppositie doet haar best, maar een parlementair debat leidt maar zelden tot een ombuiging in het regeringsbeleid.

In het kielzog van Mbeki's ondergang splitste een deel van de rechtervleugel van het ANC zich in 2008 af om een nieuwe partij te stichten, het *Congress of the People* (COPE). In de verkiezingen van 2009 haalde COPE 7% van de stemmen, maar de partij heeft sindsdien zichzelf te gronde gericht door intern gekrakeel. De les was tweevoudig. Zuid-Afrika kan een eerlijke stembusgang organiseren, ook als een partij van 'overlopers' uit het ANC meedoet. De tweede les, voor ANC-dissidenten, is evenzeer duidelijk: buiten het ANC wacht alleen de wildernis. Dus zal de strijd voor nieuwe gezichten, nieuwe kansen of nieuw beleid uitgevochten moeten worden binnen het ANC. Het ANC heeft altijd de armen wijd open voor verliezers die op de winnende kar willen springen. Tien jaar geleden absorbeerde het ANC de restanten van de Nationale Partij, nu omhelst de partij de spijtoptanten van COPE, zoals dominee Allen Boesak.

Gelukkig zijn er naast het parlement nog andere controlemechanismen, zoals een onafhankelijke rech-

terlijke macht, de media en de onbevreesde ombudsman (*Public Protector*), die overigens een vrouw is. Maar in de ogen van toonaangevende facties in het ANC zijn deze instituties vooral obstakels voor het 'transformatieproces'. Transformatie is een Zuidafrikaans codewoord, dat begin jaren '90 stond voor een breed democratiseringsproces, waarin demografische representativiteit werd gekoppeld aan transparantie, verantwoordingsplicht en participatie. Sindsdien is transformatie versmald tot een recept voor demografische representativiteit: er moeten meer zwarte rechters, meer zwarte hoofdredacteuren en krantenmagnaten komen. Kritische stemmen klinken vooral in de pers: de televisie is ofwel ANC-getrouw of verregaand ge-commercialiseerd.

### Bedreiging van de media

Sinds 2011 is het ANC er openlijk op uit meer controle te krijgen over de *media* en de *rechterlijke macht*. Het Constitutioneel Hof heeft de bevoegdheid wetten en maatregelen te toetsen aan de grondwet, en het heeft daarvan voortvarend gebruik gemaakt. Volgens ANC-prominenten wordt de regering gegijzeld door de rechterlijke macht. De grondwet van Zuid-Afrika wordt internationaal geprezen als een model van de liberale rechtsstaat, maar in de ogen van veel Zuidafrikanen is het een gelegenheidscompromis, waarin de rechten van zwart Zuid-Afrika zijn verkwanseld ten gunste van blanke belangen. Een van de meest uitgesproken critici van de grondwet en de rechterlijke macht, staatssecretaris van het gevangeniswezen Ngoako Ramathlodi, sprak van een aanhoudende campagne om de bevoegdheden van de uitvoerende en wetgevende macht uit te hollen ten gunste van de rechterlijke macht en de 'civil society'. Volgens Ramathlodi is de grondwet vooral bedoeld om de economische belangen van de blanke minderheid te beschermen, en is de rechterlijke macht erop uit alle fundamentele veranderingen tegen te houden.<sup>6</sup> Rechtsgeleerden prijzen juist de progressieve agenda van het Constitutioneel Hof, maar hun bevindingen leiden niet tot een verandering in de perceptie dat de rechterlijke macht anti-ANC en dus anti-transformatie is.

Met een wetsontwerp dat de onthulling van 'staatsgeheimen' strafbaar stelt, heeft de regering de media en grote delen van de 'civil society' tot een eensgezind tegenoffensief gebracht. De staatsgeheimen zijn zo vaag geformuleerd en de straffen zo zwaar, dat journalisten voortaan grote risico's zouden lopen. Volgens critici is de wet niet bedoeld voor de legitieme bescherming

van overheidsinformatie, maar om de vele gevallen van corruptie, machtsmisbruik, incompetentie en de inzet van staatsveiligheidsdiensten voor oneigenlijke doeleinden uit de krant te houden. De dreiging van een speciaal mediatribunaal wisten de media tot dusver af te wenden door zich te committeren aan een verscherpte zelfregulering.

### Staatskapitalisme naar Chinees model

Terwijl de Youth League campagne voert voor nationalisatie van de mijnen en onteigening van grond, zoeken ANC-strategen naar andere mogelijkheden om de staat meer greep te geven op de economische ontwikkeling. In plaats van nationalisatie bepleiten ze 'resource nationalism', een groter staatsaandeel in bedrijven die minerale rijkdommen exploiteren of andere strategische sectoren van de economie beheersen. Een exportbelasting zou de mijnbouwbedrijven ertoe moeten bewegen minder ruwe grondstoffen te exporteren en meer in eigen land te verwerken tot hoogwaardige half- of eindfabrikaten.

Intussen reizen Zuidafrikaanse delegaties af en aan naar China, om zich te oriënteren op het Chinese model van *staatskapitalisme*. In zijn *State of the Nation 2012* kondigde president Zuma een gigantische investering aan van een triljoen rand (honderd miljard euro) in de infrastructuur. Daarmee hoopt de regering twee vliegen in een klap te slaan: een forse impuls voor de werkgelegenheid en het oplossen van de knelpunten in het weggennet, het spoorwegnet, de havens en de energievoorziening. Meer politieke sturing van staatsbedrijven, die samengebracht zouden moeten worden onder één ministerie, is een sleutelement in dit model van staatskapitalisme, dat in Zuid-Afrika doorgaans wordt gepresenteerd als de 'developmental state'. Veel ideeën zijn niet nieuw: ze stonden al in het beleidsdocument 'Ready to Govern' uit 1992, toen het ANC zich nog warm liep om de regeringsmacht te veroveren. Maar in het neo-liberale klimaat van de jaren '90 maakte staatssturing al snel plaats voor meer marktwerking. Het presidentschap van Thabo Mbeki wordt vereenzelvigd met dit neo-liberale model, hoewel juist onder Mbeki een begin is gemaakt met de opbouw van een *verzorgingsstaat*. Inmiddels heeft een kwart van de Zuidafrikanen recht op een sociale uitkering, waarvan staatspensioenen en kinderbijslag de belangrijkste zijn. Het gaat om bescheiden bedragen, maar Zuid-Afrika geldt niettemin als de meest genereuze verzorgingsstaat in Afrika.

De mondiale financiële crisis heeft het klimaat geschapen voor een terugkeer naar eerdere beleidsplannen, waarin de staat een sturende rol speelt. Golden eerst de Oostaziatische tijgers als Maleisië en Zuid-Korea als voorbeeldlanden, nu zijn alle ogen gericht op China. China was Zuid-Afrika's belangrijkste pleitbezorger toen het land eind 2010 toegang verwierf tot de informele club van BRIC-landen, de grote opkomende economieën in de voormalige Derde Wereld.<sup>7</sup>

Met een groei van het BNP van 3% in 2011 presteerde Zuid-Afrika beter dan de westerse wereld, maar minder dan de snelle groeiers in Afrika. Het probleem van de massale werkloosheid zal in dit tempo niet worden opgelost: officieel staat de werkloosheid op 24% van de beroepsbevolking, maar als ook mensen worden meegeteld die niet langer naar werk zoeken, komt het percentage dichterbij 35%. Regering en oppositie zijn het erover eens dat de torenhoge jeugdwerkloosheid een tikkende tijdbom vertegenwoordigt, maar achtereenvolgende plannen en projecten hebben weinig impact gehad.

Met de organisatie van het Wereldkampioenschap Voetbal in 2010 heeft Zuid-Afrika zichzelf en de wereld laten zien dat het tot grote krachtsinspanningen in staat is, als de neuzen van overheid en particuliere sector eensgezind in dezelfde richting wijzen. Het is de vraag of die inspanning kan worden herhaald voor een meer diffuus doel. Aan goede plannen heeft Zuid-Afrika nooit een gebrek, en evenmin aan financiële middelen. Het ontbreekt aan uitvoerende capaciteit. Waar China draait op een goed opgeleid bestuurlijk apparaat met confuciaanse trekken, kampt Zuid-Afrika met de bedroevende staat van het onderwijs: hoge schooluitval, niet-gemotiveerde leerkrachten, ondermaatse lessen en een slechte aansluiting op de arbeidsmarkt. Zonder goedgeschoolde werkers en een competent overheidsapparaat loopt de 'developmental state' grote kans te ontsporen.

### Missie nog lang niet geslaagd

Kan het ANC zijn honderdste verjaardag vieren onder het motto: 'missie geslaagd'? Of is de bevrijdingsbeweging ver afgedwaald van de oorspronkelijke idealen? Een grote verworvenheid is de vestiging van de democratische rechtsstaat. Maar voor de hoofdstroming in het ANC was de burgerlijke democratie niet het doel van de strijd. De aanhang van het ANC is gemobiliseerd met de belofte van herverdeling van de rijkdommen van Zuid-Afrika. Anno 2012 is de ongelijkheid binnen Zuid-Afrika groter dan tijdens de

Apartheid. Het percentage Zuidafrikanen onder de armoedegrens is de afgelopen 18 jaar gedaald, maar de kloof tussen arm en rijk is groter dan ooit. Zo'n extreme ongelijkheid staat haaks op de verwachting van een rechtvaardiger samenleving. De speelruimte voor de 'tweede transitie' is beperkt en er zijn grenzen aan de maakbaarheid van de samenleving. Maar om de miljoenen werkloze jongeren uitzicht te geven op werk en een zinvol bestaan, zal de honderdjarige moeten uitstijgen boven de verlammeende factiestrijd en zichzelf nog een keer opnieuw moeten uitvinden.

---

**Dr. Ineke van Kessel** is als senior onderzoeker verbonden aan het Afrika-Studiecentrum in Leiden.

### Noten

- 1 Susan Booysen, *The African National Congress and the Regeneration of Political Power*, Johannesburg: Wits University Press, 2011.
- 2 *Mail&Guardian*, 2 maart 2012.
- 3 *Mail&Guardian*, 28 juni 2011.
- 4 'The Second Transition?: Building a National Democratic Society and the balance of forces in 2012'. A discussion document towards the National Policy Conference, version 6.0 as amended by the Special NEC, 27 February 2012.
- 5 Andrew Feinstein, *After the Party: a Personal and Political Journey Inside the ANC*, Johannesburg: Jonathan Ball, 2007.
- 6 Geciteerd in: *Mail&Guardian*, 17 februari 2012.
- 7 Zie Ineke van Kessel, 'Zuid-Afrika: reus in Afrika, dwerg in BRICs', in: *Internationale Spectator*, april 2011, blz. 201-203.

# Landbouw loont: Zuidoost-Azië als spiegel voor Afrika?

Begin jaren '60 waren de meeste Afrikaanse landen rijker dan de landen in Zuidoost-Azië. Maar vijftig jaar later behoort een aantal Zuidoost-Aziatische landen tot wat bekend staat als 'Asian Miracle'. Waarom zijn Zuidoost-Aziatische samenlevingen er de laatste vijftig jaar wél in geslaagd snelle economische groei en een grotere verbetering in de levensstandaard te bereiken en Afrikaanse samenlevingen veel minder? Met die vraag ging een onderzoeksconsortium van start van het Afrika-Studiecentrum (ASC) en het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV), in opdracht van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. Het project *Tracking Development*<sup>1</sup> kwam tot conclusies die helder en kort zijn, en die (blijkbaar) goed resoneren in Nederlandse beleidskringen. In die kringen waren aanzetten gegeven voor een verklaring, waarbij vooral naar het verschillend functioneren van de Afrikaanse en Aziatische overheden was gekeken.<sup>2</sup> De conclusies van het *Tracking Development*-project komen neer op de volgende zes stellingen/bevindingen.<sup>3</sup>

- 1 goed macro-economisch beleid is een voorwaarde: een stabiele munt, weinig inflatie, voorspelbaar overheidsgedrag;
- 2 boeren en kleine ondernemers moeten de vrijheid hebben te bepalen wat ze verbouwen, aan wie ze op welk moment verkopen en tegen welke prijs;
- 3 overheidsuitgaven moeten langdurig en consistent gericht zijn op de armen, met een nadruk op het bereiken van de massa van arme boeren op het platteland;
- 4 bij de uitvoering van het overheidsbeleid gaat het om bereik (zoveel mogelijk mensen in korte tijd), desnoods ten koste van de kwaliteit;
- 5 het gaat om echte beleidsprioriteiten, die ook worden uitgevoerd, niet om plannen en mooie documenten; en
- 6 het gaat om de resultaten, niet om de regels en de instituties op zich zelf.

In de steeds weer terugkerende debatten over de ontwikkelingsprioriteiten voor/tegen landbouw of industrie concludeerde het *Tracking Development*-team

dat de Zuidoost-Aziatische praktijk aantoonde dat industriële groei alleen maar kon floreren in samenhang met een goed landbouwbeleid en een periode van aanzienlijke investeringen in de landbouw- en plattelandsontwikkeling. Dat zou een beetje bij beetje rijker wordende grote boerenmassa creëren. Overheden zouden de neiging moeten onderdrukken de nadruk te leggen op stedelijk gerichte industriële expansie voordat er een goede agrarische basis voor zou zijn gelegd, de 'urban bias'.<sup>4</sup> Hiermee staat de wijdverspreide opvatting op losse schroeven dat groei in Zuidoost-Azië in de eerste plaats was toe te schrijven aan op export gerichte industrialisatie.

Ook belangrijk lijkt een staatselite met een heldere visie, alsmede overeenstemming binnen de politieke en economische elites om die visie een tijd vol te houden en te vertalen in beleid.<sup>5</sup> Het gaat om de '*primacy of policy*' en een belangrijke boodschap is dat verbetering van de omstandigheden op het platteland zowel een gevolg moet zijn van een beleid om de landbouwproductiviteit te verhogen, als van een nationaal beleid dat zorgt voor voldoende voedselproductie om zowel het platteland als de steden ruim te kunnen voeden.<sup>6</sup> Centraal in het overheidsbeleid in Zuidoost-Azië stond de productiviteitsgroei in de rijstverbouw. Overheidsmaatregelen betroffen grote investeringen in productie- en marketingstructuren; effectieve landbouwvoorlichtingsprogramma's om het gebruik van Groene Revolutie-technologie in rijstverbouw te bevorderen; subsidiëring van kunstmest, pesticiden en landbouwkredieten; stabilisering van de rijstprijs rond de wereldmarktprijs; minimumprijsgaranties voor producenten; en grote investeringen in rurale infrastructuur (wegen, irrigatie, scholen, gezondheidszorg, elektriciteit en schoon water).

Voor de Afrikaanse onderzoekers in het *Tracking Development*-team was het niet gemakkelijk voortdurend met 'het gelijk van Azië' en het 'falen van Afrika' te worden geconfronteerd. Psychologisch was er vaak behoefte tegenvoorbeelden te zoeken (gevallen in Azië waarbij het toch ook niet zo geweldig was verlopen, met Cambodja als een kandidaat-slachtoffer, maar ook landen als de Filipijnen, Myanmar en Noord-Korea;

daarnaast gevallen in Afrika die aantoonde dat er ook daár landen zijn geweest met een relatief snelle groei – dan komt men weer in de verleiding om Botswana of Mauritius te noemen).

### **Boodschap: de sterke ontwikkelingsstaat**

Na twintig jaar verwaarlozing van de landbouwsector en het omhelzen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen met hun eenzijdige nadruk op onderwijs en gezondheidszorg als publieke verantwoordelijkheden, kwam het *Tracking Development*-team met een luide en duidelijke boodschap: terug naar de *armoedebestrijding via de landbouw*, waarbij de grote massa van de kleine boerenproducenten beetje bij beetje (maar wel gestaag) uit de armoede zou kunnen kruipen, naar het model van een 'ontwikkelingsstaat'.

Dat is een boodschap die na de plotselinge crisis in de wereldvoedselprijzen van 2008 ook heel goed aankomt bij de donorgemeenschap, met de Wereldbank voorop, en die overeenstemt met het huidige beleid van de Nederlandse overheid: daar is 'voedselzekerheid' nu een van de beleidsprioriteiten geworden van het ministerie van Buitenlandse Zaken en 'land- en tuinbouw' een van de kernterreinen van een veel breder gedragen innovatiebeleid, met mondiale pretenties.

Dat die *ontwikkelingsstaat* een 'sterke staat' zou moeten zijn, was een verdere boodschap van *Tracking Development*, en dat zo'n sterke staat af en toe over lijken ging, de mensenrechten niet hoog in het vaandel voerde en sterk autoritaire trekken kon vertonen – en waarbij het huidige Rwanda af en toe vergeleken wordt met Singapore – was voor de leiders van die landen 'collateral damage', zoals veel vermoorde boeren in Indonesië het verhaal van de sterke staat niet kunnen navertellen. Dat de *Aziatische sterke staat* daarbij cliëntelistisch was, dat corruptie er hoogtij kon vieren en dat mensen aan de top van het staatsapparaat schatrijk konden worden, was blijkbaar ook geen belemmering voor snelle economische groei, die ook lang kon worden volgehouden. Juist Zuidoost-Azië laat zien dat falende instituties en een corrupte staat, de vaak zogenoemde neo-patrimoniale staat, géén belemmering behoeven te vormen voor snelle ontwikkeling.

Deze bevinding zet grote vraagtekens bij de nadruk die donoren tientallen jaren legden op het verwezenlijken van 'goed bestuur' (*good governance*) in Afrika, een bestuur dat voor Afrika als noodzakelijke voorwaarde wordt gezien om tot economische groei en ontwikkeling te kunnen komen. *Exit* ook het idee dat de Washington Consensus er goed aan heeft gedaan om als bijproduct van de grote ingrepen in de verziekte staatsfinanciën van veel Afrikaanse staten in de jaren '80 en '90 ook de capaciteit van staatsstructuren die van belang zijn voor groei en ontwikkeling, te ont-

mantelen, dan wel te ondermijnen. Hadden immers de succesvolle Aziatische staten niet juist vastgehouden aan *sterke staatsstructuren*, met behoud van voldoende capaciteit en 'eilanden van efficiëntie' (vooral binnen Centrale Banken en Ministeries van Landbouw) (ook) te midden van zeeën van verspillings?

In het *Tracking Development*-project was het de opzet landen paarsgewijs te vergelijken; landen die in de jaren '50 een vergelijkbaar laag welvaartsniveau hadden en die verder op wezenlijke punten op elkaar leken, maar toch een heel verschillend ontwikkelingsverloop zagen tussen 1960 en 2000. De landentwee-tallen waren: Indonesië en Nigeria (olielanden met autoritair bestuur); Maleisië en Kenia (in de jaren '60 landbouwexportlanden met een grote potentie om een geïndustrialiseerde markteconomie te worden); Vietnam en Tanzania (met een lange socialistische periode met een collectief aangestuurde economie, en later op hetzelfde moment liberaliserend); en Cambodja en Oeganda (met een traumatische moorddadige recente geschiedenis van conflict en staatsterreur, gevolgd door post-conflict-wederopbouw).

### **Vergelijking op punten: 2 x 4 landen**

Wat zijn nu, kort samengevat, de belangrijkste conclusies als de feitelijke landbouwontwikkeling in de vier uitgekozen landen van Zuidoost-Azië met de vier uitgekozen Afrikaanse landen wordt vergeleken? Daarbij stoelen de analyses op de rijke en systematische landbouwstatistieken van de Wereldvoedselorganisatie FAO (faostat), met alle kanttekeningen die daarbij te maken zijn. Laten we ervan uitgaan dat ze voor dit vergelijkende doel voldoende betrouwbaar zijn als basis voor conclusies op het schaalniveau van de acht landen.<sup>7</sup>

De FAO-statistieken (gekoppeld aan schattingen over de bevolkingsontwikkeling van de acht landen) maken het mogelijk uitspraken te doen over de situatie van de landbouwproductie in alle jaren vanaf 1961. We kozen de jaren 1961 en 2009. Ze maken het ook mogelijk uitspraken te doen over veranderingssnelheden in die periode van bijna vijftig jaar. In deze bijdrage staan we stil bij de *rangordes* tussen de acht landen en de veranderingen daarvan in de tijd (zie tabel 1).

