

Etniciteit en democratisering in

Ethiopië

(63)

321.21

321.7

J. Abbink

Ethiopië, het belangrijkste land in Noordoost-Afrika, met een bevolking van 55 miljoen, lijkt een fase van 'deconstructie en reconstructie' door te maken sinds de val van het regime-Mengistu in mei 1991. Het land is in een proces van politieke herstructurering verwikkeld en poogt een basis te leggen voor een meer open, democratische samenleving. Ethiopië sluit hiermee aan bij een algemene trend in Afrika van politiek-economische hervormingen en 'democratisering'.

De achtergronden van de veranderingen mogen bekend zijn: op 28 mei 1991, kort na de vlucht van dictator Mengistu, werd de macht in Addis Ababa overgenomen door een coalitie van verzetsbewegingen, het EPRDF (Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front). Daarmee was een van de meest desastreuze regimes in Afrika verleden tijd.¹ Zowel de binnenlandse situatie in Ethiopië als de internationale verhoudingen (in het bijzonder in de Hoorn van Afrika) zijn ingrijpend veranderd.

Het nieuwe bewind

Direct na de met Amerikaanse goedkeuring uitgevoerde inname van Addis Ababa door het EPRDF (met als kern het Tigray Peoples' Liberation Front (TPLF), afkomstig uit de noordelijke regio Tigray) werd een 'National Conference of Peace and Reconciliation' belegd. Vele etno-politieke bewegingen die actief waren geweest tegen het regime-Mengistu werden uitgenodigd, sommige daarvan vlak voor de Conferentie haastig opgezet. De Conferentie leidde tot de aanvaarding van een 'Charter for the Transitional Period', tot de installatie van een overgangsregering en van een niet-gekozen, 87 leden tellende Council of Representatives (COR). Het Charter Document² zou gelden als rechtskader voor de overgangperiode totdat een nieuwe Grondwet zou zijn aangenomen. Het beschreef de voorlopige nieuwe democratische orde, kondigde o.a. verkiezingen, persvrijheid, vrijheid van beweging en organisatie aan. De Transitional Govern-

ment of Ethiopia (TGE) werd gevormd door het EPRDF, met deelname van o.a. het Oromo Liberation Front, afkomstig uit de numeriek grootste bevolkingsgroep, de Oromo.

Men brak radicaal met de Mengistu-staat: niet alleen zijn machtige eenheidspartij werd ontmanteld, maar ook werd alle perso-

neel in de staatsinstellingen vervangen en werd de gehele staatsmachinerie hervormd. Dominant principe in de nationale politiek werd het streven naar etnische democratie: het definiëren en verlenen van status en politieke rechten op basis van etnische (en etno-regionale) identiteit.

Experiment met etnische democratisering

Om drie redenen is aandacht voor het land gewettigd: *a* de afsplitsing van Eritrea: tot 1991 een onderdeel van de Ethiopische staat, maar sinds mei 1993 onafhankelijk; *b* de omslag in de economische politiek, van een centraal-geleide communistische planeconomie naar een meer open, markt-georiënteerd systeem;³ en *c* een officieel beleid van etnische democratie dat het politiek systeem fundeert op basis van 'etnische identiteit'. In de context van Afrikaanse democratiseringsprocessen is het radicale model van etnisering dat gevolgd wordt in Ethiopië vrij uniek. In vrijwel geen enkel Afrikaans land wordt zo'n van bovenaf voorgeschreven beleid op basis van etniciteit als identificatie- en organisatieprincipe voor het politiek-administratieve systeem gevolgd.

Hiermee zijn tevens de idee van eenheid en van identiteit van Ethiopië ter discussie komen te staan. Om sociale en ideologische redenen stimuleert het huidige bewind zo'n herdefinitie van 'Ethiopië' als politieke enti-

1 Zie Dawit Wolde Giorgis, *Red Tears. War, Famine and Revolution in Ethiopia*, Trenton, N.J.: Red Sea Press, 1989.

2 Voor de tekst, zie: *Negarit Gazeta* (Addis Ababa) 50(1), 22 juli 1991.

3 Zie het beleidsdocument: *Ethiopia's Economic Policy during the Transitional Period*, Addis Ababa: Transitional Government of Ethiopia, november 1991, 48 blz. Niettemin was de economie van Ethiopië ook in de tijd van Mengistu al gemengd met een grote particuliere sector (vooral in de handel en import-export).

teit en als historisch idee. Voor vele Ethiopiërs betekent deze ontwikkeling een crisis in hun zelf-identiteit, omdat zij gedwongen worden hun 'etnische identiteit' opnieuw te bezien – 'Ethiopiër' zijn is niet genoeg.

Vanuit de Westerse optiek is een meer lange-termijnbeoordeling van de politiek van de TGE en een poging tot begrip van *maatschappelijk* draagvlak en *effect* van het politieke veranderingsproces, en daarmee van kansen van duurzame stabiliteit in de regio, relevant. Het is hierbij van belang niet alleen de visie van de regering te volgen.

