UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Helpt democratie Afrika? Een onderzoek naar meerpartijendemocratie, politiek arrangement en economische ontwikkeling in Afrika

Koper, M.

Publication date
2016

Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Koper, M. (2016). *Helpt democratie Afrika? Een onderzoek naar meerpartijendemocratie, politiek arrangement en economische ontwikkeling in Afrika*. [Thesis, externally prepared, Universiteit van Amsterdam].

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:17 10月 2026

HELPT DEMOCRATIE AFRIKA?

Omslag

De weg van Addis Abeba naar Woliso: elektriciteit en asfalt, maar ook een houten ploeg.
eigen foto, oktober 2014

HELPT DEMOCRATIE AFRIKA?

Een onderzoek naar meerpartijendemocratie, politiek arrangement en economische ontwikkeling in Afrika

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT
ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit van Amsterdam
op gezag van de Rector Magnificus
prof. dr. ir. K.I.J. Maex
ten overstaan van een door het College voor Promoties ingestelde commissie,
in het openbaar te verdedigen in de Aula der Universiteit
op woensdag 14 september 2016, te 13.00 uur
door Martin Koper
geboren te Zandvoort

Promotiecommissie:

Promotor:	prof. dr. R.J. van der Veen	Universiteit van Amsterdam
Copromotor:	prof. dr. W. Hout	Erasmus Universiteit Rotterdam
Overige leden:	prof. dr. R.V.A. Janssens	Universiteit van Amsterdam
	prof. dr. I.S.A. Baud	Universiteit van Amsterdam
	prof. dr. G.R.D. Underhill	Universiteit van Amsterdam
	prof. dr. D.E.F. Henley	Universiteit Leiden
	prof. dr. A.J. Dietz	Universiteit Leiden
	prof. dr. L.J. de Haan	Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit:	Faculteit der Geesteswetenschappen	

Voorwoord

Als derde ambassadesecretaris werkzaam van 1989 tot 1994 op de Nederlandse ambassade in Nairobi wist ik het wel. Kenia was onder het leiderschap van de *professor of politics* Daniel arap Moi geheel vastgelopen. De economie stond er beroerd voor, corruptie vierde hoogtij en het politiek klimaat in die tijd kan misschien het beste als intimiderend worden beschreven. De oplossing lag voor de hand, zo kwam het mij voor. Laat de staat zich zoveel mogelijk terugtrekken uit de economie om de markt haar zegenrijke werk te kunnen laten doen, maar vooral: garandeer de noodzakelijke *checks and balances* in het politieke systeem door de eenpartijstaat, die Kenia toen was, zo snel mogelijk in te wisselen voor een parlementaire democratie volgens westerse snit. De daaropvolgende jaren ben ik tot de ontdekking gekomen dat het toch iets gecompliceerder lag, in Kenia, maar ook in andere Afrikaanse landen.

In mijn daarop volgende functies bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, hetzij op het hoofdkwartier in Den Haag, hetzij op een ambassade in Afrika, ben ik telkens weer in aanraking gekomen met de weerbarstigheid van het 'goed bestuur' vraagstuk in sub-Sahara Afrika. Van 1989 tot 1993 was ik, zoals gezegd, voor het ministerie van Buitenlandse Zaken werkzaam op de Nederlandse ambassade in Nairobi, Kenia, vervolgens bij de directie Internationale Organisaties op het departement en van 1996 tot 2001 op de Nederlandse ambassade in Kampala, Oeganda. Tussen 2001 en 2013 heb ik verschillende functies vervuld op het departement in Den Haag; eerst bij de directie Mensenrechten en Vredesopbouw en daarna bij de Afrika directie van het ministerie. Ik heb mij in die periode intensief met de in dit onderzoek onderzochte landen bezig gehouden. Vanaf 2013 ben ik als plaatsvervangend ambassadeur werkzaam in Ethiopië.

Ook raakte ik betrokken bij een aantal onderzoeksprojecten die zich hiermee bezig hielden, zoals het Internationale Samenwerking Academie project over het functioneren van de Afrikaanse staat (een samenwerkingsverband tussen het Afrika Studie Centrum en de Afrika directie van het ministerie van Buitenlandse Zaken), *Tracking Development* (in opdracht van het ministerie uitgevoerd door het Koninklijk Instituut voor Land-, Taal-, Land- en Volkenkunde en het Afrika Studie Centrum, beide behorend tot de Universiteit Leiden), *Africa Power and Politics Program* en het *Developmental Regimes in Africa* project (beide uitgevoerd door het *Overseas Development Institute* in Londen). Telkens weer werd ik geconfronteerd met de discrepantie tussen onze aannames over de toepasbaarheid van onze 'goed bestuur' agenda en de Afrikaanse realiteit zoals ik die aantrof.

Ik wil hier niet onvermeld laten een aantal deskundigen uit binnen- en buitenland die met hun meningen, opmerkingen en kritiek in het bijzonder belangrijk zijn geweest voor mijn oordeelsvorming over dit onderwerp: David Booth, *Research Fellow* bij het *Overseas Development Institute* en projectleider van het *Africa Power and Politics Program*; Fred Golooba Mutebi, politiek wetenschapper, journalist en Rwanda expert; Leo de Haan, voormalig rector van het *Institute of Social* Studies en voormalig directeur van het Afrika Studie Centrum; David Henley, professor Indonesië studies aan de Universiteit van Leiden en voormalig projectleider van *Tracking Development*, George Kalibbala, voormalig collega op de Nederlandse ambassade in Kampala; Roel van der Veen, collega en wetenschappelijk raadadviseur op het ministerie van Buitenlandse Zaken, Wil Hout, professor *Governance and Political Economy* aan het *Institute of Social Studies,* en

natuurlijk mijn vrouw Elizabeth, die als Keniaanse mij inkijkjes kon bieden in de Keniaanse samenleving, die normaal gesproken buitenstaanders niet worden gegund.

Ter illustratie moge het volgende voorval uit 1990 dienen. Bij een bezoek aan een niet nader te noemen kiesdistrict in Kenia kreeg ik het verhaal te horen over de parlementaire vertegenwoordiger van dat district die bij nieuwe verkiezingen was weggestemd. Opvallende bijkomstigheid was dat dit parlementslid er na afloop van zijn termijn financieel niet veel beter aan toe was dan aan het begin. Ik merkte dan ook op dat deze politicus tenminste eerlijk was, een niet alledaags verschijnsel in het toenmalige Kenia. Mijn gesprekspartner legde mij vervolgens uit dat dat nu juist het probleem was. Als dit parlementslid niet eens voor zichzelf kon zorgen, hoe kon hij dat dan wel voor zijn kiezers? Over de implicaties van die vraag gaat mijn onderzoek.

Addis Abeba, Maart 2016

Inhoud

1. Inleiding 1
2. Theoretisch kader 9
   - 2.1 Historiografische bouwstenen 9
   - *2.2* Een voor economische ontwikkeling bevorderlijk politiek arrangement: een typologie 23
   - 2.3 De houding van donoren 24
3. Kenia 29
   - 3.1 Wat voorafging 29
   - 3.2 De verkiezingen 32
   - 3.3 Kort overzicht economische ontwikkeling 41
   - 3.4 Reacties van de politieke elite 44
   - 3.5 Opstelling internationale donorgemeenschap 53
   - 3.6 Conclusies 54
4. Oeganda 57
   - 4.1 Wat voorafging 57
   - 4.2 Verkiezingen 62
   - 4.3 Kort overzicht economische ontwikkeling 64
   - 4.4 Reacties van de politieke elite 67
   - 4.5 Opstelling internationale donorgemeenschap 78
   - 4.6 Conclusies 78
5. Congo 81
   - 5.1 Wat vooraf ging 81
   - 5.2 Verkiezingen 87
   - 5.3 Kort overzicht economische ontwikkeling 89
   - 5.4 Reacties van de politieke elite 91
   - 5.5 Opstelling internationale donorgemeenschap 101
   - 5.6 Conclusies 102
6. Rwanda 105
   - 6.1 Wat voorafging 105
   - 6.2 Verkiezingen 108
   - 6.3 Kort overzicht economische ontwikkelingen 110
   - 6.4 Reactie van de politieke elite 114
   - 6.5 Opstelling internationale donorgemeenschap 123
   - 6.6 Conclusies 123
7. Ethiopië 125
   - 7.1 Wat vooraf ging 125
   - 7.2 Verkiezingen 129
   - 7.3 Kort overzicht economische ontwikkeling 133
   - 7.4 Reacties van de politieke elite 137
   - 7.5 Opstelling internationale donorgemeenschap 150
   - 7.6 Conclusies 151
8. Lijnen en patronen 155
   - 8.1 Het specifieke karakter van het politieke proces 156
   - 8.2 Corruptie voor politieke doeleinden 158
   - 8.3 Etniciteit 159
   - 8.4 Politiek geweld 161
   - 8.5 Verkiezingen en politieke partijen 163
   - 8.6 Cohesie politieke elite 167
   - 8.7 Economische transformatie en politiek arrangement 170
9. Conclusies 173
   - 9.1 Geen positieve bijdrage van meerpartijendemocratie 173
   - 9.2 Intrinsieke waarde? 176
   - 9.3 Wat dan wel? 177
   - 9.4 De tien geboden voor een verstandig ‘goed bestuur’ beleid 181

Literatuur 187
Afkortingen 205
Kaarten 206
Tabellen 206
Figuren 207
Afbeeldingen 207
Bijlage I: Omschrijvingen van de kernbegrippen 209
Bijlage II: 'Goed bestuur' definities 213
Samenvatting 'Helpt democratie Afrika?' 215
Summary 'Does democracy help Africa?' 219

1. Inleiding

Sinds het rapport *Assessing aid* van de Wereldbank uit 1998 bestaat onder Westerse donoren overeenstemming dat internationale hulp alleen werkt indien de overheid in de ontvangende landen zorgt voor een zekere kwaliteit van het bestuur: 'goed bestuur'.[1] Het begrip 'goed bestuur' begon in toenemende mate op de agenda's van de multi- en bilaterale hulporganisaties te figureren.[2] Het rapport kwam op het juiste moment. De donorwereld was toe aan iets nieuws. De recepten op het gebied van markthervormingen, liberalisering, privatisering en deregulering, zoals geïnitieerd door de *Washington Consensus* bleken niet de gewenste effecten op te leveren. Men begon meer oog te krijgen voor de rol van het bestuur van de overheid bij economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Een dergelijke verandering van paradigma was niet alleen begrijpelijk gezien de uiteindelijk teleurstellende resultaten van de *Structural Adjustment Programs* in tal van ontwikkelingslanden, maar ook vanwege de doelen die werden nagestreefd. Deze zijn heel herkenbaar en aantrekkelijk. Wie kan er tegen het nastreven van zulke, op zichzelf prijzenwaardige doelen als democratie, mensenrechten en de trias politica zijn? Begrippen bovendien die in onze eigen samenleving hun waarde hebben bewezen en dat nog steeds doen.

Onder de leden van de internationale donorgemeenschap is de overtuiging gemeengoed geworden dat 'goed bestuur' onmisbaar is voor duurzame economische groei en armoedebestrijding. Multi- en bilaterale donoren hebben de strijd voor 'goed bestuur' hoog in het vaandel staan. De verschillende definities van 'goed bestuur' hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat bestuur vooral in normatieve termen wordt geformuleerd en de legitimiteitsaspecten van dit begrip worden benadrukt.[3] De overwegingen op basis waarvan door Westerse donoren wordt besloten over het verstrekken van hulp, worden hierdoor in belangrijke mate bepaald. Al dan niet ingegeven door de asymmetrische relatie tussen gever en ontvanger was en is deze agenda vooral zichtbaar in Afrika. Daarnaast is er natuurlijk ook de opvatting dat 'goed bestuur' en democratie een intrinsieke waarde hebben en als zodanig het nastreven waard.[4]

Goed bestuur als noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling. Klinkt logisch, maar klopt het ook? Niemand zal willen betwisten dat slecht bestuur slecht is voor ontwikkeling, maar dat wil nog niet zeggen dat ontwikkeling alleen maar mogelijk is als aan de 'goed bestuur' wensen of zelfs eisen van de spraakmakende donorgemeenschap is voldaan. In landen zoals China, Vietnam of eerder Indonesië, die een spectaculaire economische groei doormaakten en waar de strijd tegen de armoede bepaald succesvol te noemen is, viert of vierde immers –volgens Westerse begrippen- slecht bestuur hoogtij. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er vraagtekens worden gezet bij het vermeende oorzakelijke verband tussen enerzijds economische groei en armoedevermindering en anderzijds 'goed bestuur'. In recent onderzoek wordt een dergelijk verband in toenemende mate ter discussie gesteld.[5] Ook het verschijnen van 'nieuwe' spelers op het Afrikaanse toneel, die weinig op hebben met deze agenda, zal hieraan ook hebben bijgedragen. Kortom, de vraag dient zich

[1] Assessing aid: what works, what doesn't and why, Wereldbank (Washington, 1998).

[2] W. Hout, 'Governance and the rhetoric of international development'. Inaugural address. International Institute of Social Studies (Rotterdam, 2010).

[3] Zie de 'goed bestuur' definities van een aantal multilaterale instellingen en Westerse donoren in bijlage II.

[4] Zie ook het hoofdstuk 'Theoretisch kader, 2.3 De houding van donoren'.

[5] Zie bijvoorbeeld de onderzoeksprojecten *Africa Power and Politics Program* en *Tracking Development* en de publicaties van Mushtaq Khan. Hierop wordt nader op ingegaan in het hoofdstuk 'Theoretisch kader'.

nadrukkelijk aan: hoe belangrijk is de 'goed bestuur' agenda van de Westerse donoren voor de ontwikkeling van Afrika?

De meeste Afrikaanse koloniën kregen rond 1960 hun onafhankelijkheid. Dit ging gepaard met de invoering van een pluriform politiek bestel.[6] De binnen dit kader in allerijl tot stand gekomen instellingen en organisaties waren echter geen lang leven beschoren. De nieuwe Afrikaanse elite beschikte meestal niet over eigen inkomstenbronnen, maar was aangewezen op de middelen die de staat ter beschikking stonden. Het verwerven van de politieke macht was een voorwaarde om hiertoe toegang te krijgen. Verkiezingen bepaalden wie wel en wie niet konden beschikken over deze middelen. Gezien het *winner takes all* karakter van de politieke competitie viel de oppositie geheel buiten boord. Ofwel de oppositie sloot zich alsnog aan bij de politieke winnaars, ofwel werd met harde hand uitgeschakeld. Daarmee werden de meeste Afrikaanse landen, waaronder de hier onderzochte landen, al snel na de onafhankelijkheid omgevormd tot eenpartijstaten. Eind jaren tachtig zaten de meeste Afrikaanse staten financieel, sociaaleconomisch maar ook politiek aan de grond. De roep om sociale en politieke veranderingen onder de bevolking van deze landen werd steeds sterker. Maar ook de internationale gemeenschap liet zich niet onbetuigd en drong, in tegenstelling tot de periode van de Koude Oorlog, aan op economische maar ook politieke hervormingen.

De Britse politieke wetenschapper en Afrika kenner Clapham vatte deze nieuwe trend als volgt samen: 'In short, "political conditionalities" (as they soon came to be called, mirroring the economic conditionalities imposed under structural adjustment) could be regarded as the programme of an alliance, comprising international financial institutions, seeking to bring about capitalist transformation of African economies; Western governments, flexing their diplomatic muscles in the aftermath of the cold war; Western public opinions, outraged at the brutality and corruption of at least a significant number of African regimes; and finally, at least vicariously, the African publics who were vociferously demonstrating their own discontent with the existing order, and on whose behalf the Western aid donors could claim (often misleadingly) to speak'. [7]

Vraagstelling

In het onderzoek staat de vraag centraal of de (her)invoering van een meerpartijendemocratie en bijbehorende verkiezingen vanaf begin jaren negentig in een aantal Afrikaanse landen hebben bijgedragen aan een politieke constellatie die bevorderlijk genoemd kan worden voor economische ontwikkeling. Hoewel een meerpartijensysteem en -verkiezingen natuurlijk niet identiek zijn aan 'goed bestuur' (of democratie), vormen ze wel een wezenlijk element hiervan.[8] Niet voor niets worden verkiezingen –zeker door het Westen- als de hoogmis van de democratie beschouwd. Verkiezingen worden gezien als een onmisbare schakel in het democratiseringsproces. Samuel Huntington formuleert deze opvatting kernachtig in zijn *The Third Wave: Democratization in the late twentieth century: 'Elections, open, free and fair, are the essence of democracy, the inescapable sine qua non'.*[9] Het bevorderen van vrije en eerlijke verkiezingen vormt dan ook een vast onderdeel van het 'goed bestuur' repertoire van de traditionele donorgemeenschap.

---

[6] Zie voor een overzicht: R. van der Veen, *Afrika. Van de Koude Oorlog naar de 21e eeuw* (Amsterdam, 2002), pp. 89-122.

[7] C. Clapham, *Africa and the international system* (Cambridge, 1996), p. 195.

[8] R. van der Veen, Afrika. Van de Koude Oorlog naar de 21e eeuw, p. 92.

[9] S. Huntington, The Third Wave: Democratization in the late twentieth century (Londen, 1991).

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, onderzoek ik vooral de reactie van de politieke elites in ontwikkelingslanden op de uitdagingen, die een meer pluriform politiek bestel aan hen stelde. In dit onderzoek wordt -om de met de directeur van het *Africa Power and Politics Program* van het *Overseas Development Institute*, David Booth, te spreken- een poging gewaagd: *'... to open the black box of elite decision-making and examine what is inside'.*[10] Daartoe neem ik met name de gevolgen van de presidentsverkiezingen sinds de herinvoering van een meerpartijensysteem in een aantal Afrikaanse landen onder de loep.

Steun aan eerlijke en vrije verkiezingen wordt door donorlanden als één van de belangrijkste middelen gezien om het doel van een meer legitiem bestuur en daarmee ontwikkeling en armoedebestrijding in hun partnerlanden dichterbij te brengen. In de publicaties over 'goed bestuur' en ontwikkelingssamenwerking van de verschillende OESO landen, maar ook -zij het in meer omfloerste termen- van bijvoorbeeld de Wereldbank, maakt deze steun een prominent onderdeel uit van het 'goed bestuur' repertoire. En zo geschiedde het. De herinvoering van een politiek meerpartijenstelsel in de (vroege) jaren negentig was wellicht de belangrijkste politieke verandering op het continent sinds het verwerven van de onafhankelijkheid zo'n dertig jaar eerder.[11]

Het gaat mij vooral om de vraag: wat is er gebeurd en waarom? Uitgangspunt is de werkelijkheid, zoals ik die meen aan te treffen. In een poging om inzichtelijk te maken hoe de verschillende varianten van samenwerking (of het gebrek daaraan) door de politieke elites van invloed waren op de relatie tussen meerpartijendemocratie en een voor economische ontwikkeling gunstige politieke constellatie, wordt vooral gebruik gemaakt van de door ontwikkelingseconoom Mushtaq Khan van de *School of Oriental and African Studies* van de Universiteit van Londen ontwikkelde typologie over politieke arrangementen in ontwikkelingslanden.[12] Deze typologie vormt als het ware het organiserend principe van het onderzoek.

Historisch

De aanpak van het onderzoek is in eerste plaats historisch. Getracht zal worden de beschreven processen in hun juiste historische context te plaatsen. Een dergelijke benadering is volgens mij de beste manier om recht te doen aan de complexiteit van de problematiek. Een historische insteek maakt het mogelijk om niet te blijven steken in het vaststellen van relatief oppervlakkige correlaties, maar om werkelijk inzicht te krijgen in de vraag waarom de dingen gebeurden zoals ze gebeurden. Het gaat dan niet alleen om relevante, specifieke gebeurtenissen, maar zeker ook om de meer langdurige historische ontwikkelingen die van invloed waren, in kaart te brengen. Het verband tussen oorzaak en gevolg, de specifieke factoren die hierbij een rol speelden en hun onderlinge samenhang kunnen zo worden geïdentificeerd.

[10] D. Booth, 'Development as a collective development problem', *Africa Power and Politics Program*. Policy brief no. 9 (Londen, 2012).

[11] Huntington, *The Third Wave*.

[12] Zie hoofdstuk 'Theoretisch kader, 2. Een voor economische ontwikkeling bevorderlijk politiek arrangement'.

Vergelijkend

Naast een beschrijving van de diversiteit in ervaringen in de verschillende Afrikaanse landen worden deze ook met elkaar vergeleken. Een zowel historisch als vergelijkend perspectief levert naar mijn mening de meest waardevolle inzichten op bij het soort vragen zoals die in dit onderzoek worden gesteld.[13] Een vergelijkende aanpak kan behulpzaam zijn bij een beter begrip van bepaalde gebeurtenissen en ontwikkelingen in een specifiek land, het vinden van alternatieve verklaringen en bij het formuleren van (nieuwe) generaliseringen.[14] Een vergelijking, die is gebaseerd op historisch onderzoek van ervaringen in individuele landen, kan bovendien inzicht verschaffen in niet alleen wat er is gebeurd, maar ook waarom een bepaalde ontwikkeling heeft plaats gevonden, omdat het zich rekenschap geeft van de context waarin deze zich afspeelt, de samenhang met andere gebeurtenissen en processen, en van het verloop in de tijd. Tegelijkertijd zijn aan deze benadering beperkingen verbonden. Het is duidelijk dat er altijd een zekere spanning blijft bestaan tussen het streven enerzijds om recht te doen aan de duiding van een specifieke *casus* en anderzijds naar generaliseringen.

Een ander aandachtspunt vormt de keuze van de *casus*. Kenia, Oeganda, Rwanda, Congo en Ethiopië zijn gekozen op basis van een tweetal overwegingen. Ten eerste is er de aanname dat deze landen zowel voldoende overeenkomstig als verschillend zijn om een vergelijking zinvol te maken. De politieke arrangementen in genoemde landen hebben weliswaar als gemeenschappelijk kenmerk dat ze gebaseerd zijn op patroon-cliënt netwerken, maar kennen tegelijkertijd een sterke variatie in de wijze waarop hieraan vorm wordt gegeven. Daarnaast is de keuze ook op basis van pragmatische overwegingen gemaakt. Ik heb in deze landen hetzij langere tijd gewoond en gewerkt, hetzij uit hoofde van mijn functie(s) de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in deze landen intensief kunnen volgen. Ter verdere rechtvaardiging zou ik willen verwijzen naar de volgende opmerking van George en Bennet: *'Case selection is arguably the most difficult step in developing a case study research design. It is an opportunistic process of seeking the intersection between the extant cases that history provides and the kind of cases and comparisons that are likely to best test or develop theories'.*[15]

De combinatie van een redelijk gedetailleerd onderzoek naar een specifieke problematiek in een specifieke historische periode en de vergelijking tussen een beperkt aantal gevallen, lijkt een vruchtbare manier om gevolgtrekkingen te maken die zich lenen voor enige (historische) generalisering. Het gaat dan niet alleen om de analyse van de *casus* zelf of om een vergelijking tussen een (beperkt) aantal *casus*, maar ook om de combinatie van beide. De ambitie van dit onderzoek is derhalve 'lijnen en patronen' te ontwaren in de wijze waarop de (her)invoering van een pluriform politiek bestel vorm heeft gekregen en de implicaties daarvan voor de ontwikkelingsmogelijkheden in de geselecteerde landen.

---

[13] Een goed voorbeeld is het onderzoekproject *Tracking Development* (zie hoofdstuk 'Theoretisch kader, 2. Historiografische bouwstenen').

[14] Zie onder andere: Barrington Moore Jr, Social origins of dictatorship and democracy. Lord and peasant in the making of the modern world (USA, 1966), pp. x-xiv; D. Booth, 'A research design fit for purpose'. African Power and Politics Program. Discussion paper no. 3 (Londen, 2008).

[15] G. Alexander, A. Bennet, *Case studies and theory development in social sciences* (Cambridge, 2004), p. 234. Ook geciteerd in: D. Booth, 'A research design fit for purpose'.

Niet-normatief

Onafhankelijk van de fase van ontwikkeling of context bestaat de 'goed bestuur' agenda van de westerse, internationale donoren gemeenschap veelal uit een aantal hervormingen gericht op de bevordering van macro-economische stabiliteit, verantwoording, transparante publieke uitgaven, duidelijke eigendomsrechten, de rechtsorde, respect voor rechten van de mens en een pluriform politiek bestel. Met als impliciete boodschap: dat wat goed werkt in de westerse democratieën, zal ook werken voor Afrika. Gezien het evident normatieve karakter van het begrip 'goed bestuur', kan het wellicht geen kwaad om hier nog eens te benadrukken dat dit onderzoek zich richt op datgene wat er werkelijk is gebeurd, en niet het beeld dat daarover gepresenteerd wordt of moet worden. Als uitgangspunt geldt de werkelijkheid zoals die is en niet zoals die zou moeten zijn. De inhoud van de inrichting van de westerse samenleving is immers ook de uitkomst van een specifieke historische constellatie, zoals uit de doeken gedaan in het standaardwerk *Social Origins of Dictatorship and Democracy* van Barrington Moore (1966)

De relevantie van deze conclusie voor het onderhavige onderzoek rechtvaardigt een wat langer citaat: 'The freedoms created through this process [the democratic route to modern society] display a clear relationship to each other. Worked out with the rise of modern capitalism, they display the traits of a specific historical epoch. Key elements in the liberal and bourgeois order of society are the right to vote, representation in a legislature that makes the laws and hence is more than a rubber stamp for the executive, an objective system of law that at least in theory confers no special privileges on account of birth or inherited status, security for the rights of property and the elimination of barriers inherited from the past on its use, religious toleration, freedom of speech, and the right to peaceful assembly. Even if practice falls short of profession, these are widely recognized marks of modern liberal society'.[16]

Dat wil niet zeggen dat de aard en kwaliteit van bestuur niet belangrijk is voor ontwikkeling. Dat is het natuurlijk wel. De vraag is evenwel of de desbetreffende bestuurshervormingen aansloten bij de historische fase van ontwikkeling en de concrete situatie waarin deze landen zich bevonden. In deze studie worden meerpartijendemocratie en verkiezingen behandeld in relatie tot economische ontwikkeling.

Vooral kwalitatief

Bovenstaande impliceert de noodzaak van een vooral kwalitatieve benadering. Een kwantitatieve werkwijze beperkt zich noodzakelijkerwijs tot die zaken die geteld kunnen worden en veronachtzaamt daarmee kwalitatieve veranderingen in de wijze waarop mensen en groepen zich tot elkaar verhouden. Bovendien is het meten van resultaten in Afrika problematisch. Immers, niet alleen zijn in veel Afrikaanse landen maar in geringe mate betrouwbare gegevens beschikbaar, maar –nog veel belangrijker- veel 'transacties' spelen zich af in de informele sfeer. Een eenzijdig kwantitatieve benadering ontneemt het zicht op de Afrikaanse werkelijkheid. Om met Albert Einstein te spreken: *'Everything that can be counted does not necessarily count; everything that counts can not necessarily be counted.'* Dat laat onverlet dat statistische gegevens natuurlijk behulpzaam kunnen zijn bij het inzicht verkrijgen van bijvoorbeeld voor dit onderzoek relevante specifieke informatie over economische groei, armoede en de mate van economische transformatie over een langere periode.

[16] Barrington Moore Jr, Social origins of dictatorship and democracy. Lord and peasant in the making of the modern world, p. 429.

Economische ontwikkeling

De kwestie van de aard van de economische ontwikkeling in sub-Sahara Afrika vergt eveneens enige nadere toelichting. Het staat buiten kijf dat vanaf midden jaren negentig veel Afrikaanse landen een substantiële economische groei hebben doorgemaakt mede dankzij economische hervormingen, een adequaat macro-economisch beleid, een grote vraag naar grondstoffen op de wereldmarkt vanuit met name China, en bijdragen van donoren. Volgens een aantal auteurs vormt echter structurele transformatie van de economie de essentie van het ontwikkelingsproces. Afrika loopt echter nog altijd achter wanneer een aantal andere essentiële componenten van economische transformatie in ogenschouw worden genomen.[17]

Onder structurele economische ontwikkeling wordt verstaan zowel de toename van de omvang van de economie als ook de mate van transformatie van de economie. In mijn onderzoek staat de vraag centraal of de invoering van een meerpartijensysteem heeft geleid tot politieke constellaties die gunstig zijn voor structurele, inclusieve economische ontwikkeling en niet alleen voor economische groei als zodanig. Tegen deze achtergrond beperk ik mij daarom in het kader van dit onderzoek tot drie soorten data: de ontwikkeling van het Bruto Nationaal Product per hoofd van de bevolking in de desbetreffende periode, de mate van economische transformatie zoals gedefinieerd door het *African Center for Economic Transformation* (ACET) en, *last but not least*, het armoede patroon in de onderzochte landen. Naar het mij voorkomt, volstaan deze gegevens om een algemeen inzicht te krijgen in de aard van de economische ontwikkeling.

Opzet

De opzet van het onderzoek is als volgt. Eerst wordt nader ingegaan op het gehanteerde referentiekader, waarbij respectievelijk aan de orde komen: de historische bouwstenen van het onderzoek, de gebruikte methodologie bij het in kaart brengen van de verschillende politieke arrangementen in de onderzochte landen en ten slotte de opstelling van de internationale donorgemeenschap. Zoals eerder gesteld wordt het onderwerp van dit onderzoek vanuit een vergelijkend historisch perspectief behandeld. *The proof of the pudding is in the eating.* Daarom is een substantieel deel van het onderzoek gewijd aan een vijftal *casus* in sub-Sahara Afrika, te weten Kenia, Oeganda, Congo, Rwanda en Ethiopië.

Deze landenhoofdstukken kennen de volgende vaste indeling. Eerst zullen de ontwikkelingen voorafgaand aan de (her)invoering van meerpartijendemocratie aan bod komen, voor zover belangrijk voor de centrale vraag van dit onderzoek. Daarna volgt een korte beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen rond de verkiezingen zelf, gevolgd door een beknopt overzicht van de belangrijkste economische ontwikkelingen in de desbetreffende periode. Vervolgens worden, de typologie van Khan indachtig, de reacties van de verschillende politieke elites op de uitdagingen van deze vorm van politieke competitie tegen het licht worden gehouden. In het bijzonder zal aandacht worden besteed aan de volgende factoren die van invloed waren op de aard van het politieke arrangement in de geselecteerde landen: de politieke cohesie of het gebrek daaraan, de etnische/regionale dimensie, de mate van (politieke) instrumentalisering van geweld, en corruptie voor politieke doeleinden. Daarnaast ga ik in op de opstelling van de internationale donorgemeenschap. De hoofdstukken worden afgesloten met enkele landenspecifieke conclusies. Vervolgens schets ik op basis van deze conclusies en de in mijn ogen in dit verband relevante literatuur een aantal gemeenschappelijke ‘lijnen en patronen’. Deze vormen op hun beurt de

[17] Zie hoofdstuk ‘Theoretisch kader, 1. Historiografische bouwstenen’.

bouwstenen voor meer algemeen geformuleerde conclusies en observaties over de door de OESO donoren in Afrika uitgedragen boodschap over meerpartijendemocratie als noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling en de implicaties hiervan. Aangezien dit onderzoek ook de pretentie heeft beleidsrelevant te zijn, wordt tot slot een aantal meer algemene beleidsaanbevelingen op het gebied van ‘goed bestuur’ gepresenteerd.

2. Theoretisch kader

De onderzoeker staat aan de verleiding bloot om zijn eigen inzichten en vooronderstellingen bevestigd te willen zien in de uitkomsten van het onderzoek. De Nederlandse historicus Kossmann vat dit gevaar als volgt samen: *'De geschiedenis is als een echoput. Wie haar aanroept, krijgt zijn eigen mening als antwoord terug'*.[18] Tegelijkertijd is het evident dat de 'empirische' werkelijkheid niet kan worden onderzocht zonder dat er sprake is van bepaalde theoretische inzichten en vooronderstellingen bij de onderzoeker. Het is dan ook zaak deze zoveel als mogelijk te expliciteren. Tegen deze achtergrond wordt in dit hoofdstuk ten eerste een overzicht gegeven van onderzoek dat naar mijn mening voor (aspecten van) de vraagstelling relevante inzichten biedt. Vervolgens wordt nader ingegaan op de, mede op basis van deze historiografische bouwstenen, geselecteerde typologie die, naar het mij voorkomt, het meest geschikt is om de politieke arrangementen in de verschillende onderzochte landen in kaart te brengen. Tenslotte passeren de opstelling van de internationale donorgemeenschap en de bijbehorende beleidsvorming ten aanzien van 'goed bestuur' de revue, waarmee ik als medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken veelvuldig ben geconfronteerd.

2.1 Historiografische bouwstenen

In dit overzicht komen publicaties van een aantal gezaghebbende onderzoekers en onderzoeksprogramma's aan de orde die licht werpen op de vraagstelling van dit onderzoek als zodanig of bepaalde aspecten hiervan. Het betreft kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de samenhang tussen 'goed bestuur' en economische ontwikkeling in algemene zin. Daarnaast wordt aandacht besteed aan onderzoek dat nader ingaat op de specifieke aard van het politieke bedrijf in Afrika en gevolgen van de herinvoering van meer partijendemocratie op de politieke constellatie. In deze context besteed ik tevens aandacht aan onderzoek naar het soort van *political settlement* dat het beste uitzicht biedt op structurele economische ontwikkeling. Gegeven de centrale rol van etniciteit in het Afrikaanse politieke proces wordt stil gestaan bij enkele publicaties die een verhelderend inzicht bieden in de wisselwerking tussen etniciteit en politiek. Gezien de vraagstelling bespreek ik ook kort onderzoek dat zich richt op de aard van de economische groei die in Afrika de afgelopen periode heeft plaats gevonden.

Er is veel statistisch onderzoek gedaan naar de relatie tussen enerzijds 'goed bestuur' en anderzijds sociaaleconomische ontwikkeling. Het betreft hier veelal grootschalige, geaggregeerde statistische vergelijkingen tussen landen. Deze vorm van onderzoek, dat vooral onder auspiciën van de Wereldbank plaatsvindt, mocht en mag zich in een grote populariteit verheugen. Deze grootschalige statistische vergelijkingen tonen aan dat er een belangrijke correlatie bestaat tussen bepaalde aspecten van goed bestuur, zoals institutionele ontwikkeling, adequate publieke instellingen, bescherming van eigendomsrechten, corruptie, fiscale decentralisatie, en economische groei.[19]

Statistische technieken worden ook gebruikt om aan te tonen dat er niet alleen een correlatie, maar ook een *causaal* verband tussen de twee bestaat: 'goed bestuur' maakt ontwikkeling mogelijk.[20] Zo is

[18] E. Kossmann, 'De deugden van een kleine staat', in: *De kracht van Nederland*, p. 41 (ed. N. van Sas) (Haarlem, 1991).

[19] Zie voor een overzicht: M. Grindle, 'Good governance revisited', in: *Development Policy Review* (2011) 29: 1, pp. 99-222.

[20] Zie onder andere: J. Isham , D. Kaufman, L. Pritchet, 'Civil liberties, democracy and the performance of government projects', in: The World Bank Economic Review (1997) 11: 2, pp. 219-42; D. Kaufmann, A. Kraay, P. Zoido-Lobaton,

op basis van een vergelijking tussen 150 landen en een groot aantal wereldwijde bestuursindicatoren de conclusie getrokken dat beter bestuur leidt tot betere ontwikkelingsuitkomsten en kan met behulp van een vergelijking van landendata een sterk empirisch verband worden aangetoond tussen burgerlijke vrijheden en het succes van investeringsprojecten door de overheid. Dergelijke studies worden door donoren zoals de Wereldbank en het Britse DFID aangehaald om het belang van interventies op het gebied van 'goed bestuur' als voorwaarde voor ontwikkeling aan te tonen.[21] De Britse politieke wetenschapper Tim Kelsall schetst op basis van bestudering van recente statistische literatuur echter een meer genuanceerd beeld. Hij komt tot de conclusie dat deze slechts lichtjes ten gunste van democratie uitpakt.[22]

Historische data worden bij statistische analyses veelal buiten beschouwing gelaten. Wanneer echter de fase van economische ontwikkeling waarin de verschillende landen zich bevinden, wél in ogenschouw wordt genomen, levert dat een meer gedifferentieerd beeld op. Zo heeft ontwikkelingseconoom Mushtaq Khan, ook op basis van statistisch materiaal, geconstateerd dat er geen significante relatie valt te ontdekken tussen groei en 'goed bestuur', wanneer de reeds ontwikkelde landen geen deel uitmaken van de vergelijking.[23] Zelfs in de meest succesvolle ontwikkelingslanden was en is er sprake van een situatie die op gespannen voet staat met het 'goed bestuur' model dat de internationale donorgemeenschap voor ogen staat. De 'goed bestuur' situatie van deze landen bij het begin van hun 'groeispurt' vertoont grote gelijkenis met die in ontwikkelingslanden waar de economische ontwikkeling achterbleef.

Een ander type onderzoek, dat zich met deze vragen bezighoudt, richt zich op de ontwikkelingsgeschiedenis van een specifiek land of op een vergelijking tussen een beperkt aantal landen en hun ontwikkelingsgeschiedenis. Bestudering van de ervaringen in individuele landen maakt het mogelijk aan contextspecifieke omstandigheden aandacht te besteden. Deze onderzoeken leveren een meer genuanceerd beeld op dan bovengenoemde grootschalige, niet-historische, statistische vergelijkingen tussen landen.[24] Het nadeel is dat deze onderzoeken zich niet makkelijk lenen voor generalisaties.

Een meer theoretische onderbouwing voor de stelling dat 'goed bestuur' een voorwaarde is voor economische ontwikkeling geeft onder andere Amartya Sen.[25] Volgens deze Nobel prijswinnaar vormt democratie een onlosmakelijk onderdeel van ontwikkeling. In zijn optiek hebben economische ontwikkeling en politieke vrijheden elkaar nodig. Ontwikkeling veronderstelt politieke basisrechten voor de bevolking om een drietal redenen. In de eerste plaats wordt politieke participatie door de burgers zelf van ontwikkelingslanden als een onderdeel van ontwikkeling beschouwd, en heeft daarom een intrinsieke waarde. Daarnaast heeft politieke vrijheid een 'instrumentele' rol. Hierdoor

---

'Governance matters'. World Bank Policy Research Working Paper 2196 (Washington, 1999); D. Kaufman, A. Kraay, 'Growth without governance'. World Bank Policy Research Working Paper 2928 (Washington, 2002).

[21] Department for International Development in Groot Britannië.

[22] T. Kelsall, 'Authoritarianism, democracy, and development: what does the international evidence really show?. A paper for the roundtable seminar 'The Ethiopian developmental state and political settlement' (Addis Abeba, 25/26-2-2015).

[23] M. Khan, 'Governance, economic growth and development since the 1960s', in: Growth divergencies: explaining differences in economic performance, J. Ocampo, K. Jomo, R. Vos (eds.) (Londen, 2007), pp. 285-323.

[24] Zie onder andere: D. North, D. Acemoglu, F. Fukuyama, D. Rodrik, 'Governance, growth and development decision-making' (Washington, 2008); M. Grindle, 'Good governance revisited'.

[25] A. Sen, *Development as freedom* (New York, 2000).

kan de bevolking politiek aandacht opeisen voor hun wensen en behoeften, inclusief economische. Ten slotte is er het 'constructieve' aspect, waarmee wordt bedoeld dat een juist begrip en conceptualisering van deze (economische) behoeften baat heeft bij een open dialoog, waar verschillen van mening hierover vrijelijk kunnen worden bediscussieerd. De ontwikkeling en versterking van democratie is daarom een essentieel component van het ontwikkelingsproces Tegelijkertijd waarschuwt Sen ervoor dat democratie niet de kuur is voor alle kwalen: '*Democracy does not serve as an automatic remedy of ailments as quinine works to remedy malaria*'.[26] Veel hangt af van op welke wijze de hiermee samenhangende politieke vrijheden uitgeoefend (kunnen) worden.

Volgens econoom Daron Acemoglu en politieke wetenschapper James Robinson is economische ontwikkeling een afgeleide van het soort van politieke instituties die in een land aanwezig zijn. In *Why nations fail* betogen zij dat het bestaan van inclusieve, pluralistische politieke instituties die zorg dragen voor de bescherming van individuele rechten, leidt tot inclusieve economische instituties, die op hun beurt privé bezit veilig stellen en ondernemerschap aanmoedigen.[27] Het resultaat op de lange termijn is economische groei, hogere inkomens en betere levensomstandigheden. In het geval van niet-inclusieve politieke instituties berust de macht bij een kleine elite die de toegang tot de (economische) markt voor anderen verhindert. In deze context krijgen uitvindingen die het economische ontwikkelingsproces aanjagen, nauwelijks de ruimte. Aangezien deze instituties gericht zijn op de verrijking van een kleine elite, verhinderen ze de economische vooruitgang van degenen die hiertoe niet behoren. Economische stagnatie en verval op termijn is het gevolg. Volgens Acemoglu en Robinson staan autoritair bestuurde landen dan ook voor de keuze ofwel te democratiseren, ofwel in economisch opzicht te stagneren. Kortom, 'goed bestuur' gaat vooraf aan duurzame economische ontwikkeling.

In *Violence and social orders* van North, Wallis en Weingast staan het probleem van beheersing van geweld in een samenleving en het politieke en economische gedrag van de elites dat dat tot gevolg heeft, centraal.[28] Volgens dit concept vallen de meeste ontwikkelingslanden in de categorie van *Limited Access Orders* (LAO). In dit type van samenleving wordt het probleem van ongebreideld geweld opgelost doordat politieke elites geprivilegieerde toegang hebben tot de economie en daarmee een groot deel van de opbrengsten. Omdat teveel geweld deze opbrengsten reduceren, hebben elite facties er meestal baat bij om de aanwending van geweld bij het bereiken van hun doelen, zo veel mogelijk te beperken. Politieke controle over economische privileges vindt plaats op basis van coalitievorming tussen elites. Onderhandelingen tussen elites nemen daarom een centrale plaats in een LAO. Daar staan tegenover de *Open Access Orders* (OAO), zoals die opgeld doen in de meeste ontwikkelde landen, die het geweldsprobleem onder controle houden met behulp van een vrije toegang tot economische middelen en vreedzame politieke competitie. Kortom, er is volgens de auteurs sprake van een direct verband tussen de wijze van creatie van meeropbrengsten en de handhaving van de maatschappelijke orde. De implicatie hiervan is dat de 'transplantatie' van instituties, zoals die bestaan in *Open Access Orders* naar *Limited Access Orders*, zoals bijvoorbeeld verkiezingen of open markten, niet het gewenste effect zullen hebben, omdat deze anders werken in de context van *Limited Access* dan van *Open Access Orders.* In LAO's zijn verkiezingen eerder een instrument ten behoeve van politieke controle dan van een keuze van de kiezer.

[26] A. Sen, Development as freedom, p. 155.

[27] D. Acemoglu, J. Robinson, Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty (New York, 2012).

[28] D. North., J. Wallis, S. Webb, B. Weingast, Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting human history (Cambridge, 2008).

Op basis van de toepassing van het conceptuele kader van North *cum suis* op een negental ontwikkelingslanden komen de auteurs wat betreft verkiezingen tot de volgende conclusies.[29] Verkiezingen in een LAO verschillen aanzienlijk van die in een OAO. In een aantal gevallen ondermijnen verkiezingen de politieke stabiliteit met bijbehorende negatieve gevolgen voor economische ontwikkeling. Zo worden door de toegenomen politieke competitie lange termijn investeringen meer risicovol. Toch kunnen verkiezingen soms nuttig zijn, ook al zijn ze niet vrij en eerlijk, namelijk als 'stabiliserende rituelen', zelfs wanneer deze niet de gewenste verantwoording van de uitvoerende macht aan de bevolking tot gevolg hebben. Verkiezingen in een LAO kunnen stabiliserend werken doordat deze op een zichtbare en erkende wijze de machtsverhouding tussen de verschillende elitegroepen vastleggen en zo de kans dat aanpassing op gewelddadige wijze wordt nagestreefd, kunnen verminderen.

In hun boek *The human development sequence* laten Inglehart en Welzl geen misverstand bestaan over de volgorde van sociale processen die voor (menselijke) ontwikkeling verantwoordelijk zijn.[30] Het begint met modernisering, gevolgd door culturele verandering en uitmondend in democratie. Inglehart en Welzl betogen dat het juist economische groei en transformatie zijn geweest, die tot een liberale democratie hebben geleid. Als de hierdoor gegroeide middenklasse eenmaal groot en zelfbewust genoeg is, zal deze de eisen voor 'goed bestuur' passend bij een ontwikkelde samenleving, kracht kunnen bijzetten. Met andere woorden, economische ontwikkeling leidt tot democratisering en niet andersom. Op basis van onderzoek naar waarden en houdingen over de gehele wereld stellen zij vast dat de waarde systemen van hoge inkomenslanden fundamenteel verschillen van die in lage inkomenslanden. Economische en technologische ontwikkeling brengt een coherent geheel van veranderingen op sociaal, cultureel en politiek gebied met zich mee dat beter past bij een Westerse democratie dan de waarden zoals die opgeld doen in landen met een laag nationaal inkomen.

Volgens *Mushtaq Khan* van de universiteit van Londen is het verschil tussen economisch succesvolle (vooral in Azië) en minder succesvolle ontwikkelingslanden (vooral in Afrika) niet zozeer de aanwezigheid van 'goed bestuur' in sommige en de afwezigheid hiervan in andere.[31] Veel belangrijker volgens hem is de wijze waarop de patronage politiek is georganiseerd en in het *management* hiervan. Het gaat daarbij in de eerste plaats om het vermogen van overheden de aanwezige op patroon-cliënt relaties gebaseerde politieke verhoudingen onder controle te houden, een zekere mate van politieke stabiliteit te garanderen en fragmentatie tegen te gaan. Minstens zo belangrijk is dat de kosten die hiermee gepaard gaan, relatief beperkt blijven en niet al te veel ten koste gaan van voor de productieve sectoren noodzakelijke investeringen zoals essentiële infrastructuur en verwerving van de noodzakelijke technologie. Een relatief stabiel politiek klimaat bovendien waarin de verwachting is gerechtvaardigd dat kapitaalsintensieve investeringen en de daaruit voorvloeiende winsten veilig zijn. Wanneer het daaraan ontbreekt en politieke stabiliteit alleen maar kan worden gehandhaafd door de patronage netwerken te bedienen op een wijze die schadelijk is voor de

[29] *In the shadow of violence: politics, economics and the problem of development*, D. North, J. Wallis, S Webb, B. Weingast (eds.) (Cambridge, 2012), pp. 341-343.

[30] R. Inglehart, C. Welzl, The human development sequence. Modernization, cultural change and democracy (Cambridge, 2005).

[31] In verschillende publicaties door hem uitgewerkt. Redelijk recent in: M. Khan, 'Governance and growth: history, ideology and methods of proof', in: *Good growth and governance in Africa: rethinking development strategies,* A. Noman, K. Botchwey, H. Stein, J. Stiglitz (eds.) (Oxford, 2012), pp. 51-82.

economische groei, dan zal het betreffende land zich niet aan armoede kunnen ontworstelen, ongeacht de kwaliteit van zijn instituties en politieke leiders.

Gezien het bovenstaande behoeft het geen verbazing te wekken dat Khan ook grote vraagtekens zet bij de stelling dat democratisering een noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling is.[32] Hij heeft daarvoor een aantal argumenten van politieke en economische aard. Wat betreft de politieke factoren stelt hij dat het politieke bedrijf in ontwikkelingslanden (ook met een democratisch systeem) wordt beheerst door op patroon-cliënt verhoudingen gebaseerde facties en de personalisering van de politiek door de factieleiders. In deze context wordt politieke stabiliteit door politieke leiders gehandhaafd door vooral informele financiële transfers ten behoeve van de politieke aanhangers en het selectief bedienen van facties. Daarnaast benadrukt hij dat democratisering weliswaar een lofwaardig streven is, maar dat economische voorwaarden in ontwikkelingslanden simpelweg ontbreken, die het mogelijk maken dat democratisering daadwerkelijk bijdraagt aan een ontwikkeling die ten goede komt aan brede groepen van de bevolking. Volgens Khan kunnen er verschillende types van op patroon-cliënt verhoudingen gebaseerde politieke competitie worden onderscheiden, waarvan sommige wel kunnen bijdragen aan economische ontwikkeling en andere niet.[33]

De verhouding tussen enerzijds economische, structurele groei en anderzijds 'goed bestuur' in Afrika is het onderwerp van de bundel *Good growth and governance in Africa*.[34] In hun inleiding constateren voormalig Wereldbank *Chief economist* Joseph Stiglitz en zijn toenmalige Wereldbank collega Akbar Noman dat, afgezien van allerlei landenspecifieke factoren die van invloed zijn op economische groei, het ontbreken van goed beleid en instellingen meestal als belangrijkste verklaring wordt gegeven voor Afrika's teleurstellende economische ontwikkeling. Zij roepen op voorzichtigheid te betrachten bij het definiëren hiervan: '*The lesson here is that we should be less confident in what we mean by good policies and institutions; we should be even more modest in our belief that exactly replicating institutions and policies that may have worked in one context will be successful in another*'.[35]

Hoewel het volgens Noman en Stiglitz evident is dat bestuur één van de cruciale kwesties is, waarmee het continent zich geconfronteerd ziet, betogen zij dat de 'goed bestuur' agenda, zoals gedefinieerd en nagestreefd in Afrika, op zichzelf een deel van het probleem is geworden. Het gebruikelijke 'goed bestuur' pakket maakt geen onderscheid tussen doel en middel en creëert daarmee verwarring en verdeeldheid. Volgens deze agenda zijn diepgaande hervormingen en democratie nodig om regeringen tot stand te kunnen brengen die daadwerkelijk verantwoordelijkheid afleggen, om zodoende corruptie en *rent-seeking* tegen te gaan. Hoewel op zich een loffelijk streven, zijn deze volgens de auteurs noch noodzakelijke of voldoende voorwaarden voor structurele economische ontwikkeling. Er wordt uitgegaan van een verkeerde prioriteitsstelling. Met het nastreven van overambitieuze en complexe 'goed bestuur' agenda's loopt men het risico het beste de vijand van het goede te maken.

---

[32] M. Khan, 'Markets, states and democracy: patron-client networks and the case for democracy in developing countries', in: *Democratization* (2005) 12: 5, pp. 704-724.

[33] M. Khan, 'Political settlements and the governance of growth- enhancing institutions'.

[34] *Good growth and governance in Africa. Rethinking development strategies*, A. Noman, K. Botchwey, H. Stein, J. Stiglitz (eds.) (Oxford, 2012).

[35] *Good growth and governance in Africa*, A. Noman, K. Botchwey, H.Stein, J. Stiglitz (eds.), p. 7.

Afrikaanse context

Bij de Franse Afrika kenner Bayart staat het begrip *extraversion* centraal.[36] Volgens deze politieke wetenschapper zijn de relaties, hoe ongelijk en asymmetrisch ook, tussen Afrika en met name Europa in de afgelopen eeuwen medebepalend geweest voor de wijze waarop in Afrika politiek wordt bedreven. Afrikanen en in het bijzonder de elites hebben een actieve rol gespeeld bij de *mise en dépendance* van hun samenlevingen, soms door zich hiertegen te verzetten, soms door hieraan mede vorm te geven.[37] Tegen deze achtergrond introduceert Bayart het paradigma van *extraversion*, waarvan de essentie is dat de Afrikaans politieke elites zich de opbrengsten toe-eigenen die worden gegenereerd door de afhankelijkheidsrelatie met de buitenwereld. De invoering van een op Westerse leest geschoeide democratie in de meeste Afrikaanse landen in de beginjaren negentig was eenzelfde lot beschoren. Zoals tijdens de Koude Oorlog de veroordeling van het communisme of imperialisme, werd nu de roep om democratie aangewend door de politieke elites om zich meester te maken van de hiermee samenhangende, door de donoren in het vooruitzicht gestelde beloningen en zo hun politieke machtspositie veilig te stellen.

Bayart vat het als volgt samen: 'In the last resort, there were no keener advocates of multi-party politics than Presidents Mobutu or Biya, since, in a space of only a few months, each was able to engineer the creation of several dozen new political entities led by front-men who were in fact in presidential service, in the purest tradition of colonial administration. In such a context, aided by the suicidal divisions of so many opposition groups, the transition to multi-partyism was no more than a fig leaf hiding from a prudish view of the West the enhanced exercise of the politique du ventre by authoritarian regimes'.[38] Een ander gevolg was een tweedeling van de Afrikaanse politieke samenleving: enerzijds een pays légal, een formele structuur, waarop de donorgemeenschap zich voornamelijk richt, en anderzijds een pays réel, waar de werkelijke politieke macht wordt uitgeoefend.

In *African politics in comparative perspective* maakt de politieke wetenschapper en Afrika kenner Goran Hyden de rekening op van het onderzoek naar de ontwikkeling van het Afrikaanse politieke bedrijf in de afgelopen decennia.[39] Hij komt tot de slotsom dat de Westerse donoren bij hun pogingen om Westerse concepten zoals een sterk maatschappelijk middenveld, vrije en eerlijke verkiezingen, meer transparantie en publieke verantwoording over te planten, onvoldoende rekening hebben gehouden met de sociale en politieke realiteit in de meeste Afrikaanse landen. Die wordt bepaald door machtsverhoudingen die vooral persoonlijk en daarmee informeel van aard zijn. Deze verhoudingen bepalen ook in hoge mate de wijze waarop de formele instituties werken. In deze *economy of affection* verwerven politieke actoren steun door directe, concrete giften aan potentiële supporters in het vooruitzicht te stellen. De transactiekosten van een dergelijk op cliëntelistische relaties en directe reciprociteit gebaseerd systeem zijn aanzienlijk. Regeringen zijn meer geïnteresseerd in de accumulatie van middelen voor patronage doeleinden dan in 'goed bestuur'. Deze wijze van politiek bedrijven is als gevolg van het politieke meerpartijensysteem en de hierdoor toegenomen competitie eerder versterkt dan verzwakt. Volgens Hyden is er geen bewijs dat de maatregelen van de internationale gemeenschap om bestuur in Afrikaanse landen te verbeteren, het

[36] J. Bayart, *The state in Africa. The politics of the belly*. (Harlow, 1993); J. Bayart, 'Africa in the world: a history of extraversion', in: *Africa Affairs* (2000) 99, pp. 217-267.

[37] In tegenstelling tot andere auteurs zoals Davidson en Englebert die de achterblijvende ontwikkeling van Afrika juist wijten aan het volgens hen exogene karakter van de Afrikaanse staat (zie: 'Literatuur').

[38] J. Bayart., 'Africa in the world: a history of extraversion', pp. 225.

[39] G. Hyden, African politics in comparative perspective (Cambridge, 2012).

patronage karakter van de Afrikaanse politiek heeft verminderd: *'There is definitely a conflict between the ideal of competitive politics on one hand and the calls for transparency and accountability on the other'.* [40]

Ook Chabal en Daloz zoeken de oorzaak van de achterblijvende (economische) ontwikkeling van Afrika vooral in het neo-patrimonialistische karakter van Afrikaanse staten.[41] Hoewel er kritiek mogelijk is op de eenzijdige nadruk die wordt gelegd op de patrimoniale dimensie, biedt de analyse van Chabal en Daloz van de Afrikaanse samenleving een verhelderend inzicht in hoe deze, en in het bijzonder de politiek, 'tikt': *'…what all African states share is a generalized system of patrimonialism and an acute degree of apparent disorder, as evidenced by a high level of governmental and administrative inefficiency, a lack of institutionalization, a general disregard for the rules of the formal and political and economic sectors, and a universal resort to personal(ized) and vertical solution to societal problems'*.[42]

Dit gebrek aan orde wordt voor politieke (en andere) doeleinden geïnstrumentaliseerd door de degenen die aan de macht zijn. Het politieke bestel in Afrika komt maar in zeer beperkte mate overeen met dat van in het Westen. In werkelijkheid is het de patrimoniale wijze waarop macht wordt gelegitimeerd, die vanuit politiek perspectief nog altijd doorslaggevend blijkt. Politieke macht is vooral informeel, persoonlijk en op herverdeling gericht. Het politieke bestel is volgens Westers sjabloon vorm gegeven, terwijl er achter deze façade een politieke realiteit schuilgaat die grotendeels is verweven met de hierboven beschreven dynamiek. De basis voor politieke verantwoording vormt dan ook vooral de persoonlijke band tussen *Big Men,* hun *patrons* en hun respectievelijke achterban. De implicatie is dat de strijd om de politieke macht vooral die tussen facties is. Meerpartijenverkiezingen hebben weliswaar de spelregels aangepast maar als zodanig geen verandering in deze politieke logica gebracht. Chabal en Daloz betwijfelen of een dergelijk inrichting van de samenleving zich leent voor structurele economische groei.

Herinvoering van een politiek meerpartijensysteem

Als onderdeel van de *third wave* van mondiale democratische expansie was in het begin van de jaren negentig sub-Sahara Afrika aan de beurt.[43] Mede als gevolg van protesten van de bevolking tegen de verslechterende economische omstandigheden, het ontbreken van voldoende middelen om het meer kritische deel van de elite te accommoderen, en de geringere bereidheid onder de Westerse donoren (de Koude Oorlog was immers voorbij) om het voordeel van de twijfel te geven, vonden in deze periode sinds lange tijd op grote schaal weer meerpartijenverkiezingen plaats. De aanvankelijke euforie duurde echter niet lang. De belangrijkste conclusie die Bratton en Van de Walle in hun analyse van deze periode trekken, luidt: *'… the institutional heritage of neo-patrimonial rule has shaped regime transitions in much of Africa'*.[44]

Zij onderscheiden drie informele politieke instituties, die volgens hen typerend zijn voor Afrikaanse neo-patrimoniale regimes. In de eerste plaats is dat het zogeheten presidentialisme, dat een systematische concentratie van politieke macht impliceert in de handen van een individu. Daarnaast

---

[40] G. Hyden, African politics in comparative perspective, p. 104

[41] P. Chabal , J. Daloz, Africa works. Disorder as political instrument (Oxford, 1999)

[42] P. Chabal, J. Daloz, *Africa works*, p. XIX

[43] S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the late twentieth century*. Deze begon in midden jaren zeventig in Zuid Europa, verspreidde zich over Latijns Amerika, Azie, Oost Europa en vervolgens over Afrika

[44] M. Bratton, N. van de Walle, *Democratic Experiments in Africa*, p. 269.

is er sprake van een systematisch cliëntelisme. De president en andere *Big Men* ontlenen een belangrijk deel van hun macht en invloed aan het uitdelen van persoonlijke gunsten zoals banen, contracten etc. Ten derde is er het gebruik van overheidsmiddelen ten behoeve van politieke legitimering en als zodanig nauw verbonden met cliëntelisme. Leiders maken weinig onderscheid tussen publieke en privé middelen. Gezag over de staat is de ultieme prijs bij het zich toegang verwerven tot patronagemiddelen. Daarom zijn verkiezingen voor de uitvoerende macht en in het bijzonder die voor president in de Afrikaanse politieke context de enige die er echt toe doen. De veronderstelde lineaire ontwikkeling in de richting van een democratie volgens Westers sjabloon bleek in Afrika op nogal wat obstakels te stuiten.[45]

In de essays samengebracht in de bundel *Democratization in Africa* uit 1999 wordt *grosso modo* geconstateerd dat de democratisering minder voorspoedig was verlopen dan gehoopt en verwacht.[46] Er was een trend zichtbaar geworden van afnemende politieke competitie en een bevestiging van de aan de macht zijnde leiders en partijen. Vanuit een langer historisch perspectief werden echter ook positieve ontwikkelingen waargenomen, die verder gingen dan meerpartijenverkiezingen: vrijere en assertievere media, groeiende eerbiediging van mensenrechten en enige vooruitgang wat betreft de rechtsorde. De conclusie luidde dat de situatie waarin democratie zich in Afrika bevond, nog altijd zeer fluïde was; institutionalisering van democratische instellingen vergt nu eenmaal tijd.

In de in 2010 verschenen vervolgbundel *Democratization in Africa. Progress and Retreat* wordt nogmaals de balans opgemaakt.[47] Het beeld dat uit de verschillende artikelen naar voren komt, is dat het door Bratton en Van de Walle geschetste beeld van *neo-patrimonial rule* nog van toepassing is, maar meer dan in het verleden aan beperkingen onderhevig is. Zo is er in veel landen nog altijd sprake van het hierboven beschreven presidentialisme, maar het aantal zittingstermijnen voor presidenten is nu wel soms aan een maximum gebonden en de aan de macht zijnde regimes moeten harder dan vroeger hun best doen om verkiezingen te winnen. Deze toegenomen competitie wordt gezien als een positieve ontwikkeling en een stap in de richting van meer democratische verhoudingen. In dit verband is het vermeldenswaard dat ook door onder andere de Amerikaanse onderzoeker van de Afrikaanse politiek, Stefan Lindberg, er op is gewezen dat alleen al door het feit dat er met een zekere regelmaat *überhaupt* verkiezingen –weliswaar niet altijd vrij en eerlijk- worden gehouden, als zodanig een democratiserend effect heeft.[48]

Etniciteit

Afrikaanse etniciteit zoals die vandaag de dag bestaat, is een relatief modern fenomeen. Er lijkt een groeiende consensus onder academici te ontstaan dat Afrikaanse identiteiten in de pre-koloniale periode fluïde, meervoudig waren en elkaar deels overlapten. In een veelvuldig geciteerd artikel van de Canadese Afrika kenner Bruce Berman over etniciteit en patronage in Afrika wordt gesteld dat de 'moderne', scherper gedefinieerde etniciteit een erfenis is uit de koloniale periode.[49] Onder de meeste koloniale regiems in Afrika was het *usance* om een lokale bestuurseenheid zoveel mogelijk te laten bestaan uit een taalkundig en cultureel eenduidige etnische groep die verantwoording schuldig was aan een lokale chef, die namens de koloniale autoriteiten het gezag uitoefende. Deze lokale

[45] T. Carrothers, 'How democracies emerge. The 'sequencing' fallacy', in: *Journal of Democracy* (2007) 18: 1, p.12-27.

[46] *Democratization in Africa*, L. Diamond, M. Plattner (eds.) (Baltimore, 1999).

[47] *Democratization in Africa. Progress and retreat*, L. Diamond, M. Plattner (eds.) (Baltimore, 2010).

[48] S. Lindberg, *Democracy and elections in Africa* (Baltimore, 2006).

[49] Zie onder andere: B. Berman, 'Ethnicity, patronage and the African state; the politics of uncivil nationalism', in: *African Affairs* (1998) 97, pp. 305-341.

patrons ontleenden op hun beurt een belangrijk deel van hun macht aan de aldus gedefinieerde etnische context. Het streven van de koloniale staat om bevolkingsgroepen zoveel mogelijk te classificeren, af te bakenen en te ordenen, droeg verder bij tot het ontstaan van etnische eenheden die veel duidelijker herkenbaar waren dan in het verleden. Moderne etniciteit is het resultaat van een specifieke historische ontwikkeling en als zodanig geïnternaliseerd door de desbetreffende bevolkingsgroepen.

Het is tegen deze achtergrond dat de in Oost-Afrika gespecialiseerde Britse historicus John Lonsdale een tweetal, elkaar beïnvloedende dimensies van moderne etniciteit onderscheidt: *moral ethnicity* en *political tribalism.*[50] De eerste dimensie refereert aan het debat binnen de eigen etnische groep over de eigen culturele identiteit, gemeenschappelijkheid, leiderschap en rechten en plichten in een veranderende maatschappelijke context. De andere dimensie heeft betrekking op de verhouding tussen de eigen etnische groep en anderen, die zich in een multi-etnische context vertaalt in de instrumentalisering van etnische identiteit ten behoeve politieke competitie met andere groepen. Het is evident dat de nadruk in mijn onderzoek ligt op deze tweede dimensie.

In zijn monografie *Ethnicity and politics in Africa* onderscheidt de Amerikaanse academicus en Afrika kenner, Crawford Young, een drietal centrale elementen die kunnen worden gedistilleerd uit de vele definities die bestaan over etniciteit: gedeelde culturele waarden en normen, een collectief bewustzijn en grenzen.[51] Belangrijke, maar niet noodzakelijke, onderdelen van het eerst genoemde element zijn taal, gemeenschappelijk verleden en bepaalde gedeelde culturele gebruiken. Collectief bewustzijn maakt het vervolgens mogelijk dat een etnische categorie een collectieve actor wordt. Dit bewustzijn wordt vooral uitgedrukt in familiebanden en gedeeld voorouderschap. De derde, cruciale dimensie van etniciteit wordt gevormd door het begrip grenzen. Identiteit wordt niet alleen bepaald door wat men deelt in de eigen groep, maar ook waarin men zich onderscheidt van de anderen. In de praktijk blijkt het daarbij van groot belang te zijn in hoeverre men door anderen wordt beschouwd als een groep met een bepaalde etnische identiteit. Tegelijkertijd onderstreept Young nogmaals de complexiteit van het begrip: *'Communal identity is thus multi-layered. It is also situational, circumstantial and contingent'*.[52] De intensiteit van etnisch bewustzijn varieert.

Kiezers verwachten van politieke leiders dat zij leden van hun eigen groep bevoordelen wanneer de beschikbare patronagemiddelen worden toebedeeld. In principe kunnen zowel politici als kiezers inzetten op verschillende, etnisch gekleurde identiteiten (bijvoorbeeld eigen clan, stam of een breder etnisch verband). Om de vraag te kunnen beantwoorden waarom politieke competitie wordt georganiseerd rond bepaalde etnische scheidslijnen en niet langs andere, maakt de Amerikaanse politieke wetenschapper Posner een onderscheid tussen *identity construction* en *identity choice.*[53] Het eerste begrip behelst een lange termijn identificatie –bewust en onbewust- met een specifieke groep en strekt zich uit over de lange termijn, terwijl het andere een korte termijn keuze is, die wordt beïnvloed door bijvoorbeeld veranderingen in de politieke spelregels. Zo zal de politieke berekening in een eenpartijstelsel anders uitvallen dan in een meer pluriform politiek systeem, waarin er veelal samengewerkt moet worden met andere groepen om een meerderheid te behalen. In een dergelijke

[50] J. Lonsdale, 'Moral ethnicity and political tribalism', in: *Inventions and boundaries: historical and anthropological approaches to the study of ethnicity and nationalism*, P. Kaarsholm, J. Hulin (eds.) (Roskilde, 1994), pp. 131-150.

[51] C. Young, Ethnicity and politics in Africa. Critical themes in African studies (Boston, 2002).

[52] C, Young, Ethnicity and politics in Africa, p. 9.

[53] D. Posner, Institutions and ethnic politics in Africa (Cambridge, 2005).

context blijft etniciteit een belangrijk referentiekader maar dat betekent niet dat men automatisch kiest voor de kandidaat van de eigen groep.

Relevante onderzoeksprogramma's

De in het kader van het onderzoeksproject *Tracking Development* uitgevoerde vergelijkende historische studie naar de ontwikkelingsgang van een viertal Zuidoost-Aziatische en een viertal Afrikaans landen komt tot de conclusie dat aan een drietal voorwaarden tegelijkertijd moet worden voldaan voor een succesvol ontwikkelingsbeleid: verantwoord macro-economisch beheer, economische vrijheid voor boeren en kleine ondernemers en substantiële overheidsuitgaven ten behoeve van het platteland.[54] De door *Tracking Development* onderzochte Zuidoost-Aziatische landen die een indrukwekkende economische ontwikkeling doormaakten, voldeden in het geheel niet aan de conventionele 'goed bestuur' criteria. Wat betreft de relevantie van de 'goed bestuur' agenda wordt gesteld dat de nadruk in deze landen eenduidig lag op het boeken van resultaten en niet zozeer op de wijze waarop die tot stand komen (*results, not rules*). In deze landen werden juridische principes, bestuurlijke procedures en politieke rechten ondergeschikt gemaakt aan het streven om de levensomstandigheden van zoveel mogelijk mensen zo snel mogelijk te verbeteren. Een dergelijk aanpak kon dan ook gepaard gaan met het toestaan van corruptie, het overtreden van bestaande regels en het schenden van formele rechten.

Het onderzoeksproject *African Power and Politics Program* richtte zich op de vraag aan welk soort van bestuur Afrika het meeste behoefte heeft en hoe dit te krijgen.[55] Daartoe werd vergelijkend onderzoek verricht en een aantal theoretische gevolgtrekkingen geformuleerd. Nadrukkelijk werd daarbij de Afrikaanse politieke realiteit als uitgangspunt genomen en in het bijzonder de factoren die van invloed zijn op de door de elites van een land te maken keuzes aangaande de ontwikkeling van hun land. Ontwikkeling werd daarbij vooral gedefinieerd in termen van economische transformatie. De stelling dat ontwikkeling alleen maar mogelijk is, indien deze gepaard gaat met of zelfs voorafgegaan wordt door de realisering van 'goed bestuur', wordt van de hand gewezen. Het antwoord ligt volgens dit onderzoek in het openen van de *black box of political leadership and elite incentives*. Ook maakt het onderzoek een duidelijk onderscheid tussen meer en minder op ontwikkeling gerichte vormen van neo-patrimonialisme. Er werd een specifiek subtype van het in Afrika vigerende neo-patrimoniale politieke systeem geïdentificeerd: *developmental patrimonialism*. Hierin is sprake van gecentraliseerd beheer van de belangrijkste economische opbrengsten ter ondersteuning van een lange termijn visie voor de ontwikkeling van het land. In deze context heeft de aan de macht zijnde elite de wil en de mogelijkheid om deze opbrengsten op productieve wijze in te zetten ten behoeve van economische groei in plaats van deze zich onmiddellijk toe te eigenen (in onderstaande tabel beschreven als *developmental rent utilization*).

[54] D. Henley, *Asia-Africa development divergence: a question of intent* (Londen, 2015), pp. 147-178; *Asian Tigers, African Lions. Comparing the development performance of Southeast Asia and Africa*, B. Berendsen, T. Dietz., H. Schulte Nordholt, R. van der Veen (eds.) (Leiden, 2013).

[55] Zie voor publicaties: www.institutions-africa.org.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het meest gangbare type in Afrika er één is van *competitive clientelism*, waarbij de aanwending van genoemde opbrengsten sterk gedecentraliseerd is en politieke competitie veelal plaats vindt in het kader van een meerpartijensysteem. Door het onderzoeksproject wordt nadrukkelijk in twijfel getrokken of een dergelijk politiek bestel in de huidige fase van ontwikkeling van Afrika de meest geëigende vorm is om de gewenste inzet van de beschikbare middelen te realiseren (in onderstaande tabel beschreven als *losing battle against corruption*).

Tabel 2-1: Definition of long-horizon, centralized rent utilization

		Centralisation	
		Low	High
Time horizon	Short	Free-for-all	Non-developmental kleptocracy
	Long	Losing battle against corruption	Developmental rent utilization

Bron: T. Kelsall, D, Booth, 'Developmental patrimonialism? Questioning the orthodoxy on political governance and economic process in Africa'. Africa Power & Politics Program. Working paper no. 9, 2010, p.8.

In haar eindrapport van het onderzoek naar crisislanden ziet ook het *Crisis States Research Centre* de staat in de eerste plaats als een politieke arrangement tussen verschillende elitegroepen. Het is uiteindelijk dit politiek arrangement, dat de sociale verhoudingen en economische ontwikkeling van een land bepaalt.[56] Gesteld wordt dat deze vormen van machtsdeling te prefereren zijn boven formele democratische procedures, indien deze de uitsluiting van belangrijke (elite) groepen tot gevolg hebben. Indien de in dit kader genomen 'goed bestuur' maatregelen niet toegesneden zijn op de aard van het politieke arrangement tussen relevante elite facties, dan zullen deze ineffectief zijn en zelfs in bepaalde omstandigheden aanleiding geven tot gewelddadig conflict.[57] Het onderzoek komt tot de conclusie dat de aan het politiek arrangement ten grondslag liggende onderhandelingen succesvoller zijn, naarmate de politieke organisaties die de staat in handen hebben, beter in staat zijn (a) de eisen van een substantiële elite coalitie te accommoderen, (b) over genoeg macht beschikken om diegenen die zich niet aan de regels houden, te disciplineren, (c) hen die dat wel doen, te belonen, en (d) ten slotte macht uit te oefenen die relatief onafhankelijk is van specifieke individuen. Een dergelijk vergelijk onder de elite leidt weliswaar vaak tot politieke stabiliteit maar niet noodzakelijkerwijs tot ontwikkeling in de zin van economische transformatie. Daarvoor zullen aanmoedigingen en voorwaarden moeten worden gecreëerd die productiviteitsverhogende investeringen aantrekkelijk maken.

[56] J. Putzel, J. Di John, *Meeting the challenges of crisis states*. Crisis States Research Centre Report (Londen, 2012).
[57] Zie ook: D. North, J. Wallis, S. Webb, B. Weingast, *Violence and social orders*.

Economische groei en transformatie

Volgens de voormalige Wereld Bank *Chief Economist* Justin Lin leiden de juiste 'goed bestuur'condities niet vanzelf tot structurele economische groei.[58] Hij propageert een sterke sturende en activistische rol van de overheid. In ieder stadium van het ontwikkelingsproces zal een economie zich ontwikkelen door introductie van nieuwere en betere technologie die aansluit bij de op dat moment in het land beschikbare arbeid en kapitaal. Als de overheid vooral industriële ontwikkeling die rekening houdt met het comparatieve voordeel van het desbetreffend land naar behoren ondersteunt, dan zal er sprake zijn van economische groei en transformatie.

Volgens de bekende ontwikkelingseconoom Dani Rodrik is het verschil in productiviteit (*convergence gap)* tussen ontwikkelingslanden in vooral Afrika en ontwikkelde landen niet substantieel afgenomen.[59] Of deze kloof wel of niet gedicht kan worden, hangt af van contextspecifieke beleidsmaatregelen en institutionele arrangementen. Het vereist actief beleid dat economische diversificatie bevordert en structurele verandering aanmoedigt van laag productieve naar hoog productieve economische activiteiten. Hoewel er zich in de afgelopen jaren in ontwikkelingslanden een aantal voor economische groei positieve veranderingen heeft voorgedaan, zoals een verantwoord macro-economisch beleid en beter bestuur, is de vraag of dit voldoende zal zijn voor langdurige economische groei. Rodrik bepleit een actief beleid van de overheid om de gewenste structurele veranderingen te stimuleren en langdurige economische groei aan te jagen. Hij verwijst daarbij naar de ervaringen in Azië waar het streven naar convergentie gebaseerd was op een mengeling van orthodox beleid (macro-economische stabiliteit, investeren in menselijk kapitaal, nadruk op export) en non-orthodoxe maatregelen (ondergewaardeerde valuta, industriepolitiek en substantiële interventies door de overheid). Om succesvol te kunnen hervormen is een pragmatische en contextspecifieke aanpak noodzakelijk: *'A 'messy' reform that buys off the beneficiaries of status quo may be preferable to the 'best practice' which proves impossible to implement'*.[60]

In het 2014 verschenen rapport *Growth with depth, 2014 African transformation Report* van het in Ghana gevestigde *African Center for Economic Transformation* (ACET), wordt eveneens gesteld dat de groei in Afrika nog altijd fragiel is.[61] Dit eerste rapport in zijn soort richt zich in eerste instantie op een vergelijking tussen vijftien landen in sub-Sahara Afrika waaronder vier van de landen die in dit onderzoek aan bod komen.[62] Ethiopië en Rwanda bungelen onderaan, terwijl Kenia en Oeganda relatief goed presteren. In de afgelopen vijf jaar hebben volgens ACET Oeganda en Rwanda de meeste vooruitgang geboekt (zie schema).

[58] J. Lin, *New structural economics*. Zie ook: H. Chang, *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective* (Londen, 2002); L.Whitfield, O. Therkildsen, L. Buur, A. Kjaer, *The politics of African industrial policy. A comparative perspective* (Cambridge, 2015).

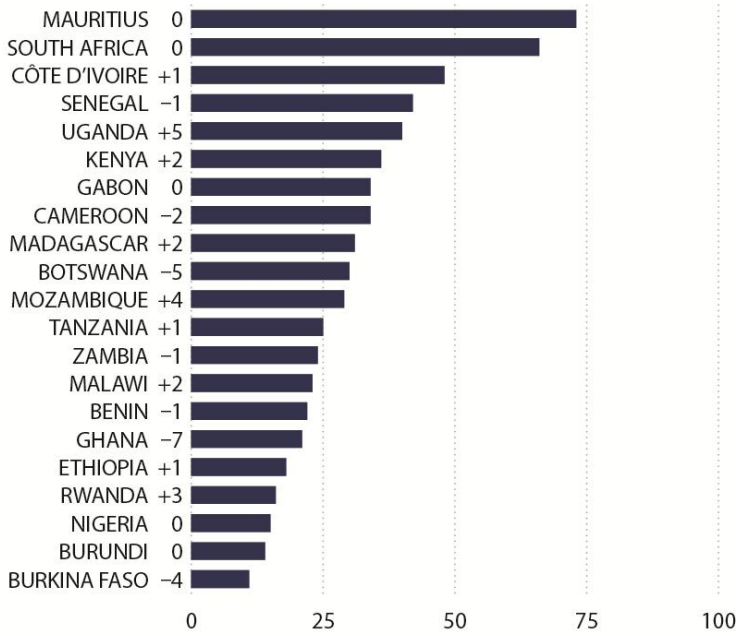
[59] D. Rodrik, The future of economic convergence (Harvard, 2011).

[60] D. Rodrik, The future of economic convergence p. 36.

[61] African Center for Economic Transformation, *Growth with depth. 2014 African transformation report* (Ghana, 2014).

[62] De 'ACET 15' zijn: Senegal, Burkina Faso, Ghana, Nigeria, Ethiopië, Kenia, Oeganda, Tanzania, Rwanda,, Kameroen, Zambia, Botswana, Zuid- Afrika, Mozambique en Mauritius.

Figuur 2–1: How countries rank on transformation (transformation index)



Bron: African Center for Economic Transformation, *Growth with depth. 2014 African transformation report* (2014 Ghana), p.4.

Illustratief in dit verband is een vergelijking van de in het rapport opgenomen Afrikaanse landen met een aantal landen buiten Afrika landen (aanvankelijk in een soortgelijke situatie verkerend als de 'ACET 15') die in een eerder stadium deze transformatie hebben doorgemaakt, wijst uit dat Afrika nog aan het begin staat van dit proces.[63]

Een andere belangrijke dimensie van duurzame economische groei vormen de afname van de armoede en de mate van inkomensongelijkheid. Hierover wordt de laatste jaren levendig debat gevoerd. Een belangrijke impuls voor deze discussie leverde *Capital in the twenty-first century* van de Franse econoom Thomas Piketty.[64] Hierin schetst hij een beeld van de ontwikkeling van ongelijkheid sinds het begin van Industriële Revolutie. De West-Europese samenlevingen werden in de achttiende en negentiende eeuw gekenmerkt door een grote mate van ongelijkheid. De rijkdom was geconcentreerd in de handen van een relatief klein aantal families. Hij verklaart dit uit het verschijnsel dat rijkdom de neiging heeft sneller te toe nemen dan economische groei. De dramatische gebeurtenissen in de eerste helft van de twintigste eeuw (twee wereldoorlogen, economische depressie) verstoorden aanvankelijk dit patroon, maar deze vorm van kapitalisme is nu weer aan een terugkeer bezig. Deze discussie heeft ook relevantie voor ontwikkelingslanden. De Adviesraad Internationale Vraagstukken wijst in het advies 'Ongelijke werelden. Armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking' er op dat vanuit de optiek van armoede en ongelijkheid grote twijfels moeten worden geplaatst bij de huidige economische groei van een aantal Afrikaanse landen.[65] Volgens de Raad kan aanhoudende ongelijkheid negatieve invloed hebben op de ontwikkelingsvooruitzichten van deze landen.

[63] African Center for Economic Transformation, *Growth with depth*, pp. 27, 28. Het betreft hier de volgende landen: Brazilië, Chili, Indonesië, Maleisië, Singapore, Zuid-Korea, Thailand en Viëtnam.