De gegeven rangcijfers voor 1961 laten zien dat drie van de vier Zuidoost-Aziatische landen al met een voorsprong begonnen, met Maleisië als vreemde eend in die bijt. Deze rangcijfers laten echter ook zien dat die relatieve voorsprong vooral gold voor de gemiddelde productiviteitsniveaus van de granen en van de knol- en wortelgewassen (zoals cassave en yam, voor zover die belangrijk waren/zijn), voor het aandeel van de voedselgewassen in het totale akkerbouwareaal en voor het aandeel van de granen te midden van alle belangrijke voedselgewassen. De voedselzekerheid

**Tabel 1.** De rangorde van de acht *Tracking Development*-landen voor een aantal kernvariabelen met betrekking tot de landbouwsituatie in 1961 en 2009 (8 = het beste/het hoogste; 1 = het slechtste/het laagste).

|                                                             |      | <i>Indonesië</i> | <i>Maleisië</i> | <i>Vietnam</i> | <i>Cambodja</i> | <i>Nigeria</i> | <i>Kenia</i> | <i>Tanzania</i> | <i>Oeganda</i> |
|-------------------------------------------------------------|------|------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|--------------|-----------------|----------------|
| Voedselzekerheid                                            | 1961 | 2                | 1               | 5              | 8               | 6              | 4            | 3               | 7              |
|                                                             | 2009 | 6                | 1,5             | 7              | 8               | 5              | 1,5          | 3               | 4              |
| Akkerland als percentage van alle land                      | 1961 | 4                | 1               | 6              | 5               | 7              | 2,5          | 2,5             | 8              |
|                                                             | 2009 | 4                | 3               | 6              | 5               | 7,5            | 1            | 2               | 7,5            |
| Voedselgewassen als deel van alle akkerbouwgewassen         | 1961 | 5                | 3               | 7              | 8               | 4              | 6            | 2               | 1              |
|                                                             | 2009 | 2                | 1               | 6,5            | 8               | 3              | 6,5          | 5               | 4              |
| Het relatieve belang van granen in de voedselproductie      | 1961 | 4,5              | 6               | 7              | 8               | 3              | 4,5          | 2               | 1              |
|                                                             | 2009 | 6                | 8               | 7              | 5               | 2              | 4            | 3               | 1              |
| De gemiddelde graanoogst per hectare                        | 1961 | 6                | 8               | 7              | 4               | 1              | 5            | 2               | 3              |
|                                                             | 2009 | 7                | 6               | 8              | 5               | 3,5            | 2            | 1               | 3,5            |
| De gemiddelde oogst van knol- en wortelgewassen per hectare | 1961 | 5                | 6               | 3              | 8               | 7              | 4            | 2               | 1              |
|                                                             | 2009 | 7                | 5               | 6              | 8               | 4              | 2            | 1               | 3              |
| Stuks vee                                                   | 1961 | 8                | 1               | 5              | 2               | 4              | 7            | 6               | 3              |
|                                                             | 2009 | 7                | 1               | 4              | 2               | 8              | 6            | 5               | 3              |
| TLU-aantal                                                  | 1961 | 7,5              | 1               | 3              | 2               | 5              | 6            | 7,5             | 4              |
|                                                             | 2009 | 8                | 1,5             | 4              | 1,5             | 7              | 5            | 6               | 3              |
| Gemiddelde score                                            | 1961 | 5,2              | 3,4             | 5,4            | 5,6             | 4,6            | 4,9          | 3,4             | 3,5            |
|                                                             | 2009 | 5,9              | 3,4             | 6,1            | 5,3             | 5,0            | 3,5          | 3,3             | 3,6            |
| Totaalrang                                                  | 1961 | 6                | 1,5             | 7              | 8               | 4              | 5            | 1,5             | 3              |
|                                                             | 2009 | 7                | 2               | 8              | 6               | 5              | 3            | 1               | 4              |
| Verandering van rangorde 1961-2009                          |      | +                | (+)             | +              | --              | +              | --           | (-)             | +              |

\* TLU = *Tropical Livestock Units*, in dit geval een gecombineerde en gewogen waardering van runderen, schapen, kamelen, geiten, varkens en pluimvee.

(voedselbeschikbaarheid per hoofd van de bevolking) was in 1961 in Indonesië en Maleisië een stuk slechter dan die in Oeganda en Nigeria, terwijl ook de relatieve hoeveelheid cultuurgrond in beide Afrikaanse landen een stuk hoger was dan in beide Aziatische landen. In de veeteeltsector liepen Maleisië en Oeganda ver achter bij Kenia en Tanzania, en als we een maat hanteren voor tropische vee-eenheden (*Tropical Livestock Units*, of TLU), was de situatie in Nigeria ook beter dan die in Vietnam.

Gemiddeld lopen de gecombineerde rangcijfers voor de Aziatische en de Afrikaanse landen daarom ook niet ver uit elkaar: een gemiddelde rang van 4,9 voor Azië en van 4,1 voor Afrika. Dat was ook het uitgangspunt van *Tracking Development*: de situatie

begin jaren '60 was niet zo heel verschillend, al hadden de Aziatische landen een landbouwvoorsprong, met uitzondering dus van Maleisië. Kenia, Nigeria en Tanzania waren er relatief beter aan toe dan Maleisië.

### Verschuiving ten gunste van Azië

De landbouwsituatie in 2009 laat inderdaad een flinke relatieve verschuiving zien in het voordeel van de Zuidoost-Aziatische landen: omhoog van 4,9 naar 5,2 voor de Aziatische groep en omlaag van 4,1 naar 3,9 voor het Afrikaanse kwartet. De Aziatische landen (met uitzondering van Maleisië) weten hun relatieve positie op het terrein van de voedselzekerheid te verbeteren (en al helemaal in absolute termen), vergeleken met de Afrikaanse landen. Maar daarbij valt al meteen

op dat Nigeria relatief (en ook absoluut) heel goed scoort. Maleisië heeft zijn in cultuur gebracht areaal land weten uit te breiden, echter niet zozeer voor basisvoedsel, maar voor oliepalmpductie. Ook in twee andere Zuidoost-Aziatische landen is sprake van een relatieve afname van het percentage akkerland dat aan voedsellandbouw wordt besteed, maar de granen blijven er domineren. In Afrika stijgt dat percentage van het cultuurland dat aan voedselverbouw wordt besteed: de uitbreiding van de cultuurgrond – en die verliep snel – verliep er aanzienlijk sneller voor voedselgewassen dan voor de andere akkerbouwgewassen.

Dat laatste betekent overigens niet dat Afrika het beter heeft gedaan dan Zuidoost-Azië. Het relatief afnemende areaal in Zuidoost-Azië dat wordt besteed aan voedsel, gaat gepaard met een grote intensivering van de landbouwproductie, daar waar Afrika zijn voedselproductie hoofdzakelijk kon vergroten door uitbreiding van het areaal (extensieve landbouwontwikkeling), met een belangrijke uitzondering voor de productiviteitsgroei van de granen in Nigeria. De productiviteitsstijgingen voor de granen en voor de wortel- en knolgewassen zijn in Azië aanzienlijk indrukwekkender geweest dan in Afrika. Bij de veeteeltcijfers behouden de Afrikaanse landen hun relatieve voorsprong.

Als we naar de totaalscores voor de acht landen kijken, zien we dat vooral Vietnam en toch ook Indonesië hun relatieve positie daarbij sterk hebben verbeterd; maar dat geldt ook voor Nigeria en enigszins voor Oeganda. Cambodja verloor zijn relatieve koppositie, maar vooral Kenia is dramatisch teruggezakt, terwijl Tanzania nu eenzaam op de laatste plaats staat.

De dynamiek van de landbouwontwikkeling kan ook op een andere manier inzichtelijk worden gemaakt, namelijk door te kijken naar de snelheid van de verandering (zie tabel 2).

Daarbij is eerst van belang om te zien waar zich de snelste bevolkingsverandering heeft voltrokken. Dat is natuurlijk algemeen bekend, maar inderdaad: de bevolking van alle vier de Afrikaanse landen is sneller gegroeid dan die van elk van de Aziatische landen in de vergelijking. Oeganda spant de kroon; Vietnam heeft zijn bevolkingsexplosie het best onder controle gekregen.

Bij de totale graanproductie doet zich het verrassende feit voor dat Tanzania verreweg het snelst is gegroeid, gevolgd door Indonesië en de andere Zuidoost-Aziatische landen. Maar dat ligt in Tanzania niet aan de graanproductiviteit. Die is wel opmerkelijk snel aan het verbeteren in Nigeria (relatief gezien zelfs meer dan in Maleisië). En bij de productiviteitsgroei van de wortel- en knolgewassen doet Oeganda het beter dan Maleisië, maar dat is dan ook het enige Afrikaanse land van de vier dat het op dat punt redelijk doet, terwijl de groei vooral verband houdt met het onder controle brengen van een gewasziekte van de cassaveplant. Bij de groei van de veestapel valt op dat Maleisië het relatief juist heel goed heeft gedaan, maar ook Nigeria laat hier een hele snelle groei zien, gevolgd door de andere Aziatische landen. Het lijkt erop dat snelle economische groei en snelle verbetering van de voedselzekerheid op basis van akkerbouwproductie ook tot een snelle groei van de veeteelt leiden. Met een toegenomen rijkdom van een brede middenklasse is de

**Tabel 2.** De relatieve snelheden van demografische en agrarische verandering in de acht *Tracking Development*-landen (8 = snelste verandering).

|                                                     | <i>Indonesië</i> | <i>Maleisië</i> | <i>Vietnam</i> | <i>Cambodja</i> | <i>Nigeria</i> | <i>Kenia</i> | <i>Tanzania</i> | <i>Oeganda</i> |
|-----------------------------------------------------|------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|--------------|-----------------|----------------|
| Bevolkingsgroei                                     | 2                | 4               | 1              | 3               | 5              | 7            | 6               | 8              |
| <i>Landbouwverandering</i>                          |                  |                 |                |                 |                |              |                 |                |
| Graanproductie                                      | 7                | 2               | 6              | 5               | 3              | 1            | 8               | 4              |
| Graanopbrengsten per hectare                        | 8                | 4               | 6              | 7               | 5              | 1            | 2               | 3              |
| Opbrengsten van wortel- en knolgewassen per hectare | 7                | 4               | 8              | 5               | 3              | 2            | 1               | 6              |
| TLU aantallen*                                      | 6                | 8               | 5              | 4               | 7              | 1            | 3               | 2              |
| Gemiddelde rang van het veranderingstempo           | 7,0              | 4,5             | 6,3            | 5,3             | 4,5            | 1,3          | 3,5             | 3,8            |
| In landenvolgorde                                   | 8                | 4,5             | 7              | 6               | 4,5            | 1            | 2               | 3              |

\* TLU = *Tropical Livestock Units*, in dit geval een gecombineerde en gewogen waardering van runderen, schapen, kamelen, geiten, varkens en pluimvee.

groei van de consumptie van veeteeltproducten ook te verwachten.

Als we het geheel overzien, dan zijn de snelste agrarische verbeteringen bereikt in Indonesië, gevolgd door Vietnam en Cambodja en daarna *ex aequo* Maleisië en Nigeria. Op flinke afstand volgen dan Oeganda en Tanzania, terwijl Kenia hier de rode lantaarn draagt, met per saldo nauwelijks enige verbetering vergeleken met 1961 – of, sterker nog, met de laatste jaren een terugval naar landbouwproductiviteitscijfers die er vijftig jaar geleden gewoon waren.

Dus inderdaad: *Azië laat een aanzienlijk snellere groei van de voedsellandbouw zien dan Afrika*. Maar ook: let op Nigeria. En bovendien: let op wat er in Afrika de laatste tien jaar in de akkerbouw, tuinbouw en veeteelt aan de hand is. Het is te verwachten dat Afrika's huidige snelle economische groei gepaard gaat met allerlei doorbraken op landbouwgebied. Er is reden voor voorzichtig optimisme.<sup>8</sup> Daarbij zal een blijvende interessante onderzoeksvraag zijn: was er nu eerst een betere landbouwgroei nodig, voordat Afrika economisch kon gaan groeien (wat de Aziatische les van *Tracking Development* kan worden genoemd), of zijn er in Afrika eigenlijk hele andere 'drivers of change' en nemen die de landbouw nu op sleeptouw?

En stel dat Afrika inzet op landbouwonwikkeling zoals Zuidoost-Azië dat voorheen heeft gedaan, hoe dient een dergelijke inzet dan te worden gefinancierd? De programma's voor rijstlandbouw van de Zuidoost-Aziatische overheden waren zeer kostbaar, maar in vergelijking met de Afrikaanse verkeerden een aantal Zuidoost-Aziatische overheden in de jaren '60 en '70 in de gelukkige omstandigheid voldoende toegang te hebben tot *development finance*: massale (vooral Amerikaanse) hulp van buitenaf, ingegeven door geopolitieke motieven, en in de jaren '70 de toenemende opbrengsten uit de exploitatie van olie en die uit exportgewassen, zoals palmolie. De Amerikaanse hulp daar was toen een meervoud van de hulpstromen die Afrikaanse landen nu ontvangen van alle donoren gezamenlijk.

### Nieuwe onderzoeksaanpak

Op het Afrika-Studiecentrum zijn wij nu druk bezig een onderzoeksaanpak te ontwikkelen waarbij we systematisch willen gaan kijken naar de voedselvraag vanuit de grote stedelijke zones (wij noemen ze de 'agrohubs') in Afrika – die zijn er nu volop – en hoe die in de omgeving van die grote steden tot allerlei doorbraken op landbouwgebied leiden. En daarbij is een interessante vraag of de overheid in Afrikaanse landen op nationaal niveau aan *voedselbeleid* gaat doen om de steden te voeden, en hoe dat zich dan vertaalt in armoedevermindering voor de massa van de landbouwproducenten in die gebieden. Of dat er een beleid

wordt ontwikkeld waarbij toch vooral geproduceerd gaat worden voor de *wereldmarkt* (bio-brandstoffen, luxe tuinbouwproducten en bloemen voor de wereldmarkt en productie voor de Aziatische luxere voedselvraag) en er op grote schaal goedkoop voedsel wordt betrokken van de wereldmarkt voor bulkvoedsel, al dan niet als hulpvoedsel. Er zullen binnen Afrika enorme verschillen zijn en het vergt een grote, vergelijkende aanpak, met aandacht voor de lange termijn, voor duurzaamheidsvraagstukken en voor de invloed van klimaatverandering, waarbij het goed is lessen te blijven leren van onder andere Azië.

---

**Prof. dr A.J. Dietz** is directeur van het Afrika-Studiecentrum (ASC) te Leiden. **Dr A.H.M. Leliveld** is als senior onderzoeker aan het ASC werkzaam. Beiden zijn verbonden aan het *Tracking Development*-project.

### Noten

- 1 Het project stond onder leiding van David Henley (KITLV, thans Universiteit Leiden) en Jan-Kees van Donge (ASC, nu University of Papua New Guinea). Zie David Henley & Deborah Bryceson, 'Nieuw onderzoek: uiteenlopende wegen naar welvaart en naar armoede – Zuidoost-Azië en Sub Sahara Afrika in vergelijkend perspectief', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2007, blz. 377-380.
- 2 Zie R. van der Veen & M.L. Salomon, *Afrika: van de koude oorlog tot de 21e eeuw*, Amsterdam: KIT Publishers, 2002; en R. van der Veen, *Waarom Azië rijk en machtig werd*, Amsterdam: KIT Publishers, 2010.
- 3 Zie D. Henley, 'The Agrarian roots of industrial growth: rural development in South-East and sub-Saharan Africa', in: *Development Policy Review*, 30, 2012, S1: blz. S25-S47; en J.K. van Donge, D. Henley & P. Lewis, 'Tracking Development in South-East Asia and Sub-Saharan Africa: the primacy of policy', in: *Development Policy Review*, 30, 2012, S1: blz. S5-S24.
- 4 Henley, a.w. noot 3.
- 5 D. Henley, R. Tirtosudarmo & A.H. Fuadi, 'Flawed vision: Nigerian development policy in the Indonesian mirror, 1965-90', in: *Development Policy Review*, 30, 2012, S1: blz. S49-S71.
- 6 Van Donge, Henley & Lewis, a.w. noot 3.
- 7 Voor een uitgebreide vergelijkende studie van de acht landen, zie: T. Dietz & A. Altaf, 'Comparing the agricultural performance of Africa and South East Asia over the last fifty years', bijdrage aan *Anthology for Tracking Development*, Leiden: ASC, 2012 (nog niet gepubliceerd). Voor op landbouw gerichte vergelijkingen binnen landenparen zie ook: B. Kilama, 'The variation of output and marketing of cashew in Tanzania and Vietnam'; en A. Leliveld & H. ten Brummelhuis, 'Agricultural policies and performance in an African and Asian poor agrarian society: Uganda and Cambodia compared', in: *Anthology for Tracking Development*, Leiden: ASC, 2012 (nog niet gepubliceerd).
- 8 Ton Dietz, *Silverlining Africa*, Oratie Leiden, januari 2011; Stephen Ellis, *Het regenseizoen. Afrika en de wereld*, Amsterdam: Bert Bakker, 2011 (voor een bespreking van dit boek zie in dit meummer, blz. 283-284, eindred.); Ton Dietz, '“En nu Afrika”: zon achter de wolken', in: *Internationale Spectator*, maart 2011, blz. 146-149.

## Grondstoffen uit Afrika: Great Game van de 21ste eeuw

*De strijd om grondstoffen is het geopolitieke thema van de 21ste eeuw. Beschikbaarheid en verdeling van energie, grondstoffen, voedsel en water zullen de toekomst van de internationale verhoudingen bepalen. Daarbij verdient ook de donkere kant van de strijd om grondstoffen hernieuwde aandacht. De zoektocht naar grondstoffen en de grote winsten die hierbij te behalen zijn, hebben in het Grote-Merengebied tot een dodelijke spiraal van geweld, mensenrechtenschendingen en armoede geleid. Een oplossing om uit deze spiraal te komen, is zeer gecompliceerd. Wij pleiten daarom voor grondige herziening van het Nederlandse en Europese grondstoffenbeleid, met oog voor de grote geopolitieke belangen die op het spel staan, maar ook met aandacht voor duurzaamheid en voor individuen die verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van dodelijke conflicten rondom de winning van grondstoffen. Dit kan bereikt worden door het Internationaal Strafhof (ICC) aanklachten te laten indienen tegen personen die via de handel in zeldzame grondstoffen verantwoordelijk zijn voor mensenrechtenschendingen.*

De wereldvraag naar grondstoffen is de laatste jaren zeer sterk toegenomen door de spectaculaire groei van opkomende economieën, zoals China, Brazilië en India. Dit komt tot uiting in hogere grondstofprijzen en heeft ertoe geleid dat sommige landen protectionistische maatregelen hebben getroffen om de export van hun grondstoffen te beperken. Zo heeft China in 2010 besloten de export van zeldzame aardmetalen terug te schroeven van 50.000 naar 30.000 ton per jaar. Deze metalen zijn bijna alleen aanwezig in de Chinese bodem en worden overal ter wereld toegepast in elektronica, auto's en militaire apparaten. De vraag naar deze metalen was al lange tijd vele malen groter dan het aanbod. Deze stap heeft dan ook ernstige gevolgen voor de Europese Unie, die in hoge mate afhankelijk is van het aanbod van deze schaarse mineralen. De EU probeert daarom in internationale fora dit soort eenzijdige Chinese maatregelen af te wenden. Zo heeft zij, samen met de Verenigde Staten en Japan, in maart 2011 een klacht ingediend bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO).<sup>1</sup>

De gevolgen van deze stap van China geven de grote afhankelijkheid weer van de import van onontbeerlijke industriële grondstoffen. Zoals de *defensieverkenningen* laten zien, zullen de beschikbaarheid en de verdeling van energie, grondstoffen, voedsel en water de toekomst van de internationale verhoudingen bepalen.<sup>2</sup> Natuurlijke hulpbronnen staan immers aan de basis van vrijwel alle menselijke activiteiten en van de energievoorziening en daarmee van welvaart en welzijn.<sup>3</sup>

Nederland heeft geen noemenswaardige mijnbouwsector. Alleen op het gebied van aluminium speelt Nederland een rol van enige betekenis, namelijk als vijfde exporteur van de EU; het neemt daarmee 1% van de wereldproductie voor zijn rekening. Wanneer gekeken wordt naar het belang van grondstoffen voor Nederland, moet overigens niet alleen worden gelet op de productie van grondstoffen. Nederland is namelijk een zeer belangrijke investeerder en het heeft een groot aandeel in de doorvoer van grondstoffen vanwege zijn havens. Die doorvoer is van belang voor onze concurrentiepositie, omdat de transithandel gemiddeld 10% waarde toevoegt. Het geopolitieke belang van grondstoffen voor Nederland is dus veelzijdig.

