



Universiteit
Leiden
The Netherlands

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

Abbink, G.J.

Citation

Abbink, G. J. (2012). De Hoorn van Afrika als regionale (on)veiligheidszone: conflicten en dilemma's. *Internationale Spectator*, 66(5), 235-240. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/19015>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/19015>

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



Uitgever 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.



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

OVER HET AFRIKA

STUDIECENTRUM 288

THEMANUMMER AFRIKA

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

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)¹ zijn geen uitzondering op die groei, zelfs niet het door geweld en politieke verwarring gekenmerkte Somalië² 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* éenpartijregimes, hebben burgers weinig democratische vrijheden, zijn vrije pers en ‘civil society’/ NGO’s verboden of liggen ze aan de leiband,³ 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 losgelden 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.⁴ 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’,⁵ 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-termijngevolgen 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 Afrika⁶ en de kwetsieuze ecologische gevolgen.⁷ 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.⁸ 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,⁹ hoewel het snel maar niet overtuigend werd bekritiseerd door donoren van de Development Assistance Group (DAG).¹⁰
- *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.¹¹ 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,¹² 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.¹³ 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.¹⁴) 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.¹⁵ 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,¹⁶ 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, 16 maart 2012). Eritrea zou volgens het IMF (geciteerd op: 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).
- 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. 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.