

Ghana: een modelland voor democratisering in Sub-Sahara Afrika?

Piet Konings

Afrika-Studiecentrum, Leiden

Juist voor de afsluiting van het millenniumjaar vindt er een nieuwe toetsing plaats van het democratiseringsproces in Ghana. Voor de derde keer sinds de invoering van een liberaal-democratische constitutie in 1992 worden er in december 2000 presidentiële en parlementaire verkiezingen gehouden. Deze verkiezingen verdienen bijzondere aandacht omdat de constitutie de huidige president, kapitein Jerry Rawlings, verbiedt zich kandidaat te stellen voor een derde ambtstermijn. Rawlings is reeds vanaf 1981 aan de macht, eerst als leider van een militair bewind (1981-1992) en daarna als president van een civiele regering (1992-2000). Het blijft daarom een onzekere zaak hoe hij zich zal opstellen tijdens en na de verkiezingen, in het bijzonder wanneer zijn partij, het National Democratic Congress (NDC), verliest.

Toch zien veel interne en externe waarnemers de verkiezingen met vertrouwen tegemoet. Ghana wordt algemeen gezien als een van de weinige landen in Afrika met een duidelijke vooruitgang in de liberaal-democratie, 'goed bestuur' en stabiliteit. Dit is ook het standpunt van de Nederlandse regering, die een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie met Ghana onderhoudt.⁴

Ik wil hier enkele kritische kanttekeningen plaatsen bij dit algemene beeld, het specifieke karakter aangeven van het democratiseringsproces in Ghana en ten slotte de rol van het leger belichten in het huidige democratiseringsproces.

Het democratiseringsproces in Ghana

Bij de aanvang van de Vierde Republiek in 1993 viel nog niet veel te bespeuren van het huidige optimisme. De meeste interne en externe waarnemers zagen de toekomst van de liberaal-democratie eerder somber tegemoet. Daarvoor waren enkele grondige redenen:

⁴ Zie de *Afrika-Notitie van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag, 2000. Uit deze notitie kan men opmaken dat Ghana "behoort onder de 'eilanden' van stabiliteit en democratie" (paragraaf I, Samenvatting).

Ten eerste was de liberaal-democratie een van de minst stabiele elementen in de Ghanese post-koloniale staat. Driemaal werden liberaal-democratische experimenten in de kiem gesmoord en greep het leger de macht.

Ten tweede heeft de vroegere leider van de *Provisional National Defence Council* (PNDC) (1981-1992) en huidige president, Jerry Rawlings, nooit verhuld dat hij een fel tegenstander was van een liberaal-democratisch meerpartijensstelsel. Hij zag een meerpartijensstelsel als een politieke stoelendans tussen verschillende fracties van een corrupte elite, die mooie beloften deed tijdens de verkiezingen en daarna, eenmaal aan de macht, zichzelf verrijkte ten koste van de bevolking. Het was pas in het begin van de negentiger jaren dat Rawlings zich bereid verklaarde een liberaal-democratisch stelsel te aanvaarden.

Een aantal externe en interne factoren waren verantwoordelijk voor zijn ommezwaai. Er was een toenemende pressie van de buitenlandse donoren op Afrikaanse leiders om over te gaan tot democratisering. Rawlings had een uitstekende reputatie opgebouwd bij deze donoren vanwege zijn consequente uitvoering van een stringent structureel aanpassingsprogramma en kon daarom rekenen op grote financiële steun.⁵ Door toe te geven aan de pressie tot democratisering wilde hij zich verzekeren van verdere steun.

Rawlings werd ook geconfronteerd met groeiende oppositie van de kant van de middenklasse, die een herinvoering van een liberaal-democratisch stelsel eiste. Dit verzet kreeg de wind in de zeilen tijdens de democratiseringsgolf in Afrika aan het eind van de tachtiger jaren. Bij Rawlings en andere PNDC-leden groeide toen het besef dat men deze oppositie niet met geweld kon blijven onderdrukken. Bovendien waren er steeds meer aanwijzingen dat Rawlings zijn macht kon handhaven in een liberaal-democratisch stelsel mits hij voldoende controle kon uitoefenen over het transitieproces en zich aan het hoofd stelde van een partij die het 'succesvolle' structurele aanpassingsbeleid van de PNDC zou continueren.