De zekerheid van de levering van grondstoffen is daarom een geopolitieke uitdaging. Landen die grondstoffen importeren, zoals Nederland, proberen hun voorzieningszekerheid te vergroten door het grondstofverbruik te verminderen of efficiënter te maken, eigen productie te stimuleren, grondstoffen te verwerven in het buitenland, voorraden aan te leggen en multilaterale samenwerking te bevorderen.

### Nederlandse ambities

In de recent door de regering gepresenteerde *grondstoffennotitie*, die de Tweede Kamer dit voorjaar zal bespreken, stelt de regering dat voorzieningszekerheid voor de Nederlandse economie het primaire uitgangspunt vormt en dat dit vooral een eigen verantwoordelijkheid voor bedrijven is. Het kabinet zet daarbij vooral in op het in stand houden van het open handelssysteem, omdat vrijhandel van elementair belang is voor Nederland als belangrijk doorvoerland. Ook ziet

de regering grondstoffenschaarste als een kans, omdat het probleem de noodzaak tot innovatie, hergebruik en substitutie zal vergroten.<sup>4</sup>

De ambitie van Nederland is hoog, zeker ook moreel, omdat het kabinet aangeeft ook rekening te houden met de belangen van ontwikkelingslanden bij het streven naar grondstoffenzekerheid. Intussen schaken China en Rusland op hele andere borden. China en verscheidene Arabische landen zijn overgegaan tot het grootschalig, meerjarig opkopen van landbouwareaal voor eigen gebruik. De reden voor dit beleid zijn de stijgende voedselprijzen, klimaatverandering en de bevolkingsdruk in Azië. China, Arabische landen zoals Egypte en Koeweit en India hebben goedkoop land verkregen in Afrikaanse staten. Dit wordt ook wel *land-grabbing* genoemd.<sup>5</sup> Duidelijk is dat China (maar dit geldt ook voor Japan) zijn ontwikkelingssamenwerkingsbeleid inzet als instrument om grondstoffenvoorziening zeker te stellen. Hieraan kleven twee grote risico's voor de staten zelf waar *land-grabbing* plaatsvindt, maar ook voor Europa. Ten *eerste* dat vruchtbaar land wordt onttrokken aan de productie voor lokale en regionale markten ten gunste van handel in grondstoffen. Ten *tweede* is er een risico dat grondstoffen buiten de reguliere internationale markten worden gehouden, wat marktinstabiliteit creëert.

De centrale vraag is wat de rol van de overheid moet zijn. De Nederlandse regering zet in op vrijhandel en eigen verantwoordelijkheid voor bedrijven en probeert de effecten voor ontwikkelingslanden waar winning van grondstoffen plaatsvindt, te beperken. Thans worden ontginning en verdeling van grondstoffen nog in hoge mate gereguleerd door de internationale markt. Maar de betrokkenheid van de staat verschilt sterk per land. Vooral in de grondstoffenmarkt hebben staten steeds sneller de neiging in te grijpen, zoals ook is gebleken bij de problemen bij de levering van gas van Rusland aan Oekraïne en de Europese Unie. De strijd om de toegang tot en de controle over grondstoffen geeft in sommige regio's in Afrika en Azië aanleiding tot serieuze conflictsituaties.

### Afrika – het geval Congo

Het Afrikaanse continent herbergt een onvoorstelbare hoeveelheid natuurlijke grondstoffen. Het betreft grondstoffen zoals tin, coltan en wolfram, die een sleutelrol spelen voor de industrie in Nederland en Europa. Afrika zelf tracht deze grondstoffenrijkdom aan te wenden als een katalysator voor economische ontwikkeling en industrialisatie. Toch heeft de aanwezigheid van grondstoffen in sommige gebieden in Afrika nog maar nauwelijks geleid tot ontwikkeling,

maar voornamelijk tot conflicten.<sup>6</sup> Sinds het einde van de Koude Oorlog vindt er in de wereld een veelvoud aan conflicten plaats die ten minste deels zijn gemotiveerd door de wens controle te krijgen over grondstoffen en deze ook te exploiteren. Een schatting stelt dat in 2001 ongeveer 50 gewapende conflicten verband hielden met de exploitatie van grondstoffen. Dit verband tussen conflicten en grondstoffen is onlangs benadrukt door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.<sup>7</sup>

Tot op de dag van vandaag lijden de burgers van grondstofrijke gebieden onder voortdurend geweld: moord, verkrachtingen en gedwongen arbeid zijn dagelijks voorkomende misdaden. Een groot probleem daarbij is de illegale exploitatie van grondstoffen, vaak door gewapende groeperingen, zoals de FDLR in Congo. Het gaat hier overigens niet alleen om grondstoffen, maar ook om bijvoorbeeld stroperij (ivoor) en illegale bevissing. De plundering van grondstoffen leidt ertoe dat de inkomsten uit de mijnen niet ten goede komen aan de bevolking, maar aan lokale 'warlords'. Een goed voorbeeld is Bosco Ntaganda, die tot voor kort generaal was binnen het Congolese leger, maar recentelijk is gedeserteerd. Ntaganda leidde als FARDC-generaal een parallelle commandostructuur van rebellen die op illegale wijze mijnen exploiteerde in Oost-Congo, waarbij hij een klein fortuin vergaarde. Sinds 2008 bestaat er al een arrestatiebevel van het ICC voor Ntaganda, maar hij heeft lange tijd vrij rond kunnen lopen omdat hij bescherming van de regering genoot. MONUSCO, de VN-missie in Oost-Congo, heeft altijd machteloos toe moeten kijken omdat haar mandaat zó beperkt is dat men niets tegen Ntaganda kon beginnen. Het ziet er nu echter naar uit dat het lot zich tegen hem heeft gekeerd, want Joseph Kabila, president van de Democratische Republiek Congo, heeft aangekondigd uit te zijn op zijn arrestatie.

De impact die de illegale plundering van grondstoffen op de bevolking van in dit geval Oost-Congo heeft, is zo desastreus dat deze misdaad onder het internationale strafrecht zou moeten vallen als een *oorlogsmisdaad*.<sup>8</sup> Thans is dat niet het geval en dateren de laatste internationale processen wegens grondstoffenplundering uit de tijd van het Neurenberg-Tribunaal. Het is tijd deze stilte te doorbreken en daarom dient grondstoffenplundering strafbaar te worden gesteld door het *Internationaal Strafhof* in Den Haag. De berechting van grondstoffenplunderaars dient niet alleen het doel de daders die verantwoordelijk zijn voor het verschrikkelijke geweld, te straffen. Vervolgving door het ICC van individuen die verantwoordelijk zijn voor de plundering van grondstoffen, zal een afschrik-

wekkend effect hebben, dat verder strekt. Ook andere Afrikaanse conflicten waar grondstoffen de onderliggende factor zijn, zullen immers beïnvloed worden door internationale vervolging van grondstoffenplundering. Door zich in te zetten voor het strafbaar stellen van grondstoffenplundering onder het internationaal strafrecht, zou Nederland concreet werk maken van zijn voornemen bij het eigen grondstoffenbeleid rekening te houden met de belangen van ontwikkelingslanden.

### Duurzame grondstoffenstrategie

Naast de vervolging van individuen die zich schuldig maken aan grondstoffenplundering ten koste van de ontwikkeling van de bevolking, is het van groot belang dat de landen in Afrika meer waarde gaan toevoegen aan de export van mineralen. Landen met een te eenzijdige afhankelijkheid van de export van ruwe grondstoffen moeten dus meer activiteiten gaan ontplooiën dan louter winning en export. Dit is voor veel grondstofproducerende landen zeer lastig te verwezenlijken, omdat er een tekort bestaat aan een betrouwbare energietoevoer, kennis, aan een adequate infrastructuur en aan de benodigde investeringen.

Daarom is het van belang dat Nederland inzet op een duurzame grondstoffenstrategie. De mensheid heeft de aarde uiteindelijk te leen en moet ervoor zorgen dat deze leefbaar blijft voor de generaties die na ons komen. Duurzaamheid is daarin een centraal thema en een noodzakelijk instrument om geopolitieke spanningen te vermijden. Daarom dient Nederland zijn economie zo goed mogelijk aan te passen aan de internationale ontwikkelingen op de grondstoffenmarkt. Dat betekent dat moet worden ingezet op efficiënt (her)gebruik van zeldzame grondstoffen en op het bevorderen van substitutie door goedkopere grondstoffen. Actieve internationale betrokkenheid en solidariteit zijn daarbij wezenlijke uitgangspunten.

De strijd om grondstoffen zal het komend decennium alleen maar heftiger worden en dat zal in het Grote-Merengebied steeds gepaard gaan met ernstige schendingen van de internationale rechtsorde. De Nederlandse regering gelooft nog in de mogelijkheid tot het maken van internationale afspraken en in de vrije markt. Het CDA is daar minder gerust op. China, Rusland en opkomende wereldspelers zijn niet zulke adepten van de vrije markt. Afrika, en dan in het bijzonder het Grote-Merengebied, is nu al het slagveld van de strijd om steeds schaarser wordende grondstoffen. De bevolking is het slachtoffer. Wij zijn de afnemers van de grondstoffen die daar gedolven worden en wij zijn daarom medeverantwoordelijk voor herstel van de rechtsorde in het Grote-Merengebied.

In dit kader heeft het CDA per motie aandacht gevraagd voor de Congolese generaal Ntaganda. In deze motie wordt verzocht het mandaat van MONUSCO uit te breiden met de bevoegdheid individuen zoals Ntaganda op te pakken als er een arrestatiebevel tegen hen is uitgevaardigd. Er lopen vele Ntaganda's rond en zij moeten beseffen dat het delven en de verhandeling van grondstoffen in Oost-Congo gelijk staan aan plundering en erkend zouden moeten worden als oorlogsmisdaden. Een eerste veroordeling voor grondstoffenplundering door een internationaal tribunaal zal waarschijnlijk een afschrikwekkend effect hebben.

Daarnaast moeten we op wereldschaal vergaande afspraken maken om tot een duurzame exploratie van zeldzame metalen te komen. Doen we dit niet of in onvoldoende mate, dan zal het resultaat niet lang op zich laten wachten: grote geopolitieke instabiliteit, verlies aan welvaart en ernstige mensenrechtenschendingen. Het internationale doormodderen kan ook beschouwd worden als plundering ten koste van de generaties die na ons komen. En plundering is een oorlogsmisdad.

---

**Drs. H.J. Ormel** is buitenlandwoordvoerder van de CDA-Tweede-Kamerfractie.

**P. Rozenberg, MSc, LL.M** is clustermedewerker internationaal beleid van de CDA-Tweede-Kamerfractie.

**Mr. D.W. Ormel** is advocaat bij het Nederlands-Caraïbisch advocatenkantoor VanEps Kunneman VanDoorne.

### Noten

**1** 'VS, EU en Japan spannen samen een zaak aan tegen China in WTO', in: *NRC Handelsblad*, 13 maart 2011.

**2** *Eindrapport Verkenning Defensie – houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, 2010, blz. 74.

**3** *Ibid.*

**4** Grondstoffennotitie, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de staatssecretarissen van Infrastructuur en Milieu en Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag 15 juli 2011, vergaderjaar 2010-2011, 32 852, nr 1.

**5** International Land Coalition, 'Land Rights and the Rush for Land, *Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*', januari 2012.

**6** Denk bijvoorbeeld aan de conflicten in Angola (diamanten en olie), Sierra Leone (diamanten), Liberia (hout), Soedan (olie), Nigeria (olie) en de Democratische Republiek Congo (goud, diamanten, coltan, tin, wolfram).

**7** De VN stellen: 'Recalling the linkage between the illegal exploitation of natural resources, illicit trade in such resources and the proliferation and trafficking of arms as one of the major factors fuelling and exacerbating conflicts in the Great Lakes region of Africa...' Zie: UN doc. S/RES/1952 (2010).

**8** Zie ook: Dirk Ormel, *Ne pas tuer la poule aux oeufs d'or: Can and should the Illegal Exploitation of Natural Resources in East-DRC be prosecuted as a War Crime by the International Criminal Court?*, 2011, beschikbaar op <http://sites.rnw.nl/pdf/dirk-ormel.pdf>.

# Continuïteit van instabiliteit: de verkiezingen in de Democratische Republiek Congo

Op 28 november 2011 begon in de Democratische Republiek Congo (DRC) de tweede verkiezingscyclus<sup>1</sup> sinds het 'officiële' einde van de Tweede Congolese oorlog in 2003. De voorgaande cyclus werd niet geheel afgerond; lokale verkiezingen werden nooit gehouden noch metterdaad voorbereid. Het grootste verschil tussen beide electorale ronden betreft de rol van de internationale gemeenschap. Deze was in 2006 bijzonder sterk aanwezig, zowel op politiek, financieel als op militair/veiligheidsvlak, met het CIAT (*Comité International pour l'Appui à la Transition*), de EUFOR-troepenmacht en een politie-eenheid in het kader van de EU. Ook de toenmalige kiescommissie CEP<sup>2</sup> werd financieel en politiek sterk opgetuigd. De verkiezingen van 2006 vonden ook plaats in een context van grote hoop op verandering en stabilisering. Dit waren immers de eerste verkiezingen die naam waardig sinds 1965.

In een land zonder goed functionerend bestuur bleven ook in 2011 de logistieke uitdagingen gigantisch; dit leidde ook tot verhoging van de kosten. Men bleef dus in sterke mate afhankelijk van de logistieke capaciteit van de VN-vredesmacht MONUSCO en de door o.a. Zuid-Afrika en Angola verstrekte hulp. Het aantal kandidaten voor de presidentsverkiezingen lag nu lager, met 11 kandidaten, tegenover 33 in 2006. Voor de parlementsverkiezingen was de situatie omgekeerd: voor de 500 zetels waren er 9.709 kandidaten in 2006 en maar liefst 18.864 kandidaten in 2011.<sup>3</sup> Dit resulteerde o.a. in gigantische 'stembiljetten', tot zelfs 56 pagina's.

Omdat Etienne Tshisekedi, de historische opposant tegen Mobutu, in 2006 weigerde aan de verkiezingen deel te nemen, werd de uit de Westelijke Evenaarsprovincie afkomstige leider van de *Mouvement de Libération du Congo* (MLC), Jean-Pierre Bemba, de grote uitdager voor Joseph Kabila. Kabila haalde het in de tweede ronde met 58,05% van de stemmen tegen Bemba, mede door een akkoord met de *Parti Lumumbiste Unifié* (PALU) van Antoine Gizenga<sup>4</sup>, een partij die gedurende de volle termijn van de regeerperiode de premier leverde. Kort na de verkiezingen moest Bemba echter het land verlaten. Hij werd in mei

2008 gearresteerd op basis van een mandaat van het Internationaal Strafhof, waar hij nog steeds zijn proces afwacht. De president scoorde uitzonderlijk goed in het Oosten en zeer zwak in het Westen van het land. Binnen het parlement veroverde de politieke alliantie rond de president met gemak een ruime meerderheid. In de indirect verkozen senaat werd wel een politieke nederlaag geleden. Het voorzitterschap ging er naar een opposant, Kengo-Wa Dondo. De verkiezing van de senatoren was overigens meer dan een teken aan de wand. Deze verliep indirect, door de provinciale parlementsleden; hiermee ging een grote corruptie gepaard.

## Kabila I (2006-2011): stagnatie

Bij zijn eedaflegging in december 2006 verklaarde Joseph Kabila de speeltijd voorbij en werden de 'vijf werkerterreinen'<sup>5</sup> gelanceerd. Dit was een ambitieus programma voor de heropbouw van het land. Ook werd het al snel duidelijk dat de politieke ervaring van de Transitieperiode en vooral de bemoeienissen van de kant van het CIAT hun sporen hadden achtergelaten. Meer dan lippendienst werd niet bewezen aan de 'compact' die de Europese Commissie en de Wereldbank hadden uitgewerkt. De DRC-regering zou op een veel assertiever manier, gevoelig voor haar soevereiniteit, de internationale gemeenschap en in het bijzonder de traditionele (westerse) donoren en de VN bejegenen. Als reactie werden vooral de economische banden met China aangehaald. De verhouding met de VN werd moeizamer, al is het duidelijk dat de DRC-regering – voornamelijk tijdens de militaire operaties in het Oosten, maar ook bij incidenten elders in het land<sup>6</sup> – zonder de aanwezigheid van MONUC en later MONUSCO niet in staat zou zijn geweest deze dreigingen het hoofd te bieden. Een hervormingsagenda in de veiligheidssector kwam niet of nauwelijks op gang. En corruptie tierde welig – zeker in de lucratieve mijnbouwsector.<sup>7</sup>

De afgelopen regeerperiode kan worden onderverdeeld in de periode tot medio januari 2009 – die grotendeels in het teken stond van de strijd tegen het *Congrès National pour la Défense du Peuple* (CNDP) van Laurent Nkunda, en de periode na het akkoord

met Rwanda en het CNDP. In de eerste periode leidden herhaaldelijke militaire offensieven van de kant van de Congolese regering, met ondersteuning door de VN, telkens tot militaire en politieke nederlagen voor de regering. Het absolute dieptepunt werd bereikt in oktober 2008, toen Goma *de facto* in handen was van Nkunda. De situatie werd politiek onhoudbaar. Dit was echter ook het geval voor Rwanda. In deze context kwam een akkoord tot stand tussen de presidenten Kabila en Kagame: Nkunda zou worden gearresteerd, het CNDP werd geïntegreerd in het Congolese leger en Rwanda zou deelnemen aan een militaire operatie tegen het FDLR. Dit akkoord betekende wellicht de redding voor Kabila, maar leidde in Kinshasa tot een politieke breuk met Vital Kamerhe, architect van de verkiezingsstrategie van de president in 2006. Het akkoord leidde tot toenemende druk op het rebelse FDLR, zonder dat deze groep werd uitgeschakeld. De onveiligheid bleef groot. Nkunda werd vervangen door de al even controversiële Bosco Ntaganda – tegen wie ook een arrestatiebevel van het Internationaal Strafhof was uitgevaardigd.

### **Op naar verkiezingen: het politieke landschap**

In de loop van de vijf jaar durende regeerperiode bleef het politieke landschap uiterst versplinterd, met een veelheid aan grotendeels opportunistische politieke partijen en ‘onafhankelijken’, een situatie die de corruptie in en rond het parlement in de hand werkte. Een ‘echte’ oppositie kwam dan ook nauwelijks uit de verf. Uitzondering hierop vormden enkele activisten binnen de civiele maatschappij. Floribert Chebeya, voorzitter van de NGO ‘Stem van de stemlozen’, zou dit in juni 2010 met zijn leven bekopen.

