



Universiteit
Leiden
The Netherlands

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

Walraven, K. van

Citation

Walraven, K. van. (2012). Economisch-politieke ontwikkelingen in Afrika op macro-niveau: de goede kant op? *Internationale Spectator*, 66(5), 231-234. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/19020>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/19020>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

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.

Versijnt 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.



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
kwespunt 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).

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 olieprijszaken 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 DRK. Ook al is het belang van natuurlijke hulpbronnen voor het bruto binnenlands product (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 bestuurde 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 allerminst 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 schandelijke 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 Tsjad (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.