Kenmerken en verloop van de nieuwe politiek

De TGE heeft een intelligente politiek van herstructurering gevolgd, via goede planning, behendig manoeuvreren, en met als steunpaal de strijdmacht van het EPRDF, die als nationaal leger optreedt. Het beleid is geleidelijk maar beslist en efficiënt vorm gegeven. Oude leidende elites zijn vervangen, de economie geliberaliseerd, de onderwijspolitiek is ingrijpend veranderd, politieke macht is meer naar etno-regio's gedelegeerd (hoewel uiteindelijk nog gecontroleerd door de centrale regering) en het organisatorisch belang van etnische identiteit is overal benadrukt. De rurale bevolking werd politiek 'bewust gemaakt' van een identiteit als bijv. Oromo, Tigray, Sidama, Wolayta of Amhara, waardoor de identificatie met de *nationale* identiteit op de tweede plaats kwam.

De autoriteiten zien hun politiek graag in het teken van 'interne dekolonisatie': het opheffen van ongelijkheid en van onderdrukking van de 'nationaliteiten' onder vorige regimes gedomineerd door de 'Amhara' (c. 25% van de bevolking), vooral die uit de Shoa-regio (rondom Addis Ababa). Democratische herstructurering, meer regionale autonomie en 'bevordering van de politieke participatie van de rurale massa's' moeten ertoe leiden dat de rechten van alle etnische groepen worden gegarandeerd, op zodanige wijze dat het vroegere centrum (vooral de Amhara uit Shoa) nooit meer de overheersende groep kan vormen. De implicatie is ook dat de nationale identiteit van Ethiopië niet meer gekoppeld moet zijn aan wat men zag als 'Amhara identiteit'. Ook heeft het nieuwe bewind het marxistisch denken over nationale eenheid en ontwikkeling (zoals onder Mengistu) verlaten. Daarnaast verhindert men eveneens elke poging de oude idee van een integrerende rol van het Ethiopisch Orthodoxe Christendom (aangehangen door c. 45-50% van de bevolking) te laten voortbestaan (zoals onder Haile Sellassie). Er is nu een politiek van balanceren van christendom en islam, zodat geen van beide hun stempel kunnen drukken op de identiteit van het land.

De basis-assumptie van het EPRDF en daarmee van de TGE-po-

litiek tot nu toe is dat 'democratie' alleen kan worden gevestigd *via* etniciteit, d.w.z. via regionaal gedefinieerde etnische rechten. De vorming van landelijke politieke partijen wordt in dit kader ontmoedigd en bestreden. Mensen worden geacht allereerst lid te zijn van een etnische gemeenschap, en moeten primair als zodanig hun democratische rechten doen gelden. Het model van individuele representatieve democratie met aggregatie van stemmen op nationale basis wordt opgegeven ten gunste van een soort gecantoniseerde vorm: mensen stemmen in hun 'eigen regio' op partijen die de in die regio wonende etnische groep vertegenwoordigen. Die partijen of bewegingen kunnen per definitie ook geen kandidaten stellen in andere regio's. Zo kan een Oromo-partij niet in Tigray meedoen, want daar wonen nauwelijks Oromo. Hierbij krijgt men een soort 'doos in een doos'-verkiezingen:⁴ een doordacht schema dat de nationale programma's en eenheid ook op ideologisch vlak ter discussie stelt.

Deze ideeën zijn een logisch gevolg van de ideologie van 'nationale (lees: etno-regionale) bevrijding' van de TPLF en van andere bewegingen die opkwamen in de periode van de dictatoriale politiek van het militaire bewind vlak na de revolutie van 1974, en na de onderdrukking van de niet-etnische revolutionaire bewegingen, vooral in de door Mengistu geïnspireerde 'Red Terror'-periode (1977-78). Na deze nederlaag namen vele leden de 'etnische optie': zij keerden terug naar hun regio's van herkomst en bouwden daar, via een effectief appél op etno-regionale identiteit van de boerenbevolking, een verzetsbeweging op. Het repressieve beleid van Mengistu deed de rest om de bevolking te vervreemden van de nationale politiek.

De vele etnische groepen in het land waren in de EPRDF-optiek allen 'onderdrukt' door de voorafgaande regimes. Zij moesten hun rechten herwinnen op economische, culturele en taalkundige zelfbeschikking. Het EPRDF stelt dat een land slechts bijeen kan worden gehouden 'door vrijwillige instemming van de betrokken groepen, en niet door geweld'. Veel critici in Ethiopië zijn het hiermee eens, doch beweren dat het in de praktijk moeilijk is uit te maken wat 'een etnische groep' wil en of mensen zich allereerst op basis van etnische identiteit *wensen* te definiëren. Daarnaast moet de werking van de geschiedenis niet worden vergeten, waarin geografische verspreiding, economische interactie en etnische vermenging (door bijv. huwelijken) aan de orde van de dag waren.

De TGE en de EPRDF hebben tot nu toe consis-

4 Zie Th. M. Vestal, 'Deficits of democracy in the Transitional Government of Ethiopia since 1991', in: H.G. Marcus (red.), *New Trends in Ethiopian Studies*, vol. 2, Lawrenceville, N.J.: Red Sea Press, 1994, blz. 188-204.