De breuk tussen de president en zijn verkiezingsstrategen Vital Kamerhe versterkte de vrees in het presidentiële kamp dat deze zich kunnen verbinden met oppositiekrachten uit het Westen, in het bijzonder de MLC of het UDPS van Tshisekedi. Kamerhe, met zijn politieke basis in de Oostelijke provincie Zuid-Kivu, vormde een nieuwe politieke partij, de *Unité pour la Nation Congolaise* (UNC). Voorkómen van een dergelijke alliantie werd een centrale doelstelling voor de meerderheid. Met het oog op de opportunistische aard én de te sterke persoonlijke ambities van en het onderlinge wantrouwen tussen de politieke tenoren werd in januari 2010 de Grondwet gewijzigd. De procedure tot verkiezing van de president zou niet langer uit twee maar uit één ronde bestaan – op zichzelf niet uniek, maar het systeem speelt wel sterk in de kaart van een zittende president.

Daarnaast werd het nodige gedaan om de kaarten zo goed mogelijk in handen te houden. Deze elementen maken dan ook een belangrijk deel uit van de kritiek (grotendeels achteraf) van internationale waarnemingsmissies: de samenstelling van de kiescommissie CENI, sedert februari 2011 geleid door Pasteur Ngoy, een nauwe medestander van de president; gebrek aan controle op de samenstelling van de kiezerslijst;<sup>8</sup> het Hooggerechtshof dat onder controle staat van vertrouwelingen van de president; ongelijke toegang tot media, enz. Het wederzijdse wantrouwen tussen de belangrijkste kandidaten: Tshisekedi, Kamerhe en Kengo Wa Dondo deed de rest.

### **De centrale protagonisten:**

#### **Kabila vs. Tshisekedi**

De persoon van Joseph Kabila blijft een anomalie in het rijtje staatshoofden in de regio. De president opereert op de achtergrond; hij is aan de macht sinds de moord op zijn vader Laurent-Désiré Kabila op 16 januari 2001, maar hij is desondanks nog steeds in belangrijke mate een mysterie. Ook internationaal – zelfs binnen de regio – blijft Kabila grotendeels discreet. Deze houding is wellicht ten dele bewust. Congo blijft een complexe relatie behouden met een aantal buurlanden, zoals Rwanda, Oeganda en Angola. Binnen Congo is Kabila voortdurend voorwerp van kritiek. Hij steunt vooral op een netwerk van een aantal adviseurs. Spin in het web van de president was de als almachtig beschouwde en uit Katanga afkomstige Augustin Katumba Mwanke. De man, die na de verkiezingen omkwam in een vliegtuigongeluk in Bukavu, werd beschouwd als de Congolese Richelieu. Zijn naam staat centraal bij de contracten in de mijnbouwsector, maar hij speelde een belangrijke rol in alle dossiers. Zijn overlijden zal er naar alle waarschijnlijkheid toe leiden dat de president zelf meer op het toneel zal verschijnen, en op zijn minst zelf een grotere stempel zal kunnen/moeten drukken op het beleid. De president nam ook aan de verkiezingen deel als onafhankelijke, maar hij steunt in het parlement wel op een brede politieke alliantie, de *Mouvance Présidentielle*. Ook de familie is goed vertegenwoordigd: tweelingzus Jaynet en jongere broer Zoë werden allebei verkozen in het parlement.

Dat Etienne Tshisekedi de belangrijkste uitdager zou worden van Joseph Kabila, werd duidelijk vanaf de terugkeer naar Kinshasa van de oude tegenstander van Mobutu in december 2010. De afgelopen jaren had hij voornamelijk in het buitenland doorgebracht, kampend met gezondheidsproblemen. In 2006 had Tshisekedi zich buiten de verkiezingen gehouden en het had er alle schijn van dat hij in de coulissen van

de geschiedenis zou verdwijnen. Het besluit van 2006 leidde ook tot de volledige afwezigheid van zijn partij in het parlement en op provinciaal niveau. De UDPS miste hierdoor een belangrijke kans de structuur van de partij te verstevigen en een platform te vinden voor het effectief voeren van oppositie. De partij werd steeds meer geconfronteerd met interne tegenstellingen, maar Tshisekedi (en zijn familie) slaagden er zonder veel moeite in de controle over de partij te behouden. Deze verkiezingen waren de laatste kans voor hem. En het is hoogst onzeker of de partij zijn verdwijnen zal overleven.

### De verkiezingen

De voorbereiding van de verkiezingen verliep logistiek/technisch zeer moeizaam; het werd uiteindelijk een *rush* om alles tijdig voor elkaar te krijgen. De campagne verliep in een vrij onrustige sfeer, waarbij het vooral tussen de aanhangers ('combatants') van Tshisekedi en militanten van het Kabila-kamp geregeld tot incidenten kwam. Hierbij vielen dodelijke slachtoffers. Het is duidelijk dat het Kabila-kamp niet alleen de ordediensten maar ook de financiële middelen van de staat ter beschikking had. Anderzijds schuwde vooral Tshisekedi de oproepen die aanzetten tot geweld niet. Waar de verkiezingsdag zelf vrij goed en zonder al te veel incidenten verliep, leidde voornamelijk het chaotische tellen van de stemmen en het zeer gecompliceerde en langdurige compilatieproces tot grote spanningen. Door de aard van het proces en het gebrek aan vertrouwen in de kiescommissie CENI wordt de geloofwaardigheid van het gehele proces sterk aangetast – de rapporten van de meeste waarnemingsmissies, waaronder die van de Congolese civiele samenleving, de EU (vrij laat, einde maart) en het Carter Center roepen elk belangrijke vragen op.

De officiële resultaten van de CENI gaven aan dat Kabila de verkiezingen won met 48,95%; Tshisekedi werd tweede met 32,33%. Het Hooggerechtshof – bestaande uit door de regering-Kabila benoemde juristen – bekrachtigde deze resultaten; dat was geen verrassing. De eedaflegging van president Kabila op 20 december 2011 werd slechts door één staatshoofd bijgewoond, president Robert Mugabe van Zimbabwe, wiens economische belangen in de DRC prominent blijven. De overige landen in de regio werden op ministerieel niveau vertegenwoordigd, terwijl de EU en de Verenigde Staten op regeringsniveau afwezig bleven. Het is duidelijk dat de verkiezing van Kabila internationaal 'erkend' werd, maar hij is toch met een sterk verzwakte legitimiteit uit deze periode gekomen.

Etienne Tshisekedi – die zich reeds vóór de verkiezingen meermaals uitriep tot president – weigerde zich neer te leggen bij de uitslag en legde op 23 december zelf de eed af als president. Deze 'autoproclamatie' bleef echter zonder gevolg en ook zware incidenten bleven uit. Dit laatste deels door de ontplooiden veiligheidsdiensten, maar ook door de geringe mobilisatiecapaciteit van de oppositie en de *civil society*. Een protestmars, georganiseerd door de Katholieke Kerk – die zich onder leiding van Mgr. Monsengwo<sup>9</sup> pas vrij laat in het politieke gewoel stortte, terwijl de kerk toch de meest omvangrijke observatiemissie mobiliseerde – slaagde er evenmin in veel mensen op de been te brengen. De opwindung bestond vooral bij de kaders van oppositiepartijen, zoals UDPS en aanverwanten in binnen- en buitenland, getuige de rellen in Brussel en Parijs, evenals de fysieke agressie tegen Kengo Wa Dondo in de Franse hoofdstad.

Het proces lag zo mogelijk nog moeilijker voor de parlementsverkiezingen, met 18.864 kandidaten. Bij deze verkiezingen doken al snel geruchten op over het verhandelen van stemmen e.d. Na een lang en bijzonder moeizaam proces werden op 1 februari de resultaten bekend gemaakt door de CENI, met uitzondering van 7 districten<sup>10</sup> een totaal van 483 op 500 parlementsleden; 13 partijen haalden meer dan 10 zetels (totaal 296), in tegenstelling tot 2006, toen 8 partijen die grens haalden voor een totaal van 297 zetels. De aan de president gelieerde partij, *Parti du Peuple pour la Reconstruction et la Démocratie* (PPRD), haalde er 111 in 2006, en 62 in 2011, maar zij blijft de grootste partij. In 2006 gevolgd door de MLC van Jean-Pierre Bemba met 64 zetels (nu vijfde met 22 zetels). De tweede partij is nu het UDPS met 41 zetels. Met het UDPS zijn ook hier de problemen het grootst. De partijstructuur – vooral bestaande uit de familie-Tshisekedi en getrouwen – weigert de geldigheid van de CENI-uitslag te erkennen en dus ook de positie van de officieel verkozenen; 38 van de 41 verkozenen gaven echter aan hun mandaat te zullen opnemen. Hun positie binnen de partij is hoogst onzeker. Als speling van het lot werd de eerste zitting van het nieuwe parlement op 16 februari voorgezeten door Timotheé Kombo Nkisi, de oudste verkozene en UDPS-parlementslid. Hij zette zich hiermee meteen buiten de partij.

Op 6 maart nam de regering-Muzito ontslag,<sup>11</sup> enige dagen later werd Mwando Simba aangesteld tot informateur. De informateur had contacten met de grote spelers van de oppositie, met uitzondering van Tshisekedi, wiens grotendeels zelfgekozen isolement toeneemt. Zo waren er gesprekken met Vital Kamerhe en de MLC. Gezien de kritiek die het electorale pro-

ces teweegbracht, pleiten sommigen voor het installeren van een 'open' regering, waaraan ook oppositiekandidaten zouden deelnemen. De vraag is echter wat de meerwaarde is van een dergelijke constructie. In ieder geval is het duidelijk dat Tshisekedi hiervan geen deel zal uitmaken.

### Post-electorale situatie

Verkiezingen in Afrika en zeker die in post-conflictsituaties blijven een uiterst risicovolle en complexe zaak. Dit was ook zeker hier in de DRC aan de orde. Het verloop van het verkiezingsproces is een weerspiegeling van de toestand waarin de DRC zich, bijna tien jaar na het 'officiële' einde van de Tweede Congolese oorlog, bevindt. Het politieke systeem in Congo blijft gebaseerd op *patrimonialisme en centralisering van de politieke macht*, waarbij de opbouw van de staat en het leveren van publieke en sociale diensten in belangrijke mate achterwege blijven. Grote delen van het land, vooral in het Oosten, blijven in de greep van gewapende groepen – zowel van Congolese als buitenlandse origine – die de regionale dimensie van de problematiek blijven onderstrepen, terwijl het leger grotendeels een symbool van de zwakke, gedesintegreerde staat blijft. Hervormingsprocessen zoals die van de veiligheidssector kennen nauwelijks vooruitgang. Corruptie tiert welig op alle niveaus van de samenleving – ook binnen de civiele maatschappij.

Wat zich aandient als oppositie, is onderhevig aan soortgelijke processen. Het UDPS van Tshisekedi is een jammerlijk voorbeeld. Tshisekedi maakte een grote inschattingsfout in 2006 door niet aan de verkiezingen deel te nemen. In de tussenliggende periode werd nauwelijks werk gemaakt van de versterking van het UDPS (of andere politieke partijen). De persoonlijke belangen van de partijleider gaan voor alles; de partij is als het ware Tshisekedi. De hardnekkige ontkenning van de politieke realiteit zal opnieuw weinig zoden aan de dijk zetten en leidt reeds opnieuw tot een desintegratie van de partij.

De rapporten van de verkiezingswaarnemers waren – terecht – bijzonder kritisch en internationale partners aanvaardden de resultaten met weinig enthousiasme. Het alternatief is echter chaos en meer geweld. Er wordt dan ook sterk aangedrongen op hervormingen, o.a. van de CENI, en de oprichting van een volwaardig Grondwettelijk Hof. De inzet ligt nu bij de provinciale en lokale verkiezingen. Vooral op deze laatste wordt veel hoop gevestigd door o.a. de civiele maatschappij. Deze beide verkiezingen leveren echter ook een groot potentieel voor geweld en instabiliteit, lokale en regionale spanningen blijven aan de orde van de dag en

het ontbreekt niet aan gewapende groepen. Wat de provincies betreft blijft het ook wachten op de uitvoering van de in de Grondwet voorziene decentralisatie, met de daaraan gekoppelde belangrijke verschuiving van middelen.<sup>12</sup> In de afgelopen regeerperiode werden echter nauwelijks inspanningen gericht op het versterken van capaciteiten op dit niveau.

De internationale actoren dragen ook een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor het huidige debacle. Hun houding van de afgelopen jaren is een mix van frustratie en groeiend desengagement, waarbij men weinig acht sloeg op de meer structurele beperkingen en mogelijkheden van de Congolese politieke constellatie. Deze electorale cyclus moet verder worden afgewerkt en naïveteit zal hier meer kwaad dan goed doen. Er moet ook rekening worden gehouden met mogelijke bijkomende aanpassingen van de Grondwet. Ook in het Oosten is de situatie moeilijk langdurig houdbaar – het FDLR en de situatie rond Bosco Ntaganda zijn hier centrale factoren. De DRC én de gehele regio wachten belangrijke uitdagingen; er is zeker ook behoefte aan een duidelijk, langdurig internationaal engagement.

---

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

### Noten

- 1 Naast de presidentiële en parlementsverkiezingen moeten ook nog provinciale en lokale verkiezingen worden gehouden. De Senaat wordt indirect verkozen uit de provinciale parlementen.
- 2 *Commission Electorale Indépendante*.
- 3 Vele onafhankelijken en vertegenwoordigers van meer dan 400 politieke partijen.
- 4 Gizenga kwam als derde uit de eerste ronde van de verkiezingen met 13,04% tegenover Kabila met 44,83% en Bemba met 20,02% van de stemmen.
- 5 Infrastructuur, creatie van arbeidsplaatsen, onderwijs, nutsvoorzieningen en gezondheid.
- 6 Dit was o.m. het geval bij de Enyele-opstand in de Evenaarsprovincie in mei 2010.
- 7 De *UK Parliament Great Lakes of Africa Group* onder leiding van MP Eric Joyce lanceerde het cijfer van \$ 5,5 miljard verlies door verkoop van *assets* via *off-shore*-constructies (<http://ericjoyce.co.uk/wp-content/uploads/2011/11/summary-5-5m-loss-to-congolese-people-through-questionable-mining-deals.pdf>).
- 8 In totaal werden 32.024.640 kiezers geregistreerd, in 2006 waren dit er 25.420.199.
- 9 Monsengwo zelf had zich in januari ook verzet tegen de wijziging van de Grondwet in verband met de beperking van het aantal electorale ronden.
- 10 In deze districten werden de verkiezingen ongeldig verklaard.
- 11 Louis Koyagiolo werd aangesteld tot interim premier.
- 12 Zie in deze aflevering het artikel van Erik Gobbers, blz 271-275.

# Decentralisering en etniciteit in de Democratische Republiek Congo

*Zo'n twintig jaar lang was de Democratische Republiek Congo (DRC) het toneel van een bloedige burgeroorlog die het land bestuurlijk en economisch totaal ontwrichtte. Kinshasa verloor de controle over grote delen van het land. Die vielen in handen van militieën en hun buitenlandse broodheren. Het vredesproces resulteerde uiteindelijk in de democratische verkiezingen van 2006 en in plannen voor een staatshervorming die de desintegratie van het land moet verhinderen. De nieuwe grondwet voorziet in opsplitsing van de huidige provincies in kleinere territoriale entiteiten met ruime bestuurlijke bevoegdheden. Niet alle nieuwe provincies zijn echter etnisch homogeen en economisch levensvatbaar. De splitsing verdeelt etnische groepen dan ook in voor- en tegenstanders. Institutionele herstructurering zonder economische hervormingen zal tot nieuwe gewapende conflicten leiden.*

De DRC bekleedt de vierde plaats op de lijst van falende staten, slechts voorafgegaan door Somalië, Tsjaad en Soedan.<sup>1</sup> In de *Human Development Index* stond het land in 2011 op de 187ste plaats. Het Bruto Binnenlands Product per inwoner bedroeg 347 dollar, nagenoeg het laagste in Afrika. Congo blijft anno 2012 één van de armste en minst ontwikkelde Afrikaanse landen, in weerwil van zijn enorme natuurlijke rijkdommen.

## De danteske prelude

De dictatuur van Mobutu, die tientallen jaren het land heeft leeggeplunderd, alsmede een langdurige burgeroorlog hebben Congo in een economische en bestuurlijke chaos gestort. Met het einde van de Koude Oorlog verloor het Zaïre<sup>2</sup> van Mobutu zijn strategisch belang voor het Westen, dat de grillen van de dictator geduld had in ruil voor diens steun in de strijd tegen uitbreiding van de sovjetinvloed in Afrika. Het Westen maakte verdere samenwerking nu afhankelijk van democratische hervormingen. Een Nationale Soevereine Conferentie moest de overgang naar de democratie voorbereiden. Deze mislukte omdat Mobutu zich krampachtig aan de macht vastklampte. In een klimaat van algemene politieke en economische ontreding onttaarden begin jaren negentig oude et-

nische tegenstellingen in de oostelijke provincies in bloedige conflicten. Hierbij keerden zogenaamde autochtone etnische groepen zich tegen allochtonen, afkomstig uit andere regio's. De etnische identiteit werd een dankbaar instrument in de strijd om economische belangen. In de Kivu-provincies werd geweld gepleegd tegen Hutu- en Tutsi-migranten (waarvan sommigen al in de pre-koloniale periode waren geëmigreerd uit wat nu Rwanda heet), met toegang tot land als economische inzet. In het ertsrijke Katanga werden migranten uit de naburige Kasai-provincies slachtoffer van een etnische zuivering. Zij werden ervan beschuldigd de oorzaak te zijn van de economische crisis waar de provincie onder gebukt ging. In beide gevallen mobiliseerden autochtone sociaal-culturele verenigingen hun etnische achterban tegen de allochtone gemeenschappen.

Na de Rwandese genocide van 1994 ontstond in Oost-Congo een veiligheidsprobleem voor het nieuwe Tutsi-regime in Rwanda. Door de machtsvername waren immers honderdduizenden Hutu-vluchtelingen de grens met Congo overgestoken, waaronder ook gewapende militieleden en ex-soldaten die medeplchtig waren aan de volkenmoord. Zij voerden vanuit Congo *raids* uit op Rwandees grondgebied en gingen in de clinch met de Oost-Congolese Tutsi's. Het Rwandese leger reageerde en viel Congo binnen, waarna een Congolese rebellencoalitie onder leiding van Laurent-Désiré Kabila uit de grond werd gestampt, die de invasie de schijn van een Congolees initiatief moest geven. Toen hij eenmaal president was geworden, keerde Kabila zich tegen zijn Rwandese beschermheren, waardoor de oorlog in een nieuwe fase terechtkwam: Afrikaanse landen en lokale etnische militieën bevochten elkaar in wisselende allianties om controle over delen van het Congolese grondgebied, met als belangrijke inzet de lucratieve, illegale ontginning van minerale grondstoffen in Oost-Congo. De Congolese burgeroorlog heeft uiteindelijk aan meer dan vijf miljoen mensen (vooral burgers) het leven gekost.<sup>3</sup>

Onder druk van de internationale gemeenschap kwam in 2002 een inter-Congolese dialoog op gang die zou resulteren in de democratische verkiezingen

van 2006. Met de heropbouw van de staat voor ogen werden plannen gemaakt voor grondige hervorming van de staatsinrichting.

### **De Congolese staatshervorming**

Tijdens de burgeroorlog verloor de centrale regering in Kinshasa het gezag over grote delen van Congo. Dit leidde tot de balkanisering van het land, waarbij sommige gebieden volledig werden gecontroleerd door etnische militieën. De Congolese grondwet van 18 februari 2006 voorziet in een staatshervorming die het uiteenvallen van Congo moet verhinderen. Enerzijds waarborgt een semi-presidentieel systeem het voortbestaan van de nationale staat, anderzijds wordt aan lokale wensen tegemoet gekomen door decentralisatie van het bestuur.