Het uiteindelijke transitieproces naar een liberaal-democratie en de presidentiële en parlementaire verkiezingen in 1992 deden niet veel goeds verwachten. Het gehele proces werd nauw gecontroleerd door de staat en de verkiezingen werden gekenmerkt door

⁵ Voor de 'success story' van het structureel aanpassingsprogramma in Ghana, zie bijvoorbeeld Herbst, J. (1993) *The Politics of Reform in Ghana, 1982-1991*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

intimidatie van tegenstanders en fraude. De oppositie, die Rawlings van grootschalige verkiezingsfraude beschuldigde, boycotte de parlementsverkiezingen van 1992.

Op het eerste gezicht leek er weinig verschil tussen de PNDC-periode en de Vierde Republiek. De liberaal-democratische constitutie kende een aanzienlijke macht toe aan de president. Rawlings bleef daardoor een grote mate van autonomie genieten in de bepaling van het beleid. Hij had weinig te duchten van het parlement en kon zo nodig blijven steunen op een door hem beheerst veiligheidsapparaat.

Toch zie ik wel degelijk verschillen tussen de PNDC-periode en de Vierde Republiek. Ik zou dit willen beschrijven als de herintrede van de neo-patrimoniale staat. Rawlings had zich tijdens zijn eerste en tweede coup opgeworpen als strijder tegen corruptie en patronage en had hierbij aanzienlijke successen geboekt. Vanwege het feit dat het frequente gebruik van repressieve maatregelen in de Vierde Republiek de legitimiteit van het bewind onder de Ghanese bevolking en – misschien nog belangrijker – bij de buitenlandse donoren zou aantasten, zag de partij van Rawlings zich steeds meer genoodzaakt om een uitvoerig patronagenetwerk op te bouwen ten behoeve van de handhaving van de macht. Steun aan het bewind werd rijkelijk beloond. Corruptie werd weer een 'normale' praktijk in de openbare diensten. Lucratieve staatscontracten werden bijna uitsluitend aan partijgenoten van Rawlings verleend. Laatstgenoemden werden ook bevoordeeld bij de verkoop van geprivatiseerde staatsbedrijven.⁶ Het is niet verwonderlijk dat patronage van hoog tot laag een negatieve uitwerking heeft gehad op 'goed bestuur' en het realiseren van de doeleinden van het structurele aanpassingsbeleid. Dit heeft geleid tot regelmatige conflicten met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank.

De politieke geschiedenis van Ghana biedt ondanks deze ontwikkelingen toch enige aanknopingspunten om aan te nemen dat de kansen voor een verdere democratisering groter zullen zijn in Ghana dan in andere Afrikaanse staten. Niet alleen autoritaire en patrimoniale tendensen hebben een lange historie in de Ghanese staat, maar ook liberale tendensen. Deze liberale tendensen zijn met name geworteld in de Ghanese middenklasse, die in de koloniale periode van grotere omvang en importantie was dan de middenklassen

⁶ Voor de verschillende vormen van patronage in de Vierde Republiek, zie Sandbrook, R. and J. Oelbaum (1997), 'Reforming Dysfunctional Institutions Through Democratisation?: Reflections on Ghana', in: *The Journal of Modern African Studies*, 35, (4), 603-646. Voor patronage bij de verkoop van geprivatiseerde staatsbedrijven, zie R. Tangri, *The Politics of Patronage in Africa. Parastatals, Privatizations and Private Enterprise*, Oxford: James Currey, 1999.