5 Een sterk negatief oordeel geeft de Harvard-jurist Makau wa Mutua, 'The new oligarchy', in: *Africa Report*, september-oktober 1993, blz. 27-31 en 'An oppressed opposition', in: *Africa Report*, november-december 1993, blz. 50-52.

6 Zie bijv. *The Human Rights Situation in Ethiopia, Seventh Report, 26 August 1994*, van de Ethiopian Human Rights Council (EHRC), Addis Ababa. Een serieus geval was de veroordeling, op 27 juni 1994, van Asrat Woldeyes, een 65-jarige

tent gewerkt aan deze etnische democratiseringspolitiek, hoewel niet zonder problemen. De vroegere marxistische ideologie, die de TPLF tot eind 1990 nog in haar vaandel had, werd opgegeven voor een meer pragmatische visie, vooral in de sociaal-economische sfeer. In de politieke sfeer kan men echter nog met die ideologie verwante organisatieprincipes herkennen (bijv. 'duale structuren' van regering en bestuur en een soort democratisch centralisme). De politiek van TGE en EPRDF tot nu toe toont een opvallende continuïteit met het al in de periode van de gewapende strijd uitgestippelde programma.

Resultaten en problemen van het Ethiopische experiment

Enige resultaten en problemen van de nieuwe politiek zijn de volgende.

* Aangezien het EPRDF uitgaat van het federatieve en niet van het unitaire model voor de Ethiopische staat, was een van de eerste maatregelen invoering van een nieuwe regio-indeling, gebaseerd op de verspreiding van etnische groepen. De grenzen van de regio's waren niet geheel ondubbelzinnig te trekken, maar het ideaal was dat in elke regio één groep duidelijk de numerieke meerderheid zou hebben. Aldus onstonden 14 regio's, vele met etnische namen. Bij voorkeur zouden mensen met 'allochtone achtergrond', in het bijzonder de afstammelingen van Amhara, die vooral sinds de verovering en incorporatie van de zuidelijke gebieden aan het eind van de vorige eeuw (door keizer Minilik II) arriveerden, daar niet moeten wonen. Leidende functies en kaderposities zouden ook uiteindelijk ingenomen moeten worden door leden van de dominante etnische groep in die regio.

* Vooral in de eerste twee jaar (1991-1992) had de aanmoedigingspolitiek van etnische regio- en identiteitsvorming veel geweld tot gevolg: op het platteland ontstond een chaotische sfeer van rivaliteit en machtsstrijd. In sommige gebieden leek dit soms verdacht veel op een campagne van 'etnische zuivering', waarbij vele Amhara, Gurage en andere 'immigranten' werden verjaagd of gedood en hun bezittingen vernietigd. Dit soort gewelddaden wordt nu tegengegaan, maar lokale tactieken van uitsluiting en intimidatie komen nog voor. Een onderliggende dreiging van gewelddadig conflict blijft aanwezig.

* Het proces van 'democratisering' – partijvorming en partij-activiteit, toegang tot de media, het opzetten van representatieve fora – wordt nauwgezet gecontroleerd door het EPRDF en de TGE. Deze maken

ook het beleid, krijgen hun voorstellen door de COR en ontwijken serieuze discussie met oppositiegroepen. De COR was feitelijk ook geen autonome wetgevende vergadering (gezien o.a. zijn status als niet-gekozen lichaam). De minderheidspartijen in de COR, evenmin als de oppositie erbuiten, hebben geen politieke invloed. Het Oromo Liberation Front (OLF), dat in 1991 deel uitmaakte van de COR en de TGE, beging wellicht een vergissing door in juni 1992 uit te treden (vanwege serieuze problemen met het TPLF). Zijn stelling dat de TGE, als een 'overgangsregering' gebaseerd op het Charter van 1991, moet proberen een algemeen aanvaardbare politiek te formuleren met bestaande groepen, heeft daardoor aan kracht verloren. De EPRDF doet echter geen poging meer oppositiegroepen (en zeker niet degenen die zijn uitgetreden of ook verwijderd uit de COR) bij haar beleid te betrekken. Dit leidt volgens vele waarnemers tot meer en meer autocratisch optreden.⁵

* De relatie van de zittende machthebbers met de nieuwe politieke partijen en oppositiekrachten is dus problematisch. Hoewel de regering de vorming van etno-politieke partijen onder bepaalde condities toeliet, is men niet gelukkig met alle groeperingen. Wanneer deze bewegingen het Charter onderschrijven en niet oproepen tot geweld, kunnen ze niet worden geweerd. Maar de TGE/EPRDF poogt ze te marginaliseren. De onafhankelijke pers maakt geregeld melding van intimidatie door soldaten, van huiszoekingen, arrestaties op vage gronden, dubieuze rechtspraak, en van kidnaping of ombrengen van oppositieleiden.⁶

Daarnaast heeft het EPRDF sinds 1990 ook een soort parallel-partijen opgericht om de etnische groepen vertegenwoordigd door bovengenoemde partijen te 'co-opteren': deze alternatieve partijen⁷ moeten concurreren met deze oppositiegroepen. Een goed voorbeeld is de OPDO (Oromo People's Democratic Organisation), die eind 1990 werd opgezet om het OLF en het IFLO (Islamic Front for the Liberation of Oromia) de wind uit te zeilen te nemen, hetgeen vaak lukt, want de steun van de grote en cultureel en sociaal zeer diverse Oromo-bevolking voor deze bewegingen is geenszins vanzelfsprekend. De OPDO fungeert ook als partij die kader levert voor de Oromia Regio. Een ander goed voorbeeld is de ANDM (Amhara People's Democratic Movement) van premier Tamrat Layne en deel van EPRDF. Men kan, bijna vier jaar na het begin van de 'overgangperiode' (die in beginsel slechts gold tot januari 1994), zeker nog niet spreken van een maatschappelijk gewortelde democratische cultuur.