[64] T. Piketty, *Capital in the twenty-first century* (Verenigde Staten, 2014).

[65] Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Ongelijke werelden. Armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking. No. 80 (Den Haag, 2012).

Concluderende opmerkingen

Er bestaat geen overeenstemming over de aard van de relatie tussen 'goed bestuur' en economische ontwikkeling. Verschillende onderzoeken leggen verschillende causale verbanden. Hoewel er ontegenzeggelijk economische groei heeft plaatsgevonden in sub-Sahara Afrika, bestaat er twijfel over het structurele karakter ervan. Onderzoeken die zich richten op de ontwikkelingsgeschiedenis van een specifiek land of op een vergelijking tussen een beperkt aantal landen en hun ontwikkelingsgeschiedenis, leveren een meer genuanceerd beeld op dan grootschalige, niet-historische, statistische vergelijkingen tussen landen.

Volgens een aantal hierboven aangehaalde auteurs hebben bovendien de herinvoering van meerpartijendemocratie en bijbehorende verkiezingen, als essentiële onderdelen van de 'goed bestuur' agenda, als zodanig geen positieve bijdrage geleverd aan economische ontwikkeling en afname van de armoede. De aard van het Afrikaanse politieke proces veranderde niet wezenlijk, en werd en wordt nog altijd gekenmerkt door het sterke elite karakter, patronage en etniciteit. Ook de *political settlements* in Afrika worden in hoge mate hierdoor beïnvloed.

De politieke realiteit in Afrika kent verschillende gezichten. Terwijl in het westen het politieke bedrijf een redelijk op zichzelf staand en als zodanig te herkennen onderdeel van de samenleving vormt, is dat in sub-Sahara Afrika veel minder het geval. Hoewel er natuurlijk grote onderlinge verschillen zijn, zijn politiek en macht in de Afrikaanse landen vooral informeel en persoonlijk. Maatschappelijke verhoudingen hebben nog altijd een sterk patronagekarakter. In deze context zoekt men als individu of groep zijn toevlucht tot persoonlijke relaties met een hoger geplaatste, waarbij de aanhang diensten (waaronder politieke loyaliteit) levert aan de patroon en de patroon op zijn beurt de aanhang bevoordeelt en beschermt. Tegen deze achtergrond moeten het opvallende gebrek aan bestuurlijke doelmatigheid en solide instituties, en de algehele veronachtzaming van de formele regels en procedures worden bezien. Ook in een dergelijke omgeving opereren politieke actoren rationeel, maar deels anders dan bijvoorbeeld in het Westen, namelijk binnen hun eigen logica. Als referentie moge dienen *Africa works* van Chabal en Daloz, nog altijd één van de meest pregnante beschrijvingen van hoe een dergelijk systeem 'werkt'. [66]

Dat wil niet zeggen dat formele, moderne democratische instituties niet belangrijk zijn, maar het betekent wel dat zij in hoge mate beïnvloed worden door deze informele verbanden en bijbehorende factievorming, en daardoor op een andere manier functioneren dan bijvoorbeeld in het Westen. Het politieke systeem in de meeste Afrikaanse landen is een mengeling van patrimoniale praktijken en moderne, Westerse instituties. Een te grote nadruk op de formele instituties kan daarom het zicht ontnemen aan de vaak belangrijkere *informele* verdeling van de macht, die tevens van doorslaggevende invloed is op het functioneren van deze formele instituties. Dat betekent dat de realiteit achter de officiële façade van de Afrikaanse staat en daarbij behorende parafernalia zoals parlementen en rechtbanken, in het onderzoek nadrukkelijk zal moeten worden betrokken. Afrikaanse samenlevingen (maar die niet alleen) worden immers in algemene zin gekarakteriseerd door het voortbestaan van premoderne maatschappelijke verhoudingen in een quasi moderne, op Westerse leest geschoeide bureaucratische context, en de vervlechting van die beide. Daarnaast blijven er natuurlijk belangrijke, veelal historisch gegroeide verschillen tussen landen in de manier waarop deze wijze van politiek bedrijven in de (informele) politieke arena een vertaling krijgt.

[66] P. Chabal, J. Daloz, *Africa works*.

2.2 Een voor economische ontwikkeling bevorderlijk politiek arrangement: een typologie

Nu zijn er natuurlijk allerlei factoren van verschillende aard van invloed op economische ontwikkeling of het gebrek daaraan zoals geografische ligging, demografische ontwikkeling, sociale factoren, de samenstelling van de economie, het gevoerde economische beleid, externe factoren enzovoort.[67] In dit onderzoek ligt het accent op de reactie van de politieke elites op de uitdagingen van een pluralistisch politiek bestel en de effecten daarvan op economische ontwikkeling. Daarbij wordt er niet *a priori* vanuit gegaan dat Afrikaanse leiders en de politieke elite per definitie de ontwikkeling van hun land het belangrijkste doel van hun beleid beschouwen of dat ontwikkeling slechts tot stand kan komen als deze politieke elites meer rekenschap moeten afleggen aan de bevolking. Gezien het 'verticale karakter' van het politieke bedrijf en de als gevolg hiervan noodzakelijke competitie over de beschikbare middelen om aan de patronage verplichtingen te kunnen voldoen, lijkt de nadruk op de politieke elites alleszins voor de hand te liggen. Met andere woorden: de opstelling van de politieke elites in een land vormt niet de enige verklaring voor de mate van economische vooruitgang maar wel een belangrijke en cruciale. In een dergelijke context staat de strijd om en de verdeling van de politieke macht centraal met als belangrijkste inzet de toegang tot de beschikbare middelen. De systematische concentratie van politieke macht in de handen van de president is een trend in Afrika waar ook de herinvoering van een meerpartijensysteem geen verandering heeft gebracht.[68] Daarom wordt vooral de reactie van de politieke elites op de presidentsverkiezingen onderzocht.

Tegen de hierboven geschetste achtergrond is ervoor gekozen om de door ontwikkelingseconoom Mushtaq Kahn ontwikkelde typologie over politieke arrangementen in ontwikkelingslanden te gebruiken om inzichtelijk te maken hoe de verschillende varianten van samenwerking (of het gebrek daaraan) door de politieke elite van invloed zijn op de relatie tussen meerpartijendemocratie en een voor economische ontwikkeling gunstige politieke constellatie.

Figuur 2–2: Patron-Client Factions & the Structure of the Ruling Coalition

		HORIZONTAL DISTRIBUTION OF POWER: EXCLUDED FACTIONS WEAK (interests of ruling coalition strongly aligned with growth) → (interests of ruling coalition weakly aligned with growth) STRONG	
VERTICAL DISTRIBUTION OF POWER: LOWER LEVEL FACTIONS	WEAK (ruling coalition has strong implementation capabilities)	POTENTIAL DEVELOPPMENTAL COALITION Low opposition from excluded factions giving ruling coalition stability and long time horizon. Limited power of lower level factional supporters ensures high enforcement capability.	(VULNERABLE) AUTHORITARIAN COALITION Initial enforcement capabilities likely to be strong but strong excluded factions mean force or legal restrictions have to be used making coalition vulnerable to violent overthrow.
	(ruling coalition has weak implementation capabilities) STRONG	(WEAK) DOMINANT PARTY Enforcement capabilities become weaker as lower-level factions get stronger or more fragmented. Excluded factions also become stronger is dissatisfied supporters start leaving.	COMPETITIVE CLIENTELISM Characterized by competition between strong factions. Stability can be achieved only with credible mechanisms for cycling factions in power. Low enforcement capabilities in most cases and short time horizons.

Bron: (vrij naar:) M. Khan, 'Political settlements and the governance of growth- enhancing institutions'. 2010 Research paper series on growth enhancing governance (Londen, 2010), p.65.

[67] Zie voor overzicht: P. Lewis, 'Cross-regional comparisons in development questions', in: *Asian tigers, African lions. Comparing the development performance of Southeast Asia and Africa*, pp. 51-84.

[68] M. Bratton, N. van de Walle, *Democratic Experiments in Africa*.

Van doorslaggevend belang is volgens Khan de wijze waarop de aan de macht zijnde coalitie is georganiseerd. Hij identificeert twee dimensies: ten eerste de machtspositie van de buitengesloten politieke elites ten opzichte van de coalitie die aan de macht is, en ten tweede de interne verdeling van macht binnen de heersende coalitie. De eerste dimensie (*horizontal distribution of power*) beschrijft de machtsverhouding tussen de buitengesloten facties *vis à vis* de facties die aan de macht zijn. Als de buitengesloten facties zwak zijn, dan zal de aan de macht zijnde coalitie zich redelijk verzekerd van haar positie voelen en wellicht daardoor een langere tijdshorizon hanteren, wat mogelijk zou kunnen leiden tot een beleid bevorderlijk voor economische groei en ontwikkeling. De tweede dimensie (*vertical distribution of power*) beschrijft de machtsverhouding tussen de hogere echelons binnen de aan de macht zijnde coalitie en de lagere regionen. Hoe groter de macht van de eerste, des te groter de capaciteit om werkelijk beleid ten gunste van economische ontwikkeling uit te voeren en af te dwingen. Vanuit het oogpunt van ontwikkeling is de meest gunstige combinatie links boven. Zoals Khan stelt: *'Here the ruling coalition has a long term horizon and therefore its interests are aligned with development and it has effective implementation capabilities'*.[69] De uitkomst van verkiezingen zijn ook in deze context belangrijk. Niet alleen geeft winst toegang tot de staatsmiddelen die van cruciaal belang zijn om politieke macht te behouden respectievelijk uit te breiden, maar is ook een indicatie van de krachtsverhoudingen tussen de verschillende elite facties.[70] Aan de hand van deze typologie zal in de verschillende landenhoofdstukken de aard van het politieke arrangement en de veranderingen daarin in kaart worden gebracht.

2.3 De houding van donoren

Sinds de jaren negentig hebben de Westerse donoren verenigd in de OESO in hun ontwikkelingssamenwerkingsbeleid een steeds belangrijker plaats ingeruimd voor wat eerst in neutrale termen 'bestuur' (*governance*) maar later 'goed bestuur' (*good governance*) ging heten. Werd aanvankelijk de nadruk gelegd op de meer technische aspecten hiervan zoals verbetering van economische processen en bestuurlijke doelmatigheid, later kreeg het begrip een meer politieke invulling. Ook technocratisch georiënteerde instituties als de OESO en de Wereldbank, zij het wat omzichtiger dan bijvoorbeeld bilaterale Westerse donoren, schoven op in deze richting.

Er bestaat geen algemeen geaccepteerde definitie van 'goed bestuur'. Iedere, zichzelf respecterende donor houdt er een eigen definitie op na van wat dit begrip inhoudt. Deze definities verschillen in specificiteit.[71] 'Bestuur', 'goed bestuur' en 'democratisch bestuur' worden soms door elkaar gebruikt. Daarnaast wordt soms door een en dezelfde organisatie verschillende definities gebruikt. Sommige omschrijvingen van 'goed bestuur' richten zich op specifiek beleid of uitkomsten hiervan, andere op specifieke instituties en politieke processen. Een (begrijpelijk) onderscheid valt er te constateren tussen enerzijds de meer op economie en beheer gerichte benaderingen door de internationale financieringsinstellingen en anderzijds de nadruk op politieke onderwerpen in de benadering van VN organisaties, de Europese Commissie en bilaterale donoren. Gegeven de reikwijdte van sommige van

[69] M. Khan, 'Political settlements and the governance of growth- enhancing institutions', p. 65.

[70] Zie ook: L.Whitfield, O. Therkildsen, L. Buur, A. Kjaer, *The politics of African industrial policy. A comparative perspective*. De auteurs presenteren in dit boek een *politics of industrial policy framework*. Het betreft hier een verbijzondering en uitbreiding van de typologie van Khan in een poging om in kaart te brengen onder welke politieke omstandigheden de voorwaarden voor een succesvolle industrieel beleid in specifieke sectoren kunnen worden gecreëerd: gezamenlijke belangen, *pockets of efficiency* en het verwerven van technologische kennis. Ook de aanzet door Booth en Kelsall voor de ontwikkeling van een model om de aanwending van rents in een neo-patrimoniale context te kunnen duiden, is gebaseerd op de typologie van Khan (zie eerder dit hoofdstuk).

[71] M.Grindle, 'Good enough governance revisited'.

deze definities is het bovendien niet altijd duidelijk hoe deze 'goed bestuur' definities zich onderscheiden van het ontwikkelingsproces zelf.

Ondanks de geconstateerde verschillen hebben de definities ook een aantal gemeenschappelijke kenmerken.[72] Een aantal, in veel definities voorkomende begrippen zijn: democratie en vertegenwoordiging, rechten van de mens, rechtsorde, doelmatig en doeltreffend openbaar bestuur, openbaarheid en aansprakelijkheid, ontwikkelingsdoelstellingen, en een aantal specifieke onderdelen zoals verkiezingen, vrijheid van meningsuiting, eigendomsrechten etc. Bij vooral bilaterale donoren, de EU en de VN wordt het belang van rechtsorde, democratie en vertegenwoordiging benadrukt.

Kortom, gemeenschappelijk kenmerk van al deze definities is dat 'goed bestuur' vooral in normatieve termen wordt gedefinieerd. Er wordt veelal een standaard geformuleerd waaraan het bestuur in het desbetreffende land zou moeten voldoen.[73] Het zijn vooral de politieke legitimiteitsaspecten van de 'goed bestuur' agenda waarbij dit in het oog springt. Een belangrijk onderdeel van de redenering vormt de aanname dat ontwikkeling alleen kan worden gerealiseerd als burgers in staat worden gesteld hun leiders verantwoordelijk te houden voor hun acties. De bevordering van een pluriform politiek bestel, en in het bijzonder -als hoogmis van de democratie- van eerlijke en vrije verkiezingen, vormen een belangrijk onderdeel van de 'goed bestuur' agenda van donoren. Steun hieraan wordt als een belangrijk middel gezien om het doel van een meer legitiem bestuur dichterbij te brengen.

De conventionele donorbenadering gaat, impliciet of expliciet, uit van een ideaal beeld dat grote gelijkenissen toont met de wijze waarop de OESO landen zelf hun samenlevingen hebben georganiseerd. Vervolgens komt het er op aan de geconstateerde discrepantie tussen de feitelijke situatie in het desbetreffende ontwikkelingsland en de gewenste situatie zo snel mogelijk te verhelpen. Bij een aantal hulporganisaties is overigens in het afgelopen jaren wel het besef gegroeid, dat het verbeteren van het bestuur in een ontwikkelingsland bepaald meer behelst dan het kopiëren van de instituties, die in de Westerse samenleving hun nut hebben bewezen. Er is een groeiend enthousiasme onder donoren om politiek economische analyses te gebruiken om beter de risico's van donor interventies op dit terrein te identificeren en te beheersen en meer realistische strategieën voor uitvoering te kunnen formuleren.[74]

De Amerikaanse democratisering 'guru' Thomas Carothers maakt, als het gaat om democratiseringssteun door Westerse donoren, een onderscheid tussen enerzijds een politieke en anderzijds een *developmental* benadering.[75] De eerste legt nadruk op meerpartijenverkiezingen, burgerlijke vrijheden en steun aan het verkiezingsproces, politieke partijen en politieke georiënteerde maatschappelijke groeperingen. Democratie wordt vooral gezien als een belangrijke positieve waarde op zich. De tweede benadering richt zich meer op de geleidelijke verbetering van democratiseringsprocessen in meer algemene zin en op begrippen als gelijkheid en rechtvaardigheid. Volgens Carothers gaat deze benadering uit van een dubbele causaliteit: democratisering draagt bij aan sociaaleconomische ontwikkeling en sociaaleconomische verworvenheden dragen op hun beurt

[72] Zie voor een overzicht: bijlage II

[73] *An upside- down view of governance*, Institute for Development Studies (Londen, 2010).

[74] Zie voor een overzicht: OESO, Donor approaches to governance assessments.

[75] T. Carothers, 'Democracy assistance: political vs. developmental?', in: *Journal of Democracy* (2009) 20:1, pp. 5-19; T. Carothers, 'The elusive synthesis', in: *Journal of Democracy* (2010) 21: 4, pp. 12-26.

bij aan democratisering. In de praktijk blijken deze twee benaderingen elkaar vaak te overlappen of in verschillende gradaties parallel aan elkaar te worden ingezet.

Een aantal donoren zoals de VN, de Europese Commissie, Oostenrijk, Denemarken, Ierland, Nederland, maar ook de Wereldbank, legt een oorzakelijk verband tussen de mate van 'goed bestuur' in ontwikkelingslanden en (economische) ontwikkeling.[76] In hun ogen is 'goed bestuur' niet alleen wenselijk vanwege de intrinsieke waarde, maar ook een noodzakelijke voorwaarde voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding.

'Goed bestuur' wordt niet alleen als een na te streven doel beschouwd, maar ook als een middel en voorwaarde om economische groei en ontwikkeling te realiseren. Daarmee vormt 'goed bestuur' -in ieder geval op papier- het hart van het ontwikkelingsbeleid. Sommige donoren verwijzen daarbij naar het statistisch onderzoek dat hiernaar is gedaan. In 2000 komt de Bank in het rapport *Reforming public institutions and strengthening governance* tot de conclusie dat: '*There is overwhelming evidence that good governance is crucial for successful development as measured by high per capita income'*.[77] Het Britse *Department for International Development* (DFID) stelt in de brochure *Governance, Development and Democratic Politics* onomwonden: *'There is growing empirical evidence from many countries of the relationship between good governance and positive social and economic development'*.[78]

Mede vanwege de nog altijd bestaande substantiële hulprelatie werden en worden vooral ontwikkelingslanden in sub-Sahara Afrika regelmatig geconfronteerd met de wensen, voorkeuren en voorwaarden van Westerse donoren op het gebied van 'goed bestuur'. De wijze waarop deze in de praktijk uitpakken en de consequenties die hieraan worden verbonden, zijn natuurlijk ook een afgeleide van de specifieke context van het desbetreffende land, van andere (strategische) overwegingen en van het politieke krachtenveld in het donorland zelf.[79] Om recht te doen aan deze diversiteit, wordt in de verschillende landenhoofdstukken expliciet aandacht besteed aan de toepassing van de 'goed bestuur' agenda in de praktijk.

Wat in algemene zin opvalt bij de feitelijke toepassing van de Westerse 'goed bestuur' agenda is ten eerste de kloof tussen de conclusies van in ieder geval een deel van het academische onderzoek hierover en de opvattingen van Westerse donoren en in de tweede plaats de discrepantie tussen de handelswijze van donoren in de praktijk en wat er met de mond wordt beleden.[80] Zo benadrukt veel onderzoek in de afgelopen vijftien jaar de continuering en veerkracht van de autoritaire en neo-patrimoniale aspecten van het politieke bedrijf in ontwikkelingslanden, terwijl donoren in diezelfde periode stelselmatig de nadruk hebben gelegd op een snelle invoering van 'goed bestuur' volgens Westers recept.

Tot nu toe heeft deze tegenstrijdigheid niet tot een substantiële bijstelling van het 'goed bestuur' beleid van de Westerse donorgemeenschap geleid. Afgezien van landenspecifieke overwegingen (zie landenhoofdstukken) kunnen deze dilemma's (het niet opvolgen van academische adviezen en de

[76] R. Gisselquist, 'Good Governance as a concept, and why this matters for development policy'. UNU-WIDER working paper no. 2012/30 (Helsinki, 2012), p. 9.

[77] Geciteerd door Grindle, 'Good enough governance', p. 204.

[78] DFID, *Governance, development and democratic politics*. DFID's work in building effective states (Londen, 2007), p. 22.

[79] Zie de landenhoofdstukken.

[80] R. van der Veen, 'Scholars, policy makers and politicians'. Presentatie op de Seoul achtste Internationale ODA Conferentie (Seoul, 2-9-2014).

discrepantie tussen beleid en praktijk) worden verklaard uit de noodzaak voor elke politieke vertegenwoordiger van een donorland om de politieke realiteit in eigen land mee te laten wegen in de politieke oordeels- en besluitvorming over de 'goed bestuur' situatie in landen die donorsteun krijgen. In de meeste donorlanden bestaat er namelijk een consensus in de respectievelijke parlementen, de media, maatschappelijke groepen enzovoort over de universaliteit van de 'goed bestuur' agenda.

Vermeldenswaard in deze context is ten slotte nog dat er in toenemende mate andere internationale spelers actief op het Afrikaanse continent zijn, die de preoccupaties met 'goed bestuur' van de meer traditionele donoren niet delen. China bijvoorbeeld stelt geen voorwaarden op het gebied van 'goed bestuur' of mensenrechten bij de financiering van projecten, aangezien dit als inmenging in binnenlandse aangelegenheden wordt beschouwd. In algemene zin is China de mening toegedaan dat 'goed bestuur' aangelegenheden de verantwoordelijkheid van de Afrikanen zelf is, waarvan de normen niet door buitenstaanders kunnen worden opgelegd.[81]

[81] D. Brautigam, *The dragon's gift. The real story of China in Africa* (Oxford, 2009).

3. Kenia

Kaart 1: Kenia

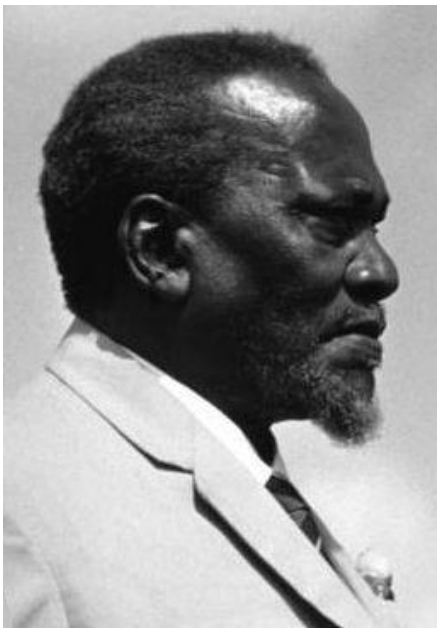
3.1 Wat voorafging

Voor een goed begrip van wat er in Kenia sinds de herinvoering van een meerpartijensysteem in 1992 gebeurde en waarom, is het zaak een aantal ontwikkelingen in de Keniaanse samenleving in kaart te brengen die reeds lang daarvoor in gang gezet waren.[82] Het politieke systeem in Kenia ontwikkelde zich na de onafhankelijkheid onder de eerste president Kenyatta al snel, zoals in vele Afrikaanse landen, tot één waar de president het geheel voor het zeggen had. De eerste jaren na de onafhankelijkheid werden gekenmerkt door een grote mate van politieke stabiliteit. Die berustte op de politiek van de president om belangrijke delen van de politieke elites zoveel mogelijk aan zich te binden, de 'vruchten van de onafhankelijkheid' veilig te stellen en natuurlijk op de persoonlijkheid en reputatie van Kenyatta zelf als vader van de natie. Hij maakte daarbij vooral gebruik van op patronage leest geschoeide etnische netwerken binnen en buiten zijn eigen etnische groep en zijn controle over de ambtenarij en vooral het provinciale bestuur. De aansluiting na de onafhankelijkheid van de *Kenya African Democratic Union (*KADU), de partij die de belangen van de

[82]Ten behoeve van dit overzicht is onder andere van de volgende publicaties gebruik gemaakt: B. Berman, J. Lonsdale, *Unhappy valley. Conflict in Kenya & Africa* (Oxford, 1992); D. Branch, *Kenya between hope and despair, 1963-2011* (New Haven, 2011); *Decolonization and independence in Kenya 1940-1993*, B. Ogot, W. Ochieng (eds.) (Londen, 1995); J. Karimi, P. Ochieng, *The Kenyatta succession* (1980, Nairobi); D. Throup, C. Hornsby, *Multi-party politics in Kenya. The Kenyatta and Moi states & the triumph of the system in the 1992 election* (Oxford, 1998); *Our turn to eat: politics in Kenya since 1950*, Africa studies 34, D. Branch, N. Cheeseman, L. Gardner (eds.) (Berlijn, 2010).

kleinere etnische groepen vertegenwoordigde, bij de *Kenya Africa National Union* (KANU), de grootste en nationalistische partij onder leiding van Kenyatta, vergemakkelijkte dit streven naar relatieve inclusiviteit.

Afbeelding 3–1: Jomo Keyatta



Bron: en.wikipedia.org

Dat betekende niet dat iedere etnische groep, en meer in het bijzonder de lokale *Big Men*, gelijkelijk kon meedelen in de opbrengsten die de macht opleverde. In de eerste plaats zorgde Kenyatta ervoor verzekerd te zijn van steun van zijn eigen etnische groep, de Kikuyu, die overigens zelf ook geen homogene groep vormde. Hoewel zijn *kitchen cabinet* vooral bestond uit lieden uit zijn geboortestreek, de *Kiambu maffia*, zag hij er op toe dat ook andere Kikuyu facties zich ook aan hem gebonden voelden. Een treffend voorbeeld hiervan was de oprichting van de *Gikuyu Embu Meru Association* (GEMA) in 1973, een samenwerkingsverband van de Kikuyu en aanverwante etnische groepen, de Embu en de Meru, om zodoende de etnische basis van zijn bewind te versterken. Dat daarmee de overheersende positie in het staatsbestel van zijn eigen achterban wel heel zichtbaar werd, nam hij voor lief. Om toch zoveel mogelijk andere etnische groepen aan zich te binden en de legitimiteit van zijn regiem te versterken, zorgde hij er wel voor dat deze ook zoveel als mogelijk onderdeel vormden van zijn patronage systeem. Hij gaf politieke steun aan lokale leiders die hem persoonlijk trouw verschuldigd waren. Tegelijkertijd isoleerde hij systematisch tegenstanders van hem of zijn protegés. Zij waren niet alleen verstoken van enige vorm van patronage, maar ook werd hun handelingsvrijheid aan banden gelegd. Voorbeeld hiervan was de behandeling die de oppositiepartij *Kenya People's Union* (KPU) onder leiding van Oginga Odinga (de vader van voormalig premier Raila Odinga) ten deel viel, die een veel linksere koers voor Kenia bepleitte.[83]

In de tweede helft van de jaren zeventig was Kenyatta, die in de tachtig was, niet meer in staat het 'schip van staat' aan te sturen zoals in het verleden. Rivaliserende facties probeerden het vacuüm te vullen. Er was een poging van een aantal Kikuyu politici om te voorkomen dat Moi als vicepresident bij het overlijden van Kenyatta het presidentschap zou kunnen overnemen voor de door de grondwet

[83] G. Muigai, 'Jomo Kenyatta & the rise of the ethno-nationalist state in Kenya', in: *Ethnicity & democracy in Africa*, B. Berman, D. Eyoh, W. Kymlika (eds.) (Oxford, 2004), pp. 200-217.

bepaalde periode van negentig dagen. Dit initiatief om de grondwet te veranderen faalde echter door de inspanningen van andere Kikuyu leiders zoals de toenmalige minister van Financiën Mwai Kibaki, de machtige *Attorney General* Charles Njonjo en waarschijnlijk Kenyatta zelf. Mede dankzij de hoge prijzen voor belangrijke export producten zoals koffie en thee en een bloeiende toeristenindustrie was het ondanks alle politieke onzekerheid een periode van economische voorspoed voor Kenia.

Als gevolg van onenigheid tussen de verschillende Kikuyu facties over wie de volgende president zou moeten worden en onderschatting van zijn politieke kwaliteiten door zijn rivalen, lukte het Daniel Arap Moi Kenyatta na zijn dood in 1978 op te volgen.[84] Aanvankelijk consolideerde Moi zijn positie door enerzijds een alliantie aan te gaan met Kibaki en Njonjo (beiden geen deel uitmakend van de vooral uit Kiambu afkomstige Kenyatta coterie) en anderzijds zijn positie in zijn thuisbasis, de Kalenjin in de Rift Valley, te versterken. Moi maakte dus slim gebruik van de spanningen tussen de verschillende Kikuyu facties. Langzaam maar zeker begon hij hun macht af te breken door bijvoorbeeld het verbieden van tribale organisaties, met als belangrijkste doel de machtige Kikuyu organisatie GEMA uit te schakelen. Ook werden geleidelijk de Kikuyu door leden van andere etnische groepen bij de ambtenarij, staatsondernemingen en leger en politie vervangen. In tegenstelling tot Kenyatta, die alleen intervenieerde wanneer dat economisch noodzakelijk en politiek wenselijk werd geacht, werd nu de politieke macht verder gecentraliseerd. Terwijl Kenyatta, vast in het zadel, zich kon permitteren om als een *benevolent dictator* te opereren en 'op afstand' te regeren, was de nieuwe president bepaald minder zeker van zijn zaak.

Tegelijkertijd kampte het Moi regiem, na de economische voorspoed ten tijde van Kenyatta, met tal van economische problemen: sterk stijgende olieprijzen, terwijl die van de belangrijkste exportproducten (koffie en thee) daalden, terugval van het toerisme en niet te vergeten de schaarste aan landbouwgrond als gevolg van demografische druk en *land grabbing* door de politieke elites. Tegen deze achtergrond had de reorganisatie van de 'politieke economie' een prijs. De Kikuyu vormen de meest productieve en best opgeleide bevolkingsgroep in de Keniaanse maatschappij. De onder de vorige president opgebouwde stabiele patronagenetwerken werden ontmanteld. De koffiegebieden, voornamelijk gelegen in Kikuyu gebied, werden verwaarloosd en de in deze sector opererende staatsondernemingen uitgehold. Die vormden een economische machtsbasis en dus een politiek gevaar. De Kikuyu waren immers de belangrijkste tegenstanders van het regime. Ondanks alle tegenwerking waren zij nog steeds een economische factor van belang, zij het nu vaak met een 'vernislaagje' van Kalenjin en Indische zakenmensen. Het bewind kon op steeds minder steun rekenen in de economisch belangrijkste gebieden in Kenia: *Central Province* (de thuisbasis van de Kikuyu) en Nairobi.

Het ontbrak Moi bovendien aan het charisma waarover Kenyatta in zo ruime mate had beschikt. Tegen de achtergrond van toenemende politieke onzekerheid als gevolg van de mislukte militaire coup in 1982 en de genoemde afname van patronagemiddelen ging Moi al dan niet noodgedwongen meer en meer over tot een verdeel- en- heers politiek: de verschillende groepen werden tegen elkaar uitgespeeld. Maar om te kunnen uitdelen moest hij eerst wegnemen. Afgezien van een aantal vaste vrienden van de president werd elite rotatie tot norm verheven voor het politieke bedrijf zoals Moi

[84] Zie voor persoonlijke geschiedenis van Moi: G. Lynch, 'Moi: the making of an African big man', in: *Journal of Eastern African Studies* (2008), 2: 1, pp. 18-43; A. Morton*, Moi: the making of a statesman* (Londen, 1998).

dat voor ogen stond. Met als algemene trend: vervanging van Kikuyu op belangrijke overheids- en semi-overheidsposities door zijn eigen, vaak niet-gekwalificeerde Kalenjin. Hetzelfde gebeurde op economisch terrein. Was ten tijde van Kenyatta Kenia al *de facto* een eenpartijstaat, onder Moi werd dit in 1982 geformaliseerd: KANU was de enige toegestane partij. De repressie en corruptie namen toe. Het wegvallen van consensus onder de elites versterkte de roep om afschaffing van de eenpartijstaat en om politieke liberalisering.

Naast de geschetste langere termijn ontwikkelingen waren er ook meer specifieke gebeurtenissen die aanleiding gaven tot openlijke oppositie*:* de massale protesten in Oost Europa tegen de communistische dictatuur, de onregelmatigheden rond de verkiezingen van 1988 en het opschorten van de internationale hulp. Aanvankelijk werd nog geprobeerd deze roep met bruut geweld te onderdrukken. De auteur van deze studie had het twijfelachtige genoegen om van dichtbij getuige te zijn van de gewelddadige repressie van de massale protesten na de arrestatie van de belangrijke oppositieleiders op dat moment, Matiba en Rubia (in Kenia bekend geworden als *saba saba)*. In 1991 gaf Moi toe aan de binnen- en buitenlandse druk en kondigde hij de terugkeer van een meerpartijensysteem aan.

3.2 De verkiezingen

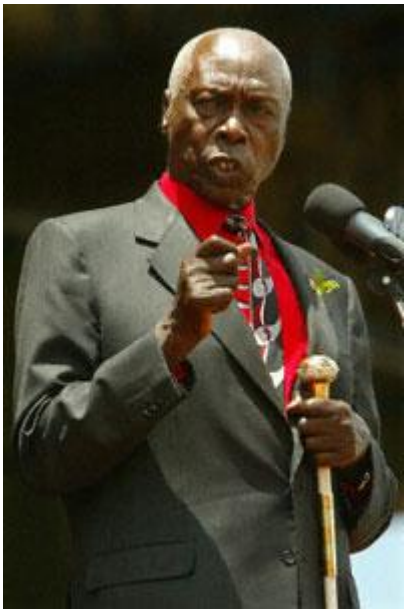
1992

De echte prijs in de verkiezingen onder een meerpartijensysteem was natuurlijk de winst bij de presidentsverkiezingen.[85] Een deel van de tactiek van KANU om de verkiezingen in haar voordeel te beslissen, was gebaseerd op een aanpassing van de desbetreffende procedures zoals aangenomen door het (alleen uit KANU bestaande) parlement: het verbod op een coalitieregering en de winnende kandidaat moest, afgezien van de meeste stemmen in totaal, op zijn minst 25 procent van de stemmen hebben gewonnen in tenminste vijf van de acht provincies. De ratio achter deze bepalingen was duidelijk: gezien de verdeeldheid onder de oppositie was KANU er vrij zeker van dat de presidentsverkiezingen zouden worden gewonnen, maar niet de parlementsverkiezingen. De eerste bepaling stelde Moi in staat om een minderheidsregering te vormen. Aangezien de aanhang van de oppositie geconcentreerd was in een beperkt aantal provincies, KANU over een georganiseerd netwerk beschikte over het gehele land (veel meer dan de oppositiepartijen) en bovendien het provinciale bestuur controleerde, was de tweede bepaling duidelijk bedoeld om KANU te bevoordelen.

Wat Moi 24 jaar lang in het zadel hield was, enigszins simplistisch gesteld, een mengeling van repressie en consolidatie van steun van een aantal, veelal kleinere etnische groepen met als bindmiddel een sterke anti-Kikuyu insteek. Aan het eind van de jaren tachtig maakten de vertegenwoordigers van de groepen die eens KADU vormden, de dienst uit in de KANU hiërarchie en de regering. Deze werden bekend onder de naam KAMATUSA, een alliantie van uit de Rift Valley afkomstige etnische facties die de belangrijkste supporters van het regiem vormden: de Kalenjin, de Maasai, de Turkana en de Samburu.

[85] Zie voor een gedetailleerde beschrijving: D.Throup, C. Hornsby, *Multi-party politics in Kenya*, pp. 188-203.

Afbeelding 3–2: Daniel arap Moi



Bron: Worldpress.org

Een van de voorbereidingen door KANU op de verkiezingen van 1992 betrof de organisatie van de KANU jeugd als 'veiligheidsorgaan' van de partij. *Youth for Kanu* en *Operation Moi Win* werden belangrijke instrumenten in de campagne. Bijgestaan door de provinciale administratie (één van de steunpilaren van het regiem) werden deze organisaties gebruikt om stemmen te winnen voor KANU en de oppositie te intimideren. De leider van *Youth for KANU,* Cyrus Jirongo, speelde daarbij een belangrijke rol. Hij beschikte over zeer omvangrijke fondsen om kiezers te 'overtuigen' om toch vooral op KANU te stemmen. De op het hoogtepunt van de campagne geïntroduceerde Ksh. 500 bankbiljetten stonden dan ook in de volksmond bekend als 'jirongo's'. Daarnaast werd deze jeugdmilitie ingezet om de oppositie fysiek te intimideren (overigens werden deze organisaties na de verkiezingen, toen de klus eenmaal was geklaard, weer snel ontbonden). Verder werd het leven van de oppositie moeilijk gemaakt door het niet afgeven van vergunningen voor bijeenkomsten, het op het laatste moment verbieden van bijeenkomsten en willekeurige arrestaties van leden van de oppositie.

Tegelijkertijd kwam er een gewelddadige campagne op gang om voorafgaand aan de verkiezingen de Rift Valley, een cruciale provincie in de verkiezingsstrijd en thuisland van de Kalenjin, op gewelddadige wijze te zuiveren van Kikuyu (aanhangers van de oppositie) en in mindere mate andere etnische groepen, zodat deze regio een oppositievrije, exclusieve KANU zone kon worden. Hoewel vele Kikuyu al 30 tot 40 jaar in deze provincie leefden en werkten, werden zij als 'buitenstaanders' aangemerkt die niets te zoeken hadden in dit gebied. De auteur van deze studie heeft met eigen ogen de resultaten hiervan mogen aanschouwen: naar schatting meer dan 1500 dodelijke slachtoffers en meer dan 300.000 ontheemden, van wie de meerderheid Kikuyu. Berucht was in dit verband de uitspraak van Maasai leider en bondgenoot van Moi, William Ntimama, die Kikuyu adviseerde '*to lie low like envelopes'*. Resultaat was dat de oppositie in een derde van het land geen fatsoenlijke campagne kon voeren. De verdeeldheid onder de oppositie deed de rest.

De uitslag van de presidentsverkiezingen bevestigde de belangrijke rol die patronage en etniciteit in de Keniaanse politiek spelen. De verschillende oppositiepartijen ontwikkelden zich tot etnische vehikels. Zo viel het *Forum for the Restoration of Democracy* (FORD), een samenwerkingsverband

tussen verschillende bevolkingsgroepen en de belangrijkste bedreiging voor KANU en Moi, al voor de verkiezingen uiteen in twee rivaliserende partijen met elk hun eigen specifieke etnische achterban. De latere president Kibaki vormde ook zijn eigen partij: de *Democratic Party*. Daarnaast ontstonden allerlei andere partijen, al dan niet gefaciliteerd door het zittende regiem. Wellicht het opvallendste aan de uitslag van de verkiezingen was dat de zittende president en zijn partij ondanks alle intimidatie, etnisch geweld, omkoping en verdeeldheid onder de oppositie toch geen duidelijke meerderheid wist te behalen. Door de verkiezingstactiek van KANU en indirect van de president gebeurde precies datgene waartegen Moi had gewaarschuwd: de introductie van politiek pluralisme leidde tot rivaliserende en op etniciteit gebaseerde politieke partijen en bijna tot een failliet van de economie. Tegelijkertijd was er onder de Keniaanse bevolking een groot enthousiasme voor deze verkiezingen: voor het eerst sinds lange tijd had men echt iets te kiezen.[86]

Tabel 3-1: Uitslag Keniaanse presidentsverkiezingen 1992

Kandidaat	Aantal stemmen	Percentage van de stemmen
Daniel arap Moi	1.962.866	36,4%
Kenneth Matiba	1.404.266	26,0%
Mwai Kibaki	1050617	19,5%
Oginga Odinga	944.197	17,5%
George Anyona	14.273	0,3%
Chibule wa Tsuma	10.221	0,2%
Harun Mwau	8.118	0,2%
Mukaru Ng'ang'a	5.766	0,1%

Bron: africanelections.tripod.com

1997

Ook na de verkiezingen van 1992 bleef de oppositie onderling sterk verdeeld langs etnische lijnen. Bovendien kon men geen overeenstemming bereiken over de te volgen tactiek tegen Moi *cum suis*. KANU slaagde er in een aantal tussentijdse verkiezingen te winnen en de oppositie verder onder druk te zetten en te verzwakken. In zekere zin waren de verkiezingen van 1997 een herhaling –zij het op kleinere schaal- van de gang van zaken in 1992 en ze resulteerden dan ook in eenzelfde soort uitkomst. Wederom stond etniciteit centraal in de politieke mobilisatie. In de aanloop naar de verkiezingen van 1997 werden soortgelijke tactieken toegepast: intimidatie en fysiek geweld tegen politieke opposanten en hun aanhangers. Dit keer werd door KANU een andere jeugdmilitie dan in 1992 ingezet: *Jeshi la Mzee,* die zich presenteerde als de officieuze militie van de president. Gesteund door de politie en gefinancierd door rijke KANU politici richtte deze groep zich op het verstoren van verkiezingsbijeenkomsten van de oppositie. Van de weeromstuit creëerde de oppositie ook haar eigen milities –zij het veel minder goed georganiseerd en financieel veel minder daadkrachtig- om dit te voorkomen. Veldslagen tussen de verschillende jeugdmilities werden een bekend fenomeen. Ook in de campagne van 1997 behoorde *ethnic cleansing,* zij het minder omvangrijk dan in 1992, tot het repertoire. Het doel was nu ook weer potentiële pro-oppositie kiezers te verjagen: in de Rift Valley en aangrenzende gebieden van Nyanza en Western Province, maar dit keer ook vooral in de kustprovincie. De daar in groten getale aanwezige Luo, Kikuyu en Kamba werden als potentiële

[86] Mijn eigen ervaring als verkiezingswaarnemer in het Keniaanse district Kajiado in 1992.

aanhangers van de oppositie en een belangrijke 'swing factor' in deze provincie' beschouwd. De uitslag van de verkiezingen kende dan ook weinig verrassingen.[87]

Tabel 3-2: Uitslag Keniaanse presidentsverkiezingen 1997

Kandidaat	Aantal stemmen	Percentage van de stemmen
Daniel arap Moi	2.445.801	40,1%
Mwai Kibaki	1.895.527	31,1%
Raila Odinga	665,725	10,9%
Michael Wamalwa	505.542	8,3%
Charity Ngilu	469.807	7,7%
Martin Shikuku	36.302	0,6%
Katama Mkangi	23.484	0,4%
George Anyona	16.294	0,3%
Kimani wa Nyoike	8.564	0,1%
Koigi wa Wamwere	7.463	0,1%
Munyua Waiyaki	6.103	0,1%
Godfrey M' Mwereria	4.555	0,1%
Wangari Maathai	4.133	0,1%
Stephen Oludhe	3.653	0,1%
David Waweru Ng'ethe	3.526	0,1%

Bron: africanelections.tripod.com

2002

In de aanloop van de verkiezingen in 2002 probeerde Moi een brede etnische coalitie ten behoeve van KANU tot stand te brengen. Er vond een fusering plaats –zij het van korte duur- tussen KANU en de partij van Raila Odinga (NDP), die zoals altijd op totale steun onder de Luo kon rekenen. De nagel in de doodskist voor KANU was echter de interne machtsstrijd over wie Moi, die na 24 jaar ermee ophield, zou moeten opvolgen. Moi zelf wees tot ontzetting van vele KANU zwaargewichten Uhuru Kenyatta, zoon van de eerste president, als zijn opvolger aan. In het kader van *project Uhuru* ging hij vervolgens met Kenyatta op rondreis om hem te introduceren bij het partijkader in het land. Dit zeer tegen de zin van een aantal andere KANU zwaargewichten onder wie Raila Odinga, die voor zichzelf natuurlijk die rol zag weggelegd. Er ontstond een bittere interne machtsstrijd tussen 'Project Uhuru' (Moi en Kenyatta) en de *Rainbow Alliance* (een aantal KANU *big shots* en Odinga). KANU implodeerde langzaam. Moi wist uiteindelijk zijn zin door te drukken en Kenyatta als KANU's presidentskandidaat benoemd te krijgen. Het gevolg was dat een aantal prominenten (onder wie Odinga) KANU verliet en zich later aansloot bij de *National Rainbow Coalition* (NARC) onder leiding van Kibaki. In 1992 en 1997 was de KANU partijmachine bijzonder doeltreffend geweest in het mobiliseren van de aanhang, het tegenwerken van de oppositie en het manipuleren van het stemgedrag in cruciale kiesdistricten. Daar was in 2002 weinig meer van over. Bovendien bleek de oppositie in tegenstelling tot in de twee voorgaande verkiezingen nu wel in staat –in ieder geval voorafgaand aan de verkiezingen- de eenheid te bewaren.

Er was in 2002 veel minder geweld dan tijdens de verkiezingen in 1992 en 1997. Hoewel zich nog wel gewelddadige incidenten voordeden, waar vaak jeugdbendes bij betrokken waren, bleef Kenia dit

[87] Zie onder andere: R. Ajulu., 'Kenya's democracy experiment: the 1997 elections', in: *Review of African Political Economy* (1998), 25: 76, pp. 275-285; C. Hornsby, D. Throup 'Elections and political change in Kenya', in: *Journal of Commonwealth and Comparative studies* (1998) 30: 2, pp. 172-199; *Out for the count: the 1997 general elections and prospects for democracy in Kenya*, M. Rutten, A. Mazrui, F. Grignon (eds.), (Kampala, 2000); J. Steeves, 'The political evolution of Kenya: the 1997 election and succession politics', in: *Commonwealth and Comparative Politics* (1998) 37: 1, pp.71-94.

keer verschoond van etnische zuiveringen. Mogelijke verklaring hiervoor is dat de twee belangrijkste presidentskandidaten Kikuyu waren. Dit keer kon het anti-Kikuyu sentiment niet worden gebruikt om tot geweld aan te zetten. Ten tweede was de oppositie in tegenstelling tot de vorige verkiezingen verenigd en vormde zij een zeer sterk machtsblok, terwijl KANU zoals gezegd zelf intern zeer sterk verdeeld en verzwakt was. En ten slotte zullen de inspanningen van de maatschappelijke organisaties om verkiezingsgeweld te voorkomen, hieraan bijgedragen hebben. Kibaki en zijn NARC versloegen Uhuru Kenyatta, de presidentskandidaat van KANU, met ruime cijfers. Aanvankelijk heerste er onder de bevolking groot optimisme. Men had het Moi tijdperk van repressie en economische stilstand achter zich gelaten. De economie trok weer aan. De parafernalia van een democratisch systeem werden in ere hersteld. De werkelijkheid achter deze façade was echter een andere.[88]

Tabel 3-3: Uitslag Keniaanse presidentsverkiezingen 2002

Kandidaat	Aantal stemmen	Percentage van de stemmen
Mwai Kibaki	3.646.277	62,2%
Uhuru Kenyatta	1.835.890	31,3%
Simeon Nyachae	345152	5,9%
James Orengo	24.524	0,4%
David Waweru Ng'ethe	10.061	0,2%

Bron: africanelections.tripod.com

2007

In overeenstemming met het *recycling* karakter van de Afrikaanse politiek was een substantieel deel van de verkozen NARC parlementariërs ex-Kanu leden. NARC was evenwel geen lang leven beschoren. De anti-KANU gelegenheidscoalitie viel al snel uit elkaar. Na de aanvankelijke eensgezindheid en optimisme als gevolg van de overtuigende verkiezingszege op KANU kwam al snel een eind aan de elite consensus. De lange afwezigheid van Kibaki vanwege een auto-ongeluk (tijdens de campagne), gecombineerd met zijn stijl van leidinggeven, waarvan delegatie van bevoegdheden aan zijn ministers een belangrijk onderdeel vormde, zorgde ervoor –gewild of ongewild- dat een kleine kring in de directe omgeving van de president in feite de macht overnam. Deze factie werd wel de *Mount Kenya Mafia* genoemd: velen waren afkomstig uit het gebied rondom Mount Kenya, waar de president zelf ook vandaan kwam.

Belangrijke aanleidingen voor het uiteenvallen van de coalitie waren enerzijds het niet nakomen door Kibaki van een met Odinga vóór de verkiezingen gesloten overeenkomst over de verdeling van posities in het kabinet en andere hoge posten, in het bijzonder de functie van premier (voor Odinga) en anderzijds de tegenwerking door het Kibaki kamp van het constitutionele hervormingsproces. De basis van de interetnische coalitie, namelijk besluitvorming op basis van consensus, was weggevallen. Het in 2005 gehouden constitutionele referendum leidde tot een verdere fragmentatie van de politieke elite. Onder leiding van Odinga werd massaal campagne gevoerd tegen de ontwerp grondwet van Kibaki's regering. Het 'nee-kamp' bestond uit een zeer gevarieerd gezelschap: fanatieke *majimboists* (zie verderop in deze paragraaf) uit de Rift Valley voerden zij aan zij actie met hervormers afkomstig uit het maatschappelijk middenveld die een inperking van de macht van de president en een versterking van het lokaal bestuur nastreefden. De voorstellen van de regering over de grondwet werden verworpen. Daarbij speelden ook wel degelijk inhoudelijke kwesties een rol

[88] D. Anderson, D., 'Briefing: Kenya's elections 2002- the dawning of an new era?', in: *African Affairs* (2003) 102, pp.331-342; L. Lakso, 'Insights into electoral violence', in: *Votes, money and violence: political parties and elections in sub-Saharan Africa*, M. Basedau, G. Erdmann, A. Mehler (eds.) (Uppsala, 2007), pp. 224-253.

zoals de positie van de president en de mate van devolutie. Maar de nieuwe concept grondwet werd vooral verworpen omdat deze werd gezien als een recept voor voortdurende Kikuyu dominantie.

In de aanloop naar de verkiezingen van 2007 werd hieraan een vervolg gegeven. In het verlengde van de referendum campagne werd een nieuwe politieke partij opgericht: de *Orange Democratic Movement* (ODM). Aan de basis hiervan lag een coalitie ten grondslag tussen Raila Odinga en William Ruto, een bekende Kalenjin politicus uit de Rift Valley. Tijdens de campagne bouwde ODM voort op de anti-Kikuyu retoriek die zo succesvol was gebleken in de acties tegen de nieuwe grondwet. Een aanzienlijk aantal politici uit de Rift Valley die zich bij ODM aansloot, stond bekend als militante voorstanders van het streven onder Moi om de provincie van Kikuyu te ontdoen. Veel inwoners van de Rift Valley interpreteerden de samenwerking tussen Odinga en lokale politici uit de Rift Valley als een aanmoediging om 'buitenstaanders' te verjagen.

De campagne van de partij in het veld verwerd tot een strijd van *forty-one tribes against one*, waarin de vermeende oververtegenwoordiging van de Kikuyu's in de handel, het bankwezen en de ambtenarij werd benadrukt. Het succes van de Kikuyu werd als belangrijkste oorzaak gepresenteerd voor de marginalisering van andere bevolkingsgroepen in de nationale politiek. Natuurlijk was er ook aandacht voor andere onderwerpen, zoals een eerlijkere verdeling van de rijkdom, het tegengaan van de wijdverbreide corruptie en verbetering van de zeer gebrekkige infrastructuur. De etnische dimensie was echter –impliciet en expliciet- voortdurend aanwezig. Overigens liet de andere kant zich ook niet onbetuigd bij het stereotyperen van de tegenstanders. Er werd ruimschoots geappelleerd aan etnische vooroordelen onder de Kikuyu zelf. In augustus 2007 kondigde Kenyatta aan dat KANU Kibaki zou steunen. Moi had zich eveneens uitgesproken voor Kibaki, hetgeen hem door de meerderheid van zijn eigen bevolkingsgroep, de Kalenjin, niet in dank werd afgenomen. Deze steun werd door velen geïnterpreteerd als een poging om zijn belangen en die van zijn familie veilig te stellen. De reactie onder de Kalenjin was vooral gebaseerd op percepties van achterstelling in het heden zowel als het verleden. De Britse historica Gabriela Lynch, die veel onderzoek gedaan heeft naar de sentimenten onder de Kalenjin die tot een dergelijke opstelling leidden, formuleert het als volgt '*… This strongly ethnicized discourse of current 'prosecutions' and 'bias' was strongly interwoven with those of past and potential 'injustices' and how these expanded discursive threads encouraged a popular rejection of PNU* [Kibaki's partij] *and strong support for ODM's manifesto pledges of redistribution, devolution and correction of historical injustices'*.[89]

De 2007 verkiezingen waren voornamelijk een strijd tussen de zittende president Kibaki en diens *Party of National Unity* (PNU) en zijn belangrijkste rivaal Raila Odinga van de *Orange Democratic Movement*. De ODM voerde een voor Keniaanse begrippen bijzonder goed georganiseerde en levendige campagne, terwijl die van Kibaki's PNU nogal plichtmatig van karakter was. Wel kon de regeringspartij wijzen op goede economische resultaten, een belangrijk gegeven na alle magere jaren. Terwijl de parlementaire verkiezingen duidelijk door ODM werden gewonnen, was de uitkomst van de presidentverkiezingen, de hoofdprijs, een nek- aan- nekrace. Er bestond na afloop grote onzekerheid over wie de presidentsverkiezingen had gewonnen. Kibaki verklaarde zichzelf echter snel tot winnaar en liet zich onder felle protesten van de oppositie tot president beëdigen.

[89] G. Lynch, 'Courting the Kalenjin: the failure of dynasticism and the strength of the ODM wave in Kenya's Rift Valley province', in: *African Affairs* (2008), 107: 429, p. 544.

Afbeelding 3–3: Verkiezingsgeweld in Kisumu 2007/8

Bron: alamy.com-BGFMJM

Hoewel de verkiezingen als zodanig vreedzaam waren verlopen, braken er vervolgens op grote schaal onlusten en plunderingen uit in Kisumu (de thuisbasis van Odinga) en de etnisch gemengde sloppenwijken in Nairobi. Het geweld verspreidde zich vervolgens naar andere delen van het land met een gemengde etnische bevolking. Op nieuwjaarsdag 2008 kwamen 39 mensen, hoofdzakelijk vrouwen, kinderen en gehandicapten die hun toevlucht hadden gezocht in een kerk nabij Eldoret in de Rift Valley, om het leven, nadat ODM supporters de kerk in brand hadden gestoken. Deze tragedie riep bij velen in Kenia herinneringen op aan de gebeurtenissen tijdens de genocide in Rwanda in 1994. Het vormde evenwel het startsein voor Kalenjin (jeugd) milities om op grote schaal hun Kikuyu buren aan te vallen, te verjagen of te vermoorden en hun bezittingen te verbranden.

Het grootste aantal dodelijke slachtoffers en ontheemden viel wederom in de Rift Valley. Aanleiding dit keer was de verdenking dat de vertegenwoordigers van deze etnische groepering de verkiezingen hadden gestolen. Demonstraties in een aantal steden ter ondersteuning van de oppositie werden door de *General Service Unit* met zeer harde hand neergeslagen. Als reactie op het geweld tegen hun stamgenoten voerden Kikuyu jeugdmilities en Mungiki 'burgerwachten' wraakacties uit in Nairobi in onder andere in Naivasha en Nakuru in de Rift Valley. Het gevolg was honderden doden en meer dan 100.000 ontheemden. Een door toedoen van bemiddelaar Kofi Annan moeizaam tot stand gekomen regering van nationale eenheid maakte uiteindelijk een eind aan het geweld.[90] Uiteindelijk werd in 2008 onder druk van de internationale gemeenschap tussen de partijen een nationaal akkoord gesloten, waarin de politieke macht werd verdeeld.

[90] Zie onder andere: 'Election fever- Kenya's crisis', *Journal of Eastern African Studies* (2008), 2: 2; M. Chege, Kenya: back from the brink?, in: *Democratization in Africa. Progress and retreat*, L. Diamond, M. Plattner (eds.), pp. 197-211; P. Kagwanja, 'Kenyan's uncertain democracy: the electoral crisis of 2008', in: *Journal of Contemporary African Studies* (2009) 27: 3; P. Kagwanja, R. Southall; 'Introduction: Kenya a democracy in retreat?', in: *Journal of Contemporary African Studies* (2009) 27: 3, pp. 259-277; R. Rutten, S. Owuor, ' Weapons of mass destruction: land ethnicity and the 2007 elections in Kenya', in: *Journal of Contemporary African Studies* (2009) 27: 3, pp. 305-324.

Zowel voor buitenstaanders als voor vele Kenianen zelf kwamen de omvang en het karakter van het geweld als een verrassing. Meer dan in veel andere landen in Afrika leken in Kenia langzamerhand de voorwaarden aanwezig voor een vreedzaam democratisch proces, inclusief verkiezingen. In Kenia bestond en bestaat een voor Afrikaanse begrippen redelijk grote middenklasse, die een belangrijke steunpilaar zou moeten vormen voor een succesvolle democratische ontwikkeling. Kenia kende en kent bovendien een omvangrijk, actief en politiek bewust maatschappelijk middenveld. Ook was er in de aanloop naar de verkiezingen sprake van een grote vrijheid van meningsuiting, een levendig politiek debat en een serieuze vrije pers. Dit alles bleek echter onvoldoende tegenwicht te bieden aan de etnische verdeel- en- heerspolitiek van een deel van de Keniaanse politieke elites. Het altijd zo vocale en actieve maatschappelijk middenveld bleef lange tijd oorverdovend stil. De kerk was van oudsher in de Keniaanse samenleving een factor van belang en maatschappelijk geëngageerd. Toch moest ook het geloof, voor de overgrote meerderheid van Kenianen een krachtig bindend element in de samenleving, het afleggen tegen het op etnische leest geschoeid geweld.

Tabel 3-4: Uitslag Keniaanse presidentsverkiezingen 2007

Kandidaat	Aantal stemmen	Percentage van de stemmen
Mwai Kibaki	4.584.721	46,4%
Raila Odinga	4.352.993	44,1%
Kalonzo Musyoka	879903	8,9%
Joseph Karani	21.171	0,2%
Pius Muiru	9.667	0,1%
Nazlin Omar	8.624	0,1%
Kenneth Matiba	8.046	0,1%
David Waweru Ng'ethe	5.976	0,1%
Nixon Kubuko	5.927	0,1%

Bron: africanelections.tripod.com

2013

De verkiezingen in 2013 verliepen opmerkelijk vreedzaam.[91] Hieraan lag een aantal factoren ten grondslag. Vanwege hun vermeende rol in het post-verkiezingsgeweld waren Uhuru Kenyatta en William Ruto, de politieke leiders van respectievelijk de Kikuyu en Kalenjin, door het *International Criminal Court* (ICC) in staat van beschuldiging gesteld voor misdaden tegen de menselijkheid. Onder druk van de aanklachten van het ICC kwam er een opmerkelijke politieke herschikking tot stand. De politieke tegenstanders tijdens vorige verkiezingen, Kenyatta en Ruto, besloten samen te gaan werken. Eenmaal aan de macht, zou het immers voor het ICC veel moeilijker worden daadwerkelijk opvolging te geven aan de aanklachten.

De ICC aanklachten domineerden de verkiezingscampagne. Ze boden de Kenyatta/ Ruto campagne de mogelijkheid om de nationalistische kaart te spelen en de achterban te mobiliseren. Beide aangeklaagden presenteerden zich als slachtoffers van een Westerse, neokoloniale samenzwering met als doel nationale soevereiniteit van het land te ondermijnen. De ICC aanklachten zorgden ervoor dat beide etnische groepen de rijen sloten. Hierdoor was een belangrijke oorzaak van de etnische spanningen weggenomen. Het maakte de (tijdelijke) verzoening tussen Kalenjin en Kikuyu in

[91] Zie onder andere: N. Cheeseman, G. Lynch, J. Willis, 'Democracy and its discontents: understanding: understanding Kenya's 2013 elections', in: *Journal of Eastern African Studies* (2014), 8: 1, pp. 2-24; K. Ferree, C. Gibson, J. Long, 'Voting behavior and electoral irregularities in Kenya's 2013 election', in: *Journal of Eastern African Studies* (2014) 8:1, pp. 153-172; S. Mueller, 'Kenya and the International Criminal Court (ICC): politics, the election and the law', in: *Journal of Eastern African Studies* (2014), 8:1, pp. 25-42; T. Wolf. 'International justice vs public opinion The ICC and ethnic polarization in the 2013 Kenyan election', in: *Journal of African Elections* (2014) 12: 1, pp. 143-175.

vooral de Rift Valley mogelijk, waar in het verleden geweld zo nadrukkelijk de verkiezingen begeleidde.

Afbeelding 3–4: Verkiezingen 2013 in Kenia

Bron: BBC news

Bovendien bestond er in reactie op de dramatische gebeurtenissen na de vorige verkiezingen welhaast een taboe op politieke activiteiten die tot politieke instabiliteit zouden kunnen leiden. Met de gewelddadigheden die volgden op de verkiezingen in 2007 nog vers in het geheugen, waren voor veel Kenianen vrede en stabiliteit een belangrijkere prioriteit dan openlijke politieke competitie. Oppositieleider Odinga werd afgeschilderd als een *troublemaker* die de uitslag van de 2007 verkiezingen had geweigerd te accepteren. Daarnaast verschaften de ingezette politieke hervormingen nieuwe legitimiteit aan het electorale en politieke systeem. De onder de nieuwe grondwet doorgevoerde devolutie zorgde ervoor dat de verliezers van de presidentsverkiezingen wel de winst in een groot aantal lokale verkiezingen konden binnenhalen.

Afbeelding 3–5: Uhuru Kenyatta

Bron: Telegraph.co.uk

De ‘coalitie van de beschuldigden’ veranderde de dynamiek van de verkiezingen volledig. Voor zover er zich geweld voordeed was dit lokaal van karakter en gebeurde voorafgaand en niet na de verkiezingen zoals in 2007/8. De *Jubilee Alliance* behaalden bij de presidents- en parlementaire verkiezingen in de eerste ronde duidelijk de meeste stemmen. Hoewel het de vraag was of de winst van een zodanige omvang was dat een tweede ronde niet meer nodig was, werd Kenyatta als winnaar van de presidentsverkiezingen uitgeroepen.

Tabel 3-5: Uitslag Keniaanse presidentsverkiezingen 2013

Kandidaat	Aantal stemmen	Percentage van de stemmen
Uhuru Kenyatta	6.173.433	50,5%
Raila Odinga	5.340.546	43,7%
Musalia Mudavadi	483981	4,0%
Peter Kenneth	72.786	0,6%
Mohamed Abduba Dida	52.848	0,4%
Martha Wangari Karua	43.881	0,4%
James Legilisho Kiyiapi	40.998	0,3%
Paul Kibugi Muite	12.580	0,1%

Bron: http://eisa.org.za

3.3 Kort overzicht economische ontwikkeling

In vergelijking met andere Afrikaanse staten kende Kenia in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw een relatief voorspoedige economische groei en ontwikkeling. De jaren tachtig en negentig werden echter gekenmerkt door stilstand.[92] Deze twee periodes komen grofweg overeen met de regiems van respectievelijk Kenyatta en Moi. Dit verschil kan deels worden gezien als een reflectie van de keuzes van hun beiden en van de elites van wie zij de belangen representeerden. De belangen van de Kikuyu elite en verwante groepen, zoals die vorm kregen onder Kenyatta, lagen bij een marktgeoriënteerde economie, waar zij als exporteurs van marktgewassen voordeel van hadden. In termen van menselijk kapitaal hadden leden van deze elite ook een voorsprong op anderen en dit stelde hen in de gelegenheid om de staat niet alleen als herverdelingsmechanisme te gebruiken, maar ook als instrument om de accumulatie van privé kapitaal (vooral ten behoeve van henzelf) te faciliteren. Kortom, het beleid was relatief marktvriendelijk en droeg bij aan economische groei met als negatief neveneffect een toenemende regionale ongelijkheid.

Moi daarentegen vertegenwoordigde de belangen van een groep die minder van de voorspoed onder Kenyatta had geprofiteerd. Deze groep streefde een inhaalslag na door herverdeling van de aanwezige middelen, het zwaarder belasten van productieve economische sectoren en ordinaire plundering. Een en ander werd nog verergerd door een aantal 'exogene schokken' zoals de (mislukte) militaire coup in 1982, droogte in 1983/84, de hoge olieprijzen vanwege de Eerste Golfoorlog, vermindering van de internationale hulp in de beginjaren negentig, wederom droogte in 1991/92, *El Nino* in 1997/98, en de *ethnic cleansing* in 1992 en 1997. In de bundel van de *African Economic Research Consortium* over economische groei in Afrika komen de economen Mwega en Ndung'u in hun bijdrage over Kenia tot de volgende conclusie: *'The introduction of competitive politics in early 1990s, however, provoked ethnic tensions revolving around land ownership and control of the state. This tended to create uncertainty and to add to poor growth performance. Kenya suffered from a regime shift towards political expediency, destroying the policy environment and the incentive structure for economic agents and leading to the poor growth performance and rising poverty in the 1980's and 1990's.*[93]

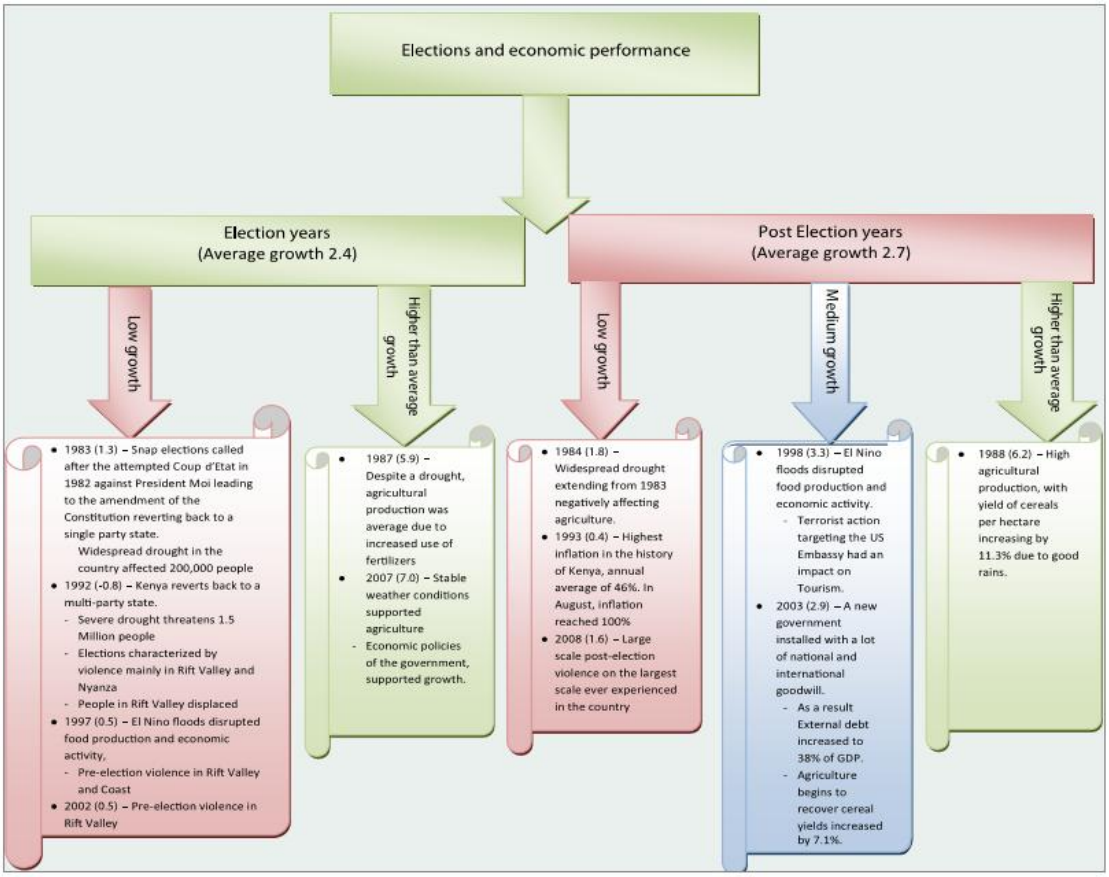
Hoewel natuurlijk een groot aantal factoren van belang is bij de vraag waarom een economie wel of niet groeit, kan wel feitelijk worden vastgesteld dat introductie van een meer pluralistisch politiek

[92] Met name ontleend aan: D. Throup, C. Hornsby, *Multi-party politics in Kenya*; F. Mwega, N. Ndung'u , 'Explaining African economic growth performance: the case of Kenya', in: *The political economy of economic growth in Africa, 1960-2000*, B. Ndulu, O'Connell, J. Azam (eds.) (New York, 2008), pp. 325-368.

[93] F. Mwega, N. Ndung'u , 'Explaining African economic growth performance: the case of Kenya', p. 326.

systeem in Kenia *niet* leidde tot een verbetering van de economische groei en daling van de armoedecijfers. De Keniaanse economie liep in het bijzonder averij op rond de verkiezingsjaren.[94] In de afgelopen dertig jaar vond de laagste groei plaats tijdens of direct volgend op verkiezingsjaren. De groei in niet- verkiezingsjaren bedroeg gemiddeld 3,9 procent, in postverkiezingsjaren 2,7 procent en in verkiezingsjaren 2,4 procent. Het jaar 2007 was een uitzondering hierop, toen Kenia volop profiteerde van het gevoerde macro-economische beleid. Van de laatste zes verkiezingen (die van 2013 niet meegerekend), werden er drie gevolgd door (relatief) lage groei, in het bijzonder in 2008, toen het post- verkiezingsgeweld een abrupt einde maakte aan de in voorgaande jaren positieve trend. Een en ander wordt geïllustreerd in onderstaand overzicht.

Figuur 3–1:Wereldbank overzicht



Bron: Wereldbank 'Navigating the storm, delivering the promise', p. 16.

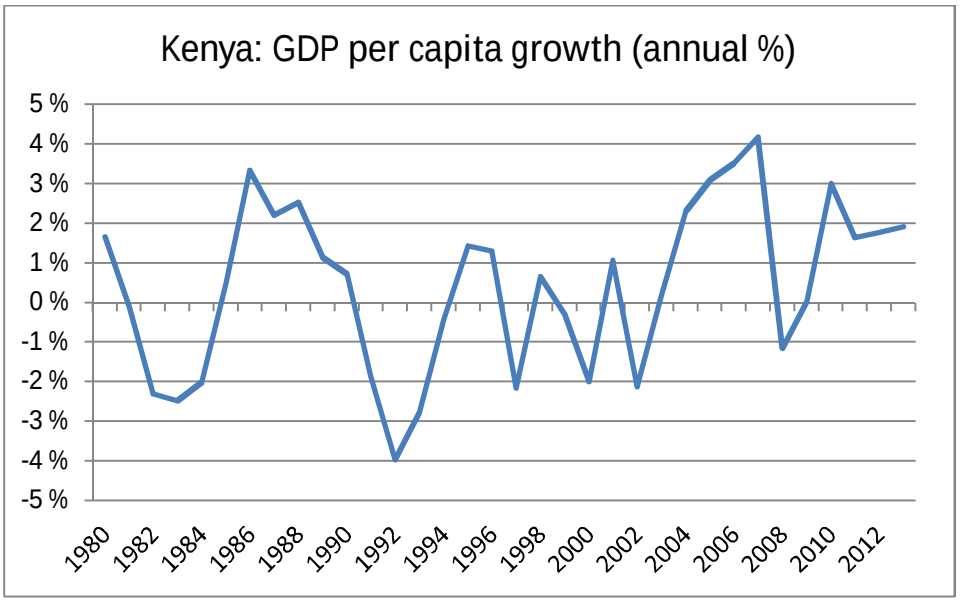
De eerste termijn van president Kibaki (2003-2007) laat een duidelijk economisch herstel zien. De economische groei steeg van 3,4 procent in 2003 naar 7 procent in 2007. Het inkomen per hoofd van de bevolking steeg voor het eerst sinds de jaren tachtig. De regering committeerde zich aan macro-economische discipline, verminderde het begrotingstekort, verhoogde de belastingopbrengsten en verbeterde het investeringsklimaat. Nieuwe buitenlandse investeringen en de toestroom van hulpfondsen waren het gevolg.

[94] Cijfers zijn ontleend aan: Wereldbank, 'Navigating the storm, delivering the promise'. Kenya economic update no.5 (Washington, 2011).

Deze trend zette zich voort gedurende de tweede termijn van Kibaki.[95] Op het gebied van armoedebestrijding boekten opeenvolgende Keniaanse regeringen echter weinig succes.

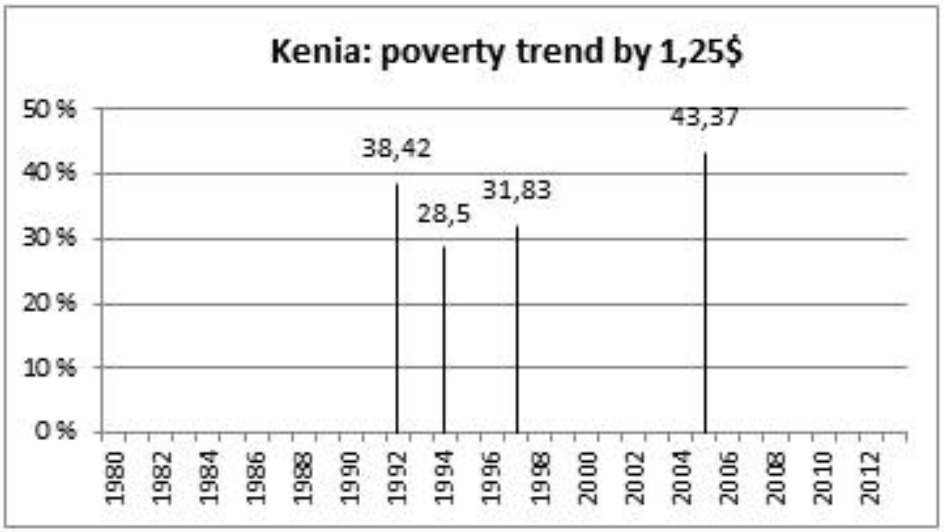
Op de *African transformation index* van het *African Center for Economic Transformation* neemt Kenia van de 21 Afrikaanse landen de zesde plaats in. Relatief sterke aspecten van de Keniaanse economie vormen de diversificatie van de economie, het concurrentievermogen op het gebied van de export en technologische vernieuwing. De productiviteit van de industrie en de landbouw stokte echter. ACET identificeert de volgende obstakels die de transformatie van de Keniaanse economie hebben vertraagd: institutionele zwakheden, infrastructurele gebreken, beperkte financiële ruimte en lage productiviteit in de publieke en private sector. [96]

Figuur 3–2: Kenya: GDP per capita growth



Bron: Wereldbank, World Development Indicators.

Figuur 3–3: Kenia: poverty trend



Bron: Wereldbank, World Development Indicators.

[95] Overigens nam de economische groei niet alleen in Kenia maar in veel Afrikaanse landen in deze periode toe als gevolg van de aantrekkende wereldmarkt.

[96] African Center for Economic Transformation, *Growth with depth*, pp.188, 189.

3.4 Reacties van de politieke elite

Politieke cohesie

In hun strijd om de macht bedienen Keniaanse politici zich tot op de dag van vandaag vooral van op etniciteit gebaseerde berekeningen en cliëntelisme. Principes en inhoudelijke keuzes doen er minder toe. Het primaat van de leider als individu en van etniciteit is evident. Politiek wordt vooral gezien als een *winner-takes-all zero sum ethnic game*: *'The national cake is the prize. Various ethnic groups argue openly it is their turn to eat'*.[97] Politieke partijen zijn dan ook niet zozeer ideologische en/of programmatische referentiekaders, maar vooral persoonlijke vehikels voor ambitieuze politici. In een aantal gevallen bestaat een partij alleen uit een naam. Rondom verkiezingstijd gebruiken Keniaanse politici deze partijen vaak om mee te kunnen doen aan de verkiezingen. Het is een komen van gaan van allerlei politieke partijen. Politici gaan met het grootste gemak over van de ene naar de andere partij en sluiten soms de meest verrassende allianties.

De politieke carrière van voormalig premier, Raila Odinga mag in dit verband illustratief worden genoemd. In 1982 werd hij voor zeven maanden onder huisarrest geplaatst onder verdenking van medeplichtigheid aan de militaire coup tegen president Moi in dat zelfde jaar. In de daarop volgende jaren werd hij door het regiem meermalen gearresteerd en vastgezet. In 1992 sloot hij zich aan bij de oppositieweging FORD, die werd geleid door zijn vader. Hij volgde zijn vader naar FORD-Kenya toen FORD zich in twee aparte partijen splitste. Na het overlijden van zijn vader verloor hij echter de strijd om de leiding van FORD-Kenya. Hij sloot zich vervolgens aan bij een andere partij, de *National Democratic Party* (NDP), waarvan hij de leiding overnam. Na de verkiezingen van 1997 liet Odinga de NDP fuseren met Moi's KANU en werd hij minister in het kabinet van Moi, de man die hem jarenlang onder arrest had gehouden. Toen in de aanloop naar de verkiezingen van 2002 niet Odinga maar Uhuru Kenyatta als opvolger van Moi naar voren werd geschoven, liet Odinga KANU ook weer achter zich en trad toe tot de *Liberal Democratic Party* (LDP). Deze partij sloot zich op haar beurt weer aan bij de *National Rainbow Coalition* onder leiding van Kibaki, die vervolgens KANU in de verkiezingen overtuigend versloeg.

Ook deze samenwerking was geen lang leven beschoren. Na enige tijd leidde onenigheid over de verdeling van kabinetsposten en andere belangrijke posities tot grote onenigheid binnen de coalitie. Samen met andere partijen wist Odinga in het referendum in 2005 over een nieuwe grondwet president Kibaki een gevoelige nederlaag toe te brengen. De LDP werd daarna om evidente redenen buiten de regering gelaten. In 2006 richtte Odinga de *Orange Democratic Movement* op, die onder zijn leiding aan de verkiezingen van 2007 meedeed en uiteindelijk een partner werd in de regering van 'nationale eenheid' na de politieke crisis van 2007/2008 om vervolgens na de verkiezingen in 2013 weer oppositieleider te worden.

Was er aanvankelijk tijdens het bewind van Moi nog sprake van een *(vulnerable) authoritarian coalition,* met de introductie van politiek pluralisme nam de competitie onder de politieke elite om de macht alleen maar toe met alle gevolgen van dien.[98] De centrifugale tendensen in de Keniaanse politiek en de navenante verzwakking van de staat deden hun werk.

[97] S. Mueller, 'The political economy of Kenya's crisis', in: *Journal of Eastern African Studies* (2008) 2: 2, p. 200.

[98] Zie typologie van Khan het hoofdstuk 'Theoretisch kader, 2. Een voor economische ontwikkeling bevorderlijk politiek arrangement: een typologie'.

Afbeelding 3–6: Raila Odinga

Bron: news.ugo.co.ug

Werden de verkiezingen van 1992 vooral getypeerd door verdeeldheid onder de oppositie, in de verkiezingen van 2002 was de oppositie opmerkelijk eensgezind (eenmaal aan de macht veranderde dat al snel) en de heersende coalitie onderling verdeeld. In de verkiezingen van 2007 was dat minder het geval: twee duidelijke etnische machtsblokken streden om de politieke macht. De negatieve consequenties van een politiek systeem dat in het teken stond van *competitive clientelism*, werden nu vooral zichtbaar na de verkiezingen. Vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder de verkiezingen in 2013 plaatsvonden, kon de vrede worden gehandhaafd.