De grondwet bepaalt dat de huidige elf provincies opgesplitst moeten worden in 26 nieuwe, bestuurlijke eenheden, met grotere politieke, fiscale en juridische autonomie. De Congolezen spreken van *découpage*. Zo zouden bestuurlijke bevoegdheden zoals onderwijs en volksgezondheid worden overgeheveld naar de provincies, en zou 40% van de nationale inkomsten aan de provincies worden toegewezen door inhouding aan de bron.

Hoewel het parlement enkele wetten heeft aangenomen die de voorwaarden voor de feitelijke uitvoering van de constitutionele bepalingen voorschrijven, blijft de grondwet wat de staatshervorming betreft tot nu toe grotendeels een dode letter. Zo zijn de provincies nog steeds niet gesplitst en is er geen belasting-autonomie.<sup>4</sup> Bovendien is president Joseph Kabila er in januari 2011 in geslaagd een controversiële wet ter herziening van de grondwet door het parlement te loodsen. Hierdoor zijn niet alleen de spelregels voor de presidentsverkiezingen veranderd (één verkiezingsronde met gewone meerderheid is nu voldoende in plaats van de oorspronkelijke twee rondes; een maatregel die Kabila bij de verkiezingen van november 2011 goed van pas is gekomen, omdat de oppositie er niet in is geslaagd een gemeenschappelijke tegenkandidaat naar voren te schuiven), maar wordt ook de *découpage* op de lange baan geschoven, door de uitvoering ervan toe te wijzen aan het nationaal parlement. De wet verleent de president bovendien het recht provinciegouverneurs te ontslaan en de provinciale parlementen te ontbinden, waardoor de politieke autonomie van de provincies sterk wordt uitgehold. Kortom, Kabila wil als president over voldoende middelen beschikken om de politieke bewegingsvrijheid van lokale regerings-

leiders aan banden te leggen. De grondwetswijziging verschuift dus het evenwicht in de richting van een *sterker centraal gezag*.

### ***Découpage*: de territoriale opsplitsing van Congo**

Experimenteren met territoriale decentralisatie is niet nieuw in Congo. Tijdens het Belgisch koloniaal bewind werd het grondgebied opgedeeld in administratieve bestuursniveaus: provincies in districten, districten in territoria, territoria in sectoren, en die op hun beurt in chefferieën. Dit systeem, gecombineerd met beperking van de bewegingsvrijheid van de Congolezen, leidde ertoe dat etnische groepen zich gingen vereenzelvigen met een bepaald gebied. Deze administratieve opsplitsing bestaat nog steeds en zij lag in de loop van de recente Congolese geschiedenis aan de basis van een aantal pogingen de regio's politieke autonomie te verschaffen.<sup>5</sup> Dit geldt ook voor de huidige staatshervorming: de *nieuwe provincies* komen in grote mate overeen met de districten zoals ze in 1947 al bestonden. Sommige ervan zijn gekenmerkt door etnische homogeniteit of door dominantie van etnische groepen. De nieuwe entiteiten vertonen onderling grote verschillen qua economische mogelijkheden. Kortom, bepaalde etnische groepen zullen dan wel een eigen provincie krijgen, maar of ze daar economisch beter van zullen worden, is een andere zaak. Om die economische ongelijkheid enigszins te verzachten, voorziet de grondwet in herverdeling van 10% van de nationale belastinginkomsten via een speciale kas, maar dit zal onvoldoende zijn om de verschillen te corrigeren.<sup>6</sup>

### **Het geval 'Katanga' als voorbeeld**

Uit Katanga zullen vier nieuwe provincies gevormd worden: Haut-Katanga, Haut-Lomami, Tanganika en Lualaba. De huidige districten krijgen aldus het statuut van provincie, met uitzondering van Kolwezi, dat bij Lualaba zal worden gevoegd. De mijnprovincie Katanga heeft een lange geschiedenis van *etnische tegenstellingen*, die teruggaat tot de koloniale periode. De expansieve ontginning van ertsen door koloniale mijnbouwbedrijven noopte tot rekrutering van arbeiders elders. Vanuit regio's binnen Katanga en andere delen van de kolonie kwam arbeidsmigratie op gang naar industriële en stedelijke centra. De aanwezigheid van die 'vreemde' arbeiders en hun gezinnen gaf aanleiding tot conflicten tussen gemeenschappen, waaraan doorgaans sociaal-economische oorzaken ten

grondslag lagen. Zo werden de 'allochtone' *Kasaïens* in 1992 door 'autochtone' Katangezen aangewezen als saboteurs van de Katangese economie. Zij werden massaal ontslagen uit de overheidsbedrijven, vermoord of gedwongen gerepatriëerd naar de Kasaï-provincies.<sup>7</sup>

Het Katangese platteland wordt echter nog steeds gekenmerkt door gebieden die etnisch vrij homogeen zijn. De noordelijke districten Haut-Lomami en Tanganika worden voornamelijk bewoond door Luba; het westelijke Lualaba door Lunda. Het zuidelijke Haut-Katanga is het grondgebied van de Bemba en verwante volken, terwijl in het district Kolwezi de Sanga een belangrijke etnische groep vormen. Door de voorraden aan minerale grondstoffen is Katanga de rijkste provincie van Congo. Die ertsen worden voornamelijk in de districten Kolwezi en Haut-Katanga ontgonnen door buitenlandse ondernemingen die vaak opereren in *joint venture*-structuren met het Congolese staatsbedrijf Gécamines. De noordelijke en westelijke districten zijn agrarisch en industrieel nauwelijks ontwikkeld. Katanga kent dus een grote economische kloof tussen het arme noorden en westen en het rijke, industriële zuiden. Deze kloof leidt – met de territoriale splitsing in het verschiët – tot spanning tussen de etnische gemeenschappen.

### **Etnische gemeenschappen en hun sociaal-culturele verenigingen**

Leden van etnische groepen verenigen zich in de steden in zogenaamde sociaal-culturele verenigingen, die instaan voor wederzijdse hulpverlening binnen de eigen gemeenschap en voor handhaving van etnisch-culturele eigenheid in een multiculturele omgeving. Bovendien blijken die verenigingen een belangrijke rol te spelen in de Congolese politiek.<sup>8</sup> Zij worden immers geleid door machtige figuren die behoren tot de politieke en economische elite van de Congolese maatschappij. De leiders van de verenigingen werpen zich op als belangenverdedigers van hun gemeenschap: in ruil voor electorale loyaliteit bieden zij materiële steun aan individuele gemeenschapsleden of financieren ze ontwikkelingsprojecten in de dorpen. Zo ontstaan netwerken, met de etnische identiteit als bindmiddel.

In een poging het tribalisme uit de Congolese politiek te bannen, werden etnisch of regionaal geïnspireerde partijen bij wet verboden. In de praktijk blijkt echter dat etnisch stemmen nog altijd eerder regel is dan uitzondering. Kiezers stemmen op politici omdat ze dezelfde etnische afkomst hebben, en niet omdat ze een bepaalde politieke partij of ideologie vertegen-

woordigen. Het democratiseringsproces heeft talloze partijen voortgebracht, die veelal gespeend zijn van elke ideologische fundering en die ontstaan zijn rond personen. Zo werd in 2006 de *Alliance de la Majorité Présidentielle* (nu kortweg *Majorité Présidentielle* of MP) in het leven geroepen, een politieke machine die de verkiezingsoverwinningen van Kabila moet verzekeren. Voor Kabila is het dan ook belangrijk ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk politieke medestanders – leden van zijn eigen *Parti Populaire pour la Reconstruction et le Développement* (PPRD) of van de MP – een belangrijke rol spelen in de etnische verenigingen.<sup>9</sup> Zij kunnen dan tijdens de verkiezingen hun achterban mobiliseren om de 'juiste' stem uit te brengen.

Een bekend voorbeeld is de in februari 2012 verongelukte Augustin Katumba Mwanke, die tot aan zijn dood de machtige politieke en economische rechterhand van Kabila was. Katumba Mwanke was niet alleen PPRD-parlementslid voor het Zuid-Katangese kiesdistrict Pweto, hij was tevens een notoir lid van *Sempya*, de sociaal-culturele vereniging van de volken van het district Haut-Katanga; voorts had hij belangrijke connecties in de Katangese mijnindustrie. Op die manier slaat Kabila twee vliegen in één klap. Via de verenigingen rijft hij etnische stemmen binnen, zonder dat dit zijn imago van anti-tribalist schaadt: officieel plaatst hij zich met deze strategie immers boven het etnisch-politiek bedrijf. Dat belet hem overigens niet om achter de schermen toch de etnische kaart te spelen. Van 31 januari tot 2 februari 2011 organiseerde *Balubakat*, de sociaal-culturele vereniging van de Katangese Luba, een heus verkiezingscongres in de Noord-Katangese stad Kamina. Dé doelstelling was het uitwerken van een strategie om de overwinningkansen van president Kabila bij de presidentsverkiezingen te maximaliseren (Kabila is immers langs vaderszijde een Luba). Opmerkelijke aanwezige was Zoé Kabila, broer en politiek adviseur van de president, die in november 2011 in het Noord-Katangese verkiezingsdistrict Manono werd verkozen tot nationaal parlementslid.

Door hun politiek gewicht kunnen de sociaal-culturele verenigingen ook invloed uitoefenen op de besluitvorming betreffende de staatshervorming. De territoriale opsplitsing leidt tot spanningen tussen etnische gemeenschappen, die in voor- en tegenstanders verdeeld zijn en economische en identiteitsargumenten gebruiken om hun gelijk te halen. Zo zijn er de afgelopen jaren wrijvingen ontstaan tussen het noorden

en zuiden van Katanga en heeft het getouwtrek over het ertsrijke district Kolwezi conflictueuze vormen aangenomen: de *découpage* zal immers resulteren in *arme en rijke provincies*. Daarenboven ligt het 'autochtoon zijn' gevoelig: de *découpage* zal *nieuwe minderheden* creëren. Wie vandaag een Katangese 'autochtoon' is, kan morgen een 'allochtoon' worden in één van de nieuwe provincies.

Voor al de Luba betreuren de splitsing, omdat 'hun' toekomstige provincies industrieel nauwelijks iets voorstellen. Een petitie die in januari 2009 tegen de opsplitsing van Katanga werd georganiseerd, vond dan ook brede steun bij prominente politici van de Luba-gemeenschap. De tekst van de petitie waarschuwde ervoor dat economische ongelijkheid tussen de nieuwe provincies kan leiden tot conflicten tussen de gemeenschappen.<sup>10</sup> De petitie lokte reacties uit bij de voorstanders van de *découpage*, namelijk de gemeenschappen van het district Haut-Katanga, waar belangrijke mijnbouwbedrijven actief zijn, en van het district Lualaba, dat zal worden uitgebreid met Kolwezi. In januari 2010 barstte een open-brieven-oorlog los tussen de verenigingen *Balubakat* en *Sempya*. Aanleiding was een radio-interview met Jean-Claude Kazembe Musonda, lid van *Sempya* en auteur van het boek *Le découpage du Katanga: nouvelle expérience et nouvelles opportunités*, waarin hij de territoriale splitsing verdedigt. De *Balubakat*-jongeren reageerden verontwaardigd in een open brief, waarin ze de eenheid van Katanga vurig bepleitten en zich minachtend uitlieten over de volken van Haut-Katanga. In een furieus recht op antwoord eiste *Sempya* respect voor de grondwet en beschuldigde men de Luba van putschisme.<sup>11</sup> De bemoeienis van de MONUC (de VN-waarnemersmissie in Congo) moest worden ingeroepen om de gemoederen tot bedaren te brengen.

*Lwanzo Lwa Mikuba*, de sociaal-culturele vereniging van de Sanga, mag dan al een voorstander zijn van de *découpage*, over de wijze waarop die zal worden uitgevoerd is de organisatie minder te spreken. Het feit dat het huidige district Kolwezi bij Lualaba zal worden gevoegd, is haar een doorn in het oog. De Sanga vormen er immers de meerderheid en beschouwen het gebied als hun bakermat. Bovendien vinden er belangrijke mijnontginningen plaats, zoals in het Tenke-Fungurume-bekken. Onder leiding van haar machtige voorzitter Vano Kiboko, nationaal parlements lid en directeur van de Congolese luchtvaartmaatschappij *Hewa Bora*, ijvert *Lwanzo* daarom voor een eigen provincie. *Kovijaan*, een reflectiegroep van

Lunda-intellectuelen uit Lualaba, doet in haar manifest van 2007 de aanspraken van *Lwanzo* op Kolwezi af als een vorm van tribalisme die slechts de schepping van een etnisch homogene provincie beoogt.<sup>12</sup> Zelf betuigen de Lunda onvoorwaardelijke steun aan de grondwettelijke *découpage*, omdat het rurale Lualaba zonder het mineralenrijke Kolwezi als zelfstandige bestuurlijke entiteit economisch niet levensvatbaar is.

De Wereldbank bevestigt de grote financieel-economische verschillen tussen de nieuw te vormen provincies: voor Katanga berekende ze dat enkel Haut-Katanga en Lualaba, met Kolwezi aangehecht, financieel kunnen overleven bij toepassing van de fiscale 40%-regel.<sup>13</sup>

Al deze voorbeelden tonen aan dat de rol van etnische gemeenschappen in het debat over decentralisatie niet mag worden onderschat. Sociaal-culturele verenigingen zijn belangrijke actoren in een land waar de *etnische politiek* niets van haar aantrekkingskracht heeft verloren. Congolese politici kunnen immers via deze verenigingen stemmen ronselen, maar ze worden vervolgens verondersteld de economische belangen van hun etnische gemeenschap te verdedigen. De *découpage* is in Katanga een splijtzwam, die het Kabila-kamp uit elkaar kan drijven. Katangese politieke tenoren zoals Kyungu Wa Kumwanza (voorzitter van het Katangees parlement, aanstichter van het geweld tegen de *Kasaiens* in de jaren negentig en erelid van *Balubakat*), Moïse Katumbi (gouverneur van Katanga, steenrijk zakenman en erelid van *Sempya*) en *Lwanzo*-voorzitter Vano Kiboko behoren allen tot de politieke entourage van Kabila, maar ze verdedigen uiteenlopende standpunten wat betreft de staatshervorming. De president heeft met zijn grondwetsherziening de uitvoering van de *découpage* naar de Griekse kalender verwezen, omdat ze budgettair niet haalbaar zou zijn.<sup>14</sup> Het is echter duidelijk dat, met de verkiezingen in het vooruitzicht, Kabila met deze stap vooral de etnische tegenstellingen binnen het eigen Katangese kamp de kop heeft willen indrukken.

### De paradox van de staatshervorming

De omvang van Congo, de economische ontvrachting door jarenlange conflicten, de wijdverbreide corruptie en de zwakke staatsstructuren maken hervorming van levensbelang. *Decentralisatie* geldt als vorm van staatsorganisatie die *goed bestuur* bevordert, door enerzijds de administratieve doeltreffendheid en democratische burgerparticipatie te verbeteren, en anderzijds respect te tonen voor lokale identiteiten.<sup>15</sup> Een ondoordachte

decentralisatie kan de regionale economische ongelijkheden echter verder aanscherpen, wat tot communautaire spanningen kan leiden, met uitsluiting van allochtone groepen en destabilisering van hele regio's tot gevolg. Katanga is op dit vlak geen unicum. Ook West- en Oost-Kasaï zullen gesplitst worden in provincies die in grote mate etnisch homogeen zijn, maar economisch onderling verschillen, waardoor sommige etnische groepen benadeeld zullen worden. Met andere woorden, een staatshervorming die bedoeld is om gemeenschappen nader tot elkaar te brengen, kan tot tegenovergestelde resultaten leiden indien ze slecht of onvolledig wordt doorgevoerd.

De Wereldbank becijferde dat de meeste nieuwe provincies met de middelen waarover ze beschikken, niet levensvatbaar zijn. Bovendien ontbreekt het hun aan administratieve infrastructuur en zal werk moeten worden gemaakt van institutionele ontwikkeling. Een adequaat administratief bestuursapparaat is echter niet voldoende. De economische ongelijkheid tussen provincies dient te worden gecorrigeerd of weggewerkt, wil men de decentralisatie een kans van slagen geven. Daarbij zal een financieel herverdelingssysteem op zichzelf niet volstaan en is dit wellicht ook niet wenselijk. Zie ex-Joegoslavië, waar een dergelijke aanpak juist tot uiteenvallen van het land heeft geleid. De agrarische en industriële ontwikkeling van die provincies die economisch achterop hinken, moet prioriteit krijgen. Men zal daarbij rekening moeten houden met de lokale etnische gevoeligheden, en de gemeenschappen als gelijkwaardige partners bij de heropbouw van het land moeten betrekken. Ook de donorlanden dienen hun hulpprogramma's af te stemmen op de economische realiteit die de staatshervorming mee zal brengen, en dat in samenspraak met alle politieke actoren die op de Congolese bestuursniveaus een rol spelen. Alleen dan kan vermeden worden dat gemeenschappen zich economisch genegeerd of gediscrimineerd voelen en dat de frustraties die daaruit kunnen voortvloeien, in nieuwe etnische drama's ontaarden. De creatie van nieuwe provincies is geen goed idee als die niet gepaard gaat met een economische herstructurering. Anders dreigt het proces van balkanisering opnieuw te worden geactiveerd en komt de dreiging van gewapend conflict weer om de hoek kijken.

**Erik Gobbers** studeerde politieke wetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel. Hij bereidt thans een doctoraal proefschrift voor over etnische politiek in de Democratische Republiek.

## Noten

- 1 De lijst wordt jaarlijks aan de hand van een *failed states index* opgesteld door de Amerikaanse non-profit-organisatie *The Fund for Peace* ([www.fundforpeace.org](http://www.fundforpeace.org)).
- 2 Mobutu veranderde de naam van het land in Zaïre, als onderdeel van zijn authenticiteitspolitiek, die een radicale breuk met het koloniale verleden en terugkeer naar de zg. oorspronkelijke, traditionele waarden, voorstond.
- 3 Voor gedetailleerde analyses van de Congolese burgeroorlog zie Filip Reyntjens, *De grote Afrikaanse oorlog: Congo in de regionale geopolitiek 1996-2006*, Amsterdam: Meulenhoff/Manteau, 2009; en Thomas Turner, *Congo Wars: Conflict, Myth, Reality*, Londen/New York: Zed Books, 2007.
- 4 Pierre Englebert, 'Décentralisation, incertitude, et despotisme de proximité en République Démocratique du Congo', Papier préparé pour le Projet RDC-Provinces-Décentralisation du Musée Royal de Tervuren, Belgique, maart 2011.
- 5 Voor een historisch overzicht zie Jean-Claude Bruneau, 'Les nouvelles provinces de la République Démocratique du Congo: construction territoriale et ethnicités', in: *L'Espace Politique*, jrg. 7 (2009), no. 1, website <http://espacepolitique.revues.org>.
- 6 Michel Liégeois, 'La décentralisation en RD Congo. Enjeux et Défis', Les rapports du Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, 2008/1.
- 7 Voor een overzicht van de gebeurtenissen van 1992 tot 1994 in Katanga, zie Banjikila Thomas Bakajika, *Epuraton ethnique en Afrique: Les 'Kasaïens'*, Parijs: L'Harmattan, 1997.
- 8 De auteur heeft interviews afgenomen van leden van Katangese sociaal-culturele verenigingen. Zie Erik Gobbers, 'De politieke rol van etnische socio-culturele verenigingen in Katanga, Democratische Republiek Congo', Masterthesis, Vrije Universiteit Brussel, 2011.
- 9 IRIN, 'DRC: Ruling party's strategy in Katanga is raising ethnic tension', [www.irinnews.org](http://www.irinnews.org), 17 februari 2006.
- 10 Joseph Yav Katshung, 'La "décentralisation – découpage" en RDC; une tour de Babel?', Contrôle Citoyen, Lubumbashi, 2009.
- 11 Beide brieven werden op 5 januari 2010 afgedrukt in *Quiproquo*, no. 434, onder de titels 'Kazembe Musonda: un pyromane?' en 'Droit de réponse de la Jeunesse Sempya aux déclarations outrageantes et provocatrices de la Jeunesse Balubakat'.
- 12 Kovijaan, *A qui revient la ville de Kolwezi? Question d'actualité*, Lubumbashi: Editions Neema, 2007.
- 13 World Bank, 'Democratic Republic of Congo. The Impact of the "Découpage"', *Report N° 50675-ZR*, maart 2010.
- 14 'Découpage territorial: un mort-né', in: *Le Potentiel*, 14 oktober 2010.
- 15 Liégeois, a.w. noot 6.