* Het voorbereiden van een nieuwe Grondwet werd gedomineerd door de EPRDF/TGE. De aangekondigde brede democratische discussie, bijv. in de lokale bewonersassociaties (*k'ebelles*), leidde niet

professor in de geneeskunde en leider van de AAPO. Hij kreeg twee jaar gevangenisstraf vanwege 'geplande gewelddadige aanvallen op de regering'. Volgens Amnesty International (1 juli 1994) waren het bewijsmateriaal en de rechtsgang uiterst dubieus. Op grond van de vele incidenten (gedocumenteerd in de EHRC- en Amnesty-rapporten) kan men stellen dat bijv. voor de beoordeling van Ethiopische *asielzoekers* in dit verband een zeer zorgvuldige afweging per geval nodig is; men kan niet categorisch zeggen dat Ethiopie een 'veilig land' is.

⁷ Bekend staand als de PDO's (zie voor een bijna complete lijst de *Ethiopian Herald* (Addis Ababa), 5 juni 1994, blz. 7).

tot serieuze discussie en amendering; het ontwerp opgesteld door de Constitutionele Commissie, benoemd door de TGE, werd niet noemenswaardig veranderd. De vergaderingen in de *k'ebeles* werden slechts bijgewoond door een kleine minderheid van de bevolking, maar zelfs als er bezwaren werden geopperd, maakte een reëel voorstel tot verandering van de tekst weinig kans. De ontwerp-Grondwet werd o.a. daarom door de oppositie en de uit de COR getreden partijen sterk aangevochten.

* In kringen van zakenlieden in de hoofdstad en ook onder boeren vreest men dat te veel macht voor regio's (sterk verschillend qua natuurlijke hulpbronnen, bevolkingsaantal, e.d.) zal leiden tot een wildgroei van reguleringen en bureaucratische obstakels voor vrij zakelijk verkeer. Ook structurele ongelijkheden en interne conflicten zouden kunnen toenemen. Experts en ervaren arbeidskrachten die niet etnisch tot een bepaalde regio behoren, worden ontmoedigd er te werken. De regio's moeten hun 'eigen arbeidskracht' ontwikkelen. Dit gebeurt al wel, maar het zal nog jaren duren voordat men voldoende capaciteit heeft. De kosten zullen echter navolgend zijn en intussen wordt economische ontwikkeling afgeremd.

* Er is ook scepsis ten aanzien van de onderwijspolitiek van de TGE. Er zijn al verregaande maatregelen afgekondigd die het curriculum en de taal waarin onderwezen wordt, hebben gewijzigd. Hoewel velen het toejuichen dat leren lezen en schrijven niet in het Amhaars, maar in de eigen taal gebeurt, moet er, zegt men, ook een kans zijn goed Amhaars te leren, de taal die nog steeds als middel tot sociale stijging wordt gezien: het wordt overal gesproken en is nog steeds de belangrijkste administratieve taal van het land. Deze redenering (o.a. van boeren die een beter leven voor hun kinderen willen) gaat ook vaak in tegen die van de zelfbenoemde leiders van de etno-politieke bewegingen.

Deze taal- en educatieve politiek leidt (los nog van de praktische en financiële problemen om in alle relevante talen lesmateriaal voor te bereiden) ook tot problemen binnen bepaalde etno-linguïstische groepen wanneer een minderheidsgroep niet onderwezen wil worden in het dialect van de andere groep. Critici binnen en buiten het land beweren ook dat het doel van de onderwijspolitiek is onder de rurale bevolking een zodanig 'etnisch bewustzijn' te creëren, dat wanneer er verkiezingen worden gehouden het voor iedereen volstrekt normaal is te denken in termen van de eigen etnische groep en regio, en de nationale staat verder te laten voor wat ze is.

* Een ander aspect van de herstructureringspolitiek is het benoemen van leden van de eigen etnische groep of het eigen 'netwerk' in belangrijke functies en machtsposities. Dit was een systeem dat ook onder de vorige regimes niet onbekend was en in het algemeen de Amhaars-spre-

kenden bevoordeelde. Deze politiek wordt voortgezet door het EPRDF via het benoemen van hun 'eigen mensen', niet *per se* gekwalificeerd voor hun baan op grond van opleiding en ervaring. Bevoordeling van de eigen groep is dan wel een algemeen kenmerk van de Afrikaanse politieke systemen,⁸ maar voor vele Ethiopiërs vooral degenen afkomstig uit kleinere minderheidsgroepen, was het een teleurstelling dat dit systeem wederom op nationaal niveau werd voortgezet.