in andere Afrikaanse staten. Reeds vroeg heeft de Ghanese middenklasse aanzienlijke successen geboekt in haar strijd tegen het autoritaire koloniale bewind.⁷ Advocaten, doktoren, kerkleiders, studenten, ondernemers en vakbondsleiders maken deel uit van deze middenklasse, die nog steeds het voornaamste bestanddeel vormt van de *civil society* in post-koloniaal Ghana. Zij hebben verschillende acties ondernomen voor de omverwerping van de militaire regeringen van Acheampong (1972-1979) en Rawlings (1981-1992) en voor de herinvoering van een liberaal-democratisch stelsel⁸ en vormen nog steeds een uiterst belangrijke oppositionele macht.⁹

De rol van de voornaamste oppositiepartij, de *New Patriotic Party* (NPP), verdient ook aandacht. Hoewel de NPP de parlementaire verkiezingen in 1992 geboycot heeft, heeft zij uiteindelijk de regering van Rawlings erkend. Als buitenparlementaire oppositie heeft zij alle wettelijke middelen aangegrepen om de autoritaire en neo-patrimoniale tendensen in het bewind van Rawlings aan de kaak te stellen. Zij heeft hierbij vooral gebruik gemaakt van de private pers en het Hoger Gerechtshof – instanties die een grote mate van autonomie hebben weten te bewaren ondanks de voortdurende pogingen van Rawlings om journalisten en rechters te incorporeren in de staat. De NPP is ook bereid geweest compromissen te sluiten met het bewind. Dit heeft onder meer geleid tot belangrijke hervormingen in het kiesstelsel. Mede als gevolg daarvan waren de verkiezingen van 1996 gekenmerkt door een grote mate van eerlijkheid en betrouwbaarheid en bracht maar liefst 76 procent van de kiesgerechtigde bevolking zijn of haar stem uit. Sindsdien heeft de oppositie haar plaats ingenomen in het parlement en over het algemeen een constructieve bijdrage geleverd aan de debatten.

⁷ Kimble, D. (1963) *A Political History of Ghana: The Rise of Gold Coast Nationalism, 1850-1928*, Oxford: Clarendon Press.

⁸ Chazan, N. (1983) *An Anatomy of Ghanaian Politics: Managing Political Recession, 1969-1982*, Boulder, CO: Westview Press.

Gyimah-Boadi, E. (1994) 'Associational Life, Civil Society, and Democratization in Ghana', in: Harbison, J.W., D. Rothchild, and N. Chazan (red.), *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 125-148.

⁹ Voor de strijd van de Ghanese vakbeweging voor medezeggenschap in het economisch beleid van de regering, zie Konings, P. (2000) 'Trade Unions and Democratization in Africa', in: Konings, P., W. van Binsbergen, en G. Hesselting (red.), *Trajectoires de libération en Afrique contemporaine*, Parijs: Karthala, 167-183.

Het specifieke karakter van het democratiseringsproces in Ghana

Het democratiseringsproces in Ghana is van uitzonderlijke aard in Afrika in die zin dat er nog steeds twee verschillende kiesstelsels gehanteerd worden: verkiezingen op basis van een meerpartijensysteem voor het nationale bestuur en verkiezingen op basis van persoonlijke titel voor het lokale bestuur.

Deze opmerkelijke discrepantie is verklaarbaar uit het feit dat de constitutie van 1992 het door de PNDC in 1988 ingestelde systeem van verkiezingen voor de districtsparlementen grotendeels handhaafde. Districtsparlementen vormden een wezenlijk onderdeel van het decentralisatiebeleid en moesten garanderen dat de bevolking zelf een beslissende stem zou krijgen in de ontwikkeling van het platteland.¹⁰ Volgens de PNDC zouden verkiezingen op persoonlijke titel een grotere kans bieden op 'echte' en 'werkelijke' participatie van de lokale bevolking in plattelandontwikkeling dan een meerpartijensysteem. Verkiezingen op persoonlijke titel zouden ertoe bijdragen dat niet de corrupte, urbane elites gekozen zouden worden maar gerespecteerde plattelandsbewoners. Zij zouden bovendien geen verdeeldheid zaaien onder de rurale bevolking en beter aansluiten bij Ghanese culturele tradities: vroeger zouden gerespecteerde leden van de gemeenschap regelmatig samengekomen zijn, hun onderlinge meningsverschillen uitgepraat hebben, en uiteindelijk tot een consensus zijn gekomen over belangrijke beslissingen ten aanzien van de gemeenschap.