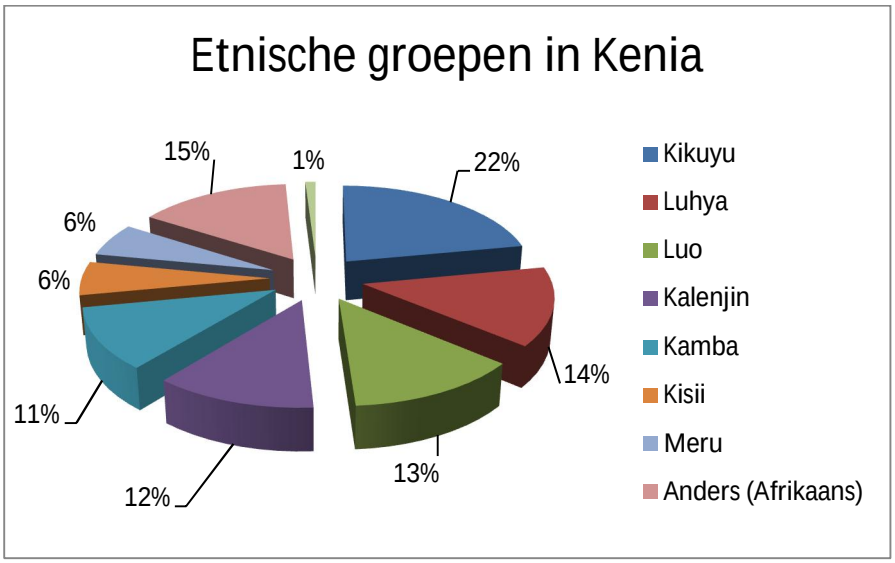
De rapporten van de *Afrobarometer* zijn een belangrijke bron om inzicht te krijgen hoe 'gewone' Kenianen (en niet de elites) denken over hun politieke systeem.[99] Het eerste *Afrobarometer* onderzoek in Kenia vond plaats kort na de overweldigende zege van de oppositie op het zittende regime in 2002. Er was sprake van euforie, die duidelijk terug te vinden was in het positieve oordeel dat Kenianen in overgrote meerderheid velden over de situatie in het land, de economie, hun regering en het politieke systeem. Wat betreft dat laatste: 80 procent van de ondervraagden was van mening dat democratie het enige acceptabele politieke systeem was; 89 procent oordeelde dat verkiezingen de beste manier is om een regering te kiezen en 74 procent was voorstander van een meerpartijensysteem. De Keniaanse bevolking was positiever gestemd dan de bevolking in andere Afrikaanse landen volgens de *Afrobarometer*. De genoemde euforie zal daaraan niet vreemd zijn geweest. Een soortgelijk onderzoek werd twee en een half jaar later opnieuw uitgevoerd. Dit liet een meer gemengd beeld zien. Terwijl de steun voor een meerpartijendemocratie onveranderd hoog bleef (80 procent) werd de kwaliteit van het systeem veel kritischer beoordeeld. Beschouwde in 2003 nog 79 procent van de bevolking Kenia nog als een echte democratie, in 2005 was dat nog maar 53 procent. Wat Kenianen verwachten van een democratie is overigens heel herkenbaar: vooral een eerlijkere verdeling van kansen en middelen, eerlijkere en effectievere leiders, minder corruptie, versterking van de economie en meer veiligheid. Ten slotte is de discrepantie die bestaat tussen enerzijds het grote belang dat wordt gehecht aan een pluralistisch politiek bestel en anderzijds de overwegingen op basis waarvan men zijn stem uitbrengt, namelijk etniciteit en materiële reciprociteit opvallend.[100]

[99] Zie: www.afrobarometer.org

[100] Afrobarometer, 'A new dawn? Popular optimism in Kenya after the transition'. Working paper no. 33 (Kaapstad, 2004); Afrobarometer, 'Kenyans and democracy; sustained support for the principle, but waning satisfaction with the practice'.

Etnische en regionale dimensies

Figuur 3–4: Etnische groepen



Bron: Central Intelligence Agency, The world fact book (Washington, 2013).

In alle beschreven verkiezingen was etniciteit een belangrijk middel om verkiezingen te winnen. Etnische identiteit in Kenia kreeg voor het eerst een duidelijk omschreven vorm in de koloniale tijd. De beschrijving van dit proces door de Canadese politiek wetenschapper Bruce Berman is zonder meer van toepassing in Kenia.[101] Het beleid van de koloniale autoriteiten vis à vis de verschillende groepen zorgde ervoor dat deze veel scherper gedefinieerd werden dan voorheen. KANU leiders maakten de keuze om na de herinvoering van een meerpartijensysteem etnisch gemotiveerd geweld in te zetten om zo hun aanhangers te motiveren, de oppositie te intimideren en zo de macht te behouden. De etnische conflicten die *vooraf* gingen aan de verkiezingen in respectievelijk 1992 en 1997, gaven een nieuwe dynamiek aan de inzet van etnisch geweld voor politiek doeleinden. Deze ontwikkeling droeg in belangrijke mate bij aan het geweld *na* de verkiezingen van 2007 dat Kenia op de rand van een burgeroorlog bracht. Om te kunnen winnen, draaide het in de verdeelde Keniaanse samenleving van minderheden bij meerpartijenverkiezingen om het tot stand brengen van etnische coalities. Enerzijds werd er geprobeerd om samenwerkingsverbanden te formeren bestaande uit etnische verwante groepen (bijvoorbeeld Kikuyu, Meru en Embu) of subgroepen (Kalenjin is een verzamelnaam voor een aantal kleinere, aan elkaar verwante etnische groepen). Anderzijds was het streven om multi-etnische coalities te smeden rond een of meer van de grotere etnische groepen (de Kikuyu, Luo en Luhya). Kenyatta, Moi en Kibaki kwamen elk aan de macht op basis van een coalitie van twee of meer grote etnische groepen.[102]

In de Keniaanse werkelijkheid was en is etniciteit een referentiekader dat zowel mogelijkheden biedt als beperkingen oplegt in de praktijk van alledag en neemt in de sociale en politieke beleving van

---

Briefing paper no.25 (Kaapstad, 2006); Afrobarometer, 'Kenyans and democracy: what do they want from it, anyway?'Working paper no.70 (Kaapstad, 2007).

[101] B. Berman, 'Ethnicity, patronage and the African state'.

[102] Zie bijvoorbeeld: *Our turn to eat: politics in Kenya since 1950*, D. Branch, N. Cheeseman, L. Gardner, (eds.), met name de inleiding: P. Kagwanja , R. Southall, 'Introduction: Kenya a democracy in retreat?'.

Kenianen (en elders in Afrika) een belangrijke plaats in: *'Kenyans talk or think about tribalism as a regular experience of their everyday life, in its many enabling capacities, its incapacitating impediments on the hopes of individuals and its blocking of opportunities. They use tribalism as a practical vocabulary of politics and social movements. Thus tribalism is a term of everyday acknowledgement, of contextual practices and political fact. In the context of a sharply conflicted and volatile political arena it has often and recurrently become a dependable focus for the articulation of legitimate interests'*.[103]

Zoals we in Kenia hebben kunnen zien, werd etnisch onderscheid echter wel een groot probleem, wanneer dit werd misbruikt door bepaalde *patrons* die zo meenden hun economische en politieke belangen veilig te kunnen stellen of uit te breiden. De aanleiding was niet zelden verkiezingen. Een verkiezingszege gaf immers toegang tot macht en overheidsmiddelen. Waarom liet de Keniaanse kiezer zich hiervoor zo gemakkelijk lenen? Naar het voorkomt, speelde op zijn minst een drietal, onderling samenhangende overwegingen een belangrijke rol bij de beantwoording van deze vraag. In de eerste plaats was er de verwachting dat politieke elites een deel van de overheidsmiddelen waarover zij na een verkiezingszege konden beschikken, zouden door sluizen naar hun geboortestreek en in het bijzonder hun eigen etnische groep; politieke steun langs etnische lijnen daarom als een rationele afweging van de kiezer. Ten tweede kon er worden ingespeeld op historisch gegroeide –al dan niet terechte- percepties over welke etnische groepen meer dan andere hadden geprofiteerd van een dergelijke patronage politiek en de verwachting dat door steun van de kiezer aan hun eigen etnische vertegenwoordiger dit gecorrigeerd zou worden. De Kalenjin versus de Kikuyu zijn een *case in point*.[104] Ten slotte kan er worden geappelleerd aan de onzekerheid over de intenties van andere etnische groepen. Steun aan de 'eigen' vertegenwoordiger biedt hiertegen bescherming. *Identity voting* (om maar eens een eufemisme te gebruiken) werd gezien als een strategie om te voorkomen dat andere etnische groepen de macht zouden grijpen waardoor men zelf slachtoffer zou worden. Kenianen beschouwden zichzelf niet als etnisch bevooroordeeld, maar vreesden dat andere etnische groepen zich wel langs etnische lijnen zouden organiseren. Om hieraan tegenwicht te bieden, stemden ook zij bij wijze van defensieve actie op etnische basis. [105]

Hieraan moet worden toegevoegd dat bij meerpartijenverkiezingen etniciteit weliswaar de belangrijkste referentie voor de kiezer vormde, maar natuurlijk niet de enige. Zo speelden bij de verkiezingen in 2007 aanvankelijk de sociaaleconomische situatie, corruptie enzovoort ook een rol bij het bepalen van een keuze. Toen het echter na het bekend worden van de verkiezingsuitslag volledig uit de hand liep, sloten zich de rijen. Wanneer men zich onzeker en bedreigd voelt, blijken allerlei andere 'referentiekaders', zoals maatschappelijke positie of geloof, snel het onderspit te delven. Zo ook in 2013. De ICC aanklachten leidden tot een herschikking van het politieke krachtenveld, zij het nog altijd langs etnische lijnen.

Instrumentalisering van geweld

Alle verkiezingen in Kenia, met uitzondering van die van 2002 en 2013, werden gekenmerkt door instrumentalisering van geweld langs etnische lijnen voor politieke doeleinden. Een klassiek

[103] E. Atieno Odhiambo, 'Hegemonic Enterprises & instrumentalities of survival: ethnicity and democracy in Kenya', in: *Ethnicity & democracy in Africa*, B. Berman, D. Eyoh, W. Kymlika (eds.), p. 172.

[104] G. Lynch, 'The construction and negotiation of ethnicity: the case of the Kalenjin' in: *Our turn to eat: politics in Kenya since 1950*. Africa studies 34, D. Branch, N. Cheeseman, L. Gardner (eds.) (Berlijn, 2010), pp. 177-199.

[105] M. Bratton, 'Voting in Kenya: putting ethnicity in perspective', in: *Journal of Eastern African studies* (2008) 2: 2, pp. 272-289.

voorbeeld van deze *instrumentalization of disorder* vormden de verkiezingen in 1992.[106] Op grote schaal werd geweld als middel ingezet om de uitkomst van de verkiezingen te beïnvloeden. Dat gebeurde op twee manieren: door fysieke intimidatie van de oppositie, maar ernstiger was het geweld dat werd gebruikt om de Rift Valley (maar niet alleen daar) tot een KANU zone te maken door bevolkingsgroepen die ervan verdacht werden de oppositie te steunen, in het bijzonder de Kikuyu, uit de provincie te verdrijven. Op kleinere schaal gebeurde iets dergelijks in 1997. Een fenomeen dat ook weer na de verkiezingen in 2007 de kop op stak, maar nu was de situatie veel onoverzichtelijker. Ging het in 1992 en 1997 om 'preventief' geweld (namelijk om te voorkomen dat de oppositie zou winnen), in 2007 werd geweld ingezet om de al dan niet vervalste verkiezingsuitslag te 'corrigeren' en beantwoord met een gewelddadige reactie om dat tegen te gaan.

Wanneer er sprake was van een duidelijke onder -en bovenliggende partij, bleek het geweld –hoe omvangrijk soms ook- veelal van beperkte duur en tot op zekere hoogte 'gecontroleerd'. Het gebruik van geweld en intimidatie diende om de verkiezingszege veilig te stellen. Wanneer regeringspartij en oppositie elkaar niet veel ontlopen en de uitkomst ongewis is, zoals na de verkiezingen van 2007 het geval was, kan het echter fors uit de hand lopen met desastreuze gevolgen voor de bevolking en de stabiliteit in het land.

Afbeelding 3–7: Verkiezingsgeweld 2007/8

Bron: New York Times

De belangrijkste reden waarom het zo mis ging na de controversiële uitslag van de verkiezingen in 2007, afgezien van de verzwakte overheidsinstituties en het etnische en cliëntelistische karakter van de meeste politieke partijen, was het verlies door de staat van het monopolie op het geweld.[107] De volgende vormen van 'particulier' geweld, die hun oorsprong vonden in het Moi regiem, kunnen hierbij worden onderscheiden: knokploegen van politici, (jeugd)milities die werden ingezet voor *ethnic cleansing*, deels daaruit volgend het ontstaan van bendes in de sloppenwijken in Nairobi en elders die een soort van schaduwmacht vormden (de meest bekende en beruchte: de Mungiki), en ten slotte de enorme toename van 'gewone' criminaliteit.[108] [109] In 2013 zorgde de onder druk van de

[106] P. Chabal , J. Daloz, *Africa works*.

[107] S. Mueller, 'Dying to win: elections, political violence, and institutional decay in Kenya', in: *Journal of Contemporary African Studies* (2011) 29:1, pp. 99-117.

[108] In de periode voorafgaand aan de verkiezingen van 2002 kwamen de Mungiki de eerste keer in beeld als een (Kikuyu) jeugdknokploeg in een verkiezingscampagne. In eerste instantie werden zij gebruikt om bijeenkomsten te verstoren van KANU leden die zich tegen de kandidatuur van Uhuru Kenyatta keerden.

[109] D. Throup, C. Hornsby, *Multi-party politics in Kenya*, p. 594.

ICC aanklachten tot stand gekomen unieke etnische coalitie ervoor dat de verkiezingen in dat jaar grotendeels vreedzaam verliepen.

Corruptie voor politieke doeleinden

Corruptie ten behoeve van zelfverrijking en om politieke doelen te realiseren, waren en zijn geen ongewoon verschijnsel in Kenia. Voorafgaand aan de (her)invoering van een meerpartijenstelsel nam de omvang van grootschalige corruptie echter dramatische vormen aan. Tal van prominente Moi supporters schakelden in de hoogste versnelling om nog snel –voordat het mogelijk te laat was- een vermogen bij elkaar te stelen. De *Kenya Commercial Bank* (KCB) werd niet voor niks de *Kalenjin Cash Box* genoemd. *Land grabbing* was geen uitzondering maar usance. Staatsondernemingen waren daarbij een geliefd doelwit. Om in het nieuwe tijdperk van politiek pluralisme de competitie het hoofd te bieden, moesten bovendien additionele bronnen worden aangeboord. Campagne voeren in Kenia is niet goedkoop. Vanwege het cliëntelistische karakter van de politiek was veel geld nodig om verkiezingen te kunnen winnen. De introductie van een meerpartijensysteem leidde tot een verscherpte competitie om stemmen binnen te halen. De behoefte aan fondsen voor dit doel nam dan ook navenant toe. Het leidde tot mega-corruptie schandalen zoals de *Goldenberg* zaak in begin jaren negentig en de *Anglo leasing* affaire tien jaar later. Beide geven een nogal ontluisterend inzicht in de wijze waarop verkiezingscampagnes werden gefinancierd.

In essentie kwam de *Goldenberg zaak* neer op het genereren van exportsubsidies voor fictieve transacties in goud en diamanten. Vermeende uitvoer hiervan door *Goldenberg International* met als directeuren voormalig juwelier Kamlesh Pattni en de voormalige directeur van het *Directorate of Security Intelligence* James Kanyotu leverde honderden miljoenen dollars op aan betalingen door de *Central Bank of Kenya*, als compensatie voor de uitvoer van dit niet bestaande goud en diamanten naar fictieve bedrijven in Dubai en Zwitserland. Alle compensatiebetalingen werden overgemaakt naar *Goldenberg,* het enige bedrijf dat toegestaan was deze transacties uit te voeren. Zogenaamde politieke banken met sterke banden met belangrijke KANU politici waren verantwoordelijk voor de 'verwerking' van dit geld. Een substantieel deel van deze fondsen werd ingezet om de verkiezingscampagne van KANU in 1992 te financieren. Een massale toename van de geldvoorraad was het gevolg met alle macro-economische instabiliteit van dien. Getuigen voor de door president Kibaki in 2003 ingestelde onderzoekscommissie verklaarden dat circa 850 miljoen US dollar (twintig procent van het toenmalige BNP!) door de Centrale Bank als zogenaamde compensatie was opgehoest. Hoewel er vervolgens eindeloze rechtszaken volgden, werd niemand veroordeeld. Het betrof hier het grootste corruptieschandaal in de Keniaanse geschiedenis en niemand draaide de gevangenis in.[110]

Politieke corruptie was niet het voorrecht van het Moi regiem alleen. Iets soortgelijks (zij het minder omvangrijk) gebeurde in de periode voorafgaand aan de verkiezingen in 2007: het *Anglo leasing* schandaal. Dit keer ging het om het toekennen van overheidscontracten, die honderden miljoenen dollars waard waren, aan een spookfirma die voor de veiligheid van het land belangrijke projecten zou uitvoeren, zoals uitrusting voor forensische laboratoria, productie van paspoorten, opknappen van marineschepen en een informatie- en surveillancesysteem voor de politie. Het niet bestaande bedrijf *Anglo Leasing & Financing* bleek als enig doel te hebben: het ontvangen van geld en doorsluizen naar derden. Het ging dus om betalingen door de overheid zonder dat daar enige dienst

[110] D. Throup, C. Hornsby, *Multi-party politics in Kenya*; O. Mwangi, 'Political corruption, party financing and democracy in Kenya', in: *Journal of Modern African Studies* (2008) 46: 2, pp. 267-285; F. Mwega, N. Ndung'u , 'Explaining African economic growth performance: the case of Kenya'.

tegenover stond, waarbij de veiligheidsaspecten van deze zogenaamde transacties werden gebruikt om niet publiekelijk te hoeven aanbesteden. De tientallen miljoenen die dit opleverde, waren bestemd voor de verkiezingskas van Kibaki en de zijnen. Het schandaal werd aan het licht gebracht door John Githongo, toenmalig *Permanent Secretary* in het *Office of the President* en bekend als de 'anti-corruptie tsaar' van het nieuwe regiem. Githongo was zijn leven niet meer veilig. Hij vluchtte naar het buitenland. Een aantal betrokkenen moest tijdelijk als gevolg van het schandaal aftreden. Maar daar bleef het bij.[111]

De op deze wijze gegenereerde fondsen werden deels ingezet voor het kopen van stemmen tijdens verkiezingen, een in Kenia wijdverspreide praktijk. Over de beweegredenen van de kiezers die zich dat laten welgevallen, biedt een in 2009 gepubliceerd rapport van de *Afrobarometer* een aardig inzicht. Kiezers die op deze wijze benaderd werden, gingen in grotere aantallen (15 procent meer dan degenen die niet waren benaderd) stemmen dan kiezers die niet waren benaderd, en stemden dan vooral op de politicus of partij door wie zij waren benaderd. Niet geheel onbegrijpelijk waren laag opgeleide burgers gevoeliger voor deze praktijk dan hoger opgeleiden. Twee verklaringen worden hiervoor gegeven: enerzijds het geloof in de capaciteit van politici en partijen om hen in de gaten te houden en te straffen, als de op deze manier benaderde kiezer zijn of haar stem aan iemand anders gaf, anderzijds de toename van de geloofwaardigheid van de politicus/partij die zich aan deze praktijk schuldig maakte. Kiezers die werden benaderd om hun stem te 'verkopen', hechtten meer geloof aan de gedane verkiezingsbeloften dan zij die niet waren benaderd. Met andere woorden, het kopen van stemmen zou de bereidheid van politici aangeven om ook later *goodies* onder de aanhangers te verdelen. Een duidelijker illustratie van de werking van het cliëntelistische karakter van de Keniaanse politiek is nauwelijks te geven.[112]

Majimbo

In een context zoals hierboven geschetst, konden op zichzelf zeer respectabele politieke concepten een geheel eigen invulling krijgen. Een treffend voorbeeld hiervan is *majimbo* ('regionalisme'). Het gebruik en misbruik van deze term door vooral Kalenjin politici vormde een onlosmakelijk onderdeel van het politieke steekspel en het daarmee gepaard gaande geweld rond de verkiezingen van 1992, 1997 en 2007 in vooral de Rift Valley provincie. *Majimbo* werd voor het eerst geïntroduceerd tijdens de onderhandelingen over de onafhankelijkheid van Kenia als basis voor een gedecentraliseerd, federaal staatsbestel dat bescherming zou bieden aan de kleinere etnische groepen. KADU (waarvan Moi een van de leiders was), bestaand uit een aantal kleinere etnische groepen en loyaal aan- en ondersteund door het koloniale gezag, was een sterke voorstander hiervan. KANU, een samenwerkingsverband van vooral Kikuyu en Luo, daarentegen voerde een nationalistische en sterk anti-koloniale agenda en verwierp alle vormen van etnisch federalisme.

De verkiezingen van 1963 in de aanloop naar onafhankelijkheid gaven KANU een ruime meerderheid. Verstoken van macht en middelen koos KADU na de onafhankelijkheid eieren voor haar geld en sloot zich aan bij KANU. Daarmee was *majimbo* voorlopig van tafel. Het begrip keerde terug in de politieke arena in begin jaren negentig bij wijze van defensieve reactie van KANU op de toenemende druk op het bewind om de politieke vrijheden te herstellen. Deze reactie werd geleid door een kleine groep van Kalenjin en Maasai parlementariërs en ministers die allen bondgenoten waren van de president.

[111] O. Mwangi, 'Political corruption, party financing and democracy in Kenya'; M. Wrong, *Our turn to eat. The story of a Kenyan whistle blower* (Londen, 2009).

[112] Afrobarometer, 'Vote buying and political behavior: estimating and explaining vote-buying's effect on turnout in Kenya', Working paper no.114 (Kaapstad, 2009).

Het geweld tijdens de verkiezingscampagnes van 1992 en 1997 was nauw verbonden met het *majimbo* streven. President Moi gaf weliswaar nooit publieke steun aan de *majimbo* campagne, maar ondernam ook geen enkele poging om de door de leden van zijn regering en zelfs van zijn eigen *President's Office* geïnstigeerde gewelddadige acties een halt toe te roepen.[113]

Ook in de verkiezingscampagne van 2007 speelde *majimbo* een belangrijke rol en stond het begrip prominent op de agenda van de belangrijkste oppositiepartij, ODM. Hoewel de leider van ODM, Odinga, nooit *ethnic cleansing* heeft bepleit, bleef hij tijdens de gehele campagne vaag over wat de standpunten van ODM over *majimbo* precies inhielden. Dit gold ook voor zijn politieke bondgenoten in de Rift Valley onder leiding van William Ruto. Hun samenwerking in het verleden met militante *majimboists* leidde echter gemakkelijk tot de veronderstelling dat ODM ook een radicale interpretatie van de *majimbo* agenda ondersteunde. En dat gebeurde ook. Velen beschouwden de steun van Odinga voor *majimbo* als goedkeuring voor het verjagen van 'buitenstaanders' uit de Rift Valley.[114]

Het begrip *majimbo* veranderde dus van inhoud. Betrof het in de jaren rond de onafhankelijkheid vooral het streven naar een federaal politiek systeem, vanaf de jaren negentig impliceerde het begrip meer controle over het land in de Rift Valley door en meer politieke macht voor de Kalenjin ten koste van vooral de Kikuyu. *Majimbo* in deze vorm stelde Moi's Kalenjin supporters concrete voordelen in het vooruitzicht en betekende een reële bedreiging voor de economische belangen en fysieke veiligheid van de in de Rift Valley woonachtige Kikuyu, die werden beschouwd als tegenstanders van het bewind van Moi. Twee soorten grieven, gecultiveerd en gemanipuleerd door de lokale politici, lagen hieraan ten grondslag. Ten eerste was er het algemene gevoelen onder de Kalenjin dat ondanks de twintigjarige heerschappij van een 'eigen' president men bepaald minder had geprofiteerd van de *spoils of power* dan de Kikuyu.

Belangrijker nog was de notie dat de Kalenjin het slachtoffer waren van een 'historische onrechtvaardigheid': de Kalenjin, als de oorspronkelijke bewoners van de Rift Valley, zouden in het bijzonder hebben geleden gedurende de koloniale tijd. Dit beeld wordt bevestigd in het Akiwumi rapport, vernoemd naar de voorzitter van de commissie die na 2002 de opdracht van de regering kreeg om de etnische twisten in de jaren negentig te onderzoeken. Hierin wordt gesteld dat in de Rift Valley aan *majimbo* niet de betekenis van federalisme en devolutie werd gegeven maar van een arrangement waarbij elke gemeenschap naar haar district of provincie van haar 'voorouders' zou moeten terugkeren, vrijwillig of desnoods gedwongen.[115]

Rift Valley

Naast etnische pre-occupaties en *majimbo* vormde onvrede onder de Kalenjin over de toedeling van land in het verleden een derde factor die zich leende voor het aanzetten tot geweld voor politieke doeleinden. In hun onderlinge samenhang vormden deze drie factoren in de Rift Valley bij tijd en wijle letterlijk een dodelijke combinatie. Deze regio werd het hardst getroffen door politiek geweld. De provincie was het centrum van het geweld rond de verkiezingen van 1992, 1997 en 2007. De Rift

[113] D. Anderson, 'Majimboism; the troubled history of an idea', in: *Our turn to eat*, D. Branch, N. Cheeseman, L. Gardner (eds.).

[114] D. Anderson, E. Lochery, 'Violence and exodus in Kenya's Rift Valley 2008: predictable and preventable ', in: *Journal of Eastern African Studies* (2008) 2: 2, pp. 328-343.

[115] Het rapport van de Akiwumi Commission of Inquiry werd in 1999 aan de toenmalige president Daniel Arap Moi aangeboden,maar pas in 2002 bekend gemaakt.

Valley was belangrijk voor de nationale politiek. Het is een multi-etnische regio, met de meeste kiezers van alle provincies en kiesdistricten. Bovendien is het grootste deel van de voormalige *white highlands* hier gelegen. De wijze waarop zowel vóór als na de onafhankelijkheid met deze vruchtbare landbouwgronden was omgesprongen, speelde een belangrijke rol bij het latere geweld.

Afbeelding 3–8: Etnisch geweld in de Rift Valley (Nakuru 2008)

Bron: nytimes.com

De toenmalige koloniale overheid formuleerde, deels als reactie op de Mau Mau rebellie (voornamelijk een Kikuyu aangelegenheid), een beleid dat gericht was op gedeeltelijke herafrikanisering van deze hooglanden. Een van de belangrijkste overwegingen daarbij was het indammen van de onvrede onder de Kikuyu landarbeiders en de dreiging die daarvan uitging voor de Europese immigranten. Daarom werden, zij het in bescheiden mate, vestigingsgebieden aangewezen om enigszins de landhonger onder de Kikuyu te stillen en zo uitbreiding van de opstand tegen te gaan. Deze aanpak werd na de onafhankelijkheid op grotere schaal voortgezet. De regering introduceerde nieuwe vestigingsplannen en landaankoopprogramma's. Het waren vooral de Kikuyu, meer dan andere etnische groepen, die hiervan profiteerden. Tegelijkertijd meenden de Kalenjin recht te hebben op dit gebied dat zij als het hunne beschouwden omdat ze zich daar reeds lang voor de koloniale tijd hadden gevestigd. Aanvankelijk leverde dit weinig problemen op. Opname van KADU in de regering zorgde ervoor dat het gevaar van etnisch geweld rondom land werd tegen gegaan. Met name de landaankoopprogramma's droegen er aan bij dat de verschillende elite facties aan hun trekken kwamen. Zowel rijke Kikuyu als Kalenjin verwierven grote stukken land. Daarnaast bood het beschikbaar komen van de hooglanden mogelijkheden voor de verschillende politieke *big men* om de landhonger van hun eigen etnische achterban te stillen en deze nauwer aan zich te binden.

Na de introductie van een meerpartijensysteem gebruikte –zoals beschreven- een aantal, aan Moi geallieerde, lokale Kalenjin politici de vermeende oneerlijke toedeling van land in de Rift Valley ten faveure van de Kikuyu, om de oppositie uit de provincie te verjagen. Een aantal leden van deze Kalenjin elite had overigens zelf uitgebreide landerijen verworven na het vertrek van de Europeanen. Zij mobiliseerden echter hun arme achterban met het argument dat het koloniale bestuur en het Kenyatta bewind op grote schaal de Kikuyu bij de landtoewijzing hadden bevoordeeld ten koste van de Kalenjin. Dat land moest nu teruggenomen worden van de Kikuyu, die *sowieso* werden beschouwd als buitenstaanders in een gebied dat aan de Kalenjin toebehoorde. Het waren dan ook

vooral kleine Kikuyu boeren die het slachtoffer werden van de *ethnic cleansing* rond de verkiezingen van 1992, 1997,2002 en 2007.[116]

3.5 Opstelling internationale donorgemeenschap

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig werd de interne druk op het bewind van Moi kracht bijgezet door het besluit van de Club van Parijs, waarin de belangrijkste donoren van Kenia waren verenigd, om begrotingssteun aan het land aan te houden en een mogelijke hervatting te koppelen aan een hervormingsagenda. Hier voorafgaand hadden de donoren hun hulp aan Kenia al teruggeschroefd uit onvrede over de corruptie, de gebrekkige financiële transparantie en het gebrek aan 'goed bestuur' in meer algemene zin. Zo besloot Nederland de substantiële begrotingssteun die jarenlang aan Kenia was verstrekt in die periode stop te zetten en de vrijgekomen fondsen aan te wenden voor de opvang van slachtoffers van de *tribal clashes* voorafgaand aan de verkiezingen in 1992 en voedselhulp aan de bevolking in de door droogte getroffen gebieden.[117] In feite werd de introductie van een meerpartijendemocratie een vereiste voor hervatting van de hulp.

Tegelijkertijd wilden de belangrijkste Westerse donoren voorkomen dat als een gevolg hiervan Kenia zou afglijden naar een toestand van voortdurende politieke en economische instabiliteit. Het noodzakelijke gevolg was een ambivalente opstelling ten aanzien van het verloop van de verkiezingen in 1992. In eerste instantie werd in de aanloop naar deze verkiezingen de druk op het Moi regiem opgevoerd om de noodzakelijke maatregelen voor eerlijke en vrije verkiezingen en een *level playing field* voor de oppositie te treffen. Hoewel daar nauwelijks sprake van was ten tijde van de verkiezingsstrijd, werd vervolgens de uitkomst van de verkiezingen geaccepteerd en de hulp hervat. Rond de verkiezingen in 1997 gebeurde iets soortgelijks.[118]

De omvang en ernst van het geweld na de verkiezingen in december 2007 confronteerden de internationale donorgemeenschap wederom met de spanning tussen enerzijds het streven naar eerlijke en vrije verkiezingen en anderzijds de noodzaak van vrede en stabiliteit. Met de bemiddeling bij de totstandkoming van een politieke machtsdeling tussen de strijdende partijen werd gekozen voor het tweede.

De aanloop naar de verkiezingen van 2013 stonden vooral in het teken van de ICC aanklachten tegen presidentskandidaat Kenyatta en vice-presidentskandidaat Ruto. Enerzijds betuigden de Westerse donoren steun aan het ICC en riepen de Keniaanse autoriteiten op om ruimhartig mee te werken aan het ICC. Anderzijds werd deze positie door de *Jubilee Alliance* gebruikt als bewijs dat het Westen zich in de interne aangelegenheden van een soeverein land mengde. Daarmee werd de opstelling van de donoren nadrukkelijk een onderwerp in de verkiezingscampagne. Het resultaat was dat de donorgemeenschap zich zeer terughoudend opstelde en zich beperkte tot het vermijden van 'niet-essentiële' contacten met in het bijzonder Kenyatta en Ruto. Ongetwijfeld zal de de strategische

[116] K. Kanyinga, 'The legacy of the white highlands: land rights and ethnicity and post 2007 electoral violence in Kenya', in: *Journal of Contemporary African Studies* (2009) 27: 3, pp. 325-344; D. Anderson, E. Lochery, 'Violence and exodus in Kenya's Rift Valley 2008: predictable and preventable ', in: *Journal of Eastern African studies* (2008) 2: 2, pp. 328-343; R. Rutten, S. Owuor, *Weapons of mass destruction: land ethnicity and the 2007 elections in Kenya*.

[117] Dit was in die periode een belangrijk onderdeel van mijn werk op de Nederlandse ambassade in Nairobi.

[118] Zie onder andere: S. Brown, 'Authoritarian leaders and multiparty elections in Africa; How foreign donors help to keep Kenya's Daniel arap Moi in power', in: *Third World Quarterly* (2001) 22: 5, pp.725-739.

positie van Kenia in de militaire operaties in Somalië en de strijd tegen terrorisme hieraan hebben bijgedragen.[119]

3.6 Conclusies

Waar ten tijde van de hoogtijdagen van Kenyatta nog sprake was van een (in de terminologie van Khan) *potential developmental coalition*, bleek dat in zijn nadagen en vooral ten tijde van het Moi bewind steeds minder het geval. Met de successievelijke uitsluiting van delen van de elite van de politieke macht, versmalde ook de machtsbasis van het regime zodanig dat Moi zich gedwongen zag in te stemmen met de herinvoering van een meerpartijensysteem. Een verdere fragmentatie van de politieke elites was het gevolg. Na de (her)introductie van een meerpartijensysteem vielen de politieke machtsverhoudingen in Kenia zonder twijfel in de categorie van *competitive clientelism.* Langzaam maar zeker zette de neergang van KANU als dominante politieke partij zich in. Aanvankelijk wist KANU dankzij de inzet van geweld, intimidatie en de onderlinge verdeeldheid bij de oppositie in 1992 en 1997 nog de macht behouden.

De internationale donorgemeenschapoefende in de jaren negentig grote druk uit op het Moi regiem om weer een meerpartijenstelsel in te voeren en eerlijke en vrije verkiezingen toe te laten. Hoewel van dat laatste nauwelijks sprake was, werden uit angst voor politieke en economische instabiliteit de resultaten toch geaccepteerd en werd de hulp hervat.

De stagnatie van de Keniaanse economie was al ingezet voorafgaand aan de introductie van politiek pluralisme. De herinvoering van meerpartijendemocratie in het begin van de jaren negentig bracht daar geen verbetering in. Integendeel, de strijd om de politieke macht en de bijbehorende etnische spanningen namen in hevigheid toe. Het gevolg was dat er sprake was van een van een ongelijkmatige economische ontwikkeling. Perioden van positieve economische groei werden overschaduwd door die van politieke onrust en slecht intern economisch beleid. Het is evident dat een dergelijke context niet bevordelijk was voor een structurele transformatie van de Keniaanse economie. Vooral verkiezingsjaren bleken slecht voor de economie te zijn.

Ook na de herinvoering van een meerpartijenstelsel bleef het politiek arrangement sterk beïnvloed door het samenvallen van het systeem van patronage binnen het politieke bedrijf, ethnische overwegingen en aanwendig van corruptie en geweld voor politieke doeleinden. Politieke partijen deden er dan niet zoveel toe. Ze vormden slechts, meestal tijdelijke, vehikels voor de ambities van etnische en regionale *power brokers*. Onder druk van de ICC aanklachten vond in 2013 een herschikking van etnische coalities plaats waardoor in het gebied waar de spanningen tijdens de verkiezingsperiode het hoogst opliepen, de Rift Valley, voorlopig werden weggenomen. Etniciteit bleef echter een belangrijk ordeningsprincipe in de Keniaans politiek. De introductie van een meerpartijensysteem leidde bovendien tot een verscherpte competitie om stemmen binnen te halen. De behoefte aan fondsen voor dit doel nam dan ook navenant toe.

Tegen deze achtergrond bleek politieke liberalisering een risicovolle aangelegenheid te zijn. De combinatie van elite fragmentatie en het verlies door de staat van het geweldsmonopolie in

[119] S. Brown, R. Raddatz, 'Dire consequences or empty threats? Western pressure for peace, justice and democracy in Kenya', in: *Journal of Eastern African Studies* (2014) 8:1, pp. 43-62.

0combinatie met politieke liberalisering leidden tot een licht ontvlambaar mengsel.[120] De verkiezingen in 1992, 1997 en 2007 brachten dit mengsel tot ontbranding. De verkiezingen in 2002 en 2013 verliepen opvallend vreedzaam, mede dankzij de interne implosie van KANU en de eenmalige eensgezindheid onder de oppositie in 2002 en het unieke karakter van de etnische coalitievorming in 2013. Ironisch genoeg hebben de ICC aanlachten tegen de vermeende aanstichters van het verkiezingsgeweld in 2008 ertoe bijgedragen dat deze politieke tegenstanders gingen samenwerken en daarmee de basis legden voor een over het algemeen vreedzaam verloop van de daaropvolgende verkiezingen in 2013.

[120] D. Branch, N. Cheeseman, 'Democratization, sequencing, and state failure in Africa: Lessons from Kenya', in: *African Affairs* (2008), 108/430, pp. 1-26.

4. Oeganda

Kaart 2: Oeganda

4.1 Wat voorafging

Na de onafhankelijkheid in 1962 kende Oeganda een bijzondere turbulente en gewelddadige politieke geschiedenis. De verschillende regeringen slaagden er niet in de bestaande etnische, regionale en religieuze scheidslijnen in de Oegandese samenleving te overbruggen.[121] Sterker nog, deze werden in de eerste twintig jaar na de onafhankelijkheid verder verscherpt. Een aantal van deze scheidslijnen vindt hun oorsprong in het koloniale verleden. De manier waarop het Britse koloniale bewind zijn gezag vestigde, was van grote invloed op de interetnische verhoudingen, de hiermee samenhangende percepties en op de aard en praktijk van het politieke proces na de onafhankelijkheid. In de eerste plaats betrof het de positie van het koninkrijk Buganda tegenover de

[121] Ten behoeve van dit overzicht is onder andere van de volgende publicaties gebruik gemaakt: *Changing Uganda; dilemmas of structural change*, H. Hansen (ed,), (Ohio,1992); Y. Museveni, *Sowing the mustard seed: the struggle for freedom and democracy in Uganda* (Londen,1997); *Developing Uganda*, H. Hansen (ed.), (Ohio,1998); N. Kasfir, 'No party democracy in Uganda', in: *Democratization in Africa*, L. Diamond, M. Plattner (eds.) (Baltimore, 1999); S. Lindemann, 'Exclusionary elite bargains and civil war onset: the case of Uganda'. Working paper no. 76 (series no.2) Crisis States Research Centre (Londen, 2010); *No-party democracy in Uganda. Myths and realities*, J. Mugaju, J. Oloka, J. Onyango (eds.) (Kampala, 2000); F. Golooba-Mutebi, 'Collapse, war and reconstruction in Uganda. An analytical narrative on state-making'. Working paper no. 27 (series no.2) Crisis States Research Centre (Londen, 2008); L.Whitfield, O. Therkildsen, L. Buur, A. Kjaer, *The politics of African industrial policy. A comparative perspective.*

andere delen van het land. Het Britse koloniale gezag werd het eerst in het Buganda koninkrijk gevestigd en vervolgens successievelijk uitgebreid over het gehele land. De Baganda vormen de grootste etnische groep (zeventien percent in Oeganda). In Britse ogen waren de Baganda superieur aan andere bevolkingsgroepen en kregen daarom een voorkeursbehandeling.

Door de vroege introductie van het christendom en bijbehorende missionaire activiteiten zoals het geven van onderwijs, waren de Baganda relatief beter opgeleid dan andere groepen. De Baganda werden dan ook door het Britse koloniale bestuur op grote schaal ingezet om de andere regio's te besturen op een wijze zoals gebruikelijk in Buganda. Luganda, de taal van de Baganda, werd de officiële taal voor bestuur, onderwijs en religie. Buganda genoot niet alleen een grotere autonomie dan andere koninkrijken en regio's, maar kende ook relatief een grotere welvaart als centrum van de koloniale macht in Oeganda. De op deze wijze gecreëerde ongelijkheid leidde tot een gevoel van achterstelling onder andere bevolkingsgroepen en gevoelens van wantrouwen en wrok tegen het koninkrijk en de Baganda in het algemeen.

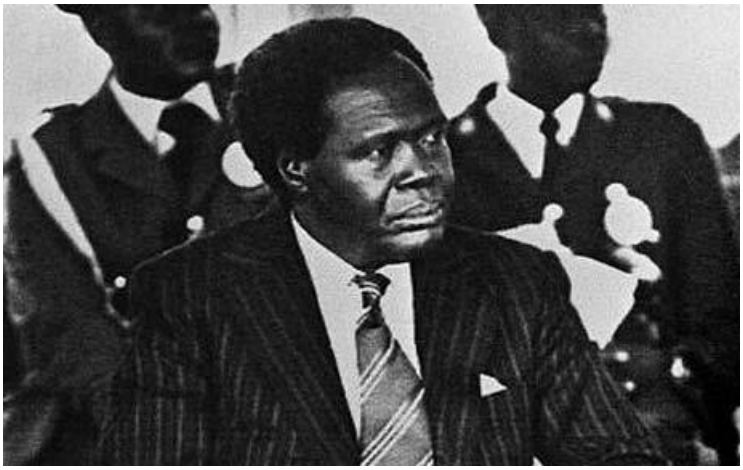
Daarnaast meende het koloniale bestuur het land in vier regio's te moeten opdelen: centraal, noord, oost en zuid, waarbij elke regio specifieke 'functies' kreeg toegewezen. Zo diende het noorden als arbeidsreserve maar vooral voor de rekrutering ten behoeve van het leger, met alle gevolgen van dien na de onafhankelijkheid. Tot op de dag van vandaag wordt deze regio indeling door de Oegandese bevolking zelf als referentiekader gebruikt. Een derde onderscheid dat door het koloniale beleid werd aangescherpt, betrof dat tussen religieuze groepen. Oeganda kende ongeveer evenveel protestanten als katholieken. Het koloniale regiem bevoordeelde echter de protestantse/anglicaanse elite. Het waren vooral de protestantse leiders die toegang hadden tot politieke macht: vóór de onafhankelijkheid waren zij sterk gelieerd aan het koloniale gezag en erna aan de *Uganda People's Congress (*UPC) van Oeganda's eerste president Milton Obote.

Het was tegen deze achtergrond van toegenomen onderlinge verdeeldheid dat Oeganda in 1962 onafhankelijkheid verwierf. De eerste regering was een gelegenheidscoalitie tussen de UPC, de partij van de protestantse elite en *Kabaka Yekka*, de partij die de belangen van het Buganda koninkrijk behartigde. Milton Obote werd als leider van de UPC de eerste premier van het onafhankelijke Oeganda; de koning van Buganda, Mutesa, werd de eerste president (een vooral ceremoniële functie). Deze coalitie was vooral bedoeld om de katholieke *Democratic Party* (DP) buiten de macht te houden. De positie van Buganda binnen het Oegandese staatsbestel bleek echter al snel een belangrijk politiek geschilpunt. Onder de eerste grondwet genoot het Buganda koninkrijk een bijzondere, autonome status met meer rechten en privileges dan andere delen van het land. De *kabaka* (koning) en de politieke leiders van Buganda probeerden de bijzondere status van het koninkrijk te verdedigen, terwijl Obote en de voormannen van andere etnische groepen, vooral die uit het noorden, ernaar streefden deze bevoorrechte positie teniet te doen. Obote's agressieve politiek ten opzichte van Buganda was een poging om de dominantie van Buganda in de Oegandese samenleving te doorbreken. Het referendum over de zogeheten *Lost counties* zette de verhouding tussen het koninkrijk en de nationale regering op scherp. Het betrof hier een gebied dat oorspronkelijk behoorde tot een ander koninkrijk, Bunyoro. Het gebied was door het Britse koloniale gezag bij wijze van beloning aan het Buganda koninkrijk gegeven. Tijdens de raadpleging opteerde de bevolking van dit gebied voor aansluiting bij Bunyoro. De autoriteiten van Buganda weigerden hieraan mee te werken en vroegen de nationale regering het koninkrijk te verlaten. Obote reageerde hierop door het leger op het koninklijk paleis af te sturen. De koning ontvluchtte het land. De eerste directe interventie van het leger in de nationale politiek was een feit. Obote schafte vervolgens de

Buganda monarchie (en een aantal andere koninkrijkjes) af, benoemde zichzelf tot president met verstrekkende bevoegdheden en liet het parlement onder toezicht van het leger een nieuwe grondwet aannemen, die een en ander bevestigde. Oeganda werd een eenpartijstaat. Het streven van een niet onbelangrijk deel van de politieke elite van Buganda voor meer autonomie bleef echter een constante in de Oegandese politiek.

Nu de Baganda van de politieke macht waren uitgesloten, consolideerde Obote zijn macht verder door de belangrijkste politieke posities toe te kennen aan leden van de etnische groep waartoe hijzelf behoorde, de Langi, en andere aanverwante groepen uit het noorden zoals de Acholi. Het leger, dat een belangrijke binnenlandse machtpositie had verworven, werd bij elke belangrijke politieke beslissing vooraf geraadpleegd. Hoewel de meeste belangrijke posities binnen de strijdkrachten reeds in handen waren van noorderlingen, breidde Obote de dominantie van zijn eigen bevolkingsgroep verder uit ten koste van andere groepen uit het noorden. Dit proces van enerzijds etnische factievorming binnen het leger en anderzijds uitsluiting van de macht van een substantieel deel van de politieke elites buiten en binnen de UPC, creëerde de voorwaarden voor de militaire coup in 1971 onder leiding van Idi Amin, een protegé van de president. Onder zijn militaire verantwoordelijkheid was het leger in 1966, in opdracht van Obote, Buganda binnengevallen.

Afbeelding 4–1: Milton Obote



Bron: telegraph.co.uk

Oeganda werd een van de bruutste dictaturen in Afrika. Amin ging verder waar Obote opgehouden was. Waar Obote politieke opponenten zonder proces gevangen had gezet, werden zij tijdens het regime van Amin (1971-1978) vermoord. De politieke elites raakten verder versplinterd. Nieuwe scheidslijnen kwamen boven drijven, dit keer vooral tussen etnische groepen uit het noorden onderling. Obote's bondgenoten in het leger werden zonder pardon uitgeschakeld en vervangen door leden van Amin's eigen stam, de Kakwa (uit de West Nijl regio) en aanverwante etnische groepen. Het optreden tegenover de Baganda en hun politieke ambities werd nog repressiever dan onder Obote. Als gevolg van bestuurlijke onkunde, nietsontziende corruptie en het gedwongen vertrek van de Aziatische gemeenschap, stortte de economie ineen.

In 1978 werd met behulp van Tanzaniaanse troepen Amin verjaagd, nadat hij eerder Tanzaniaans grondgebied was binnengevallen. De post-Amin coalitie was echter geen lang politiek leven beschoren. De onderlinge verdeeldheid en polarisatie binnen de politieke elites waren nog even groot als in het verleden. Nadat Obote in 1980 na niet bepaald vrije en eerlijke verkiezingen voor de tweede keer president van Oeganda was geworden, zette het patroon van etnisering en

regionalisering van de politieke machtsbasis van het regiem zich voort. Ook dit keer werden het regiem en het leger gedomineerd door bevolkingsgroepen uit het noorden. De Baganda waren nog altijd buitengesloten. Een nieuwe burgeroorlog was het resultaat. Een aantal groepen nam de wapens op tegen het Obote bewind, waarvan de *National Resistance Army* (NRA) onder leiding van Yoweri Museveni al snel de grootste bedreiging voor het zittende bewind ging vormen. Inspelend op de aanwezige sterke anti-Obote ressentimenten en het wangedrag van het leger, koos Museveni het platteland van Buganda als de basis voor zijn guerilla. Het onvermogen van het Obote regiem om de opstand het hoofd te bieden, vergrootte de druk op het leger en leidde tot verdere factievorming langs etnische lijnen binnen de strijdkrachten. Acholi officieren beklaagden zich erover dat Obote's eigen bevolkingsgroep, de Langi, een voorkeursbehandeling kregen en bovenmatig profiteerden van allerlei privileges en promoties, terwijl het vechten tegen Museveni's guerilla's vooral aan hen werd overgelaten.

De hernieuwde *ethnic infighting* culmineerde in 1985 in een nieuwe militaire staatsgreep door gefrustreerde Acholi officieren onder leiding van Tito en Bazilio Okello. Het jaar daarop versloeg de NRA van Museveni de militaire junta. De strijd om de politieke macht in Oeganda tussen de rivaliserende groepen van een steeds verder versplinterde elite werd tot 1986 vooral met wapens uitgevochten. De Oegandese politieke onderzoeker Sabiti Makara vat het als volgt samen: *'Since 1966 when former President Obote used the gun to overthrow Mutesa II (the then king of Buganda and the first president of Uganda) the gun has become a permanent feature in changing political leadership in the country. In 1971 Amin used the gun in a coup to overthrow Obote and declare himself President; and he was also chased by a combined military force of Ugandan exiles and Tanzanian People Defence Forces in 1979. Between 1981 and 1986, the National Resistance Movement/Army guerillas used violent means to dislodge Obote II and Okello regimes and subsequently came to power in January 198*'.[122]

Afbeelding 4–2: NRA leider Yoweri Museveni op weg naar Kampala 1986

Bron: chimpreports.com

Toen Museveni's NRA Kampala binnen marcheerde, werd er tot verbazing van de bevolking in het geheel niet geplunderd, zoals in de jaren daarvoor gebruikelijk was. De NRA was een gedisciplineerd leger. Museveni beloofde een fundamentele breuk met het verleden. Een algemene amnestie werd afgekondigd en voormalige rebellen werden in het nationale leger opgenomen. Ter bevordering van

[122] *Voting for democracy in Uganda: issues in recent elections*, S. Makara, G. Tuhakebwa, F. Byarugaba (eds.), (Kampala, 2003), p. 1.

de legitimiteit en steun onder de bevolking in alle delen van het land, vormde de *National Resistance Movement* (de politieke arm van de NRA) een regering van nationale eenheid, waarin voormalige politieke tegenstanders werden opgenomen, inclusief verschillende gewapende groepen waartegen de NRA eerder nog had gestreden. De nieuwe regering legde de activiteiten van politieke partijen aan banden en vestigde een *no-party* of *Movement* systeem, waarin –zo was de redenering- recht kon worden gedaan aan de etnische diversiteit van het land en waarin de verschillende politieke stromingen zich vertegenwoordigd wisten. Een gedecentraliseerd en gelaagd systeem van lokaal bestuur, dat tijdens de guerilla was geïntroduceerd, werd over het gehele land uitgebreid. De *Movement* ideologie indachtig vonden de verkiezingen hiervoor plaats op basis van individuele merites.

De orde in een groot deel van het land werd hersteld, er werd een verantwoord macro-economisch beleid gevoerd en de vrije markt werd op de economie losgelaten. Het leger werd verkleind en de ambtenarij hervormd, vrouwenrechten werden bevorderd en HIV/AIDS werd uit de taboesfeer gehaald. De onder Amin geconfisqueerde bezittingen werden aan de voormalige Aziatische eigenaren teruggeven. In vergelijking met vorige regiems verbeterde de mensenrechtensituatie aanzienlijk. Oeganda werd door de internationale donorgemeenschap ten voorbeeld gesteld aan andere ontwikkelingslanden in Afrika. Museveni was populair zowel binnen als buiten Oeganda. De Amerikaanse president Clinton prees Museveni in de jaren negentig als een van de nieuwe leiders in Afrika. De presidentsverkiezingen in 1996 werden dan ook met gemak door Museveni gewonnen. In 2001 ging dat al wat moeilijker. Voormalig strijdmakker en NRM coryfee Besigye wierp zich op als tegenkandidaat en uitte scherpe kritiek op niet alleen de NRM maar ook op Museveni persoonlijk. Hij kreeg bijna 30 percent van de stemmen.

Tabel 4-1: Uitslag Oegandese presidentsverkiezingen 1996

Kandidaat	Aantal stemmen	Percentage van de stemmen
Yoweri Kaguta Museveni	4.458.195	74,3%
Paul Kawanga Ssemogerere	1.416.140	23,6%
Muhammad Kibirige Mayanja	123291	2,1%

Bron: africanelections.tripod.com

Tabel 4-2: Uitslag Oegandese presidentsverkiezingen 2001

Kandidaat	Aantal stemmen	Percentage van de stemmen
Yoweri Kaguta Museveni	5.123.360	69, 3%
Kizza Besigye	2.055.795	27,8%
Aggrey Awori	103.915	1,4%
Muhammad Kibirige Mayanja	73.790	1,0%
Francis Bwengye	22.751	0,3%
Karuhanga Chapaa	10.080	0,1%

Bron: africanelections.tripod.com

Tot 2003 propageerde de NRM het *Movement* systeem, waarin politieke partijen weliswaar niet werden verboden maar wel zodanige beperkingen opgelegd kregen, dat ze nauwelijks konden functioneren. De rechtvaardiging werd gezocht in het recente verleden van Oeganda. De NRM gaf de politieke partijen de schuld van het heersende 'sectarisme' in Oeganda (waarmee de uitsluiting op basis van religie, etniciteit, religie of regio werd bedoeld) en de daaruit volgende chaos en het geweld onder de vorige regiems. Meerpartijendemocratie werd ongeschikt geacht voor Afrika in het algemeen en voor Oeganda in het bijzonder. Dit type democratie werd eerder als oorzaak gezien dan

als een mogelijke oplossing van de problemen. Strijd tussen politieke partijen mocht dan een geëigend onderdeel van het politieke proces in geïndustrialiseerde samenlevingen zijn, maar niet in Oeganda. Het *Movement* systeem was gebaseerd op de aanname dat een onderontwikkeld land als Oeganda nog niet toe was aan een meerpartijensysteem omdat de bevolking zich zou organiseren langs etnische en religieuze lijnen en niet op basis van sociaaleconomische of politiek inhoudelijke verschillen. Daarom opteerde de NRM voor een 'geen partijen democratie'.

Het doel van dit alternatief voor Westerse liberale democratie was de cultivering van inclusieve politiek en consensus in plaats van rivaliteit en confrontatie. Verkiezingen dienden plaats te vinden op basis van individuele merites en niet van lidmaatschap van 'verdeeldheid zaaiende' politieke partijen. Het *Movement* concept werd niet veel verder uitgewerkt: *'Its authors actually discuss it more in terms of what they wish to avoid (parties) than what they have claimed to have created (movement)'.*[123] De ervaringen met politieke partijen in de periode na de onafhankelijkheid waren echter zodanig negatief dat de meeste Oegandezen bereid waren dit politieke systeem het voordeel van de twijfel te geven.

Afbeelding 4–3: Presidentskandidaat Kizza Besigye (2001, 2006, 2011)

Bron: news.bbc.co.uk.

4.2 Verkiezingen

In 2001 organiseerde de regering een referendum over de wenselijkheid van de (her)introductie van een meerpartijensysteem in Oeganda. Tijdens de campagne voorafgaand aan het referendum kon een drietal politieke posities worden onderscheiden. Alleerst voerden, zoals te verwachten was, president Museveni en de NRM een zeer actieve campagne voor behoud van het *Movement* systeem. De oude, gevestigde politieke partijen zoals UPC en DP boycotten het referendum met als argument dat de vrijheid van politieke partijen een fundamenteel politiek recht is en een referendum daarom niet aan de orde was. Ten derde, vormde zich een losse coalitie van nieuwe en oude kleinere partijen die campagne voerden ten gunste van het herstel van een meerpartijensysteem.

Veel kiezers interpreteerden het referendum echter als een keuze vóór of tegen Museveni. Vooral onder grote delen van de plattelandsbevolking had de president veel krediet opgebouwd. Politiek

[123] N. Kasfir, 'No party democracy in Uganda', p. 202.

pluralisme en politieke partijen werden niet alleen door Museveni geassocieerd met de politieke instabiliteit en het geweld uit het verleden. Vooral in het dichtbevolkte, centrale deel van Oeganda lag dit verleden nog vers in het geheugen en was de angst aanwezig dat politieke partijen deze tijden weer zouden doen herleven. De *Luwero triangle,* het gebied dat het epicentrum vormde van het politieke geweld onder Obote II, was dan ook gelegen in deze regio.[124] Hoewel er hier en daar sprake was van politieke intimidatie en een relatieve lage opkomst, koos een duidelijke meerderheid voor continuering van het *Movement* systeem. De tegenstemmers waren vooral te vinden in het noorden en in stedelijke gebieden.

Langzaam maar zeker manifesteerde zich een tweedeling in de Oegandese samenleving. De president en de NRM konden op steun rekenen van de bevolking woonachtig in het westen, het midden en het oosten van het land. De bevolking woonachtig in het noorden van het land voelde zich echter buitengesloten en gemarginaliseerd. Zij identificeerden zich in overgrote meerderheid met de oppositie. Er was (wederom) een duidelijke kloof ontstaan tussen enerzijds het noorden en anderzijds de rest van het land, en vooral het westen, dat de thuisbasis vormde van de president.

Oeganda wist langer dan de buurlanden de (her)introductie van een meerpartijensysteem buiten de deur te houden. Maar spoedig na de verkiezingen in 2001 kwam een proces op gang dat uiteindelijk uitmondde in een invoering van een meerpartijendemocratie. Tot verbazing van velen kondigde Museveni in 2003 aan dat het *National Executive Committee* en de *National Conference* van de *Movement* bij elkaar zouden komen om de terugkeer naar een meer pluriform politiek bestel te bediscussiëren. En zo geschiedde het. In een nieuw referendum over de invoering van een meerpartijensysteem sprak een grote meerderheid van de bevolking zich dit keer wel hiervoor uit. Daarnaast stemde het parlement in met een wijziging van de grondwet waardoor Museveni niet meer gebonden was aan het maximale aantal van twee zittingstermijnen, maar zich wederom kandidaat kon stellen voor een nieuwe termijn. De eerste presidentverkiezingen in 2006 na afschaffing van het *Movement* systeem was wederom vooral een tweestrijd tussen Museveni en voormalig kolonel Besigye namens het *Forum for Democratic Change*. Ook dit keer won Museveni de verkiezingen, zij het minder overtuigend dan voorheen: 59 percent van de stemmen ging naar de president en 37 percent naar Besigye. Zoals te verwachten, stemde het westen van het land in overgrote meerderheid voor Museveni en het noorden voor de oppositie. In de andere delen van het land won Museveni ook, maar waren de marges kleiner dan in het verleden.[125]

Tabel 4-3:Uitslag Oegandese presidentsverkiezingen 2006

Kandidaat	Aantal stemmen	Percentage van de stemmen
Yoweri Kaguta Museveni	4.109.449	59,3%
Kizza Besigye	2.592.954	37,4%
John Ssebaana Kizito	109.583	1,6%
Abed Bwanika	65.874	1,0%
Miriam Obote	57.071	0,8%

Bron: africanelections.tripod.com

In 2011 had de oppositie goede hoop om de NRM electoraal in verlegenheid te brengen. Tijdens de drie voorgaande presidentsverkiezingen had Museveni immers steeds minder stemmen gekregen.

[124] M. Bratton, G. Lambright, 'Uganda's referendum 2000: the silent boycott', in: *African Affairs* (2001)100, p. 439.

[125] Electoral democracy in Uganda. Understanding political processes and outcomes of the 2006 multiparty elections, J. Kiiza, S. Makara (eds.) (Kampala, 2008).

Tegelijkertijd was er sprake van een toenemende onenigheid tussen de president en de Baganda politieke elite. Bovendien dacht de oppositie dit keer over zeer aansprekende kandidaten te beschikken. Het ging echter anders.

Museveni won met een grote meerderheid de verkiezingen: 68 percent tegen 26 percent voor zijn naaste rivaal Besigye. Hij kreeg zelfs een meerderheid van de stemmen in het noorden, dat voorheen altijd voor de oppositie had gekozen. Voor de eerste keer kreeg Museveni een meerderheid van de stemmen in alle vier de regio's. Volgens de *Afrobarometer* waren hiervoor vier factoren verantwoordelijk: de aanhoudende economische groei, voortdurende steun onder de plattelandsbevolking in Buganda voor Museveni, tevredenheid onder de bevolking in het noorden over het einde van het geweld van de *Lord's Resistance Army*, en ten slotte de (organisatorische) zwakte van de oppositiekandidaten en partijen.[126]

Tabel 4-4: Uitslag Oegandese presidentsverkiezingen 2011

Kandidaat	Aantal stemmen	Percentage van de stemmen
Yoweri Kaguta Museveni	5.428.369	68,4%
Kizza Besigye	2.064.963	26,0%
Norbert Mao	147.917	1,9%
Olara Otunnu	125.059	1.6%
Beti Kamya	52.782	0,7%
Abed Bwanika	51.708	0,7%
Jaberi Bidandi Ssali	34.688	0,4%

Bron: africanelections.tripod.com

Afbeelding 4–4: Verkiezingen 2011 in Oeganda

Bron: Washington Post

4.3 Kort overzicht economische ontwikkeling

Toen Museveni en de NRM in 1986 de macht grepen, was de economie van Oeganda verwoest als gevolg van twintig jaar politiek wanbeleid en burgeroorlog: *'Uganda's growth experience is strongly correlated with the evolution of its political economy'*.[127] Vanuit dit perspectief was Oeganda onder leiding van de NRM een succesverhaal te noemen. Het regiem voerde over het geheel genomen een op macro-economische stabiliteit gericht beleid en voerde een aantal structurele hervormingen van

[126] Afrobarometer, 'Museveni and the 2011 Uganda election: did money matter'. Working paper no.135 (Kaapstad, 2011).

[127] L. Kasekende, A. Atingo- Eto, 'Restarting and sustaining growth in a post-conflict economy: the case of Uganda', in: *The political economy of economic growth in Africa*, 1960-2000, B. Ndulu, O'Connell, J. Azam (eds.) (New York, 2008), p. 245.

de economie door. Oeganda beleefde een ongekende economische groei. De armoede in Oeganda daalde aanzienlijk onder het bewind van Museveni. In de jaren negentig bedroeg de groei gemiddeld zeven procent en tussen 2001 en 2008 kwam de groei zelfs boven de acht procent uit.

Vanaf 2009 nam de groei enigszins af. In eerste instantie werd deze groei vooral voortgedreven door post-conflict herstel en wederopbouw. Dankzij de dienstensector en export van landbouwproducten vond er volgens de Wereldbank de afgelopen 20 jaar ook een bescheiden structurele economische transformatie plaats. Deze transformatie leek zich echter niet door te zetten.[128] De landbouwsector bleef achter. Aangezien meer dan twee derde van de Oegandese bevolking nog altijd werkzaam was in de landbouw, bleef de ontwikkeling van de economie als geheel nauw verbonden met de transformatie van de landbouw. Deze sector kenmerkte zich echter nog altijd door een lage productiviteit, onderontwikkelde markten en geringe publieke en private investeringen. Slechts 50 percent van de landbouw productie in 2010 werd op de markt verkocht.[129]

Afbeelding 4–5: Transport in Kampala

Bron: www.worldbank.org

De opdeling van het land in steeds meer districten en de creatie –als bijproduct van de privatisering- van talloze semi-autonome autoriteiten leidde, gewild of ongewild, tot een institutionele fragmentatie die een effectief overheidsbeleid bepaald niet vergemakkelijkte.[130] Los van de veranderende aard van de *ruling coalition*, waren mogelijk de aan de hierboven genoemde vormen van patronage verbonden kosten en de institutionele wildgroei een deel van de reden waarom het NRM regiem weliswaar in staat bleek macro-economische stabiliteit te bewaren en economische groei te bevorderen, maar niet de gewenste structurele transformatie te bewerkstelligen.[131]

[128] Wereldbank, Uganda Country Assistance Strategy 2011-2015 (Washington, 2010).

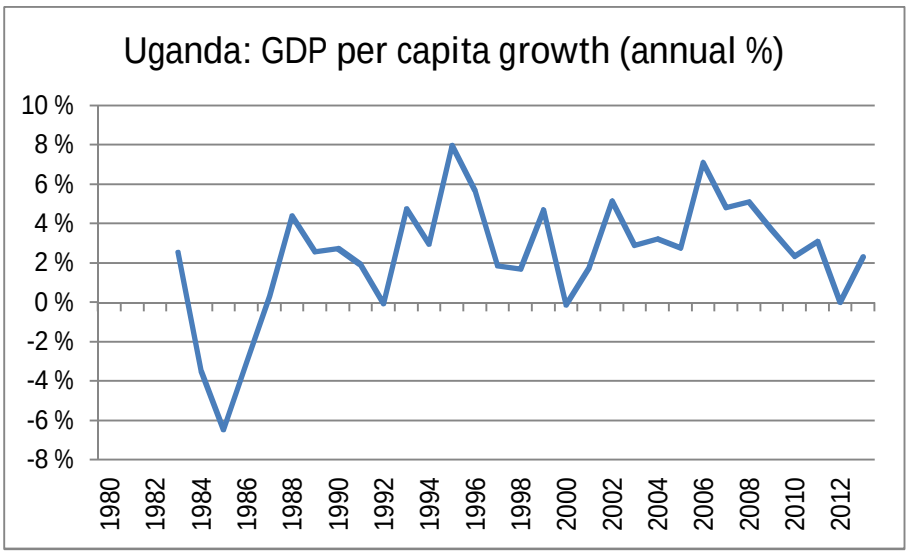
[129] S. Ssewanya, J. Matovu, E. Twimukuye , 'Building on growth in Uganda', in: *Yes Africa we can: success stories from a dynamic development*, Africa Platform for Development Effectiveness (Addis Abeba, 2011), pp. 51-64.

[130] A. Mwenda, 'Personalizing power in Uganda', in: *Democratization in Africa. Progress and retreat*, L. Diamond, M. Plattner (eds.), p. 241.

[131] M. Kjaer, M. Katusiimeh, 'Growing but not transforming: fragmented ruling coalitions and economic developments in Uganda'. DIIS working paper no.2012: 7 (Kopenhagen, 2012); L.Whitfield, O. Therkildsen, L. Buur, A. Kjaer, *The politics of African industrial policy. A comparative perspective*.

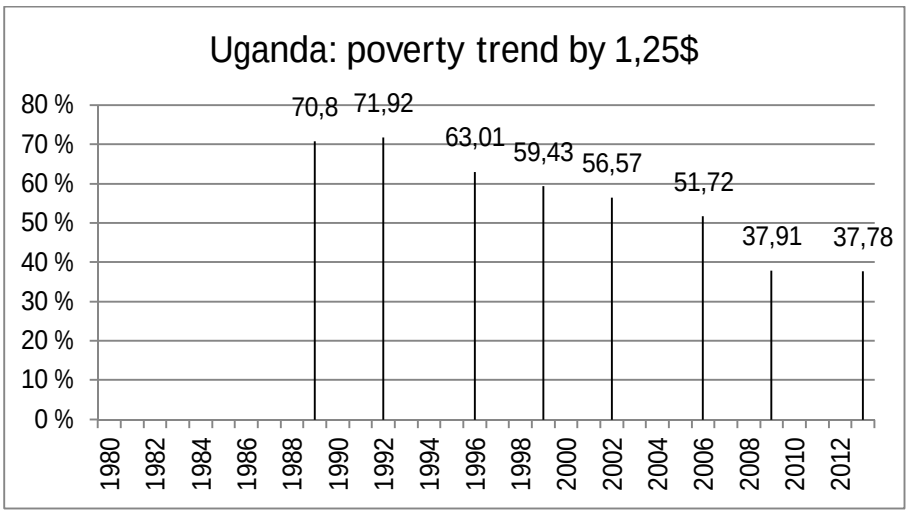
Op de *African transformation index* van ACET staat Oeganda op de vijfde plaats. Dit is vooral te danken aan de voortdurende economische groei in de laatste twintig jaar, technologische vernieuwing en de relatief hoge productiviteit in de industriële sector (waar overigens ACET grote vraagtekens bij zet). Ondanks de indrukwekkende economische groei werd de economie nog altijd gekenmerkt door lage productiviteit. Voorzover er sprake was van een verandering in de economische structuur, betrof die een afnemend belang van een door lage productiviteit gekenmerkte landbouw ten gunste van een dienstensector, die echter werd gedomineerd door kleine bedrijven met eveneens een lage productiviteit. [132]

Figuur 4–1: Uganda: GDP per capita growth



Bron: Wereldbank, World Development Indicators.

Figuur 4–2: Uganda: poverty trend



Bron: Wereldbank, World Development Indicators.

[132] African Center for Economic Transformation, *Growth with depth*, pp. 204, 205.

4.4 Reacties van de politieke elite

Politieke cohesie

Sinds de NRM aan de macht kwam in 1986, kunnen grofweg twee fasen worden onderscheiden bij de consolidatie van de macht door het regiem. Gedurende de eerste tien jaar koos de NRM voor een pragmatische aanpak. De NRM trachtte nadrukkelijk de vertegenwoordigers van de verschillende politieke stromingen te accommoderen, ruimte te bieden aan verschillende politieke opvattingen en open te staan voor een publiek debat over belangrijke politieke kwesties. Een dergelijke aanpak was geheel in overeenstemming met de *Movement* filosofie. Tegelijkertijd bood het de NRM de mogelijkheid, in combinatie met de uitrol van de NRM variant van lokaal bestuur over het gehele land, om ook andere delen van Oeganda dan het westen en Buganda aan zich te binden en ook daar politieke legitimiteit te verwerven. Onderdeel van deze 'inclusieve' politiek vormde het herstel van de verschillende koninkrijken en in het bijzonder dat van Buganda, maar dan wel op voorwaarde dat de verschillende 'monarchen' hun rol als culturele en niet als politieke leiders accepteerden.

In aanloop naar het referendum over de wenselijkheid van een meerpartijensysteem en de daarop volgende verkiezingen in 2001 werd er echter uit een ander vaatje getapt. Aan inclusiviteit werd minder belang gehecht dan voorheen. De tolerantie voor dissidente geluiden was duidelijk afgenomen. Het belangrijkste geschilpunt was de wenselijkheid van continuering van het *Movement* systeem. Successievelijk werden de voorstanders van een meerpartijensysteem uit de regering en andere sleutelposities verwijderd.

Toen het besluit om het *Movement* systeem toch op te geven ten gunste van een meerpartijenstelsel eenmaal was genomen, was de strategie van de NRM er vervolgens op gericht om het risico van verlies van de macht zo klein mogelijk te maken. Dat gebeurde op verschillende manieren. De NRM zag erop toe dat het aantal zittingstermijnen voor het presidentschap niet langer tot maximaal twee termijnen zou worden beperkt, waardoor Museveni als belangrijkste stemmentrekker voor de NRM zich weer kandidaat kon stellen.De president en zijn naaste bondgenoten geloofden dat de NRM de verkiezingen in 2011 zouden kunnen gaan verliezen, als Museveni zich niet meer kandidaat zou kunnen stellen. Afrika expert Roger Tangri en de Oegandese journalist en onderzoeker Andrew Mwenda komen in dit verband tot de volgende conclusie: *'Museveni has built a highly centralised presidential political system in which he exercises personal power'*.[133]

Aangezien het *Movement* systeem tot aan de verkiezingen in 2006 van kracht bleef, kon de NRM blijven rekenen op overheidssteun tot aan de verkiezingen. De NRM liet zich als politieke partij registreren voordat andere politieke partijen dat konden doen en maakte dankbaar gebruik van de aanwezigheid van de bestaande *Movement* structuur in het land. In de aanloop naar de verkiezingen gebruikte de NRM haar overheidsstatus om de regels in haar voordeel te veranderen om vervolgens tijdens de eigenlijke verkiezingsperiode haar machtspositie te gebruiken om een *level playing field* te voorkomen. Kritiek op de verwording van het *Movement* systeem tot een eenpartijstaat, de corruptie, de militaire strategie tegen de LRA in het noorden en het gebrek aan democratie binnen de NRM leidden allereerst tot het vertrek van Besigye en zijn aanhangers. De stilzwijgende *quid pro quo,* waarbij een deel van de NRM het herstel van politieke pluriformiteit leek te koppelen aan de opheffing van de beperking van het aantal presidentiële zittingstermijnen, veroorzaakte vervolgens

[133] R. Tangri, A. Mwenda, 'President Museveni and the politics of presidential tenure', in: *Journal of Contemporary African Studies* (2010) 28:1, p. 36.

de uittocht en marginalisering van een aantal andere belangrijke NRM kopstukken in de regering, het leger en de veiligheidsdiensten.[134]

Afbeelding 4–6: Yoweri Museveni

Bron: Monitor.co.ug

De aankondiging van Museveni om na de verkiezingen van 2001 de discussie over de herinvoering van een meerpartijensysteem te heropenen, kwam voor de buitenwereld als een verrassing. Het *National Executive Committee* van de NRM noemde zelf vier overwegingen waarom nu wél de invoering van een meer politiek pluriform systeem overwogen zou moeten worden. In de eerste plaats zou de transformatie van de *Movement* in een politieke partij de mogelijkheid bieden om zich te ontdoen van hen die niet loyaal aan de NRM waren. Ten tweede zou voorstanders van een meerpartijensysteem het argument ontnomen worden dat de NRM ondemocratisch zou zijn. Daarnaast zou het de verhouding met de internationale donoren verbeteren. Als laatste argument werd naar voren gebracht dat Oeganda het zich niet kon permitteren om tegen de huidige globale trend, die duidelijk in de richting van politiek pluralisme wees, in te blijven gaan.[135]

De reden voor deze fundamentele koerswijziging leek niet zozeer ingegeven te zijn door de vraag vanuit de samenleving om meer politieke pluriformiteit of buitenlandse druk. De donoren waren onder de indruk van de prestaties van de NRM en van Museveni in het bijzonder: langdurige stabiliteit, economische hervormingen, verbetering van de mensenrechtensituatie enzovoort.[136] Deze opvallende koersverandering had eerder te maken met een tactiek om ook op langere termijn de machtspositie van de NRM en daarmee van Museveni veilig te stellen. De inschatting werd gemaakt dat een meerpartijensysteem op termijn een betere uitgangspositie voor de NRM bood om aan de macht te blijven dan continuering van het *Movement system.* Het relatief sterke optreden van voormalig NRM *big shot* Besigye en de interne conflicten voorafgaand en na de verkiezingen van 2001, waren voor de NRM leiding aanleiding voor een herbezinning over de te volgen koers. Het gegeven dat veel van Museveni's belangrijkste tegenstanders zelf ook afkomstig waren uit het leger, zal ongetwijfeld hebben bijgedragen aan de onzekerheid van het NRM leiderschap. De toenemende

[134] A. Tripp, Museveni's Uganda. Paradoxes of power in a hybrid regime (Londen, 2010)

[135] S. Makara, L. Rakner, L. Svasand, 'Turnaround: the national Resistance Movement and the re-introduction of a multiparty system in Uganda'. CMI working paper no. 2007: 12 (Bergen, 2007).

[136] Zo was mijn ervaring toen ik van 1996 tot en met 2001 werkzaam was op de Nederlandse ambassade in Kampala.

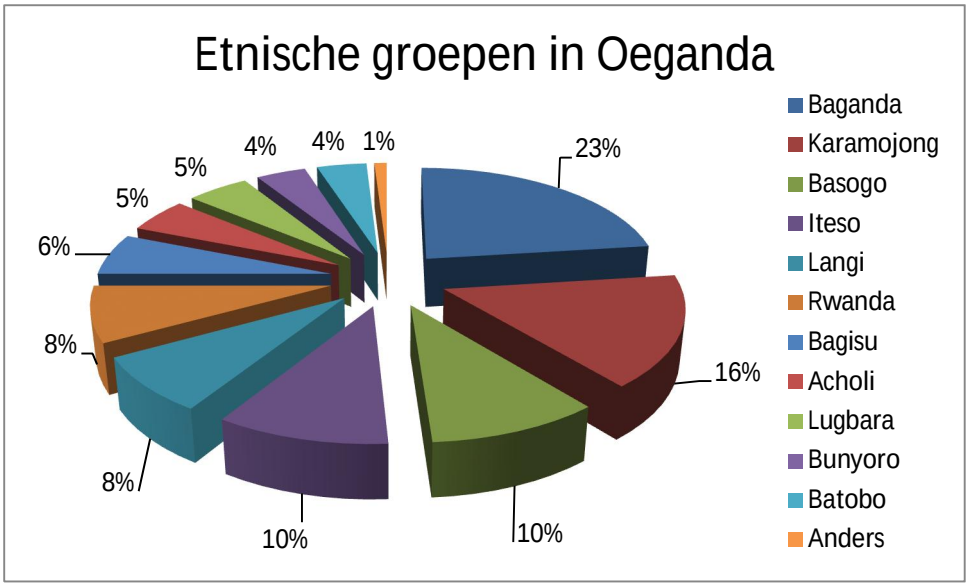
interne onenigheid binnen de NRM over de te volgen politieke richting deed de balans doorslaan ten gunste van een meerpartijensysteem. In een meerpartijensysteem zou de *Movement* in staat zijn zich om te vormen tot een partij die volstrekt loyaal was aan Museveni. Als politieke partij zou de NRM geen onderdak meer behoeven te bieden aan dissidente stromingen, zoals onder het *Movement system.* De interne cohesie en slagkracht van de NRM zou daarmee worden vergroot.

Het *Movement* recept leek te zijn uitgewerkt. De volgende groepen kunnen daarbij worden onderscheiden: het leger, de *historicals* en de jongere generatie van NRM politici. De banden tussen het Oegandese leger (voor een belangrijke deel een voortzetting van de *National Resistance Army*) en de NRM en in het bijzonder Museveni zelf, waren bijzonder sterk. Veel belangrijke politieke kwesties werden (voor)besproken in een kleine, hechte kring van Museveni en de legerleiding, die in de volksmond bekend stond als de *Movement Political High Command.* De aankondiging van kolonel buiten dienst Besigye in 2001, de oude strijdmakker van Museveni, om zich kandidaat te stellen voor het presidentschap, maakte duidelijk dat er onenigheid was binnen het leger over de te volgen politieke koers. Een andere belangrijke groep binnen de NRM werd gevormd door de *Historicals,* een nauw omschreven groep van NRM leden van het eerste uur. Een deel van deze groep toonde zich in toenemende mate kritisch over de dominante positie van Museveni en de kleine groep van vertrouwelingen om hem heen en bepleitte meer politieke pluriformiteit. Ten derde waren er de *Young Parliamentarians*: een groep van jonge NRM parlementsleden die zich onderscheidde van de NRM veteranen uit de tijd van de burgeroorlog en zich verzette tegen de toenemende invloed van de uitvoerende macht.[137]

Het regiem had dus vooral te lijden onder interne onenigheid over de te volgen politieke koers en concentratie van de macht binnen de NRM en niet zozeer onder politieke bedreigingen van buiten de NRM. Door zich hiervan te ontdoen wist de NRM, tegen een bepaalde prijs, haar machtspositie uiteindelijk weer veilig te stellen.

Etnische en regionale dimensies

Figuur 4–3: Etnische groepen



Bron: Central Intelligence Agency, *The world fact book* (2013, Washington).

[137] A. Tripp, Museveni's Uganda. Paradoxes of power in a hybrid regime, pp. 59-74.

Ook in Oeganda speelt etniciteit, of - ruimer geformuleerd - regionale afkomst, een belangrijke rol in het politieke bedrijf, het stemgedrag tijdens verkiezingen en het dagelijks leven. Etniciteit geeft vorm aan het handelen en denken van de verschillende bevolkingsgroepen. Over de mate van etnische in- of exclusiviteit van het NRM bewind in de eerste jaren bestaan verschillende meningen.[138]

Vastgesteld kan worden, dat in de eerste jaren van het NRM bewind de bevolking in het westen en het zuiden/midden van Oeganda de etnische machtsbasis van Museveni vormde. Vertegenwoordigers uit deze regio's bekleedden veelal de belangrijkste posities in regering en leger. Dat viel ook wel te begrijpen. De guerilla van de NRM in 1981-1986 steunde vooral op een alliantie tussen Museveni's eigen etnische groep, de Ankole woonachtig in het westen, en de Baganda, woonachtig in het zuiden/midden van het land. Niet voor niks werd de NRM in 1986 als de eerste, 'niet-noordelijke' regering van Oeganda beschouwd. De groep die in toenemende mate hiervan profiteerde, waren de 'westerlingen'. De invloed van de Baganda bevolkingsgroep nam daarentegen langzaam maar zeker af. De werkelijk belangrijke posities kwamen vooral in handen van de westerlingen en in het bijzonder de Ankole. De Baganda ministers die nog wel over een invloedrijke portefeuille beschikten, lagen overhoop met de Kabaka. Kortom, de belangen van een substantieel deel van de elite die sympathiseerde met het Buganda koninkrijk en nog altijd zeer invloedrijk was, waren nauwelijks meer vertegenwoordigd in de regering. De vertegenwoordigers van de westerse en –in mindere mate- oostelijke bevolkingsgroepen bekleedden de belangrijkste posities in de opeenvolgende NRM regeringen.

Nergens werden de veranderde machtsverhoudingen zo duidelijk als in het leger en in het bijzonder de hoogste rangen binnen het leger.[139] Ten tijde van de onafhankelijkheid was 80 percent van de officieren afkomstig uit het noorden en in mindere mate uit het oosten. Gezien de geschiedenis van Oeganda was het niet zo verwonderlijk dat de loyaliteit van het leger aan de NRM als cruciaal werd beschouwd voor de consolidatie van haar positie. Na 1986 waren dan ook vijf van de zes belangrijkste legercommandanten afkomstig uit het westen van het land. De leiding van de veiligheidsdiensten kwam eveneens stevig in handen van 'westerlingen' onder wie een zekere Paul Kagame, waarover later meer.