# Vorbij de kinderrechtenbenadering: naar een geslaagde reïntegratie van kindsoldaten

Sinds het begin van de 'Eerste Afrikaanse Wereldoorlog', in 1996, zijn er in de Democratische Republiek Congo tienduizenden kinderen als kindsoldaat gerekruteerd. De rekruterende legers waren allerhande rebellengroeperingen en het Congolese regeringsleger zelf. Tot op de dag van vandaag zijn er in het oosten van het land duizenden minderjarigen actief als strijders in lokale conflicthaarden. Dit stelt de Congolese Staat en de internationale gemeenschap voor de uitdaging dit fenomeen niet alleen tegen te gaan, maar om de getroffen kinderen ook een nieuwe toekomst te bieden.

In de inspanningen om deze kinderen te reintegreren zijn de rechten van het kind een sleutelrol gaan spelen. De op kinderrechten gebaseerde benadering heeft zeker haar merites. Zo worden in de hedendaagse definities van kindsoldaat niet langer alleen minderjarigen begrepen die rechtstreeks deelnemen aan de vijandigheden; thans hebben ook bijvoorbeeld koks, boodschappers en meisjes die seksueel uitgebuit worden, recht op steun.<sup>1</sup> Bovendien heeft de vooraanstaande rol van de kinderrechten ertoe geleid dat het opstellen van reïntegratieprogramma's niet langer vrijblijvend is, maar juist als een juridische plicht van de Congolese overheid wordt beschouwd.<sup>2</sup> Ook beklemtonen alle richtlijnen het verwezenlijken van kinderrechten voor kindsoldaten als de einddoelstelling van reïntegratie. Toch zijn kinderrechten, hoewel universeel gedragen, nooit opgesteld met de precieze bedoeling reïntegratieprogramma's vorm te geven. Zijn de begrippen en aandachtspunten vervat in de kinderrechten wel naadloos toe te passen op de problemen waarmee kindsoldaten geconfronteerd worden? Gebaseerd op veldwerk verricht in Zuid-Kivu, volgt hier een aanzet tot een antwoord.

## De Principes van Parijs: nadruk op sociaal-economische kinderrechten

*'[...] Sustainable reintegration is achieved when the political, legal, economic and social conditions to maintain life, livelihood and dignity have been secured. The process aims that children can access their rights, including formal*

*and non-formal education, dignified livelihoods and safety from harm.'*<sup>3</sup>

De *Paris Principles and Guidelines on Children Associated with Armed Forces or Armed Groups* vormen het belangrijkste *soft law*-instrument dat een normatief kader biedt voor reïntegratieprojecten.<sup>4</sup> Volgens deze Principes en Richtlijnen moet er een 'child rights approach' gevolgd worden, die stelt dat drie kinderrechten, namelijk het recht op een adequate levensstandaard, het recht op bescherming en het recht op onderwijs de basiselementen zijn van een geslaagde reïntegratie.<sup>5</sup> Het gebrek aan genot van deze rechten wordt immers beschouwd als hoofdoorzaak en gevolg van kinderrekrutering.

Voortbouwend op deze opvatting hebben internationale en lokale NGO's programma's opgesteld die specifiek gericht zijn op verwezenlijking van deze rechten voor de gedemobiliseerde kinderen. Zo krijgen deze kinderen, na een tijdelijk verblijf in een opvangcentrum, beroepsopleidingen. Indien de kinderen financieel afhankelijk zouden blijven van hun ouders, zou dit immers een belangrijke *push factor* vormen, die hen weer in de armen van een gewapende groepering kan drijven. Meestal nemen de opleidingen drie maanden in beslag en hebben de kinderen de keuze tussen landbouw en enkele ambachten. Ouders van een kind dat nog geen 15 jaar oud is, krijgen microkredieten om de schoolgelden te kunnen betalen. Daarnaast worden soms ook gemeenschapsstructuren opgericht om de belangen van deze kinderen na hun reïntegratie verder te behartigen.

De drie basiskinderrechten zijn kenmerken van de sociaal-economische situatie waarin de kinderen zich bevinden. Op deze manier kunnen externe omstandigheden, eerder dan de subjectieve beleving van de kinderen zelf, de maatstaf worden voor succes. De vraag op dit punt is of men uit verwezenlijking van deze rechten kan afleiden dat de gedemobiliseerde kinderen werkelijk gereïntegreerd zijn. Reïntegratie wordt hier immers gedefinieerd als een proces waarbij vooral voorzien wordt in de *fysieke* realisering van bestaansmogelijkheden, in plaats van als een proces

waarbij de minderjarigen een nieuwe identiteit opbouwen, zelfvertrouwen krijgen en tegelijkertijd mentaal en sociaal losgekoppeld worden van hun vroegere gemilitariseerde omgeving.

Als voorbeelden bespreken we twee belangrijke struikelblokken die ex-kindsoldaten in Zuid-Kivu verhinderen zich sociaal en mentaal te reintegreren, hinderpalen die niet, of niet afdoende, onderkend worden in de gehanteerde reïntegratieprogramma's. Allereerst gaat het om de schuldgevoelens waarmee zeer vele ex-kindsoldaten worstelen. Bezetenheidsservaringen onder vroegere *mayi-mayi*-strijders vormen een tweede belangrijk probleem dat tijdens veldwerk naar voren is gekomen.

### Kindsoldaten: verloren onschuld

*'But is it really possible to still perceive someone who has killed and raped, who has seen parts of reality that most of us never even do, as a child? Children's horizon is supposed to be limited to their school, their family, their fantasy...'*<sup>6</sup>

De term kindsoldaat is een oxymoron, een combinatie van twee tegengestelde begrippen.<sup>7</sup> Ze zijn noch volledig kinderen, die we associëren met termen als kwetsbaar, onschuldig en moreel onvolwassen, noch volledig soldaten, die we beschouwen als volwassen, sterk en moreel verantwoordelijk. Kindsoldaten zitten geklemd in deze dubbele hoedanigheid van dader en slachtoffer.

Een aanzienlijk deel van de kindsoldaten heeft gedood, geplunderd of verkracht. Na hun demobilisatie gaan deze kinderen vaak het grensoverschrijdend karakter van deze misdaden inzien en worden zij dus geconfronteerd met hun daderkant. Dit vertaalt zich concreet in symptomen die men kan plaatsen onder de noemer van het post-traumatisch stresssyndroom, met die nuancerings dat zij zichzelf niet als slachtoffer maar als dader ervaren. Deze kinderen moeten met dat aspect van het verleden leren omgaan, voordat ze het achter zich kunnen laten en een burgerleven kunnen opbouwen.

Onder hulpverleners en in de programma's in Zuid-Kivu wordt deze *daderkant* van kindsoldaten te weinig onderkend. Op de vraag hoe men moest omgaan met misdaden als plundering, moord en verkrachting die sommige kinderen hadden begaan, antwoordden de projectverantwoordelijken stevast met het benadrukken van de slachtofferkant van de kinderen. Ze hebben er immers niet voor gekozen in

zo'n situatie te belanden, en ze werden door de omstandigheden gedwongen strafbaar gedrag te vertonen. Wanneer gedemobiliseerde kinderen met hen een gesprek over hun misdaden proberen aan te knopen, worden ze gesust: 'Je kon daar toch niets aan doen?' Dit komt overeen met de richtlijnen rond reïntegratie, maar het stemt dus niet overeen met de ervaring van de kinderen zelf.<sup>8</sup> De onmacht van de hulpverleners met schuldgevoelens om te gaan, is een van de meest terugkerende klachten van vroegere kindsoldaten over de programma's.

### Bezetenheid onder vroegere *mayi-mayi*-strijders

Het tweede probleem is verbonden met de concrete context van het conflict in Oost-Congo, namelijk de bezetenheidsservaringen onder vroegere *mayi-mayi*-strijders. 'Mayi-mayi' betekent 'water-water' in het Congolees Swahili, wat verwijst naar hun gebruik van magisch water. In combinatie met het volgen van een strikte gedragscode, zoals het verbod te plunderen, zou dit water de strijders onoverwinnelijk maken. Dit geloof geeft hun een psychologisch voordeel in de strijd, maar het heeft een zeer nadelig effect tijdens de reïntegratie. Dan kan het, in combinatie met factoren als stress, trauma's en verslaving, de indruk wekken dat de oud-kindsoldaten bezeten zijn door de geesten die ze zelf hebben opgeroepen. In vele gevallen leidt dit tot ernstige psychiatrische disfuncties.

Priesters, die bij bezetenheid vaak geraadpleegd worden, en familieleden van ex-kindsoldaten wezen steeds op de aanzienlijke omvang en het belang van dit fenomeen.<sup>9</sup> Toch was geen enkele geïnterviewde Congolese of buitenlandse hulpverlener van deze problematiek op de hoogte. Twee redenen verklaren dit. Ten eerste is na het kort verblijf in het doorgangscentrum er geen of nauwelijks psychologische nazorg; ten tweede zijn door de op kinderrechten gebaseerde aanpak de hulporganisaties volledig gericht op het onderkennen van rechtenschendingen en problemen van bestaanszekerheid. Hierdoor wordt er niet actief gezocht naar het fenomeen en wordt het gemakkelijk over het hoofd gezien.

### De blinde vlekken van de huidige benadering

*'Un vélo ne remplace pas la conscience'*<sup>10</sup>

Deze problemen, waarmee de gedemobiliseerde kinderen dagelijks worden geconfronteerd, tonen aan dat

naast structurele sociaal-economische problemen, die in de hantering van kinderrechten benadrukt wordt, culturele uitdagingen, schuldgevoelens en het verlies van hun vroegere identiteit deze kinderen vaak evenzeer verhinderen een nieuwe start te maken. De sociaal-economische context heeft ontegenzeggelijk een belangrijke invloed op het duurzaam karakter van de reïntegratie, maar men mag zich hiertoe niet beperken.

De huidige, reductionistische benadering leidt zo, ten eerste, tot een partiële hulpverlening. Door de kinderrechten als een sjabloon op de situatie te leggen, dekt men dimensies van de problematiek af. Ten tweede leidt deze benadering tot ernstige discriminatieproblemen. *Enerzijds* zijn nu vele 'gewone' kinderen die zich sociaal-economisch in dezelfde moeilijke omstandigheden bevinden als ex-kindsoldaten, van de programma's uitgesloten,<sup>11</sup> terwijl zij daar vaak evenveel behoefte aan hebben. *Anderzijds* laat men door de brede, inclusieve definitie van kindsoldaat en door de daarmee samenhangende sociaal-economische benadering de specifieke behoeften van kindsoldaten in de strikte zin van het woord, zoals schuldgevoelens, onbehandeld. Hierdoor grijpen deze kinderen naast de specifieke hulp die zij nodig hebben en waar ze recht op hebben. Ten *derde* gaat men door het benoemen van de basiskinderrechten als grondprobleem een geprivilegieerde samenwerkingsrelatie aan met de voor de verwezenlijking van deze rechten verantwoorde-lijken, namelijk de Staat en de ouders. Andere actoren, zoals traditionele autoriteiten, worden hierdoor niet of nauwelijks betrokken bij de reïntegratie-inspanningen, hoewel zij een doorslaggevende rol kunnen spelen, bijvoorbeeld bij behandeling van bezetenheid of bij integratie in de lokale landbouw.<sup>12</sup>

### Kinderrechten als middel, niet als doel

In het bijzonder doordat het kindbegrip zoals vervat in de kinderrechten de *daderkant* van kindsoldaten onbelicht laat, lijdt de huidige reïntegratie-aanpak aan blinde vlekken. Deze zijn echter niet inherent aan een aanpak die kinderrechten vooropstelt. De problemen vloeien immers voornamelijk voort uit de hantering van kinderrechten als doel in plaats van als een van de middelen in een omvattende benadering van het reïntegratievraagstuk.

Een groot deel van de kritiek op de huidige kinderrechtenbenadering is immers niet incompatibel met deze rechten, maar ze kan erin geaccommodeerd worden of er naast bestaan. Zo kan men het 'belang van het kind' ruimer verstaan en de omgang met vroegere misdaden van de kinderen als een integraal en

onmisbaar onderdeel van het recht op psychosociale bijstand beschouwen.

Het Kinderrechtenverdrag is een instrument dat al ontelbare keren zijn nut en waarde heeft bewezen<sup>13</sup>, ook op het gebied van demobilisatie en reïntegratie. Het benadrukt de lange-termijn-reïntegratiedoelstellingen boven de korte-termijndemobilisatie. De discriminatie van meisjes in de programma's is er door aangekaart, het confronteert de Congolese overheid met haar verantwoordelijkheid en zet het belang en de inspraak van de kinderen voorop. De kinderrechten bevatten dus een heel grote potentiële bijdrage aan de reïntegratie en verdere toekomst van de duizenden ex-kindsoldaten. Wel dienen we er, in het belang van deze kinderen, op een doordachte wijze mee om te springen.

---

**Yannick Weyns** is laureaat van de NGIZ-scriptieprijs 2010.

Dit artikel is een beknopte weergave van enkele bevindingen, zoals beschreven in zijn artikel 'On Children's Rights and Wrongs: the challenges to a rights based approach towards reintegration', in: I. Derluyn, C. Mels e.a., *Remember: Rehabilitation, reintegration and reconciliation of war-affected children*, Oxford: Intersentia, 2012.

### Noten

- 1 Zo verbiedt Conventie 182 betreffende het Verbod en Onmiddellijke Actie voor de Eliminatie van de Ergste Vormen van Kinderarbeid van de Internationale Arbeidsorganisatie werk dat minderjarigen in gevaar kan brengen. Men spreekt hier dan van kinderen geassocieerd met gewapende groepen of het leger.
- 2 Art. 39 Kinderrechtenverdrag.
- 3 De Principes van Parijs, blz. 8.
- 4 De Principes van Parijs zijn opgesteld door UNICEF en diverse internationale NGO's en ze zijn door meer dan 75 landen onderschreven.
- 5 De Principes van Parijs, blz. 8.
- 6 Interview met kunstenaar die kunstprojecten organiseert met ex-kindsoldaten, Brussel, 8 april 2009.
- 7 A. Honwana, 'Innocents et Coupables: les enfants soldats comme acteurs tactiques', in: *Politique Africaine*, 80, 2000, blz. 58-78.
- 8 Zie bijv. de *United Nations Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards*, 5.30.9.
- 9 Een katholieke missionaris had bijvoorbeeld in een half jaar tijd alleen al twintig zulke gevallen behandeld.
- 10 Interview met een priester die zich al tien jaar voor ex-kindsoldaten heeft ingezet, Bukavu, 12 december 2008.
- 11 In vele programma's zijn nu ook 'gewone' kinderen toegelaten, maar dit neemt niet weg dat de overgrote meerderheid van sociaal-economisch achtergestelde kinderen in Oost-Congo géén steun krijgt, in tegenstelling tot ex-kindsoldaten.
- 12 Zie Y. Weyns, 'On Children's Rights and Wrongs: the challenges to a rights based approach towards reintegration' (zie auteursnoot), blz. 552-553.
- 13 Zie ook Karin Arts, '21 jaar VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind: een volwassen bijdrage aan kinderrechten in de wereld?', in: *Internationale Spectator*, jrg. 65, nr. 6, juni 2011, blz. 336-340.

# Respons Farah Karimi

N.a.v. René Cuperus, 'Grenzen aan het "superpower"-denken van Nederland: terug naar Venus?', opiniestuk in: *Internationale Spectator*, jrg. 66, no. 2, februari 2012, blz. 59-62.

## Humanitaire interventie blijft kwestie van kiezen

In 'Grenzen aan het 'superpower'-denken van Nederland: terug naar Venus?' spreekt columnist René Cuperus van een 'meer laagdrempelige inzet van militair geweld'. Deze wordt volgens Cuperus veroorzaakt door 'een monsterverbond van *trigger happy* Amerikaanse belangen en humanitair interventionistische progressieve NGO's'. Het resultaat hiervan is een Nederlandse vredesbeweging die onderdeel is geworden van een overal ter wereld inzetbaar civiel-militair apparaat, dat wordt gebruikt voor het herstellen en bewaren van vrede en het beschermen van burgers in oorlog.

Ik ga niet spreken voor of namens de Nederlandse vredesbeweging; dat kan deze beweging prima zelf doen. Als directeur van een progressieve ontwikkelings- en humanitaire organisatie die zich regelmatig uitspreekt over het beschermen van burgers in conflicten, voel ik me echter aangesproken.

Hoezo een monsterverbond tussen Amerikaanse belangen en humanitair interventionistische progressieve NGO's? Ik herken me in ieder geval niet in dit beeld. Enkele voorbeelden. Oxfam Novib staat bepaald niet te juichen voor KONY2012 – de sociale-mediacampanje van een Amerikaanse NGO om LRA-rebellenleider Joseph Kony te pakken. Ik zou liegen als ik niet zeg diep onder de indruk te zijn van de slimme manier waarop deze campagne de LRA-problematiek op ongekende wijze bij jong en oud bekend heeft gemaakt. Dit betekent echter nog niet dat wij een militaire

oplossing van het conflict steunen, juist niet. Natuurlijk moet de *Lord's Resistance Army* worden ontmanteld, maar dit kan beter gebeuren door militieleden te verleiden te deserteren en door het re-integreren van voormalige kindsoldaten in de maatschappij. Militaire operaties om de LRA uit te schakelen hebben in het verleden meermaals geleid tot de ontheemding van burgers en tot gruwelijke vergeldingsacties.

Ook heeft mijn organisatie zich altijd zeer kritisch gepositioneerd tegenover militaire operaties zoals Kimia II (2009) en Amani Leo (2010). Deze offensieven door het Congolese leger tegen de Rwandese FDLR en andere milities in Oost-Congo werden gesteund door de VN-missie in DRC. De prijs die burgers voor deze offensieven moesten betalen, was echter veel te hoog. Zo leidde Kimia II tot 900.000 ontheemden. Ten slotte Somalië: daar bepleiten wij ook al jaren een politieke in plaats van militaire oplossing van het conflict.

Er zijn ook gevallen waar ik juist het politiek-militair establishment heb opgeroepen om, naast een politieke inzet (die er zeker niet altijd was), ook militairen en politie naar een verre brandhaard te sturen om burgers te beschermen. Denk aan EUFOR Tsjad, Congo eind 2008 en UNAMID in Darfur. Hier was echter géén sprake van een monsterverbond. Integendeel. Het lijkt wel alsof telkens wanneer delen van de humanitaire gemeenschap van mening waren dat militairen en politie, *altijd gepaard met een robuust politiek*

*proces*, een zinvolle bijdrage konden leveren, de menskracht en het materiaal volgens het politiek-militair establishment *niet* (voldoende) beschikbaar waren. Denk aan het gebrek aan helikopters en politie voor missies in Tsjad en Darfur. Of de *EU Battlegroups*, die eind 2008 niet konden worden ingezet voor een overbruggingsmissie in de DRC, totdat de VN extra blauwhelmen ter plekke konden krijgen.

Voor de duidelijkheid, in 2008 was Oxfam Novib zeker geen *lone wolf* die dacht dat de *EU Battlegroups* wel even zouden kunnen worden ingezet. Nee, ook de secretaris-generaal van de VN, Ban Ki-moon en enkele (oud)-politici, onder wie Joschka Fischer en generaal bd Romeo Dallaire waren deze mening toegegaan. Het mocht niet baten. Officieus omdat de EU-lidstaten hun materiaal liever wilden inzetten voor de missie in Afghanistan, geopolitiek belangrijker dan het beschermen van burgers in de DRC.