Ook is al opgemerkt dat de EPRDF in de meeste regio's een soort *duale* administratie vormt, die als het ware aanwezig is achter de democratisch gekozen of benoemde lokale vertegenwoordigers. Ook de politiek wordt bijvoorbeeld geïnstrueerd door EPRDF-kaders en kan niet geheel onafhankelijk opereren.

Als gevolg van bijna vier jaar overgangsbeleid is Ethiopië reeds aanzienlijk veranderd:

1 Er bestaat vrede en relatieve rust. Ook is er veel meer politieke en sociale vrijheid. Er is geen avondklok meer. Mannen worden niet meer met dwang gerekruteerd voor het leger. Een onafhankelijke pers is opgebloeid. Hoewel veel van deze onafhankelijke bladen door de TGE en de rechtbanken het leven zeer moeilijk wordt gemaakt (zie reeds aangehaald EHRC-rapport), bestaan de meesten nog en vinden gretig aftrek.

2 Economisch gesproken is er een openere, markt-georiënteerde economie, met betere voorwaarden voor economische activiteit. De devaluaties van de nationale munt hebben de (geringe) Ethiopische export gestimuleerd. De handel is echter niet noemenswaardig gegroeid, o.a. omdat de importheffingen zeer hoog blijven en de koopkracht van de gemiddelde Ethiopiër zeer sterk is gedaald. Een noemenswaardige groei van het BNP is tot nu toe uitgebleven.⁹ Er is wel vooruitzicht op meer buitenlandse investeringen en op bilaterale hulpprogramma's. Structurele problemen van de Ethiopische economie (afhankelijkheid van voedselimport, kwetsbare agrarische basis, zwakke industriële groei, dramatische bevolkingsgroei) blijven echter bestaan. De brede middenklasse van zakenlieden, handelaars, onderwijzend personeel, technici, enz. – een stratum van diffuse etnische origine – heeft niet direct een boodschap aan de etno-regionale politiek. Hier stelt men dat het voor de Ethiopische economie beter is dat het land een unitaire staat blijft in plaats van een federatie van relatief autonome etno-regio's met hun eigen belastingregimes, regulering en bureaucratie.

3 Het bewind is erin geslaagd etniciteit of 'nationaliteit' een alom tegenwoordig, vaak emotioneel punt te maken onder de Ethiopiërs. De vroeger vooral *cultureel* uitgedrukte etniciteit (bijv. via religie, rituelen, feesten, gebruik van tweede taal) is nu vrijwel geheel gepolitiseerd, en is een soort ideologie van inclusie en exclusie

8 Cf. J.-F. Bayart, *The State in Africa: the Politics of the Belly*, Londen/New York: Longman, 1993, vooral hoofdstuk 9.

9 Zie Eshetu Chole, 'A preliminary appraisal of Ethiopia's economic reforms 1991-

geworden. Niet alle politieke groeperingen verwerpen dit: sommige Oromo-en Somali-bewegingen willen dit etnisch bewustzijn nog meer bevorderen. Zij zien niet in dat het in feite gaat om een 'afleidingsfunctie' die deze ideologie heeft. Zij zijn gefixeerd op het 'hegemonisme' van de Tigray-groep. Andere etnische groepen, met vele leden verspreid over het land, zien daarentegen weinig heil in etnisch autonómisme.

4 Politiek geproken zijn decentralisatie en 'etniserings' van de regio's vergevorderd, ofschoon de feitelijke controle nog steeds bij de centrale regering ligt. Bij verkiezingen betekent de nieuwe politiek en de regio-indeling ook dat geen enkele groep een meerderheid – en daarmee zeggenschap – kan krijgen *buiten* de eigen regio. Het kiesstelsel is getrapt: de partijen zijn vrijwel allemaal op etnische basis en stellen alleen kandidaten in hun 'eigen' regio's. Partijen met een landelijk programma hebben daardoor grote problemen.

Verkiezingen

In het afgelopen jaar zijn er twee belangrijke verkiezingen gehouden. Op 5 juni 1994 vonden verkiezingen plaats voor een *Constituent Assembly* (CA) en op 7 mei 1995 voor de nationale en de regionale parlementen. Zij vormden een goede index om de mate van democratisering in Ethiopië in te schatten. Beide verkiezingen leidden tot een versterking van de positie van de zittende regering. Zij losten echter niet de problemen van representativiteit en legitimiteit van deze regering op. In beide gevallen waren voorbereiding en uitvoering bijzonder controversieel. Objectief gezien moet men twijfel hebben over het 'vrije en eerlijke' karakter van deze gebeurtenissen. Vanuit technisch oogpunt waren de verkiezingen zeker goed voorbereid, zowel met het oog op de selectie van kandidaten en partijen als dat van de feitelijke uitvoering. Bij het verloop van de verkiezingen werden er weinig onregelmatigheden opgemerkt, zeker in de steden. (Op het platteland was de situatie onzekerder: de indruk bestaat dat op de meeste plaatsen de kiezers totaal werden ingepakt door het EPRDF. Er waren hier ook maar weinig waarnemers, en die misten vanwege het niet spreken van de landstaal belangrijke informatie.)