Een nuancering is echter ook hier op haar plaats. Politieke macht wordt ook in Oeganda zelf veelal in etnische termen beschouwd en geanalyseerd. Hoewel de 'etnische vergelijking' dus van grote invloed is op het politieke besluitvormingsproces en de bijbehorende keuzes, blijken in de praktijk in het stemgedrag van de verschillende bevolkingsgroepen soms ook andere overwegingen een rol van betekenis te spelen: '*Ethnicity matters but it matters differently to different groups'*.[140] Zo wist tijdens de presidentsverkiezingen in 2006 de uit het westen van het land afkomstige presidentskandidaat en belangrijkste tegenstander van Museveni, Besigye, veel stemmen in het noorden te vergaren, terwijl er een noordelijke kandidaat voorhanden was, namelijk de dochter van Obote. Tijdens diezelfde verkiezingen stemde niet alleen de overgrote meerderheid van het westelijk deel van het land op Museveni (op zich voorspelbaar), maar kreeg de president ook in Buganda (met grote uitzondering van Kampala) de meeste stemmen, terwijl er ook een Baganda kandidaat deelnam. De grote winst

[138] Zie bijvoorbeeld: F. Golooba-Mutebi., 'Collapse, war and reconstruction in Uganda'; S. Lindemann, 'Just another change of the guard? Broad-based politics and civil war in Museveni's Uganda', in: *African Affairs* (2011), 110/440, pp. 387-426; A. Tripp, *Museveni's Uganda. Paradoxes of power in a hybrid regime*.

[139] S. Lindemann, 'Exclusionary elite bargains and civil war onset: the case of Uganda'. Working paper no. 76 (series no.2) Crisis States Research Centre (Londen, 2010), p. 37.

[140] A. Tripp, Museveni's Uganda. Paradoxes of power in a hybrid regime, p. 55.

van Museveni in de verkiezingen in 2011, ook in het noorden, kan volgens de *Afrobarometer* worden verklaard uit de tevredenheid over de aanhoudende economische groei en in het bijzonder het vredesdividend in het noorden.[141] Terwijl Museveni in de verkiezingen van 2001 en 2006 het noorden verloor aan de oppositie, won hij dit keer in het noorden een meerderheid van de stemmen. De bewering van Oeganda kenner Barkan dat hiermee de breuklijn tussen het zuiden en het noorden voor het eerst sinds 1986 was overbrugd, lijkt overigens wat prematuur.[142]

Het karakter van het regiem kan het beste in regionaal-etnische termen worden gedefinieerd. De aan de macht zijnde elite was vooral afkomstig uit het zuidwesten van het land, de geboortestreek van Museveni. Dit gold in nog sterkere mate voor het leger. Aanvankelijk maakte ook een belangrijk segment van de Baganda politieke elite (de omvangrijkste en rijkste bevolkingsgroep in Oeganda) onderdeel uit van deze coalitie, maar daar kwam langzaam maar zeker de klad in. De belangrijkste politieke uitdagingen voor het regiem bleken echter niet van buiten, maar van binnenuit te komen. De oppositie was niet in staat een serieuze bedreiging voor de positie van Museveni te vormen. Daarvoor waren de onderlinge verdeeldheid en het onvermogen om steun op het platteland te verwerven, te groot. Alhoewel de NRM de belangrijkste militaire en politieke posities met vertegenwoordigers van haar eigen, 'natuurlijke' achterban uit het westen vulde, kwamen de belangrijkste bedreigingen voor het bewind niet uit het noorden of Buganda maar van 'westerlingen' zelf en in het bijzonder uit de hoogste regionen van het leger.

Instrumentalisering van geweld

Ondanks de pogingen tot verzoening door de NRM, gaf de gewelddadige verandering van regiem in 1986 aanleiding tot een nieuwe exodus van politieke ballingen en het ontstaan van nieuwe gewapende opstanden. Verschillende gewapende groepen, veelal met een regionale, etnische en/of religieuze achtergrond, probeerden op hun beurt het NRM regiem gewapenderhand te verdrijven. Om deze rebellieën het hoofd te kunnen bieden, paste de NRM, in tegenstelling tot eerdere regiems, een tweesporen beleid toe. Er werd gekozen voor niet alleen een militaire aanpak door inzet van het reguliere leger en lokale milities, maar ook voor co-optatie van lokale leiders uit de opstandige gebieden en onderhandelingen. Bij een aantal groepen bleek dit succesvol: hun leiders kregen politieke functies aangeboden en hun troepen werden geïntegreerd in het nationale leger. Een andere belangrijke reden voor Museveni's succes bij het consolideren van de vrede (behalve in het noorden) was te danken aan de vorming van een gedisciplineerd leger dat gedeeltelijk brak met etnische rekrutering (zij het vooral in de lagere rangen) en de garantie van een geregeld –zij het laag-inkomen.[143]

Hoewel het NRM regiem vrede en stabiliteit bracht in het grootste deel van Oeganda, heeft het zich eveneens moeten ontdoen van niet minder dan zeven gewapende rebellengroepen die weigerden tot een vergelijk te komen.[144] De belangrijkste waren afkomstig uit het noorden van het land, in het bijzonder uit de Acholi regio: de *Uganda People's Democratic Army (*UPDA) in 1986-1988, de *Holy Spirit Movement* in 1986-1987 en de *Lord's Resistance Army* (LRA) in 1987-2006. Vooral de LRA zaaide gedurende een periode van twintig jaar dood en verderf in het noorden van het land, met desastreuze gevolgen voor de lokale bevolking. Het noorden van Oeganda kon in die tijd niet

[141] Afrobarometer, 'Museveni and the 2011 Uganda election: did money matter?'.

[142] J. Barkan, 'Uganda: assessing risks to stability'. Center for Strategic & International Studies (Washington, 2011), p. 17.

[143] F. Golooba-Mutebi, 'Collapse, war and reconstruction in Uganda', p. 22.

[144] Voor een overzicht zie: S. Lindemann, 'Just another change of the guard? Broad-based politics and civil war in Museveni's Uganda', in: *African Affairs* (2011), 110/440, pp. 387-426.

profiteren van de aanhoudende economische groei en armoedevermindering zoals in de rest van het land het geval was. Na de gezamenlijk met Zuid-Soedanese troepen uitgevoerde *Operation Lightning Thunder* in 2008, met steun van de Verenigde Staten, werd de LRA voorgoed uit het noorden van het land verjaagd en keerde de vrede eindelijk terug.

Afbeelding 4–7: UPDF aan de Congolese grens

Bron: newvision.co.ug

Het militaire avontuur van Oeganda in Congo gaf aanleiding tot een andere vorm van instrumentalisering van geweld. Hooggeplaatste Oegandese legerofficieren raakten betrokken bij de smokkel van hout, koffie, diamanten en goud uit Congo. In de strijd tegen de LRA hadden hoge militairen al enige ervaring op kunnen doen met het benutten van oorlogssituaties voor zelfverrijking. In de rapporten van de *Group of Experts* van de Verenigde Naties uit 2002 werd een aantal van hen met naam en toenaam beschuldigd van het plunderen van Congo's natuurlijke rijkdommen, onder wie Salim Saleh, de broer van de president, en James Kazini, commandant van de Oegandese operatie in oost Congo.[145] Volgens de Oegandese onderzoeksjournalist Andrew Mwenda en de Belgische Grote Meren specialist Koen Vlassenroot waren de activiteiten van deze militaire 'ondernemers' en de netwerken die zij controleerden, niet alleen een middel tot persoonlijke verrijking, maar ook een onderdeel van de consolidatie van Oeganda's politieke elite systeem en als zodanig nauw gelieerd aan het regiem.[146]

Waren bovengenoemde activiteiten tijdens de eerste Oegandese interventie in 1996 nog een relatieve bijzaak en vooral bedoeld om de inval financieel te ondersteunen, ten tijde van de tweede interventie in 1998 werd de economische component van het conflict een belangrijk onderdeel van de dynamiek van het conflict. Triest hoogtepunt vormden de zware gevechten tussen bondgenoten Oeganda en Rwanda in en rond Kisangani over wie zich de natuurlijke rijkdommen in dat gebied mocht toe-eigenen. Een aantal sleutelfiguren van het Oegandese regiem speelde een cruciale rol bij de economische exploitatie van Congo's natuurlijke rijkdommen. De 'carrières' van de genoemde

[145] Final report of the Panel of Experts on the illegal exploitation of natural resources and other forms of wealth of the Democratic Republic of the Congo, s2002/1146 (New York, 2002).

[146] A. Mwenda, R. Tangri, 'Military corruption & Ugandan politics since the late 1990s', in: *Review of African political economy* (2003) 30: 98, pp. 539-552; K. Vlassenroot, S. Perrot, J. Cuvelier, 'Doing business out of war. An analysis of the UPDF's presence in the Democratic Republic of Congo', in: *Journal of Eastern African Studies* (2012) 6:1, pp. 2-21.

James Kazini en Salim Saleh waren symbolisch voor de opkomst van een zeer invloedrijke groep van *entrepreneurs of insecurity*. De sleutel tot succes van deze gemilitariseerde economische activiteiten waren de reeds bestaande grensoverschrijdende economische (en sociale) netwerken, die konden worden ingezet door nieuwe coalities van legercommandanten, rebellenleiders, handelaren en lokale autoriteiten. Hoewel de economische avonturen van het Oegandese leger tot spanningen leidden tussen enerzijds de *Historicals* onderling en anderzijds tussen de *Historicals* en jongere officieren, is het onwaarschijnlijk dat deze netwerken uitgebaat konden worden zonder medeweten en betrokkenheid van het politieke centrum van het Oegandese bewind. De meeste van de hierbij betrokken commandanten werden na hun terugkeer weer gewoon onderdeel van de staatsmachinerie. Afgezien van enkele arrestaties en ontslagen, bleven deze leiders, ondanks hun betrokkenheid bij genoemde economische schaduwnetwerken, in het centrum van de macht. Belangrijkste uitzondering was James Kazini. Hij werd ontslagen als legercommandant, veroordeeld en belandde in het gevang. Het vermoeden bestaat dat deze behandeling meer te maken had met zijn vermeende politieke ambities dan met zijn rol in Congo.[147]

Corruptie voor politieke doeleinden

Museveni was er in geslaagd een belangrijk deel van de politieke elite op nationaal en lokaal niveau aan zich te binden. Langzamerhand kreeg het regiem een sterker personalistisch karakter. Zoals in zoveel ontwikkelingslanden, gebeurde dat ook in Oeganda met behulp van een uitgebreid patronage netwerk. Daarbij werd handig ingespeeld op de mogelijkheden die herstructurering van de economie bood. Een belangrijk onderdeel van deze herstructurering vormde de liberalisering van de economie onder andere door privatisering van staatsondernemingen. De meeste van deze bedrijven maakten structureel verlies, werden inefficiënt geleid en kostten de schatkist alleen maar geld. Privatisering moest de staatsbedrijven in aantal terugbrengen en daarmee ook de mogelijkheden voor patronage beperken. Deze aanpak werd in de jaren negentig in het kader van de *Washington consensus* over heel sub-Sahara Afrika uitgerold. Zoals te begrijpen viel, toonden veel Afrikaanse leiders zich nogal terughoudend bij het doorvoeren van zulke hervormingen, die de mogelijkheid beperkten om publieke middelen in te zetten voor bestendiging van hun macht.

De druk was echter zo groot dat hen geen andere mogelijkheid restte dan om de privatisering door te voeren. Tegelijkertijd maakten ze van de nood een deugd. Deze en soortgelijke hervormingen werden zodanig gemanipuleerd dat ze aangewend konden worden voor politieke doeleinden.[148] De geprivatiseerde bedrijven konden weliswaar niet langer rechtstreeks als patronage vehikels worden ingezet, men kon er wel op toezien dat deze bedrijven tegen een zacht prijsje in handen zouden komen van politieke bondgenoten in plaats van tegenstanders. Omdat daarnaast de verkoop van de 'nationale kroonjuwelen' aan buitenlandse investeerders in een aantal gevallen ook gevoelig lag, werd er op toegezien dat deze bedrijven veelal in handen kwamen van politiek acceptabele, 'autochtone' ondernemers. Zo ook in Oeganda. In de jaren negentig werden 93 privatiseringsoperaties afgerond. De privatisering van staatsondernemingen, maar ook de creatie van semi-onafhankelijke agentschappen, die toezicht moesten houden op de geliberaliseerde sectoren zoals bijvoorbeeld de *Uganda Revenue Authority*, *Uganda Investment Authority* en de *Privatisation Unit,* en de lucratieve functies die daarbij hoorden, werden door het bewind in zijn voordeel aangewend. Zoals te verwachten profiteerde vooral de aan Museveni verbonden elite hiervan. Het

[147] K. Vlassenroot, S. Perrot, J. Cuvelier, 'Doing business out of war. An analysis of the UPDF's presence in the Democratic Republic of Congo', p. 13.

[148] A. Mwenda, R. Tangri, 'Patronage politics, donor reforms, and regime consolidation in Uganda' in: *African Affairs* (2005) 104/416, pp. 449-467.

artikel 'Corruption and cronyism in Uganda's privatization' van Mwenda en Tangri in *African Affairs uit 2001* biedt een aardig inzicht in de discutabele wijze waarop deze privatisering verliep aan de hand van een viertal *high profile* staatsbedrijven: *Uganda Grain Milling Corporation, Entebbe Handling Services Ltd, Uganda Commercial Bank* en *Kampala Sheraton.*[149]

De door Westerse donoren zo geprezen decentralisatie werd langzaam maar zeker eveneens onderdeel van de NRM 'patronage machine'. De na 1986 ingestelde lokale bestuursorganen, eerst *Resistance Councils* en later *Local Councils* genoemd, waren aanvankelijk, in ieder geval voor een deel, uitdrukking van het streven om de lokale bevolking daadwerkelijk inspraak te geven in het bestuur en om tegenwicht te kunnen bieden aan politieke leiders die hun macht misbruikten. Geleidelijk veranderde dit streven echter van karakter. In toenemende mate gebruikte de NRM decentralisatie voor politieke doeleinden. De *Local Council* structuur vormde een cruciaal instrument voor de NRM om zich ook op lokaal niveau te laten gelden. Meer dan 30 percent van de overheidsbegroting werd gedelegeerd naar de districten. Tegelijkertijd nam het aantal districten hand over hand toe. Bestond Oeganda in 1986 nog uit 22 districten, in 2012 waren dat er 112. Een dergelijk groot aantal administratieve eenheden in verhouding tot de omvang van de bevolking bleek redelijk uniek in de wereld te zijn.[150]

De overheid verdedigde deze explosieve uitbreiding met het argument dat op deze wijze de lokale participatie aan politieke besluitvorming, verantwoording en de basisdienstverlening verbeterd konden worden. Het had er echter alle schijn van dat dit proces vooral werd voortgedreven door politieke overwegingen. Museveni en de zijnen hoopten op deze manier politieke steun in het gehele land te mobiliseren. Het mes sneed daarbij aan twee kanten. Een nieuw district gaf toegang aan de lokale elite tot overheidsmiddelen, politieke macht en overheidsbanen in het district. Bovendien was in een land waar de overgrote meerderheid van de bevolking nog woonachtig is op het platteland, de belofte van een eigen district en bijbehorende overheidsmiddelen bijzonder populair. In de verschillende presidentsverkiezingen maakte Museveni daar dan ook royaal gebruik van. Nieuwe districten werden vlak voor verkiezingen gevormd of werden beloofd als de desbetreffende lokale bevolking voor de president zou stemmen. Deze tactiek bleek redelijk succesvol. Nieuwe districten leverden Museveni stemmen op: ze werden beschouwd als *presidential hand-outs*. Tevens werd het bestaande lokale patronage netwerk ingezet om stemmen binnen te halen door onder andere politieke beïnvloeding van districtsbenoemingen, selectieve inzet van overheidsmiddelen en manipulatie bij het toekennen van contracten.[151] Een en ander ontging ook de Wereldbank niet. De Bank constateerde dat na afschaffing door de regering van de door districten geïnde *graduate tax* in 2005, districten voor 98 percent van hun inkomsten afhankelijk waren geworden van de centrale overheid. Door de creatie van steeds meer districten nam het bedrag toe dat werd besteed aan salarissen en bestuur, ten koste van de beschikbare middelen voor basisdiensten.[152]

[149] A. Mwenda, R. Tangri, 'Corruption and cronyism in Uganda's privatization in the 1990s', in: *African Affairs* (2001) 100, pp. 117-133.

[150] E. Green E., 'Patronage, district creation and reform in Uganda', in: *Studies in Comparative International Development* (2010) 45:1, pp. 83-103.

[151] E. Green, 'Patronage, district creation and reform in Uganda', p. 15-19; S. Helle, L. Rakner, 'The interplay between poverty and electoral authoritarianism: poverty and political mobilization in Zambia and Uganda'. CMI working paper 2012: 3 (Bergen, 2012), p.7; A. Tripp, *Museveni's Uganda. Paradoxes of power in a hybrid regime*, p. 111.

[152] Wereldbank, 'Uganda Country Assistance Strategy 2011-2015' (Washington, 2010), p. 7.

Wel heeft het decentralisatiebeleid mogelijk geleid tot consolidering van de vrede in het land. De afname van binnenlandse gewapende conflicten in de afgelopen jaren zou te danken kunnen zijn aan de ten gevolge van de decentralisatie formeel gedelegeerde macht: *'While the distribution of political, military and economic power has been biased towards ethnic groups from western and central Uganda, territorial power has been shared more equally since the governments decentralization programme'*.[153]

Museveni en de NRM hadden beduidend meer fondsen tot hun beschikking om de kiezer te 'overtuigen' dan de oppositie. Volgens sommigen heeft Museveni hieraan zijn verkiezingswinst te danken.[154] Overheidsmiddelen werden ingezet voor allerlei campagnedoeleinden: een uitgebreide publiciteitscampagne, de aanwending van publieke goederen voor het kopen van steun van lokale *power brokers* en individuele kiezers. De *Afrobarometer* heeft hier rond de verkiezingen in 2011 onderzoek naar gedaan. Volgens de organisatie geven de beschikbare data echter weinig aanleiding om te veronderstellen dat de grote hoeveelheden geld die door de NRM ten behoeve van de verkiezingen werden uitgegeven, van grote invloed zijn geweest op de uitkomst van de presidentsverkiezingen. Slechts de creatie van een aantal districten heeft mogelijk een bescheiden aantal extra stemmen opgeleverd: *'Money might have flowed freely, but it certainly did not play the decisive role in the outcome critics suggest, and in fact might have had relatively little effect on the final outcome, at least at the presidential level'*.[155]

Buganda

Een belangrijke scheidslijn, die telkens na de onafhankelijkheid de eenheid van de verschillende politieke elites in de weg stond, was die tussen de gevestigde Baganda elite en aspirant elites met een andere regionale/etnische achtergrond.[156] De monarchie in Buganda beschikte over sterke, in de samenleving gewortelde instituties, die een sterke aantrekkingskracht uitoefenden op vele, zowel rijke als arme Baganda en diende als een alternatieve bron van legitimiteit voor de instellingen van de Oegandese staat. Het NRM regiem bleek als eerste in staat om tot een vergelijk te komen met Buganda door de monarchie in ere te herstellen en binnen het bestaande politieke raamwerk zowel de rest van het land als Buganda te accommoderen. Museveni's alliantie met de Baganda en de vertegenwoordigers van het koninkrijk werd gesmeed in de strijd tegen het Obote II regiem, maar zijn pogingen om tot een meer duurzame samenwerking te komen tussen de centrale overheid en Buganda, waren uiteindelijk niet erg succesvol. De NRM alliantie met de Baganda kwam in eerste instantie onder druk te staan door de weigering van de centrale regering om het land dat door Obote in 1966 was afgenomen, terug te geven. Hierdoor kon de *Kabaka* veel minder fondsen genereren dan nodig was om aan de verwachtingen van zijn aanhangers te kunnen voldoen. De kroning van de *Kabaka* als een koning zonder uitvoerende bevoegdheden bleek vervolgens een tijdelijke maar geen definitieve oplossing te bieden. Het doel van de 'monarchisten' is niet alleen een volledig herstel van het koningschap maar een federale structuur (*federo*) voor de Oegandese staat, waarvan het

[153] S. Lindemann, 'Just another change of the guard? Broad-based politics and civil war in Museveni's Uganda', p. 588,413

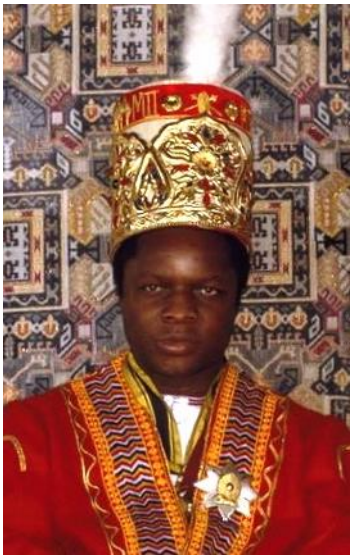
[154] Zie bijvoorbeeld: J. Barkan, 'Uganda: assessing risks to stability', p. 12,

[155] Afrobarometer, 'Museveni and the 2011 Uganda election: did money matter', p. 13.

[156] Zie ook: F. Golooba-Mutebi, 'Collapse, war and reconstruction in Uganda'; F. Golooba-Mutebi, 'Settling the Buganda question', in: *Transition* (2011) 106, p. 10-25; International Crisis Group, 'Uganda: no resolution to growing tensions'. Africa report no. 187 (Brussel, 2012).

koninkrijk dan deel uit zou maken en over vergaande bevoegdheden zou beschikken op het gebied van onder meer belastingheffing en landkwesties.

Afbeelding 4–8: Kabaka Ronald Muwenda Mutebi II



Bron: Bugandaroyalfamily.wordpress.com

Museveni echter was en is voorstander van een staatsstructuur, bestaande uit districten (die financieel afhankelijk blijven van de centrale overheid). Hij wist zich daarin gesteund door de meeste Oegandezen buiten Buganda, die geenszins een geprivilegieerde positie van Buganda binnen het Oegandese staatsbestel wensten te accepteren. In 2001 begon de *Kabaka* een zekere interesse in de oppositie te ontwikkelen. Als reactie hierop probeerden Museveni en de NRM vervolgens op allerlei manieren de positie van de Kabaka te verzwakken, maar zonder veel succes. Zo werd een poging ondernomen het gebied waarover de Kabaka zijn 'culturele autoriteit' kon uitoefenen, te reduceren door andere traditionele leiders binnen het koninkrijk te ondersteunen en wetgeving te introduceren die partijpolitiek door traditionele leiders bemoeilijkte.

Daarnaast werd getracht de politieke invloed van rijke Baganda grootgrondbezitters (een belangrijke steunpilaar voor de Kabaka) te verminderen door de landrechten van de kleine boeren in Buganda te versterken. Dit was wellicht een valide en zinnig streven maar verwerd al snel tot een onderdeel van de politieke strijd tussen Buganda en de centrale regering. De regering stelde dat zij een halt wilde toeroepen aan de wijdverbreide praktijk om pachters hun land te ontnemen, terwijl de vertegenwoordigers van het koninkrijk de regering ervan beschuldigden op deze wijze zowel land dat aan het koninkrijk toebehoorde in bezit te willen nemen als de zeggenschap van de *Kabaka* over de toedeling van land in het koninkrijk te willen ondermijnen. Ook werd geprobeerd het streven naar *federo* van vertegenwoordigers van de *Kabaka* de pas af te snijden, door een regionale bestuurslaag voor te stellen met gekozen vertegenwoordigers. Het leidde tot ernstige rellen in 2009. De pogingen van Museveni om de invloed van de *Kabaka* onder de Baganda terug te dringen, mislukte. Museveni moest op zijn schreden terugkeren. Opmerkelijk was wel dat het verzet vooral zichtbaar was in de stedelijke centra van Buganda en niet in de plattelandsgebieden. Daar bleef de alliantie in tact, in het bijzonder waar NRM haar guerilla was begonnen. Tijdens de verkiezingen in 2011 stemde de meerderheid van de Baganda toch weer voor Museveni (zelf iets meer dan in 2006).

Museveni bleek beter in staat dan zijn voorgangers om de kwestie Buganda te 'managen' maar zijn opties om het fundamentele geschilpunt, een al dan niet bevoorrechte positie voor het koninkrijk, op te lossen waren gering. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de NRM weliswaar in de loop der tijd de steun van een toenemend deel van de politieke elite van Buganda verloor, maar tot nu toe wel op de steun van het platteland van Buganda kon blijven rekenen.

Leger

Het leger en de veiligheidsdiensten vormden een belangrijk onderdeel van het fundament onder Museveni's machtspositie. Hij liet daar ook geen enkel misverstand over bestaan. Herhaaldelijk heeft hij de Oegandezen erop gewezen dat de UPDF zijn leger is en dat het nooit een kandidaat van de oppositie als president en opperbevelhebber zou accepteren, daarmee inspelend op de nog altijd bestaande angst onder veel Oegandezen voor een herhaling van de pre-NRM periode.[157] Het *High Command* van de NRA vormde waarschijnlijk het belangrijkste machtscentrum van het land. De sleutelposities gingen aanvankelijk naar de *Historicals*, de zesentwintig mannen die samen met Museveni in 1981 als NRA de guerilla tegen Obote waren begonnen. In een later stadium kwam de leiding van de *Uganda People's Defense Forces* (de nieuwe naam voor het leger) geleidelijk in handen van goed opgeleide beroepsmilitairen. Nadat een aantal (voormalige) officieren voornamelijk uit het westen, inclusief een aantal *Historicals*, zich bij de FDC van oppositiekandidaat Besigye hadden aangesloten, werd er scherp op toegezien dat de loyaliteit van de hogere militaire echelons aan de NRM boven elke twijfel verheven was.[158] Een aantal toppositities werd bezet door Museveni's naaste familieleden. Zijn zoon ging de *Special Elite Forces* leiden, zijn broer bekleedde hoge militaire posities om vervolgens presidentieel adviseur te worden, en een neef werd commandant van de Presidentiële Garde, waarvan de leden vooral werden gerekruteerd uit de eigen etnische groep van de president. Belangrijke legerbenoemingen en promoties werden door Museveni zelf afgehandeld. Kortom, Museveni kon op de steun van het leger rekenen. Het leger op zijn beurt profiteerde van zijn patronage en werd de kans geboden te verdienen aan militaire expedities, zoals in Oost- Congo.

Ook konden hoge militairen en hun zakenrelaties mee delen in de lucratieve aanbestedingen door het leger. Vanaf tweede helft van de jaren negentig begon de regering in grotere hoeveelheden dan voorheen, meestal via tussenpersonen, militair materieel aan te schaffen. Dit leidde tot een aantal corruptieschandalen rond de aankoop van militair materieel zoals MI-24 helikopters, MIG straaljagers, luchtafweergeschut en T55 tanks, maar ook van voedselrantsoenen en uniformen. De transacties die hier uit voort kwamen werden bijna zonder uitzondering in onthullingen door de pers in verband gebracht met steekpenningen, smeergeld en prijsinflatie, waarvan vooral hoge militairen, regeringsfunctionarissen en tussenpersonen profiteerden. Deze taferelen werden breed in de pers uitgemeten en leidde tot veel verontwaardiging. Zo ook bij Kiiza Besigye. Als hoofd logistiek van de UPDF was Besigye goed op de hoogte van de gang van zaken en raakte steeds meer gedesillusioneerd over de handel en wandel van een aantal militaire NRM kopstukken. Na aanvankelijk zijn kritiek binnenshuis gehouden te hebben, stuurde hij in 1999 een artikel naar de pers waarin hij de leiding de NRM leiding van corruptie, oneerlijkheid, opportunisme en ondemocratisch gedrag beschuldigde.[159]

[157] R. Tangri, A. Mwenda, 'President Museveni and the politics of presidential tenure', p. 44.

[158] A. Tripp, Museveni's Uganda. Paradoxes of power in a hybrid regime, p. 31.

[159] A. Mwenda, R. Tangri, 'Military corruption & Ugandan politics since the late 1990s'.

4.5 Opstelling internationale donorgemeenschap

Zoals hierboven beschreven, waren het vooral interne politieke overwegingen die Museveni en de NRM deden besluiten om afstand te doen van het *Movement* systeem en opnieuw een meerpartijensysteem in Oeganda in te voeren.[160] De donoren, die met grote sommen geld de NRM regering ondersteunden, oefenden nauwelijks druk uit om hiertoe over te gaan.[161] In buurland Kenia hadden zij dat eerder wel gedaan en de invoering van een meerpartijensysteem tot een voorwaarde gemaakt voor de continuering van de hulp. In het geval van Oeganda werd de weg van dialoog gekozen. Waarom? Een aantal factoren speelde hierbij een rol. Niet alleen was Oeganda zich nog aan het herstellen van vele jaren burgeroorlog, maar ook had het NRM regiem politieke hervormingen geïntroduceerd die een substantiële verbetering betekende in vergelijking met het verleden. Daarnaast had de internationale donorgemeenschap inclusief de Wereldbank, dringend behoefte aan een succesverhaal in Afrika. Oeganda was hiervoor een geschikte kandidaat. Er werd met redelijk succes een beleid van economische liberalisering uitgevoerd, zoals aanbevolen door de multilaterale instellingen en bilaterale donoren, en de economie groeide op indrukwekkende wijze. Daarnaast toonde Museveni zich een betrouwbare partner en een steunpilaar van het Westen in de regio. Oeganda werd gezien als een eiland van stabiliteit omringd door landen, die geteisterd werden door burgeroorlog en anarchie. In latere jaren ging de glans er wel af van Oeganda als het Afrikaanse succesverhaal. Hoewel de economie gestaag bleef groeien, nam de kritiek van Westerse donoren op het bewind van Museveni scherpere vormen aan vanwege het endemische karakter van de corruptie, de toenemende autoritaire en personalistische aard van het regiem en de intolerantie tegenover seksuele minderheden.

4.6 Conclusies

De politieke bedreigingen voor het NRM regiem kwamen niet zozeer van buiten het regiem maar van binnenuit. De typologie van Khan volgend was er, naarmate de NRM langer aan de macht was, in toenemende mate sprake van een *weak dominant party*. Een meerpartijensysteem werd geïntroduceerd om de interne cohesie van de NRM te herstellen. De NRM top was tot de conclusie gekomen dat een meer pluriform politiek bestel het makkelijker zou maken om aan de macht te blijven. Dissidenten hoefden niet langer binnen de NRM geaccommodeerd te worden. Dit bleek trouwens een succesvolle strategie. Eenmaal buiten de NRM kon de oppositie geen vuist maken. Kortom: Meerpartijendemocratie en -verkiezingen werden gebruikt als middel om de interne cohesie te herstellen.

Naarmate het politieke systeem in formele zin meer politieke ruimte bood, deed zich des te meer de invloed van de uitvoerende macht gelden. Paradoxaal genoeg bood het door de NRM geïntroduceerde *Movement system* in de praktijk meer politieke ruimte dan de introductie van een meerpartijensysteem.[162] De stabiliteit in het land is steeds nauwer verbonden geraakt met de persoon van de huidige president zelf, wat de nodige risico's voor de toekomst inhoudt. Hoewel Museveni beter dan zijn voorgangers in staat is gebleken de kloof tussen Buganda en de centrale overheid te *managen*, heeft ook hij hiervoor geen duurzame werkbare oplossing kunnen vinden. Tot

[160] Zie paragraaf over politieke cohesie in dit hoofdstuk.

[161] Zo was mijn eigen ervaring toen ik werkzaam was op Nederlandse ambassade in Kampala in 1996-200. Zie ook: E. Hauser, 'Ugandan relations with western donors in the 1990s; what impact on democratisation?', in: *Journal of Modern African Studies*(1999) 37: 4, pp. 621-641.

[162] Zie ook: A. Tripp, Museveni's Uganda. Paradoxes of power in a hybrid regime.

nu bleken de van het regiem buitengesloten facties echter niet in staat een reële bedreiging te kunnen vormen.

De afgelopen twintig jaar kende Oeganda een voortdurende economische groei. De economie werd echter nog altijd gekenmerkt door een lage productiviteit. De veranderende aard van de *ruling coalition*, de hiermee verbonden kosten van patronage en institutionele wildgroei op politiek en economisch terrein vormen mogelijk een verklaring waarom het NRM regiem weliswaar in staat bleek macro-economische stabiliteit te bewaren en economische groei te bevorderen, maar niet de gewenste structurele transformatie te bewerkstelligen.

Kenmerkte het politieke arrangement zich aanvankelijk door politieke inclusiviteit, waarin vele politieke belangen en verschillende bevolkingsgroepen zich vertegenwoordigd wisten, later ontwikkelde zich het langzaam maar zeker tot een bewind dat smaller en exclusiever in samenstelling was dan voorheen. De belangrijkste posities in de regering, het overheidsapparaat en zeker in het leger werden voor een belangrijk deel ingenomen door lieden die afkomstig waren uit dezelfde regio als de president. Tegelijkertijd wisten Museveni en de NRM met behulp van beproefde patronagepraktijken een substantieel deel van de nationale politieke elite, de lokale elites in de districten en niet te vergeten de hogere echelons van het leger aan zich te binden. Daar zat een prijskaartje aan. Barkan spreekt in dit verband van *inflationary patronage.*[163]

In vergelijking met de andere onderzochte landen behoefde het NRM regiem nauwelijks geweld in te zetten om de politieke macht te behouden. Een van de grootste verdiensten van het bewind was het herstel van vrede en stabiliteit na jaren van burgeroorlog in grote delen van Oeganda. In de woorden van de Oegandese journalist en onderzoeker Fred Golooba-Mutebi: *'Indeed, a major reason for Museveni's continuing popular support, especially in rural areas, is because he 'brought peace', which allows people to sleep peacefully in their beds, something that under previous regimes and their undisciplined armies, could not be guaranteed'.*[164] De opvallende verkiezingswinst in 2011 voor Museveni in het noorden van het land, toonde dit eens temeer aan.

Ondanks de afwezigheid van een meerpartijendemocratie kon de NRM aanvankelijk rekenen op grote steun van de donorgemeenschap vanwege de doorgevoerde hervormingen op politiek en economisch gebied en herstel van vrede en stabiliteit.

[163] J. Barkan, 'Uganda: assessing risks to stability', p. 10.

[164] F. Golooba-Mutebi., 'Collapse, war and reconstruction in Uganda', p. 21.

5. Congo

Kaart 3: Congo

5.1 Wat vooraf ging

De turbulente geschiedenis van de Congo valt wellicht af te lezen aan de vele naamsveranderingen die het land heeft ondergaan.[165] Het was de beroemde ontdekkingsreiziger Henry Morton Stanley, die namens de Belgische koning Leopold II het gebied opeiste dat in 1895 als privé bezit van de koning Congo Vrijstaat zou gaan heten, dat vervolgens formeel deel ging uitmaken van het Belgische koloniale rijk, na de onafhankelijkheid de naam Republiek Congo kreeg, door Mobutu omgedoopt werd tot Zaïre en nu de Democratische Republiek Congo heet. De koloniale staat stond onder de Congolezen bekend als *Bula Matari* oftewel 'hij die stenen breekt'. Dit *epitheton ornans* was oorspronkelijk de bijnaam voor Stanley, die in opdracht van de Belgische koning Leopold met grote doortastendheid zich een weg baande van het oosten naar het westen van het land en bij de aanleg van de eerste wegen veelvuldig gebruik maakte van dynamiet om rotsen te verbrijzelen. *Bula Matari* stond symbool voor het koloniale gezag dat alle weerstand vernietigde. Dit gezag was absoluut en

[165] Ten behoeve van dit overzicht is onder andere van de volgende publicaties gebruik gemaakt: G. Hesselbein, 'The rise and decline of the Congolese state'. Working paper no. 21 (series no. 2) Crisis States Research Centre (Londen, 2007); J. Peemans, 'The social and economic development of Zaire since independence: an historical outline', in: *African Affairs* (1975) 74/295, pp. 148-179; G. Prunier, *Africa's world war. Congo, the Rwandan genocide and the making of a continental catastrophe* (Oxford, 2009); J. Putzel, S. Lindemann, C. Schouten, 'Drivers of change in the Democratic Republic of Congo: the rise and decline of the state and challenges for reconstruction'. Working paper no. 26 (series no.2), Crisis States Research Centre (Londen, 2008); D. van Reybrouck, *Congo, een geschiedenis* (Amsterdam, 2010); F. Reyntjes, *The great African war: Congo and regional politics 1996-2006* (Cambridge, 2009); C. Young, T. Turner, *The rise of and decline of the Zairian state* (Madison, 1985).

werd vooral ingezet om geld te verdienen: eerst ivoor en rubber, later mineralen. Stukje bij beetje werd ook een eenduidige bureaucratische structuur uitgerold. In de woorden van de Amerikaanse Congo expert Crawford Young: '*None…could escape the overarching uniformities imposed by the nature of the state, its vocation of total control of the subject population, and its productionist orientation'*.[166]

De koloniale autoriteiten creëerden een sterk gecentraliseerd gezag met 'daaronder' een systeem van indirect bestuur op basis van voor dit doel nader geïdentificeerde etnische identiteiten. De koloniale autoriteiten richtten zich vooral op handhaving van hun macht, inning van belastingen, de mobilisering van arbeid voor de mijnen en de plantages, en het aanleggen van infrastructuur. Het leveren van basisvoorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg werd vooral aan de katholieke missie overgelaten. Congolezen mochten zich alleen organiseren op basis van stamverwantschap, hetgeen van grote invloed zou zijn op het politieke landschap na de onafhankelijkheid in 1960. Het grote aantal politieke partijen dat rond die tijd het licht zag, had dan ook vooral een etnisch en/of regionaal karakter.

Afbeelding 5–1: Henry Morton Stanley

Bron: www.quotationof.com

Met de almacht van de staat was het gauw gedaan in de eerste jaren na de onafhankelijkheid. Het land viel uiteen toen de belangrijkste instrumenten van de koloniale heerschappij, de bureaucratie en het leger, na een abrupte en geïmproviseerde dekolonisatie implodeerden. Binnen een week na de onafhankelijkheidsverklaring sloeg het leger aan het muiten, een hogere betaling en snellere Congolisering van het officieren corps eisend. Vervolgens kondigde een aantal 'rijke' provincies (Katanga, Kasai en Kivu) hun afscheiding aan. De anarchie en het sterk etnische karakter van de politieke twisten waren niet alleen de antithese van de koloniale staat, maar zorgden er ook voor dat politieke pluriformiteit en een federale staatsstructuur in de ogen van de bevolking volledig in diskrediet raakten. Kortom, de eerste vijf jaar na de onafhankelijkheid kenmerkten zich door een grote mate van chaos: een combinatie van muiterijen, afscheidingen, rebellie en falende VN interventies. Mobutu maakte een eind aan deze chaos. Hij kon op grote binnen- en buitenlandse

[166] C. Young, T. Turner, The rise of and decline of the Zairian state, p. 36.

sympathie rekenen toen hij als bevelhebber van het leger in 1965 zonder veel tegenstand de macht greep.

Tegenover de chaos van deze eerste jaren stelde hij het model van een sterk gecentraliseerde staat en bijbehorende autoriteit. Kinshasa wist langzaam maar zeker weer gezag over het gehele land te krijgen. Mobutu consolideerde zijn macht door aanvankelijk een groot deel van de bestaande politieke elites te coöpteren, zichzelf grote bevoegdheden toe te kennen en de activiteiten van politieke partijen aan banden te leggen. Naast coöptatie behoorde natuurlijk ook intimidatie en erger tot de attributen van het nieuwe bewind. Een aantal politieke tegenstanders werd bij wijze van voorbeeld gearresteerd, veroordeeld en opgehangen. Politiek werd het alleenrecht van de nieuwe politieke partij van het regiem: de *Mouvement Populaire de la Revolution* (MPR). Aan het eind van 1967 waren de verschillende politieke zwaargewichten uit de eerste jaren na de onafhankelijkheid opgenomen in het nieuwe regiem, gemarginaliseerd of gevangen gezet. In de daaropvolgende periode voltrok zich een proces van verregaande personalisering van de macht van de staat. Politieke leiders met een eigen machtsbasis werden vervangen door lieden die geheel afhankelijk waren van de president: *'the personalistic nature of the regime became increasingly salient'.* [167]

Verzekerd van zijn machtspositie kon Mobutu vervolgens zijn ambities de vrije loop laten. De staat werd ingezet om Zaïre en zijn leider (of andersom) van de noodzakelijke *grandeur* te voorzien. In het buitenland werd actief Afrikaans leiderschap nagestreefd. In de Congo zelf werden met behulp van door het Westen royaal verstrekte leningen grootschalige binnenlandse projecten geïnitieerd. Een morele heroriëntatie werd bevorderd door de ideologie van *authenticité* met kracht uit te venten. De invloedssfeer van de regeringspartij MPR werd uitgebreid tot de kerk en het leger. Als onderdeel van de *Zairianization* werden in buitenlandse handen zijnde bedrijven op grote schaal genationaliseerd. Het nieuwe Congolese management was echter absoluut niet bij machte om adequaat leiding te geven aan deze bedrijven. Zo ging het met de kopermijnen, de belangrijkste inkomstenbron voor Congo, al snel bergafwaarts.

Afbeelding 5–2: Mobutu Sese Seko met prins Bernhard

Bron: en.wikipedia.org

[167] C. Young, T. Turner, The rise of and decline of the Zairian state, p. 60.

Het had er alle schijn van dat Mobutu niet zozeer geïnteresseerd was in de verdere ontwikkeling van de Congolese economie, als wel in onmiddellijke toegang tot fondsen om zijn patronage netwerken te 'smeren' en zo zijn macht veilig te stellen.[168] Nationalisering behelsde niet veel meer dan de overdracht van eigendom van de koloniale naar de post-koloniale elites en dan vooral Mobutu's bondgenoten. Wel leverde de *Zairianization* en het streven naar *authenticité* een positieve bijdrage aan het ontstaan van een gemeenschappelijke, nationale identiteit na de roerige jaren die volgden op de onafhankelijkheid. De personalisering van de macht bereikte haar hoogtepunt in 1974, toen de officiële staatsideologie werd omgedoopt tot 'Mobutuisme'. Dat kon niet goed gaan. Vanaf dat jaar begonnen ook de economische problemen voor het regiem toe te nemen. De koperprijzen, waarvan Congo voor haar inkomsten in hoge mate afhankelijk was, daalden scherp op de wereldmarkt, terwijl de olieprijzen sterk stegen. De negatieve gevolgen van de ontwikkeling van de wereldprijzen, in combinatie met de doorgevoerde *Zairianization* van de economie, werden steeds zichtbaarder.

In april 1990 kondigde president Mobutu het einde van het eenpartijstelsel aan en een overgang naar democratie. Hij benutte deze transitie om verdere verdeeldheid onder de oppositie te zaaien om op die manier zijn machtspositie zo veel mogelijk veilig te stellen. Het bespelen van etnische sentimenten werd (wederom) een belangrijk instrument in de politieke strijd. Mobutu wist de door de 'Nationale Soevereine Conferentie' (samengesteld uit oppositiepartijen en het maatschappelijk middenveld) gekozen regering de pas af te snijden door een concurrerende regering te benoemen en hierin gematigde vertegenwoordigers van de oppositie te coöpteren. Dankzij de verdeeldheid onder de oppositie wist Mobutu aan de macht te blijven. Hoewel Mobutu president bleef, drukte deze periode een verdere nagel in zijn doodskist. De overgang zelf was ook tot mislukken gedoemd. Honderden politieke partijen zagen het licht, de meeste als persoonlijke vehikels voor leden van de politieke elites. De 'Soevereine Nationale Conferentie', die een nieuwe grondwet en verkiezingen had aangekondigd, bloedde langzaam maar zeker dood.

Zowel het presidentiële als het oppositionele kamp waren hopeloos verdeeld, veranderden voortdurend van samenstelling en hielden elkaar in een wurggreep met als gevolg dat er nauwelijks meer sprake was van een functionerende regering en staat.[169] Achter de façade van de eindeloze politieke confrontaties tussen Mobutu en de oppositie onder leiding van Etienne Tshisekedi, voltrok zich een meer fundamentele verandering. De elite richtte zich niet meer uitsluitend op het veiligstellen van toegang tot de door de staat gecontroleerde middelen maar zocht in toenemende mate naar mogelijkheden voor privé accumulatie en legitimering van hun positie op regionaal en lokaal niveau. Mobutu was definitief niet langer de spin in het web. De totstandkoming van deze autonome netwerken ondermijnden de machtspositie van Mobutu verder. Hij wist nog aan de macht te blijven vooral dankzij de controle over de diamantindustrie, de centrale bank en de steun van delen van de veiligheidssector.[170]

De gevolgen van de genocide in Rwanda in 1994 waren enorm voor Congo. Na de zege van het *Rwandan Political Front* (RPF) vluchtten meer dan een miljoen Hutu's over de grens en creëerden daarmee ook chaos en ellende in de Kivu's. Herhaaldelijke invallen in Rwanda door de restanten van het oude Rwandese leger en de *Interahamwe* milities gingen gepaard met moordpartijen onder de

168 T. Trefon, S.van Hoywegen, S. Smis, 'State failure in the Congo: perceptions & realities, in: *Review of African Political Economy* (2002) 29: 93/94, pp. 379-388.

169 F. Reyntjes, 'Briefing: Democratic Republic of Congo: political transition and beyond', in: *African Affairs* (2007) 106/423, pp. 307-317.

170 J. Peemans, Crise de la modernisationet pratiques populaires au Zaire et en Afrique, pp. 98, 100.

Tutsi bevolking in Noord-Kivu, daarbij geholpen door Mobutu, die op grote schaal (militaire) hulp gaf aan de Hutu leiders. De vernietiging van de vluchtelingenkampen, die als uitvalsbasis werden gebruikt voor militaire operaties van Hutu extremisten tegen het nieuwe regiem in Kigali door het RPF, werd gevolgd door de 'eerste' Congolese oorlog in 1996. Toen Rwanda en Oeganda besloten het in Oost-Congo begonnen militaire offensief van de *Alliance des Forces Democratiques pour la Libération du Congo-Zaire* (ADLF) onder leiding van Laurent Désiré Kabila helemaal tot in Kinshasa te ondersteunen en te 'begeleiden', stortte het Mobutu regiem als een kaartenhuis in elkaar.

De logica van de koude oorlog had Mobutu 32 jaar geholpen in het zadel te blijven. Het einde van deze heerschappij in de nasleep van de door Rwanda en Uganda ondersteunde inval door rebellen, maakte de 'Mobutu of de chaos' retoriek tot een *self-fulfilling prophecy.*[171] De definitieve ineenstorting van het regiem werd veroorzaakt door een fatale combinatie van een aantal factoren: het falen van de politieke elites tijdens de democratische transitieperiode, de verscherpte politieke mobilisatie langs etnische lijnen, de stopzetting van ontwikkelingshulp aan het regiem, het conflict in Oost-Congo als gevolg van politieke en economische uitsluiting van Congolezen van Rwandese achtergrond, en een gelegenheidscoalitie van Rwanda, Oeganda, Angola en Zimbabwe tegen Mobutu. Gegeven zijn achtergrond en persoonlijke geschiedenis was de afwisseling van de wacht door Kabila bepaald opvallend te noemen en wellicht symbolisch voor de grilligheid van de jongste Congolese geschiedenis. De Belgische Congo expert Gauthier de Villers constateert dan ook: *'The success of Laurent Kabila is more an accident of history, rather than the result of a social-political process of change'*. [172]

Het Kabila regiem was in feite een wirwar van allerlei onduidelijke en nauwelijks te definiëren informele netwerken. Hij zette met verve het 'draaideur' systeem van Mobutu voort: potentiële rivalen werden met grote regelmaat van de ene functie ontheven en in een andere benoemd. Een constante was dat veel van de sleutelposities in de regering, de strijdkrachten en overheidsbedrijven, werden gegund aan Katangezen en dan vooral de Lubakat groep uit Noord Katanga waartoe Kabila zelf behoorde. Het regiem combineerde een autoritaire stijl en een hoge mate van incoherentie met een geloof in een sterke rol voor de (nauwelijks bestaande) staat. Kabila stond ook voor een dilemma. Enerzijds had hij zijn positie te danken aan Rwanda (en Oeganda), anderzijds moest hij, om legitimiteit en steun onder de Congolezen te verwerven, juist afstand nemen van deze landen. Na een aantal incidenten besloot hij dat het tweede belangrijker was dan het eerste. In 1998 verordonneerde hij dat alle Rwandese (en andere buitenlandse) militairen onmiddellijk het land moesten verlaten om zich zo te ontdoen van de Rwandese en Oegandese invloed. Dit vormde de aanleiding voor de 'tweede' Congolese oorlog.

De situatie in 1998 was fundamenteel anders dan tijdens de 'eerste' Congolese oorlog. In de eerste plaats was de buitenlandse coalitie tegen Mobutu in twee rivaliserende kampen uiteengevallen. Terwijl Rwanda en Oeganda zich tegen Kabila keerden, kozen Angola en Zimbabwe nu de zijde van het 'legitieme' bewind in Kinshasa. Bovendien waren de rebellen die zich bij Rwanda en Oeganda aansloten –in tegenstelling tot in 1996- onderling sterk verdeeld. Werd in Congo de 'eerste oorlog' in ieder geval in het begin nog gezien als een bevrijdingsoorlog, dit keer werd die in de Congolese perceptie als een aanvalsoorlog tegen de Congolese staat beschouwd. Door openlijk de racistische anti-Tutsi kaart te spelen, was Kabila in staat zijn populariteit onder de Congolezen aanmerkelijk te

[171] R. Lemarchand, 'The tunnel at the end of the light', in: *Review of African Political Economy* (2002), 29: 93/94, pp. 389-398.

[172] G. de Villers, J. Tshonda, 'An intransitive transition', in: *Review of African Political Economy* (2002) 93/94, p. 403.

verhogen. Als 'wederdienst' werden door Kinshasa de in het oosten van Congo opererende Rwandese en Oegandese rebellen actief gesteund. Het aanhoudende lokale conflict in de Kivu's tussen de aldaar wonende verschillende gemeenschappen werd hierdoor nog verder verscherpt.[173]

Afbeelding 5–3: Laurent Kabila

Bron: news.bbc.co. uk

In 2001 werd Laurent Kabila vermoord door één van zijn lijfwachten en als president opgevolgd door zijn zoon Joseph. Het Congolees grondgebied was in de praktijk opgedeeld in drie verschillende gebieden: het door de regering in Kinshasa gecontroleerde gebied, het met Rwandese steun door de *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD) beheerste deel en het gebied dat in handen was van de *Mouvement de Liberation du Congo* (MLC) met steun van Oeganda. Het (overigens nooit uitgevoerde) staakt-het-vuren akkoord van Lusaka uit 1999 bevestigde de informele opdeling van Congo.[174] Op basis van het door de belangrijkste partijen in Sun City ondertekende *Accord global et inclusif* vormden de belangrijkste oorlogspartijen uiteindelijk in 2001 een overgangsregering die als opdracht had het land weer tot een eenheid te smeden, een nationaal leger te creëren en verkiezingen te houden. De verdeling van de macht geschiedde volgens de '1+4 formule'. De macht werd verdeeld tussen de vier machtscentra, zijnde Joseph Kabila's regering, de MLC van Bemba, de RCD van Ruberwa en de politieke oppositie, met als nationale president Kabila junior.

Afbeelding 5–4: Joseph Kabila

Bron: sabc.co.za.

[173] K. Vlassenroot, 'The promise of ethnic conflict: militarization and enclave formation in South Kivu', in: *Conflict and ethnicity in Central Africa*, D. Goyvaerts (ed.) (Tokio, 2000), pp. 59-105.

[174] Zie ook: R. van der Veen, Afrika. Van de koude oorlog naar de 21e eeuw, pp. 223-228.

5.2 Verkiezingen

De eerste jaren na de onafhankelijkheid werd Congo gekenmerkt door een extreme politieke versplintering. Mobutu kon dan ook op veel sympathie rekenen toen hij alle activiteiten van politieke partijen bevroor. Het politieke debat zou in het vervolg uitsluitend moeten plaatsvinden binnen de door het regiem voor dit doel opgerichte en enige toegestane politieke partij de *Mouvement Populaire de la Révolution* (MPR). Op deze wijze kon centrale controle worden uitgeoefend op het politieke bedrijf. Langzaam maar zeker verdween daarna het onderscheid tussen partij en staat. Hoewel er weinig te kiezen viel, werd paradoxaal genoeg de MPR (oorspronkelijk opgericht als vervanging voor politieke competitie) vooral ingezet om verkiezingen te winnen om op die manier de machthebbers ook van een formele legitimatie te voorzien. Mobutu won de verkiezingen in respectievelijk 1970, 1977 en 1984 met meer dan 99 procent van de stemmen.

In reactie op de buitenlandse en binnenlandse druk ten behoeve van een meer pluriform politiek bestel, riep Mobutu in 1990 de 'Derde Republiek' in het leven, die de weg moest effenen voor politieke competitie op basis van een meerpartijenstelsel. Binnen een jaar werden er meer dan 200 partijen opgericht. Net als in de periode na de onafhankelijkheid hadden deze partijen over het algemeen een op regionale of etnische leest geschoeide basis en waren veelal persoonlijke vehikels voor ambitieuze politici.

De in het vredesakkoord van Sun City voorziene verkiezingen vonden, na een aantal keren te zijn uitgesteld vanwege politieke, logistieke en procedurele problemen, uiteindelijk in 2006 plaats.[175] Over het algemeen werden deze verkiezingen als vrij en eerlijk beschouwd, maar zij bevestigden de diepe verdeeldheid tussen het oosten en het westen van het land. Tijdens de eerste ronde van de verkiezingen kregen Kabila en Bemba respectievelijk 45 en 20 procent van de stemmen, wat een tweede ronde noodzakelijk maakte. De Congolezen stemden vooral tegen degenen die in de oorlogsjaren in hun gebied de dienst uitmaakten. De door de regering in Kinshasa gecontroleerde gebieden stemden tegen Kabila, wiens Congolese afkomst door de bevolking aldaar in twijfel werden getrokken. De door de rebellen beheerste regio's stemden tegen Bemba en Ruberwa, die verantwoordelijk werden gehouden voor de voortdurende oorlogstoestand en inmenging van Rwanda en Oeganda.[176]

Voorafgaand aan de tweede ronde vormden beide kandidaten allianties met partijen van andere presidentskandidaten. Joseph Kabila vormde de *Alliance de la Majorité Présidentielle* (AMP), bestaande uit 31 partijen, en Bemba de *Regroupement des Nationalistes Congolais* (RENACO), bestaande uit 23 partijen. In de tweede ronde van de presidentsverkiezingen stemde het electoraat op de overgebleven kandidaten als volgt: Jean Pierre Bemba (afkomstig uit Equateur) kreeg de meerderheid van de stemmen in het westen, Kabila die uit het oosten. Laatstgenoemde verwierf in het oosten meer dan 90 % van de stemmen. Het waren de Kivu's en Ituri die samen met Katanga en Maniema Kabila –met zijn belofte vrede te brengen- aan de overwinning hielpen. De aanvankelijk grote populariteit van Kabila in het oosten van het land was hoogstwaarschijnlijk het gevolg van het krediet dat hij kreeg voor het herstel van de vrede, de hereniging van het land en de terugtrekking van Rwanda en Oeganda uit de Congo.

---

[175] Deze problemen komen uitgebreid aan bod in: International Crisis Group, 'Congo's elections: making or breaking the peace'. Africa report no. 108 (Brussel, 2006).

[176] H. Weiss, 'Voting for change in the DRC' in: *Democratization in Africa. Progress and retreat*, L. Diamond, M. Plattner (eds.), pp. 314-315.

Beide rondes van de presidentsverkiezingen gingen gepaard met geweld tussen de (gewapende) aanhangers van Kabila en Bemba. Na de weigering van Bemba's militie om zich na de verkiezingen aan te sluiten bij het Congolese leger, kwam het tot hevige gevechten tussen Bemba's lijfwacht en het officiële Congolese leger. Bemba werd van hoogverraad beschuldigd en moest het land ontvluchten. Later werd hij in België gearresteerd op verzoek van het ICC op beschuldiging van oorlogsmisdaden (in Congo-Brazaville) en uitgeleverd aan het Internationaal Strafhof in Den Haag. Exit Bemba. De alom verwachte geweldsexplosie in Kinshasa bleef echter uit. Mede dankzij de militaire inzet van de Verenigde Naties en Europese Unie, gecombineerd met het repressieve optreden van Kabila's Republikeinse Garde, schikte de bevolking in Kinshasa en de westelijke provincies zich in het onvermijdelijke. De populariteit van Kabila daalde echter dramatisch in het oosten van het land in de jaren na de verkiezingen. Hij wist de beloofde vrede niet te brengen. Zijn overeenkomst met Rwanda, die het land toestond om gezamenlijk met het Congolese leger militaire operaties uit te voeren tegen de Rwandese rebellengroep FDLR, leidde tot een vertrouwensbreuk tussen de president en de non-Tutsi bevolking in de Kivu's. De verdeeldheid binnen de oppositie speelde Kabila en zijn partij echter (wederom) in de kaart. Aanvankelijk werd de oppositie gedomineerd door de MLC van Bemba, die echter na het gedwongen vertrek van de leider snel aan invloed inboette. De voornaamste oppositieleider Tshisekedi en zijn UPDS hadden in 2006 besloten de verkiezingen te boycotten. De andere rebellengroep die zich net als de MLC had omgevormd tot een politieke partij, de RCD van Azaria Ruberwa, was in de verkiezingen van 2006 weggevaagd vanwege de nauwe banden met Rwanda.

Tabel 5-1: Uitslag Congolese presidentsverkiezingen 2006

Kandidaat	Aantal stemmen (eerste ronde)	Procentage van de stemmen (eerste ronde)	Aantal stemmen (tweede ronde)	Procentage van de stemmen (tweede ronde)
Joseph Kabila Kabange	7.590.485	44,8%	9.436.779	58,1%
Jean-Pierre Bemba Gombo	3.392.592	20,0%	6.820	42,0%
Antoine Gizenga	2.211.280	13,1%		
François Joseph Mobutu Nzanga Ngangawe	808.397	4,8%		
Oscar Kashala Lukumuenda	585.410	3,5%		
Azarias Ruberwa Manywa	286	1,7%		

Bron: africanelections.tripod.com

In de aanloop naar de verkiezingen in 2011 leverde het politieke spectrum het bekende beeld op van een groot aantal onderling verdeelde oppositiepartijen.[177] Deze verkiezingen waren bepaald een stuk minder *free and fair* dan in 2006. Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het verkiezingsproces zodanig door het zittende regiem werd gemanipuleerd dat Kabila de presidentsverkiezingen wel móest winnen. Inspelend op de verdeeldheid onder de oppositie werd het in 2006 gehanteerde systeem van twee ronden gewijzigd. De kandidaat met de meeste stemmen in de eerste ronde zou de definitieve winnaar zijn. Het verre van transparante registratieproces, de partijdigheid van de nationale verkiezingscommissie en grove onregelmatigheden bij het tellen van de stemmen deden de rest. Zo gaf Katanga de thuisbasis van de president, onwaarschijnlijk hoge opkomstprocentages te zien, terwijl in Kinshasa, een machtsbasis van de oppositie, de resultaten van circa tweeduizend stembureau's verloren gingen. Internationale waarnemers werd toegang ontzegd

[177] Zie voor en meer uitgebreid overzicht van de belangrijkste politieke partijen en belangrijkste kandidaten: International Crisis Group, 'Congo: the electoral dilemma'. *Africa report* no. 175 (Brussel, 2011); S, Wolters, 'Briefing: Elections in the Democratic Republic of Congo'. Briefing Okapi Consulting/ISS (2011).

tot de plek waar optellen van alle stemmen in Kinshasa plaats vond. De verkiezingen kregen van het *Carter Center* het predicaat ongeloofwaardig.[178]

Afbeelding 5–5: Leden van de presidentiële garde (verkiezingen 2011)

Bron: www. dispatch.com

Tabel 5-2: Uitslag Congolese presidentsverkiezingen 2011

Kandidaat	Aantal stemmen	Procentage van de stemmen
Joseph Kabila Kabange	8.880.944	49,0%
Étienne Tshisekedi wa Mulumba	5.864.775	32,3%
Vital Kamerhe Lwa-Kanyiginyi	1.403.372	7,7%
Léon Kengo wa Dondo	898.362	5,0%
Antipas Mbusa Nyamwisi	311.787	1,7%
François Joseph Mobutu Nzanga Ngangawe	285.273	1,6%

Bron: africanelections.tripod.com

5.3 Kort overzicht economische ontwikkeling

In de laatste jaren van Mobutu's regiem was er nauwelijks sprake van enig economisch beleid door de overheid.[179] Het was ieder voor zich. *Débrouillez vous* (het niet bestaande 'artikel 15 van de grondwet') was het credo: 'help uzelf!'. Deze trend zette zich voort in de daarop volgende oorlogsjaren. In deze periode was de ontmanteling van de Congolese staat bijna compleet. De Belgische onderzoeker Filip Reyntjes stelde in een artikel in *African Affairs: 'Almost 100 procent of its performance became informal. Economic actors often of a mafia-like nature, pursue short term interests in what often amounts to plundering rather than entrepreneurship'*.[180] De oorlogstoestand leidde tot een verdere verslechtering van de economie, die al in een deplorabele staat verkeerde. Het nationaal inkomen dat voorafgaand aan de oorlog al gestaag daalde, maakte een duikvlucht. In de oorlogsjaren (1996-2001) was het economische beleid er vooral op gericht voldoende

[178] The Carter Center, '2011 Elections in the Democratic Republic of the Congo' (2012).

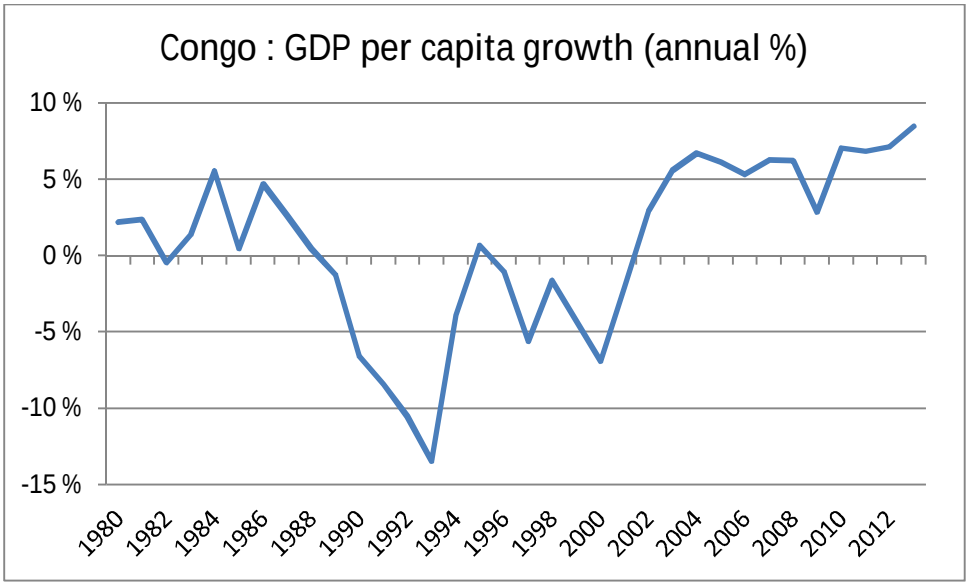
[179] Gegevens met name ontleend aan: G. Hesselbein, 'The rise and decline of the Congolese state'. Working paper no. 21 (series no. 2) Crisis States Research Centre (Londen, 2007); Worldbank, 'Democratic Republic of Congo. Boosting growth and employment. Volume II: historical and macroeconomic context (Washington, 2011).

[180] F. Reyntjes, 'Briefing: The second Congo war: more than a remake', in: *African Affairs* (1999) 98/391, p. 248.

buitenlandse valuta te bemachtigen om de oorlog te financieren. Daartoe werden enerzijds de nog weinige opererende privé bedrijven extreem hoge belastingen opgelegd en anderzijds monopolies en concessies gegund aan bedrijven die daarvoor bereid waren te betalen, in combinatie met belasting privileges bij de winning van grondstoffen en mineralen, in het bijzonder diamanten. Ook werden verschillende wisselkoersen gehanteerd en prijscontroles toegepast met als gevolg een groot tekort aan invoer van goederen die cruciaal waren voor het aan de gang houden van de economie. De (formele) economie viel bijna geheel stil. Het begrotingstekort van 120 procent werd volledig gefinancierd door de geldpersen te laten draaien en het aangaan van nog meer schulden. Het nationaal imkomen bedroeg in 2000 80 procent ten opzichte van het op zich al niet florissante jaar 1995.

Toen Joseph Kabila in 2001 zijn vader opvolgde, werd het roer omgegooid: een programma van economische hervormingen werd doorgevoerd, waarmee een eind werd gemaakt aan de vicieuze cirkel van monetisering van het begrotingstekort, hyperinflatie en devaluaties. Als een gevolg hiervan was er voor het eerst sinds dertien jaar weer sprake van enige economische groei. In 2005 werd het op macro-economische stabiliteit gerichte beleid weer gedeeltelijk losgelaten. Dit viel mogelijk samen met de voorbereidingen op de verkiezingen, die in het jaar daarna voorzien waren.[181] In 2008 had de economie zwaar te leiden onder de sterk dalende koperprijzen op de wereldmarkt. Vanaf 2009 verbeterde de economische en fiscale situatie weer. Congo profiteerde van een substantiële schuldverlichting in het kader van het internationale schuldverlichtingsinitiatief HIPC, het structurele hervormingsprogramma werd weer opgepakt en de inflatie werd teruggebracht tot 15%. Hoewel betrouwbare cijfers veelal ontbreken, is hetduidelijk dat een schrikbarend groot deel van de Congolese bevolking onder de armoedegrens leeft. Gezien de turbulente geschiedenis van Congo zijn er nauwelijks cijfers voorhanden die inzicht kunnen bieden in de mate van transformatie die de Congolese economie heeft ondergaan. Het laat zich echter raden dat, gegeven de omstandigheden, dit nauwelijks het geval is geweest.

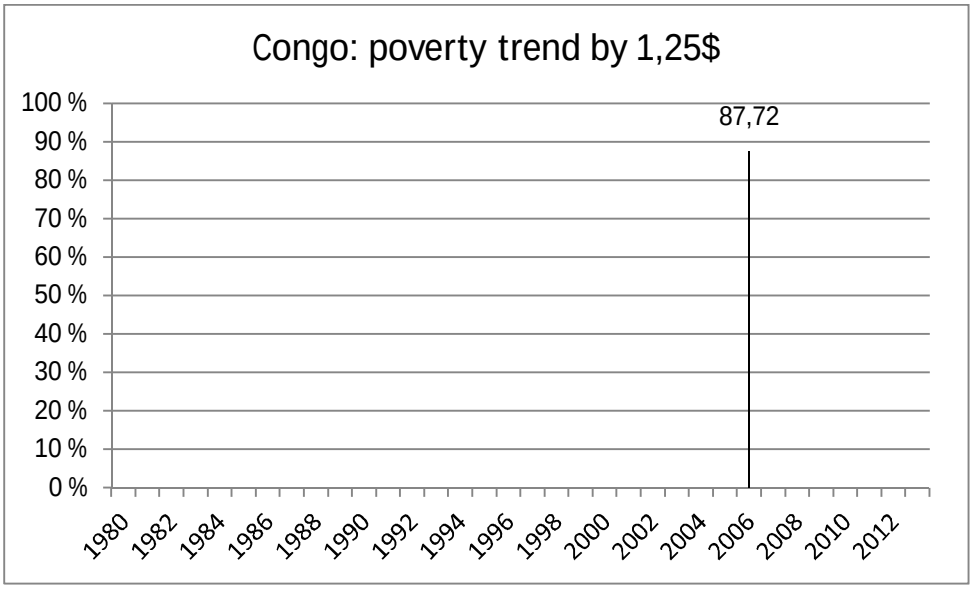
Figuur 5-1: Congo: GDP per capita



Bron: Wereldbank, World Development Indicators.

[181] Worldbank, 'Democratic Republic of Congo. Boosting growth and employment', p. 59.

Figuur 5-2: Congo: poverty trend



Bron: Wereldbank, World Development Indicators.

5.4 Reacties van de politieke elite

Politieke cohesie

De fragmentatie van de politieke elite loopt als een rode draad door de geschiedenis van Congo sinds de onafhankelijkheid. Daaarbij kan een aantal fasen worden onderscheiden. De eerste verkiezingen in 1960 leidden bijna onmiddellijk tot een burgeroorlog en een versplintering van de nationale elite: nationalisten tegen federalisten, radicalen tegen gematigden, afscheidingsbewegingen, waarvan de belangrijkste in Katanga, en militaire VN interventies. Deze periode ging bovendien gepaard met veelvuldig etnisch geweld tussen en in de verschillende regio's.

Na zijn machtsovername in 1964 slaagde Mobutu er (tijdelijk) in belangrijke delen van de Congolese elite aan zich te binden en aan de idee van een natie-staat. Afscheiding bleek geen optie meer te zijn. Elite facties uit het relatief arme noorden wonnen aan invloed en realiseerden zich dat hun belangen beter gediend waren in een verenigd land. De vertegenwoordigers uit het aan grondstoffen rijke zuiden zagen af van verdere dreigementen tot afscheiding. De Verenigde Staten lieten geen twijfel bestaan over hun steun aan Mobutu en hun voorkeur voor een verenigd Congo als bondgenoot in de Koude Oorlog. Mobutu bood enerzijds stabiliteit aan de Congolese elite als geheel, maar cultiveerde anderzijds onzekerheid onder de individuele leden van die elite. Door hen veelvuldig van functie te laten veranderen en zelfs af en toe te ontslaan en te arresteren, werd hen zo veel mogelijk de kans ontnomen om een eigen, autonome politieke machtspositie op te bouwen. In de geschiedenis van Congo als onafhankelijke staat tot nu toe waren de eerste tien jaar van het Mobutu regiem de enige periode waarin er sprake was van een doelbewuste en redelijk succesvolle poging om een zekere eenheid onder de politieke elites te bewerkstelligen.

In een in het kader van het onderzoeksproject van *Crisis States Research Centre* uitgevoerde studie over de ontwikkeling van de Congolese staat wordt geconcludeerd: *'...Mobutu was implementing a strategy designed to construct a centralized system of patronage, which would allow the state to capture rents and discipline wealth holders, subjecting them to a national project'*.[182]

Zolang de president kon blijven rekenen op buitenlandse financiële en politieke steun (mede dankzij de uitvoer van grondstoffen naar het westen en de strategische positionering tijdens de Koude Oorlog) kon hij ook zijn binnenlandse machtspositie behouden. Het opdrogen van deze financiële steun in de jaren tachtig, de daling van de grondstoffenprijzen op de wereldmarkt en het jarenlange wanbeheer van de economie en het daarmee verband houdende opdrogen van patronage middelen dwongen Mobutu zijn koers te veranderen. De eerdere, relatieve consensus onder de politieke elites hield geen stand onder deze druk. De president moest het over een andere boeg gooien om politiek te kunnen overleven. Tegen de achtergrond van de verminderde patronage mogelijkheden die de centrale overheid te bieden had, zagen zowel Mobutu als leden van de politieke elite zich genoodzaakt alternatieve bronnen aan te boren. De netwerken gebaseerd op etnische en regionale affiliaties, waartoe zij hun toevlucht zochten, waren echter veel moeilijker vanuit het politieke centrum te controleren. Mobutu's *debureaucratisized patrimonialism* stuitte op meer beperkingen naarmate de 'gesanctioneerde' privé accumulatie het voor *local big men* makkelijker maakte om nu wel een eigen machtsbasis op te bouwen en zich te onttrekken aan de controle vanuit Kinshasa. De jaren tachtig gaven een verschuiving te zien naar gedecentraliseerde netwerken als basis voor politieke macht. Vooralsnog bleef Mobutu echter wel de top *patron* van de Congolese elite, die intussen steeds verder gefragmenteerd raakte. [183]

De onder buitenlandse en binnenlandse druk ingezette politieke (en economische) liberalisering leidde dus tot verdere verzwakking van het centrale gezag en verdere verzelfstandiging van regionale elites. Overheidsinstellingen moesten in toenemende mate concurreren met alternatieve machtscentra. De in 1990 aangekondigde herintroductie van een politiek meerpartijensysteem werd door Mobutu benut om steeds weer andere etnische *power brokers* te bevoordelen. Naarmate de oppositie tegen zijn bewind toenam, zocht hij in toenemende mate zijn toevlucht tot het tegen elkaar uitspelen van regionale *big men,* van wie de macht gebaseerd was op etnische patronage netwerken. Als onderdeel van deze strategie werd in 1991 verordonneerd dat alle regionale beambten, inclusief de gouverneurs, afkomstig dienden te zijn uit de regio waarin zij werkzaam waren. Dit was een fundamentele koerswijziging: voor die tijd was het beleid dat ambtenaren juist uit een andere regio afkomstig moesten zijn dan waar zij hun functie uitoefenden om zo de vorming van een eigen, lokale machtsbasis te voorkomen. De meeste nieuwe partijen die in deze periode het licht zagen, hadden dan ook weer een sterk etnisch en/of regionaal karakter.[184]

Het politieke vacuüm veroorzaakt door de langzame ineenstorting van het Mobutu regiem is een belangrijke factor geweest bij de snelle, verdere fragmentatie van de politieke arena. In de oostelijke grensgebieden bleken rivaliserende machtscentra in staat controle uit te oefenen over lokale hulpbronnen met behulp van eigen informele netwerken en gewapende groepen, daarmee het toch al aangetaste monopolie van de staat op geweld verder ondermijnend. Mobutu was nu slechts een van meerdere spelers in het politieke en economische machtsspel in Congo geworden. Dit beeld

[182] J. Putzel, S. Lindemann, C. Schouten, 'Drivers of change in the Democratic Republic of Congo: the rise and decline of the state and challenges for reconstruction', p. v.

[183] W. Reno, 'Sovereignty and personal rule in Zaire', in: *African Studies Quarterly* (1997)1: 3, pp. 39-64.

[184] G. de Villers, J. Tshonda, 'An intransitive transition' in: *Review of Political Economy* (2002) 93: 94, pp. 399-410

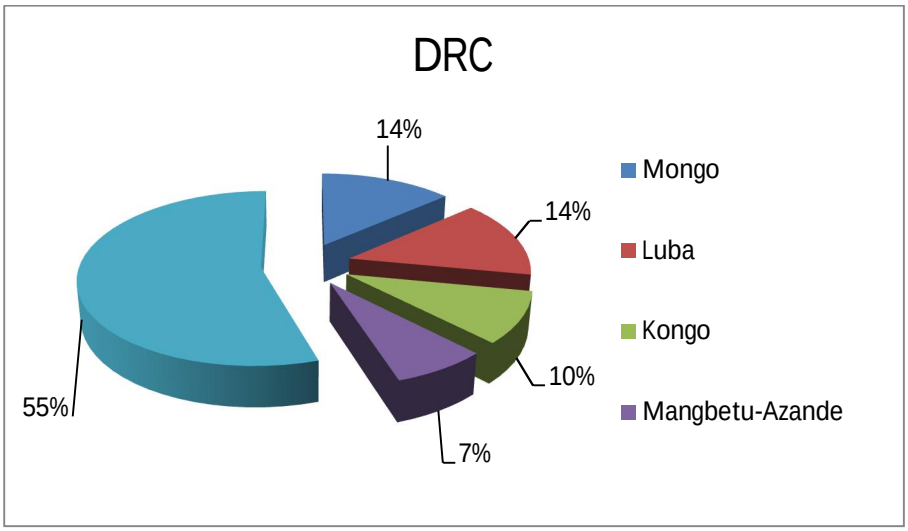
werd nog verder gecompliceerd door het ontstaan van nieuwe patronage netwerken in het oosten van Congo, die verbonden waren met Rwanda en Oeganda na het uitbreken van de oorlog.[185]

Onder Laurent Kabila was dat niet veel anders. Ook diens regiem kon slechts autoriteit laten gelden in een deel van Congo. Kabila's binnenlandse machtsbasis bestond aanvankelijk uit de Banyarwanda uit de Kivu regio. Nadat hij met hen had gebroken, zocht hij steun bij regionale elites in Katanga (zijn geboortestreek), Kasai en de hoofdstad Kinshasa. De voortschrijdende fragmentatie van de politieke elites langs etnische/regionale lijnen werd door de jaren van burgeroorlog alleen maar versterkt. De verschillende rebellengroepen mobiliseerden hun steun eveneens op basis van etnische affiliatie.

Met de instelling van een overgangsregering in 2001 bestaande uit de voormalige strijdende partijen kwam de DRC in rustiger vaarwater terecht. Het transitiebewind (2001-2006) kende weliswaar een nogal omslachtige opzet, maar was redelijk inclusief van samenstelling en tot op zekere hoogte representatief. Deze periode stond in het teken van een politiek akkoord, dat ook daadwerkelijk door de deelnemende partijen werd gerespecteerd. De sleutel tot dit succes was wellicht de combinatie van actieve betrokkenheid en bemoeienis van de internationale gemeenschap bij het in stand houden van de regering en de toegang voor alle belangrijke spelers (als leden van de regering) tot overheidsmiddelen.[186] Na de verkiezingen van 2006 bleek het nieuwe bewind, nadat de belangrijkste rivaal Bemba onschadelijk was gemaakt, nog over voldoende cohesie en het noodzakelijke inzicht te beschikken om een voorzichtig begin te kunnen maken met enige herstelwerkzaamheden aan de Congolese staat. Het oosten van het land onttrok zich hier echter aan. Het zittende bewind slaagde er niet of nauwelijks in om belangrijke delen van de politieke elite in het oosten van het land, die beschikten over geweldsmiddelen, aan zich te binden, met alle mogelijke repercussies voor de stabiliteit voor de Congolese staat als geheel als gevolg.

Etnische en regionale dimensies

Figuur 5-3: Etnische groepen



Bron: Central Intelligence Agency, The world fact book (Washington,2013).

[185] K. Vlassenroot, 'Citizenship, identity formation & conflict in South Kivu: the Case of the Banyamulenge, in: *Review of African Political Economy* (2007) 29: 93/94, pp. 499-516.

[186] K. Kaiser, S. Wolters, 'Fragile states, elites and rents in the democratic Republic of Congo', in: *In the shadow of violence. Politics, economics and the problem of development*, D. North, J. Wallis, S, Webb, B. Weingast (eds.) (Cambridge, 2013), p. 89.

Zoals in veel Afrikaanse landen waren door het koloniale bewind ook in de Congo de etnische scheidslijnen aangescherpt. Sommige etnische groepen, zoals de Kongo en de Kasai Luba, leken in de ogen van veel Congolezen meer dan andere etnische groepen te profiteren van de nabijheid van transportroutes en economische centra die werkgelegenheid boden, toegang tot onderwijs en –*last but not least*- van de stereotype vooroordelen van de koloniale heersers. Electorale competitie maakte deze etnische percepties tot politieke kwesties. Mede als gevolg van de concentratie van de macht bij de president en de afkeer van de bevolking van de etnische excessen tijdens de eerste jaren na de onafhankelijkheid, slaagde Mobutu er aanvankelijk in een einde te maken aan de aanwending van etniciteit voor politieke doeleinden, de etnische patronagepraktijken binnen de verschillende overheidsorganen en etnische propaganda.