Ik ben dus niet principieel vóór of tegen de inzet van militairen en politie. Daarvoor is de werkelijkheid te complex. Per geval moet je afwegen of de bescherming van burgers gebaat is bij of geschaad wordt door de komst van militairen.

Het is uiterst zorgelijk dat NGO's door sommigen, zoals René Cuperus, kennelijk als onderdeel van een multi-inzetbaar civiel-militair apparaat worden gezien. Of, zoals oud-minister Colin Powell ooit zei, dat NGO's 'force multipliers' zijn. Voor NGO's die werkzaam zijn in conflictgebieden, is het juist van groot belang

dat wij onafhankelijk van regering en strijdkrachten kunnen opereren én dat wij als onafhankelijk worden gezien. Dit is een randvoorwaarde voor onze lokale partners om door de gemeenschappen geaccepteerd te worden. De zorg voor het bewaren van onze onafhankelijkheid gaat zover, dat mijn organisatie bijvoorbeeld weigert fondsen aan te nemen van een land als de Verenigde Staten (USAID), om te voorkomen dat wij als verlengstuk van het Amerikaans buitenlands beleid worden gezien.

Mijn respons bevat niet alleen kritiek. Concluderend wil ik ingaan op de kernvraag die terecht door René Cuperus wordt gesteld: hoe het vertrouwensmandaat voor internationaal beleid te herstellen? Voor veel burgers is internationaal beleid een ver-van-mijn-bed show. Je kunt het hun niet kwalijk nemen dat ze hun schouders ophalen wanneer de *foreign policy community*, zoals Cuperus het zo mooi formuleert, spreekt over Kimia II, 3D of

*Operation Atalanta*. Het is aan ons – het maatschappelijk middenveld, kritische journalisten en academici – duidelijk te maken dat het ons gaat om de positie van miljoenen mannen, vrouwen en kinderen die vaak al jarenlang gevangen zitten in bloedige conflicten. Dat het ons erom gaat een eind te maken aan structurele en massale verkrachting van vrouwen als oorlogswapen. Om een gezicht te geven aan de slachtoffers. Dat is hoe de mensen hier zich verbonden voelen met burgers in conflictlanden. Al is het maar omdat het beleid van onze regering hier wel degelijk een *impact* heeft op het leven van mensen daar. Bijvoorbeeld door de verkoop van wapens aan landen in conflictgebieden.

Als we niet willen dat burgers, die, bijvoorbeeld in de Arabische wereld, demonstreren voor vrijheid en democratie, worden belaagd door wapentuig van Nederlandse maaklaardij, dan moeten we ervoor zorgen dat de export van wapens aan

dictaturen wordt verboden. Je zou denken dat dit al is gebeurd, maar ondanks een motie van de Tweede Kamer voor zo'n verbod, kiezen minister Rosenthal en staatssecretaris Bleker ervoor deze motie naast zich neer te leggen. Dit zou vast niet zijn gebeurd als het Nederlandse publiek gemobiliseerd was en zich zou uitspreken tegen deze exporten.

In die zin ben ik het eens met Cuperus. Draagvlak voor internationaal beleid kunnen we alleen maar terugwinnen wanneer de *foreign policy community* uit zijn ivoren toren stapt. Het is aan ons om aan de Nederlandse bevolking duidelijk te maken dat internationaal beleid onontkoombaar is verbonden met het binnenlands beleid, en dat burgers daar direct invloed op kunnen uitoefenen.

---

**Farah Karimi** is directeur van Oxfam Novib.

## Seminar International Negotiations

(29 mei t/m 1 juni 2012)

Instituut Clingendael houdt van 29 mei tot en met 1 juni het **Seminar International Negotiations**, een intensief vierdaags seminar in de kunst van het succesvol bilateraal, multilateraal en intercultureel onderhandelen. Deelnemers aan dit lenteseminar zullen onder de leiding van een ervaren trainer en consultant in internationaal onderhandelen, Prof Dr Raymond Saner, werken aan procesinzicht én persoonlijke vaardigheden in effectief onderhandelen. Vertegenwoordigers uit het internationale bedrijfsleven; (buitenlandse) diplomaten en attachés, medewerkers van internationale organisaties en NGO's, ambtenaren van internationaal actieve ministeries en andere geïnteresseerden zijn van harte uitgenodigd om zich in te schrijven voor dit seminar.

Kosten van het seminar zijn € 2.400 per deelnemer (inclusief lunches en borrel) voor niet-subsidiënten, en € 2.200 voor medewerkers van subsidiërende instanties.

Een tweede seminar zal worden gehouden van 5 t/m 8 november 2012.

Meer informatie over het Seminar International Negotiations is te vinden op de website van het instituut Clingendael onder <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/sin/nederlands.html>

# Filmrecensie **Serena Cruz**

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Floor Janssen. Voor ideeën en suggesties: [fjanssen@clingendael.nl](mailto:fjanssen@clingendael.nl)

## Wanneer is rechtvaardigheid goed genoeg?

**Titel:** *Justice for Sale*

**Regie:** Ilse van Velzen en Femke van Velzen

**Distributie:** IFProductions

**Jaar:** 2011

**Info:** Documentaire, 83 minuten, kleur, gesproken in Frans

**Beschikbaarheid:** In mei en juni te zien in openluchtcinema in tien Nederlandse steden

**Bijzonderheden:** Openingsfilm van Movies That Matter filmfestival 2012

*Justice for Sale* is het derde deel in de documentaire-trilogie door IFProductions. Regisseurs, producenten en scenarioschrijvers Femke en Ilse van Velzen trachten met hun documentaires het besef te vergroten van de ongerijmdheden in het rechtssysteem van de Democratische Republiek Congo (DRC). De film vertelt het verhaal van een verkrachtingszaak en van een ambitieuze Congolese advocate, Claudine Tsongo, die een uitspraak van de rechtbank aanvecht waarin een man voor deze verkrachting is veroordeeld – volgens Tsongo en de filmmakers zonder voldoende bewijs. De film volgt Tsongo in haar onderzoek naar de veroordeling van de ‘verkrachter’ en de bewijslast.

Aan het begin komen we te weten dat Tsongo op deze casus is gewezen door de zusters Van Velzen. Toen de makers van de documentaire het proces in 2008 hadden gevolgd, hielden ze een ongemakkelijk gevoel aan de uitspraak over. We zien de gerechtelijke procedure en de veroordeling van de verdachte, die direct de claim van de aanklager (een militaire officier) volgt, en zijn getuige (de echtgenote van de aanklager, die beweert verkracht te zijn), tegen de verdachte (een zogenaamde ‘witch doctor’).

Tsongo neemt de kijker mee in een tocht door een rechtssysteem dat chaotisch verloopt en schaamteloos

disfunctioneert. Kortom, de rechtszaak is van puur ceremoniële aard. In de DRC, zo probeert de documentaire te benadrukken, is de macht der wet in handen van degenen die het recht opeisen, maar zelf buiten schot blijven. De kijker leert dat onregelmatigheden in de medische bewijslast, en zelfs een getuigenis dat juristen zijn

omgekocht, niet voldoende zijn om de veroordeling in twijfel te trekken.

Deze beschrijving klinkt als het begin van een grap, maar *Justice for Sale* neemt de kijker mee in een verhaal met weinig reden tot lachen, vreugde of geveinsde desinteresse. De aangrijpende filmmuziek en de indrukwekkende gesprekken tussen Tsongo en de verdachte, de aanklager en zijn vrouw, de openbaar aanklager en de vrouw en drie kinderen van de verdachte, zetten de kijker tot nadenken over de werkelijke betekenis van gerechtigheid in een context van



© IFProductions

juridische dubbelzinnigheid, waarin men moet overleven tegen elke prijs.

Gerechtigheid is iets waar ik mee geworsteld heb in de DRC. Recentelijk heb ik een project afgerond met Rosan Smits (Conflict Research Unit, Instituut Clingendael), waarin we beleid van donoren, gericht op het bestrijden van seksueel geweld, onder de loep hebben genomen. Onderdeel van het bestrijden van verkrachtingen in de DRC is het bevorderen van toegang tot rechtspraak. Het beleid richt zich ook op het beëindigen van straffeloosheid (van verkrachters), en het medisch en sociaal hulp verlenen aan de slachtof-

fers van verkrachting (via onderwijs en werk). Uit de drie reizen die ik in dat kader door de DRC heb gemaakt, kan ik concluderen dat ik slechts het topje van de ijsberg heb gezien van de complexiteit van 'gerechtigheid' in die context. Ik heb geleerd dat de titel van deze film pijnlijk accuraat beschrijft hoe in de DRC met 'gerechtigheid' wordt omgegaan.

Met in mijn achterhoofd mijn eigen ervaringen in de DRC, zie ik drie lofwaardige dimensies in het verhaal van *Justice for Sale*. Als eerste de gevolgen voor degenen die afhankelijk zijn van een verdachte verkrachter: wat gebeurt er met zijn vrouw, kinderen en andere afhankelijke familieleden na de veroordeling? Hoe overleven zij in een economie waarin de man kostwinner is? In de context van een fragiele staat zoals de DRC is toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en werk vaak onmogelijk voor degenen zonder man aan het hoofd van de huishouding. Een tragedie dreigt als zij andere overlevingsmechanismen zoeken, zoals prostitutie en kinderhandel.

Deze realiteit komt schrijnend in beeld als de filmmakers, kort na het vonnis in 2008, de vrouw van de veroordeelde vragen om haar reactie op de uitspraak. Een zeer jonge vrouw met een baby en twee jonge kinderen kijkt recht in de camera en vraagt: 'Wat moet ik doen?' Hoe kan zij overleven met honger en zonder elektriciteit, geld, voedsel en transport? De schildering van haar kwetsbaarheid en de contrasterende overlevingsdrang geven een indringende blik in de situatie van de achterblijvers na een veroordeling.

Met het oog op overleven laat deze film nog een belangrijk aspect zien: de *economics of law*. De realiteit van juristen zoals Tsongo staat vaak op gespannen voet met 'het goede', wanneer zij, zoals iedereen in de DRC, moeten overleven. Overleven kan voor advocaten zoveel betekenen als het stilzwijgen van onrecht; het nastreven van mensenrechten voor de sociaal en politiek gemarginaliseerden (wat vaak gratis wordt gedaan); en tegelijkertijd het in gevaar brengen van de rech-



© IFProductions

ten van deze groepen door handige compromissen te sluiten; door het accepteren van steekpenningen; en – om betaald werk te behouden – het klakkeloos volgen van de financiële stromen van donoren die het tegengaan van 'onrecht' en 'straffeloosheid' en het bestendigen van het 'juridische systeem' tot doel hebben. Het beleid van donoren biedt advocaten vaak betaald werk, en helpt hen dus overleven, maar de vraag is: met welk doel? *Justice for Sale* werpt een kritische blik op de middelen om het doel te bereiken.

Het laatste interessante element uit de documentaire is de subtiel kritiek op niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die het 'justice programming'-beleid van donoren in praktijk moeten brengen. Juist dit aspect vertoont grote gelijkenissen met mijn ervaringen. De realiteit in de DRC is dat gerechtigheid op dezelfde wijze wordt 'gedistribueerd' als zakken rijst en malarianetten. Deze aanpak versterkt een 'NGO-cultuur', afhankelijk van Nederlandse, Britse, Amerikaanse, Zweedse, Belgische donoren. Rechtvaardigheid lijkt te 'gebeuren', omdat deze organisaties bekwaam zijn in het tellen van het aantal veroordeelde en gevangengenomen verkrachters. Die cijfers laten echter niet zien of deze NGO's ook de toegang tot de rechtspraak bevorderen, of er goed opgeleide juridische bijstand beschikbaar

is, of er eerlijke processen zijn en of de rechters onafhankelijk zijn.

Deze aanpak van 'justice programming' doet je afvragen wat voor wereld wordt gecreëerd. Een plek waar gerechtigheid evenveel waarde heeft als welke andere donorhulp dan ook? Voor de in deze film bekritiseerde NGO's lijkt gerechtigheid niet anders dan ieder ander (seizoensgebonden) donorprogramma – maar voor Congolezen is gerechtigheid iets ongrijpbaars, onstabiel en zelfs iets onrechtvaardigs. De ultieme vraag die *Justice for Sale* opwerpt, is daarom: is het soort rechtvaardigheid dat wordt geïmporteerd in de DRC, met financiële en programmatische ondersteuning van overheden vanuit de 'ontwikkelde' wereld, wel 'goed genoeg'? En zo niet, zijn zij dan bereid het anders te doen voor hen in de DRC?

---

**Serena Cruz** is een Affiliate Researcher aan het Institute for Social Studies in Den Haag. Ze is gespecialiseerd in 'gender-based' seksueel geweld, ontwikkeling en HIV/AIDS in Afrika. Daarnaast is ze onafhankelijk adviseur op het gebied van gender. Deze recensie werd vertaald uit het Engels door Floor Janssen..

# Boekbespreking

## Europa's moeizame relatie met Afrika

**Stephen Ellis**

**Season of Rains. Africa in the world.**

Londen: Hurst Publishers, 2011; 214 blz.; £ 16,99 (hb) / £ 10,95 (pb);

ISBN: 978-1-8490-4109-6 (hb) / 978-1-8490-4180-5 (pb)

**(Het regenseizoen. Afrika in de wereld.)**

Amsterdam: Bert Bakker, 2011, 254 blz.; € 22,50; ISBN: 978-90-3513-631-1 [pb]

Stephen Ellis, een historicus die verbonden is aan het Afrika Studiecentrum te Leiden en de Vrije Universiteit Amsterdam, heeft opnieuw een boek over Afrika geschreven. Het is eerst verschenen in het Engels, en daarna vlot vertaald in het Nederlands. Opgebouwd in zes hoofdstukken biedt het boek veel informatie over de plaats van Afrika in de wereld. Het boek is ook een herformulering en samenvatting van de vele bevindingen en opvattingen die de auteur reeds kenbaar maakte in allerlei vroegere publicaties en in zijn rede bij het aanvaarden van zijn aanstelling als hoogleraar aan de Vrije Universiteit.

Vooruit, het seizoen van de regens komt eraan in Afrika. En dan denk je aan vruchtbaarheid, aan zaaien en planten. De mais gaat bloeien. De zwaluwen beginnen aan hun tocht. Er breken betere tijden aan, kan je denken. Ellis gaat duidelijk uit van de historische context waarin het nieuwe mondiale perspectief van Afrika geplaatst wordt. Afrika ontworstelt zich aan de vernederingen van de koloniale en de post-koloniale tijd. Een nieuw tijdperk breekt aan in Afrika. Daar leven en wonen nu een miljard mensen. Hun economie groeit, meer dan de onze. Zij gaan demografisch sterk vooruit, wij niet. China en andere nieuwe grote mogendheden (vgl. de BRICS) spelen daarbij een grote rol.

Ellis schrijft over de opmars van Azië in Afrika. China voert een lange-termijnbeleid van aankoop van grondstoffen, export van goedkope consumptiegoederen en grootschalige investeringen. Chinezen zijn in nagenoeg alle Afrikaanse landen meer en meer zakelijk actief. Ook de andere Aziatische spelers op het Afrikaanse zakelijke schakbord worden besproken. Zo vermeldt de auteur onder meer de 'Tataïficatie', het doordringen van het Tata-imperium uit India. Hij houdt ons daarbij voor dat een pessimistisch scenario best mogelijk is. Dat is het geval als de Afrikaanse markten overspoeld blijven met goedkoop namaakmateriaal, waarbij octrooien en merken systematisch geschonden worden. Erger nog, Afrika dreigt een 'dark place' te zijn of te worden voor criminele handel, witwassen van narcoticatransacties, piraterij. Zo rooskleurig ziet het er dus allemaal niet uit.

Over corruptie volgt Ellis de lijn die vele afrikanisten, zoals Chabal in *Africa Works*,<sup>1</sup> vóór hem uitgezet hebben. Afrika is zeer gevoelig en uitermate kwetsbaar voor corruptie. Dit fenomeen breidt zich uit. Het heeft te maken met een andere rechtsorde, terwijl de formele, van de koloniale heerschappij geërfde rechtsorde slechts op papier bestaat. Formele soevereiniteit bestaat in Afrikaanse post-koloniale staten, maar zonder het wezenlijke at-

tribuit van het geweldsmonopolie. Het gevolg is een zeer zwakke uitvoeringskracht van die formele rechtsorde.

Ook gaat Ellis in op aspecten van het Afrikaanse religieus-filosofische wereldbeeld, met opmerkelijke en verfrissende ideeën. Hij verzet zich tegen de stelling dat religie in Afrika aan belang zal inboeten naarmate de ontwikkeling sterker doorbreekt. Integendeel, 'Religie zou zelfs de nieuwe instrumenten kunnen leveren voor het reguleren van de samenleving en haar relatie met de natuur.' Activisten die in Afrika iets tot stand willen brengen, doen er goed aan aansluiting te zoeken bij religieuze netwerken. Toch wel een bijzondere stellingname, die haaks staat op de Europese neiging om religie naar de privésfeer te verwijzen.

Stephen Ellis pleit in zijn boek duidelijk voor blijvende aandacht voor Afrika vanwege het belang van het continent voor Nederland en Europa. Politieke aandacht en een vernieuwde aanpak van ontwikkelingssamenwerking zijn nodig. Er zijn domeinen, zoals water en landbouw, waar Afrika nog zoveel mogelijkheden heeft en waar Nederland erg competitief op kan inspelen. Ook aan de veiligheidspolitiek van West-Afrika kan Nederland bijdragen. Ellis noemt daarbij speciaal Nigeria en de problemen in de Niger Delta, maar Boko Haram noemt hij niet.<sup>2</sup> Dat is wellicht een te recent fenomeen,

maar vermoedelijk ook een duidelijk voorbeeld van wat hij bedoelt. Wij kunnen niet lijdzaam toekijken. Maar of Nederland echt iets wil doen?

Een zwak punt van het boek is dat weinig aandacht wordt besteed aan de institutionele en contractuele rol van de Europese Unie als partnerregio van Afrika. Op de voorgrond en ook op de achtergrond van de politieke en economische betrekkingen met Afrikaanse landen blijft Europa vooralsnog aan zet. De EU blijft pogingen in die zin ondernemen om tot samenwerking te komen met de Afrikaanse Unie en met vele Afrikaanse regionale organisaties en staten. Vreemd is dat de auteur nagenoeg voorbijgaat aan de betekenisvolle en beladen rol die de EU speelde en verder tracht te spelen via de ACP (Afrika, Caraïben en Pacific)-akkoorden. Ook de onderhandelingen in het kader van het Economisch Partenariaat (EPA) blijven buiten beeld. Hetzelfde geldt voor de Actie Plannen in het kader van de *Joint Africa-EU Strategy* (JAES). Al deze complexe, moeizame, langdurige besprekingen op hoog niveau zeggen veel over de huidige relatie tussen de beide continenten.

Europa en Afrika zijn van oudsher verbonden, eerst door slavernij, dan door kolonialisme, vervolgens door ontwikkelingssamenwerking, militaire en andere bijstand, en nu door deze zoektocht naar een reeks nieuwe politieke en economische internationale akkoorden. Waarom heeft Ellis nagenoeg niets te melden

over de huidige problematiek van ACP, EPA en JAES?

In het dankwoord wordt ook Roel van der Veen vermeld. Deze collega historicus is ook de auteur van een ander betrekkelijk recent belangwekkend boek over Afrika in historisch perspectief.<sup>3</sup> Er zijn zeker parallellen tussen beide werken. Van der Veen gaat meer zuiver historisch te werk. In zijn slothoofdstuk vooral vreest hij voor patronage en neo-patrimoniale excessen binnen Afrika. Ellis gaat meer de mondiale kant op en lijkt eerder te vrezen voor externe Aziatische economische overweldiging. *Grosso modo* is Ellis misschien iets minder pessimistisch over Afrika dan Van der Veen, maar zijn boek is ook zeven jaar later tot stand gekomen.