De CA-verkiezingen (voor 548 kandidaten in de 14 regio's) waren de tweede ronde van door de TGE georganiseerde landelijke verkiezingen. In juni 1992 waren al lokale verkiezingen gehouden (voor zones en districten), reeds gebaseerd op de nieuwe regionale indeling. Zij werden zeer sterk overheerst door het EPRDF, zodanig dat in de meeste plaatsen de door hen gesponsorde kandidaten werden gekozen of soms aangewezen bij afwezigheid van enige andere kandidaat of partij. Volgens de kritische rapportage van internationale

waarnemers kon men hier niet spreken van 'vrije en eerlijke verkiezingen'. Veel dingen waren fout gegaan: er was gebrek aan materiaal, aan voorbereiding, aan kiezerseducatie en informatie over de procedures en kandidaten, en vaak openlijke intimidatie en geweld tegen tegenstanders.¹⁰ Ook hadden verscheidene groepen, zoals het OLF, als gevolg van beweerde druk, sabotage en ondemocratisch optreden van (pro-)EPRDF-groepen de verkiezingen voordien al geboycot. De aard van de politieke cultuur in Ethiopië is ook zodanig dat, naast de algemene onwetendheid van de rurale bevolking over de reikwijdte en de betekenis van het politieke proces, er terughoudendheid is, op lokaal niveau, in te gaan tegen de zittende machthebbers.

Bij de technisch veel beter verlopen CA-verkiezingen van juni 1994 was het overwicht van het EPRDF achter de coulissen ook opvallend. Wederom hadden de belangrijkste oppositiegroepen deze 'vooraf gemanipuleerde' verkiezingen geboycot, op grond van hun overtuiging dat het gehele proces van constitutionele wetgeving en voorbereiding van het electorale proces niet, zoals het Charter van 1991 had voorgeschreven, op brede basis was opgesteld, maar door het EPRDF alleen. Ook waren er weer gevallen van intimidatie door EPRDF-soldaten en -activisten van de oppositie en van 'partijdige screening' van kandidaten via de lokale, door het EPRDF gecontroleerde autoriteiten. De in totaal 1471 kandidaten werden geleverd door het EPRDF (met haar bestanddelen TPLF, ANDM en OPDO) en door de nog overgebleven goedgekeurde partijen. Ook waren er vele onafhankelijke kandidaten.

Het percentage kiesgerechtigden dat zich metterdaad registreerde, liep per regio uiteen, van 44% (in Harar) tot 96,5% (in Tigray). Addis Ababa (Regio 14) scoorde 53%. De resultaten van de rustig verlopen verkiezingen (behalve problemen in de Somali-regio) kwamen niet als een verrassing: in de overgrote meerderheid der electorale districten wonnen de EPRDF-kandidaten of de door hen gesteunde kandidaten. De opkomst was niet slecht, hoewel er druk bestond vanuit bijv. de lokale autoriteiten met als sanctie het verlies van het recht om goedkoop bepaalde basisproducten (suiker, bakolie) te verkrijgen. Ook was er duidelijke psychologische dominantie van het EPRDF alsook druk om 'juist te stemmen'.

Een interessant aspect van deze verkiezingsronde was dat etnische groepen met een lidmaatschap van beneden de 100.000 (de grootte van een kiesdistrict) automatisch een zetel kregen in de Assemblée, omdat ze anders zouden kunnen worden overstemd door de meerderheid in hun regio. Zo kregen 21 groepen, vooral uit het zuiden en westen, een vrije zetel. Men kan deze gedelegeerden *ipso facto* ook zien als pro-EPRDF. Een tweede interessant punt was dat, ondanks de beschuldigingen van de

93, in: H.G. Marcus, *a.w. noot 4*, blz. 311-333.

10 Zie bijv. *An Evaluation of the June 21, 1992 Elections in Ethiopia*, Washington/ New York: National Democratic Institute/ African-American Institute, 1992.

oppositie dat geen enkele serieuze competitie kon plaatsvinden, er een redelijk aantal onafhankelijke kandidaten werd gekozen. Een probleem bij deze kandidaten is wel dat hun programma en werkelijke banden niet altijd geheel duidelijk zijn. Uiteindelijk echter won het EPRDF en de ermee geaffilieerde groeperingen 484 van de 548 zetels.¹¹ Meer dan curieus was dat vrijwel alle zetels voor de Oromia- en Amhara-regio's (waar men de meeste oppositie tegen het EPRDF zou verwachten) toch door het EPRDF gewonnen werden (289 van de in totaal 294). In Addis Ababa, waar minder dan de helft van de kiesgerechtigden stemde, werden 13 van de 23 zetels gewonnen door het EPRDF en 8 door onafhankelijke kandidaten: landelijk de laagste score voor het Front.

Vóór de verkiezingen hadden de oppositiepartijen zichzelf in een 'catch-22'-situatie gemanoevreerd: deelname zou erkenning van de voor hen dubieuze legitimiteit van de TGE en van het electorale proces betekenen; niet meedoen – hoe gerechtvaardigd misschien ook – betekende zelf-marginalisatie en verlies van elke kans om nog een soort van nationale politieke invloed of machtsdeling te krijgen. Het EPRDF had hierop gerekend, en – gezien de geheel voorspelbare reacties van de Westerse waarnemers en donorlanden op het niet participeren – streek het krediet op voor de verkiezingen.