Mobutu zorgde er als slim politicus natuurlijk wel voor dat de meeste bevolkingsgroepen zich vertegenwoordigd wisten in de verschillende overheidsorganen. Hun vertegenwoordigers ontleenden echter hun positie niet aan een etnische machtsbasis, maar aan de welwillendheid van de president. De eerste vereiste om voor een belangrijke overheidsfunctie in aanmerking te komen, was *fidélité au Guide.*[187] Maar ook Mobutu kon niet ontsnappen aan de etnische connotatie die aan zijn macht verbonden was. Het centrum van de macht werd voor een substantieel deel gevormd door vertegenwoordigers van de Équateur provincie waaruit Mobutu zelf afkomstig was. Deze dominantie, met name in de veiligheidssector, werd in de loop der jaren steeds zichtbaarder. Zoals eerder vermeld, leidde de door Mobutu begin jaren 90 aangekondigde democratisering in een aantal regio's tot een toename van etnische spanningen. Ook nu weer bleek de combinatie van politieke competitie en etnische mobilisering funest te zijn. Grote Meren expert René Lemarchand vat het als volgt samen: *'Factionalism cuts across ethnicity, but ethnic loyalities persists through the thick and thin of factional struggles and are often manipulated for political advantage*'.[188]

Schematisch kunnen er verschillende niveaus worden onderscheiden, die door Congolezen, afhankelijk van de omstandigheden, als referentie werden gebruikt bij het identificeren van vriend en vijand. Of deze 'identiteiten' overeenkwamen met de werkelijkheid is in dit verband minder relevant. In de eerste plaats is er het onderscheid naar etniciteit op lokaal niveau, waarvan de contouren vooral werden bepaald in de koloniale tijd. Aangezien etniciteit ook vaak van invloed was op de toegang tot lokale politieke macht en land, bleek dit in bepaalde situaties een explosieve kwestie te zijn. Daarnaast was er differentiatie naar provincie; in Congo soms omschreven als *géopolitique*. Dit onderscheid werd door Mobutu ingezet als politiek antwoord op uitdagingen van een politiek pluriform bestel in de jaren negentig. Aanvankelijk werd vooral in het oosten maar later, als gevolg van de gebeurtenissen tijdens de Congolese oorlogen, ook in de rest van het land het ressentiment tegen de Rwandees sprekende bevolking in Congo als onderscheidend criterium populair. In het verlengde hiervan is er (en niet alleen in Congo) de hardnekkige mythe van de vermeende tegenstelling tussen de Bantu's, de 'oorspronkelijke' bewoners, en de Niloten, 'de indringers' uit het noorden. Als onderdeel van dit *construct* worden de Bantu's afgeschilderd als hardwerkende landbouwers, naïef maar eerlijk van aard en met specifieke fysieke kenmerken, terwijl de Nilotische nomaden zich laten karakteriseren als berekenend, dominant en uitgekookt, en met andere fysieke kenmerken. Voor het gemak werden Hutu's gelijkgesteld met de eerste groep en Tutsi's met de tweede.[189]

[187] C. Young, T. Turner, The rise of and decline of the Zairian state, p. 151.

[188] R. Lemarchand, 'The tunnel at the end of the light', p. 392.

[189] S. Jackson, 'Sons of which soil? The language and politics of autochtony in eastern D.R. Congo' in: *African Studies Review* (2006) 49: 2, pp. 95-113; G. de Villers, 'Identifications et mobilizations politiques au Congo Kinshasa', in: *Politique*

Ter illustratie van de samenhang tussen verscherpte politieke competitie en de inzet van etniciteit als politiek instrument moge de ontwikkelingen in respectievelijk de Kivu's en Katanga dienen. Deze worden hieronder geschetst.

De Kivu's

In het geval van de Kivu's werden, naar het voorkomt, alle hierboven beschreven *in/out qualifiers* –al naar gelang de omstandigheden- ingezet. De Congolese staat was er nooit in geslaagd de politieke en sociale positie van de bevolking met een Rwandese achtergrond adequaat te definiëren. Het samenvallen van het systeem van landallocatie in deze regio en de instrumentalisering van etniciteit voor politieke doeleinden leidde tot extreme vormen van verdeeldheid en uitsluiting. Omdat toegang tot land en de daarbij behorende landrechten in etnische termen werden gedefinieerd, dreigde voortdurend uitsluiting van de oorspronkelijke allochtone delen van de bevolking. De afgelopen twee eeuwen vestigden verschillende Rwandees sprekende groepen zich in in het oosten van Congo. Immigratie vanuit Rwanda door de Banyamulenge vond al in de negentiende eeuw plaats. In de jaren dertig van de vorige eeuw had het Belgische koloniale regiem de instroom vanuit Rwanda (vooral Hutu's) aangemoedigd om op die manier zowel de Belgische plantages van arbeidskrachten te voorzien als de bevolkingsdruk in Rwanda zelf te verlichten. In een aantal gebieden vormde deze groep zelfs de meerderheid.

Na de Hutu 'revolutie' in Rwanda zocht in begin jaren 60 een nieuwe Rwandees sprekende groep, dit keer Tutsi's, haar toevlucht tot oostelijk Congo. Hieronder bevonden zich leden van de Tutsi-elite uit Rwanda, die veelal rijker en beter opgeleid waren dan de eerdere toestroom van Rwandezen en zeker ook beter dan de lokale bevolking. Na de genocide in Rwanda in 1994 kwam er vervolgens een massale toestroom van Rwandese Hutu's naar het gebied op gang. Tegen deze achtergrond wekten de aanspraken van de Rwandees sprekende Congolezen op Congolees burgerschap verzet op bij de lokale bevolking. Desondanks kreeg aanvankelijk een deel van de Rwandees sprekende bevolking tijdens de eerste jaren van het Mobutu regiem een voorkeursbehandeling.[190] Naarmate de Congolese staat echter verder in verval raakte, moesten zowel het regiem als de lokale *big men* op zoek naar nieuwe strategieën om hun machtspositie te beschermen.

De aangekondigde herinvoering van een politiek pluriform systeem in het land verscherpte de politieke rivaliteit. Etnische manipulatie werd daarbij al gauw een favoriet instrument. De Rwandees sprekende bevolking werd hiervan slachtoffer. De beperking van de Congolese nationaliteit, zoals vastgelegd in de wet in 1981, tot degenen die konden aantonen over Congolese voorouders van voor 1885 te beschikken, werd door de lokale autoriteiten aangewend om deze bevolkingsgroep het recht op politieke participatie te ontzeggen. De democratische tegenhanger van het Mobutu regiem, de *Conférence Nationale et Souveraine,* deed ook nog een duit in het zakje door in 1992 de eerder genoemde nationaliteitswet uit 1981 nog eens te bevestigen. De delegatie uit Noord-Kivu gebruikte de conferentie voortdurend als platform om de animositeit tegen Rwandese Congolezen aan te wakkeren door de vermeende economische en politieke uitbuiting van de regio door Rwandese

---

Africaine (1998) 72, pp. 161-186; A. Court, 'The Banyamulenge of South Kivu: the 'nationality question', in: *African Studies* (2013) 72: 3, pp. 416- 439.

[190] In 1972 kregen alle Rwandees spreken burgers die vóór 1960 het land waren binnen gekomen, door toedoen van verschillende invloedrijke Banyarwanda en in het bijzonder de in 1969 door Mobutu aangestelde directeur van het *Bureau de la Présidence*, Barthelemy Bisengimana, het Congolees burgerschap. Rijke Banyarwanda maakten eveneens van de gelegenheid gebruik om grote stukken land in bezit te nemen.

'allochtonen' aan te kaarten. Niet verwonderlijk was dat de verhoudingen in de nasleep van de eerste, maar vooral tijdens de tweede Congolese oorlog helemaal op scherp kwamen te staan.[191]

Afbeelding 5–6: Ontheemden nabij Goma (2004)

Bron: www.telegraph.co.uk.

Katanga.

Hoewel er meer scheidslijnen te trekken zijn, was in het recente verleden de lijn tussen 'autochtone' Katangezen (overigens ook Luba) en 'buitenlandse' Luba-Kasai het meest pregnant. Zoals wel vaker vond ook deze tegenstelling haar oorsprong in het koloniale tijdperk. Aanvankelijk was de verhouding tussen de lokale bevolking in Katanga en de koloniale autoriteiten gespannen. De bevolking verzette zich tegen de Belgische overheersing en weigerde zich te voegen in het koloniale systeem. Met name de mijnindustrie zag zich genoodzaakt arbeiders uit andere regio's te rekruteren. Het belangrijkste arbeidsreservoir werd het nabijgelegen Kasai. Deze groep profiteerde dan ook van allerlei voorzieningen zoals onderwijs, toegang tot betaald werk en zelfs tot de koloniale ambtenarij waarvan de lokale Katangese bevolking uitgesloten was. In hiërarchisch opzicht stonden de Luba-Kasai nadrukkelijk boven de Katangezen. Het laat zich raden dat dit niet zonder gevolgen bleef.

In de aanloop naar de onafhankelijkheid werd het antagonisme tussen de twee bevolkingsgroepen nog eens bevestigd door de oprichting van politieke partijen in Katanga langs strikt etnische lijnen. Etnisch geweld stak daar voortdurend kop op wanneer er sprake was van een politieke machtsstrijd, zoals ten tijde van de afscheiding van Katanga en aan het eind van het Mobutu tijdperk, toen in het kader van de zogenaamde transitieperiode de herintroductie van een meerpartijensysteem werd voorbereid. Om zijn machtspositie te consolideren, bevorderde Mobutu begin jaren negentig etnische tweedracht om zo zijn politieke opponenten uit te schakelen. Zo ook in Katanga. Mobutu moedigde de opkomst van een Katangees chauvinisme aan, dat zich sterk keerde tegen de positie van de Luba-Kasai. Op deze wijze wist hij de positie van zijn voornaamste politieke opponent in die

[191] R. Lemarchand , 'The geopolitics of the Great Lakes', in: *l'Afrique des Grands Lacs 2005-2006*, pp. 25-54; K. Vlassenroot, 'The promise of ethnic conflict: militarization and enclave formation in South Kivu', in: *Conflict and ethnicity in Central Africa*, Goyvaerts D. (ed.), p. 59-105; K. Vlassenroot, 'Citizenship, identity formation & conflict in South Kivu: the case of the Banyamulenge', in: *Review of African Political Economy* (2007) 29: 93/94, pp. 499-516; K Vlassenroot, T. Raeymaekers, 'Briefing: Kivu's intractable security conundrum', in: *African Affairs* (2009) 108/432, pp. 475-484.

tijd, Étienne Tshisekedi, afkomstig uit Kasai, te ondermijnen en de oppositie te verdelen. Zoals te verwachten ging dit alles met veel geweld tegen de Luba Kasai gepaard.[192]

Congolité

Een belangrijk wapen van Bemba in zijn tweestrijd met Kabila tijdens de presidentsverkiezingen in 2006 was de twijfel aan de Congolese afkomst van Kabila. In de Bemba propaganda werd Kabila onophoudelijk als een 'buitenlander' afgeschilderd, een *oiseau migratoire*, die nauwelijks Frans of Lingala sprak. Zijn moeder zou een Rwandese zijn en Laurent-Désiré Kabila (de vermoorde vorige president) zou zijn vader niet zijn. Hoewel Bemba uiteindelijk de verkiezingen verloor, wist hij met deze aantijgingen veel steun onder de Congolese bevolking in grote delen van het land te verwerven. Deze campagneretoriek speelde niet alleen in op xenofobische gevoelens onder de bevolking (vooral ten opzichte van Rwanda) maar was ook –indirect- een indicatie van de breed gedragen steun onder de bevolking voor Congo als een nationale eenheid. Dat is opvallend gezien de bijna karikaturale teloorgang van de Congolese staat, de diversiteit van de bevolking, de hevige polarisatie langs etnische en regionale lijnen, de verschillende afscheidingsbewegingen in het verleden, en het ontstaan van rebellenbewegingen in de tweede Congolese oorlog (1998-2000) die een groot deel van het land bezetten. *And yet, Congo endures.* Ondanks alles bleek er sprake van een opmerkelijke steun onder zowel de politieke elites als de bevolking voor de idee van nationale eenheid.

Waarom eigenlijk? Voor de elites bood de soevereiniteit van de Congolese staat meer economische en politieke kansen dan het alternatief van opsplitsing. Soevereiniteit verschafte internationale legitimiteit en maakte internationale hulp en investeringen mogelijk. Gezien de voordelen van internationale erkenning van de Congolese staat, streefden de politieke elites hun doeleinden uiteindelijk na in de context van Congo als één geheel. De verschillende gewapende opstanden betroffen dan ook niet zozeer meningsverschillen over de eenheid van de Congolese staat, als de voorwaarden waaronder de opstandelingen deel uit wensten te maken van deze staat. Gewapende opstanden en/of de wens tot afscheiding waren dan vooral pogingen om de machtsverhoudingen binnen de context van de Congolese staat te herschikken. De leider van de Katanga afscheiding in de jaren 60 Tshombe, werd premier van Congo in 1965, de leider van de afscheidingsbeweging in Zuid-Kasai Kalonji werd minister onder Tshombe. Bemba en Ruberwa, leiders van de rebellenbewegingen ten tijde van de tweede Congolese oorlog, traden toe tot de overgangsregering. Voor veel Congolezen is federalisme een mogelijkheid om uitdrukking te geven aan hun eigen identiteit, maar dan wel binnen de bestaande nationale context. Eenmaal aan de macht, onderdrukten politici overigens ook dit streven naar een meer gedecentraliseerd staatbestel om een aantasting van hun autoriteit tegen te gaan en het onstaan van alternatieve institutionele machtscentra te voorkomen: *'Quand on va manger a Kinshasa, c'est fini'*.[193]

Voor veel Congolezen verschafte de staat –ondanks al zijn gebreken- een zekere mate van voorspelbaarheid die niet werd geassocieerd met gewapende opstanden, militaire rebellenleiders en humanitaire nood. Bovendien bood juist de zwakte van de staat Congolezen de mogelijkheid om geld te verdienen. Voor de politieke elites (zie boven) maar ook de gewone Congolezen. Pierre Englebert noemt in een artikel over het karakter van de Congolese staat het voorbeeld van gaten in het wegdek in Kinshasa. Vanuit een langetermijnperspectief is het natuurlijk beter en efficiënter om de weg in

[192] J. Gorus, 'Ethnicity in Katanga', in: *Conflict and ethnicity in Central Africa*, D. Goyvaerts (ed.), pp. 105-126; International Crisis Group, 'Katanga: The Congo's forgotten Crisis'. Africa Report no. 103 (Brussel, 2006).

[193] P. Englebert, 'Why Congo persists: sovereignity, globalization and the violent reproduction of a weak state'. QEH working paper series no. 95 (2003), p. 34.

één keer goed te repareren. Het bestaan van deze gaten was echter ook een bron van inkomsten voor jonge werkloze *Kinois*. Door voortdurend *ad hoc* reparaties uit te voeren, waren ze in de positie om hiervoor een bijdrage van de autobestuurders te vragen.[194]

Instrumentalisering van geweld

Afbeelding 5–7: 14e brigade van de FARDC in Noord-Kivu (2006)

Bron: www.hrw.org

Zoals hierboven beschreven, vormden de uitslag van de verkiezingen in de aanloop naar de onafhankelijkheid in 1965 en de door Mobutu in begin jaren negentig aangekondigde overgang naar een meer politiek pluriform politiek bestel mede de aanleiding voor de gewelddadigheden die daarop volgden. Een van de structurele factoren die ten grondslag lagen aan het gewelddadige karakter van de geschiedenis van Congo rond en na de onafhankelijkheid, is het wel zeer problematische aard van de Congolese krijgsmacht. De macht van de staat is *in letzter Instanz* gebaseerd op het monopolie op geweld. Maar als het belangrijkste instrument om dit monopolie te kunnen uitoefenen, het leger, onbetrouwbaar en zwak is en zich tegen de eigen bevolking richt, ondermijnt dat de geloofwaardigheid van de staat en kan het de staat zelf in gevaar brengen. Dat is wat er in Congo gebeurde. Binnen een week na de onafhankelijkheid brak er een grote muiterij uit in het leger. Crawford Young vat het in zijn boek over de opkomst en het verval van de Congolese staat als volgt kernachtig samen: *'The legacy of the security forces was the brutality of the colonial era wedded to the mutiny of the First Republic '*.[195] En dat is eigenlijk zo gebleven. Het Congolese leger bleek telkens weer de grootste veroorzaker van geweld, plunderingen en schending van mensenrechten tegen de eigen bevolking te zijn. Als het daadwerkelijk op vechten aankwam, is het *track record* van de Congolese krijgsmacht echter belabberd. De campagnes tegen de rebellen van

[194] P. Englebert, 'Why Congo persists: sovereignity, globalization and the violent reproduction of a weak state', p. 8. Zie voor een meer algemene verklaring van dit fenomeen; P. Chabal, J. Daloz, *Afrika works*.

[195] C. Young, T. Turner, The rise of and decline of the Zairian state, p. 261.

vlak na de onafhankelijkheid, de bestrijding van de Katangese opstanden in 1966, 1967, 1977 en 1978, de ondersteuning van de FNLA in Angola en het optreden in beide Congolese oorlogen zijn *a point in case*.

In potentie vormde het leger een belangrijke bedreiging voor de machtspositie van de president. Het is om die reden dat Mobutu binnen de krijgsmacht een uitgebreid systeem van patronage en onderlinge competitie opzette om zodoende deze bedreiging te kunnen neutraliseren. Ook zijn opvolgers bedienden zich van deze verdeel- en- heerspolitiek. Tegelijkertijd vormde de leiding van het leger en veiligheidsdiensten een essentiële steunpilaar van het regiem. Het ontbreken van de politieke wil om werkelijk hervormingen in de krijgsmacht door te voeren (een noodzakelijke voorwaarde voor herstel van het monopolie van geweld door de staat) kan uit deze patrimoniale context worden verklaard. Een hervormd, professioneel leger met een duidelijke commandostructuur en controle zou immers de machtsbasis en belangrijke inkomstenbronnen van de aan president Kabila gelieerde elite kunnen aantasten.[196]

Het successievelijke verlies van het geweldsmonopolie door de staat vormde natuurlijk een ideale voedingsbodem voor gewapende groepen. Als onderdeel van de intensivering van de politieke competitie in de jaren 90 ontstonden er gewapende groepen, die in eerste instantie in het leven werden geroepen om de belangen van lokale politici veilig te stellen. Naarmate de politieke en etnische kwesties nauwer met elkaar verweven raakten (bijvoorbeeld wanneer het ging om de toegang tot land), ontwikkelden deze groepen zich tot gewapende milities met een specifieke etnische agenda.[197] Met de verdere fragmentatie van de Congolese staat zagen overheidsinstituties zich steeds meer genoodzaakt te onderhandelen en te concurreren met alternatieve spelers, ook wanneer dit het geweldsmonopolie betrof.

Dit was vooral het geval in de grensgebieden in het oosten van het land. Vooral ten tijde van de twee Congolese oorlogen veranderden gebruikelijke patronage netwerken van karakter. Deze kregen een sterke militaire dimensie en hadden veelal een link met het buitenland (Rwanda en Oeganda). Diverse rebellengroepen, etnische milities en militaire 'ondernemers in onveiligheid' eisten hun deel op van de toegang tot fondsen en mineralen. De wijze waarop ze dat deden, leidde in een aantal gevallen tot een nog verdere proliferatie van geweld. Instructief voorbeeld was de *modus operandi* van de RCD Goma. In 1998 begon deze rebellengroep (gesteund door Rwanda en Oeganda) een militaire campagne vanuit het oosten tegen Kabila senior. Toen eenmaal de strategische centra in handen van de RCD waren gekomen, ging de rebellenbeweging niet over tot het serieus opzetten van een alternatief bestuur voor deze regio, maar beperkte zich vooral tot de inning van belastingen en exploitatie van grondstoffen. Om dit te kunnen realiseren, waren de rebellen echter ook afhankelijk

[196] D. Boshoff, H. Hendrickson, S. More, T. Vircoulon, 'Supporting SSR in the DRC: between a rock and a hard place. An analysis of the donor approach to supporting security sector reform in the Democratic-Republic of Congo', Clingendael Institute (Den Haag, 2010); International Crisis Group, 'Congo: consolidating the peace'. Africa Report no. 128, (Brussel, 2007). In de periode 2005- 2013 was ik werkzaam bij de Afrika directie van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken en nauw betrokken bij de – vergeefse- pogingen van de internationale gemeenschap om een proces van legerhervorming in gang te zetten.

[197] Met name Koen Vlassenroot heeft veel onderzoek gedaan naar deze verstrengeling. Zie onder andere: K. Vlassenroot, 'Citizenship, identity formation & conflict in South Kivu: the case of the Banyamulenge, in: *Review of African Political Economy* (2007) 29: 93/94, pp. 499-516; K. Vlassenroot, T. Raeymakers, 'New political order in the DR Congo? The transformation of regulation', in: *Africa Focus* (2008), 21: 2, p. 39-52.; K. Vlassenroot, T. Raeymaekers, 'Briefing: Kivu's intractable security conundrum', in: *African Affairs* (2009) 108/432, pp. 475-484.

van de bereidheid van groepen en individuen om met hen samen te werken als tegenprestatie voor de bescherming (door de rebellen) van hun economische belangen.

De militarisering van de patronage netwerken had tot gevolg dat lokale RCD commandanten zelf zaken begonnen te doen en hun eigen *business deals* sloten met lokale handelaren. Zij creëerden hun eigen parallelle structuren om inkomen te genereren. Een verstrengeling tussen rebellengroepen en lokale ondernemers was het gevolg: '*As economic stakes in this unfolding war economy were high, the need for (private) protection engendered new patterns of interaction between rebel leaderships and local entrepreneurs'*.[198] Vooral het oosten van Congo kwam in een vicieuze cirkel terecht. Het zoeken naar alternatieve vormen van bescherming bij afwezigheid van de staat, droeg bij tot het ontstaan van allerlei op etniciteit gebaseerde lokale netwerken en een verdere fragmentatie van het monopolie van geweld.

Gegeven deze achtergrond mag het een klein wonder heten dat de verkiezingen in 2006 en 2011 relatief vreedzaam verliepen. Helemaal zonder geweld ging het natuurlijk ook weer niet.[199] Waar nodig werd geweld ingezet om geen misverstand te laten bestaan over wie het voor het zeggen had. Zo kwam het in maart 2007 –volgend op de gevechten na de eerste ronde van de presidentsverkiezingen- weer tot gewelddadigheden tussen de troepen van Kabila en Bemba. Gedurende twee dagen werd er in het centrum van Kinshasa met zware wapens gevochten. Kabila was vastbesloten om zijn opponent, die nog altijd een aantal soldaten onder zijn bevel had voor 'persoonlijke bescherming', te ontwapenen. Bemba ontvluchtte het land en de politieke oppositie was verder verzwakt.

Corruptie voor politieke doeleinden

Politieke corruptie in Congo is endemisch.[200] Publieke middelen werden door opeenvolgende regiems aangewend om politieke patronage netwerken te onderhouden. Deze trend werd ingezet onder Mobutu, die in 1965 aan de macht kwam. Gedurende de 35 jaar dat Mobutu aan de macht was, werden de middelen van de staat en de hulpstromen, die tot aan het einde van de Koude Oorlog binnenkwamen, gebruikt om de steun voor zijn regiem onder de Congolese elites en het leger te consolideren. Met het verdwijnen van Mobutu van het politieke toneel, verdween echter niet deze manier van politiek bedrijven. Rijkdom was een afgeleide van toegang tot de staat, een politieke functie en/of de gunsten van de president. Ook onder Kabila senior en junior werden op grote schaal belangrijke functies bij de overheid en aan de overheid gelieerde bedrijven gegund aan politieke aanhangers die naar believen hun privé zakken konden vullen. De wijze waarop dit gebeurde, veranderde al naar gelang de politieke situatie zich wijzigde, maar het principe van het verlenen van toegang tot overheidsinstituties in ruil voor steun van delen van de politieke elite, bleef als organiserend principe van het politieke bedrijf bestaan.[201]

---

[198] K. Vlassenroot, T. Raymakers, 'New political order in the DR Congo? The transformation of regulation', p. 46

[199] International Crisis Group, 'Securing Congo's elections: lessons from the Kinshasa showdown'. Africa briefing no. 42 (Brussel, 2006).

[200] Zie bijvoorbeeld: S. Matti, 'Resources and rent seeking in the Democratic Republic of the Congo', in: *Third World Quarterly* (2010) 31: 3, pp. 401-413; 'Overview of corruption and anti-corruption in the Democratic Republic of Congo (DRC)', U4 Anti Corruption Resource Centre (2010).

[201] Zie ook paragraaf 3 'Kort overzicht economische ontwikkelingen'.

De staat zelf werd een bron van inkomsten voor de politieke elite en haar aanhangers.[202] Het was juist de zwakte van de staatsinstellingen die dit mogelijk maakte en daarmee een belangrijke bouwsteen vormde voor het overleven van het regiem. Deze vorm van politieke corruptie onder elite is een niet ongebruikelijk fenomeen, maar wel de schaal waarop dit in Congo gebeurde. Ook anderen dan de politieke elites profiteerden hiervan. In het gehele land werden zwakke overheidsinstellingen gebruikt om privé inkomsten te genereren. Ministeries, staatsinstellingen, provinciaal bestuur en andere bureaucratische eenheden werden door elites, hun werknemers en overige burgers benut voor eigen voordeel.

Ook de presidentsverkiezingen vonden in deze context plaats. Afgezien van de gebruikelijke inzet van de middelen en instrumenten waarover een zittend president beschikt om een voor hem wenselijke uitkomst van de verkiezingen te bewerkstelligen, is mij echter geen informatie bekend van grootschalige corruptie (zoals bijvoorbeeld het Goldenberg- schandaal in Kenia) die direct en aantoonbaar gerelateerd kan worden aan specifiek het verkiezingsproces in respectievelijk 2006 en 2011. Een verklaring hiervoor is wellicht het fluïde en onzekere karakter van de patronage-netwerken, die zeker in een land van een omvang als Congo en met zo'n groot electoraat normaal gesproken hiervoor moeten worden ingezet. Bij een verkiezing op kleinere schaal werd er wel evident met de geldbuidel gerammeld. In 2007 wist de coalitie van de president bij de gouverneursverkiezingen door de provinciale parlementen, beslag te leggen op acht provincies, terwijl de belangrijkste oppositiepartij MLC slechts het gouverneurschap van Équateur (de thuisbasis Bemba) in handen kreeg. Filip Reyntjes geeft de volgende verklaring: '*Widespread corruption explains why Kabila's camp was victorious even in provinces where it scored poorly during the presidential elections. This was made possible because the provincial assemblies have only a few dozen members who can individually be approached and bought*'.[203]

5.5 Opstelling internationale donorgemeenschap

Tijdens de Koude Oorlog kon Mobutu op steun van het Westen rekenen. Congo werd beschouwd als een belangrijke anti-communistische bondgenoot in dit deel van de wereld. Het garandeerde zowel substantiële financiële hulp als militaire steun bij de onderdrukking van periodieke regionale gewapende opstanden. Voorwaarden op het gebied van bijvoorbeeld 'goed bestuur' werden niet gesteld. De toegang tot deze middelen vergemakkelijkte de consolidatie van Mobutu's bewind.[204]

De val van de Berlijnse Muur bracht hier verandering in. Het Westen had Mobutu niet langer nodig. Westerse donoren begonnen aan te dringen op politieke en economische hervormingen. De wijze waarop Mobutu meende vorm te moeten geven aan de 'democratische transitie' overtuigde de Westerse donoren allerminst. Mobutu werd onder druk gezet om af te treden. De fondsen droogden in snel tempo op. De in 1997 aan de macht gekomen Laurent-Désiré Kabila bediende zich van dezelfde praktijken als zijn voorganger. De inspanningen van de internationale donorgemeenschap waren in die periode er vooral op gericht een einde te maken aan de oorlog die Congo in haar greep hield.

---

[202] P. Englebert, 'Life support or assisted suicide? Dilemmas of US policy toward the Democratic Republic of Congo', in: *Short of goal: US policy and poorly performing states*, N. Birdsall et al. (eds.) (VS, 2006), pp. 53-82.

[203] F. Reyntjes , 'Briefing: Democratic Republic of Congo: political transition and beyond', in: *African Affairs* (2007) 106/423, p. 312.

[204] Zie ook paragraaf 1 'Wat voorafging'.

De vorming van een overgangsregering in 2002 waaraan de belangrijkste oorlogspartijen deelnamen, was het startsein voor hervatting van de internationale hulp. De Wereldbank en het IMF verstrekten omvangrijke leningen. In 2003 verwierf Congo de HIPC status, waardoor substantiële additionele fondsen vrijkwamen. Donoren droegen ook royaal bij aan de verkiezingen in 2006 waarin Joseph Kabila tot president werd gekozen en die in 2011, met eveneens als winnaar Kabila junior.[205] Onder de Westerse donoren bestond er een informele consensus dat Congo in de eerste plaats gebaat was bij stabiliteit en dat Kabila van alle kandidaten de minst slechte keus was.[206]

De aard van het politieke bedrijf veranderde na de verkiezingen van 2006 en 2011 niet fundamenteel. Zij het meer discreet dan onder zijn vader, hielden Joseph Kabila en zijn entourage er in principe een zelfde benadering op na als zijn voorgangers. De Congolese staat stelde de internationale gemeenschap voor een dilemma. Donoren bleven Congo financieel ondersteunen om te voorkomen dat het land tot complete chaos zou vervallen, maar verkleinden daarmee de kans op de noodzakelijke hervorming van de politieke structuren van het land. Tegelijkertijd zou een ineenstorting (zoals we hebben kunnen zien) bijzonder grote risico's met zich meebrengen zoals een nieuw groot regionaal conflict.

5.6 Conclusies

Congo is een perfect voorbeeld van volstrekt uit de hand gelopen *competitive clientelism* (zie typologie van Khan). Met uitzondering van de eerste jaren onder het Mobutu regiem was fragmentatie het belangrijkste kenmerk van het politieke bedrijf in Congo. De Congolese politieke elites beschouwden een sterke overheid eerder als een bedreiging voor hun belangen dan als een middel om economische en sociale ontwikkeling voor het land te realiseren. Ontwikkeling was telkens weer ondergeschikt aan het politieke voortbestaan van het regiem. Verkiezingen bevestigden het gefragmenteerde karakter van de Congolese politiek. De grote aantallen politieke partijen die hieraan deelnamen, waren bijna zonder uitzondering langs etnische en regionale lijnen georganiseerd en veelal persoonlijke vehikels voor ambitieuze politici. De zwakte van de Congolese staatsinstellingen bood de aan de macht zijnde regiems de mogelijkheid om de middelen waarover zij beschikten, aan te wenden om delen van de politieke elite voor zich te winnen. Daarmee werden deze instellingen nog verder ondergraven. Zowel het regiem als de aan het regiem verbonden elites hadden baat bij de continuering van deze situatie. Hoewel betrouwbare cijfers vaak ontbreken, lijkt het evident dat er, gegeven de omstandigheden, nauwelijks sprake geweest kan zijn van een een transformatie van de Congolese economie in de beschreven periode.

De inzet van etniciteit, geweld en corruptie bepaalde ook het karakter van het politiek arrangement in Congo. De herinvoering van politiek pluralisme in begin jaren negentig en het gebruik van etnische identiteit voor politieke doeleinden bleken ook in Congo nauw met elkaar verbonden te zijn, met alle gevolgen van dien voor de bevolking. Lokale *big men* wisten een eigen, op etnische leest geschoeide politieke en economische machtsbasis op te bouwen, zonder verantwoording aan de centrale overheid te hoeven afleggen. Deze lokale netwerken kregen in de jaren negentig vooral in het oosten van het land een expliciete militaire dimensie door het ontstaan van allerlei gewapende groepen. De economische verstrengeling met vooral militaire *patrons* uit Rwanda en Oeganda complementeerde

[205] T. Reid, 'Congolese elections 2011. Mostly a problem of global governance and negative 'soft power', not resources', in: *Journal of African elections* (2013) 12:1, p. 34-64.

[206] Tijdens de regelmatige donoroverleggen over Congo, die ik in die periode heb bijgewoond, was dat het algemene gevoelen.

de verdere versplintering van de elite. Politiek bedrijven en corruptie waren en zijn in Congo nauw met elkaar verbonden. Publieke middelen werden door opeenvolgende regiems op grote schaal aangewend om politieke patronage netwerken te onderhouden.

De democratische transitie in het begin van de jaren negentig, het oplopen van de spanningen in oostelijk Congo mede als gevolg van de crisis in Rwanda en de extreem doorgevoerde verdeel- en-heerspolitiek van Mobutu zorgden voor een verdere versplintering onder de Congolese elites en een ineenstorting van de *political settlement*. Na de gewapende rebellie in het oosten stortte het regiemregiem van Mobutu als een kaartenhuis in elkaar. Het *Leitmotiv* in de recente geschiedenis van de Congo vormde het problematische karakter van de Congolese krijgsmacht. Niet alleen vormde het Congolese leger een bedreiging voor het welzijn van de eigen bevolking, maar was ook niet in staat het aan de staat toekomende monopolie op geweld af te dwingen.

De internationale donorgemeenschap zag zich geconfronteerd met een moeilijk oplosbaar dilemma. Zeker tegen de achtergrond van het recente verleden is politieke stabiliteit een noodzakelijke voorwaarde om een begin te kunnen maken met economische ontwikkeling. Tegelijkertijd maakte de wijze waarop deze politieke stabiliteit in Congo tot nu toe tot stand is gebracht, deze ontwikkeling op afzienbare termijn onwaarschijnlijk. De invoering van een meerpartijenstelsel bracht hierin geen verbetering.

6. Rwanda

Kaart 4: Rwanda

6.1 Wat voorafging

Zoals ook in voorgaande hoofdstukken is geconstateerd, werd het bestaande onderscheid tussen etnische groepen ook in Rwanda in de koloniale tijd aangescherpt. [207] Waar aanvankelijk sprake was van een complex web van economische, sociale en machtspolitieke betrekkingen tussen Hutu en Tutsi, werden deze door het Belgische koloniale regiem eenduidiger gedefinieerd en geëxploiteerd. De Tutsi elite werd ingezet om Rwanda te besturen. De Hutu's werden daar minder voor geschikt geacht. Ook waar vroeger Hutu leiders het voor het zeggen hadden gehad, werden zij nu vervangen door Tutsi. De Belgische koloniale autoriteiten hanteerden een strikte etnische classificering en versterkten doelbewust de positie en status van de Tutsi elite door hun preferentiële toegang te verlenen tot binnenlandse bestuursposities, bronnen van inkomsten en onderwijs. Scholen bestonden dan ook grotendeels uit Tutsi leerlingen. De katholieke kerk, die het monopolie bezat over het onderwijs, speelde hierbij een cruciale rol. Een noodzakelijke voorwaarde om deel te mogen uitmaken van de inheemse elite, was dan ook bekering tot het katholicisme. Prunier drukt het in zijn studie over de geschiedenis van de Rwandese genocide als volgt uit: *'... And since the Tutsi were the natural born chiefs they had to be given priority in education so that the church could enhance its control over the future elite of the country'*.[208] In koloniale kringen was in die jaren de mythe van de

[207] Ten behoeve van dit overzicht is onder andere van de volgende publicaties gebruik gemaakt: F. Golooba- Mutebi, 'Collapse, war and reconstruction in Rwanda. An analytical narrative on state-making'. Working paper no. 28 (series no.2). Crisis States Research Centre (Londen, 2008); M. Mamdani. *When victims become killers: colonialism, nativism and the genocide in Rwanda* (Princeton, 2001); G. Prunier, *The Rwanda crisis. History of a genocide 1959-1994* (Kampala, 1999). G. Prunier, *Africa's world war. Congo, the Rwandan genocide and the making of an continental catastrophe* (Oxford, 2009). S. Strauss, *The order of genocide: race, power and war in Rwanda (*New York, 2006).

[208] G. Prunier, The Rwanda crisis. History of a genocide 1959-1994, p. 33.

zogenaamde Hamitische oorsprong van de Tutsi, met bijbehorende connotaties over hun superioriteit ten opzichte van de Hutu, bijzonder populair. Niet alleen beïnvloedde deze quasi-wetenschappelijke theorie de koloniale autoriteiten, maar ook de desbetreffende bevolkingsgroepen zelf. Het gevolg van dit *heavy bombardment with highly value-laden stereotypes* over een periode van zestig jaar, was een aan inflatie onderhevig zelfbeeld onder de Tutsi bevolkingsgroep en een inferioriteitscomplex vol ressentimenten onder de Hutu. [209]

Tegen de achtergrond van het verzet van een deel van de Tutsi elite tegen de koloniale orde en de verandering van de sympathie in kerkelijke Belgische kringen begon in de jaren na de Tweede Wereldoorlog de katholieke kerk doelbewust de groei van een Hutu tegen-elite te cultiveren. In het verlengde hiervan voerde het Belgische koloniale bestuur in de periode voorafgaand aan de onafhankelijkheid eveneens een fundamentele beleidswijziging door: In allerijl werd nu de Hutu elite klaargestoomd om na de onafhankelijkheid het heft in handen te nemen. De invloed en de overheersende positie van de Tutsi elite in de Rwandese samenleving werden zo veel mogelijk teruggedrongen.

In 1959 gaven de koloniale autoriteiten toestemming voor de oprichting van politieke partijen, die langs etnische lijnen werden geformeerd. De belangrijkste partijen waren de *Union National Rwandais* (UNAR), bestaand uit Tutsi traditionalisten en monarchisten en de *Parti du Mouvement et de l'Émancipation Hutu* (PARMEHUTU), die inderdaad Hutu emancipatie als belangrijkste doel had. Met het ontstaan van politieke partijen kwam de Hutu-Tutsi animositeit openlijk in het publieke domein en diende als een belangrijk middel voor politieke mobilisatie. Het was een strijd tussen twee concurrerende elites: de nieuwe, door de kerk gecultiveerde Hutu tegen-elite en de oudere 'neo-traditionalistische' Tutsi elite, die aanvankelijk door de koloniale autoriteiten was ondersteund. In 1960 begon het koloniale regiem de Tutsi *chiefs* te vervangen door Hutu. Op de door hen gecontroleerde heuvels werd onmiddellijk begonnen met vervolging van de Tutsi.

De verkiezingen in 1961 betekenden een overtuigende overwinning voor de Hutu partij PARMEHUTU en afschaffing van de Tutsi monarchie. De 'Hutu revolutie' was een feit. Het betrof een machtsoverdracht langs etnische lijnen. Het alleenrecht van de demografische meerderheid werd gelijkgesteld aan democratie. De veranderde politieke verhoudingen en het hiermee gepaard gaande etnische geweld, leidden tot het gedwongen vertrek van vele duizenden Tutsi naar vooral Burundi en Oeganda maar ook naar Tanzania en Congo. In 1963 vonden er vanuit de twee eerstgenoemde landen gewapende invallen plaats door Tutsi rebellen en –als reactie daarop- verhevigde anti-Tutsi razzia's en nog meer vluchtelingen. In dat jaar was het aantal naar de buurlanden gevluchte Tutsi opgelopen tot 130.000. De pogingen om gewapenderhand terug te keren naar Rwanda, mislukten jammerlijk en werden (tijdelijk) opgegeven. Niettemin werden Tutsi oppositiepartijen door het Kayibanda regiem verboden. Ook nam de anti-Tutsi intimidatie verder toe. Dit regiem had echter in toenemende mate te kampen met groeiende impopulariteit, verdeeldheid binnen de eigen gelederen en regionale *infighting* onder de Hutu elite zelf. De in gang gezette zuiveringen en moorden op de Tutsi leken een poging om het proces van politieke, economische en sociale Hutu dominantie te voltooien en op deze wijze de onderlinge verdeeldheid onder de Hutu een halt toe te roepen.

[209] G. Prunier, *The Rwanda crisis. History of a genocide 1959-1994*, p. 9. Zie ook het hoofdstuk 'Congo'.

Afbeelding 6–1: Juvenal Habyarimana

Bron: www.globalhistorycullen.wikispaces.com

In 1973 greep het leger onder leiding van Juvenal Habyarimana de macht. Daarmee kreeg dat deel van de Hutu elite dat afkomstig was uit het noorden en dan vooral uit Gisenyi (waar Habiyarimana zelf was geboren) en Ruhengiri, het voor het zeggen. Tot aan de late jaren 80 maakte Rwanda onder leiding van Habyarimana een stabiele periode door. De economie groeide gestaag en het regiem instigeerde geen *pogroms* tegen de Tutsi, zoals het vorige bewind. Voor het overige was het *businesss as usual.* Wat betreft toegang tot politieke posities, onderwijs en overheidsfuncties werden strikte quota gehanteerd, die op etnische en regionale overwegingen waren gebaseerd. De ook na de onafhankelijkheid gehandhaafde etnische identificatie in officiële documenten vergemakkelijkte dit proces. Zolang de Tutsi hier niet aan tornden, werden ze met rust gelaten. Met het aan de macht komen van Habyarimana werd Rwanda formeel een eenpartijstaat. Elke Rwandees werd automatisch geacht lid te zijn van de presidentiële partij, *Mouvement Républicain National pour la Démocratie et le Développement* (MRND). De macht in het land lag daarmee geconcentreerd in de handen van de president en zijn vrouw Agathe Kazinga en haar naaste familie. De MRND werd in de praktijk het instrument om totale controle over de bevolking te kunnen uitoefenen en de macht en rijkdom van de aan de macht zijnde elites te beschermen.

Terwijl het *Rwandan Patriotic Front* (RPF) in Oeganda doende was zich te organiseren en zich voor te bereiden op een militaire inval in Rwanda, namen de interne spanningen in Rwanda weer toe. De Hutu oppositie raakte in toenemende mate gefrustreerd over het ontbreken aan mogelijkheden om deel te nemen aan het politieke proces. De eind jaren 80 uitgebroken economische crisis en de daarmee veroorzaakte problemen voor de Rwandese bevolking vielen samen met een toenemende binnenlandse ontevredenheid over het monopolistische karakter van het regiem, de corruptie en het 'regionalisme'. Ook zag Habyarimana langzaam zijn invloed binnen de MRND zelf afnemen, terwijl de extreme anti-Tutsi vleugel meer invloed kreeg. Daarnaast zag de MRND, die grotendeels gedomineerd werd door de uit het noorden van het land afkomstige Hutu elite, zich geconfronteerd met de politieke concurrentie van de 'zuidelijke' *Coalition pour la Défense de la République* (CDR), die onder sterke invloed stond van Hutu extremisten. De situatie werd verder gecompliceerd door de invasie van het RPF in 1990.

Een bedreiging voor de een betekende een kans voor de ander.[210] De overgang naar een meer open politiek systeem impliceerde een interne politieke bedreiging voor de heersende elites en een kans voor de vertegenwoordigers van het tot dan toe buitengesloten deel om zich politiek te laten gelden. De inval van de RPF vormde daarnaast een externe bedreiging voor het Hutu regiem en opende de mogelijkheid voor het grotendeels uit Tutsi bestaande RPF om een gooi naar de macht te doen. Er waren dus drie verschillende groepen die om de politieke macht streden: het zittende regiem probeerde te overleven, de binnenlandse oppositie trachtte politieke erkenning te krijgen, en de Tutsi ballingen probeerden op het Rwandese politieke toneel terug te keren. De invasie van het RPF vanuit Oeganda fungeerde als een katalysator voor de oplopende binnenlandse spanningen.[211] MRND extremisten grepen deze situatie aan om de gematigde Hutuoppositie af te schilderen als een vijfde colonne van het RPF, namelijk medeplichtig aan de Tutsi militaire invasie. Tegen deze achtergrond zag ook een aantal nieuwe partijen het licht. De belangrijkste waren de *Mouvement Démocratique Républicain* (MDR) met als basis Gitarama, tdeels een voortzetting van Parmehutu en sterk geassocieerd met de anti-Tutsi *pogroms* in het verleden, en de *Parti Social Démocrate* (PSD), als vertegenwoordiger van gematigde de Hutu, waarvan de aanhang rond Butare was geconcentreerd. In 1992 zag Habyarimana zich genoodzaakt een coalitieregering met de oppositie te vormen en vredesonderhandelingen aan te gaan met het RPF. Uiteindelijk werd onder grote internationale druk in Arusha een vredesakkoord ondertekend, dat voorzag in een machtsdeling tussen Habyarimana's MRND, de binnenlandse oppositie en het RPF. Zover zou het echter niet komen. De burgeroorlog en de daaropvolgende akkoorden van Arusha hadden geleid tot een verdere radicalisering van de anti–Tutsi sentimenten in de samenleving en een consolidatie van de *Hutu power* ideologie. De aanslag op Habyarimana in april 1994 was de lont in het kruitvat. Het creëerde een machtsvacuüm waarvan de Hutu extremisten dankbaar gebruik maakten.[212] Genocide volgde.

Na in 1994 de macht te hebben gegrepen, installeerde het RPF, in lijn met het Arusha akkoord, een overgangsregering waarin alle belangrijke politieke actoren waren vertegenwoordigd met uitzondering van de MRND en CDR, die werden beschouwd als aanstichters van de genocide. De overgangsperiode die aanvankelijk was voorzien voor 22 maanden, duurde uiteindelijk negen jaar. Na de gebeurtenissen van 1994 stonden de eerste jaren vooral in het teken van herstel van stabiliteit, veiligheid en reconstructie van de staat. Na de vervanging van Bizumungu door Kagame als president in 2000 werd de ontwikkeling van het land met kracht ingezet, met indrukwekkende resultaten.

6.2 Verkiezingen

De Arusha akkoorden van 1993, waarop Rwanda's interim grondwet grotendeels was gebaseerd, voorzag in een meerpartijensysteem en een regering waarin de voornaamste partijen waren vertegenwoordigd. Kagame nam in zekere zin een risico toen hij in 2002 te kennen gaf dat het daaropvolgende jaar meerpartijenverkiezingen in Rwanda zouden worden gehouden. In 1993 had immers in Burundi Pierre Buyoya, een Tutsi, die via een militaire staatsgreep aan de macht was gekomen, ook algemene verkiezingen uitgeschreven in de hoop dat hij ook de Hutu meerderheid voor zich kon winnen. Niets bleek minder waar. Het RPF won echter de nationale verkiezingen in

[210] O. McDoom, 'Rwanda's exit pathway from violence: a strategic assessment'. Background case study no. 62054, World Development Report 2011 (Washington, 2011), p. 7.

[211] G. Prunier, The Rwanda crisis. History of a genocide 1959-1994, p. 121

[212] De feitelijke gebeurtenissen rond de genocide als zodanig en de rol van internationale gemeenschap vallen buiten het bestek van dit relaas. Zie ook de paragraaf over etnische en regionale dimensies.

2003 met een overweldigende meerderheid. Kagame en het RPF lieten niets aan het toeval over. Niet geheel zeker van zijn zaak zag het regiem er op toe dat de politieke ruimte voor oppositionele geluiden flink werd beperkt.

Tabel 6-1: Uitslag Rwandese presidentsverkiezingen 2003

Kandidaat	Aantal stemmen	Procentage van de stemmen
Paul Kagame	3.544.777	95,1%
FaustinTwagiramungu	134.865	3,6%
Jean-Népomuscène Nayinzira	49.634	1,3%

Bron: africanelections.tripod.com

Het bewind sloot de meest invloedrijke partijen van de pre-genocide periode uit vanwege hun medeplichtigheid aan de genocide of vanwege hun vermeende duidelijke etnische signatuur. Volgens sommigen waren de verkiezingen grotendeels een cosmetische operatie voor internationale consumptie.[213] Ondanks allerlei tekortkomingen rond het verloop van deze verkiezingen bestaat bij andere auteurs wel degelijk de indruk dat Kagame op grote steun van de bevolking kon rekenen: *'There can be little doubt that by August 2003 the vast majority of the Rwandan electorate associated their president closely with the recent years of security and stability that their country has known since the end of the insurgency in the north and the west of the country'*.[214] Zoals in zovele ontwikkelingslanden bleek zeggenschap over de machts- en financiële middelen van de staat een belangrijk wapen bij het verslaan van de oppositie. Kagame *cum suis* vertrouwden niet alleen op hun *track record*, maar beschuldigden, al dan niet terecht, met een zekere regelmaat de oppositie van het bespelen van etnische sentimenten om zo de oppositie de mond te kunnen snoeren. Wetten die waren ingevoerd om nationale eenheid en verzoening te bevorderen, zoals het verbod op *divisionisme*, werden tevens ingezet om de politieke speelruimte van de oppositie aan banden te leggen.

Zo werd in 2003 de *Movement Democratique Republicain* (MDR), een van de weinige, nog bestaande partijen die trachtte een zekere mate van autonomie tegenover het RPF te handhaven, verboden. Andere opkomende oppositie partijen zoals de *Parti Démocratique pour le Renouveau* en *Parti pour la Solidarité et Progrès* werden het leven zuur gemaakt of simpelweg verboden. Iets soortgelijks gebeurde in de maanden voorafgaand aan de presidentsverkiezingen van 2010 met *FDU-Ikingi* en de *Democratic Green Party*, nieuwe oppositiepartijen die kritisch tegenover het heersende regiem stonden. Kagame werd met 93 procent van de stemmen gekozen voor een tweede termijn als president.

[213] Zie voor alles wat er mis was aan deze verkiezingen het artikel van Reijntjes in *African Affairs* uit 2004, die over zijn vijandigheid tegenover het Kagame regiem geen misverstand laat bestaan: F. Reijntjes, 'Rwanda ten years on: from genocide to dictatorship', in: *African Affairs*, (2004), 103 /411, pp. 177-210.

[214] C. Waugh, Paul Kagame and Rwanda: power, genocide and the Rwandan Patriotic Front (North Carolina, 2004), p. 194

Afbeelding 6–2: Verkiezingen 2010 in Rwanda

Bron: www.hrw.org

Tabel 6-2: Uitslag Rwandese presidentsverkiezingen 2010

Kandidaat	Aantal stemmen	Procentage van de stemmen
Paul Kagame	4.638.560	93,1%
Jean Damascene Ntawukuriryayo	256.488	5,2%
Prosper Higiro	68.235	1,4%
Alvera Mukabaramba	20.107	0,4%

Bron: africanelections.tripod.com

6.3 Kort overzicht economische ontwikkelingen

Gedurende de eerste tien jaar van zijn bewind voerde Habyarimana een relatief verantwoord economisch en op ontwikkeling gericht beleid. Eind jaren tachtig kreeg Rwanda echter te kampen met economische problemen, mede als gevolg van de scherpe daling van de koffieprijzen (Rwanda's belangrijkste export product). De langdurige politieke crisis eind jaren tachtig/begin jaren negentig was natuurlijk evenmin bevorderlijk voor een daadkrachtig economisch beleid. De genocide en de daaropvolgende gebeurtenissen betekenden een totale ineenstorting van de economie.[215] Na de machtsovername in 1994 zette het RPF een beleid in dat in eerste instantie was gericht op herstel en later op structurele wederopbouw. Ondanks de totale ontwrichting van de samenleving als gevolg van de genocide werden in een relatieve korte tijd indrukwekkende resultaten behaald. De Rwandese regering stortte zich op een ambitieuze strategie gericht op modernisering, diversificatie en middeninkomen status in 2020. Een belangrijk onderdeel hiervan waren investeringen in de dienstensector. Ook streefde de regering economische integratie na met de buurlanden door aansluiting te zoeken bij de *Common Market for East and Southern Africa* en de *East African Community.* In de landbouw werd getracht de productiviteit te verhogen door boeren aan te moedigen in een bepaalde regio het gewas te verbouwen dat daar het best gedijt. Onderdeel van deze strategie was ook de relocatie/hergroepering van boeren in voor dat doel nieuw gevormde

[215] G. Prunier, The Rwanda crisis. History of a genocide 1959-1994.

dorpen om zodoende de schaarse landbouwgrond efficiënter te kunnen gebruiken en betere dienstverlening te kunnen verstrekken aan de plattelandsbevolking.[216]

De Rwandese economie is de afgelopen jaren sneller gegroeid dan het Afrikaanse gemiddelde en ook in vergelijking met de andere landen van de *East African Community.* Tussen 2001 en 2011 groeide Rwanda's economie met gemiddeld acht procent en behoorde daarmee tot de tien snelst groeiende economieën ter wereld. Deze groei was vooral te danken aan de diensten –en industriële (mijnbouw en constructie) sector. Landbouw bleef evenwel de belangrijkste sector van de economie.[217] Meer dan in de meeste Afrikaanse landen leek Rwanda in een aantal gevallen *on track* te zijn bij het nastreven van de *Millennium Development Goals.* Tussen 2005/2006 en 2010/2011 verminderde de armoede met bijna elf procent (in de periode 2000- 2005/2006 was dat ruim één procent). Het aantal schoolgaande kinderen nam aanzienlijk toe, de toegang tot gezondheidszorg, schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen verbeterde sterk. De hoge economische groei droeg ook bij tot een bescheiden vermindering van de inkomensverschillen.[218]

Het RPF nam de hervorming van de Rwandese economie voortvarend ter hand. Verschillende sectoren in de economie werden geliberaliseerd, zoals telecommunicatie, de bankensector en elektriciteit. Maartregelen werden getroffen om de economie te diversifiëren en de afhankelijkheid van landbouw te verminderen.[219] Ook nam het regiem allerlei initiatieven om het investeringsklimaat te verbeteren. In 2010 was Rwanda de grootste stijger op de *Doing Business* index (van plaats 143 naar 67) van de Wereldbank. Corruptie in Rwanda is van een on-Afrikaans laag niveau. Rwanda werd een economisch succesverhaal.

Deze sociale en economische vooruitgang begon vooral vorm te krijgen, nadat Kagame het roer van Bizimungu als president had overgenomen. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat het misschien niet zo vreemd is dat de resultaten op deze terreinen in de post-genocide jaren onder Bizumungu nogal bleekjes afstaken bij de geboekte successen onder Kagame. De eerste jaren stonden vooral in het teken van het weer op gang brengen van de samenleving, het herstel van rust en orde, de vluchtelingencrisis en de strijd tegen rebellen. Deze uitdagingen maakten het voor de regering onder leiding van Bizimungu nagenoeg onmogelijk om zich al te veel te richten op de ontwikkeling van het land. Toen Kagame in 2000 Bizumungu opvolgde, was de veiligheid en stabiliteit in het land min of meer hersteld. Bovendien was het duidelijk dat het RPF ook in de Bizumungu jaren, zij het indirect, al aan de touwtjes trok. Dat laat onverlet dat de vastbeslotenheid van het Kagame regiem om Rwanda in de economische vaart der volkeren op te stoten, voor Afrika uitzonderlijk is.[220]

Een interessante en originele verklaring voor het economische succes van het RPF regiem wordt gegeven in een in het kader van het *African Power and Politics Program* uitgevoerde studie.[221] Hierin wordt aandacht besteed aan de wijze waarop in Rwanda de gecentraliseerde inzet van middelen ten behoeve van een lange termijn ontwikkelingsagenda in de praktijk vorm kreeg. Onder Kagame werd de *rent-seeking* op een geheel andere manier georganiseerd dan voorheen het geval was in Rwanda.

---

[216] Center for Strategic & international Studies, 'Rwanda, assessing risks to stability' (Washington, 2011).

[217] World Bank, 'Rwanda economic update, leveraging regional integration', edition no .3 (Washington, 2012).

[218] P. Abbot, Rwirahira, J., 'Against the Odds; achieving the MDGs in Rwanda'. Rwanda public observatory report no. 3. Institute of policy analysis and research-Rwanda (Rwanda, 2012).

[219] Zie ook: O. McDoom, 'Rwanda's exit pathway from violence: a strategic assessment', p. 14.

[220] S. Kinzer, A thousand hills: Rwanda's rebirth and the man who dreamed (New Jersey, 2008), p. 226.

[221] D. Booth, F. Golooba-Mutebi, 'Developmental patrimonialism? The case of Rwanda', *Africa Power and Politics Program*. Working paper no. 16 (Londen, 2011).

De aanvankelijk belangrijkste bronnen van inkomsten, zoals de bijdragen van de RPF aanhangers in de diaspora, de winsten uit de mineralenhandel gedurende de twee Congolese oorlogen en de winsten van de door de staat beschermde ondernemingen, werden maar met mate gebruikt voor persoonlijke verrijking van de nieuwe elite. Een substantieel deel van deze inkomsten werd onder andere met behulp van ondernemingen, die onder controle van het RPF stonden zoals *Tri-star Investments* en de *Horizon Group* (in handen van het leger), ingezet voor – naast het bedienen van het leger- het realiseren van de economische en sociale agenda van het regiem. Het RPF maakte gebruik van deze ondernemingen om privé investeringen in sectoren zoals telecommunicatie aan te moedigen en bij te dragen aan de diversificatie van de economie. Het beleid werd niet zozeer bepaald door de noodzaak om *rents* te creëren voor politieke patronage doeleinden, maar door het inzicht dat snelle economische en sociale ontwikkeling de beste en enige begaanbare weg is om de etnische verdeeldheid van het verleden achter te laten.[222]

Afbeelding 6–3: 'ICT bus' in Rwanda

Bron: www.un.org

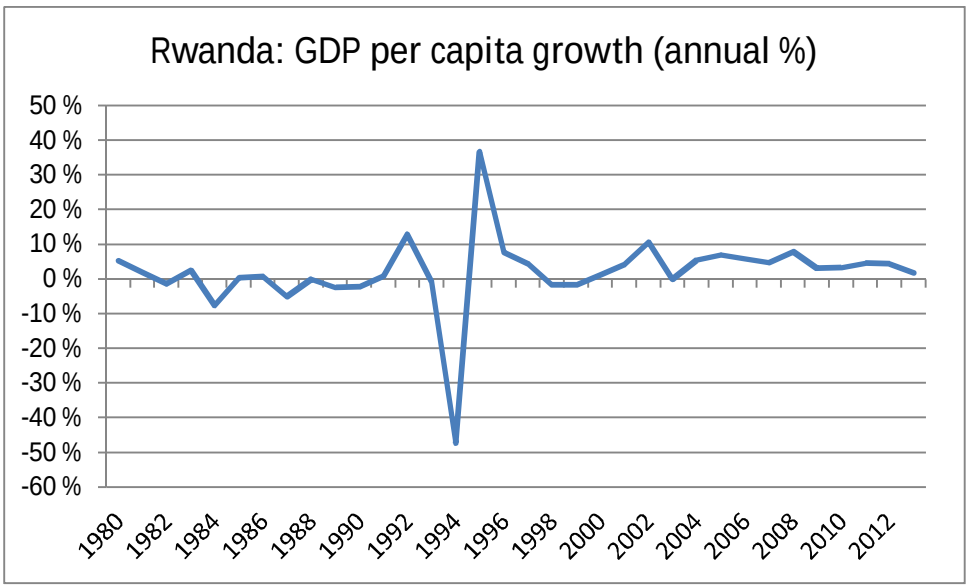
Tegen deze achtergrond is eveneens het vermelden waard de aanpassing van de beleidsprioriteiten die in 2007/8 werd doorgevoerd.[223] In het streven om van Rwanda zo snel mogelijk een middeninkomensland te maken zag het RPF aanvankelijk geen doorslaggevende rol voor de landbouw en de kleine boer weggelegd. De ontwikkeling van een moderne-, op technologie gebaseerde economie (zoals ICT) werd gezien als de snelste weg om dit doel te bereiken. De hongersnood in 2007 deed de Rwandese autoriteiten echter van mening veranderen. Deze hongersnood, de voortdurende armoede op het platteland en de mogelijke implicaties hiervan voor de politieke stabiliteit leidden tot een heroverweging. Het roer werd gedeeltelijk omgegooid. De landbouwsector en in het bijzonder de kleinschalige landbouw, kregen een belangrijke rol toebedeeld in de ontwikkelingsambities van Rwanda. De overheidsinvesteringen in de landbouw namen substantieel toe. Bedroeg in 2008 het landbouwgedeelte van de overheidsbegroting nog 4,2 procent, in 2010/11 was dat al gestegen naar 10,2 procent

[222] Zie ook T. Kelsall, Business, politics, and the state in Africa. Challenging the orthodoxies on growth and transformation (Londen, 2013).

[223] F. Golooba Mutebi, 'The developmental regiem concept and the case of Rwanda'. A paper for the round table seminar 'The Ethiopian developmental state and political settlement' (Addis Abeba, 25/26-2-2015).

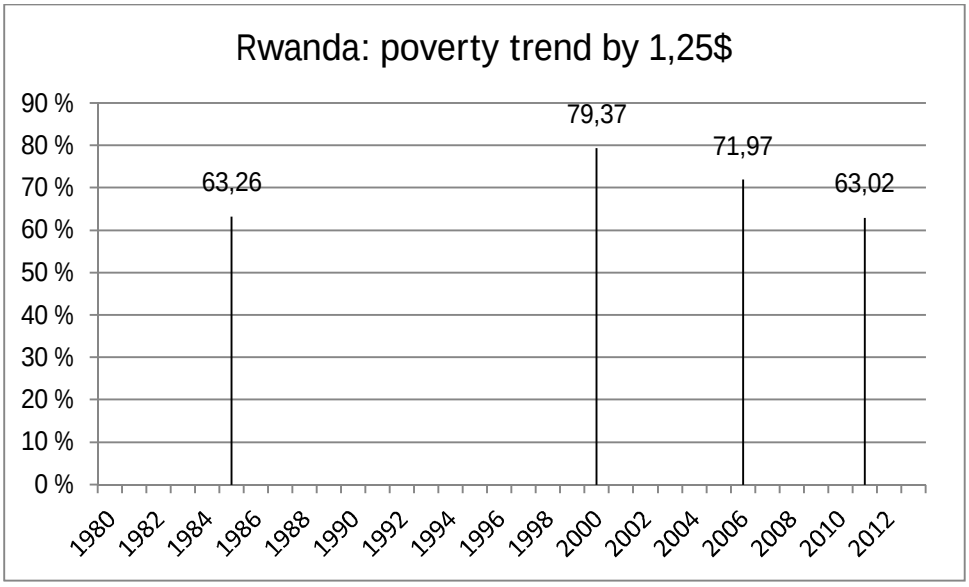
Het *African Center for Economic Transformation* noemt Rwanda een schoolvoorbeeld van succesvolle post-conflict wederopbouw. Dankzij het krachtige beleid van het aan de macht zijnde regiem en diens vermogen om leiding te geven aan nationale ontwikkeling, heeft Rwanda grote vorderingen gemaakt bij het verbeteren van het *business climate*. Op de economische transformatie index van ACET neemt Rwanda momenteel de achttiende plaats in. Hoewel een bescheiden klassering mag dit, bezien vanuit het perspectief van de recente gechiedenis van Rwanda (de desastreuze gevolgen van de genocide, de verwoestende burgeroorlog en de totale instorting van de Rwandese staat in 1994) opmerkelijk worden genoemd. [224]

Figuur 6–1: Rwanda: GDP per growth



Bron: Wereldbank, World Development Indicators

Figuur 6–2: Rwanda: poverty trend



Bron: Wereldbank, World Development Indicators

[224] African Center for Economic Transformation, *Growth with depth*, pp.196, 197

6.4 Reactie van de politieke elite

Politieke cohesie

Aan de jarenlange bewuste cultivering door de koloniale autoriteiten van een uitsluitend uit Tutsi bestaande elite met alle politieke, sociaaleconomische en culturele implicaties, kwam in de jaren voorafgaand aan de onafhankelijkheid een abrupt einde. Mede op aandringen van de katholieke kerk werd in korte tijd getracht een Hutu tegen-elite te creëren, die na de onafhankelijkheid de macht in handen zou moeten krijgen. Een beleid dat eerst gericht was op de bevoordeling van een met een specifieke bevolkingsgroep verbonden deel van de elite, om vervolgens het roer geheel om te gooien in een poging een nieuwe elite uit de grond te stampen, die bestond uit vertegenwoordigers van een andere, veel grotere bevolkingsgroep, was niet bepaald bevorderlijk voor de cohesie van de elite die na de onafhankelijkheid het land moest besturen. En dat bleek.

De verhoudingen tussen de verschillende elite groepen werden overigens niet alleen gekenmerkt door evidente interetnische tegenstellingen maar later ook door intra-etnische rivaliteit. In de periode rond de onafhankelijkheid stond de politieke strijd in eerste instantie in het teken van de vaak gewelddadige competitie tussen de 'nieuwe' Hutu en 'oude' Tutsi elites, maar nadat het pleit was beslecht ten nadele van de Tutsi elite, binnen de Hutu elite zelf. Het Kayibanda regiem werd gedomineerd door het deel van de Hutu elite dat net zoals de president uit het zuiden en in het bijzonder uit Gitarama afkomstig was. De toenemende politieke en economische uitsluiting op basis van regionale herkomst verscherpte de tegenstellingen binnen de Hutu elite. Toen dit regiem begin jaren zeventig meer en meer onder druk kwam te staan, zocht het zijn toevlucht tot intensivering van discriminatoire maatregelen tegen de Tutsi bevolkinggroep om zo de aandacht af te leiden van het eigen falen en de verdeeldheid. De macht werd in de handen van vertegenwoordigers uit het zuiden van het land nog meer geconcentreerd. Na de militaire coup in 1973 was het de beurt aan delen van de noordelijke Hutu elite, die nauw met elkaar verbonden was door familie- en huwelijksbanden.

Een belangrijk machtscentrum met bijbehorende privileges vormde een groep van vooral familieleden van de vrouw van Habyarimana, die controle had over de grotere staatsondernemingen en grote invloed uitoefende op het binnen- en buitenlandse beleid van Rwanda. Deze groep stond bekend als A*kazu* ('klein huis') of ook wel de *Clan de Madame.* De staatsgreep in 1973 betekende de overwinning van de Hutu elite uit het noorden op die uit het zuiden. Vervolgens ontstond er ook weer onderlinge verdeeldheid binnen deze groep. President Habyarimana en zijn vrouw vertrouwden vooral op de net als zij uit Gisenyi afkomstige elite boven die uit Ruhengeri, een ander gebied in het noorden van Rwanda. De economische crisis, de onrust onder de bevolking en de (her)introductie van een meerpartijensysteem leidden tot een verdere versplintering en verdeeldheid van het politieke krachtenveld.[225]

De aard van het politieke arrangement onder het RPF-bewind werd sterk beïnvloed door respectievelijk de genocide en de effecten hiervan op de bevolking, de militaire overwinning van het RPF, de aanvankelijke bedreiging door extremistische Hutu groeperingen vanuit Congo en de associatie van politieke competitie met de moordpartijen in het post-koloniale Rwanda. Het RPF koos daarom nadrukkelijk voor inclusiviteit en daarmee voor een breuk met het verleden. De principes van machtsdeling uit het Arusha-akkoord werden grotendeels gerespecteerd en gematigde Hutu leiders werden opgenomen in de hoogste rangen van het RPF en de regering.

[225] F. Golooba- Mutebi, 'Collapse, war and reconstruction in Rwanda; G. Prunier, *The Rwanda crisis. History of a genocide 1959-1994*.

Hoewel er geen twijfel bestaat over wie in Rwanda sinds 1994 aan de politieke touwtjes trekt, werd een *winner-takes-all*- scenario vermeden, zoals het geval was onder Kayibanda en Habyarimana. De grondwet van 2003 bepaalde dat ministersposten naar ratio worden verdeeld onder de in het parlement vertegenwoordigde partijen op basis van hun aantal zetels en dat de meerderheidspartij (in praktijk het RPF) niet meer dan de helft van de ministersportefeuilles krijgt. In de praktijk werd er eveneens op toegezien dat de premier en de voorzitters van parlement, senaat en hoge raad niet behoren tot de partij van de president. Daarmee waren alle regeringen in Rwanda per definitie coalities.[226]

Het was de eerste keer in de post-koloniale geschiedenis van Rwanda dat macht – in ieder geval formeel- niet langer werd verdeeld langs etnische lijnen. De vraag is in hoeverre dat ook in de praktijk het geval was. Hierover verschillen de meningen. De geheimzinnigheid rond het politieke besluitvormingsproces binnen het RPF, het hiermee verband houdende gebrek aan betrouwbare informatie en het gepolariseerde debat of gebrek aan debat rond de verdiensten van het Kagame regiem zijn hierbij ongetwijfeld van invloed. De meer extreme opvatting is dat er sprake is van een opmerkelijke continuïteit tussen het pre-genocide en post-genocide regiem in Rwanda.[227]

Volgens deze opvatting accumuleerden onder zowel Habyarimana als Kagame de aan de macht gerelateerde netwerken hun rijkdom en privileges. Beide machthebbers hebben etniciteit gemanipuleerd, de eerste door de Tutsi tot zondebokken te maken en uiteindelijk uit te roeien, de ander door de Hutu te discrimineren onder het mom van etnisch 'geheugenverlies'. Beiden hebben hun politieke tegenstanders met geweld uitgeschakeld, zonder daarverantwoording over te hoeven afleggen. Continuïteit is niet alleen zichtbaar in de uitoefening van de macht maar ook in het karakter van de staat, die sterk autoritair was en is. Daar diametraal tegenover staat de visie dat het politiek arrangement zoals die in 1994 tot stand kwam, meer solide, consistent en inclusief is gebleken dan velen hadden vermoed. Dit politiek arrangement zou nog altijd gebaseerd zijn op de volgende uitgangspunten: 1) het door het RPF vrijwillig afstand doen van het *winner takes all*- principe in 1994, dat als zodanig werd bevestigd in de grondwet van 2003; 2) bestrijding van 'sectarisme' door middel van een versnelde sociaaleconomische ontwikkeling; 3) aanvaarding van de politieke constellatie door een belangrijk deel van de Hutu elite die, gegeven de omstandigheden, de huidige politieke machtsverhoudingen als enige reële optie beschouwt.[228]

[226] S. Vandenginste, 'Governing ethnicity after genocide: ethnic amnesia in Rwanda versus ethnic-power sharing in Burundi', in: *Journal of Eastern African Studies* 8: 2, pp. 263-277; p. 270; T. Kelsall, *Business, politics, and the state in Africa*, p.124.

[227] F. Reyntjes , 'Rwanda ten years on: from genocide to dictatorship', p. 208.

[228] D. Booth, F. Golooba-Mutebi, 'How the international system hinders the consolidation of developmental regiems in Africa', Developmental Regiems in Africa. Working paper no. 4 (Londen, 2014).

Afbeelding 6–4: Paul Kagame

Bron: www.spiegel.de

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat het draagvlak voor de aan de macht zijnde elite in de loop van de jaren aan slijtage onderhevig is geweest. Aanvankelijk was het RPF in staat gematigde Hutu voor zich te winnen. Conform de Arusha akkoorden namen de belangrijkste democratische Hutu partijen deel aan de regering. Deze 'multi-etnische façade' hield echter niet lang stand. Al snel verliet een aantal niet-RPF kopstukken, maar ook prominente leden van de RPF zelf de regering of werden gedwongen terug te treden. Het streven naar inclusiviteit kwam onder druk te staan door het vertrek over de jaren van prominente Hutu politici en Tutsi die de genocide hadden overleefd. Een aantal van hen ging, na beschuldigd te zijn van corruptie of *divisionisme,* al dan niet noodgedwongen, in ballingschap. De bekendste voorbeelden hiervan zijn premier Faustin Twigarumungu (Hutu, MDR) die in 1995 aftrad, minister van Binnenlandse Zaken Seth Sendashonga (Hutu, RPF), premier Celestin Rwigema (Hutu, MDR) die in 2000 het veld ruimde, Joseph Sebarenzi (Tutsi, president van het overgangsparlement) in 2000, en *last but not least*- het aftreden van president Pasteur Bizumungu (Hutu, RPF), eveneens in 2000. Volgens een auteur die bepaald sympathiek tegenover het Kagame regiem staat, was met het vertrek van Bizumungu het 'multi etnische experiment' aan zijn einde gekomen.[229] Wellicht gevaarlijker voor de interne cohesie en de leiding van het RPF was de oppositie van binnenuit het RPF, in het bijzonder van een aantal strijdmakkers van het eerste uur van Kagame, die tot de kern van het RPF behoorden.[230] In september 2010 gaven vier voormalige hoge functionarissen, die aanvankelijk in het centrum van de macht opereerden en vervolgens in ballingschap geraakten, een verklaring uit waarin zij in scherpe bewoordingen Kagame en zijn regiem veroordeelden.[231]

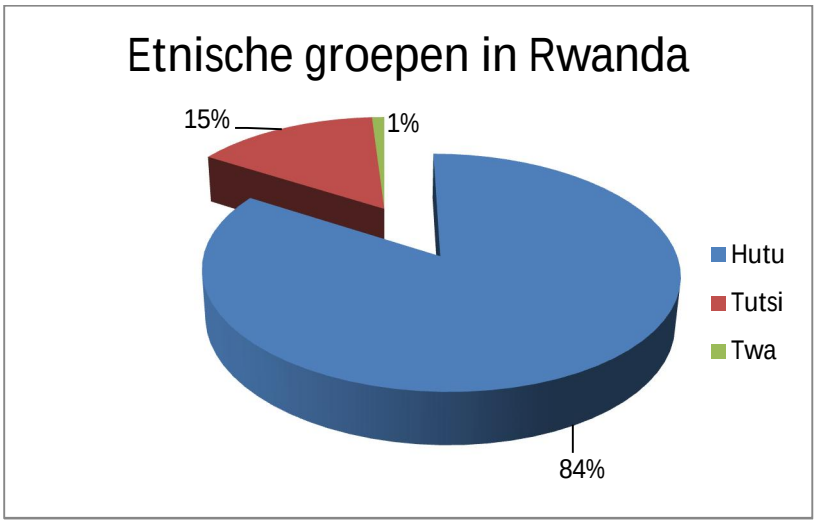
[229] C. Waugh, Paul Kagame and Rwanda: power, genocide and the Rwandan Patriotic Front, p.152.

[230] Center for Strategic & International Studies, 'Rwanda, assessing risks to stability'.

[231] Theodore Rudasingwa, voormalig secretaris generaal van het RPF, Gerald Gahima, voormalig openbaar aanklager van Rwanda; Patrick Karegaya, voormalig hoofd van Rwanda's inlichtingendienst, maar vooral Kayumba Nyamwasa, voormalig chef staf van het Rwandese leger en eertijds vertrouweling van Kagame.

Etnische en regionale dimensies

Figuur 6-3: Etnische groepen



Bron: Central Intelligence Agency, *The world fact book* (2013, Washington)

Het is evident dat tegen de achtergrond van de genocide in 1994 etniciteit een zeer beladen kwestie in Rwanda was en is, die terecht ook in de vakliteratuur veel aandacht heeft gekregen. In deze paragraaf wil ik mij beperken tot die aspecten die direct relevant zijn voor een beter begrip van de huidige politieke constellatie. In de eerste plaats moet de erfenis van het Belgische koloniale bestuur worden genoemd. Zoals beschreven, zorgde de jarenlange cultivering van een Tutsi elite als 'natuurlijke' heersers, die de meerderheid van de bevolking in het gareel moest houden, ervoor dat de verhoudingen tussen de meerderheid (Hutu) en de minderheid (Tutsi) uitsluitend vanuit een etnisch perspectief werden beschouwd. De Hutu bevolking zag de Tutsi *chiefs* niet zozeer als vertegenwoordigers van de koloniale staat maar van de Tutsi gemeenschap als zodanig. In de jaren voorafgaand aan de onafhankelijkheid werd het roer door het koloniale regiem radicaal omgegooid. In een nieuwe ronde van *social engineering* werd er nu aan gewerkt om zo snel mogelijk een Hutu elite te creëren, die ten koste van de oude Tutsi elite de macht in het onafhankelijke Rwanda zou moeten uitoefenen. Eenmaal aan de macht maakte een deel van de Hutu politici dankbaar gebruik van de opgebouwde ressentimenten en wraakgevoelens tegenover de vroegere Tutsi 'overheersers', om hun machtspositie veilig te stellen. Prunier zegt hierover: *'...These positive (or negative) group feelings are manipulated by their elite in their struggles for controlling scarce and even shrinking financial, cultural and political resources. Rwanda offers a perfect example of this process. The ruling fractions of the country's elite manipulated the existing 'ethnic' raw material into an attempt at political survival'*.[232]

[232] G. Prunier, The Rwanda crisis. History of a genocide 1959-1994, p. 141.

Afbeelding 6–5: Genocide monument nabij Kigali

Bron: www.ibtimes.com

De logica van de *génocidaires* bouwde hierop voort. In zijn boek over de Rwandese genocide kunnen volgens Strauss in deze logica een drietal redeneringen worden onderscheiden. De burgeroorlog legitimeerde de moordpartijen op basis van veiligheidsoverwegingen. Daarnaast maakte de traditie van gehoorzaamheid aan de overheid het voor de moordenaars mogelijk de genocide te associëren met de autoriteit van de staat. De belangrijkste redenering betrof echter de interpretatie die aan het begrip etniciteit werd gegeven. Deze was gebaseerd op de idee dat alle Tutsi in principe hetzelfde zijn. Tutsi zijn stond gelijk aan vijand van Rwanda, en de vijand diende te worden geëlimineerd: *'The mechanism that allowed that process to happen is collective ethnic categorization. This idea of 'Tutsi=enemy' is impossible without some preexisting, society-wide, and resonant notion of ethnic categories. The categories matter'*.[233]

Het beleid van Kagame *cum suis* was er officieel op gericht om een op etniciteit gebaseerde politiek nooit meer te laten terugkeren in Rwanda. Nadrukkelijk koos men voor een beleid van nationale eenheid gebaseerd op 'etnisch geheugenverlies'.[234] Om te voorkomen dat etniciteit en etnische verdeeldheid weer gebruikt zouden worden voor politieke doeleinden, zoals in het verleden, werden verwijzingen naar etniciteit volstrekt taboe. Er gold een streng verbod op etnische identificatie als politiek referentiekader ('divisionisme').

Zoals eerder aangegeven, werd dit verbod nogal ruim geïnterpreteerd en niet zelden als argument gebruikt om politieke oppositie de kop in te drukken. Het was daarbij niet altijd even duidelijk waar het streven naar het tegengaan van politiek bedrijven op basis van etniciteit ophield, en het onmogelijk maken van politieke oppositie tegen het regiem begon.[235] Ondanks het herstel van stabiliteit, rust en orde van het land en de geboekte sociaaleconomische successen leek het regiem nog altijd in de onzekerheid te verkeren van de mate van resistentie van de Rwandese samenleving tegen etnische politiek. Volgens Reyntjes was het officiële streven van het RPF om etnische discriminatie uit te bannen meer schijn dan werkelijkheid. Na in 1994 de macht te hebben gegrepen, zou het RPF al snel de macht en toegang tot rijkdom en kennis hebben gemonopoliseerd ten gunste

[233] S. Strauss, The order of genocide. Race, power and war in Rwanda. (New York, 2006), p. 9.

[234] S. Vandenginste, 'Governing ethnicity after genocide: ethnic amnesia in Rwanda versus ethnic-power sharing in Burundi'.

[235] C. Waugh, Paul Kagame and Rwanda: power, genocide and the Rwandan Patriotic Front, p. 205.

van een kleine groep van Tutsi met sterke onderlinge banden en vooral afkomstig uit bepaalde vluchtelingenkampen in Oeganda.[236] De waarheid is wellicht iets genuanceerder. Hoewel het duidelijk is dat de RPF leiding vooral in handen was van Tutsi, was er tegelijkertijd sprake van een zekere overlap tussen etnische en politieke allianties. Er zijn nog altijd vele prominente Hutu actief binnen het RPF en lid van de regering. Daarnaast kwamen er ook dissidente politieke geluiden vanuit de relatief kleine Tutsi gemeenschap en de RPF kern zelf, al dan niet afkomstig uit Oeganda.

Het armste en overgrote deel van de Rwandese bevolking bevindt zich op het platteland en bestaat vooral uit kleine Hutu boeren. Het Rwandese sociaaleconomische beleid is er op gericht de armoede ook onder deze groep sterk te reduceren (zie economisch overzicht) om zo de legitimiteit van het regiem, dat in de ogen van vele Hutu door de Tutsi wordt gedomineerd, ook onder deze groep te schragen. De wijze waarop het RPF regiem aan het ingevoerde decentralisatiebeleid vorm gaf, werd ongetwijfeld ook door dit besef bepaald. Enerzijds zag het regiem decentralisatie als een belangrijk instrument om sociaaleconomische ontwikkeling op het platteland op gang te brengen. De nadruk lag dan ook op het zo snel mogelijk behalen van concrete ontwikkelingsresultaten. Hoewel dit beleid gepaard ging met delegatie van een groot aantal bevoegdheden en middelen aan het lokale niveau, zag het RPF er anderzijds op toe dat de controle van het centrum over het lokale bestuur bleef gehandhaafd en de mogelijkheden voor autonome politieke machtsvorming onder de vooral Hutu plattelandsbevolking sterk aan banden werd gelegd. Men wenste geen risico te nemen. [237]

Afbeelding 6–6: Platteland in Rwanda

Bron: www.freeuganda.wordpress.com

De vermeende ongelijke toedeling van de beschikbare middelen vormde zowel voor als na de onafhankelijkheid in Rwanda een bron van spanning tussen etnische groepen. Het was de combinatie met andere ontwikkelingen, zoals introductie van een pluriform politiek bestel voorafgaand aan de onafhankelijkheid in de laatste fase van het bewind van Habyarimana, dat leidde tot grote politieke en sociale stabiliteit in Rwanda.[238]

Instrumentalisering van geweld

De recente geschiedenis van Rwanda is doortrokken van politiek geweld. De vorming van op etnische leest geschoeide politieke partijen in de aanloop naar de verkiezingen in 1959 leidde onmiddellijk tot inter-etnisch geweld. Bij wijze van samenvatting kan een aantal factoren worden genoemd die ten

[236] F. Reyntjes, 'Rwanda ten years on: from genocide to dictatorship', p. 188/89.