Het kan niet ontkend worden dat dit verkiezingssysteem een grotere kans bood aan sommige sociale groepen op het platteland, zoals boeren, vrouwen en jeugdigen om politieke ervaring op te doen. Toch moet men ook erkennen dat dit systeem in de praktijk nauwelijks overeenkwam met de door de PNDC zo luid verkondigde 'directe en werkelijke' participatie van de plattelandsbevolking in rurale ontwikkeling. De staat was alom aanwezig en bleef in feite grotendeels de planning en uitvoering van het beleid bepalen.

Het Ministerie van Lokaal Bestuur intervenieerde voortdurend in de districten, met name door de uitvaardiging van lokale wetgeving. Het is niet te verwonderen dat de PNDC

¹⁰ Voor het decentralisatiebeleid van de PNDC en de invoering van districtsparlementen, zie Ayee, J.R.A. (1994) *Anatomy of Public Policy Implementation: The Case of Decentralization in Ghana*, Londen: Avebury.
Oquaye, M. (1995) 'Decentralization and Development: The Ghanaian Case under the Provisional National Defence Council' *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 33, (2), 209-239.

aandrong op de handhaving van het door haar ingevoerde kiesstelsel voor de districtsparlementen in de grondwet van 1992. Hoewel de PNDC bleef benadrukken dat dit stelsel de voor plattelandsontwikkeling noodzakelijk geachte participatie en eenheid van de plattelandsbevolking zou bevorderen, is het duidelijk dat haar interesse in de continuering ervan vooral gelegen was in het feit dat dit stelsel de staat de mogelijkheid verschafte een grote mate van controle te blijven uitoefenen over plattelandsontwikkeling en zich te verzekeren van de steun van de plattelandsbevolking voor de regering en zijn ontwikkelingsbeleid.

Uit vrees dat de invoering van het meerpartijensysteem in 1992 het stelsel van verkiezingen op persoonlijke titel zou aantasten, heeft Rawlings geprobeerd beide stelsels van elkaar gescheiden te houden. Verkiezingen voor de districtsparlementen zouden twee jaar later gehouden worden dan parlementaire en presidentiële verkiezingen. Maar reeds bij de districtsparlementverkiezingen van 1994 was duidelijk dat de verschillende partijen 'heimelijk' kandidaten gingen steunen, om zo een springplank te creëren op het platteland voor de presidentiële en parlementaire verkiezingen.

Het leger en het democratiseringsproces in Ghana

Het is heel opvallend dat de constitutie van 1992 zeer terughoudend was ten aanzien van het leger, het nationale veiligheidssysteem en paramilitaire organisaties. Sommige onderdelen werden ontbonden of hervormd en er werden procedures ontworpen om het militaire apparaat onder ministeriële en parlementaire verantwoordelijkheid te brengen.

In Ghana bestaat nauwelijks een traditie van ministeriële verantwoordelijkheid voor het leger. Bovendien is het leger lange tijd aan de macht geweest. De huidige Minister van Defensie, Mahama Iddrisu, heeft het voordeel dat hij deze post reeds bekleedt sinds 1982. Op grond van deze lange ervaring kan hij enige invloed doen gelden. Parlementaire verantwoordelijkheid is tot op de dag van vandaag echter bijna geheel afwezig. Er is nauwelijks enige discussie in het parlement over het leger en meestal zijn parlementsleden bevreesd om te participeren in commissies die militaire zaken betreffen.

Het is enigszins ironisch dat Rawlings, die aan de macht is gekomen dankzij het leger, thans zijn machtspositie moet zien te handhaven door het treffen van maatregelen, zoals het herstel van hiërarchische structuren en het bevorderen van professionalisering, die erop uit zijn een toekomstige binnenlandse militaire interventie te voorkomen.