In de sessies van de CA en in die van de regionale regeringen kon het EPRDF dus rekenen op loyale steun. Op de eerste CA-zitting verklaarde president Meles Zenawi met enige retorische overdrijving dat de CA 'alle denkbare veranderingen' zou kunnen aanbrenge in de ontwerp-Constitutie.¹² Maar gezien de dominantie van de EPRDF-lijn onder de leden was het natuurlijk onwaarschijnlijk dat zij dit zouden doen. Gezien de beslissingen die al genomen waren over het recht van nationaliteiten om als ze dat willen 'zich af te scheiden' en over grondeigendom (door de staat, niet privé) kon het bijna niet anders dan dat de Grondwet zonder fundamentele wijzingen zou worden aangenomen. Zij werd bekrachtigd door de COR en de TGE, feitelijk wederom buiten het mandaat van de 'overgangperiode' (formeel tot 1 januari 1994). Nationale parlementaire verkiezingen (eerst gepland voor februari 1995) werden voor 7 mei uitgeschreven.

Voor deze verkiezingen werd opnieuw het getrapte regio-kiesstelsel toegepast, waarbij partijen niet landelijk kandidaten kunnen presenteren. Niet-regeringspartijen werd geen goede kans geboden om landelijk campagne te voeren. Vanwege onopgeloste zaken als de arrestatie en verdwijning en in sommige gevallen marteling en executie van activisten¹³ hadden de belangrijkste oppositiepartijen deze verkiezingen wederom geboycot. Het scenario van juni 1994 herhaalde zich. De uitslag was daarmee opnieuw geheel voorspelbaar. Maar wat zowel binnen- als buiten-

landse waarnemers verraste, was de omvang van de EPRDF-overwinning: meer dan 90%. Zelfs trouwe partners van het EPRDF-bewind, zoals de ENDP, die de vice-voorzitter van de COR leverde en over het algemeen het beleid van het EPRDF op alle belangrijke punten steunde, kreeg geen enkele zetel, noch in Addis Ababa noch in andere steden waar zij kandidaten had gesteld. Dit wees er in de woorden van de verslagen ENDP-kandidaten op dat '... het EPRDF alles wil beheersen en zels ons niet eens één zetel gunt, na jaren van gezamenlijk werken'. Uit deze uitslag, die vooral op het platteland werd gegarandeerd door intensieve campagne en grote druk op de leden van de boerenassociaties om inderdaad zich ook te registreren en te stemmen, bleek dat het EPRDF-leiderschap zich uiteindelijk weinig aantrekt van binnenlandse oppositie noch van buitenlandse adviseer te streven naar meer representativiteit en acceptatie door brede lagen van de Ethiopische bevolking. Het leiderschap is ervan overtuigd dat het EPRDF-beleid voor Ethiopië goed is, dat het een 'brede sociale basis' heeft en dat hem de hardbevochten en politiek goed verdedigde macht niet zomaar uit handen kan worden genomen.¹⁴

Problemen en vooruitzichten van het nieuwe Ethiopië

Het politieke vernieuwingsproces in Ethiopië had in deze eerste vier jaar na 1991 vele mogelijkheden tot fundamentele democratisering en tot een nieuw programma van nationale verzoening en samenwerking. Wellicht zijn die er nog steeds. Maar de opties vernauwen zich. Het EPRDF is tevreden met de *status quo*. In regeringskringen hoort men sterke twijfel over de zin van het bestaan van oppositiepartijen en van een alsmaar weer 'de regering beledigende' vrije pers. Het verdere verloop van het proces van democratisering is dus gezinszins gegarandeerd.

De uiteindelijke test van de nieuwe etnische politiek in Ethiopië is:

1 of de verschillende bevolkingsgroepen ermee (blijven) instemmen dat politieke vertegenwoordiging op basis van etnische groepsidentiteit juist is en of het mogelijk blijft daar op institutionele manier verzet tegen aan te tekenen. Deze vraag is wellicht na de mei-verkiezingen van dit jaar al niet meer relevant: de oppositie is geheel buitenspel gezet, het EPRDF-bewind zal de komende vijf jaar zijn beleid uitvoeren;

2 of duurzame sociale en economische ontwikkeling erdoor wordt bevorderd. Sociaal-economische preoccupaties spelen bij de meerderheid van de bevolking de grootste rol.

Bij beide punten is de *psychologische* factor van

11 *The Guardian*, 4 juli 1994.

12 Staatsdagblad *Addis Zemen* (Addis Ababa), 29 oktober 1994.

13 Zie Ethiopian Human Rights Council, *Democracy and the Rule of Law in Ethiopia – Rhetoric and Practice*, Addis Ababa: EHRC, 1995, blz. 48-51.