[237] B. Chemouni, 'Explaining the design of the Rwandan decentralization: elite vulnerability and the territorial repartition of power', in: *Journal of Eastern African Studies*, 8: 2, pp. 246-262.

[238] O. McDoom, 'Rwanda's exit pathway from violence: a strategic assessment', p.16.

grondslag lagen aan het gewelddadige karakter van de post-koloniale politieke cultuur in Rwanda: de tijdens de koloniale periode aangescherpte etnische scheidslijnen, het politieke geweld tussen beide bevolkingsgroepen in aanloop naar en na de onafhankelijkheid en de hieruit voortvloeiende exodus van honderdduizenden Tutsi, het beleid van de Rwandese regeringen om deze gevluchte Tutsi niet te laten terugkeren, de aanhoudende discriminatie van de Tutsi die waren achtergebleven, de frustrerende ervaringen van een aantal Tutsi groepen in ballingschap, intra-Hutu competitie, demografische druk op het land en de economie alsmede de politieke liberalisering begin jaren negentig. De trieste apotheose vormde de genocide in 1994[239].

Na de machtsovername van het RPF in 1994 kwam hier een eind aan. Dat wil niet zeggen dat het RPF regiem het gebruik van geweld schuwde als men dat naar eigen inzicht noodzakelijk achtte. Pregnante voorbeelden hiervan zijn de militaire operaties van het Rwandese leger in de DRC om de bedreiging van gewapende Hutu groepen het hoofd te bieden en de gewelddadige ontruiming van de Hutu vluchtelingenkampen, waarbij vele duizenden burgerslachtoffers vielen[240]. Daarnaast zijn er vermoedens dat het regiem de hand had in de (poging tot) liquidatie van een aantal politieke tegenstanders binnen en buiten Rwanda.[241] Deze kwesties waren overigens onbespreekbaar in Rwanda: *'Accusing the army of atrocities or investigating massacres or unexplained disappearances of past years is … taboo'*.[242]

Afbeelding 6–7: Kayumba Nyamwasa & Paul Kagame

Bron: www.freeuganda.wordpress.com

Corruptie voor politieke doeleinden

Verkiezingen in Rwanda waren niet competitief. Gezien de totale controle van het RPF over het politieke proces, was het gebruik van patronage middelen om de uitkomst van verkiezingen te beïnvloeden nauwelijks aan de orde, dit in tegenstelling tot de andere onderzochte landen. Het opvallende aan Rwanda in de onderzochte periode was dat de beschikbare *rents* niet zozeer behoefden te worden ingezet om zich te verzekeren van verkiezingswinst, maar evenmin op grote schaal werden aangewend voor zelfverrijking of het kopen van steun bij bepaalde groepen in de

[239] F. Golooba- Mutebi, 'Collapse, war and reconstruction in Rwanda, p. 6.

[240] F. Reyntjes, 'Rwanda ten years on: from genocide to dictatorship', p.179.

[241] Bijvoorbeeld de dood van voormalig minister van Buitenlandse Zaken Sendashonga, die in 1995 onder verdachte omstandigheden in Nairobi om het leven kwam, de onopgehelderde moord op de vice-president van de Democratic Green Party Andre Rwisereka in 2010 en de moordaanslag in Zuid- Afrika op Kayumba Nyamwasa, voormalig chefstaf van het Rwandese leger.

[242] S. Kinzer, A thousand hills: Rwanda's rebirth and the man who dreamed, p. 240.

samenleving uit politieke machtsoverwegingen. De enige uitzondering hierop vormde waarschijnlijk het leger, dat zich op deze manier verzekerd wist van voldoende inkomsten. Een substantieel deel van de beschikbare middelen werd ingezet voor doelen die het regiem van strategisch belang beschouwde. Dit is vrij uitzonderlijk in de regio.

Een goed voorbeeld van de uitzonderlijke insteek van Rwanda in de regio is het verschil in aanwending van de opbrengsten van de militaire aanwezigheid in Congo door enerzijds Rwanda en anderzijds Oeganda.[243] Het Oegandese 'elite netwerk', dat de handel in mineralen, grenshandel en belastinginkomsten monopoliseerde en onderling verdeelde, was een losse, niet gestructureerde groep bestaand uit hoge UPDF officieren, zakenlui, een aantal rebellenleiders en lokale bestuurders. De UPDF en de aan Oeganda gelieerde rebellengroepen vormden *de facto de* gewapende arm van dit netwerk. Het Rwandese 'netwerk' daarentegen werd centraal geleid vanuit de *Congo Desk* van het Rwandese leger, die de schakel vormde tussen de Rwandese militaire en de commerciële activiteiten in oostelijk Congo. De winsten uit deze activiteiten werden deels gebruikt om de militaire aanwezigheid aldaar te financieren en als zodanig buiten de formele Rwandese begroting gehouden. Één van de redenen voor het vertrek van een aantal voormalige bondgenoten van Kagame, zoals Bizumungu, zou volgens een aantal met het regiem sympathiserende auteurs mogelijk het gebrek aan toegang geweest zijn tot *rents*, waardoor de mogelijkheden tot het inzetten van publieke fondsen om zo politieke steun te verwerven beperkt werd. De gelimiteerde toegang voor de leden van de nieuwe elite tot de 'legitieme oorlogsbuit' in Rwanda of Congo zou ook een rol gespeeld kunnen hebben bij het vertrek van vooraanstaande RPF leden zoals generaal Kyumba Nyamwasa, één van de medestrijders van Kagame van het eerste uur.[244]

De hierboven beschreven wijze van aanwending van de door politieke en andere interventies gegenereerde middelen betekende een duidelijke breuk met het verleden. Voor de machtsovername door het RPF werd de politieke cultuur in Rwanda, zoals in de omringende landen, beheerst door overwegingen gebaseerd op patronage. Ondernemers hadden bijvoorbeeld *godfathers* binnen de overheid of het militaire apparaat nodig, om zaken te kunnen doen. Om die steun te verkrijgen moest er in de buidel worden getast. Onder andere met behulp van dit mechanisme werden politieke activiteiten gefinancierd. Zoals eerder gememoreerd was de A*kazu*, het machtige netwerk nauw verbonden met de familie van de president, de apex van dit systeem.

Rwanda Patriotic Front

Een deel van het succes van het Kagame regiem waren, afgezien van de persoonlijkheid van Kagame zelf, de discipline, de hechte organisatie en de eenduidige strategie van het RPF zowel op het strijdtoneel als later in de politieke arena. Het is duidelijk dat de ideologie en handelswijze van het RPF aanvankelijk was geënt op de lessen en ervaringen van de *National Resistance Army* in Oeganda, waarin Kagame en andere latere RPF leiders belangrijke posities bekleedden. De strijd tegen Obote vormde een belangrijke referentie voor Kagame en de zijnen. Prunier zegt hierover: *'The equation present in every 'Ugandan' RPF fighter's mind was MRND=UPC, Habyarimana=Obote and RPF=NRA*

[243] Final report of the panel of experts on the illegal exploitation of natural resources and other forms of wealth of the Democratic Republic of the Congo; K. Vlassenroot, S. Perrot S., J. Cuvelier , 'Doing business out of war. An analysis of the UPDF's presence in the Democratic Republic of Congo'; D. Booth, F. Golooba-Mutebi, 'Developmental patrimonialism? The case of Rwanda'.

[244] S. Kinzer, *A thousand hills: Rwanda's rebirth and the man who dreamed*, hoofdstuk 13; D. Booth, F. Golooba-Mutebi, 'Developmental patrimonialism? The case of Rwanda'.

(and later in the war Kagame=Museveni).[245] Voor het gemak vergat men dat het RPF vooral een Tutsi-organisatie was (vijftien procent van de bevolking), terwijl de NRA zich gesteund wist door bijna de helft van de bevolking. Het *no party system* in Oeganda was ook bijzonder aantrekkelijk voor post-genocide Rwanda. Gegeven de demografische verhoudingen in het land, de ervaringen met een meerpartijensysteem in de laatste jaren van het regiem van Habyarimana en de maatschappelijke gevolgen van de genocide was een snelle terugkeer naar politieke pluriformiteit niet een realistische optie voor het RPF. Conform de NRM filosofie werd in de eerste jaren na 1994 door het RPF de nadruk gelegd op cohesie en samenwerking.

Vanwege hun doorslaggevende rol bij de verovering van de macht waren (zoals in Oeganda) de militaire commandanten een bijzonder invloedrijke factor binnen het RPF. Evenals binnen de NRM in Oeganda, bestond er ook een hechte band binnen het RPF tussen de militaire- en politieke leiding. Hoewel militaire officieren aanvankelijk een nadrukkelijke en expliciete rol speelden in de nationale politiek in Rwanda, werd deze langzamerhand minder zichtbaar. Niettemin bleven voormalige militaire RPF leiders deel uitmaken van de Rwandese politieke elite. Hoewel Hutu nu de meerderheid van de *Rwanda Defence Force* uitmaakten (vooral in de lagere rangen), bleef de leiding stevig in handen van voormalige RPF commandanten van Tutsi origine. Zoals ook het geval was met het NRM regiem in Oeganda, vormde het leger ook in Rwanda een belangrijke steunpilaar voor het RPF.[246]

Afbeelding 6–8: Terugkeer van de RPF uit Oost Congo

Bron:www.theeastafrican.co.ke

Anders dan de NRM ontwikkelde het RPF zich echter tot een relatief hecht georganiseerde organisatie met de onderlinge discipline die nodig was om publieke en de door het RPF zelf gegenereerde middelen vooral in te kunnen zetten ten behoeve van de overeengekomen ontwikkelingsdoelstellingen, en niet zozeer voor de zelfverrijking van de heersende elite. Het RPF beschikte over autoriteit, macht en middelen –en was ook bereid die in te zetten- om afvalligen te disciplineren en degenen die zich aan de regels houden, op relatief bescheiden wijze te belonen.[247] Of dat ook zo zal blijven, zal onder andere afhangen van de vraag, of het RPF in staat zal zijn om ook in de toekomst potentieel rivaliserende elites aan zich te blijven binden. Daarnaast is het nog een open vraag of de opvolgingskwestie van het RPF leiderschap ordentelijk kan worden geregeld.[248] Een belangrijke 'weeffout' van de organisatie was dat, ondanks allerlei rekruteringspogingen, er maar weinig top RPF leiders waren die niet uit Oeganda afkomstig zijn.

[245] G. Prunier, The Rwanda crisis. History of a genocide 1959-1994, p. 155.

[246] M. Jowel, 'Cohesion through socialization: liberation, tradition and modernity in the forging of the Rwanda Defence Force (RDF)', in: *Journal of Eastern African Studies*, 8: 2, pp. 278-293.

[247] Zie ook: J. Putzel , J. Di John, Meeting the challenges of crisis states.

[248] D. Booth, F. Golooba-Mutebi, 'Developmental patrimonialism? The case of Rwanda', p.16.

6.5 Opstelling internationale donorgemeenschap

Na de genocide kon Rwanda op grote internationale sympathie rekenen. Niet alleen zag het RPF zich geconfronteerd met de taak om een totaal verwoest land op te bouwen, zich te weer te stellen tegen de Interahamwe en andere Hutu rebellen die vanuit Congo opereerden en *génocidaires* te vervolgen, maar ook om politieke en institutionele hervormingen door te voeren. Door de voortvarende wijze waarop Kagame en de zijnen de problemen aanpakten, kon Rwanda rekenen op grootschalige steun van Westerse donoren. Een schuldgevoel onvoldoende gedaan te hebben om de genocide te voorkomen bij een aantal van hen, droeg ongetwijfeld hieraan bij.

Ondanks kritiek van de zijde van donoren op onder andere het gebrekkige democratische proces in Rwanda, de onregelmatigheden bij verkiezingen, gebrek aan vrijheid van meningsuiting en intimidatie van de oppositie, kon Rwanda blijven rekenen op substantiële steun van donoren. Afgezien van het 'genocide krediet' speelden hierbij de geboekte successen op sociaaleconomisch gebied een belangrijke rol. Rwanda kende de afgelopen periode een relatief hoge economische groei en boekte belangrijke vooruitgang in het bereiken van een aantal *Millennium Development Goals*. De geringe corruptie, de politieke stabiliteit en de effectiviteit en actieve betrokkenheid van de overheid bij de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's konden eveneens rekenen op veel waardering. Donoren kregen in Rwanda *value for money*. In de praktijk bleken deze overwegingen van groter belang dan de tekortkomingen van Rwanda op het gebied van 'goed bestuur'.[249]

De vermeende hulp van Rwanda aan rebellengroepen in oostelijkCongo heeft tot de grootste spanningen geleid in de verhouding met de donorgemeenschap. Ook nadat de strijdende partijen in Congo een vredesakkoord hadden gesloten, werd Rwanda ervan verdacht Tutsi rebellengroepen in het oosten van Congo militair te blijven steunen. In eerste instantie betrof dat het *Congrès National pour la Défense du Peuple* (CNDP). In 2012 werd Rwanda in een rapport van de Verenigde Naties ervan beschuldigd een andere rebellengroep en deels de opvolger van de CNDP, M23, actief te ondersteunen. Deze aantijgingen leidden tot het besluit van een aantal voor Rwanda belangrijke donoren om een deel van hun hulp tijdelijk op te schorten. Zorgen over de ondermijning van toch al precaire stabiliteit in Congo als gevolg van het Rwandese optreden, vormden een reden om het hulpinstrument als conditionaliteit in te zetten.[250]

6.6 Conclusies

De machtsovername door het RPF in 1994 betekende een breuk in de post-koloniale politieke economie van Rwanda. Het politieke arrangement onder leiding van het RPF bleek succesvol in de consolidatie van politieke stabiliteit en de bevordering van economische groei en ontwikkeling. De typering *potential development coalition (*zie typologie Khan) lijkt op Rwanda van toepassing. De buitengesloten facties speelden nauwelijks een rol in het Rwandese politieke krachtenveld en het gezag van het RPF over haar aanhangers stond buiten kijf. Mede gezien het gebrek aan openheid over het politieke besluitvormingsproces valt moeilijk te beoordelen in hoeverre dit arrangement ook duurzaam is. De belangrijkste troeven waren in dit opzicht de cohesie van het RPF als politieke organisatie en de bestaande cultuur van ontzag voor de overheid.

[249] Zie ook: K. Del Biondo, 'EU aid conditionality in ACP countries: explaining inconsistency in EU sanctions practice', in: *Journal of Contemporary European Research*, 7: 3, pp. 380-395, S. Marysse, 'The aid 'darlings'and 'orphans'of the Great Lakes region in Africa'. IOB discussion paper 2006: 10 (Antwerpen, 2006).

[250] Auteur was nauw betrokken bij het internationale overleg hierover.

Naast cesuur was ook sprake van continuïteit. Het RPF maakte dankbaar gebruik van de diep in de Rwandese politieke cultuur gewortelde traditie van onvoorwaardelijke gehoorzaamheid aan een centrale overheid. Deze is van oudsher almachtig, sterk hiërarchisch en bijzonder effectief in het controleren van de bevolking.[251] Verkiezingen in deze context dienden als legitimatie van de bestaande politieke machtsverhoudingen. Het regiem zag er op toe dat deze façade van electorale legitimatie niet in gevaar werd gebracht.

Het regiem heeft de transformatie van de Rwandese economie voortvarend ter hand genomen. Deze koers van Kagame en het RPF lijkt deels ingegeven door de inschatting dat een snelle economische en sociale ontwikkeling de beste en enige begaanbare weg was om de etnische verdeeldheid achter zich te laten.[252] Of de voorgestane aanpak gericht op een gezamenlijk belang bij een succesvolle sociaaleconomische ontwikkeling van Rwanda, in staat zal zijn ook in de toekomst het hoofd te bieden aan de gevaren die samenhangen met de etnische tegenstellingen uit het verleden en een potentieel vijandige etnische meerderheid in het land, blijft natuurlijk een vraag.

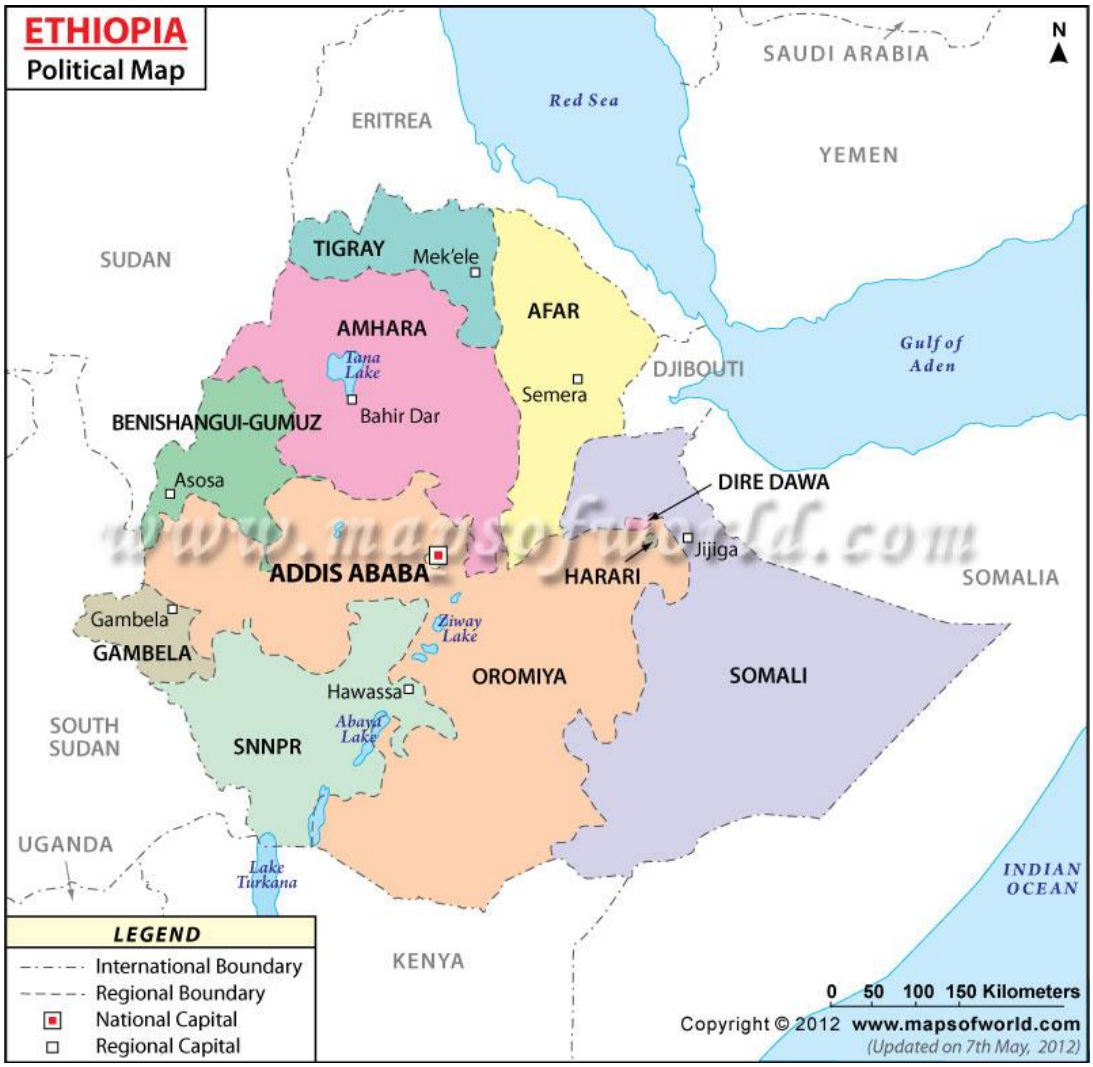
Gezien de sleutelrol van de politieke elites bij de politieke instrumentalisering van etnische sentimenten in het verleden, is voor de langere termijn de kwestie van de aard en omvang van een akkoord tussen de RPF machthebbers en delen van de Hutu elite van cruciaal belang. Gezien de relatieve machtspositie van het RPF in het Rwandese politieke krachtenveld lijkt voorlopig de interne cohesie van het RPF zelf meer het karakter van dit akkoord te bepalen. Een complicerende factor daarbij vormt de omstandigheid dat onder het RPF regiem de beschikbare middelen niet meer op grote schaal heeft aangewend voor zelfverrijking of het kopen van politieke steun bij bepaalde groepen in de samenleving, maar voor een substantieel deel voor ontwikkelingsdoeleinden. Dit zou ten koste kunnen gaan van het draagvlak onder de elites voor het regiem.

Na de machtsovername van het RPF in 1994 kwam een eind aan het politieke geweld waarvan de recente geschiedenis doortrokken was. Zoals bekend schuwde het regiem niet om met geweldsmiddelen zijn vermeende belangen in Congo veilig te stellen. De inmenging van Rwanda in Congo leidde tot de grootste spanningen met de internationale donorgemeenschap. Rwanda is een goed voorbeeld van een land waar voor de Westerse donoren zich het dilemma voordeed van een ‘goed bestuur’ situatie die op gespannen voet stond met de wensen van diezelfde donoren, maar waar wel sprake was van een effectief ontwikkelingsbeleid.

[251] S. Strauss. The order of genocide. Race, power and war in Rwanda, pp. 201-223.

[252] In het rapport van, het Crisis States Research Centre’ wordt geconcludeerd: “Commonly, elites enjoying privileged access to income streams and political decision making have moved toward more risky patterns of investment and economic transformation only when they were confronted with threats. This is why it is perhaps not so surprising that… the clearest evidence of the crafting of a political settlement amenable to accelerated development has emerged in Rwanda”, in: J. Putzel , J. Di John, *Meeting the challenges of crisis states*, p. 52.

7. Ethiopië



Kaart 5: Ethiopië

7.1 Wat vooraf ging

De geschiedenis van Ethiopië onderscheidt zich in een belangrijk opzicht van de andere onderzochte landen. Ethiopië is het enige land in Afrika dat tijdens de koloniale periode grotendeels zijn onafhankelijkheid heeft weten te bewaren en heeft daarom een eigen proces van staatsvorming kunnen doormaken. Tegen deze achtergrond loopt als een rode draad door de geschiedenis van Ethiopië de tegenstelling tussen centrum en periferie. Andere historische scheidslijnen in de Ethiopische geschiedenis, zoals hoogland versus laagland, christendom versus islam en de scheidslijn tussen de verschillende etnische bevolkingsgroepen kunnen hieraan worden gerelateerd.[253] De historische kern van Ethiopië werd gevormd door de orthodox-christelijke hooglanden van Amhara en Tigray, met een verleden dat teruggaat naar het Axum rijk (eerste tot de zevende eeuw), dat op zijn hoogtepunt zowel de noordelijke hooglanden als de kust langs de Rode Zee omvatte. Mede als gevolg van de opkomst van de islam, werd het rijk langzaam maar zeker weer teruggeworpen op zichzelf en teruggedrongen tot de noordelijk hooglanden.

[253] J. Markakis, Ethiopia: *The last two frontiers* (Oxford, 2011). Zie ook: R. van der Veen, *Afrika. Van de koude oorlog naar de 21e eeuw*, pp. 46-51, 126-131.

De Ethiopische staat begon vaste vorm aan te nemen in de negentiende eeuw. Na de Ethiopische (toen nog Abbessijnse) overwinning op Italië in de slag bij Adwa in 1896 wist het rijk niet alleen zijn onafhankelijkheid te bewaren maar ook het grondgebied substantieel uit te breiden. Vooral onder leiding van de Amhaarse keizer Menelik II (die regeerde van 1889 tot 1913) werd de militaire macht van het rijk verder uitgebouwd en een aantal veroveringsoorlogen gevoerd om omliggende gebieden onder Amhaarse controle te brengen. Gebieden buiten de historische kern werden met geweld onder de heerschappij van het centrum gebracht. Het was niet een buitenlandse koloniale macht zoals elders in Afrika, maar de orthodox-christelijke politieke elite uit de noordelijke hooglanden die de eenwording van de Ethiopische staat afdwong en daarmee een geprivilegieerde toegang tot de staatsmacht verwierf. Het Ethiopische rijk werd uitgebreid met gebieden die tot dan toe op geen enkele wijze geassocieerd waren met de Ethiopische staat. Kortom, Ethiopië was niet een slachtoffer van de *scramble for Africa*, maar een enthousiaste deelnemer.

De machthebbers uit de noordelijke hooglanden slaagden er in de hooglanden in de zuidelijke periferie (grofweg het hedendaagse Oromia en een deel van het zuiden van het land) min of meer te integreren in de Ethiopische staat. Het bestuur van deze veroverde gebieden bestond uit vertegenwoordigers van politieke elites afkomstig uit Amhara en geassimileerde lokale elites, die zich ook meester maakten van de meest vruchtbare delen. Deze gebieden werden, zoals ook gebruikelijk was in de noordelijke hooglanden, op feodale wijze bestuurd. In het kielzog hiervan vestigden zich grote aantallen Amhaarse immigranten in deze gebieden en vond een verspreiding van de Amhaarse cultuur plaats. De integratie van de grotendeels door nomaden bewoonde laaglanden in het westen en oosten gingen echter de financiële mogelijkheden van het rijk te boven. Deze dienden vooral als wingewesten. Voor het overige werden deze gebieden aan hun lot overgelaten. De Amhaarse elite keek (diep) neer op de bevolking in de westelijke periferie. De in de oostelijke laaglanden woonachtige moslims werden zowel veracht als gevreesd door veel christelijke hooglanders.[254] Het centrum monopoliseerde de macht en nam bezit van de staatsstructuren, terwijl de periferie hiervan uitgesloten bleef en een marginale positie in zowel politieke als economische zin kreeg toebedeeld.

Dit proces ging gepaard met een verspreiding van de dominante politieke cultuur zoals die opgeld deed in de hooglanden. Deze was verticaal en gelaagd.[255] De samenleving kende een strikt hiërarchische indeling, waarin van een ieder de sociaaleconomische en politieke status helder was gedefinieerd en als zodanig werd begrepen. In deze context werd autoriteit, van hoog tot laag, nauwelijks ter discussie gesteld. In de Ethiopische politieke traditie werd dan ook geen onderscheid gemaakt tussen regering en staat.

Het concept van oppositie had in de Ethiopische context van oudsher een negatieve connotatie. De uitstraling van autoriteit en de continuïteit hiervan vormde een centraal element in de handhaving van de macht in Ethiopië. Grote delen van de bevolking gehoorzaamden regeringen en overheden, omdat die simpelweg geacht werden de macht te hebben. Historisch gezien was de controle over de Ethiopische staat sterk geassocieerd met deze traditie, die ook in de huidige politieke cultuur duidelijk haar sporen heeft nagelaten. Volgens de Britse politieke wetenschapper Clapham ligt de voornaamste oorzaak van de conflicten die de Ethiopische staatsvorming structureel hebben bepaald, in de onverenigbaarheid tussen de hiërarchische en autoritaire opvattingen over de staat die geassocieerd werd met de politieke cultuur in de noordelijke hooglanden, en de verschillende

[254] S. Vaughan, M. Gebremichael, 'Ethiopia: Country level study. Report for the European Union' (Addis Ababa, 2014).
[255] S. Vaughan, K. Tronvoll, The culture of power in contemporary Ethiopian political life. SIDA studies (Stockholm, 2003).

etnische, culturele, sociale en economische belangen die binnen dit concept niet konden worden geaccommodeerd.[256]

De orthodox-christelijke kerk speelde in dit proces van staatsvorming een belangrijke rol. Sinds de vierde eeuw waren staatsvorming, het christendom en de orthodoxe kerk als institutie nauw met elkaar verweven. De kerk verstrekte ideologische legitimatie aan de vorst, die op zijn beurt de kerk beloonde met land en bijbehorende privileges. De vermeende dreiging van de islam in de regio vanaf de achtste eeuw versterkte de eenheid tussen staat en kerk, die de verdere centralisatie van de macht in de handen van de monarchie ondersteunde.

Ook tijdens de lange heerschappij van keizer Haile Selassie (1917-1974) was de Ethiopische natievorming nauw verbonden met de Amhaarse cultuur en werd het orthodox-christelijke geloof actief verspreid in de andere delen van Ethiopië. Een door (Amhaarse) etniciteit gedefinieerde politieke klasse waarin met mate andere elites werden geassimileerd, had nog altijd de politieke macht in handen. De staat werd verder gecentraliseerd en gebureaucratiseerd. Er werd hard opgetreden tegen regionale rebellengroepen in onder andere Tigray, Eritrea en Ogaden. Het regiem trachtte zowel Ethiopië te moderniseren als het feodale, absolutistische karakter van de staat zoveel mogelijk in stand te houden. Tevergeefs, zoals in 1974 zou blijken.[257] Gezien deze context spreekt het voor zich dat het proces van Ethiopische natievorming verschillend werd geïnterpreteerd: voor Ethiopische nationalisten en in het bijzonder christelijke hooglanders was het een reden voor trots, terwijl degenen die met geweld aan de macht van het Ethiopische rijk waren onderworpen, het als een vorm van (binnenlands) kolonialisme beschouwden.

Derg

De studentenprotesten die in de tweede helft van de jaren zestig in omvang en hevigheid toenamen, bereidden de val van het Ethiopische keizerrijk voor. Het verzet tegen het feodale regiem van Haile Selassie ging gepaard met een proliferatie van oppositionele politieke bewegingen, waarvan de meeste marxistisch-leninistisch waren georiënteerd. De genadeklap voor het regiem kwam evenwel op het conto van rebellerende militaire officieren. Na een bloedige interne politieke strijd kwam de macht in handen van de *Derg* (Amhaars voor comité) met als leider kolonel Mengistu Haile Mariam. Wat begon als een breed gedragen verzet tegen een autocratische heerser, eindigde als een militaire dictatuur. Het militaire regiem maakte zich het marxistisch-leninistische jargon van de linkse studenten eigen, maar schakelde tegelijkertijd één voor één de elkaar beconcurrerende politieke studentenbewegingen met bruut geweld uit (‘rode terreur’). De revolutie van 1974 vernietigde eveneens de materiële en ideologische basis van het keizerrijk van Haile Selassie. De nauwe band tussen kerk en staat werd abrupt doorgesneden. De *Derg* schafte alle feodale verplichtingen af, nationaliseerde het land, de financiële instellingen en private ondernemingen, en stelde de agrarische productie en markten onder staatscontrole.

Het *Derg*- regiem werd niet alleen gekenmerkt door een op militaire wijze uitgevoerde ‘socialistische’ gelijkschakeling van de samenleving, maar ook door tal van militaire veldtochten tegen opstandige regio’s. Met steun van het socialistische Oostblok werd het Somalische leger dat de betwiste Ogaden regio was binnengevallen, verslagen. Verder werd op grote schaal militair opgetreden tegen verschillende regionale verzetsbewegingen. Deze compromisloze opstelling, de ellendige toestand

[256] C. Clapham, ‘Post-war Ethiopia: The trajectories of crisis’, in: *Review of African Political Economy* (2009) 36: 120, pp.181-192.

[257] R. Kapuscinski, De keizer: macht en ondergang van Ras Tafari Haile Selassie I (Amsterdam, 1984).

waarin de rurale bevolking zich bevond en de politieke terreur leidden in een aantal Ethiopische regio's tot het ontstaan van een aantal op etnische leest geschoeide verzetsbewegingen. Bovendien kon het regiem eind jaren tachtig niet meer rekenen op de steun vanuit het Oostblok. Ondanks massale militaire operaties slaagde de *Derg* er niet in de rebellengroepen in vooral het noorden van het land het hoofd te bieden.

EPRDF aan de macht

De opstand in Eritrea en Tigray maakte uiteindelijk in 1991 een einde aan het bewind van Mengistu. Het *Tigray People's Liberation Front* (TPLF) had zich reeds voorbereid op het einde van het Derg regiem door in 1989 het *Ethiopia People's Revolutionary Democratic Front* (EPRDF) op te richten, een samenwerkingsverband van een aantal regionale verzetsbewegingen. Deze coalitie, die nog steeds aan de macht is, bestond, naast de TPLF, uit de *Amhara National Democratic Movement* (ANDM), de *Oromo People's Democratic Organisation* (OPDO), en wat later de *Southern Ethiopia People's Democratic Front* (SEPDF) zou worden. De ANDM was voortgekomen uit dat deel van de revolutionaire studentenbeweging dat in de jaren tachtig besloot met het TPLF te gaan samenwerken. Hoewel eerst bescheiden in omvang, nam het belang van de groepering later toe doordat veel krijgsgevangen Amhaarse militairen toetraden tot de ANDM. Gezamenlijk probeerden deze twee verzetsbewegingen hun strijd tegen de Derg niet langer te beperken tot het noorden van het land. Vanwege de instrumentele rol die het TPLF had gespeeld bij de vorming van de organisatie, kostte het de ANDM aanvankelijk moeite om als onafhankelijke vertegenwoordiger van Amhara te worden beschouwd. In 1990 werd mede op initiatief van het TPLF en ANDM, de OPDO opgericht die ook lid werd van het EPRDF. De eerste leden waren voormalige ANDM leden van Oromo origine. Gegeven de ontstaansgeschiedenis van de OPDO en de aanwezigheid van een concurrent, het *Oromo Liberation Front,* ondervond de OPDO eveneens de nodige problemen bij het opbouwen van een eigen basis onder de bevolking. Tot slot werden de verschillende door het ERDPF geïnstigeerde *Popular Democratic Organisations* in het zuiden van het land in 1994 omgevormd tot SEPDF, dat het vierde lid werd van het EPRDF.[258] Het was van het begin af duidelijk dat het TPLF de dominante partij in deze coalitie was.

Figuur 7-1: EPRDF coalitie

Bron: eprdf.homestead.com

Na 30 jaar burgeroorlog trof de overwinnaar, het EPRDF, een sterk gecentraliseerde, gemilitariseerde staat en een verwoeste economie aan. In 1991 werd een overgangsregering gevormd onder leiding van het EPRDF. Tijdens een in dat jaar bijeen geroepen 'vrede en democratie' conferentie werd een *transitional charter* aangenomen, dat als voorlopige grondwet diende. Daarnaast werd op initiatief van het EPRDF een interim wetgevende vergadering opgericht, met deelname van een groot aantal

[258] S. Vaughan, K. Tronvoll, The culture of power in contemporary Ethiopian political life, pp. 113-116

politieke organisaties. De oppositie die zich tegen een op etniciteit gebaseerde regionalisering verzette of als mogelijke politieke rivaal werd beschouwd, werd door het EPRDF echter niet uitgenodigd. Daarnaast werden partijen die aanvankelijk deel uitmaakten van de overgangsregering, maar het niet eens waren met de politieke opstelling van het EPRDF of de leiding van het EPRDF niet wensten te aanvaarden, al snel van de macht buitengesloten.[259] Zo ontstonden er bijna onmiddellijk spanningen met het *Oromo Liberation* Front. Eind 1993 bestond de overgangsregering vrijwel uitsluitend nog uit het EPRDF en een aantal etnische partijen die nauw verbonden waren met het EPRDF.

De door het EPRDF geleide overgangsregering had een drietal hervormingen hoog in het vaandel staan: de introductie van een parlementaire democratie, liberalisering van de economie en federalisering van de staat langs etnische lijnen. Deze kregen hun beslag in de grondwet die in 1995 van kracht werd. Vooral de erkenning van etniciteit als organiserend politiek principe was opvallend. Terwijl in andere Afrikaanse landen leiders in ieder geval in naam zich duidelijk distantieerden van etnische politiek, gaf het nieuwe bewind onder leiding van TPLF leider Meles Zenawi zich op expliciete wijze rekenschap van de etnische diversiteit in Ethiopië. Het op etniciteit gebaseerde federale systeem dat door het regiem werd geïntroduceerd, betekende een radicale breuk met het verleden. De langs lijnen van etniciteit gecreëerde regio's kregen vergaande bevoegdheden, inclusief het recht op afscheiding. Al eerder, in 1993, had Eritrea van dit recht gebruik gemaakt en werd een onafhankelijke staat. Ethiopië was nu samengesteld uit negen op etniciteit gebaseerde regionale staten en twee federaal bestuurde stadstaten (Addis Abeba, Dire Dawa).

7.2 Verkiezingen[260]

In de jaren 90 had het EPRDF bewind oppositie te duchten van twee kanten: enerzijds van een aantal regionale partijen en bevrijdingsbewegingen die van mening waren dat het door het ERDPF ingevoerde federalisme slechts een verdeel- en- heers tactiek was om de macht te kunnen behouden en anderzijds van een pan-Ethiopische nationalistische stroming die zich uit principe verzette tegen het etnisch federalisme en de afscheiding van Eritrea. Aanvankelijk bracht de oppositie het wapen van de boycot in stelling. Dit gebeurde in 1994 bij het referendum over de nieuwe grondwet en in 1995 bij de parlementsverkiezingen. In 2000 besloot de oppositie weer aan de verkiezingen mee te doen, maar zij bleek niet in staat de positie van het EPRDF te bedreigen.

Tabel 7-1: Uitslag Ethiopische nationale verkiezingen 1995

Partij/coalitie	Aantal zetels
EPRDF	483
Onafhankelijken	8
Anderen	57

Bron: africanelections.tripod.com

[259] International Crisis Group, 'Ethiopia: Ethnic federalism and its discontents'. Africa Report no. 153 (Brussel, 2009).

[260] Ethiopië kent niet zoals de andere hier onderzochte landen een presidentieel systeem. Uitvoerende bevoegdheden behoren toe aan de premier, die door het parlement wordt benoemd. De president vervult een louter ceremoniële functie in Ethiopië.

Tabel 7-2: Uitslag Ethiopische nationale verkiezingen 2000

Partij/coalitie	Aantal zetels
OPDO (EPRDF)	183
ANDM (EPRDF)	146
SEPDM (EPRDF)	112
TPLF (EPRDF)	40
EPRDF verwante partijen	37
Anderen	29

Bron: africanelections.tripod.com

Dankzij de nationale uitstraling en dominantie van het EPRDF en de beperkte geografische aantrekkelijkheid van de veelal regionaal georganiseerde oppositiepartijen had het EPRDF aanvankelijk weinig concurrentie te duchten. Tijdens de verkiezingen van 2005 was dat anders.[261] De oppositie werd opvallend veel politieke ruimte geboden. De twee belangrijkste oppositie coalities bleken een serieuze electorale bedreiging voor het EPRDF te vormen. De *Coalition for Unity and Democracy* (CUD) kon op veel steun rekenen onder de stedelijke bevolking, de hoger opgeleiden en onder de Amhaarse plattelandsbevolking. De *United Ethiopian Democratic Forces* (UEDF) vormde een spreekbuis voor tegenstanders van het regiem, afkomstig uit vooral Oromia en het zuiden. Overigens leek de populariteit van de oppositie meer het resultaat te zijn van een protest tegen het heersende regiem dan vanwege haar politieke ideeën. Onder delen van de bevolking bestond grote ontevredenheid over het 'verlies' van Eritrea, het etnische federalisme, en de autoritaire regeerstijl van het EPRDF. Vooral de ANDM bleek niet bij machte om in Amhara tegenwicht te bieden aan deze grieven, die vooral door de CUD naar voren werden gebracht.[262] Bovendien had de oorlog met Eritrea de nationalistische gevoelens aangewakkerd.[263] Dit in combinatie met de verzwakking van de autoriteit van het bewind als gevolg van de splitsing binnen het TPLF over het conflict met Eritrea, gaf de oppositie een nieuwe politieke legitimatie.[264]

[261] Zie voor de verkiezingen van 2005 en 2010 onder andere: L. Aalen, K. Tronvoll, 'The end of democracy? Curtailing political and civil rights in Ethiopia, in: *Review of African Political Economy* (2009) 36: 120, pp. 193-207; J. Abbink, 'Discomfiture of democracy? The 2005 election crisis in Ethiopia and its aftermath', in: *African Affairs*, 105/419, pp. 173-199; G. Brigaldino, 'Elections in the imperial periphery: Ethiopia hijacked', in*: Review of African Political Economy*,(2011) 38: 128; pp.327-334; M. Gudina, 'Elections and democratization in Ethiopia, 1991-2010, in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 664-680; M. Di Nunzio, 'Do not cross the red line': The 2010 general elections, dissent, and political mobilization in urban Ethiopia', in: *African Affairs* (2014) 113 (452), pp. 409-430.

[262] International Crisis Group, 'Ethiopia: ethnic federalism and its discontents', pp. 9, 14.

[263] K. Tronvoll, War and the politics of identity in Ethiopia: the making of enemies and allies in the Horn of Africa (Oxford, 2009).

[264] Zie voor de splitsing binnen het TPLF paragraaf 4 van dit hoofdstuk.

Afbeelding 7–1: Demonstratie politieke oppositie 2005

Bron: abbaymedia.com

Op basis van de door de oppositie betwiste uitslag wonnen het EPRDF en aan het front gelieerde partijen 371 zetels in het parlement (68 procent), de CUD 109 en de UEDF 52. De positie van het EPRDF werd met name bedreigd door de CUD, die in Addis Abeba de overgrote meerderheid van de stemmen behaalde. De oppositie nam echter niet het bestuur van de hoofdstad over, maar trok zich terug uit het politieke proces als protest tegen de vermeende malversaties, intimidaties, en het geweld tegen haar politieke leiders.

Tabel 7-3: Uitslag Ethiopische nationale verkiezingen 2005

Partij/coalitie	Aantal zetels
EPRDF	327
CUD	109
UEDF	52
Oromo Federalist Democratic Movement (OFDM)	11
Benishangul-Gumuz People's Democratic Unity Front (BGPDUF)	8
Afar National Democratic Party (ANDP)	8
Gambela People's Democratic Movement (GPDM)	3
Sheko and Mezenger People's Democratic Unity Organization (SMPDUO)	1
Harari National League (HNL)	1
Somali People's Democratic Party (SPDP)	23
Argoba National Democratic Organization (ANDO)	1
Independent	1
Vacant	2

Bron: africanelections.tripod.com

De verkiezingen in 2005 bleken een 'historische waterscheiding' te zijn. De onverwachte populariteit van de oppositie werd door het EPRDF als een existentiële bedreiging ervaren. De coalitie had het verlies in de steden ingecalculeerd, maar niet onder de plattelandsbevolking in vooral Amhara. Het EPRDF koos ervoor aan om alle politieke protesten als *law and order* problemen te beschouwen en onderdrukte deze met veel machtsvertoon. De oppositie werd op allerlei manieren geneutraliseerd en er werden nieuwe wetten in het parlement aangenomen om de oppositie het leven moeilijk te maken. Daarnaast reorganiseerde het EPRDF zich en maakte serieus werk van institutionele

verankering van de coalitie in het gehele land. Het lidmaatschap van het EPRDF groeide van 700 duizend in 2005 naar zes en half miljoen in 2013, waarvan de overgrote meerderheid boeren.

De onderlinge verdeeldheid tussen de verschillende oppositiepartijen was groot. Als gevolg van het optreden van het EPRDF en de onderlinge meningsverschillen viel de oppositie na 2005 verder uiteen. De oppositie nam deel aan de verkiezingen van 2010 zonder dat deze verdeeldheid was geadresseerd. De verdeelde, geïntimideerde en slecht georganiseerde oppositie was niet in staat een serieuze electorale bedreiging te vormen voor het EPRDF. Deze had zich dit keer gedegen voorbereid en niets aan het toeval overgelaten, zeker niet in de plattelandsgebieden.

Tabel 7-4: Uitslag Ethiopische nationale verkiezingen 2010

Partij/coalitie	Aantal zetels
EPRDF	499
Somali People's Democratic Party (SPDP)	24
Benishangul-Gumuz People's Democratic Party (BGPDP)	9
Afar National Democratic Party (ANDP)	8
Gambela People's Democratic Movement (GPDM)	3
Argoba People's Democratic Organization (APDO)	1
Harari National League (HNL)	1
Ethiopian Federal Democratic Unity Forum [MEDREK]	1
Independent	1

Bron: africanelections.tripod.com

Ondanks de legalisering van politieke oppositie in 1991, is sinds die tijd het politieke landschap gedomineerd door dezelfde coalitie van partijen. Het EPRDF won de verkiezingen in 1995, 2000, 2005 en 2010 en heeft al die tijd de federale regering in handen. De vier bij het EPRDF aangesloten partijen bestuurden de vier belangrijkste regio's en in de vijf andere regio's maakten aan het EPRDF gelieerde partijen de dienst uit. De politieke cultuur was er vooral één van uitsluiting en gepolariseerd publiek politiek debat. Regering en oppositie groeven zich in hun eigen, van tevoren ingenomen, politieke posities in, van waaruit zij tegen elkaar ageerden in plaats van met elkaar in discussie te gaan.

Met uitzondering van 2005 bleek de politieke oppositie niet in staat de dominantie van het EPRDF aan te tasten. Sinds 1991 zijn honderden politieke partijen in Ethiopië opgericht. De meeste waren klein, vonden het moeilijk met elkaar samen te werken en verdwenen ook weer snel.[265] Het landschap van oppositiepartijen bestond allereerst uit geregistreerde partijen in Ethiopië zelf, waarvan de meerderheid tot 2000 weigerde aan het electorale proces mee te doen. Daarnaast waren er politieke organisaties die zich vanuit het buitenland tegen het huidige regiem verzetten, waarvan een aantal het gebruik van geweld bepleitte en steun genoot onder delen van de diaspora. De politieke oppositie tegen het EPRDF nam ook verschillende vormen aan. Sommige partijen waren opgericht op basis van etniciteit, andere waren multi-etnisch van aard. In ideologisch opzicht presenteerde de tweede groep zich veelal als voorstanders van het politieke liberalisme en richtte zich op individuele rechten. De meeste etnische partijen legden de nadruk op (etnische) groepsrechten.

De rol van oppositiepartijen doorliep sinds 1991 twee fasen. Tot 2000 gaf de meerderheid er de voorkeur aan niet aan de verkiezingen mee te doen uit protest tegen het gebrek aan een *level*

[265] Zie voor een overzicht van de belangrijkste samenwerkende oppositie-partijen) sinds 1991: A. Kefale, 'The (un)making of opposition coalitions and the challenge of democratization in Ethiopia, 1991-2011', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 681-701.

playing field, maar vooral ook in een poging legitimiteit te ontzeggen aan het gehele politieke proces. De oppositie was niet bereid de nieuwe grondwet en de heerschappij van het EPRDF te accepteren. In de daarop volgende periode, vanaf 2000, deden oppositiepartijen wel aan de nationale en regionale verkiezingen mee. Deze beslissing leek vooral gemotiveerd om te voorkomen dat de electorale commissie deze partijen niet langer zou erkennen.

De pogingen van de oppositie om coalities te vormen waren over het algemeen geen lang leven beschoren. Factoren die hierop van invloed waren, betroffen het intimiderende politieke klimaat en de tegenwerking van het EPRDF, een samenwerking die meer gebaseerd was op gemeenschappelijke afkeer van het regiem dan op een gemeenschappelijke inhoudelijke agenda, de radicale invloed van de diaspora, gebrek aan interne democratie, en aan het nastreven van consensus.[266]

Afbeelding 7–2: Verkiezingen 2010 in Ethiopië

Bron:www.theguardian.com

7.3 Kort overzicht economische ontwikkeling

De oorlog tussen Ethiopië en Eritrea (1998-2000) betekende een catastrofale terugslag voor het economische herstel dat zich na vele jaren van burgeroorlog had ingezet, maar markeerde ook het begin van een periode waarin Ethiopië een nieuwe economische weg insloeg. Het was na de splitsing binnen het TPLF dat het EPRDF zich openlijk bekeerde tot de Ethiopische versie van de *developmental state* als het voor Ethiopië meest geschikte ontwikkelingsmodel.[267] In dit model is een belangrijke rol weggelegd voor de overheid in grote delen van de economie. De resultaten waren indrukwekkend. In de periode 2004-2011 kende Ethiopië een gemiddelde groei van meer dan tien procent. De armoede nam af in zowel de stedelijke als de platelandsgebieden. In de *Country Partnership Strategy* identificeerde de Wereldbank als belangrijke uitdagingen: handhaving van macro-economische stabiliteit, de armoede waarin een aanzienlijk deel van de bevolking nog altijd leefde, afhankelijkheid van voedselhulp, de achterblijvende kwaliteit van de sociale dienstverlening en de geringe capaciteit van de publieke sector.[268]

[266] A. Kefale, 'The (un)making of opposition coalitions and the challenge of democratization in Ethiopia, 1991-2011', pp. 692-694.

[267] De uitvinder van deze term is de Amerikaanse wetenschapper Chalmers Johnson, die het introduceerde in het kader van zijn studie van het succesvolle Japanse industriebeleid in de vorige eeuw; A. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy 1925-1975* (Stanford, 1982).

[268] Wereldbank, 'Country partnership strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia' (Washington, 2012)

Het Ethiopische model leunde zwaar op substantiële overheidsinvesteringen (zoals in Azië), maar zag zich geconfronteerd met een lage spaarquote en geringe beschikbaarheid van lokale middelen om deze investeringen te financieren (wat in Azië niet het geval was). Om de hoge economische groei voort te zetten zou volgens de Wereldbank de overheid meer ruimte moeten geven aan de nationale en internationale private sector. Gezien de omvang van de sector, bleef de landbouw vooralsnog de hoeksteen van de economie en was het de belangrijkste bron van economische groei, aangezien de overgrote meerderheid van de Ethiopiërs op het platteland leeft. Hoewel Ethiopië de afgelopen jaren een hoge economische groei doormaakte en tot de verbeelding sprekende resultaten boekte op het gebied van armoedebestrijding, heeft dit zich (nog) nauwelijks vertaald in structurele economische transformatie, die het EPRDF zo hoog in het vaandel hheeft staan. Zoals in andere Afrikaanse landen, was de groei vooral te danken aan de dienstensector.[269]

De ontwikkelingsagenda van het EPRDF was gebaseerd op het *Growth and Transformation Plan 2011-2015* (GTP I). Het belangrijkste doel van het GTP I was om Ethiopië in 2025 of daaromtrent de status van middeninkomensland te laten bereiken. Daartoe werden de volgende ambitieuze doelstellingen geformuleerd: een gemiddelde reële groei van het nationaal product van gemiddeld elf procent per jaar binnen een stabiel macro-economisch kader, het bereiken van de *Millennium Development Goals* in de sociale sectoren, in het bijzonder in onderwijs en gezondheidszorg en het tot stand brengen van een stabiele en democratische staat. Om dat te kunnen realiseren legde het GTP grote nadruk op economische groei en het scheppen van banen in vooral de moderne landbouw en de industrie. Gedurende een overgangsperiode werd ook bijzondere aandacht besteed aan de ondersteuning van gebieden waar sprake was van een chronisch voedselgebrek.[270]

Afbeelding 7–3: Groei en transformatie plan

Bron: www.developmenthorizons.com

[269] African Center for Economic Transformation, *Growth with depth*; T. Kelsall, *Business, politics and the state in Africa* (Londen, 2013), pp. 116,117.

[270] Growth and Transformation Plan 2010/11-2014/15, Federal Democratic Republic of Ethiopia.

De ratio achter het Ethiopische ontwikkelingsmodel

Het EPRDF verwierp expliciet de gedachte dat een vrije markt het ideale mechanisme was om productie te verhogen en de noodzakelijke middelen aan te wenden voor economische transformatie.[271] Een dergelijk 'neo-liberaal' economisch beleid zou alleen maar de belangen van de niet-productieve private sector dienen. Vanwege de talrijke verstoringen van de markt in ontwikkelingslanden, was in de opvatting van het EPRDF het marktmechanisme niet bij machte versnelde ontwikkeling tot stand te brengen. Dat gold zeker voor Ethiopië, dat in vergelijking met andere landen nauwelijks een comparatief voordeel had en waar de private sector werd gedomineerd door patronage en de onwil of het onvermogen om toegevoegde waarde te creëren. In deze omstandigheden bood het marktmechanisme geen oplossing. Wat nodig was, was een sterke, activistische staat die zich onafhankelijk van de private sector kon opstellen en de beschikbare middelen centraliseerde ten behoeve van economische ontwikkeling. De overheid nam daarom een leidende, initiërende en toezichthoudende rol op zich bij het stimuleren van de economie.

Van cruciaal belang in de ogen van het EPRDF was een regering die de wil en het vermogen had om de markt en de private sector zodanig te disciplineren dat economische transformatie kon worden afgedwongen. Daarvoor was een private sector nodig die zich richtte op het creëren van toegevoegde waarde in de industrie en dienstverlening in plaats van *rent-seeking.* Dit begrip heeft in de Ethiopische context een duidelijke negatieve connotatie: *'Ethiopian official rhetoric is focused on various forms of monopoly rent accruing from non-value-adding or illegal activities in non-competitive or fragmented markets, and where no productive investment or innovation takes place'*.[272] Een dergelijke interpretatie had de nodige implicaties voor de private sector. Deze diende nadrukkelijk door de overheid te worden begeleid en aangemoedigd om actief bij te dragen aan economische ontwikkeling. Alleen op deze wijze zou de private sector een constructieve bijdrage kunnen leveren, complementair aan die van de overheid. De dominante economische rol van de overheid zou moeten voortduren totdat de private sector voldoende ontwikkeld zou zijn om zelf het voortouw te kunnen nemen. Deze expliciete lange termijn visie van het Ethiopische leiderschap op de ontwikkeling van het land heeft natuurlijk ook politieke implicaties.[273]

Een belangrijke rol in deze benadering speelden de zogenaamde *endowment* bedrijven.[274] In navolging van Tigray, waar het *Endowment Fund for the Rehabilitation of Tigray* (EFFORT) actief was, werden deze ook in andere regio's opgericht. Ze financierden of faciliteerden investeringen op terreinen waar sprake was van weinig interesse van de private sector. Oorspronkelijk werd het startkapitaal gevormd door de fondsen die beschikbaar werden gesteld door de EPRDF coalitiepartijen nadat zij aan de macht gekomen waren. Hoewel er formeel geen enkele band bestond tussen het EPRDF en deze bedrijven, bleef een aantal EPRDF politici nauw betrokken bij deze instellingen die zich vooral richtten op politiek gesanctioneerde commerciële activiteiten. Daarnaast beschikte de overheid over grote staatsbedrijven om de economie in de gewenste richting te sturen. Tegelijkertijd bleef een aantal belangrijke sectoren uitgesloten van privatisering, zoals de financiële sector, telecommunicatie, elektriciteit en luchtvaart. Ook onderhield het regiem nauwe banden met het MIDROC zakenconglomeraat van Mohamed Al Amoudi (zakenman en miljardair van Saoedi-

[271] http://cgt.columbia.edu/files/conferences/Zenawi_Dead_Ends_and_New_Beginnings.pdf (2012).

[272] S. Vaughan, M. Gebremichael, 'Rethinking business and politics in Ethiopia. The role of EFFORT. The Endowment Fund for the Rehabilitation of Tigray'. *Africa Power and Politics Program*. Research report no. 2 (2011), p. 15.

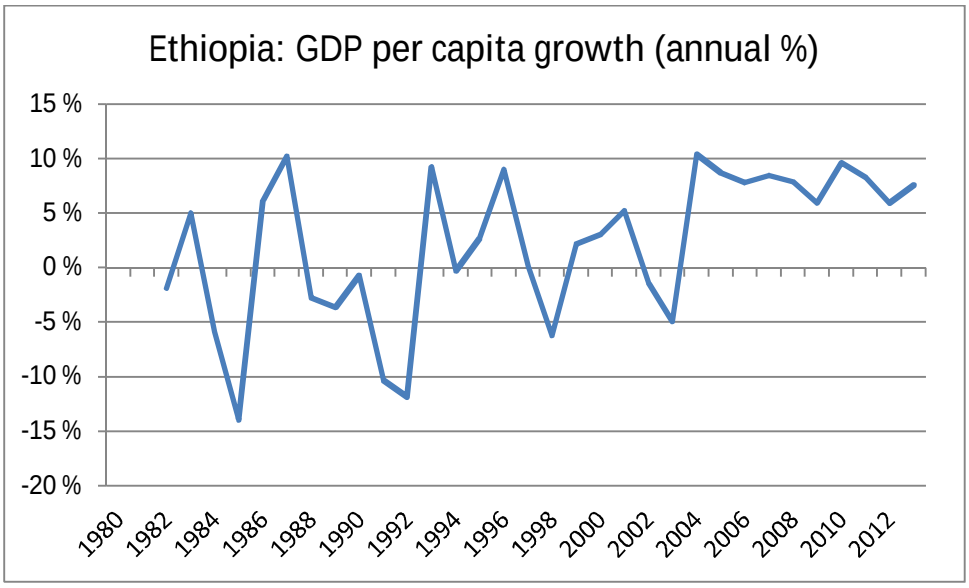
[273] Zie paragraaf over politieke cohesive.

[274] S. Vaughan, M. Gebremichael, 'Rethinking business and politics in Ethiopia. The role of EFFORT'. Rwanda kent vergelijkbare bedrijven. (zie hoofdstuk over Rwanda).

Arabische/Ethiopische afkomst), dat actief is in een groot aantal sectoren van de Ethiopische economie.

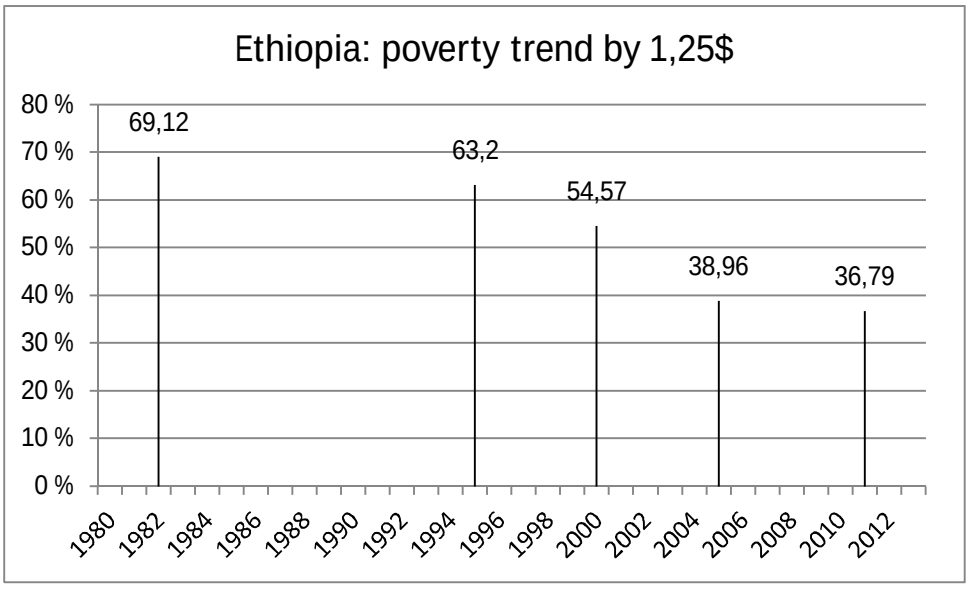
Ondanks alle inspanningen van het EPRDF- regiem om – naast economische groei en vermindering van armoede- in hoog tempo ook structurele transformatie van de Ethiopische economie te bewerkstelligen, is de realiteit dat Ethiopië nog altijd aan het begin hiervan staat. Op de economische transformatie index van 21 Afrikaanse landen staat het land op de zeventiende plaats. De negatieve gevolgen in de Ethiopische samenleving van een gecentraliseerd economisch systeem, ontmoediging van private sector ontwikkeling en van een langdurige burgeroorlog tijdens het *Derg* regiem doen zich nog altijd gelden.[275]

Figuur 7-2: Ethiopia: GDP per capita



Bron: Wereldbank, World Development Indicators.

Figuur 7-3: Ethopia: poverty trend



Bron:Wereldbank, World Development Indicators.

[275] African Center for Economic Transformation, *Growth with depth*, pp. 184,185.

7.4 Reacties van de politieke elite

Politieke cohesie

Na in 1991 aan de macht gekomen te zijn, stelde het EPRDF zich tot doel om het land te democratiseren, de 'nationale kwestie' op te lossen en armoede en onderontwikkeling uit te bannen. De Ethiopische staat werd grondig gereorganiseerd: een formeel meerpartijensysteem werd ingevoerd, er werden regelmatig verkiezingen uitgeschreven, etniciteit werd geïntroduceerd als organiserend politiek principe, het land werd opnieuw administratief ingedeeld, de bureaucratie werd gedecentraliseerd, en verschillende sectoren van de economie geprivatiseerd. De wijze waarop deze hervormingen in de praktijk werden gebracht, had de nodige consequenties voor de samenstelling en de onderlinge samenwerking van de politieke elites. Van invloed hierop was een aantal elkaar beïnvloedende factoren: de opvattingen binnen het regiem over het concept van revolutionaire democratie, de rol van en verhouding tussen partij en staat bij de ontwikkeling van het land, de implicaties van de invoering van het etnisch federalisme, de rol van het TPLF binnen het politieke krachtenveld, de persoon van de voormalige premier Meles Zenawi, en het deels samenvallen van langer bestaande politieke tradities in Ethiopië en de politieke ideologie van het EPRDF.

Revolutionaire democratie

Voordat het TPLF/EPRDF in 1991 aan de macht kwam, werd al de idee van revolutionaire democratie aangehangen.[276] De notie van revolutionaire democratie vond haar basis in Lenins concept van proletarische democratie, bedoeld als tegenhanger van 'parlementaire bourgeois democratie'. Revolutionaire democratie was de toepassing van dit concept op ontwikkelingslanden waar niet-kapitalistische regeringen en bewegingen aan de macht waren (maar waar de socialistische revolutie nog geen feit was).

Het door het EPRDF na 1991 in Ethiopië ingevoerde politieke systeem vertoonde weliswaar de uiterlijke kenmerken van een parlementaire liberale democratie, maar de filosofie van revolutionaire democratie werd niet losgelaten. Na de electorale schrik in 2005 werd het begrip zelfs weer nieuw leven ingeblazen als onderdeel van een hernieuwde ideologisering van de partij. Hoewel niet altijd duidelijk was wat hiermee precies werd bedoeld, vormt dit begrip sindsdien weer een belangrijk referentiekader voor het EPRDF. De aan de Ethiopische context aangepaste versie stelde de gemeenschappelijke belangen en rechten voorop van de in het verleden onderdrukte arme massa levend op het platteland en van de verschillende etnische bevolkingsgroepen in Ethiopië, en benadrukte het primaat van inclusieve economische ontwikkeling. Het toekennen van rechten op basis van etniciteit en politieke macht aan etnische satellietpartijen in de nieuwe regio's vormde voor het EPRDF een belangrijk onderdeel van dit concept.[277]

Volgens deze opvatting zou een liberale electorale democratie alleen maar de belangen van het overgrote deel van de bevolking schaden, aangezien het zou leiden tot het snel vergaren van rijkdom door elkaar beconcurrerende elites (*rent seeking*) ten koste van de (arme) bevolking. Volgens het EPRDF bestaan er twee fundamentele verschillen tussen liberale democratie en revolutionaire democratie: de eerste variant gaat uit van individuele rechten en is gebaseerd op

[276] J.N. Bach, 'Abyotawi democracy: Neither revolutionary nor democratic, a critical review of EPRDF's concept of revolutionary democracy in post-1991 Ethiopia', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 641-663.

[277] J. Abbink, 'Ethnic-based federalism and ethnicity in Ethiopia: Reassessing the experiment after 20 years', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 596-618.

vertegenwoordiging, de tweede van collectieve rechten en van directe politieke participatie (door middel van massa organisaties). Kortom, een interpretatie van democratie die nogal verschilt van de westerse opvatting en die zich niet gemakkelijk laat verenigen met het vigerende parlementaire systeem in Ethiopië.

Hieraan werd door het EPRDF een tijdsperspectief verbonden. De ingezette economische groei en ontwikkeling zal uiteindelijk moeten leiden tot de formatie van duidelijk gedefinieerde groepen met verschillende sociaaleconomische belangen en daarmee de basis leggen voor een liberale democratie volgens Westerse snit.[278] In de ontwikkelingsretoriek van het EPRDF wordt de noodzaak van een productieve en goed opgeleide middenklasse benadrukt, niet alleen omdat die belangrijk is voor de verdere ontwikkeling van de economie, maar ook om de uiteindelijke overgang naar een competitieve, liberale democratie te kunnen schragen.

Maar zover is het nog niet. Een dergelijke klasse bestaat nog niet in Ethiopië. In de huidige fase van ontwikkeling kan in de visie van het EPRDF economische ontwikkeling alleen duurzaam zijn en in het belang van de meerderheid van de arme bevolking, indien tegelijkertijd de principes van de revolutionaire democratie in praktijk worden gebracht. Een ongereguleerde invoering van een competitief politiek system zou worden misbruikt door rijke elites en leiden tot uitbuiting van de armen. Volgens het EPRDF is een revolutionaire democratie onder leiding van een voorhoede partij en de *developmental state* in de huidige context de enige democratische optie.[279] Het EPRDF beschouwt zich als dé partij of politieke coalitie die het best geëquipeerd is om hier vorm aan te geven. In navolging van het TPLF zijn de partijen die lid zijn van het EPRDF, ingericht volgens het klassieke Leninistische principe van een 'voorhoede' partij en georganiseerd langs democratisch-centralistische lijnen.[280]

Er lijkt dus sprake te zijn van een hybride politiek systeem. Hoewel het EPRDF zich in het begin van de jaren negentig had bekeerd tot een pluriform politiek bestel en een parlementaire democratie, bleven tegelijkertijd de geloofsartikelen van revolutionaire democratie en van een voorhoedepartij die hieraan leiding moet geven, onverminderd van kracht. Afgezien van de ideologische dimensie was het onverwachte verloop van de verkiezingen in 2005 hier ook niet vreemd aan. Tegen de achtergrond van deze opvattingen vormen de verkiezingen in de ogen het EPRDF wellicht een noodzakelijke, maar zeker geen voldoende voorwaarde voor het welslagen van het democratiseringsproces in Ethiopië.

Partij en staat

Historica en Ethiopië kenner Sarah Vaughan onderscheidt vanaf 1991 een aantal fasen in de verhouding tussen partij en staat. [281] De periode 1991-2001 werd gekenmerkt door twee, naast elkaar bestaande machtsstructuren: die van de partij en die van de overheid. Deze verhouding kwam onder druk te staan na het uitbreken van de oorlog met Eritrea. Een aantal belangrijke partijbaronnen van het TPLF (de veruit belangrijkste partij binnen de EPRDF coalitie) verzette zich tegen de koers van

[278] Deze redenering vertoont grote gelijkenis met de rationale achter het Oegandese *Movement* systeem, hetgeen niet zo verwonderlijk is gezien de gemeenschappelijke ideologische achtergrond van de NRM en TPLF toen zij nog verzetsbewegingen waren.

[279] S. Vaughan, M. Gebremichael, 'Rethinking business and politics in Ethiopia. The role of EFFORT', p. 22.

[280] J.N. Bach, 'Abyotawi democracy: Neither revolutionary nor democratic, a critical review of EPRDF's concept of revolutionary democracy in post-1991 Ethiopia', p. 647.

[281] S. Vaughan, 'Revolutionary democratic state-building: Party, state and people in the EPRDF's Ethiopia', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 619-640.

Meles Zenawi als premier. De uitkomst van de bijbehorende interne machtsstrijd binnen het TPLF deed het centrum van de macht van de partij naar de staat verschuiven. Er kwam meer nadruk te liggen op de opbouw van de instituties van de overheid. De mogelijkheid om autonome beslissingen te nemen binnen de partij werd beperkt. Prioriteit lag nu op de versterking van de capaciteit van politiek bewuste partijleden binnen de overheidsbureaucratie. Na de electorale schrik van 2005 verschoof het accent weer naar verdere uitbouw van de partij als een aparte entiteit en motor achter het Ethiopische ontwikkelingsmodel: *'The ruling party's self-conceptualisation is that it "deals" with the software of developmental change, whilst the government deals with the hardware'*.[282]

Vermenging van partij en staat kwam met een prijs. Het laat zich raden dat het EPRDF in de onderzochte periode een sterke invloed uitoefende op de uitvoerende macht. Niet alleen bepaalde de partij tot op grote hoogte de inhoud van het beleid, maar had zij ook een doorslaggevende stem bij belangrijke overheidsbenoemingen. Het gebrek aan scheiding tussen de partij en de staat betekende dat Ethiopische bureaucraten in hoge mate werden gepolitiseerd. Partijlidmaatschap en loyaliteit aan het EPRDF werden belangrijke criteria om carrière te kunnen maken. Dit creëerde een probleem. Gezien de doorslaggevende rol die aan de overheid wordt toegekend, is een competente en tot op zekere hoogte onafhankelijke overheidsbureaucratie een voorwaarde voor het welslagen van dit model. De omvang en de frequentie van politieke benoemingen in alle geledingen van de overheid, in combinatie met de traditionele hiërarchische politieke cultuur, werkten dat echter niet bepaald in de hand.[283]

Etnisch federalisme

Volgens de grondwet is Ethiopië een federale staat met vergaande bevoegdheden voor de verschillende regio's. De identiteit van elke etnische groep werd in de grondwet volledig erkend, inclusief de eigen cultuur en taal. De op etniciteit gebaseerde federale inrichting van Ethiopië maakte de opkomst van nieuwe regionale elites mogelijk. Voor het eerst werden politieke en bureaucratische benoemingen op grote schaal gereserveerd voor vertegenwoordigers van lokale etnische bevolkingsgroepen. In de praktijk bleken deze bevoegdheden echter op allerlei manieren te worden ingeperkt. De lokale politieke elites werden tegelijkertijd ingekaderd in het vigerende politieke systeem, waarin alle regio's werden bestuurd door partijen die behoren tot het EPRDF of daaraan gelieerd zijn. Het EPRDF zelf kende bovendien een sterk centralistische structuur. Daarnaast waren de carrières van veel leiders van de verschillende aan de macht zijnde regionale partijen mede gebaseerd op en afhankelijk van persoonlijke relaties met hun EPRDF mentoren in de hoofdstad. Op deze wijze was de federale regering in staat om grote invloed op het beleid van de regio's te blijven uitoefenen en toe te zien op de eenheid van beleid en regelgeving. De realiteit was dat alle belangrijke besluiten van politieke aard op centraal niveau werden genomen en vervolgens vooral via partijlijnen aan de regio's opgelegd. Het laat zich raden dat in een dergelijke context, waarin dezelfde partijen het overal in Ethiopië voor het zeggen hadden, geen ruimte was voor politiek pluralisme op lokaal niveau.

Er waren ook nog andere factoren die ervoor zorgden dat het met de devolutie van bevoegdheden niet zo'n vaart liep. De grondwet vereist dat het beleid van de regionale staten in lijn is met de federale normen en uitgangspunten. Bovendien was de capaciteit op regionaal niveau om tot eigen autonome besluitvorming te komen (te) weinig ontwikkeld. Dat gold nog sterker voor de regio's in de

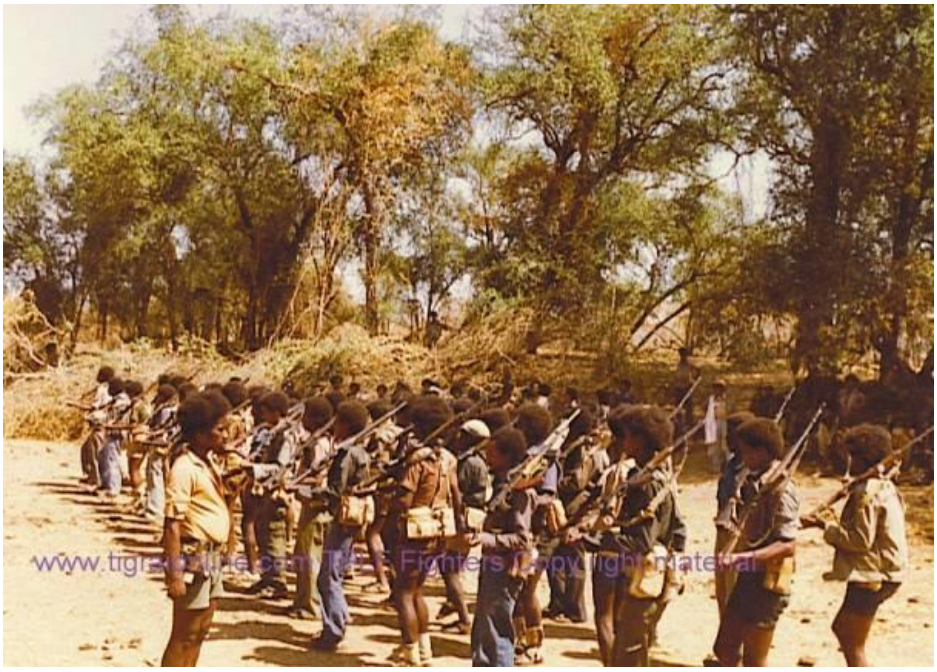
[282] S. Vaughan, M. Gebremichael, 'Ethiopia: Country level study'. Report for the European Union. 2014, p. XII.
[283] S. Vaughan, M. Gebremichael, 'Rethinking business and politics in Ethiopia. The role of EFFORT', p. 15, 16.

periferie zoals Somali, Afar, Gambella en Benishangul Gumuz. Bovendien controleerde het centrum het grootste deel van de beschikbare financiële middelen (federale subsidies).[284] *Last, but not least:* achter de façade van een formeel sterk gedecentraliseerde overheidsstructuur ging een minder zichtbaar maar effectief toezicht door de federale autoriteiten en de centrale schuil. Ondanks de nominale decentralisatie van macht naar regionale en lokale autoriteiten, bleef de federale staat bijzonder machtig.

De rol van het TPLF en van Meles Zenawi

Het lijdt geen twijfel dat het TPLF de belangrijkste partij binnen de EPRDF coalitie vormde. Het was het TPLF (en in het kielzog het EPRDF) dat de *Derg* had verslagen en zo een einde aan de burgeroorlog maakte. Het TPLF was de drijvende kracht achter de oprichting van vergelijkbare partijen in andere regio's van Ethiopië. De grondlegger van de Ethiopische staat in zijn huidige vorm en premier tot aan zijn dood, Meles Zenawi, was tevens de politiek leider van het TPLF. Over de vraag of het TPLF nog altijd de volstrekt dominante partij is binnen de coalitie zoals in de eerste jaren van het regiem, verschillen de meningen. Complicerende factor bij het beantwoorden van deze vraag is dat de politieke discussies en besluitvorming binnen het EPRDF uitsluitend binnenskamers plaats vindt. Het is wel duidelijk dat de politieke meningsvorming binnen het TPLF nog altijd van grote invloed is op de interne politieke verhoudingen binnen Ethiopië als geheel.

Afbeelding 7–4: TPLF strijders tijdens de opstand tegen de Derg



Bron: www.tigraionline.com

Vanuit historisch perspectief was de breuk binnen het centraal comité van het TPLF in 2001 van cruciaal belang voor de politieke koers van Ethiopië. Het verschil van mening betrof in eerste instantie de opstelling van Ethiopië tegenover Eritrea. Een aantal belangrijke TPLF leiders verweet premier en tevens TPLF voorzitter Meles Zenawi vóór het uitbreken van en tijdens de oorlog met Eritrea (1998-2000) zich onvoldoende assertief te hebben opgesteld. Daarnaast en belangrijker wellicht waren de meningen verdeeld over de te volgen ontwikkelingsstrategie voor Ethiopië. Uiteindelijk trokken Meles Zenawi en zijn aanhangers aan het langste eind. Er volgde een interne

[284] S. Vaughan, K. Tronvoll, The culture of power in contemporary Ethiopian political life, p. 12.

zuivering en verschuiving van de politieke macht naar premier Meles Zenawi en de politieke instellingen in Addis Abeba, ten koste van het politieke hoofdkwartier van het TPLF in Mekelle (hoofdstad van Tigray). Een aantal TPLF veteranen moest het veld ruimen. Meles Zenawi kwam uit deze crisis naar voren als de onbetwiste leider van het TPLF.

Afbeelding 7–5: Meles Zenawi

Bron: www.theguardian.com

Deze uitkomst leidde tot de invoering van een ontwikkelingsstrategie die tot op de dag van vandaag stand houdt. Het principe van een door de overheid geleide ontwikkeling in de richting van *developmental capitalism* werd gekoppeld aan de voorhoederol van het EPRDF. Volgens Ethiopië expert Sarah Vaughan onderging ook het politieke leiderschap een, niet altijd even zichtbare, wijziging. Naast de overheersende positie van premier en TPLF leider Meles Zenawi ontwikkelde zich een meer collectief leiderschap met een belangrijkere rol in de besluitvorming voor de vier andere EPRDF partners. De politieke continuïteit na de dood van Meles Zenawi vormt hiervoor mogelijk een bevestiging. Paradoxaal genoeg kwam de vervanging van een aantal onevenredig machtige TPLF veteranen door een meer gebalanceerd EPRDF leiderschap tot stand onder invloed van de steeds machtiger wordende TPLF voorzitter Meles Zenawi.[285]

Niet alleen als politicus, maar ook vanuit een inhoudelijk perspectief heeft Meles Zenawi een krachtig stempel gedrukt op Ethiopië. De premier heeft zijn wetenschappelijke promotie onderzoek *African development: Dead ends and new beginnings* nooit afgerond, maar een concept is bewaard gebleven.[286] Het vormt de rechtvaardiging van en de blauwdruk voor de *democratic developmental state*, zoals die in Ethiopië zijn beslag heeft gekregen. De politieke implicaties zijn vandaag de dag nog altijd duidelijk zichtbaar. Volgens Zenawi is bij de economische transformatie van ontwikkelingslanden het politieke proces doorslaggevend. De politieke krachten die hier vorm aan kunnen geven, dienen zich verzekerd te weten van een langere periode aan de macht dan gebruikelijk wordt geboden door de beperkte tijdshorizon van de verkiezingscyclus. Tegelijkertijd zal in de ogen van Meles Zenawi in Afrika de staat 'democratisch' moeten zijn. Gezien de aantrekkelijkheid van democratie voor de bevolking, de internationale context, maar vooral vanwege

[285] S. Vaughan, M. Gebremichael, 'Ethiopia: Country level study', p. 39.

[286] http://cgt.columbia.edu/files/conferences/Zenawi_Dead_Ends_and_New_Beginnings.pdf (2012).

de etnische verdeeldheid, is er volgens hem geen toekomst voor Afrikaanse landen zonder een zekere democratische legitimiteit.

Het meest waarschijnlijke scenario voor een staat die ambieert zowel democratisch als ontwikkelingsgericht te zijn, is een politieke constellatie waarin sprake is van een dominante politieke partij of een dominante coalitie. Van een dergelijke stabiele en democratische coalitie kan de private sector aanvankelijk geen deel uitmaken, aangezien de coalitie voldoende onafhankelijk moet zijn om 'niet-productief' gedrag door de private sector te kunnen straffen en waardecreatie te kunnen belonen. De basis van de coalitie zal in eerste instantie een ruraal karakter moeten hebben. Het is op het platteland waar de meerderheid van de bevolking woont, die bovendien volgens auteur Meles Zenawi weinig te winnen heeft bij patronage en *rent-seeking*. Zo kan de noodzakelijke continuïteit worden verkregen. De politieke implicaties zijn duidelijk: een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle economische ontwikkeling van Ethiopië is dat de vertegenwoordigers van de politieke klasse die de wil en de capaciteit heeft om deze agenda uit te voeren, voorlopig aan de macht dienen te blijven. De dominante positie van het EPRDF in het Ethiopische politieke bestel werd hiermee gelegitimeerd.