Het regenseizoen aankondigen, dat belooft wat voor de ontwikkeling in de nabije toekomst. Maar een optimistisch boek is dit niet. Chabal legde uit dat het allemaal anders in elkaar steekt in Afrika. Van der Veen zag de donderwolken van de patronage. Ellis merkt dat het regenseizoen eraan komt, en vraagt ons onze denkbeelden bij te stellen en het oude koloniale gewaad definitief af te leggen. Maar dit zegt Simon Mpondo in het gedicht waaraan Ellis zijn verhaal ophangt: wie uit de regensignalen meent de toekomst te kunnen voorspellen, die doet maar. Een soort Afrikaanse variant op de uitspraak van Keynes over toekomstvoorspellingen: 'in the long run we are all dead'. Je kan uit de voortekenen opmaken wat je wil. We zien wel hoe het loopt.

Regenseizoen, ja. Maar zomer? Vertrouwen in de toekomst van een zelfstandig en welvarend Afrika? Ho maar, daar zijn we niet aan toe. Terwijl China en India volop daadwerkelijk aan zet zijn in Afrika, blijven wij in Europa afwachting toekijken. Ach ja, onze onderhandelaars reizen al jaren met voorstellen voor EPA's en JAES en andere mooie verhalen naar Afrika, terwijl Europa zich intussen afschermt voor migratie uit Afrika.

Het boek van Ellis zit vol interessante opvattingen en getuigt van veel kennis. Maar wat mij betreft is het ook eigenlijk een gemiste kans, omdat de moeilijke situatie waarin Europa zich bevindt ten aanzien van Afrika niet uitgediept wordt. Stof voor een volgend boek?

Karel van Hoestenbergh

---

**Karel van Hoestenbergh** is verbonden aan de Kofi Annan Business School en werkt aan een boek over de West-Afrikaanse integratie.

#### Noten

<sup>1</sup> Patrick Chabal & Jean-Pascal Daloz, *Africa works*, Oxford / Bloomington, Indiana: James Currey / Indiana University Press, 1999.

<sup>2</sup> Zie echter het artikel van Stephen Ellis over Nigeria in deze aflevering van de *Internationale Spectator*, blz. 259-252 (eindred.).

<sup>3</sup> Roel van der Veen, *Afrika. Van de koude oorlog naar de 21ste eeuw*, Amsterdam: KIT, 2004.

# Summaries

## **Klaas van Walraven**

elaborates on political and economic developments in Africa. He commences by stating that our thinking about these developments in Africa is usually influenced by meta ideas as to what direction these developments are taking: can Africa ever escape chronic crisis? Is the continent facing a bright future? Recently, the pessimistic meta view about contemporary Africa has undergone some change, being replaced by a more optimistic assessment of where Africa is heading. In this context reference is made to high growth figures over much of the previous decade, growing Chinese investment and the changing normative-institutional environment of the African Union. However, while conceding that many positive developments are taking place, the author argues that, economically, such positive elements are by far not enough to fundamentally tackle African poverty. The actual functioning of the African Union shows that values such as ideals of democratic government compete with considerations of *Realpolitik* or, worse, older elite tendencies condoning political impunity.

## **Jan Abbink**

concentrates on the Horn of Africa, which constitutes no exception to the current African trend of economic growth and increased foreign investment. For the time being, the 'traditional' development aid by Western donors and United Nations agencies continues to exist, alongside the economic activities of the new global players in Africa, in particular China and India. Whereas this trend creates opportunities for these new partners, it bears unforeseen risks for the recipient countries in the Horn region, such as new debt burdens,

socio-economic discrepancies and negative effects on the environment, while the contended sustained positive impact on local food and industrial production has not yet become apparent. While the (for the most part) autocratic rulers of the countries of the Horn have shown to be well capable of appropriating this new foreign support to enhance their own power base, they have failed to tackle the sustained underlying problems of conflict, instability and lack of democracy. A broad consensus on national policy, the political process and on the constitutional order has not been achieved. On the contrary, one can sense a remarkable continuity in the political problems and instability of the Horn region.

## **Bruno Braak**

focuses on South Sudan. Since the Comprehensive Peace Agreement (CPA) was signed in 2005, Western aid donors have spent over \$ 8 billion to support the transition from war to peace. Nevertheless, today South Sudan is an unsafe, poverty-stricken and aid-dependent country. Three fundamental misconceptions have hampered the effectiveness and sustainability of development efforts. First, donors assumed that the CPA meant that Sudan was at peace and that the time was ripe for 're'construction where in fact peace was fragile and there was little to 're'construct. Secondly, donors insisted on working with the South Sudanese government, while the latter in important respects is part of the problem for many Southern Sudanese. Thirdly, donors focused excessively on socio-economic development, assuming arbitrarily that inadequate development would cause a relapse to conflict. In conclusion, donors should have been more

attentive to the everyday reality of Southern Sudanese rather than to 'lessons learned' in other (post-) conflict areas.

## **Mirjam de Bruijn**

takes a look at the mobile telephone culture in Africa, in particular the cell phone repairmen and call credit sellers of Cameroon. Mobile telephony has conquered the African continent. Ten years ago access to mobile telephony was rare, but today 50 percent of the population has access to mobile telephony. This extreme growth of the mobile phone sector will certainly have consequences for social and economic life. The author discusses the emergence of mobile phone craftsmanship. These crafts develop in a globalising world in which labour relations and flows of knowledge can be understood (at least partially) against the backdrop of dependency relations and inequality. However, the mobile phone story in Africa is not that black-and-white. The African contribution to knowledge regarding the cell phone and a world-scale phone economy does not exclude a typical African appropriation of the mobile phone.

## **Stephen Ellis**

surveys Nigeria which currently presents a contradiction greater than ever before. Nigeria is being hailed as a promising investment target, based on growth rates of seven percent in recent years and a dynamic economy based on oil, but rapidly developing in other sectors, at the same time as it is under threat from the Islamist movement Boko Haram. Nigeria has survived many crises in the past, but the means that were used to realize this survival are increasingly irrelevant or unusable. The biggest issue of all is corruption, which is at the heart of

the country's system of government. At present it seems impossible to pronounce whether optimists are more convincing than pessimists concerning Nigeria's future. It may take another four or five years to discern the way things are moving.

### **Ineke van Kessel**

analyses the state of the African National Congress and South Africa on the eve of the elective ANC conference to be held in December 2012 in Mangaung (Bloemfontein). Rarely in the hundred years of its history has the ANC been as openly and deeply divided as in the year of its centenary celebrations. President Jacob Zuma will stand for a second term as ANC leader, but faces mounting opposition from the Youth League and important sections of the trade union ally COSATU. Has the ANC accomplished its mission with the establishment of a liberal-democratic state or has it rather betrayed its egalitarian ideals and its promise of a 'better life for all'? Among the ANC's following it is widely held that political freedom has been won, but that economic freedom is yet to be conquered. A recent ANC discussion document entitled *The second transition* provides some guidelines for social and economic transformation in the next 30 to 50 years. Warding off increasingly vocal calls for the nationalisation of mines and the expropriation of white-owned land, the policy document advocates 'resource nationalism'. While the mines would remain privately owned, the state should acquire controlling shares and reap a larger chunk of the profits. The ANC leadership is increasingly inspired by China's model of state capitalism.

### **Ton Dietz & André Leliveld**

compare developments in food production and food security in Southeast Asia and Africa since the 1960s. Findings show that Southeast Asia has outperformed Africa. Key to success in Southeast Asia was a strong developmental state which

invested heavily in the improvement of agricultural productivities of food crops and in rural development prior to export-led industrialization, which in turn led to massive rural poverty reduction. Can Southeast Asia be a mirror for today's Africa? The authors' answer is that African governments indeed should invest much more in agricultural production and rural development than they do now, but at the same time they should not blindly copy the Southeast Asian model. Today, Africa has less access to development finance than Southeast Asia had, and other drivers may spur agricultural growth and food security in today's Africa than those in Southeast Asia in the 1960s and 1970s. The authors point out that rising urban demand for food in Africa, resulting from economic growth in other sectors than agriculture, will become a major impetus for structural change in African agriculture. Investment in so-called 'agro-hubs' may therefore pay off.

### **Henk Jan Ormel, Pieterjan Rozenberg & Dirk W. Ormel**

plead for an ambitious Dutch natural resources policy, since the global battle on natural resources is the most significant geopolitical theme of the 21st century. They simultaneously argue for renewed emphasis on the dark side of this battle. The quest for rare natural resources and the great potential profits that may be earned may lead to potential new conflicts, as can be witnessed in present day Africa. These conflicts lead to intolerable levels of human rights violations, poverty and violence. The Dutch national strategy on natural resources, which will be discussed in the Dutch Parliament this Spring, places too big a trust in the functioning of the global free-trade system. Countries like China are playing the game by other rules. The authors argue that the Dutch government should take the lead more actively and adapt the Dutch economy to sustainable resources, recycling of rare resources

and substitution by cheaper natural resources. Moreover, the authors advocate prosecuting illegal exploitation of natural resources and make this crime punishable under international law as a war crime. A conviction by the International Criminal Court will after all have a deterrent effect on future crimes.

### **Hans Hoebeke**

looks at current political developments in the Democratic Republic of Congo (DRC), in particular the presidential and legislative elections that were held on 28 November 2011. (DRC). The elections were held in a context of significant challenges and the entire process was marred by allegations of fraud and mismanagement. Joseph Kabila won the presidential elections and the alliance built around the presidential party (PPRD) won a majority in Parliament. The main challenger for the Presidency, Etienne Tshisekedi, refused to accept the outcome of the elections and his party (UDPS) is currently facing an internal crisis. The electoral process is a clear indication of the remaining fragile nature of the Congolese state, where progress in stabilisation and reconstruction over the past five years, following the 2006 elections, remains shallow and slow. The weakened position of the President and the challenges in the East but also elsewhere in the DRC remain huge and warrant a clear and longstanding international engagement.

### **Erik Gobbers**

focuses on decentralization and ethnicity in the Democratic Republic of Congo (DRC). During two decades the DRC has been the scene of a cruel, devastating civil war, disrupting the country politically as well as economically. Kinshasa lost control over substantial parts of the DRC, which were occupied by militia and their foreign patrons. A peace process finally resulted in democratic elections, and the prospect of a reform of

the state to prevent further disintegration has been held out. The new constitution envisions the subdivision of the current provinces into smaller territorial entities with substantial political and fiscal autonomy. Some of these provinces, however, are ethnically homogeneous and under the economic conditions of today they are not viable. As a consequence the planned territorial subdivision divides ethnic groups in supporters and opponents, enhancing tensions between communities. Any institutional reorganization without the implementation of measures to reform the Congolese economy will fuel new armed conflicts.

**Yannick Weyns** states that children's rights have set a new standard in programmes dealing with the reintegration of child soldiers. In particular, they define the goals of reintegration to be the realisation of these children's socio-economic rights. In so doing, they structure the intervention around these rights. However, children's rights are not just objectively given, but situated through their genealogy and context. Hence the question arises whether they are applicable to the situation facing former child soldiers. Drawing on field work carried out in Eastern Congo, the author aims to uncover two difficulties facing child

soldiers upon reintegration that are not easily translated into violations of children's rights, i.e. feelings of guilt and spirit possession. These two important hurdles towards sustainable reintegration are consequently overlooked in the reintegration programmes.

– Ingezonden mededeling –

**Van Gorcum**

**Nieuw verschenen**

## **Duurzaam inkopen: nu doen!**

**Innoveren mét leveranciers**

Door Jacques J.A.M. Reijniers

De inkoper heeft de sleutel in handen voor het versterken van duurzaam inkopen, maar dat vraagt om ondernemend en bedrijfskundig inkoopleiderschap.

*Duurzaam inkopen: nu doen!* diept praktische voorbeelden uit, van de praktijk voor de praktijk. Dit gekoppeld aan handvatten die u vandaag nog kunt gebruiken om duurzaamheid nog sterker te bevorderen door professioneel inkopen. Ook de internationale context komt aan de orde.



2012 | 148 p. | 1<sup>e</sup> druk  
ISBN 978 90 232 4933 7

**Meer informatie of online bestellen:**  
**[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl) of bel 0592 37 95 56**

**Koninklijke Van Gorcum BV**  
Postbus 43 • 9400 AA Assen  
[e] [verkoop@vangorcum.nl](mailto:verkoop@vangorcum.nl)

**[www.vangorcum.nl/nieuwsbrief.nl](http://www.vangorcum.nl/nieuwsbrief.nl) altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven**

# Afrika-Studiecentrum

Het Afrika-Studiecentrum in Leiden viert dit jaar zijn 65ste verjaardag met vele activiteiten. Daar hoort ook een groot congres bij in Zeist, op 29 en 30 oktober 2012, met als titel 'Africa works! 21st Century Perspectives'. Het ASC organiseert dat samen met de NABC, de *Netherlands African Business Council*. Met de voorloper van dat NABC begon het ASC in 1947 samen als 'Afrika Instituut', met een bedrijfsleven-tak in Rotterdam en een documentatie- en wetenschappelijke tak in Leiden. Die botsten al snel en gingen uiteen. Nu, na al die jaren, is er sprake van toenadering en gezamenlijke activiteiten.

Het Afrika-Studiecentrum is uitgegroeid tot een van de grootste bibliotheken, documentatie- en onderzoekscentra in zijn soort in de wereld. Het is het landelijke centrum van de Afrikanistiek, met een eigen bestuur (het Curatorium) en een Wetenschappelijke Raad van Advies, waarin alle relevante kenniscentra in Nederland vertegenwoordigd zijn. Het ASC is onderdeel van een Leids netwerk van kenniscentra op het gebied van mondiale en gebiedsstudies (het recent gevormde *Leiden Institute of Global and Area Studies*). Het ASC is medeverantwoordelijk voor een Research Master's-opleiding African Studies en voor promovend-begeleiding en onderwijs, vooral ingekaderd in de onderzoeksschool CERES. Het ASC is ook een prominent lid van de Europese bundeling van Afrika Instituten (AEGIS), evenals van de Europese bundeling van ontwikkelingsgerichte instituten (EADI). Ook heeft het een speciale band met de Afrikaanse bundeling van sociale wetenschappers CODESRIA (hoofdkantoor in Dakar). Met het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat samenwerking op het gebied van beleidsgericht onderzoek, zoals de IS Academies, het *Tracking Development*-project, het Islam in Afrika-programma en het Consortium for Development Partnerships. Met diverse organisaties uit de NGO-sector bestaan ook samenwerkingsprogramma's en die met het bedrijfsleven zijn in opbouw. Het Afrika-Studiecentrum heeft een begin gemaakt met de *ASC Community*: een netwerk van Afrikanisten in Nederland, Afrika en elders die een band met het ASC onderhouden, als *fellows*, *affiliates* of *associates*.

Het Afrika-Studiecentrum formuleerde onlangs zijn nieuwe onderzoeksprogramma voor de periode 2012-2016: 'Africa and Global Restructuring'. Er zijn vier belangrijke thema's: de studie van hulpbronnen en welzijn; de studie van *governance*-arrangementen, de studie van veranderende identificatie/identiteit onder invloed van de media- en communicatierevolutie; en de studie van de veranderende relaties van Afrika met de wereld.

Zie: [www.ascleiden.nl](http://www.ascleiden.nl)

## ALGEMENE REDACTIE INTERNATIONALE SPECTATOR

Prof.dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur, senior onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag; bijzonder hoogleraar 'Europese integratie in een mondiaal perspectief' aan de Universiteit Leiden; voorzitter van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ).

Drs P.A. (Peter) *Schregardus*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Drs G.J. (Gerard) *Telkamp*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof.dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterorisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden; directeur van het Centrum voor Terrorismen & Contraterorisme van Campus Den Haag

Prof.dr S. (Sven) *Biscop*, directeur van het programma 'Europe in the World' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel; hoofdredacteur van *Studia Diplomatica*, tevens gastprofessor EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

Prof.dr D. (David) *Criekemans*, gastprofessor Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen, tevens docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève en senior onderzoeker bij het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid

Drs. H. (Hans) *Hoebeke*, directeur van het programma Afrika van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel.

Prof.dr. P.R.J. (Paul) *Hoebink*, hoogleraar ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen; directeur van het Centre for International Development Studies (CIDIN) aan de Radboud Universiteit

Dr. S. (Sipke) *de Hoop*, universitair hoofddocent Midden- en Oost-Europese geschiedenis, afdeling geschiedenis van de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens docent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof.dr W. (Wil) *Hout*, Professor of Governance and International Political Economy aan het International Institute of Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. M. (Mendeltje) *van Keulen*, griffier Europese Zaken bij de Tweede Kamer der Staten Generaal

Mr.dr G. (Gelij) *Molier*, universitair docent bij de afdeling Encyclopedie van de Rechtswetenschap en Rechtsfilosofie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

Drs. J.C. (Han) *Mulder*, oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*, oud-hoofd voorlichting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

Prof.dr C.W.A.M. (Kees) *van Paridon*, hoogleraar economie in de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. M.H.M. (Garrie) *van Pinxteren*, sinoloog, senior research fellow bij Instituut Clingendael en universitair docent journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Dr T. (Tom) *Sauer*, docent internationale politiek aan het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen

Prof.dr R.A. (Ramses) *Wessel*, hoogleraar recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties aan de Universiteit Twente

## BEOORDELINGSPROCEDURE

Afhankelijk van vakgebied en thema van de te behandelen artikelen beoordelen ten minste vijf in- en externe redactieleden, specialisten en generalisten, alle aangeboden kopij. De kernredactie en de algemene redactie toetsen concept-

bijdragen volgens gangbare wetenschappelijke en redactionele maatstaven. Criteria zijn daarbij onder meer oorspronkelijkheid, relevantie, aannemelijkheid, analytische kwaliteit, alsmede helderheid en aantrekkelijkheid van opzet en stijl.



2012 | 1e druk | 152 p. |  
ISBN 978 90 232 4942 9

## Noord-Europa als rolmodel

Succesvol ondernemen in een globaliserende economie

Door Nol Hovens, Frank Jan de Graaf, Herman Blom

Kan het Noord-Europese organisatiemodel een antwoord bieden op de uitdagingen van de economische globalisering, de veranderende sociaal-economische structuur, de noodzaak tot maatschappelijk verantwoord ondernemen en duurzaamheid? En op de uitdagingen om optimaal om te gaan met nieuwe ICT-toepassingen zoals social media en internet?

Door de wereldwijde concurrentie worden de onderscheidende kenmerken van regio's belangrijker. Wanneer bedrijven een vestigingsplaats zoeken, kijken ze naar regionale kenmerken. Wordt het Noord- of Zuid-Europa, Zuidoost-Azië of China? Noord-Europa als rolmodel brengt de belangrijkste karakteristieken van Noord-Europa in kaart en onderbouwt met onderzoek de sterke en zwakke punten van het Noord-Europese model.

Hoe verhoudt de Noord-Europese economie zich tot het vrije marktmodel en tot het sociale marktmodel, en welke elementen uit beide modellen vormen de economie van de Noord-Europese regio? De auteurs onderscheiden specifieke kenmerken, kansen en bedreigingen voor de Noord-Europese economie. Zo kan wellicht een 'race to the bottom' worden voorkomen, een economie waar alles draait om de laagst mogelijke prijs, en waarin bedrijven, landen en regio's volstrekt op zichzelf zijn aangewezen.

Meer informatie of online bestellen:  
[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl) of bel 0592 37 95 56

Koninklijke Van Gorcum BV  
Postbus 43 • 9400 AA Assen  
[e] [verkoop@vangorcum.nl](mailto:verkoop@vangorcum.nl)