14 Een recent interview van president Meles Zenawi met de Keniaanse krant *The Standard* (15 maart 1995) spreekt in dit verband boekdelen.

perceptie en het vertrouwen van de bevolking in de politiek en in de gekozen machthebbers doorslaggevend. Er is echter diepe scepsis over de paradoxale politiek van etnisering op regionaal én hegemonisme op centraal niveau. Dat de bevolking zich serieus kan uitspreken en het politieke programma werkelijk kan beïnvloeden, is niet gegarandeerd. De algemene teleurstelling en traditionele politieke apathie nemen daarom weer toe. Maar het was ook een illusie te denken dat de TGE in relatief korte tijd een ordelijke democratie en een zichtbaar economisch herstel zou kunnen creëren op de rokende puinhopen van Mengistu's Ethiopië. Over de effecten van de nieuwe politiek op lange termijn – of deze leidt tot de gevreesde fragmentatie en ontcrachting van Ethiopië als staat of tot lokale conflicten tussen en binnen de regio's – valt nog weinig te zeggen. Ook hier is een vreedzaam scenario mogelijk, maar niet gegarandeerd.

Het is mogelijk dat binnen het EPRDF er ook geen volledige duidelijkheid bestaat over de kwestie van etniciteit en nationale cohesie op langere termijn. Het Front heeft zelf problemen met de notie van volledige 'afscheiding' van ontevreden nationaliteiten. Cynische geesten zeggen dat het EPRDF alleen op dit moment ambivalent is over afscheiding – totdat de regio Tigray op eigen benen kan staan. Maar het is waarschijnlijker dat deze partij en de groep rond president Meles Zenawi zelf zien dat, los van binnenlandse problemen, de 'etnische formule' ook nadelen heeft in het kader van de internationale politiek in de Hoorn van Afrika. Kleine politieke eenheden zullen in de toekomst niet sterk staan om eventuele druk van buurlanden, zoals Soedan, Kenia, een nieuw Somalië of wellicht Egypte (de Blauwe-

Nijlkwesie) te weerstaan.

Geen enkel Afrikaans land heeft al een afdoende formule gevonden voor democratie, zeker niet als men die wil combineren met etniciteit, en het is niet terecht om aan Ethiopië hogere eisen te stellen. Maar in Ethiopië zijn er nog steeds goede randvoorwaarden voor een werkend systeem: de bevolking wil geen confrontatiepolitiek maar rust, vrede en economische ontwikkeling; de Ethiopische bureaucratie is relatief efficiënt, er is een oude traditie van een centrale staat en een sterk gevoel van nationale onafhankelijkheid. Wanneer het etno-regionale en het nationale niveau van identificatie kunnen worden verzoend in een overkoepelende democratische arena, gericht op gemeenschappelijke problemen, zullen mensen zich in het politieke proces kunnen herkennen. Wat voor de toekomst van het huidige bewind belangrijk is, is om niet een nieuwe 'etnische staat' onder Tigray-hegemonie te laten ontstaan – hetgeen zou neerkomen op herhaling van een model uit het verleden en het uiteindelijk ondermijnen van de eigen stabiliteit. Het dilemma van etnisering (rechten op basis van voorgeschreven groepsidentiteit) en/of representatieve democratie (individuele rechten) in Ethiopië blijft voorlopig nog bestaan.

Dr J. Abbink is verbonden aan het Afrika Studie-Centrum te Leiden, waar hij werkt aan een onderzoek naar etniciteit en politieke verandering in de Hoorn van Afrika. Van 1989 tot 1993 was hij onderzoeker bij de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen (KNAW) en hij verrichtte enige jaren veldwerk in zuid-Ethiopië. In februari 1985 publiceerde hij in dit blad "Militair socialisme": de politieke verhoudingen in Ethiopië'.

Vijftig jaar Verenigde Naties

themanummer Internationale Spectator

jaargang 49, no. 7/8, juli/augustus 1995

Bevat o.a. een dozijn artikelen, vier boekbesprekingen en zeven boekaankondigingen naar aanleiding van het gouden jubileum van de VN. Met medewerking van o.a. *Eric Suy* (de VN na een halve eeuw), *P.H. Kooijmans* (van impasse naar preventie en dynamiek), *Leo Gordenker* (vredeshandhaving), *Lord David Owen* (grenzen van VN-vredesafdwinging), *Jan Ballast* (Kroatië tussen diplomatie en destructie), *Bob de Ruiter* (het sanctiewapen), *J.G. Siccama* (internationalisme en herijking), *Nico Schrijver* (Agenda voor Ontwikkeling), *R.C.R. Siekmann* (de financiële crisis van de VN), *Monique Castermans-Holleman* (de VN en de rechten van de mens), *A. van Staden* (vijftig jaar tussen droom en daad), *H. Daalder & J.H. Gaemers* (dr. W. Drees en de samenhang van het wereldgebeuren) en *E.H. Kossmann* (Nederlandse identiteit tussen natie en cultuur).

Dit themanummer (76 blz.) kwam mede tot stand dank zij een bijdrage van het Nationaal Comité Vijftig Jaar Verenigde Naties. *De speciale prijs is f7,50.*

Bestellingen bij Uitgeverij Van Gorcum & Comp. B.V., Postbus 43, 9400 AA Assen, tel. 05920-46846; fax 05920-72064