Continuïteit en verandering

De machtsovername door het EPRDF in 1991 betekende een radicale breuk met het verleden. Tegelijkertijd was er sprake van een zekere historische continuïteit in de wijze waarop de (politieke) macht werd uitgeoefend. Van oudsher werd in de Ethiopische politieke cultuur groot belang gehecht aan een overheid die zorg kon dragen voor stabiliteit, effectief bestuur en aan eensgezind hiërarchisch leiderschap. Het optreden van het EPRDF paste binnen deze politieke traditie. Naast de invloed van de historische gegroeide politieke cultuur in Ethiopië, was ook de Leninistische ideologische erfenis met zijn nadruk op de leidende rol van een voorhoedepartij een factor van belang. Het concept van het Ethiopische ontwikkelingsmodel borduurde hier moeiteloos op voort: het belang dat in vooral in de Ethiopische hooglanden werd gehecht aan orde en stabiliteit, gebaseerd op hiërarchie en autoriteit, vertaalde zich in een alom aanwezige en directieve overheid (een essentiële component van het gekozen ontwikkelingsmodel), die uniek op het Afrikaanse continent kan worden genoemd (wellicht met uitzondering van Rwanda). Deze 'holistische' benadering van autoriteit leidde vervolgens tot een vervaging van het institutionele onderscheid tussen overheid, regering en partij.

In die zin viel er ook een zekere continuïteit ten opzichte van het *Derg* regiem te ontwaren: door ideologie gedreven beleidsvorming van bovenaf, de marginale rol die de onafhankelijke media, autonome maatschappelijke groeperingen, mensenrechtenorganisaties en vakbonden speelden, en het overlappen van partij en overheidsorganen.[287] Naar aanleiding van de gebeurtenissen rond de verkiezingen in 2005 merkt de Nederlandse Ethiopië kenner Jan Abbink op: *'The 2005 elections and their aftermath thus revealed major constraints in Ethiopia's political system, underlining that after the regimes of Emperor Haile Selassie (1930-74) and the military leader Mengistu (1974-91), centralist authoritarianism is not gone but perhaps is being reinvented in a new form*'.[288] Op de vraag

[287] T. Hagman, J. Abbink, 'Twenty years of revolutionary democratic Ethiopia, 1991-2011' (2010), in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 579-595.

[288] J. Abbink, 'Discomfiture of democracy? The 2005 election crisis in Ethiopia and its aftermath', p. 174.

of een dergelijke uitoefening van de macht een obstakel vormt in de huidige Ethiopische ontwikkelingscontext, wordt elders in dit onderzoek verder ingegaan.[289]

Bovenstaande politieke ontwikkeling leverde natuurlijk ook verliezers op. Het Ethiopische regiem, aan de macht sinds 1991, heeft een expliciete lange termijn visie op de ontwikkeling van het land. Het EPRDF achtte zich als enige in staat werkelijk invulling aan deze agenda te geven. Na de electorale uitdaging in 2005 heeft het bewind zijn macht zodanig geconsolideerd dat een herhaling van verkiezingsonzekerheid voorlopig onwaarschijnlijk lijkt. Dat deel van de Ethiopische elite dat zich vertegenwoordigd wist door de oppositie, bleef tijdens de afgelopen electorale cycli consequent buitengesloten van de politieke macht.

Het door het EPRDF geïntroduceerde ontwikkelingsmodel als zodanig legde *sowieso* beperkingen op aan groepen in de Ethiopische samenleving met mogelijke politieke aspiraties. In de *Country Partnership Strategy* voor Ethiopië van de Wereldbank uit 2012 wordt dit als volgt kernachtig samengevat: *'EPRDF's dominance has allowed it to establish a strongly interventionist 'developmental state' system, which is often perceived as limiting the space and role of non-government social, political and economic actors in economic growth, promotion of liberal democracy and pluralism. These include non-governmental organizations and civil society organizations, whose role is limited largely to service delivery under recent legislation; private media outlets, whose activities are also regulated by strict legislation and a tough judicial approach to editorial freedom; and private sector investors, who often also feel their interests are neglected by a government determined to curb what it sees as anti-development 'rent-seeking'*.[290]

De kwestie van integratie (of het gebrek daaraan) van het islamitisch deel van de bevolking in het politieke systeem van Ethiopië is historisch beladen. Tot aan de val van het keizerrijk in 1974 was het orthodox-christelijk geloof de staatsreligie.[291] De islam deed zijn intrede in de zevende eeuw, maar de substantiële expansie vond plaats vanaf de tiende eeuw. In het algemeen was de positie van de moslim elite ondergeschikt aan die van de orthodox-christelijke elite. Daarbij was meestal wel sprake van pragmatische coëxistentie. Tot in de negentiende eeuw maakten de meeste moslims simpelweg geen deel uit van de Ethiopische staat, maar leefden zij vooral in semi-onafhankelijke gebieden in het oosten van wat nu Ethiopië is. De scheiding van kerk en staat, zoals vastgelegd in de grondwet van 1995, werkte in het voordeel van de islamitische (en protestantse) bevolking. De strategie van het EPRDF om religieuze vrijheid aan alle denominaties toe te kennen, was enerzijds ingegeven door ervaringen met de diep religieuze bevolking op het platteland tijdens de opstand tegen de *Derg*. Anderzijds sloot de erkenning van de religieuze diversiteit van Ethiopië aan bij het EPRDF concept van etno-regionaal federalisme. Aan de van oudsher alles overheersende positie van de orthodoxe kerk was een eind gekomen. Zowel in economisch- als politiek opzicht verbeterde de positie van moslims aanzienlijk. Een groeiend aantal moslims bekleedde overheids- en publieke functies en was vertegenwoordigd op alle niveau's van partij en staat.

[289] Zie hoofdstuk 'Conclusies'.

[290] Wereldbank, 'Country partnership strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia', p. 2,

[291] J. Abbink, 'Religious freedom and the political order: the Ethiopian 'secular state' and the containment of Muslim identity politics', in: *Journal of Eastern African Studies* (2014), 8: 3, pp. 346-365; J. Haustein, T. Ostebo, 'EPRDF's revolutionary democracy and religious plurality: Islam and Christianity in post-Derg Ethiopia', in*: Journal of Eastern African Studies* (2011), 5: 4, pp. 755-772.

Tegelijkertijd voerde het EPRDF vanaf het begin een consistent beleid om te beletten dat religie of religieuze organisaties een mobilisatie instrument konden worden voor anti-EPRDF sentimenten. In de tweede helft van de jaren negentig begon de regering zich in toenemende mate zorgen te maken over de trend onder bepaalde groepen Ethiopische moslims in de richting van religieus activisme, dat werd opgevat als een toenemende politisering van de islam in Ethiopië. De 9/11 aanslagen, de groeiende geopolitieke spanningen in de regio en de opkomst van radicale islamitische groepen in buurland Somalië versterkten deze zorgen. Naar de mening van de regering begon de politieke radicalisering onder bepaalde groeperingen dusdanige vormen aan te nemen, dat zij zich genoodzaakt voelde in te grijpen. Een aantal islamitische organisaties werd opgeheven en aan andere werden beperkingen en regels opgelegd. De onder sterke invloed van de regering staande *Ethiopian Islamic Affairs Supreme Council* (EIASC) werd tot enige vertegenwoordiger van de moslims in heel Ethiopië als gemaakt. De vermeende bevoordeling van christenen door het regiem, de interventie in Somalië en de inmenging van de regering in interne moslimaangelegenheden, vooral in de EIASC, leidden tot een kritischere opstelling van delen van de moslim bevolking ten opzichte van het EPRDF dan aanvankelijk het geval was. Daarmee ontstond een nieuwe spanning binnen het huidige politieke systeem die mogelijk tot implicaties voor de houdbaarheid van het systeem op de langere termijn kan leiden.

De houdbaarheid van de huidige coalitie

In hoeverre is de EPRDF coalitie,die sinds 1991 in Ethiopië aan de macht is, erin geslaagd om een voldoende brede politieke basis te creëren om haar lange termijn ontwikkelingsagenda werkelijk tot uitvoering te brengen? Volgens Christopher Clapham in een artikel uit 2009 is dat deze coalitie, die haar wortels heeft in een lokale opstand in Tigray tegen het *Derg*- regiem, niet gelukt.[292] Hij voert daarvoor de volgende omstandigheden aan: onenigheid binnen het regiem zelf, de oppositie vanuit zowel de grote steden als Ethiopische nationalisten, het streven van de verschillende 'nationaliteiten' in Ethiopië naar zoveel mogelijke autonomie en de problemen voortkomend uit vele conflicten in de Hoorn van Afrika. Andere auteurs wijzen op het ontbreken van een 'etnische' legitimatie of een electoraal mandaat.[293]

Bij bovenstaande argumentatie kan een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Ondanks de crisis binnen de dominante partij (TPLF) in 2001 en het onverwacht sterke optreden van de oppositie in 2005, bleek de politieke basis van de EPRDF coalitie voldoende solide om niet alleen sinds 1991 onafgebroken aan de macht te blijven, maar bovendien een ambitieus ontwikkelingsprogramma door te voeren en daarvoor de benodigde middelen in te zetten.

Ook de dood in 2012 van de onbetwiste leider van het EPRDF, Meles Zenawi, bracht daar geen verandering in. De door velen verwachte chaos na de dood van Meles Zenawi in 2012 bleef uit. Afgezien van de sterke economische groei en een spectaculaire afname van de armoede, is mogelijk de succesvolle institutionalisering van de partij-organisatie een reden. Na de verkiezingen van 2010, waarin de dominantie van het EPRDF werd bevestigd, zag het EPRDF er op toe dat een aantal politieke veteranen zich langzamerhand terugtrok en een nieuwe generatie leiders aantrad die een meer gebalanceerde vertegenwoordiging van de verschillende etnische blokken vormde. Het heeft er alle schijn van dat belangrijke leiders van het EPRDF op de hoogte waren van de verslechterende toestand van de premier en de opvolging goed hadden voorbereid. De opvolger van Meles Zenawi als

[292] C. Clapham, 'Post-war Ethiopia: The trajectories of crisis'.

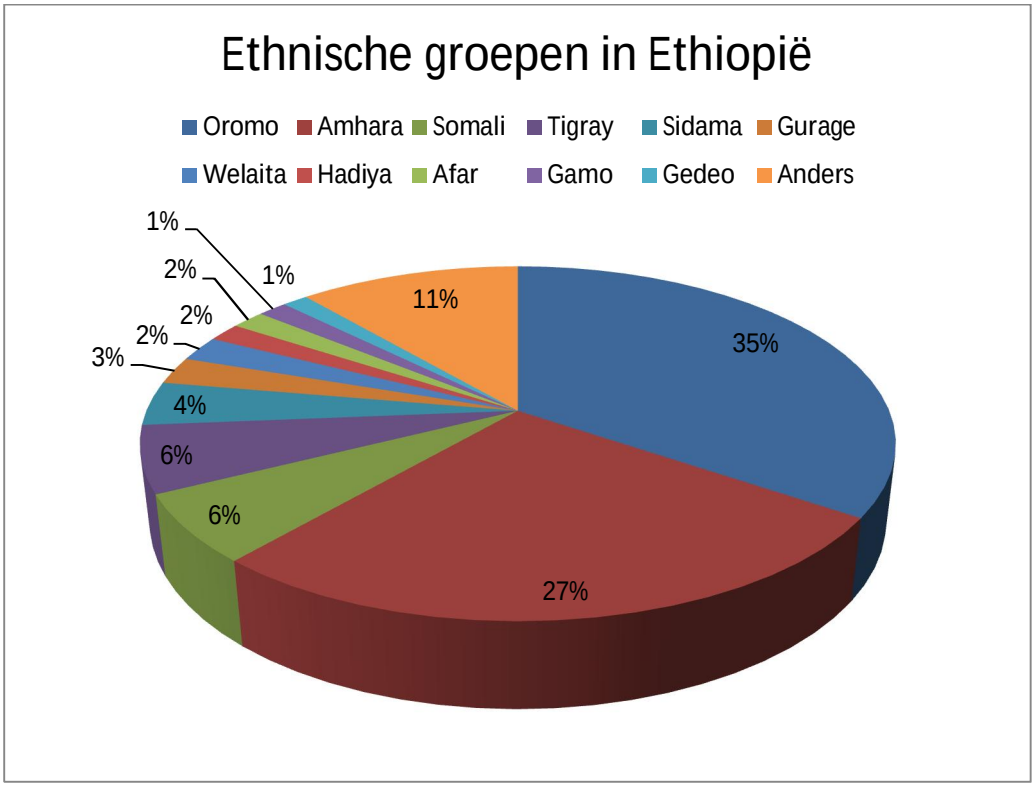
[293] Zie bijvoorbeeld: R. Lefort , 'The theory and practice of Meles Zenawi: A response to Alex de Waal', in: *African Affairs* (2013) 112/ 448, pp. 460-470.

premier, Hailemariam Desalegn, was afkomstig uit het zuiden terwijl de drie vice-premiers elk een partij en dus een regio van het EPRDF vertegenwoordigden. Hailemariam werd door velen gezien als een compromiskandidaat (een uit het zuiden afkomstige protestant) die geen bedreiging vormde voor de machtspositie van de andere facties binnen het EPRDF. [294]

De politieke cultuur in Ethiopië die grote waarde hecht aan een sterke overheid, de incorporatie van regionale elites, de controle over de overheidsorganen en de onderlinge verdeeldheid van het buitengesloten deel van de politieke elite droegen eveneens bij aan de consolidatie van het bestaande politieke arrangement. De aan de macht zijnde coalitie leek haar legitimiteit niet in de eerste plaats te ontlenen aan het electorale mandaat. De manier waarop de verkiezingsoverwinningen van het EPRDF doorgaans tot stand waren gekomen, zal geen Ethiopiër zijn ontgaan. Liever werd bij wijze van legitimatie gewezen op de sociaaleconomische vooruitgang die de afgelopen jaren werd geboekt.[295] Zoals hierboven beschreven werd de ideologische rechtvaardiging voor deze wijze van legitimatie gevonden in de overtuiging dat volgens de principes van de revolutionaire democratie het EPRDF als voorhoedepartij het best toegerust is om aan de ontwikkeling van Ethiopië vorm te geven.

Etnische en regionale dimensies

Figuur 7-4: Etnische groepen



Bron: CIA Factbook 2013

[294] L. Aalen, 'Ethiopia after Meles: Stability for how long?', in: *Current History* (2014), pp. 192-196.
[295] T. Hagmann, J. Abbink, 'Twenty years of revolutionary democratic Ethiopia, 1991 to 2011', p. 586.

Ethiopië heeft ruim 90 miljoen inwoners en kent meer dan 70 etnische groepen. Circa 62 procent van de bevolking bestaat echter uit slechts twee groepen: de Oromo's (33 miljoen) en de Amhara's (26 miljoen). Somali's (6 miljoen) en Tigrayers (6 miljoen) vormen nog eens twaalf procent van de bevolking. De rest van de bevolking is verantwoordelijk voor de grote etnische diversiteit van Ethiopië.

Het EPRDF koos een geheel andere en nieuwe benadering dan zijn voorgangers (en dan elders in Afrika gebruikelijk was) om het vraagstuk van de etnische diversiteit van het land te adresseren. Ethiopië werd omgevormd tot een federatie van de verschillende, op basis van etniciteit gevormde regio's met elk hun eigen regering en met recht op zelfbeschikking, inclusief afscheiding. Etnische diversiteit werd geaccepteerd als een politiek gegeven, om vervolgens daar de administratieve indeling van het land en een deel van het overheidsbeleid op te baseren. Uniek voor Afrika werd etniciteit het expliciete organiserende principe van de staatsorde. De in 1995 aangenomen grondwet voorzag in de oprichting van negen, op etniciteit gebaseerde regionale staten: Tigray, Amhara, Oromia, Southern Nations, Somali, Benishangul-Gumuz, Gambella, Harar en Afar. Het betreft hier zeer ongelijksoortige staten: de federatie bevat zowel dichtbevolkte regio's, zoals Oromia en Amhara, als zeer dun bevolkte en onderontwikkelde gebieden als Gambella en Somali.

Bij deze opmerkelijke keuze speelden drie overwegingen een belangrijke rol. De militaire overwinning en *űberhaupt* het bestaansrecht van het TPLF was deels te danken aan de mobilisatie van etnische sentimenten. Daarnaast was tijdens de laatste jaren van het bewind van Haile Selassie en daarna van de *Derg* met name door de oppositionele studentenbeweging de 'nationale kwestie' geïdentificeerd als de belangrijkste oorzaak van Ethiopië's problemen. Ten slotte was er de gevoelde noodzaak om gezamenlijk met een aantal regionale verzetsbewegingen tot een gemeenschappelijke politieke agenda te komen. In plaats van een sterk gecentraliseerde staat werd Ethiopië een federatie gebaseerd op etniciteit. De multi-etnische staat verving de vermeende door (Amhaarse) hooglanders gedomineerde Ethiopische eenheidsstaat. Dit alles in een poging om voor eens en altijd de overheersing door één specifieke bevolkingsgroep te voorkomen en een einde te maken aan de vele conflicten die Ethiopië hadden geteisterd tijdens het bewind van Haile Selassie en de *Derg*. In deze benadering paste ook de aanvaarding van de afscheiding van Eritrea.

Ook in machtspolitieke termen was het een begrijpelijke stap: hoe kon de winnaar van de burgeroorlog (TPLF), die slechts een kleine etnische minderheid in het land vertegenwoordigde (Tigray), een groot en divers land als Ethiopië regeren en een nieuwe politieke orde vestigen zonder een alliantie met andere etnische groepen aan te gaan? Bovendien bood een dergelijke aanpak de gelegenheid aan de nieuwe machthebbers om andere, tot dan toe onderdrukte bevolkingsgroepen aan zich te binden. Kortom, de aanwending van etnische mobilisering was zowel van ideologische als van politiek-instrumentele aard.

Afbeelding 7–6: Etnische diversiteit in Ethiopië

Bron: nazret.com

De praktijk van het etnisch federalisme in Ethiopië was minder eenduidig. Jan Abbink onderscheidt in de ontwikkeling van het federale experiment de volgende fasen. [296] In de periode 1991-2000 was er sprake van stabilisering na 30 jaar burgeroorlog en kwam de overgang naar een federaal georganiseerde staat tot stand. De oorlog met Eritrea en de machtsstrijd binnen het TPLF leidde in 2000-2003 tot een nationale heroriëntatie binnen het TPLF, de dominante partij van het regiem. Vervolgens vond in 2003-2005 een serieuze verbreding van het EPRDF plaats door integratie van de nieuwe regio's. Vanaf 2005 deed het concept van de *developmental state* opgeld met nadruk op de agenda van nationale ontwikkeling en projecten, met navenante toename van de bevoegdheden van de federale overheid.

Tegenstanders van het EPRDF bewind zagen de etnische federalisering als een poging om de belangen van de aan de macht zijnde TPLF *clique* uit Tigray veilig te stellen. Het TPLF zou achter de schermen de touwtjes strak in handen houden en nog altijd een beslissende invloed uitoefenen op de bij het EPRDF aangesloten regionale partijen. Van de beloofde autonomie zou niks terecht gekomen zijn. Afhankelijk van hun politieke achtergrond verweten delen van de oppositie het EPRDF ofwel de eenheid van de Ethiopische natie te willen vernietigen, danwel te weigeren zinvolle politieke competitie toe te staan van andere partijen die pretendeerden meer authentieke vertegenwoordigers van de desbetreffende regionale bevolkingsgroepen te zijn.

De vermeende politieke dominantie van het TPLF en daarmee van Tigray binnen het EPRDF was een regelmatig terugkerend onderwerp van discussie binnen Ethiopië (zij het niet al te openlijk) en daarbuiten, vooral onder de diaspora. Ook in meer academische georiënteerde artikelen wordt er op gewezen dat het EPRDF regiem weliswaar indrukwekkende resultaten in termen van ontwikkeling heeft behaald, maar dat dit zich niet vertaalde in werkelijke legitimiteit onder grote delen van de bevolking vanwege de etnische vooringenomenheid van het bewind.[297] Aangezien de belangrijke politieke discussies en besluitvorming binnen het EPRDF echter veelal achter gesloten deuren plaats vinden, is het vrijwel onmogelijk om inzicht te verkrijgen in de mate waarin het TPLF binnen het

[296] J. Abbink, 'Ethnic-based federalism and ethnicity in Ethiopia: Reassessing the experiment after 20 years', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 596-618.

[297] Bijvoorbeeld: J. Abbink, 'Ethnic-based federalism and ethnicity in Ethiopia: Reassessing the experiment after 20 years'; R. Lefort , 'The theory and practice of Meles Zenawi: A response to Alex de Waal'; International Crisis Group, 'Ethiopia: Ethnic federalism and its discontents'.

EPRDF nog altijd de dienst uitmaakt. Feit is wel dat TPLF leden in de onderzochte periode bijzonder goed vertegenwoordigd waren in belangrijke posities op het hoogste federale niveau, in het bijzonder de strijdkrachten, de veiligheidsdiensten en de (semi-) publieke economische sector.[298]

De wijze waarop de EPRDF het begrip etniciteit conceptualiseerde en in beleid omzette, was sterk beïnvloed door de Marxistisch-Leninistische traditie op dit gebied en in het bijzonder Stalin's benadering van de 'nationale kwestie'.[299] Twee, op gespannen voet met elkaar staande, uitgangspunten stonden hierin centraal. [300] Enerzijds was er de overtuiging dat gemeenschappen effectiever gemobiliseerd en betrokken kunnen worden bij hun eigen politieke ontwikkeling indien leden van die gemeenschappen in hun eigen taal en op basis van hun eigen culturele tradities hieraan invulling kunnen geven. Anderzijds was het EPRDF, in navolging van Stalin, van mening dat criteria voor *nations, nationalities and peoples* onafhankelijk en van buitenaf konden worden geïdentificeerd. Een dergelijke interpretatie resulteerde in de notie dat een 'voorhoede' partij kon bepalen welke etnische groepen in aanmerking kwamen voor het recht op zelfbeschikking, de specifieke etnische criteria voor deze groepen en de grenzen voor het gebied waarin deze woonachtig waren.

Deze aanpak pakte maar gedeeltelijk succesvol uit. De 'territoriale' benadering kwam niet altijd overeen met de realiteit in de steden maar ook niet in sommige plattelandsgebieden. Deze gebieden waren niet eenduidig wat betreft etnische samenstelling, met alle problemen van dien. Bovendien werd uiteindelijk de regionale autonomie weer ondergeschikt gemaakt aan de politieke belangen van het EPRDF en de centrale agenda zoals door het EPRDF vastgesteld. Het EPRDF bleek niet bereid de legitimiteit te erkennen van welke regionale of etnische beweging dan ook, die niet door de partij werd gecontroleerd.

Instrumentalisering van geweld

Zoals veel landen, kent ook Ethiopië een gewelddadig verleden. De vestiging van de Ethiopische staat ging met veel geweld gepaard. De inlijving van de gebieden in de periferie werd voornamelijk met militaire middelen gerealiseerd. Opstanden door regionale rebellen en protesten van de oppositie werden met geweld de kop ingedrukt. Triest dieptepunt vormde de door de *Derg* geïnstigeerde 'rode terreur' en de burgeroorlog tegen met name de verzetsbewegingen in Eritrea en Tigray. Daarnaast werd ook een oorlog uitgevochten met Somalië, dat in 1978 de Ogaden was binnengevallen.

Nadat het EPRDF in 1991 aan de macht gekomen was, kende Ethiopië een grotere stabiliteit dan in het verleden. Wat betreft de relaties met de buurlanden was de grote uitzondering natuurlijk de oorlog met Eritrea. Een poging van Eritrea om een betwist gebied aan de grens tussen beide landen in te nemen, leidde tot een bloedige oorlog tussen beide landen.[301] Voor het overige kon Ethiopië een relatief baken van stabiliteit worden genoemd in een zeer instabiele regio.

Dat betekende niet dat Ethiopië niet zo zijn eigen, interne problemen kende op het gebied van vrede en veiligheid. Er waren en zijn nog altijd oppositiebewegingen die gewapenderhand hun politieke agenda proberen te realiseren. Een aantal van hen verbond zich aan en ontving steun van het bewind

[298] International Crisis Group, 'Ethiopia: Ethnic federalism and its discontents', p.16; R. Lefort, 'The theory and practice of Meles Zenawi: A response to Alex de Waal', p. 463.

[299] J. Stalin, Marxisme en de nationale kwestie (1903).

[300] S. Vaughan, K. Tronvoll. The culture of power in contemporary Ethiopian political life.

[301] R. van der Veen, Afrika. *Van de koude oorlog naar de 21e eeuw*, pp. 209-212.

in Eritrea, dat probeerde grote broer Ethiopië het leven zo moeilijk mogelijk te maken. Zij vormden geen militaire bedreiging voor het regiem als zodanig, maar waren wel in staat lokale conflicten aan te wakkeren en vooral grensgebieden te destabiliseren. De belangrijkste oppositiebewegingen waren het *Oromo Liberation Front* (OLF) en het *Ogaden National Liberation Front*. Gezien de positie en omvang van de Oromo bevolkingsgroep vormde het OLF in politiek opzicht de voornaamste bedreiging voor het EPRDF. In 1991 kwam het al heel snel tot een conflict tussen het OLF en het EPRDF onder andere over de vraag wiens strijdkrachten de door Oromo's bewoonde gebieden voorlopig moesten besturen en het tijdstip waarop de voor 1992 voorziene regionale verkiezingen moesten plaatsvinden. Bovendien kwam de OPDO (de Oromopartij die lid is van de EPRDF- coalitie) naar voren als concurrent van het OLF. Het OLF werd echter snel militair en politiek uitgeschakeld door het EPRDF. In de periode erna werd ook het OLF geteisterd door desintegratie en verdeeldheid onder de leiding. Hoewel organisatorisch en militair zwak, kon het OLF nog altijd rekenen op een zekere steun van Oromo nationalisten.[302]

Gegeven de context van dit onderzoek is het belangrijk om ook stil te staan bij de mate waarop geweld werd aangewend om verkiezingsuitslagen te beïnvloeden. Het betrof hier vooral de opstelling van het EPRDF en in het verlengde hiervan de autoriteiten tegenover de politieke oppositie. Zoals eerder geconstateerd was er sprake van intimidatie van de oppositie vooral in de aanloop naar verkiezingen. Over het algemeen volstond deze aanpak om de oppositie een bestaan in de politieke marge te laten leiden. In 2005 bleek dat echter niet het geval. Het EPRDF schrok er vervolgens niet voor terug om na de verrassende verkiezingsuitslag de oppositie met alle mogelijke middelen, inclusief geweld, uit te schakelen. Tijdens de protesten werden tientallen mensen gedood, tienduizenden gearresteerd en maatschappelijke organisaties monddood gemaakt.

Corruptie voor politieke doeleinden

Waar de aanwending van corruptie voor politieke doeleinden in de andere onderzochte landen zoals Kenia, Oeganda en de Congo een belangrijke rol speelde in het politieke proces, was dat in Ethiopië minder het geval. Gezien de politieke dominantie van het EPRDF regiem bestond daar ook minder noodzaak toe. Bovendien leek het bewind, evenals het regiem in Rwanda, de centralisatie van *rents* serieus te nemen, om deze te kunnen inzetten voor de ontwikkelingsagenda zoals gedefinieerd door het EPRDF. In de praktijk kon wel worden geconstateerd dat de capaciteit van de ambtenarij en de politieke wil om werkelijk een *zero-tolerance* beleid te voeren achterbleef bij die andere *developmental state* in Afrika, Rwanda.[303] De reikwijdte van de overheidscontrole en overheidsinvesteringen creëerde natuurlijk op zichzelf ruime mogelijkheden voor *rent-seeking* en corruptie. In het bijzonder richtte de kritiek zich op de vermeende bevoordeling door het EPRDF van de aan de partij gelieerde *endowment* bedrijven.

Het regiem slaagde er in de omvang van patronage *pay-offs* om zijn machtsbasis te consolideren, relatief beperkt te houden.[304] Ten aanzien van de sectoren waar de overheid een belangrijke rol speelde, wijst onderzoek van de Wereldbank uit dat corruptie in dienstverlenende sectoren zoals het basisonderwijs en de gezondheidszorg, de watervoorziening en de juridische sector verhoudingsgewijs beperkt was en minder dan in andere lage inkomenslanden.[305] In de traditionele

[302] International Crisis Group, 'Ethiopia: ethnic federalism and its discontents', pp. 32,33.

[303] S. Vaughan, M. Gebremichael, 'Rethinking business and politics in Ethiopia. The role of EFFORT', p.11, 29-31.

[304] T. Kelsall, Business, politics and the state in Africa, pp. 118,119.

[305] Diagnosing corruption in Ethiopia. Perceptions, realities and the way forward for key sectors (J. Plummer ed.) Wereldbank (Washington, 2012).

sectoren waar veel kapitaalsinvesteringen plaatsvonden, zoals de bouw en mijnbouw, was er sprake van een groter risico op corruptie, maar nog altijd minder dan in veel andere ontwikkelingslanden. De kans op corruptie in kapitaalsintensieve, relatief nieuwe sectoren zoals telecommunicatie was vergelijkbaar met de situatie in andere, corrupte ontwikkelingslanden. In alle genoemde sectoren waren er zorgen onder het publiek over de oneigenlijke voordelen voor leden van de aan de macht zijnde politieke partij, zoals bij het toewijzen van banen en de selectie van studenten in de onderwijssector, de tendens om leden van de rechterlijke macht te selecteren uit partijleden, of de (verborgen) invloed van de aan de macht zijnde partij bij het toekennen van opdrachten in de bouwsector. Daarbij werd in het rapport van de Wereldbank aangetekend dat vanwege de specifieke cultuur-historische context Ethiopiërs de omvang van corruptie in het land hoger inschatten dan niet-Ethiopiërs.

Daarnaast bestond er onder het publiek de perceptie dat vervolging wegens corruptie selectief werd toegepast en veelal politiek was gemotiveerd. Een duidelijk voorbeeld hiervan was de vervolging wegens corruptie van een aantal politieke tegenstanders van Meles Zenawi tijdens de politieke zuiveringen in de nasleep van de tweespalt binnen het TPLF in 2001/2002. Bijzonder weinig politici die zich in het politiek-correcte kamp binnen het EPRDF bevonden, liepen de kans te worden aangeklaagd en in het openbaar veroordeeld.

7.5 Opstelling internationale donorgemeenschap

Met het EPRDF aan het bewind is Ethiopië een grootafnemer van internationale hulp geworden. In een artikel in de *Journal of Eastern African Studies* identificeert de Ethiopische politieke wetenschapper Dereje Feyissa een drietal factoren die hebben bijgedragen aan de populariteit van Ethiopië als ontvanger van donorgelden.[306] De donoren werden aangenaam verrast door de aanvankelijke ideologische wendbaarheid van het EPRDF nadat de coalitie in 1991 aan de macht gekomen was, zoals tot uiting kwam in de liberale grondwet, het afzweren van het socialistische ontwikkelingsmodel en de economische hervormingen. Ook viel het Ethiopische beleid samen met de internationale nadruk op armoedebestrijding. Ethiopië kan zich beroepen op één van de meest *pro poor* overheidsbegrotingen in Afrika. Ten slotte waren er gedeelde geopolitieke belangen. De *global war on terror* maakte van de Hoorn van Afrika een regio van strategisch belang. Ethiopië positioneerde zich als een koploper in de strijd tegen terrorisme. De nabijheid van Somalië en het Midden-Oosten maakte van Ethiopië een belangrijk steunpunt voor het Westen.

De ideologische verschillen tussen de Westerse internationale donorgemeenschap en het EPRDF bleken in de praktijk minder zwaar te wegen. Het EPRDF propageerde een ontwikkelingsmodel dat een dominante rol toebedeelt aan de overheid in het op zich kapitalistische ontwikkelingsproces. Westerse donoren onderkenden dat de overheid een belangrijke rol kan spelen bij het op gang brengen van economische ontwikkeling, maar de overheid zou zich wel moeten beperken tot die sectoren waar zij een comparatief voordeel heeft. De kritiek richtte zich in het bijzonder op de rol die de aan het EPRDF gelieerde bedrijven bij de beoogde economische transformatie speelden.

Een andere steen des aanstoots vormde de geringe politieke ruimte voor de oppositie. De gebeurtenissen rond de verkiezingen in 2005 leidden tot scherpe kritiek van onder andere de Europese Unie. Volgens de EU-waarnemingsmissie konden deze verkiezingen niet democratisch

[306] D. Feyissa, 'Aid negotiation: The uneasy 'partnership' between EPRDF and the donors', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011), 5: 4, pp.788-817.

worden genoemd. De donorgemeenschap besloot de begrotingssteun aan de Ethiopische overheid stop te zetten. De hulp werd wel voortgezet, maar voornamelijk in de vorm van projectsteun. Zij het in minder heftige bewoordingen, kwamen ook de verkiezingen in 2010 op internationale kritiek te staan wegens het gebrek aan een transparant verkiezingsproces en aan een *level playing field* voor de oppositie.

Daarnaast werd Ethiopië met regelmaat de maat genomen over de restrictieve wetgeving ten aanzien van maatschappelijke organisaties. Volgens het EPRDF waren veel ngo's patronage netwerken, waarvan de leden hoge salarissen opstreken zonder tastbare resultaten te boeken. Het is wel duidelijk dat een dergelijke opvatting diametraal stond tegenover de rol die de internationale donorgemeenschap aan maatschappelijke organisaties toekent in het politieke en ontwikkelingsproces.

In Ethiopië zijn de afgelopen jaren in toenemende mate niet-traditionele donoren actief geworden. Een nieuwe belangrijke donor, zoals ook elders in Afrika, is China. Het laat zich raden dat dit land de pre-occupaties van de westerse donoren niet deelt. Ethiopië is overigens geen commerciële prioriteit voor China: het land beschikt niet over grote hoeveelheden grondstoffen, noch is het een belangrijke handelspartner. De redenen voor China's belangstelling in Ethiopië zijn van een andere aard: de aanwezigheid van een China zeer goed gezinde regering en de vermeende diplomatieke invloed van Ethiopië in Afrika.[307]

7.6 Conclusies

De politieke coalitie die sinds 1991 in Ethiopië aan de macht is, bleek in staat om een een agenda gericht op de langere termijnte hanteren. Vanuit het perspectief van de typologie van Khan bevond het regiem zich in een sterke positie ten opzichte van zowel de politieke elite die geen deel uitmaakte van de coalitie als de potentiële tegenstanders binnen de coalitie. Er was dus sprake van een *potential development coalition*. De integratie van een deel van de regionale elites binnen het regiem, de delegatie van bevoegdheden aan de regio's, de interne verdeeldheid van de buitengesloten oppositie en het economische succes van het Ethiopische ontwikkelingsmodel droegen ongetwijfeld bij aan de zwakte van de buitengesloten elite. De strakke organisatie van het EPRDF, mede gebaseerd op het revolutionaire democratie concept, zorgde voor een sterke interne discipline.

Nadat het EPRDF in 1991 aan de macht was gekomen, voerde de partij een groot aantal fundamentele hervormingen door. Wat niet veranderde, was de autoritaire en hiërarchische wijze van overheidsbestuur, waarbij enerzijds nauwelijks plaats is voor dissidente opvattingen, en anderzijds de centrale rol die de overheid speelt in de Ethiopische samenleving. In de woorden van historica Sara Vaughan: *'It is often commented that, unlike much of the rest of Africa, Ethiopia suffers from too much government, not too little. At least in the central agricultural highlands (much less so in the pastoralist periphery), the state is well entrenched, down to the highly deconcentrated local level of the kebele (local administration)'*.[308]

[307] S. Adem, 'China in Ethiopia: Diplomacy and economics of Sino-optimism', in: *African Studies Review* (2012) 55, pp. 143-160.

[308] S. Vaughan, M. Gebremichael, 'Rethinking business and politics in Ethiopia. The role of EFFORT', p. 24.

Verkiezingen in deze context dienden net als in Rwanda als legitimatie van de bestaande politieke machtsverhoudingen. Na de electorale schrik van het EPRDF in 2005 werd niets aan het toeval overgelaten om te voorkomen dat deze façade van electorale legitimatie in gevaar zou worden gebracht. De na 2005 versterkte trend in de richting van een autoritair politiek bestel kan worden opgevat als een onderdeel van de ontwikkelingsstrategie van het EPRDF. Feyissa vat het als volgt samen: *'This sense of political security, unfettered by electoral instability, enabled the leadership […] to inject competitiveness into the economic system, for there was no fear that could potentially be translated into political power'*.[309] Deze politieke constellatie en het gekozen ontwikkelingsmodel maakten het mogelijk dat Ethiopië in de afgelopen jaren een indrukwekkende economische groei heeft doorgemaakt en de alom aanwezige armoede in het land substantieel is verminderd. De nagestreefde transformatie van de Ethiopische economie staat echter nog altijd aan het begin.

De keuze voor een politiek arrangement op basis van etniciteit zoals die vorm kreeg na 1991, was deels ingegeven door politieke noodzaak: de werkelijke winnaar van de burgeroorlog, het TPLF, vertegenwoordigde slechts een kleine minderheid (Tigray) van de Ethiopische bevolking. Daarnaast bestond de overtuiging dat de belangrijkste oorzaak van de politieke problemen in het verleden gelegen was in de onderdrukking van de etnische aspiraties van de verschillende bevolkingsgroepen. Alleen door etniciteit het organiserend principe van het politieke systeem te maken, kon naar de mening van het EPRDF hieraan een eind worden gemaakt.

Er waren natuurlijk ook spanningen binnen het politieke systeem. In de perceptie van velen werd binnen het EPRDF nog altijd de dienst uitgemaakt door het TPLF, dat slechts een klein deel van de Ethiopische bevolking vertegenwoordigt. De vermeende dominantie van uit Tigray afkomstige politici ondermijnde de multi-etnische legitimatie van het regiem. Ook kunnen vraagtekens worden gezet bij de mate van daadwerkelijke politieke zeggenschap van de regio's zelf. Hoewel Ethiopië een federale structuur heeft met grote bevoegdheden voor de verschillende regio's, was het bestuur overal in handen van het EPRDF of aan het EPRDF gelieerde partijen. Gegeven de wijze van organisatie van het EPRDF werd daardoor het beleid nog altijd vooral in de hoofdstad bepaald. Door de omarming van het *developmental state* model door het EPRDF werd deze trend alleen maar versterkt. De in de afgelopen jaren verslechterde relatie met een deel van de moslim gemeenschap vormde een verdere complicatie.

Mede dankzij de door het politieke arrangement tot stand gekomen politieke stabiliteit kon het regiem (zij het minder succesvol dan in Rwanda) grotendeels de verleiding weerstaan om de aanwezige overheidsmiddelen aan te wenden om belangrijke politieke groepen voor zich te winnen. Het EPRDF, dat zowel op federaal als regionaal niveau de dienst uitmaakte, slaagde er dankzij een concentratie van politieke en economische macht de afgelopen jaren in deze voor een groot deel in te zetten voor de economische ontwikkeling van het land. De vraag is natuurlijk wel in hoeverre het EPRDF in staat zal zijn om *rent seeking* gedrag en de bijbehorende corruptie binnen de eigen gelederen binnen de perken te houden. René Lefort, kenner en criticus van het huidige bewind, formuleert dit gevaar als volgt: *'Then today one of the most promising tracks to becoming a rent seeker is to join the party and climb the ladder within it'*.[310]

Het EPRDF regiem kon op grootschalige financiële steun van de internationale donorgemeenschap rekenen vanwege het hervormingsbeleid, de nadruk op armoedebestrijding en de

[309] D. Feyissa, 'Aid negotiation: the uneasy 'partnership' between EPRDF and the donors', p. 804.
[310] R. Lefort, 'The theory and practice of Meles Zenawi: a response to Alex de Waal' p. 467.

gemeenschappelijke geopolitieke belangen. De ideologische verschillen tussen de Westerse donoren en het EPRDF en hun kritiek op de wijze waarop het regiem politieke oppositie met alle middelen, inclusief geweld, meende te moeten uitschakelen, wanneer deze als een existentiële bedreiging werd ervaren, bleken in de praktijk minder zwaar te wegen.

8. Lijnen en patronen

De titel van dit hoofdstuk is ontleend aan een bundel met essays van de historicus Jan Romein die na zijn dood werd gepubliceerd, genaamd *Historische lijnen en patronen*.[311] In het voorwoord hiervan wordt aangegeven dat Romein in een aantal van deze opstellen heeft geprobeerd 'lijnen en patronen' te ontdekken in wat op het eerste gezicht onderling tegenstrijdige en verwarring wekkende feiten lijken te zijn. Aan de hand van de hier onderzochte *casus* beoogt dit hoofdstuk een aantal gemeenschappelijke 'lijnen en patronen' te schetsen.

De invoering van een meerpartijensysteem, de daaruit (volgende) politieke constellaties en de aard van de economische ontwikkeling zijn niet goed te begrijpen zonder daarbij de specifieke historische context in de bestudeerde landen in ogenschouw te nemen. Het is duidelijk dat deze voor elk land weer anders was. De uitkomst van deze processen hing in hoge mate af van de omstandigheden, beperkingen en mogelijkheden, die voor een groot deel specifiek van aard zijn. In de eerste plaats geldt er voor elk land een aantal typische omstandigheden die een (semi-)permanent karakter hebben, zoals geografische ligging, de samenstelling en omvang van de verschillende bevolkingsgroepen, vruchtbaarheid van de bodem, bevolkingsdruk enzovoort. Daarnaast heeft de wijze waarop de verschillende koloniale regiems hun macht uitoefenden en organiseerden, tot op de dag van vandaag haar sporen nagelaten. Het gebrek aan voorbereidingen voor de onafhankelijkheid in de Congo, de landpolitiek in de *Rift Valley* in Kenia, de positie van het Buganda koninkrijk in Oeganda, de cultivering van een specifiek aan een bevolkingsgroep gebonden elite in Rwanda zijn enkele pregnante voorbeelden. Het Ethiopische rijk wist daarentegen zijn onafhankelijkheid te behouden en was zelf deelnemer aan de *scramble for Africa*. De recente geschiedenis van Congo, Kenia, Rwanda, Oeganda en Ethiopië kan evenmin worden losgezien van de persoonlijkheden van hun leiders. Mobutu, Kenyatta, Zenawi, Kagame en Museveni hebben nadrukkelijk hun stempel gedrukt op de ontwikkelingen van de landen waarvan zij president waren en – in het geval van Rwanda en Oeganda- nog steeds zijn.

Dat wil niet zeggen dat er achter deze diversiteit geen gemeenschappelijke lijnen en patronen te ontdekken zijn, die eveneens ten grondslag lagen aan de onderzochte ontwikkelingen in genoemde landen. Op basis van de eerder beschreven *casus* wil ik in dit hoofdstuk deze lijnen en patronen proberen te onderscheiden, die samenhingen met en van invloed waren op de wijze waarop de politieke arrangementen in de verschillende onderzochte landen na de (her)invoering van meerpartijendemocratie vorm kregen. Daarbij zal ik gebruik maken van generieke inzichten omtrent politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in het algemeen en Afrika in het bijzonder, voorzover deze behulpzaam kunnen zijn bij het verklaren wat er is gebeurd en waarom.[312] Achtereenvolgens zullen aan de orde komen: het specifieke karakter van het politieke proces in de onderzochte landen, corruptie voor politieke doeleinden, de rol van etniciteit, de instrumentalisering van geweld, de rol van verkiezingen en politieke partijen, de cohesie van de politieke elite, en ten slotte de samenhang tussen economische transformatie en het politieke arrangement in de onderzochte landen.

[311] J. Romein, Historische lijnen en patronen. Een keuze uit zijn essays (Amsterdam, 1971).
[312] Zie het hoofdstuk 'Theoretisch kader'.

8.1 Het specifieke karakter van het politieke proces

Sinds de herinvoering van een meerpartijenstelsel in de onderzochte landen is het nodige veranderd.[313] Politici moesten harder hun best doen om aan de macht te blijven. Aan de macht zijnde regiems in Kenia, Oeganda en Congo konden zich minder veroorloven dan daarvoor. De regeringsleiders in deze landen werden meer blootgesteld aan kritiek vanuit de samenleving en het parlement en dienden zich meer dan in het verleden te verantwoorden voor hun daden. De machtsoverdracht in Kenia in 2002 vond op vreedzame wijze plaats door middel van in het algemeen als vrij en eerlijk ervaren verkiezingen. Aan de politieke elites verbonden corruptieschandalen werden in de media breed uitgemeten, of het nou de *Goldenberg zaak* of het *Anglo Leasing* schandaal in Kenia, de aanschaf van militair materieel of privatisering van staatsondernemingen in Oeganda, of de illegale handel in grondstoffen in de Congo betrof. Tijdens de verkiezingen in Ethiopië in 2005 kreeg de regerende coalitie het onverwachts zwaar te verduren.

Tegelijkertijd bleef ook veel hetzelfde. Het door Bratton en Van de Walle geschetste neo-patrimoniale karakter van Afrikaanse regiems en extreme vormen van 'presidentialisme' bleken een taai leven beschoren.[314] In alle vijf de landen werd ook na de herinvoering van een meerpartijendemocratie het politieke leven nog volstrekt beheerst door het presidentschap, en in het geval van Ethiopië het premierschap. Mobutu en later Joseph Kabila in Congo, Daniel arap Moi en in mindere mate Mwai Kibaki in Kenia, Yoweri Museveni in Oeganda, Paul Kagame in Rwanda en (premier) Meles Zenawi in Ethiopië concentreerden allen op systematische wijze de politieke macht in hun eigen handen. Daarbij werd de inzet van overheidsmiddelen niet geschuwd. Eerder genoemde corruptieschandalen in Kenia, het uitdelen van lokale bestuursfuncties in Oeganda, en het oogluikend toestaan van illegale praktijken door het Congolese leger zijn hiervan slechts enkele voorbeelden. In Rwanda en Ethiopië was dit veel minder het geval.

De door donoren naar Westers voorbeeld nagestreefde politieke *accountability* bleek ook in deze periode niet opgewassen tegen de neo-patrimoniale logica die het politieke systeem nog altijd in haar greep hield. Democratie en meer in het bijzonder verkiezingen pasten zich aan de weerbarstige werkelijkheid van het politieke patronage systeem aan en niet andersom.[315] Ook na de herinvoering van een pluriform politiek bestel, bleven de politiek en de politieke machtsverhoudingen in de onderzochte landen vooral informeel en *personalized* van karakter. Een belangrijke basis voor politieke reciprociteit waren de persoonlijke banden tussen politieke *big men* en hun achterban.[316] De wijze waarop hieraan invulling werd gegeven was contextspecifiek. Wat Moi in Kenia, ook na de invoering van een meerpartijenstelsel nog tien jaar lang in het zadel hield, was repressie, maar vooral zijn alliantie met de voormannen (en hun achterbannen) van een aantal, veelal kleinere etnische groepen, met als bindmiddel een sterke anti-Kikuyu insteek. In Oeganda wist Museveni met behulp van beproefde patronage praktijken een substantieel deel van de politieke en militaire elites aan zich te binden. De drie regiems, die het in Congo na de onafhankelijkheid voor het zeggen hadden (Mobutu, Kabila senior en Kabila junior), zijn schoolvoorbeelden van de personalisering van de macht. Naarmate het centrum aan invloed inboette, repliceerden lokale *big men* deze wijze van machtsuitoefening op lokaal niveau.

---

[313] Zie conclusies in: *Democratization in Africa. Progress and retreat*, L. Diamond, M. Plattner (eds.).

[314] M. Bratton, N. van de Walle, *Democratic experiments in Africa*.

[315] Zie onder andere: P. Chabal, J. Daloz, *Africa works*.

[316] Het Afrobarometer rapport, 'Vote buying and political behavior: estimating and explaining vote-buying's effect on turnout in Kenya' geeft een intrigerend inzicht in hoe dat in Kenia in zijn werk gaat.

In Rwanda en Ethiopië leek er sprake te zijn van een, al dan niet tijdelijke, breuk met de hierboven beschreven praktijk. De politieke agenda van de aan de macht zijnde politieke elites werd minder bepaald door de noodzaak om financiën en andere middelen te creëren voor politieke patronage doeleinden, dan door het inzicht dat snelle economische en sociale ontwikkeling de beste en enige begaanbare weg is om de etnische verdeeldheid uit het verleden achter zich te laten en daarmee mede de eigen positie veilig te stellen.[317]

De instituties van het politieke- en staatsbestel konden zich evenmin aan de alom aanwezige patroon-cliënt relaties onttrekken. Volgens het conceptuele kader van North e.a. is de oorzaak hiervan dat een aantal belangrijke instituties, zoals die behorende tot de wetgevende, uitvoerende en juridische macht, niet toegesneden zijn op de realiteit van de *Limited Access Order (*zie verder de paragraaf in dit hoofdstuk over instrumentalisering van geweld*).* Hoewel het vertrekpunt van Chabal en Daloz een andere is, komen zij tot dezelfde conclusie: *'We are thus led to conclude that in most African countries, the state is no more than a decor, a pseudo-Western façade masking the realities of deeply personalized relations'*.[318]

De werkelijkheid in de genoemde vijf landen was tegelijkertijd natuurlijk ook genuanceerder. Het herstel van macro-economische stabiliteit in de vijf landen was niet mogelijk geweest zonder de opbouw van expertise binnen- en een zekere onafhankelijkheid van handelen van de desbetreffende ministeries van Financiën. Terwijl in Congo de meeste bureaucratische instellingen nog altijd een volstrekt lege huls bleven, vond er in de andere vier onderzochte landen wel degelijk een zekere 'institutionalisering' van overheidsstructuren plaats, die het in principe mogelijk maakte om enigszins onafhankelijk van de politieke machthebbers te functioneren. Voor de realisering van de ontwikkelingsagenda van het Rwandese regiem zijn efficiënte overheidsorganen op een aantal terreinen onontbeerlijk. Zo ook in Ethiopië. Door de economische ontwikkelingen in Kenia blijkt de professionalisering van de overheid op bepaalde terreinen eveneens in de praktijk onontkoombaar geworden. Zeker in de beginjaren van het NRM regiem werden ook in Oeganda belangrijke stappen in deze richting gezet. De werkwijze en behoeften van het heersende regiem stelden hier wel duidelijke beperkingen aan. Overheids- en aanverwante instellingen werden nog altijd ingezet voor politieke patronagedoeleinden.

Over de 'institutionalisering' van de *trias politica* kunnen we kort zijn. Hoewel de uitvoerende macht zich minder kon permitteren dan voorafgaand aan de invoering van een pluriform politiek bestel, werd de politieke realiteit in alle vijf landen nog altijd meer bepaald door de concentratie van de macht in de handen van de president dan door een scheiding der machten volgens Westers sjabloon.[319] Tegen de achtergrond van het personalistische en informele karakter van de politieke verhoudingen bleven de parlementen in Kenia, Rwanda, Ethiopië, Oeganda en Congo nauw verbonden aan de uitvoerende macht. Ook voor de juridische macht bleek het bijzonder moeilijk zich hieraan te onttrekken.

Om hun macht te behouden en te consolideren, maakten machthebbers eveneens gebruik van wat Bayart noemt, het principe van *extraversion*.[320] Ter illustratie hiervan dient de wijze waarop aan de

317 Zie ook: A. Fuady, 'Initiating & sustaining developmental regimes in Africa'. Developmental Regimes in Africa. Working paper no. 8 (Londen, 2013).

318 P. Chabal, J. Daloz, Africa works, p. 16.

319 Zie ook: G. Hyden, African politics in comparative perspective.

320 J. Bayart, 'Africa in the world: a history of extraversion'.

macht zijnde regiems de herinvoering van een meerpartijensysteem in hun eigen voordeel trachtten aan te wenden. Manipulatie was het devies. President Mobutu greep in Congo de in begin jaren negentig onder binnenlandse en buitenlandse druk afgedwongen introductie van een meerpartijensysteem aan om de oprichting van zoveel mogelijk verschillende politieke partijen te bevorderen, om zo zelf aan de macht te kunnen blijven. In Oeganda gebruikte het heersende regiem de invoering van een meer pluriform politiek bestel om de interne cohesie van de NRM te herstellen. Dissidenten hoefden niet langer binnen de NRM geaccommodeerd te worden. In Ethiopië en Rwanda gingen de meerpartijenverkiezingen gepaard met een zodanige inkadering van het politieke speelveld, dat deze verkiezingen nauwelijks meer van invloed waren op de politieke machtsverhoudingen. De aanloop naar de verkiezingen van 1992 bood de regering in Kenia de gelegenheid doelbewust verschillende bevolkingsgroepen tegen elkaar op te zetten om op die manier de macht te kunnen behouden.

Kortom, ook na de introductie van een meerpartijenstelsel en ongeacht het soort electoraal systeem, bleef het begrip neo-patrimonialisme, zij het in verschillende gradaties, van toepassing op de politieke realiteit in alle onderzochte landen.[321] Deze was gebaseerd op machtsverhoudingen die grotendeels persoonlijk, informeel en etnisch van aard waren. De parafernalia van de Westerse democratie boden het formele kader waarbinnen dit geschiedde en legden aan deze logica zekere beperkingen op.

8.2 Corruptie voor politieke doeleinden

Corruptie om politieke doelen te realiseren, was onlosmakelijk verbonden met de hier beschreven logica van het politieke bedrijf.[322] Waar de uitkomst van verkiezingen ongewis was zoals in Kenia en in mindere mate Oeganda, bleek vanwege het patronagekarakter van de politiek en de politieke partijen veel geld nodig om verkiezingen te kunnen winnen. In Kenia leidde de (her-)invoering van een meerpartijenstelsel bestel tot een verscherpte competitie om stemmen binnen te halen. De behoefte aan fondsen voor dit doel nam dan ook navenant toe. Het leidde tot mega-corruptie schandalen: de *Goldenberg* zaak in begin jaren 90 en het *Anglo Leasing* schandaal tien jaar later. Daarbij liet ook de kiezer zich niet onbetuigd. Een patroon-cliënt relatie impliceert reciprociteit. Kiezers die werden benaderd om hun stem te ‘verkopen’, hechtten meer geloof aan de door de desbetreffende kandidaat gedane verkiezingsbeloften dan zij die niet waren benaderd. Het kopen van stemmen zou de bereidheid van politici aangeven om ook later hun aanhang te laten delen in de ‘buit’.

In Oeganda wist Museveni met behulp van beproefde patronagepraktijken een substantieel deel van de nationale en lokale politieke elites aan zich te binden. Het heeft er alle schijn van dat de introductie van een meerpartijensysteem deze trend versterkte. Er werd niets aan het toeval overgelaten. Zo werd rond verkiezingstijd de creatie van nieuwe districten als *presidential hand-outs* gebruikt. Dergelijke beloningen leverden Museveni immers stemmen op. Hoewel het patronage karakter van de Congolese samenleving duidelijk was en is, is er over bijbehorende praktijken tijdens de verkiezingen in 2006 en 2011 minder bekend. Wellicht heeft dit te maken met het fluïde en

[321] Zie onder andere: G. Erdman, M. Basedau, ‘Problems of categorizing and explaining party systems in Africa’. GIGA working paper no. 40 (Hamburg, 2007). De bestaande literatuur over de verhouding tussen pluralisme, politieke stabiliteit en electorale systemen ontleent haar inzichten vooral aan bestudering van *niet*-Afrikaanse politieke systemen.

[322] Zoals beschreven in onder andere: P. Chabal, J. Daloz, *Africa works*; G. Hyden, *African politics in comparative perspective*.

onzekere karakter van de patronage netwerken in een land met een dergelijke omvang en met een groot electoraat. Bij een verkiezing op kleinere schaal werd er in ieder geval wel met de geldbuidel gerammeld.

Gezien de totale controle van het EPRDF over het politieke proces in Ethiopië en van het RPF in Rwanda was, in tegenstelling tot de andere onderzochte landen, het gebruik van patronage middelen om de uitkomst van verkiezingen te beïnvloeden veel minder aan de orde. In Rwanda en in mindere mate in Ethiopië behoefden de beschikbare middelen niet te worden ingezet om zich te verzekeren van verkiezingswinst of om uit politieke machtsoverwegingen steun te kopen bij bepaalde groepen in de samenleving.[323]

Al met al kan worden gesteld dat het misbruik van publieke middelen voor politieke doeleinden na de herinvoering van politieke pluriformiteit in Kenia, Congo en Oeganda in ieder geval niet verminderde. Sterker nog: Het beeld dat naar voren komt is, dat misbruik voor politieke doeleinden in Kenia en Oeganda zelfs toenam. In Rwanda en Ethiopië was veel minder sprake van een dergelijk misbruik. Ironisch genoeg waren het nu juist deze landen waar verkiezingen er eigenlijk niet toe deden gezien de feitelijke alleenheerschappij van het RPF en het EPRDF. Als gevolg van het meerpartijenstelsel verscherpte zich de competitie tussen rivaliserende elite facties om aan de macht te komen maar vooral te blijven. Zoals hierboven beschreven was het beproefde middel om groepen aan zich te binden het uitdelen van al dan niet materiële gunsten of het doen van beloften met een dergelijke strekking.

8.3 Etniciteit

Het begrip etniciteit kan op vele verschillende manieren worden gedefinieerd.[324] Het staat echter buiten kijf dat in de onderzochte landen etniciteit als referentiekader zeer belangrijk was. Het mag dan ook geen verbazing wekken dat ook dit begrip een aantal verschillende dimensies kent en contextspecifiek is zowel in tijd als in ruimte. In deze studie ligt de nadruk op de instrumentalisering van etnische identiteit, in welke hoedanigheid dan ook, ter ondersteuning van politieke competitie met andere groepen in de periode waarin het meerpartijensysteem (weer) zijn intrede deed.[325] De wijze waarop dat gebeurde, werd sterk beïnvloed door de manier waarop in de periode voorafgaand aan de onafhankelijkheid de verschillende koloniale regiems etniciteit als ordeningsprincipe bij de inrichting van het bestuur toepasten, het tot dan toe niet altijd even duidelijk onderscheid tussen bevolkingsgroepen aanscherpten en (in een aantal gevallen) de ene bevolkingsgroep boven de andere bevoordeelden om hun machtspositie te schragen. [326]

De Belgische koloniale autoriteiten kozen in Rwanda voor representanten van de Tutsi bevolkingsgroep om als inheemse elite onder leiding van het koloniale gezag het land te besturen, met bijbehorende voorkeursbehandeling, ten koste van de andere bevolkingsgroep (Hutu), die expliciet een ondergeschikte positie in de samenleving toegewezen kreeg. In de laatste jaren voor de

[323] Zie 'Definition of long-horizon, centralized rent utilization', in: T. Kelsall, D, Booth, 'Developmental patrimonialism? Questioning the orthodoxy on political governance and economic process in Africa'. *Africa Power & Politics Program.* Working paper no. 9, 2010, p. 8.

[324] C, Young, Ethnicity and politics in Africa.

[325] Zie het onderscheid tussen 'moral ethnicity'en 'political tribalism': J. Lonsdale, 'Moral ethnicity and political tribalism'; J. Lonsdale, 'Moral & political argument in Kenya', in: *Ethnicity & democracy in Africa*, B. Berman, D. Eyoh ,W. Kymlika (eds.) (Oxford, 2004), pp. 73-95.

[326] B. Berman, 'Ethnicity, patronage and the African state'.

onafhankelijkheid werd het roer radicaal omgegooid: het Belgische koloniale gezag trachtte in een snel en geforceerd tempo een Hutu contra-elite uit de grond te stampen. De gevolgen hiervan voor de verhouding en wederzijdse perceptie tussen de twee bevolkingsgroepen laten zich niet moeilijk raden. Ook in de Congo liet het Belgische koloniale beleid ten opzichte van de verschillende bevolkingsgroepen zijn sporen na. De inzet van arbeidskrachten vanuit Kasai om de minerale rijkdommen in Katanga te ontginnen en de grotere welvaart en ontwikkelingskansen als gevolg hiervan voor de Kasai gaf aanleiding tot een diep en langdurig antagonisme.

Zo ook in oostelijk Congo. De tewerkstelling van grote aantallen Rwandese werkkrachten (vooral Hutu) op plantages in oostelijk Congo en de massale vlucht in een latere periode van Tutsi naar dit gebied -als gevolg van de anti-Tutsi *pogroms* geïnstigeerd door een door het Belgische koloniale gezag in het zadel geholpen Rwandees regiem- waren mede oorzaak van het voortdurende conflict in oostelijk Congo. In Oeganda kregen de Baganda van het Britse koloniale gezag een voorkeursbehandeling boven andere bevolkingsgroepen. Ook werden vertegenwoordigers van deze bevolkingsgroep ingezet om namens de koloniale autoriteiten gezag over de bevolkingsgroepen in andere delen van het land uit te oefenen. Deze aanpak, in combinatie met het koloniale beleid om het leger zoveel mogelijk te laten bestaan uit manschappen afkomstig uit een specifiek deel van het land (het noorden), bepaalde voor een deel de aard van de conflicten, zoals die al snel na de onafhankelijkheid tot uitbarsting kwamen.

In Kenia werd (een deel van de) Kikuyu bevolkingsgroep verdreven van haar grondgebied ten gunste van de Britse kolonisten. De voorkeursbehandeling van deze bevolkingsgroep bij de toedeling van land in met name de *Rift Valley* na de onafhankelijkheid, zette kwaad bloed bij andere, in dit gebied woonachtige bevolkingsgroepen (in het bijzonder de Kalenjin). Dit vermeende onrecht, dat zijn oorsprong vindt in de koloniale tijd, droeg in hoge mate bij tot de gespannen verhouding tussen deze twee bevolkingsgroepen, die op gezette tijden tot gewelddadigheden leidden. In Ethiopië was het niet een buitenlandse koloniale macht zoals elders in Afrika, maar de Amhaarse politieke elite uit de noordelijke hooglanden die de eenwording van de Ethiopische staat afdwong. De etnische groepen die met geweld aan de macht van het Ethiopische rijk werden onderworpen, ervoeren dit als een vorm van Amhaars kolonialisme, met de nodige gevolgen voor de inrichting van de Ethiopische staat na 1991.

Meerpartijenverkiezingen droegen niet zelden bij tot het benadrukken en uitvergroten van de aldus ontstane verschillen.[327] Politici maakten hiervan dankbaar gebruik voor electoraal gewin. Voorbeelden zijn er te over. Tijdens de verkiezingen in Kenia in respectievelijk 1992,1997 en 2007 speelden politici nadrukkelijk de etnische kaart om de uitkomst in hun voordeel te beïnvloeden. Een dankbaar thema in Kenia bij het mobiliseren van de achterban door het niet-Kikuyu deel van de politieke elites, vormde de vermeende dominantie van de Kikuyu in het maatschappelijk leven, de bevoordeling van deze groep ten tijde van Kenyatta bij de toedeling van land en een specifieke anti-Kikuyu interpretatie van het *majimbo* concept. Etniciteit in verschillende vormen was nadrukkelijk het organiserend principe bij de herintroductie van een meerpartijenstelsel in de Congo in begin jaren negentig en bij de verkiezingen in 2006.

Nadat Rwanda eveneens in begin jaren negentig was overgegaan tot een meerpartijensysteem, werden etnische (anti-Tutsi) ressentimenten weer nadrukkelijk in stelling gebracht en bleken een

[327] Zie voor de vraag waarom politieke competitie wordt georganiseerd rond bepaalde etnische scheidslijnen en niet langs andere: D. Posner, *Institutions and ethnic politics in Africa*.

opmaat te zijn voor de genocide van 1994.Toen het RPF eenmaal aan de macht was gekomen, werden verkiezingen zodanig strak geregisseerd, dat voor dit soort wraakgevoelens niet langer plek was. Sinds het aan de macht komen van de NRM in Oeganda in 1986 speelde etniciteit een minder belangrijke rol in de politiek dan daarvoor. Het toegepaste *Movement* systeem en het (aanvankelijk) op politieke inclusiviteit gerichte beleid van de NRM heeft hier zeker aan bijgedragen. Dat laat onverlet dat ook in dit land *ethnic arithmetic* op de achtergrond een belangrijke rol speelde. De eerste meerpartijenverkiezingen in de geschiedenis van Ethiopië vonden plaats na de machtsovername door het EPRDF in 1991. Gezien het multi-etnische karakter en de politieke dominantie van de EPRDF coalitie had etniciteit als expliciet politiek mobiliseringsinstrument weinig kans van slagen.

Hierbij hoort wel een nadrukkelijke kanttekening. De aanwending van etniciteit voor politiek gewin is natuurlijk niet voorbehouden aan een meerpartijenstelsel De manipulatie van anti-Kikuyu ressentimenten was zowel vóór (onder het regiem van Moi) als na de introductie van meerpartijenverkiezingen *usance* in Kenia. Zo ook de anti- Baganda retoriek in de Oegandese politiek (zij het veel minder expliciet na de machtsovername door de NRM). Het is evident dat de beladen relatie tussen Hutu en Tutsi nog steeds nadrukkelijk haar stempel drukt op de Rwandese politiek. In Congo is sinds de onafhankelijkheid – met uitzondering van de beginjaren van het Mobutu regiem - politieke fragmentatie langs etnische lijnen troef.

In de onderzochte *casus* is de koloniale tijd medebepalend geweest voor de wijze waarop na de onafhankelijkheid etniciteit werd gebruikt en misbruikt in het politieke debat. Hoewel Afrikaanse leiders zich na de onafhankelijkheid in theorie duidelijk distantieerden van op etniciteit gebaseerde politiek, zetten vele politieke *patrons* in de praktijk etniciteit nadrukkelijk als politiek instrument in om meerpartijenverkiezingen in hun voordeel te laten beslissen. De interpretatie van etniciteit bleek daarbij afhankelijk van de specifieke historische context te zijn. Soms betrof het de eigen clan, soms de eigen stam, soms een verzameling van verwante etnische groepen, soms de gehele natie (bijvoorbeeld *Congolité*). Opmerkelijk is wel dat het uitvergroten van etnische verschillen en tegenstellingen –hoe dan ook gedefinieerd- nooit heeft geleid tot afscheiding, maar werd ingezet door de politieke *big men* om binnen de bestaande staatkundige structuren een zo groot mogelijk deel van de beschikbare middelen voor zichzelf en de eigen, veelal etnische achterban te bemachtigen.

In Ethiopië gaf het nieuwe bewind onder leiding van Meles Zenawi zich echter wel op expliciete wijze rekenschap van de etnische diversiteit. Deze werd geaccepteerd als een politiek gegeven en vormde de basis voor de nieuwe inrichting van de Ethiopische staat. In deze benadering paste ook de aanvaarding van de afscheiding van Eritrea.

8.4 Politiek geweld

Na hun onafhankelijkheid werden Congo, Rwanda en Oeganda geconfronteerd met verschillende periodes van politieke instabiliteit, burgeroorlog en massaal geweld. Na de val van het regiem van Haile Selassie werd ook Ethiopië gekenmerkt door een lange periode van burgeroorlog en geweld. Kenia was lange tijd een relatief baken van stabiliteit, tot aan de volstrekt uit de hand gelopen

presidentsverkiezingen eind 2007.[328] Alle vijf hier onderzochte landen passen binnen het door North en de zijnen ontwikkelde concept van de *Limited Access Order* (LAO).[329] In dit concept staan het probleem van beheersing van geweld in een samenleving en het politieke en economische gedrag van de elite bij de verwerving van toegang tot *rents* centraal.

De wijze van genereren en verdeling hiervan onder de leden van de elite bepaalt of dit op een vreedzame wijze zal plaats vinden of niet. Een verandering in de samenstelling van de dominante elite en daarmee de verdeling van de beschikbare middelen kunnen tot grote instabiliteit en toename van geweld leiden. Binnen het continuüm van de LAO kunnen drie types worden onderscheiden: 'fragiel', 'basis' en 'volwassen'. Vanuit dit perspectief is wellicht de grootste verdienste van Zenawi, Museveni en Kagame geweest, dat zij een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het opschuiven van respectievelijk Ethiopië, Oeganda en Rwanda van een 'fragiele' LAO in de richting van een 'basis' LAO. Congo daarentegen heeft zich nimmer kunnen ontworstelen aan de fase van fragiliteit. Ondanks de met de herinvoering van meerpartijenverkiezingen samenhangende incidentele explosies van geweld heeft Kenia zich sinds de onafhankelijkheid min of meer kunnen handhaven als een min of meer stabiele, 'basis' LAO.

Gezien het belang van de uitkomst van verkiezingen voor de toegang tot de beschikbare overheidsmiddelen, was het niet verwonderlijk dat meerpartijenverkiezingen in Afrika vaak gepaard gingen met geweld. Nu was dat op zich niet uniek, maar de frequentie waarmee dit op het continent gebeurde, wellicht wel. Intimidatie en geweld voor politieke doeleinden behoorden niet zelden tot het standaardrepertoire van belangrijke politieke actoren. Dit geweld kon verschillende vormen aannemen: uiting van ontevredenheid (bijvoorbeeld naar aanleiding van gemanipuleerde verkiezingen), gewelddadige intimidatie door de aan de macht zijnde partij, inzet van informele milities om de verkiezingswinst veilig te stellen en als instrument voor de verwerving van patronage middelen door 'politieke' ondernemers.[330]

Varianten hiervan zijn in alle vijf onderzochte landen te vinden. Daarbij dienen we ons wel te realiseren, dat de recente geschiedenis van vier van de vijf (de uitzondering is Kenia) voor een belangrijk deel is getekend door burgeroorlogen met alle gevolgen hiervan voor de politiek. Al naar gelang de politieke constellatie nam het geweld in genoemde landen, inclusief Kenia, rond de herintroductie van een meerpartijensysteem verschillende verschijningsvormen aan.

Politieke liberalisering in Kenia bleek een risicovolle aangelegenheid. Meerpartijenverkiezingen brachten politiek geweld met zich mee dat tot dan toe onbekend was in post-koloniaal Kenia. De combinatie in Kenia van elite fragmentatie, het verlies van het geweldsmonopolie door de staat en politieke liberalisering leidde tot een licht ontvlambaar mengsel. In 1992 en 1997 zette de regerende partij KANU in bepaalde gebieden geweld en intimidatie op grote schaal in om de verkiezingswinst

[328] M. Kimenyi, N. Ndung'u, 'Sporadic ethnic violence: Why has Kenya not experienced a full-blown civil war?', in: *Understanding civil war. Evidence and analysis*, volume 1 Africa, P. Collier, N. Sambanis (eds.) (Washington, 2005), pp. 123-157.

[329] D. North, J. Wallis, S Webb, B. Weingast, 'Limited Access orders in the developing world: a new approach to the problems of development'. Wereldbank. Policy research working paper no. 4359 (Washington, 2007).

[330] Een samenvatting van de verschillende vormen van dit soort van politiek geweld is te vinden in: A. Mehler, 'Political parties and violence in Africa. Systematic reflections against an empirical background', in: *Votes money and violence. Political parties in Sub-Saharan Africa*, E. Basedau, G. Erdmann, A. Mehler, (eds.), pp. 194-223.

veilig te stellen. In 2007 vormden beschuldigingen over manipulatie van de verkiezingsuitslag de aanleiding voor een grootschalige geweldsuitbarsting.

Nadat Mobutu zich begin jaren negentig gedwongen zag tot politieke liberalisering, ontstonden er als gevolg van de intensivering van de politieke competitie gewapende groepen die in eerste instantie in het leven werden geroepen om de belangen van lokale politici te verdedigen. Het daaropvolgende verlies van het geweldsmonopolie door de staat en de twee Congolese oorlogen vormden natuurlijk een ideale voedingsbodem voor een verdere fragmentatie en een vermenigvuldiging van informele milities, die met geweld hun belangen trachtten veilig te stellen. Tegen deze achtergrond was het relatief vreedzame verloop van de verkiezingen in 2006 en 2011 opmerkelijk te noemen.

Het is een *understatement* om te stellen dat de recente geschiedenis van Rwanda was doortrokken van politiek geweld. Het formeren van op etnisch leest geschoeide politieke partijen in de aanloop naar de verkiezingen leidde onmiddellijk in 1959 tot interetnisch geweld. De aanzet tot de genocide spreekt voor zich. Hier kwam een eind aan na de machtsovername van het RPF in 1994, waarvan de greep op het politieke leven zo volledig was dat politiek geweld in Rwanda op grote schaal uitgesloten was. Gegeven de politieke dominantie van het EPRDF was de oppositie in Ethiopië gedoemd tot een bestaan in de politieke marge. In 2005 was dat echter niet het geval. Het EPRDF schrok er vervolgens niet voor terug om na de verrassende verkiezingsuitslag de oppositie met alle mogelijke middelen, inclusief geweld, uit te schakelen. In Oeganda waren de frauduleuze verkiezingen in 1980 aanleiding voor- en het startsein tot wederom een bloedige burgeroorlog, die uiteindelijk resulteerde in de gewapende machtsovername van de troepen van Yoweri Museveni in 1986. De in de periode erna gehouden verkiezingen (aanvankelijk onder het *Movement* systeem) verliepen grotendeels vreedzaam.

Op basis van de hier beschreven *casus* zou men kunnen stellen dat instrumentalisering van (politiek) geweld rond de introductie van een meerpartijenstelsel en -verkiezingen vooral optrad, wanneer er onzekerheid bestond bij de aan de macht zijnde partij over de uitkomst ervan. Wanneer er geen twijfel bestond over de uitkomst vanwege de allesoverheersende positie van de partij aan de macht, dan was de kans op verkiezingsgeweld navenant kleiner.

8.5 Verkiezingen en politieke partijen

In de meeste gevallen in de onderzochte landen vormden etnische en regionale afkomst en niet ideologische of programmatische verschillen het belangrijkste referentiekader voor partijvorming in Afrika. De implicatie hiervan was niet zozeer dat politieke partijen automatisch uitsluitend etnische partijen waren, maar wel dat politieke mobilisatie vooral langs etnische lijnen plaatsvond. Op welke wijze dit zich vertaalde in partijvorming, hing af van een aantal factoren zoals de omvang van de etnische groep, de mate van concentratie in een bepaalde regio, de intensiteit van politieke mobilisering van etniciteit en –*last but not least*- de specifieke historische omstandigheden.

Etnische fragmentatie had niet *per se* een gefragmenteerd politiek partijensysteem tot gevolg. Veel Afrikaanse landen kennen een politiek systeem, dat gekenmerkt wordt door een overheersende partij, die in een groot aantal gevallen ook in de periode voorafgaand aan de introductie van een meerpartijensysteem aan de macht was. Dit kan deels worden verklaard uit het autoritaire karakter van de meeste meerpartijenstelsels, maar ook juist door de grote etnische pluriformiteit van Afrikaanse samenlevingen. Politieke leiders van specifieke etnische bevolkingsgroepen zagen zich

verplicht om coalities te vormen.[331] Een belangrijke overweging daarbij was natuurlijk dat een coalitie de beste kans bood om toegang te verkrijgen tot de politieke macht en de daarbij behorende middelen. Dat laat onverlet dat zich rond een aldus gevormde coalitie zich tal van kleine, instabiele oppositiepartijen konden vormen, die in de aanloop naar de verkiezingen er al dan niet in slaagden een eigen coalitie te vormen. De allesoverheersende positie van de president en het patronage karakter van het Afrikaanse politieke bedrijf vormden een belangrijk obstakel voor de consolidatie van oppositiepartijen. Het moedigde individuele *big men* aan om er kleine splinterpartijen op na te houden om zich vervolgens aan te sluiten bij de winnende partij. De beschikking over een eigen partij bood immers invloed om toegang te kunnen krijgen tot de publieke middelen, die noodzakelijk waren voor het onderhouden en uitbreiden van het politieke patronage netwerk.[332]

De politieke partijen die in genoemde landen na de onafhankelijkheid deelnamen aan de verkiezingen, waren in verschillende variaties op deze leest geschoeid. In Kenia was de belangrijkste politieke scheidslijn tussen KANU, die een eenheidsstaat voor ogen stond en haar aanhang vooral had onder de grootste etnische bevolkingsgroepen, en KADU, die als vertegenwoordiger van de kleine etnische groepen een federale structuur bepleitte. In Rwanda was de belangrijkste scheidslijn die tussen partijen met een Hutu aanhang en die met een Tutsi achterban. In Oeganda vormden regionale afkomst en religieuze voorkeur het onderscheidend principe, terwijl de partijen in Congo zich strak organiseerden langs etnische lijnen. In Ethiopië waren tot 1991 *űberhaup*t geen politieke partijen toegestaan.

In vier van de vijf onderzochte landen maakte het meerpartijensysteem al snel plaats voor een eenpartijstelsel: KANU in Kenia, de UPC in Oeganda, de MRND in Rwanda en de MPR in de Congo. Etnische en regionale afkomst bleef ook nu voor een belangrijk deel het politieke discours bepalen, maar minder openlijk en over het algemeen minder heftig. Na de herinvoering van een meerpartijensysteem in de jaren negentig waren dezelfde patronen terug te vinden in de wijze van partijvorming. Veelal afhankelijk van de machtspositie van de regerende partij werd de etnische kaart in mindere of meerdere mate weer openlijk gespeeld om zo op klassieke wijze de verdeeldheid onder de politieke oppositie aan te wakkeren. Duidelijke voorbeelden: KANU in Kenia onder leiding van Daniel arap Moi in 1992 en 1997 en MPR van Mobutu in de jaren negentig.

De meeste partijen die na de herintroductie van een meerpartijenstelsel het licht zagen, beantwoordden aan de volgende karakteristieken: nauwelijks van elkaar onderscheidende programma's, zwakke bureaucratische organisatie, informele op patronage gebaseerde relaties, sterk personalistisch, hoge mate van factionalisme, gebrek aan interne democratie, een zwakke lidmaatschapsstructuur, eenzijdige financiële basis, een zwakke band met maatschappelijke organisaties, en niet in de laatste plaats een electoraat op regionale/etnische basis.[333] Het feit dat partijen op basis van *ethnic arithmetic* met grote regelmaat coalities vormden, doet hier niks aan af.

Oppositiepartijen hadden het al helemaal niet gemakkelijk in Afrika. Afgezien van genoemde karakteristieken, zorgden de allesoverheersende positie van de president en de hem en zijn partij ter

[331] G. Erdman, M. Basedau, 'Problems of categorizing and explaining party systems in Africa'.

[332] N. van de Walle, 'Presidentialism and clientelism in Africa's emerging party systems', in: *Journal of Modern African studies* (2003) 41: 2, pp. 297-321; L. Rakner L, N. van de Walle, 'Opposition weakness in Africa', in: *Journal of Democracy* (2009) 20: 3, pp. 108-121.

[333] G. Erdmann, 'Party research: western European bias and the African labyrinth', in: *Votes, money and violence. Political parties in Sub-Saharan Africa*, pp. 34-64,

beschikking staande middelen ervoor, dat oppositiepartijen veelal klein, onderling verdeeld en in het geheel niet opgewassen waren tegen het heersende regiem. Alleen wanneer de aan de macht zijnde partij zelf sterk verdeeld was en de oppositie verenigd, maakt de oppositie een kans. Voorbeelden: de gezamenlijke oppositie verenigd in de Nationale Soevereine Conferentie begin jaren 90 in Congo (zij het tijdelijk), en de verkiezingsnederlaag van KANU in 2002 in Kenia.

Uitzonderingen op het hier geschetste beeld vormden het *Rwanda Patriotic Front* in Rwanda, het *Ethiopia People's Revolutionary Democratic Front* in Ethiopië en aanvankelijk de *National Resistance Movement* in Oeganda. Deze politieke organisaties slaagden erin –in ieder geval tijdelijk- belangrijke delen van de politieke elite te verenigen, degenen die zich niet aan de afgesproken regels hielden te disciplineren en degenen die dat wel deden te belonen, en tenslotte zekere *checks and balances* te handhaven ter voorkoming van een te grote machtsconcentratie bij één individu.[334] Het EPRDF in Ethiopië onderscheidde zich bovendien van alle andere genoemde regeringspartijen door enerzijds het expliciete etnische/regionale karakter van de tot de coalitie behorende partijen en anderzijds de nadrukkelijke ideologische positiebepaling, die in de andere onderzochte Afrikaanse landen niet of veel minder aanwezig was.