Rawlings deelt de algemene mening in Ghana dat het land niet langer blootstaat aan buitenlandse agressie. Op grond hiervan heeft hij twee beleidslijnen uitgestippeld. Enerzijds doet hij voorzichtige pogingen een hernieuwde discussie over de toekomstige rol van het leger te stimuleren: moet de rol van het leger beperkt blijven tot een louter defensieve of moet het leger een grotere rol gaan spelen in het ontwikkelingsproces? Anderzijds heeft hij het defensiebudget drastisch verlaagd: van acht tot negen procent van het nationale inkomen in de tachtiger jaren tot ongeveer vier procent in de negentiger jaren, een van de laagste uitgaven voor defensie in Afrika. Rawlings probeert de toenemende ontevredenheid hierover in het leger tegen te gaan door het leveren van regelmatige bijdragen aan VN-operaties. Voor iedere halfjaarlijkse bijdrage aan deze operaties ontvangt Ghana ongeveer 5 miljoen dollar. Daarvan gaat ongeveer 3 miljoen dollar op aan toelages voor de manschappen en de overige 2 miljoen dollar wordt besteed aan de noodzakelijke verbetering van de militaire infrastructuur. Deelname aan VN-operaties is thans een zaak van nationale trots.¹¹

Wat een blijvende bron van zorg is, is de voortdurende aanwezigheid van enkele speciaal uitgeruste veiligheidstroepen en informele paramilitaire netwerken, die niet vallen onder het commando van de bestaande militaire hiërarchie, maar van Rawlings en zijn naaste veiligheidsadviseurs.

Conclusie

In deze bijdrage heb ik proberen aan te tonen dat het algemene beeld van Ghana als een soort modelland van democratisering in Afrika niet geheel misplaatst is. In vergelijking met de meeste Afrikaanse landen, heeft Ghana zeker enige vooruitgang geboekt op het gebied van politieke liberalisering, goed bestuur en stabiliteit. Verschillende factoren hebben daartoe bijgedragen:

- de grote afhankelijkheid van externe donoren en het daaruit vloeiend belang een reputatie van goed bestuur en stabiliteit op te bouwen;
- de ontwikkeling van een voor Afrikaanse begrippen sterke middenklasse met een lange liberaal-democratische traditie;

¹¹ Voor een discussie van recente hervormingen in het leger, zie Hutchful, E. (1997) 'Military Policy and Reform in Ghana', in: *The Journal of Modern African Studies*, 35, (2), 251-278.

- het bestaan van een oppositie die niet alleen bereid is geweest het bewind kritisch te volgen maar ook compromissen te sluiten;
- de aanzienlijke aandacht voor de professionalisering en depolitisering van het leger;
- en ten slotte de belangrijke lessen die Ghana getrokken heeft uit haar directe betrokkenheid – in het bijzonder via militaire en diplomatieke kanalen – bij de dramatische ontwikkelingen in haar buurlanden Liberia en Sierra Leone.

Toch bestaan er nog steeds enkele zorgwekkende ontwikkelingen: het groeiende patronagesysteem, de grote mate van staatscontrole over het decentralisatiebeleid, het voortdurend bestaan van informele militaire en paramilitaire organisaties, en de ernstige terugval in de economie. Het kan niet langer ontkend worden dat de door het structureel aanpassingsprogramma bevorderde exporteconomie, voornamelijk gebaseerd op cacao en goud, een van de belangrijkste factoren van instabiliteit blijft. In de laatste jaren zijn de prijzen van cacao en goud drastisch gedaald, terwijl de olieprijs enorm gestegen zijn. Dit gaat gepaard met een toenemende devaluatie van de *cedi* (de nationale munt) en stijgende inflatie. Hierdoor is de levensstandaard van de bevolking verder aangetast, wat geleid heeft tot ernstige sociale onrust en verschillende stakingen in het millenniumjaar.