De herinvoering van een meerpartijenstelsel in de jaren 90 was een samenspel tussen enerzijds binnenlandse en buitenlandse druk en anderzijds de reactie daarop van de degenen die de politieke macht hadden. In de Oeganda, Rwanda, Congo en Ethiopië vond deze plaats tegen de achtergrond van een burgeroorlog (Rwanda, Ethiopië), het uiteenvallen van de staat (Congo) of een buitenlandse invasie (Oeganda). De daaropvolgende, in eerdere hoofdstukken beschreven ontwikkelingen in deze landen hadden tot gevolg dat er een geruime tijd verstreek, totdat er daadwerkelijk meerpartijenverkiezingen werden gehouden: in Ethiopië in 1995, in Rwanda in 2003 en in Oeganda en Congo in 2006. Alleen in het geval van Kenia volgden meerpartijenverkiezingen in 1992 snel op de liberalisering van het politieke bestel.

De herinvoering van een meerpartijensysteem en bijbehorende verkiezingen bleken- met allerlei bedoelde en onbedoelde effecten- geen onverdeeld succes in de onderzochte landen te zijn. Het staat buiten kijf dat verkiezingen, en vooral die voor het presidentschap, als het meest cruciale onderdeel van het politiek proces werden gezien door degenen die aan de macht waren en degenen die aan de macht wilden komen. Het bepaalde immers wie toegang zou hebben tot de overheidsmiddelen, die noodzakelijk waren om de bestaande achterban aan zich te (blijven) binden en mogelijk uit te breiden.

Het nog altijd sterk aanwezige patronage karakter van deze samenlevingen maakte dat de wijze waarop de verkiezingsstrijd werd gevoerd, zich vooral plooide naar de bijbehorende logica. Het lijkt er sterk op dat de herinvoering van een meerpartijendemocratie deze logica eerder versterkte dan verzwakte. In verkiezingstijd werd *acccountability* veelal zeer letterlijk opgevat. Vrijgevigheid van de kandidaat leverde meer stemmen op dan steun vragen voor algemeen geformuleerde politieke programma's. Hyden vat het als volgt samen: *'In a multiparty political setting, the temptation for quick and easy gains grows and the inclination to side step official policy objectives consequently becomes even greater'*.[335]

[334] J. Putzel, J. Di John, Meeting the challenges of crisis states.

[335] G. Hyden, African politics in comparative perspective, p. 137.

Dit is het lot dat de meeste jonge 'democratieën' beschoren lijkt. Politici in beginnende democratieën zijn veel minder dan in oudere democratieën in staat geloofwaardige beloften te doen aan grote groepen kiezers en zoeken daarom toevlucht tot het direct bevoordelen van specifieke groepen van kiezers en het verwervenvan patronage middelen ten koste van de voorziening van publieke goederen die aan een ieder ten goede komt. In een situatie waar de kiezer denkt het meeste voordeel te kunnen behalen door zich te associëren met een politieke *patron*, is de verleiding voor politici bijzonder groot om zich vooral te richten op een patroon-cliënt relatie met de potentiële kiezer om zo het geloofwaardigheidsprobleem te adresseren. Politici in oudere democratieën hebben meer dan hun tegenhangers in jongere democratieën de mogelijkheid gehad om een geloofwaardige politieke reputatie op te bouwen onder grote groepen van het electoraat. [336]

Politieke keuzes bij verkiezingen werden veel eerder door 'verticale' (patroon-cliënt) overwegingen dan door 'horizontale' (bijvoorbeeld gedeelde sociaaleconomische) belangen bepaald. In de praktijk waren de keuzes dan veelal gebaseerd op etnische en/of regionale verwantschap en bijbehorende coalitievorming. De verschillende verkiezingen in Kenia vanaf 1992 waren hiervan een treffend voorbeeld. Politici bleken telkens weer bereid te zijn om aan etniciteit gerelateerde 'verticale' relaties in te zetten voor politiek gewin. Na de opheffing van het *Movement* system wist de NRM in Oeganda met behulp van beproefde patronage praktijken een substantieel deel van de politieke elites op de verschillende niveau's voor zich te winnen.

De instrumentalisering van etnische en regionale affiliaties, naast de inzet van patronage middelen, om de loyaliteit van een deel van de politieke elite te verwerven, was een integraal onderdeel van het Congolese politieke bedrijf. Zoals eerder opgemerkt was binnen de politieke constellatie van Rwanda de positie van het RPF zo dominant dat verkiezingen hier geen of nauwelijks invloed op hadden. Ook waren de verkiezingen in Ethiopië veelal een formaliteit, met uitzondering van 2005. Tijdens deze verkiezingen bleek een verenigde oppositie, die opvallend veel politieke ruimte werd geboden, een serieuze electorale bedreiging voor het EPRDF te vormen. De oppositie werd vervolgens met veel machtsvertoon uitgeschakeld.

Zoals altijd behoeft ook dit beeld enige nuancering. Het ideaal van democratie, 'goed bestuur' of op zijn minst een vermindering van corruptie oefende net zoals in de rest van de wereld grote uittrekkingskracht uit op de bevolking in Afrika. Moge hier het voorbeeld van Kenia volstaan. Wat Kenianen verwachtten als democratische *output* van een meerpartijenstelsel en verkiezingen was heel herkenbaar: vooral een eerlijke verdeling van kansen en middelen, rechtvaardige leiders en minder corruptie. Het verlangen naar een *moral economy* was nog altijd springlevend.[337] Ondanks alle intimidatie, geweld en teleurstelling over de resultaten bleven Kenianen groot belang hechten aan een pluriform politiek bestel als middel om hun leiders te kiezen. Wel opvallend, maar goed te begrijpen was de discrepantie tussen enerzijds het grote belang dat werd gehecht aan een pluralistisch politiek bestel, en anderzijds de overwegingen op basis waarvan men zijn stem uitbracht, die op zijn minst gedeeltelijk hiermee strijdig waren: etniciteit en materiële reciprociteit.[338]

---

[336] P. Keefer, 'Democratization and clientelism: why are young democracies badly governed?', PS3594, Wereldbank (Washington, 2005).

[337] E. Thompson: *The making of the English working class* (Verenigd Koninkrijk, 1963) 'Moral economy' vormt hierin een centraal thema.

[338] Afrobarometer, 'A new dawn? Popular optimism in Kenya after the transition'; Afrobarometer, 'Kenyans and democracy; sustained support for the principle, but waning satisfaction with the practice; Afrobarometer, ' Kenyans and democracy: what do they want from it, anyway?'.

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat onder bepaalde omstandigheden ook andere overwegingen dan van etnische en/of regionale aard en bijbehorende reciprociteit een rol speelden bij het stemgedrag. Hoewel een kandidaat uit het noorden voorhanden was, stemde in 2006 in Oeganda een belangrijk deel van het noordelijk electoraat voor een kandidaat uit het westen, aan wie meer kansen tegenover Museveni werden toegedicht. In 2012 stemde datzelfde electoraat in meerderheid voor de zittende president wegens zijn rol bij het tot stand brengen van vrede in dat noordelijk deel van het land. Kabila jr., van wie de familie afkomstig is uit Katanga, wist in 2006 de verkiezingen, waaraan door het Congolese electoraat massaal werd deelgenomen, te winnen vooral dankzij zijn populariteit in het oosten van het land. Hij werd namelijk verantwoordelijk gehouden voor het (kortdurende) herstel van de vrede in en het terugtrekken van Rwanda en Oeganda uit het oosten.

Uitzonderingen bevestigen de regel. De herinvoering van een meerpartijensysteem en de daarbijbehorende verkiezingen pasten weliswaar de spelregels van het politieke bedrijf aan, maar brachten als zodanig geen fundamentele verandering in de neo-patrimoniale logica die aan de politiek ten grondslag lag; ze legden er hoogstens beperkingen aan op.

8.6 Cohesie politieke elite

Met de typologie van Khan in gedachten hadden de hierboven beschreven 'lijnen en patronen' de nodige implicatie voor de mate van politieke cohesie van de *ruling coalition* in de beschreven landen. Voorop gesteld moet worden dat elite fragmentatie niet uitsluitend is voorbehouden aan een meerpartijendemocratie. Ook in de periode na de onafhankelijkheid tot aan de (her-)invoering van een meerpartijensysteem tekende zich een scherpe verdeeldheid af onder de politieke elites in Congo, Kenia, Rwanda en Oeganda.

Het meest extreme voorbeeld hiervan is Congo. Onmiddellijk na de overhaaste onafhankelijkheid trad er versplintering onder de politieke elite op. Met uitzondering van de eerste tien jaar van het Mobutu regiem, waarin hij de politieke klasse aan zich wist te binden en een zekere eenheid te bewerkstelligen, was de grote verdeeldheid onder de elite een wezenskenmerk van de politieke constellatie in Congo. Het toelaten van politieke partijen in begin jaren negentig en de manipulatie daarvan door de toenmalige president Mobutu leidde tot een verdere fragmentatie van het politieke krachtenveld. Deze fragmentatie van het regiem vond haar hoogtepunt tijdens de twee Congolese oorlogen, die een verdere verzelfstandiging van ook regionale elites tot gevolg had. Tijdens de in 2001 tot stand gekomen overgangsregering werden de contouren van een elite akkoord weer zichtbaar. De periode na de verkiezingen in 2006 maakte duidelijk dat dit proces geen lang leven was beschoren.

Aanvankelijk verging het Oeganda niet veel beter. Tot aan de machtsovername door de NRM in 1986 werden de verschillende aan de macht zijnde coalities gedomineerd door vertegenwoordigers van het politieke en militaire *establishment* uit het noorden (onder andere ten tijde van Obote en Amin). Deze coalities kenmerkten zich niet alleen door uitsluiting van belangrijke elite facties uit andere delen van het land, maar ook door een sterke verdeeldheid binnen de eigen coalitie. In de terminologie van Khan: zowel de horizontale als verticale basis van de machtspositie van de aan de macht zijnde coalitie was bijzonder smal, met alle gevolgen van dien. De heerschappij van Museveni en de NRM betekende een belangrijke breuk met het verleden. Het regiem, indachtig de NRM 'filosofie', wist met een zeker succes ook andere elites dan die uit het westen en Buganda aan zich te

binden. De NRM bleek in staat om als politieke organisatie diegenen die zich niet aan de regels hielden te disciplineren, en zij die dat wel deden te belonen.[339] Kortom, zowel de horizontale als verticale basis van het regiem was zodanig verstevigd dat Oeganda voor het eerst sinds de onafhankelijkheid een langdurige periode van stabiliteit tegemoet ging. Toen het de NRM minder lukte om de interne cohesie te bewaren, werd echter de strategie gewijzigd. De NRM gebruikte de invoering van een pluriform politiek bestel om de interne eensgezindheid en daarmee de slagkracht weer te herstellen. Immers, als politieke partij in een meerpartijenstelsel zou de NRM geen ruimte meer hoeven te bieden aan politieke dissidenten. Met andere woorden, de NRM instrumentraliseerde de invoering van een meerpartijensysteem om haar greep op de macht te kunnen consolideren. Dat dit ten koste ging van politieke inclusiviteit, werd op de koop toegenomen.

Vanaf de onafhankelijkheid tot aan de verkiezingen in Rwanda in 2003 kunnen in de wijze waarop de politieke arrangementen tussen de verschillende elite facties was georganiseerd, grofweg in drie periodes worden onderscheiden. In de eerste periode werd dit arrangement gekenmerkt door de vaak gewelddadige confrontatie tussen de 'oude' Tutsi- en 'nieuwe' Hutu elites. Vervolgens was er ten tijde van het Habyarimana regiem sprake van een toenemende intra-etnische rivaliteit tussen de Hutu elite uit het noorden en die uit het zuiden van het land. De versmalling van de machtsbasis van de heersende coalitie vond haar trieste hoogtepunt in de genocide in 1994, toen niet alleen een groot deel van de Tutsi bevolkingsgroep werd uitgemoord, maar ook een aantal leiders van de Hutu oppositie werd om het leven gebracht. Het RPF koos vervolgens, in tegenstelling tot het verleden, nadrukkelijk voor inclusiviteit. Het was de eerste keer in de postkoloniale geschiedenis van Rwanda dat macht niet werd verdeeld langs etnische lijnen. Zoals eerder beschreven, verschillen de meningen over de vraag of er in deze constellatie daadwerkelijk sprake was van een solide horizontale en verticale elitebasis voor het RPF regiem of dat het hier slechts een façade betrof. In ieder geval zat het met de slagkracht van het regiem wel goed.

Hoewel veel minder destructief dan in Congo, Rwanda en Oeganda, werd het politieke bedrijf in Kenia ook al voorafgaand aan de introductie van een meerpartijensysteem in 1992 grotendeels bepaald door *competitive clientelism*. De periode na de onafhankelijkheid waarin Kenyatta senior nadrukkelijk zijn stempel kon drukken op het karakter en samenstelling van het regiem, vormde hier een belangrijke uitzondering op. In de nadagen van zijn bewind, maar vooral ten tijde van het Moi bewind, veranderde dit. Bepaalde facties werden nadrukkelijker bevoordeeld boven andere. Moi en de zijnen maakten in een toenemende mate gebruik van een verdeel- en- heerspolitiek om verzekerd te zijn van de macht. *Ethnic arithmetic* vormde daarbij het leidende beginsel. De consolidatie van de politieke macht berustte op een alliantie van een aantal, veelal kleinere etnische groepen, met als bindmiddel een sterke anti-Kikuyu insteek. Een redelijke mate van inclusiviteit onder Kenyatta had plaats gemaakt voor uitsluiting. Met de geleidelijke uitsluiting van (economisch) belangrijke delen van de elite versmalde echter ook de machtsbasis van het regiem aanzienlijk.

De herinvoering van een meerpartijenstelsel, en in het bijzonder de (presidents-)verkiezingen, hebben het optreden van de aan de macht zijnde coalitie in de onderzochte landen sterk beïnvloed. Bij het streven om hun macht te consolideren of uit te breiden, moesten de leden van de politieke elite zich aanpassen aan de gewijzigde spelregels. Dit gebeurde op een wijze die voor ieder land weer anders was. Deze aanpassingen aan de nieuwe politieke realiteit hadden de nodige implicaties voor

[339] Zie de conclusies van het Crisis States Research Centre onderzoek over succesvolle *elite bargains*: J. Putzel, J. Di John, *Meeting the challenges of crisis states*.

de ‘verticale’ en ‘horizontale’ basis van de regerende coalities in de verschillende landen en de mate van cohesie onder de politieke elite.

De verkiezingen in 2006 in Congo konden een relatief succes worden genoemd. Ze werkten tot op zekere hoogte stabiliserend doordat ze op een zichtbare en erkende wijze de machtsverhouding tussen de verschillende elitegroepen vastlegden en de kans dat aanpassing op gewelddadige wijze zou worden nagestreefd, verminderde.[340] In de periode volgend op de succesvolle verkiezingen in 2006 fragmenteerde de politieke elite in Congo langzaam maar zeker –langs zowel horizontale en verticale lijnen- weer als vanouds. In Oeganda werd de positie van de regerende elite nauwelijks bedreigd door de van de macht buitengesloten elite. De bedreiging kwam veelal van binnenuit deze coalitie. Zoals beschreven was het in Oeganda een bewuste keuze van een deel van de NRM leiding om de introductie van een meerpartijensysteem te gebruiken, om zich te ontdoen van een aantal belangrijke dissidenten binnen de NRM. Hierdoor konden de cohesie van de organisatie en de loyaliteit van de lagere echelons aan de NRM leiding worden hersteld.

Kenia kan wellicht als het schoolvoorbeeld dienen van *competitive clientelism*. Fragmentatie van de elite was reeds ingezet voor de introductie van meerpartijenverkiezingen, maar verhevigde als gevolg hiervan. De machtspositie van de regerende partij werd telkens bedreigd door zowel buitengesloten facties als interne verdeeldheid, zij het niet altijd op hetzelfde moment. Ondanks de smalle machtsbasis kon de regerende elite tijdens de verkiezingen van 1992 en 1997 aan de macht blijven mede dankzij de grote verdeeldheid onder de buitengesloten facties. De verkiezingen van 2002 gaven echter een ander beeld te zien: het regiem bevond zich zowel qua horizontale als verticale verdeling van de macht in een bijzonder zwakke positie. De oppositie was voor een keer eensgezind en binnen de aan de macht zijnde coalitie bestond grote onenigheid over wie Daniel arap Moi als leider moest opvolgen. In 2007 was er weliswaar sprake van een grote onderlinge eensgezindheid onder de facties van de *ruling coalition* maar deze berustte op een smalle machtsbasis. Het gevolg was de geweldsuitbarsting in de nasleep van de verkiezingen. De ICC-aanklachten leidden bij de verkiezingen in 2013 tot een herschikking van het politieke krachtenveld, zij het nog altijd sterk verdeeld langs etnische lijnen.

Ook na introductie van politieke pluriformiteit bleven politieke elites verdeeld langs vooral etnische en regionale lijnen. In een aantal gevallen formaliseerde en verscherpte de (aangekondigde) introductie van een meerpartijenstelsel de competitie tussen de verschillende facties. Voorbeelden te over: de verkiezingen in Kenia in 1992 en 2007, het wederom toelaten van politieke partijen in Congo in begin jaren 90, het toelaten in Rwanda in 1992 van andere politieke partijen dan de MRND, of de verkiezingen in Oeganda in 1980. Kortom, de herinvoering van een meerpartijendemocratie leverde geen bijdrage aan een grotere cohesie onder de politieke elite, maar eerder het tegenovergestelde. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er ook sprake was van een gefragmenteerde politieke elite in de periode, waar geen sprake was van een meerpartijensysteem. De verscherpte competitie onder de elite in Oeganda in de nadagen van Obote II, of in Congo, nadat Mobutu van het toneel was verdwenen, had weinig van doen had met het meerpartijenstelsel of met (meerpartijen)verkiezingen. Dit was ook het geval bij de desintegratie van Ethiopië onder het bewind van Mengistu.

In Rwanda bleken meerpartijenverkiezingen nauwelijks van enige invloed te zijn op het politieke arrangement en de machtsbasis waarop deze berustte. Voorzover er sprake was van een versmalling

[340] K. Kaiser, S. Wolters, ‘Fragile states, elites and rents in the democratic Republic of Congo’.

van de interne machtsbasis van het RPF, had deze niets te maken met het verloop van de verkiezingen in 2006 en 2011. In Ethiopië was iets soortgelijks aan de hand. Na in 1991 aan de macht gekomen te zijn, was er sprake van een sterke positie van het EPRDF zowel ten opzichte van de politieke elite die geen deel uitmaakte van de coalitie als de potentiële tegenstanders binnen de coalitie. De integratie van een deel van de lokale elites in het regiem, de interne verdeeldheid van de buitengesloten oppositie, en het repressieve beleid droegen ongetwijfeld bij aan de zwakte van de buitengesloten elite. De strakke organisatie van het EPRDF zorgde voor een sterke interne discipline. Verkiezingen in deze context dienden als legitimatie van de bestaande politieke machtsverhoudingen. Na de electorale schrik in 2005 werd niets aan het toeval overgelaten om deze façade van electorale legitimatie niet weer in gevaar te brengen.

8.7 Economische transformatie en politiek arrangement

Niemand zal willen betwisten dat er in de afgelopen tien tot vijftien jaar sprake is geweest van een aanzienlijke economische groei in Afrika. Dat was ook zeker het geval in de hier onderzochte vijf landen. Van verschillende kanten wordt er echter tegelijkertijd op gewezen dat deze economische groei vooral gebaseerd was op de stijgende grondstoffenprijzen op de wereldmarkt en op een meer efficiënte productie en uitvoering van primaire goederen.

Zonder economische transformatie, zal deze economische groei niet kunnen worden doorgezet.[341] Er werd in de onderzochte landen weinig vooruitgang geboekt bij de verandering van de economische structuur en het verhogen van het technologisch niveau. Over de vraag waaruit precies deze transformatie in eerste instantie zou moeten bestaan, verschillen de meningen.[342] Maar het is duidelijk dat de economische *take off* in de zin van een structurele verandering van de economie (nog) niet heeft plaats gevonden. Een vergelijking met een aantal landen buiten Afrika die in een eerder stadium deze transformatie hebben doorgemaakt, wijst uit dat Afrika, inclusief de onderzochte landen, inderdaad nog aan het begin staat van dit proces.[343]

Van de hier onderzochte landen zijn mogelijk in Ethiopië en Rwanda de politieke voorwaarden gecreëerd om de weg van structurele verandering van hun economie in te slaan.[344] Uit de economische transformatie index van het *African Center for Economic Transformation*, die vooral Afrikaanse landen onderling met elkaar vergelijkt, blijkt echter ook dat deze landen ergens achteraan bungelen. Een kanttekening is dan ook hier op haar plaats. Ook al is een voor economische transformatie bevorderlijk politiek arrangement in deze twee landen in principe aanwezig, dan nog blijft de recente voorgeschiedenis van de landen van grote invloed op het begin en het tempo van een dergelijke ontwikkeling. Vooral de ontwrichtende effecten van gewelddadig conflicten op een samenleving laten zich nog jaren gelden.

---

[341] Zie onder andere de conclusies van: African Center for Economic Transformation, 'Growing rapidly-transforming slowly'; Economic Commission for Africa, 'Making the most of Africa's commodities: industrializing for growth, jobs and economic transformation'; *Good growth and governance in Africa. Rethinking development strategies*, A. Noman, K. Botchwey, H.Stein, J. Stiglitz (eds.); D. Rodrik, *The future of economic convergence*.

[342] Zo stelt het onderzoeksproject *Tracking Development* dat de combinatie van macro-economische stabiliteit, economische vrijheid voor boeren en kleine ondernemers en substantiële overheidsuitgaven ten behoeve van het platteland de belangrijkste voorwaarde vormde voor de economische *take off* van een aantal Zuidoost- Aziatische landen (D. Henley, *Asia-Africa development divergence: a question of intent*).

[343] Zie onder andere: African Center for Economic Transformation, *Growth with depth*.

[344] Zie ook hoofdstuk 'Conclusies'.

De ervaringen in onder andere Azië leren dat een actieve rol van de overheid bij het aanjagen van een structurele verandering van de economie van groot belang is.[345] Dit vraagt om een overheid die bereid is om ten behoeve van deze economische transformatie aanzienlijke investeringen te doen en ook in staat is om dat een lange tijd vol te houden.Een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde hiervoor is een *ruling coalition die* in ieder geval over genoeg draagvlak onder de politieke elites en over voldoende doorzettingsvermogen beschikt om dit te kunnen doen en te kunnen volhouden.[346]

De invoering van een meerpartijendemocratie naar Westers model in de onderzochte landen leverde geen bijdrage aan een dergelijke constellatie. Zoals uit de beschreven *casus* moge blijken, was eerder het tegendeel het geval. De stagnatie van de Keniaanse economie was al ingezet voor de herinvoering van politiek pluralisme. Het meerpartijensysteem bracht daar bepaald geen verbetering in. Bovendien bleken verkiezingsjaren vooral een slechte invloed op de economie te hebben. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat in de jaren na de verkiezingen van 2002 de economie toch weer een flinke groei vertoonde, ondanks een verscherping van het *competitive clientelism* na het uiteenvallen van de NARC coalitie. Sinds het aan de macht komen van de NRM in 1986 kende Oeganda politieke stabiliteit, aanhoudende (maar in de afgelopen jaren afgevlakte) economische groei en een vermindering van de armoede. Na de introductie van een meer pluriform politiek bestuur wist de NRM eveneens een belangrijk deel van de elite aan zich te binden met behulp van patronagepraktijken. De hiermee gepaard gaande kosten verhielden zich slecht tot een vanuit een economisch ontwikkelingsperspectief efficiënte allocatie van de (nog altijd schaarse) financiële middelen. Na het relatieve succes van de verkiezingen in 2006 kende Congo een periode van macro-economische stabiliteit, enig economisch herstel en aanvankelijk ook politieke stabiliteit. Het gedeeltelijk weer loslaten van het op macro-economische stabiliteit gerichte beleid in 2005 viel samen met de voorbereidingen op de verkiezingen in het daaropvolgende jaar.

Juist het gebrek aan politieke pluriformiteit in Ethiopië en Rwanda zou wel eens bijgedragen kunnen hebben aan een politiek klimaat waarin substantiële investeringen voor de modernisering van de economie mogelijk bleken. De combinatie van de besluitvaardigheid van een autocratie en een consequent op sociaaleconomische ontwikkeling gericht beleid, leverde niet zozeer democratische legitimiteit op, als wel steun onder de bevolking voor het regiem, gebaseerd op het realiseren van veiligheid, toenemende publieke dienstverlening en economische vooruitgang.[347] In deze landen leek in ieder geval een politieke basis te zijn gelegd voor economische transformatie.

[345] Zie bijvoorbeeld: J. Lin, *New structural economics*.

[346] M. Khan, 'Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions'.

[347] Zie ook: P. Collier, War, guns and votes: democracy in dangerous places (New York, 2010).

9. Conclusies

9.1 Geen positieve bijdrage van meerpartijendemocratie

In dit onderzoek staat de vraag centraal of de (her-)invoering van een meerpartijendemocratie en bijbehorende verkiezingen vanaf begin jaren negentig in een aantal Afrikaanse landen hebben bijgedragen aan een politieke constellatie die bevorderlijk genoemd kan worden voor economische ontwikkeling.

'Goed bestuur' wordt door de leden van de Westerse donorgemeenschap vooral in normatieve termen gedefinieerd. De bevordering van een meerpartijenstelsel vormt dan ook een belangrijke dimensie van hun 'goed bestuur' agenda. Hoewel een meerpartijensysteem en -verkiezingen natuurlijk niet gelijk staan aan 'goed bestuur', vormen ze wel een onlosmakelijk onderdeel hiervan. Door de Westerse donoren worden deze als centrale en cruciale elementen van hun 'goed bestuur' agenda beschouwd.[348]

Ook in de literatuur wordt een relatie gelegd tussen 'goed bestuur' enerzijds en ontwikkeling en armoedebestrijding anderzijds. Zo wijzen de auteurs van *Why nations fail?* nadrukkelijk op het belang van inclusieve politieke instellingen voor (economische) ontwikkeling.[349] De economische groei van een aantal Afrikaanse *cheetahs* in de afgelopen jaren wordt deels toegeschreven aan de introductie van meer open en democratische politieke systemen.[350] Daarnaast is er veel statistisch onderzoek verricht waarin eveneens een verband wordt gelegd tussen economische groei en politiek 'goed bestuur'.[351]

Vanuit het perspectief van de typologie van Khan bezien kan echter worden geconstateerd dat de (her-)invoering van een meerpartijenstelsel en bijbehorende verkiezingen in ieder geval niet hebben geleid tot het aan de macht komen van politieke coalities die zowel bereid waren om een ontwikkelingsagenda voor de lange termijn ter hand te nemen, als in staat waren een dergelijk beleid ook daadwerkelijk af te dwingen. In Rwanda en Ethiopië, waar het politieke systeem strak werd 'geregisseerd' door het heersende regiem, leek er wel sprake te zijn van een *potential developmental coalition*. Zowel de zwakte van de van de macht buitengesloten facties als het sterk hiërarchische karakter van de aan de macht zijnde coalities in beide landen maakte het mogelijk een dergelijk beleid wél te voeren. Het politiek arrangement in Kenia en Congo werd echter gekarakteriseerd, zij het in verschillende gradaties, door *competitive clientelism*. De kracht van zowel de buitengesloten facties als de beperkte autoriteit over de eigen aanhang leidden tot een politiek gericht op de korte termijn en een beperkte capaciteit om uitvoering van beleid af te dwingen. Het is evident dat de negatieve consequenties hiervan veel groter waren in Congo dan in Kenia. De structuur van de *ruling coalition* in Oeganda ontwikkelde zich in de richting van een *weak dominant party*, waar de belangrijkste bedreiging voor politieke stabiliteit niet zozeer van buiten als wel van binnen de aan de macht zijnde politieke groepering kwam.

[348] Zie hoofdstuk 'Theoretisch kader, 3. Houding van donoren'.

[349] D. Acemoglu, J. Robinson J. Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty.

[350] S. Radelet, Emerging Africa: how 17 countries are leading the way (Washington, 2010).

[351] Zie hoofdstuk: 'Theoretisch kader, 1.Historiografische bouwstenen'.

Meer in het bijzonder kan op basis van de bestudeerde landen en de in het vorige hoofdstuk beschreven 'lijnen en patronen' een aantal met de (her-)invoering van een meerpartijenstelsel in Afrika samenhangende trends worden geïdentificeerd, die hieraan bijdroegen.

Trend 1: Continuering van het neo-patrimoniale karakter van het politieke proces

Er is het nodige veranderd sinds de (her-)invoering van een meerpartijensysteem in de onderzochte landen. Politieke leiders moesten harder werken om aan de macht te blijven of te komen. Tegelijkertijd is ook veel hetzelfde gebleven.[352] Meerpartijendemocratie bood een nieuw kader, maar het karakter van het politieke proces als zodanig veranderde niet fundamenteel. Keuzes van politieke actoren in deze context werden niet zozeer beïnvloed door motieven op basis van inhoudelijke of ideologische inzichten, maar door (politiek rationele) overwegingen die zich vooral richtten op directe reciprociteit. In tegenstelling tot wat er werd beoogd, leidde de invoering van een meerpartijenstelsel tot intensivering van deze praktijken, gegeven de verscherpte competitie onder de politieke elite om stemmen binnen te halen. Met andere woorden, de relaties die in de praktijk ook voor een groot deel het functioneren van het nieuwe politieke systeem bepaalden, waren die tussen politieke *patrons* en hun 'cliënten' en niet die met politiek bewuste burgers.[353] Verkiezingen liepen uit op exercities, waar het voor de politieke *big men* er op aan kwam om een zo groot mogelijk deel van de beschikbare staats- en andere middelen voor zichzelf en hun aanhang te bemachtigen. Niet zelden werd de herinvoering van een meerpartijenstelsel zodanig gemanipuleerd door het bestaande regiem dat continuering van de macht kon worden veiliggesteld.[354] In verkiezingstijd werd *acccountability* veelal letterlijk opgevat. Vrijgevigheid van de kandidaat leverde meer stemmen op dan steun vragen voor algemeen geformuleerde politieke programma's. Zoals moge blijken uit de beschreven landen *casus,* wil dat overigens niet zeggen dat andere overwegingen geen rol speelden, die deels tot andere uitkomsten konden leiden.

Politieke partijen opereerden veelal langs dezelfde lijnen. Ze hadden veelal een sterk personalistische inslag en waren gebaseerd op informele en op patronage gebasserde relaties tussen leiders en aanhang. In de meeste gevallen vormden in de praktijk etnische en regionale afkomst en niet ideologische of programmatische verschillen het belangrijkste referentiekader. Gedeeltelijke uitzonderingen op dit patroon vormden de regerende partijen in Rwanda, Ethiopië en aanvankelijk Oeganda.

Trend 2: Toenemende verdeeldheid onder de politieke elite

Na de introductie van een meerpartijenstelsel bleven politieke elites verdeeld langs etnische en regionale lijnen. In een aantal gevallen formaliseerde en intensiveerde het nieuwe politieke systeem de op deze leest geschoeide competitie tussen verschillende groepen. Electorale politiek in het meerpartijen tijdperk had een verscherpte etnische identiteitsvorming onder de politieke elite tot gevolg. Naarmate de politieke vrijheden toenamen en verkiezingen eerlijker en vrijer waren, leken de verdeeldheid onder de politieke elites en de nadruk op succes in korte termijn politiek toe te nemen. Eerlijkheid gebiedt overigens te zeggen dat ook in de periode waarin er geen sprake was van een meerpartijendemocratie, de politieke elite vaker wel dan niet een gefragmenteerd beeld bood. In Rwanda en Ethiopië was dat veel minder het geval. Meerpartijenverkiezingen waren nauwelijks van

[352] M. Bratton, N. van de Walle, *Democratic Experiments in Africa*; *Democratization in Africa*, L. Diamond, M. Plattner (eds.).

[353] G. Hyden, African politics in comparative perspective, pp. 98,114.

[354] J. Bayart, 'Africa in the world: a history of extraversion'.

enige invloed op de cohesie onder het politieke leiderschap. Voorzover er sprake was verdeeldheid onder de aan de macht zijnde elite had dat weinig van doen met het verloop van verkiezingen.

Trend 3: Politieke instrumentalisering van etniciteit bleef een groot probleem

Afrikaanse samenlevingen zijn doortrokken van etniciteit. Het vormt een belangrijk referentiekader voor de meeste Afrikanen. *Ethnic arithmetic* is een vaardigheid waarover elke Afrikaanse politicus beschikt. De erfenis van het kolonialisme bepaalde voor een deel op welke wijze na de onafhankelijkheid etniciteit werd gebruikt en misbruikt ten behoeve van politieke competitie. Ook na de herinvoering van een meerpartijenstelsel bleef etnische identiteit, in welke vorm dan ook, een belangrijk referentiekader. Politieke leiders zetten in de praktijk op grote schaal etniciteit in om meerpartijenverkiezingen in hun voordeel te beslechten. Ze maakten met een zekere regelmaat etnische verschillen tot antagonistische tegenstellingen om zodoende hun machtspositie veilig te stellen. Het geweld rond verkiezingen verliep meestal langs etnische lijnen. Kortom, meerpartijenverkiezingen droegen niet zelden bij tot het voor politiek gewin benadrukken en uitvergroten van etnische onderscheiden. *Moral ethnicity* legde het af tegen *political tribalism*.[355]

Trend 4: Het gebruik van geweld voor politieke doeleinden ging door

De uitkomst van de verkiezingen bepaalde wie toegang zou krijgen tot de middelen waarover de overheid beschikte. Gezien het karakter van het politieke bedrijf was deze toegang van levensbelang voor politieke leiders om hun macht te behouden respectievelijk uit te breiden. Het was dan ook niet verwonderlijk dat de herinvoering van een meerpartijenstelsel en de bijbehorende verkiezingen vaak gepaard gingen met geweld. Politiek geweld leek vooral aan de orde, wanneer de regerende partij of coalitie onzeker was over de uitkomst van de verkiezingen. Wanneer die twijfel niet bestond door de dominante positie van de regerende partij, dan nam ook de kans op verkiezingsgeweld af. Ook hier hoort een kanttekening bij. Politiek geweld was zeker niet voorbehouden aan de invoering van een meerpartijendemocratie. De recente geschiedenis van vier van de vijf onderzochte landen (de uitzondering is Kenia) was voor een belangrijk deel getekend door burgeroorlogen en de implicaties hiervan voor het politiek proces. Wel kan worden gezegd dat de herinvoering van een meerpartijenstelsel zeker geen einde heeft gemaakt aan politiek geweld.

Trend 5: politieke corruptie was afhankelijk van de aard van de verkiezingen

Het misbruik van publieke middelen voor politieke doeleinden verminderde niet na de herinvoering van een meerpartijensysteem in Kenia, Congo en Oeganda. De competitie tussen rivaliserende elite facties verscherpte zich in een poging om aan de macht te kunnen komen, maar vooral ook bij het aan de macht blijven. Om groepen aan zich te binden moesten op grote schaal materiële gunsten worden uitgedeeld of beloften van die strekking worden gedaan. Hier was veel geld voor nodig. Dit was veel minder het geval in Rwanda en Ethiopië, waar verkiezingen nauwelijks voor verrassingen konden zorgen gezien de volstrekt dominante positie van de aan de macht zijnde partij.

De hier geschetste trends in de bestudeerde landen zijn natuurlijk niet uitsluitend te herleiden tot de herinvoering van het meerpartijenstelsel in de jaren negentig. Deze bestonden ook al deels daarvoor. Wel kan men concluderen dat de introductie van een pluriform politiek bestel volgens westers recept hier geen eind aan heeft kunnen maken of in positieve richting kunnen ombuigen. Soms verscherpte een aantal negatieve trends zich. In andere gevallen werden deze deels geneutraliseerd door meerpartijendemocratie en -verkiezingen in feite irrelevant te maken. De invoering hiervan heeft in

[355] J. Lonsdale, 'Moral ethnicity and political tribalism'

ieder geval niet geleid tot inclusieve politieke instituties die volgens Acemoglu en Robinson in hun *Why nations fail?* een noodzakelijke voorwaarde vormen voor economische ontwikkeling.[356]

Deze weerbarstige werkelijkheid is natuurlijk ook donoren niet ontgaan en heeft in een aantal gevallen in de praktijk geleid tot een meer pragmatische opstelling. Westerse donoren beschouwen echter meerpartijendemocratie en -verkiezingen nog altijd als een belangrijke prioriteit binnen hun 'goed bestuur' agenda. De discrepantie tussen wat er met de mond wordt beleden en de handelswijze van donoren in de praktijk valt des te meer op in landen waar de situatie vooral op het gebied van democratisering op gespannen voet staat met de wensen van de Westerse donorgemeenschap, maar waar wel sprake is van een effectief ontwikkelingsbeleid. Met andere woorden, de politieke vertegenwoordiger van het donorland wordt geconfronteerd met twee politieke realiteiten die op gespannen voet met elkaar staan: die van het politieke thuisfront, waar het accent wordt gelegd op democratie Westerse stijl en die van het ontvangende land, waar goede ontwikkelingsresultaten worden geboekt, maar waar de gewenste democratisering slechts in geringe mate aanwezig is. Van de hier onderzochte landen, is dat het geval in Rwanda en Ethiopië.

Maar wat het zwaarst is, moet het zwaarst wegen. De eigen opvattingen en andere (bijvoorbeeld economische of veiligheids-)overwegingen daargelaten, zal de desbetreffende politieke vertegenwoordiger, al is het maar uit politiek eigenbelang, veelal ervoor (moeten) kiezen de politieke realiteit van het thuisfront te laten prevaleren boven die van het ontvangende land. In een aantal gevallen zal worden geprobeerd, mocht de binnenlandse politieke context dat toelaten, om zoveel mogelijk de kool en de geit te sparen: het desbetreffende ontvangende land wordt openlijk de les gelezen over het gebrek aan democratie, maar tegelijkertijd wordt de hulp ondanks de formele retoriek voortgezet. Als hoofd van de afdeling die zich bij het ministerie van Buitenlandse Zaken met onder andere de bilaterale relaties tussen Nederland en Rwanda heeft beziggehouden, heeft de auteur van deze studie het bijbehorende politieke spel van dichtbij mee mogen maken.[357]

9.2 Intrinsieke waarde?

Echter, ook al heeft de invoering van een politiek systeem naar Westerse snit geen aantoonbare bijdrage geleverd aan het creëren van de politieke voorwaarden voor economische ontwikkeling, dan is er nog altijd het argument dat democratie als zodanig een intrinsieke positieve waarde heeft en dus het nastreven waard is.[358] Bevordering van 'goed bestuur' en in het bijzonder democratie is ook een doel op zich en alleen al om die reden het ondersteunen waard. Ook hier past een kritische kanttekening. De spanning tussen economische moderniseringsvereisten en 'goed bestuur'-idealen laat zich niet gemakkelijk wegredeneren.

Vanuit economisch ontwikkelingsperspectief waren de hierboven beschreven trends slecht nieuws. De 'goed bestuur' agenda zoals nagestreefd in Afrika bleek in een aantal gevallen onderdeel van het probleem te zijn geworden.[359] Een sterk verdeelde politieke elite zag zich gedwongen een politieke agenda te hanteren die niet verder reikte dan de volgende verkiezingen. Om zich te verzekeren van

[356] D. Acemoglu, J. Robinson J. Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty.

[357] Van 2009 tot 2013 was ik hoofd van de afdeling Midden en Zuidelijk Afrika van de Afrika directie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De kritiek vanuit parlement en maatschappelijk middenveld op Rwanda richtte zich vooral, naast de betrokkenheid bij de conflicten in Congo, vooral op het autoritaire karakter van het regiem.

[358] A. Sen, *Development as freedom*; T. Carothers, 'Democracy assistance: political vs. developmental?'; T. Carothers, 'The elusive synthesis'.

[359] Zie ook: *Good growth and governance in Africa*, A. Noman, K. Botchwey, H.Stein, J. Stiglitz (eds.).

de verkiezingswinst en daarmee de politieke macht, werden alle beschikbare middelen ingezet om aanhangers aan zich te binden en tegenstanders uit te schakelen: materiële gunsten, etnische ressentimenten en geweld. Tegen de achtergrond van de fragmentatie van de politieke elite als gevolg van de maatschappelijke en politieke context in de meeste Afrikaanse landen, bleken politieke actoren vaak meer geïnteresseerd in de accumulatie van middelen voor patronage dan voor ontwikkelingsdoeleinden. Meerpartijendemocratie bleek deze wijze van politiek bedrijven eerder te versterken dan te verminderen en bij te dragen aan een constellatie die niet bepaald heeft bijgedragen aan het scheppen van de noodzakelijke politieke voorwaarden voor een economische *take off*.[360]

De structurele ontwikkelingsagenda, voorzover aanwezig, moest het afleggen tegen de politieke vereisten op de korte termijn. De opeenvolgende verkiezingen in Kenia na de (her-)invoering van een maarpartijendemocratie waren een *case in point.* In de praktijk blijken deze twee, op zichzelf lovenswaardige doelstellingen niet goed met elkaar te verenigen.

In een aantal gevallen heeft de invoering van een meerpartijenstelsel meer kwaad dan goed gedaan. De voorwaarden hiervoor, die aanwezig zijn in meer ontwikkelde landen, ontbreken in ontwikkelingslanden veelal. Er vond niet zozeer een democratisering plaats, maar een toename van verkiezingen.[361] De overdracht van politieke instellingen uit Westerse ontwikkelde landen naar ontwikkelingslanden zal niet de gewenste politieke, democratische veranderingen en veronderstelde effecten, zoals *accountability* en legitimiteit, tot gevolg hebben. Integendeel, als deze instellingen als gevolg van internationale of binnenlandse druk aan ontwikkelingslanden worden opgedrongen, maar niet toegesneden zijn op de aard van het politieke arrangement tussen relevante elite facties, dan zullen deze slechter functioneren dan degene die ze vervangen. Het zou wel eens kunnen zo kunnen zijn dat het aandringen op een meerpartijendemocratie een aantal ontwikkelingslanden in een situatie heeft gebracht waarin ze noch de capaciteit hebben van een autocratie om besluitvaardig te kunnen optreden, noch de *accountability* van een werkelijke democratie. [362]

9.3 Wat dan wel?

Natuurlijk zijn er factoren die van wezenlijk belang zijn voor een succesvol economisch beleid in ontwikkelingslanden, maar waarop nauwelijks invloed kan worden uitgeoefend (zoals geografische ligging, ontwikkelingen in de wereldeconomie enzovoort). Wel kan op basis van de vorige hoofdstukken worden vastgesteld dat het aandringen van de internationale donorgemeenschap in de onderzochte landen op een op Westerse leest geschoeide, politiek arrangement als een bijdrage aan of voorwaarde voor duurzame economische ontwikkeling niet bepaald een hoog rapportcijfer verdient. De vraag luidt dan ook: welke politieke constellatie is hiervoor dan wel bevorderlijk? Het antwoord moet worden gezocht in een type politiek elite arrangement dat wezenlijk verschilt van datgene wat wordt voorgeschreven volgens Westers recept.

---

[360] G. Hyden, African politics in comparative perspective, pp. 136-137.

[361] Zie bijvoorbeeld: F. Zakaria, 'The rise of illiberal democracy', in: *Foreign Affairs* (1997) 76: 6, pp. 22-43; F. Zakaria, *The future of democracy: illiberal democracy at home and abroad* (New York, 2003).

[362] P. Collier, *War, guns and votes: democracy in dangerous places*; S. Lipset, 'Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy', in: *The political Science Review*(1959) 53:1, pp. 69-105; R. Inglehart, C. Welzl, *The human development sequence. Modernization, cultural change and democracy*; D. North, J. Wallis, S. Webb, B. Weingast*, Violence and social orders. A conceptual Framework for interpreting human history;* D. North, J. Wallis, S. Webb, B. Weingast, 'Limited Access orders in the developing world: a new approach to the problems of development'; J. Putzel, J. Di John., *Meeting the challenges of crisis states.* Crisis States Research Center Report.

Voor een duurzame economische *take off* is de verdeling van de politieke macht onder de nationale elite van cruciaal belang. Gegeven de aard van het politieke proces in de onderzochte landen bepaalt de wijze waarop het politiek arrangement is georganiseerd, in hoge mate de politieke kosten van een beleid gericht op structurele economische ontwikkeling en de effectiviteit van de uitvoering. Hoe steviger de aan de macht zijnde coalitie in het zadel zit en zich verzekerd voelt van haar positie ten opzichte van politieke concurrenten binnen en buiten de coalitie, des te groter de kans dat een langere tijdshorizon wordt gehanteerd bij het uitstippelen van het beleid en het vermogen een dergelijk beleid uit te voeren en af te dwingen. Men hoeft zich immers minder zorgen te maken over de uitslag van de volgende verkiezingen en niet alle beschikbare middelen in te zetten om zich van de winst te verzekeren.

Een dergelijk politiek arrangement biedt de mogelijkheid voor de *powers that be* de aanwezige, meestal op patroon-cliënt relaties gebaseerde, politieke tegenstellingen onder controle te houden en investeringen te doen die pas op langere termijn hun vruchten afwerpen. Met andere woorden: de aan de macht zijnde elite zal over de macht moeten beschikken om de beschikbare middelen langdurig in te zetten ter ondersteuning van economische groei en transformatie in plaats van deze zich onmiddellijk toe te eigenen.[363]

Zoals onder andere door Mushtaq Khan is aangetoond, vormde een politiek arrangement langs deze lijnen een belangrijk onderdeel van de economische *take off* in een aantal Aziatische landen.[364] Ook in Afrika, zij het van relatief korte duur, zijn hiervan instructieve voorbeelden te vinden.[365] Zo boekten aanvankelijk Ivoorkust, Kenia en Malawi onder een dergelijk arrangement aanzienlijke sociaaleconomische vooruitgang. Deze periode van versnelde economische groei was echterl geen lang leven beschoren en kwam tot een einde met de dood of een afbrokkelende machtspositie van de desbetreffende politieke leider. De wenselijkheid van een dergelijke politieke constellatie als een voorwaarde voor versnelde economische ontwikkeling wordt eveneens bevestigd door de uitkomsten, in verschillende nuances, van een aantal onderzoeksprojecten zoals het *African Power and Politics Program* en van het *Crisis States Research Centre*.[366]

Hoewel de meeste Afrikaanse landen, inclusief de in het kader van dit onderzoek onderzochte *casus*, de afgelopen jaren een periode van economische groei hebben doorgemaakt, heeft het proces van daadwerkelijke transformatie zich nog niet ingezet, waardoor de (economische) convergentie met de ontwikkelde landen moeilijk te realiseren valt.[367] Van de hier onderzochte landen zijn mogelijk in Ethiopië en Rwanda de politieke voorwaarden, langs de hierboven geschetste lijnen, gecreëerd om op termijn deze weg in te slaan. De toekomst zal moeten leren of dat inderdaad het geval zal zijn. Het is nog te vroeg om een definitief oordeel te vormen. Op dit moment verkeert de economische

[363] D. Booth, F. Golooba-Mutebi, 'Developmental patrimonialism? The case of Rwanda'; D. Booth, T. Dietz, F. Golooba-Mutebi, A. Fuady, D, Henley, 'Developmental regimes in Africa synthesis report' (Londen, 2015).

[364] Zie onder andere: M. Khan, 'Political settlements and the governance of growth- enhancing institutions'; M. Khan, 'Governance and growth: history, ideology and methods of proof', in: *Good growth and governance in Africa: rethinking development strategies*, A. Noman, K. Botchwey, H. Stein, J. Stiglitz (eds.), pp. 51-79.

[365] T. Kelsall, D. Booth, 'Developmental patrimonialism? Questioning the orthodoxy on political governance and economic progress in Africa'. *Africa Power and Politics Program*. Working paper no.9 (Londen, 2010).

[366] Zie voor publicaties: www.institutions-africa.org; J. Putzel, J. Di John, *Meeting the challenges of crisis states.* Crisis States Research Centre Report (Londen, 2012).

[367] D. Rodrik, The future of economic convergence (Harvard, 2011).

ontwikkeling van deze landen daarvoor nog in een te pril stadium. Beide landen bungelen vooralsnog onderaan in de *Economic Transformation Index* van Afrikaanse landen.[368]

Het is de aard van het *political settlement* dat voor een groot deel de mogelijkheden voor ontwikkelingslanden voor structurele economische groei bepaalt, niet de aanvaarding van naar Westers model gemodelleerde formele instituties of het voldoen aan algemeen aanvaarde liberaal-democratische standaarden. De (her)invoering van een meerpartijendemocratie, als een essentieel onderdeel van de 'goed bestuur' agenda van de internationale gemeenschap, heeft hier in ieder geval geen positieve bijdrage aan geleverd.

Dit is echter niet het gehele verhaal. Een succesvolle aan de macht zijnde coalitie die vast in het zadel zit, leidt tot stabiliteit en is daarmee een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Een dergelijke politieke constellatie leidt niet automatisch tot een agenda gericht op structurele economische ontwikkeling.[369] Alhoewel de NRM in Oeganda zeker sinds de uitslag van de verkiezingen in 2011 weer stevig de touwtjes in handen heeft, wordt het nog altijd nodig geacht een substantieel deel van de overheidsmiddelen aan te wenden om de machtsbasis te consolideren en niet aan te wenden voor relevante economische investeringen. *Mutatis mutandis* geldt hetzelfde voor Kabila in Congo na de verkiezingswinst in 2006. Kortom, daarvoor is meer voor nodig.

Zoals onder andere uit de resultaten van het onderzoeksproject *Tracking Development* bleek was het verschil in de ontwikkelingsgang tussen een aantal Afrikaanse en Zuidoost-Aziatische landen, inderdaad niet te verklaren uit de aan- of afwezigheid in deze landen van 'goed bestuur' volgens Westers recept.[370] Veel meer nadruk wordt gelegd op het verschil in beleidskeuzes en de wijze van uitvoering van dat beleid door de politieke leiders in respectievelijk Zuidoost-Azië en Afrika.

In antwoord op de vraag *waarom* in Zuidoost-Azië de machthebbers kozen voor een politiek die zich wel richtte op economische ontwikkeling op de lange termijn, armoedebestrijding en investeringen in plattelandsgebieden, wordt in de desbetreffende literatuur veelal gerefereerd aan de specifieke historische omstandigheden, zoals die in die tijd in dat deel van de wereld bestonden.[371] Gewezen wordt op het eigen en gezamenlijke belang van de bestaande politieke elite, die moest reageren op de dreiging van door communisten geleide actieve revolutionaire bewegingen op vooral het platteland. Deze 'systematische bedreiging' dwong de politieke elite zich te scharen achter een regiem dat in staat was de gemeenschappelijke belangen te beschermen. Deze bedreiging maakte het bovendien noodzakelijk de noden van de arme plattelandsbevolking ter harte te nemen en te verdisconteren in het beleid. Uit de in het kader van dit onderzoek onderzochte *casus* zijn geen aanwijzingen te distilleren dat electorale democratie in staat was eenzelfde soort van politieke druk te genereren.

[368] T. Kelsall, *Business, politics and the state in Africa*; African Center for Economic Transformation, 'Growing rapidly-transforming slowly'.

[369] Zie onder andere: J. Putzel, J. Di John. *Meeting the challenges of crisis states*.

[370] D. Henley, Asia-Africa development divergence: a question of intent; Asian Tigers, African Lions. Comparing the development performance of Southeast Asia and Africa, B. Berendsen, T. Dietz., H. Schulte Nordholt, R. van der Veen (eds.)

[371] Zie onder andere: R. van der Veen, *Waarom Azië rijk en machtig wordt* (Amsterdam, 2010), hoofdstuk 39 'Overlevingsdrang en de omgekeerde dominotheorie', pp. 493-505.

Volgens voormalig onderzoeksleider van het project *Tracking Development,* David Henley, is er echter meer aan de hand.[372] Hij wijst op het belang van de innerlijke overtuiging van leiders in een aantal Zuidoost-Aziatische landen. Mede op basis van persoonlijke ervaringen (tijdens de anti-koloniale strijd) en nationalistische overwegingen bleken zij vastbesloten om bij te dragen aan (economische) voorspoed van de gehele natie, waarvan de meerderheid op het platteland woonde. Hij komt tot de conclusie: '*…The great divergence between African and South-East Asian development performance since 1960 does not result from differences in geographical or institutional endowments, but simply in the absence in most parts of Africa, and the presence of most parts in South-East Asia, of a serious developmental intent on the part of national political leaders'.* [373]

Een *systematic threat* vanuit het platteland zoals hierboven beschreven was niet voorhanden in Kenia, Oeganda en Congo. In Rwanda en mogelijk Ethiopië was dat wel het geval. Het gevoerde ontwikkelingsbeleid door de Rwandese autoriteiten leek deels ingegeven door de inschatting van de RPF machthebbers dat een snelle economische en sociale ontwikkeling de enige begaanbare weg was om de potentiële bedreiging van het huidige regiem door de meerderheid van arme Hutu boeren onschadelijk te maken. Zo ook in Ethiopië, waar de meerderheid van de plattelandsbevolking tot andere etnische groepen behoort dan de bovenliggende partij in de coalitie, die het in Addis Abeba voor het zeggen had en heeft. Tegelijkertijd moet ook in deze landen, conform de opvattingen van Henley, het belang van de persoonlijke overtuigingen en keuzes van het politieke leiderschap niet worden onderschat.

In Ethiopië valt, afgezien van alle politieke machtsoverwegingen, de nadrukkelijke ideologische dimensie op van de positiebepaling van het regiem, die in de andere onderzochte Afrikaanse landen niet of veel minder aanwezig was. In Rwanda duurde het meer dan tien jaar voordat het RPF regiem de keuze maakte voor een ontwikkelingsstrategie die verhoging van de productiviteit en inkomen van de kleine (vooral Hutu-) boer een centrale plaats toebedeelde.

Tegelijkertijd kunnen politieke leiders, ook als zij uit het juiste hout gesneden zijn, niet over hun eigen schaduw springen. In de geschiedenis van een land zijn diepgewortelde sociale en economische factoren eveneens van invloed op het politieke systeem en economische ontwikkeling. Deze kunnen zowel een positieve als negatieve uitwerking hebben, maar zijn meestal niet aan snelle verandering onderhevig.[374]

In de landenhoofdstukken komt een aantal voorbeelden hiervan naar voren, zoals de aard van het politieke bedrijf, percepties onder de bevolking over politieke macht en etnische fragmentatie, maar bijvoorbeeld ook (wat buiten het bestek van deze studie valt) de appreciatie in een samenleving, of het gebrek daaraan, van ondernemerschap.[375] De wisselwerking tussen *agency* en *path dependency* laat zich niet in algemene formuleringen vatten, maar is het resultaat van landenspecifieke omstandigheden zoals die aan de orde komen in de onderzochte *casus*.

---

[372] D. Henley, Asia-Africa development divergence: a question of intent (Londen, 2015), pp. 147-178.

[373] D. Henley, Asia-Africa development divergence: a question of intent, p. XIII.

[374] Zie bijvoorbeeld: S. Unsworth, 'Framework for strategic governance and corruption analysis. Designing strategic responses towards good governance'(Den Haag, 2007).

[375] Kenia is in dit verband een interessant geval. De politieke constellatie kenmerkt zich door een aantal hierboven geschetste, voor economische ontwikkeling negatieve trends. Tegelijkertijd lijken er zich in de economie ontwikkelingen af te tekenen die in de richting wijzen van een gedeeltelijke transformatie. Of die inderdaad zal plaats vinden, valt nu nog niet goed in te schatten.

Hoewel vanuit economisch ontwikkelingsperspectief de herinvoering van een meerpartijendemocratie in de jaren negentig in Afrika bepaald geen onverdeeld succes bleek, is het inmiddels wel steeds steviger verankerd geraakt in het politieke bestel van de meeste Afrikaanse landen. In de onderzochte landen hebben de (her)invoering van een meerpartijenstelsel en verkiezingen in een aantal specifieke historische situaties bovendien wel degelijk een bijdrage geleverd aan de consolidatie van politieke stabiliteit en daarmee mede de basis gelegd voor economische ontwikkeling. De verkiezingen in Kenia in 2002 hebben zorg gedragen voor een ordentelijke machtsoverdracht door een failliet regiem, dat de steun van een meerderheid van de bevolking verloren had. Na jaren van burgeroorlog gaven de verkiezingen in Congo in 2006 duidelijkheid over de feitelijke machtsverhoudingen in het land. De verkiezingen in Oeganda in 2011 bevestigden de machtspositie van Museveni in het land en de erkenning daarvan door de meerderheid van de bevolking.

Hoewel regelmatig teleurgesteld over de resultaten, blijven bovendien veel Afrikanen hun geloof behouden in een meerpartijendemocratie als het beste politieke systeem om een betere toekomst af te kunnen dwingen. Het ideaal van democratie, 'goed bestuur' of op zijn minst een vermindering van corruptie oefent net zoals in de rest van de wereld ook grote aantrekkingskracht uit op de bevolking in Afrika. Tegelijkertijd is het niet te verwachten dat de Westerse donorgemeenschap spoedig haar nadruk op een volgens Westers model ingericht politiek bestel zal laten varen. Mede vanwege de nog altijd bestaande substantiële hulprelatie zullen vooral ontwikkelingslanden in sub-Sahara Afrika nog regelmatig geconfronteerd worden met de wensen, voorkeuren en voorwaarden van Westerse donoren op dit terrein. De vraag doet zich dan ook voor hoe een 'goed bestuur' agenda die zich rekenschap geeft van de hierboven geschetste context, eruit zou kunnen zien.

9.4 De tien geboden voor een verstandig 'goed bestuur' beleid

Uit de onderzochte *casus* blijkt dat het te betwijfelen valt of de herinvoering van een meerpartijendemocratie en -verkiezingen de juiste politieke voorwaarden hebben gecreëerd en de noodzakelijke impulsen hebben gegeven aan de Afrikaanse politieke elites om economische structurele ontwikkeling mogelijk te maken. Zelfs als het zo is, dat het regelmatig houden van verkiezingen een verbetering tot gevolg heeft van de civiele en politieke vrijheden, kan men zich afvragen wat hiervan dan de betekenis is.[376]

Zoals veelvuldig is aangegeven, zijn een meerpartijensysteem en - verkiezingen niet identiek aan 'goed bestuur'. Ze vormen hier echter wel een essentieel onderdeel van. Het bevorderen van een meerpartijendemocratie en vrije en eerlijke verkiezingen is dan ook één van de belangrijkste componenten van de 'goed bestuur'-agenda van de traditionele donorgemeenschap. In dit hoofdstuk wordt mede aan de hand van de uitkomsten van voorliggend onderzoek een poging gewaagd om tot een aantal meer algemeen geformuleerde beleidsaanbevelingen op het gebied van 'goed bestuur' te komen.

Afrika verschilt in twee belangrijke opzichten van onze moderne, Westerse samenleving: het heeft een laag ontwikkelingsniveau, dat niet te vergelijken is met dat in het Westen en het is 'anders', namelijk Afrikaans en niet Westers. Dit heeft belangrijke consequenties voor de inhoud en de toepassing van het 'goed bestuur' beleid in Afrika en in het bijzonder voor de volgorde van

[376] S. Lindberg, *Democracy and elections in Africa* (Baltimore, 2006).

economische en politieke hervormingen. Het ontwikkelingsniveau van een samenleving heeft implicaties voor de maatschappelijke context, waarin het politieke bedrijf wordt uitgeoefend.[377]

Een 'goed bestuur' agenda die relevant wil zijn voor Afrikaanse landen en een bijdrage wil leveren aan duurzame economische ontwikkeling zal toegesneden moeten zijn op de specifieke ontwikkelingsfase waarin deze landen zich bevinden. De van de Amerikaanse politieke wetenschapper Merilee Grindle afkomstige term *good enough governance* is in dit verband van toepassing.[378] Hiermee wordt bedoeld dat het niet nodig of mogelijk is alle gebreken op het gebied van 'goed bestuur' tegelijkertijd aan te pakken en dat in dit verband relevante instituties en capaciteit het gevolg zijn van een specifieke historische ontwikkeling. Veelal vertaalt het op zich lovenswaardige streven naar 'goed bestuur' zich namelijk in wensenlijstjes van allerlei zaken die men gerealiseerd wil zien zonder veel aandacht te besteden aan wat er eerst zou moeten gebeuren om later het bereiken van andere doelen te vergemakkelijken.[379] Bij vaststelling van de volgorde, *timing* en keuzes van interventies op dit gebied zou men zich expliciet rekenschap dienen te geven van de specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld de beperkte financiële middelen, kennis, expertise en organisatorische capaciteit) in een bepaald land en het specifieke doel wat hiermee wordt nagestreefd. Volgens Grindle moet *good enough governance* zich vooral richten op de minimale voorwaarden die nodig zijn voor politieke en economische ontwikkeling. Welke die zijn, hangt af van de specifieke karakteristieken en aanwezige capaciteit in een bepaald land.

Maar er is meer. Op basis van de hierboven geschetste context en geïdentificeerde lijnen en patronen moet de conclusie luiden dat een relevante 'goed bestuur' agenda zich niet moet richten op de bevordering van democratie of bestrijding van autoritaire regiems. Veel belangrijker is (de bevordering van) de aanwezigheid van een regiem dat de wil heeft en bij machte is om invulling te geven aan een voor duurzame economische ontwikkeling noodzakelijke agenda en de daarvoor benodigde middelen in te zetten. Afgezien van de juiste beleidskeuzes en uitvoering, is in de ontwikkelingsfase waarin Afrikaanse landen zich nu bevinden, een essentiële voorwaarde hiervoor politiek leiderschap dat beschikt over een solide machtsbasis en een werkelijke ontwikkelingsambitie.

Het is tijd voor de internationale donorgemeenschap om niet langer vast te houden aan een 'goed bestuur' agenda die nauwelijks het gewenste effect heeft gehad in ontwikkelingslanden en zelfs in een aantal gevallen het tegendeel heeft bereikt van wat werd nagestreefd. De discussie over het belang van 'goed bestuur' voor de ontwikkeling in Afrika zal op een andere leest moeten worden geschoeid en moeten leiden tot een aanpak die beter bij de Afrikaanse realiteit past. Het is een aanpak die niet politieke legitimiteitsaspecten van bestuur naar Westers model en de veronderstelde zegenrijke effecten hiervan centraal stelt, maar een bijdrage levert aan het creëren van politieke voorwaarden die daadwerkelijk relevant zijn voor economische ontwikkeling: geen *good governance* maar een *developmental governance* agenda.[380] Het is natuurlijk niet mogelijk hier en nu met een pasklaar antwoord te komen op de vraag waaruit deze nieuwe benadering zou moeten bestaan.

---

[377] Zie ook: R. Inglehart, C. Welzl, The human development sequence. Modernization, cultural change and democracy

[378] M. Grindle, 'Good enough governance revisited'.

[379] Zie bijv: B. Levy, B., F.Fukuyama, 'Development strategies. Integrating governance and growth'. Policy research paper 5196. Wereldbank (Washington, 2010).

[380] De term *developmental governance* is naar mijn weten tot nu toe alleen gebruikt door: M. Khan, 'An agenda for developmental governance', in: *Is good governance good for development?*, J. Sundaram, A. Chowdury (eds.) (Londen, 2012), pp. 151-182.

Mede aan de hand van de onderzochte *casus* en de relevante literatuur kan wel een aantal suggesties worden gedaan uit welke 'geboden' een dergelijke agenda zou moeten bestaan.[381]

Gij zult uw beleidsaannames herzien

Wat kunnen internationale donoren doen? Om eerlijk te zijn, niet zo veel. Buitenstaanders past enige bescheidenheid. Het binnenlandse politieke proces mag dan een doorslaggevende factor zijn bij het bepalen van de toekomst van een ontwikkelingsland, donoren kunnen niet op het gebied van bestuur als *drivers of change* opereren of zouden het niet moeten willen. Ontwikkelingslanden zullen net zoals Nederland in het verleden hun eigen weg moeten vinden. De (politieke) reorganisatie van de patronage netwerken zodat deze niet langer ontwikkeling blokkeren, is overduidelijk niet een taak voor buitenstaanders.

Wat de internationale donorgemeenschap wel kan doen, is een aantal beleidsaannames omtrent 'goed bestuur' in het algemeen en de noodzaak van een pluriform bestel in het bijzonder, nogmaals kritisch met de Afrikaanse werkelijkheid confronteren. De effectiviteit van een democratie naar Westers model hangt af van economische en sociale omstandigheden, die in ieder geval in de onderzochte landen (nog) niet aanwezig zijn. Het actief bepleiten van een dergelijk bestel en het daaraan verbinden van voorwaarden voor bijvoorbeeld het verlenen van hulp, berust op een verkeerd begrip van de politieke en maatschappelijke werkelijkheid en staat hier deels haaks op: verkeerde diagnose, verkeerd medicijn.

Gij zult uzelf rekenschap geven van het bijzondere karakter van staten in Afrika

Er zal een anderssoortige analyse moeten worden gemaakt. De heersende staatsopvatting onder de Afrikaanse politieke elites volgt vooral een neo-patrimoniale logica. Dit systeem werkt door tot op het hoogste politieke niveau. Ook veel belangrijke beslissingen van de overheid worden hierdoor beïnvloed. Een beter begrip van deze, alom bestaande patroon-cliënt verhoudingen en hun invloed op het functioneren van een meerpartijenstelsel is essentieel voor het bepalen van een realistische strategie. Een analyse zal relevanter worden, naarmate we meer rekening houden met deze realiteit achter de façade. Dat betekent dat niet zozeer het *pays légal*, de formele politieke structuur waarop de donorgemeenschap zich nu voornamelijk richt als uitgangspunt moet worden genomen, als wel het *pays réel*, waar de werkelijke politieke macht wordt uitgeoefend.[382] Het gaat immers om inzicht in de realiteit zoals die werkelijk bestaat, en niet wat relevant is in de binnenlandse politieke verhoudingen van de donorlanden. In veel gevallen zal deze benadering aanpassing van het verwachtingspatroon en bijbehorende ambities van Westerse donoren betekenen.

Gij zult effectiviteit boven getuigenis verkiezen

Gebrek aan 'goed bestuur' hoeft als zodanig structurele economische ontwikkeling en armoedebestrijding niet in de weg te staan. De op zich lovenswaardige wensen op het gebied van 'goed bestuur' (zoals geformuleerd door de internationale donorgemeenschap) zijn geen noodzakelijke voorwaarden voor ontwikkelingslanden om in de vaart der volken te worden opgestoten. Er worden vaak eisen gesteld waaraan deze landen simpelweg niet kunnen voldoen en

---

[381] Dit is een gewijzigde versie van het artikel: M. Koper,'The ten commandments for crafting a sensible policy on fragile states in Africa', in: Studia Diplomatica (2009) 62: 2, pp. 23-26. Later realiseerde ik mij dat een aantal van deze 'geboden' niet alleen van toepassing is op zogeheten fragiele staten in Afrika. Vanwege het structurele gebrek aan middelen zijn ook de patronagestructuren die de formele staat in andere Afrikaanse landen stutten, zwak. Afrikaanse staten zijn daardoor eigenlijk allemaal fragiel. Zie ook: R. van der Veen, Afrika. Van de Koude Oorlog naar de 21e eeuw.

[382] J. Bayart, 'Africa in the world: a history of extraversion'.

die de aandacht afleiden van bestuurshervormingen die wel haalbaar zijn en wel een verschil kunnen maken. Veel Afrikaanse landen blijken slecht toegerust om de in Westerse ogen essentiële overheidstaken uit te voeren. Wat nodig is, is een gezonde dosis opportunisme. Sluit aan bij wat al werkt of kan werken. Probeer vooral niet het wiel opnieuw uit te vinden.

Gij zult een andere politieke dialoog voeren

De implicatie hiervan is dat de politieke dialoog met Afrikaanse leiders vooral zal moeten gaan over de wijze waarop zij het politieke proces van hun land *managen*, zodat deze niet te veel ten koste gaat van voor economische ontwikkeling noodzakelijke maatregelen. Relevante vragen hierbij zijn: behoren bevordering van economische groei met name in de landbouw, vrij ondernemerschap en verhoging van (nationale) productiviteit tot de *rules of the game* van het overheidsbeleid? Is het beleid gericht op beheersing van politieke spanningen en een minimum aan voor economische ontwikkeling noodzakelijke stabiliteit? Aandringen op politieke hervormingen die tot doel hebben het bestaande patronage systeem te ontmantelen, kan zelfs contraproductief zijn. Dit soort van hervormingen zal in een aantal gevallen leiden tot verzwakking van de capaciteit van de staat om de uitwassen hiervan tegen te gaan, terwijl deze wijze van politiek bedrijven gewoon doorgaat.

Het gangbare, neo-patrimoniale systeem behoeft geen obstakel te zijn voor ontwikkeling. De aard van het vergelijk onder de politieke elites is hiervoor veel bepalender. Vanuit deze optiek lijkt het verstandig de kwaliteit van het politieke besluitvormingsproces niet te beoordelen aan de hand van de uiterlijke verschijningsvormen van Westerse democratie, maar op de geboekte (economische) resultaten. In termen van (economische) ontwikkeling gaat het er niet zozeer om hoe een regering tot stand komt als wel wat zij tot stand brengt: het maakt niet uit of een kat zwart of wit is, als die maar muizen vangt.[383]

Gij zult de nadruk leggen op economische hervormingen

'Goed bestuur' volgt economische ontwikkeling en niet andersom. Gegeven de nog altijd achterblijvende transformatie van de meeste Afrikaanse economieën, zijn economische hervormingen belangrijker dan politieke. Het overeind houden van hervormingen op het gebied van goed bestuur is *sowieso* niet goed mogelijk zonder dat dit gepaard gaat met economische groei. Te grote nadruk op politieke pluriformiteit brengt deze landen in een situatie, waarin ze noch de capaciteit hebben van een autocratie om besluitvaardig te kunnen optreden, noch de *accountability* van een werkelijke democratie.

De nadruk zal niet moeten liggen op de verwijdering van algemene 'goed bestuur' belemmeringen, maar van direct met economische ontwikkeling samenhangende obstakels. Discussies over bijvoorbeeld de noodzaak van substantiële investeringen in de landbouw en het platteland moeten de voorrang krijgen boven het voortdurend wijzen op het belang van 'goed bestuur' en democratie. Gegeven de perceptie onder Afrikaanse leiders dat beleidsadviezen vanuit de internationale donorgemeenschap een neo-koloniale ondertoon hebben, moeten dergelijke adviezen gericht zijn op ondersteuning van nationale beleidsvorming.[384]

---

[383] Uitspraak van Deng Xiao Ping.

[384] D. Booth, T. Dietz, F. Golooba- Mutebi, A. Fuady, D. Henley, 'Developmental regiems in Africa synthesis report', pp. 19-23.

Gij zult inclusiviteit belangrijker achten dan verkiezingen

Mede gezien de steun van de bevolking voor een pluriform politiek bestel zijn meerpartijenverkiezingen een realiteit in Afrika. *Sequencing* (eerst economische dan politieke hervormingen) mag dan wellicht de beste kans bieden op structurele economische ontwikkeling, in de meeste gevallen is dit niet (meer) realistisch. Voorzover buitenstaanders hierop invloed kunnen uitoefenen, zullen de inspanningen er vooral op gericht moeten zijn zoveel mogelijk de negatieve gevolgen van verkiezingen te mitigeren. Belangrijker dan de uitslag van verkiezingen is het bij elkaar houden van een meestal sterk verdeelde samenleving. De verschillende bevolkingsgroepen en vooral hun elites moeten zich vertegenwoordigd weten in het staatsbestel en niet worden buitengesloten. Inclusiviteit onder de politieke elite is in een aantal situaties een veel belangrijkere voorwaarde voor politieke stabiliteit en daarmee economische ontwikkeling dan een Westerse democratie met alle daarbij behorende parafernalia. Ook Nederland tijdens de verzuiling werkte deels langs die lijnen.[385] Of ze nu eerlijk zijn of niet, verkiezingen die dienen als legitimatie voor *winner takes it all*, zijn in Afrika te vaak een recept voor ellende en verdienen dan ook niet onze steun.

Gij zult geen agenda's stapelen

Hoewel de omvang van de behoeften en de op te lossen (vaak onderling samenhangende) problemen meestal bijzonder groot zijn, zal men zich moeten beperken tot het vragen van aandacht voor de meest urgente economische hervormingen vanwege de bijzonder zwakke institutionele omgeving en geringe capaciteit in Afrikaanse staten. De donorgemeenschap moet ophouden Afrikaanse landen te overladen met allerlei wensen en eisen: *'… a broad governance agenda rarely deserves priority as part of a growth strategy…'*.[386] Sommige hervormingen zijn urgenter dan andere, en sommige landen kunnen meer aan dan andere. Rigoreuze prioritisering is geboden. Te veel hooi op de vork kan zelfs een tegengesteld effect hebben; het onttrekt namelijk capaciteit aan de uitvoering van maatregelen die wel mogelijk zijn.

Gij zult de situatie niet erger maken

Mocht er sprake zijn van een regiem dat goede resultaten boekt op het gebied van armoedebestrijding en de voorwaarden creëert voor verdere economische groei, dan doet men er verstandig aan om af te zien van buitenlandse druk om de politieke constellatie aan te passen aan de vereisten van de gangbare 'goed bestuur' agenda. Van de onderzochte landen vallen Ethiopië en Rwanda in deze categorie. Druk van buitenaf om het –toegegeven, autoritaire- bestuur in deze landen te veranderen, kan de binnenlandse politieke stabiliteit en het politieke arrangement dat daaraan ten grondslag ligt, ondermijnen en daarmee ongewild bijdragen aan ondermijning van de huidige economische successen en zelfs leiden tot het uitbreken van geweld tussen de verschillende bevolkingsgroepen.[387] In landen die worden geregeerd door competente op economische ontwikkeling en transformatie gerichte regiems, kunnen plotselinge eisen voor vergroting van de politieke participatie leiden tot ingrijpende herverdeling van de beschikbare middelen langs politieke patronagelijnen op korte termijn met alle nadelige gvolgen voor duurzame economische ontwikkeling vandien.

---

[385] A.Lijphart, Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek. Derde geheel herziene druk. (Amsterdam, 1979).

[386] D. North, D. Acemoglu, F. Fukuyama, D. Rodrik, 'Governance, growth and development decision-making', p.20.

[387] D. Booth, F. Golooba-Mutebi, 'How the international system hinders the consolidation of developmental regimes in Africa'.

Gij zult etniciteit op juiste waarde schatten

Afrikaanse samenlevingen zijn doortrokken van etniciteit. Het vormt het belangrijkste referentiekader voor de meeste Afrikanen. Etniciteit, al dan niet openlijk, als organiserend principe in de Afrikaanse politiek is dan ook springlevend. En dat zal voorlopig zo blijven. Vele politieke *patrons* zetten in de praktijk etniciteit als politiek instrument in om hun macht te behouden of te veroveren. Men doet er goed aan hiermee rekening te houden en als zodanig te accepteren. Het komt er op aan om waar mogelijk een bijdrage te leveren aan het afzwakken van de aangescherpte etnische tegenstellingen als gevolg van de invoering van een meerpartijendemocratie. Gezien de gevolgen van de politieke instrumentalisering van etniciteit voor de politieke stabiliteit en het welzijn van de bevolking zal de westerse 'goed bestuur' agenda hieraan ondergeschikt moeten worden gemaakt. Verzoening in deze context verdient voorrang boven gerechtigheid.

Gij zult een ander verwachtingspatroon hanteren

De internationale gemeenschap (inclusief het Westerse maatschappelijk middenveld) zal een ander verwachtingspatroon moeten leren hanteren: kleinere stapjes, een langere tijdshorizon en beter begrip van de historische, culturele en sociale context. Het ontwikkelingsproces van Afrika zal op zijn Afrikaans verlopen en niet *per se* volgens onze blauwdrukken. We hebben het hier over langdurige sociaaleconomische processen die zich niet de pas laten afsnijden door welke institutionele hervorming volgens Westers recept dan ook .

Literatuur

Algemeen

- Acemoglu D. Robinson J, Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty (New York, 2012).
- African Center for Economic Transformation, *Growth with depth. 2014 African transformation report* (Ghana, 2014).
- Alexander G. Bennet A., Case studies and theory development in social sciences (Cambridge, 2005).
- *An upside-down view of governance*, Institute of development Studies (London, 2010).
- Asian Tigers, African Lions. Comparing the development performance of Southeast Asia and Africa, Berendsen B., Dietz T., Schulte Nordholt H., Veen R. van der (eds.) (Leiden, 2013).
- Barrington Moore, Social origins of dictatorship and democracy. Lord and peasant in the making of the modern world (Verenigde Staten,1966).
- Barkan J., 'Ethnic fractionalization and the propensity for conflict in Uganda, Kenya and Tanzania', in: *On the fault line: managing tensions and societies*, Herbst J. McNamee T., Mills G. (eds.) (Cambridge, 2010).
- Bates R., When things fall apart: state failure in late-century Africa (New York, 2008).
- Bayart J., *The state in Africa: the politics of the belly* (second edition) (Michigan, 2009).
- Bayart J., 'Africa in the world: a history of extraversion', in: *African Affairs* (2000) 99, pp. 217-267.
- Bayart J., Ellis S., Hibou B., *The criminalization of the state in Africa* (Oxford, 1999).
- Berman B., 'Ethnicity, patronage and the African state: the politics of uncivil nationalism', in: *African Affairs* (1998), 97/388, pp. 305-341.
- Biondo K. Del, 'EU aid conditionality in ACP countries: explaining inconsistency in EU sanctions practice', in: *Journal of Contemporary European Research*, 7: 3, pp. 380-395.
- Booth D., Cammack D., Governance for development in Africa. Solving collective action problems (Londen, 2013).
- Booth D., Kelsall T., 'Developmental patrimonialism; questioning the orthodoxy on political governance and economic progress in Africa'. *Africa Power and Politics Program*. Working paper no. 9 (Londen, 2010).
- Booth D., 'A research design fit for purpose'. *African Power and Politics Program*. Discussion paper no. 3 (Londen, 2008).
- Booth D., Dietz T., Golooba-Mutebi F, Fuady A., Henley D., *Developmental Regimes in Africa* synthesis report (Londen, 2015).
- Bratton M., Walle N. van de, Democratic Experiments in Africa. Regime transitions in comparative perspective (Cambridge, 1997).
- Brautigam D., The dragon's gift. The real story of China in Africa (Oxford, 2009).
- Brautigam D., 'China, Africa and the international aid architecture', Africa Development Bank. Working paper no. 107 (Addis Abeba, 2010).
- Carothers T., 'How democracies emerge. The 'sequencing' fallacy', in: *Journal of* Democracy (2007) 18: 1, pp. 12-27.
- Carothers T., 'Democracy assistance: political vs. developmental?', in: *Journal of Democracy* (2009) 20:1, pp.5-19;
- Carothers T., 'The elusive synthesis', in: *Journal of Democracy* (2010) 21:4, pp. 12-26.

- Carothers T., Gramont D. de, Development aid confronts politics: the almost revolution (Washnington, 2013).
- Chabal P., Daloz J., Africa works. Disorder as political instrument (Oxford, 1999).
- Chabal P., 'The quest for good government and development in Africa: is NEPAD the answer?', in: *International Affairs* (2002) 78: 3, pp. 447-62.
- Chabal P., 'The state of governance in Africa', SAIIA occasional paper no. 26. (2009).
- Chabal P., Daloz J., Culture troubles. Politics and the interpretation of meaning (Chicago, 2006).
- Chalmers Johnson A., MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy 1925-1975 (Stanford, 1982).
- Chang H., Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective (Londen, 2002).
- Clapham C., Africa and the international system (Cambridge, 1996).
- Collier P., Hoeffler A., Söderbom M., 'Post-conflict risks' (Oxford, 2006).
- Collier P. The bottom billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it (Oxford, 2007)
- Collier P., War, guns and votes: democracy in dangerous places (New York, 2010).
- Davidson B., The black man's burden: Africa and the curse of the nation state (New York, 1992)
- *Democratization in Africa,* Diamond L., Plattner M. (eds.) (Baltimore, 1999).
- *Democratization in Africa. Progress and retreat*, Diamond L., Plattner M. (eds.) (Baltimore, 2010).
- Development as a collective action problem. Addressing the real challenges of African governance. Synthesis report of the Africa Power and Politics Program (Londen, 2012).
- DFID, Making governance work for the poor. Eliminating world poverty (2006).
- DFID, Governance, development and democratic politics. DFID's work in building effective states (2007).
- DFID, 'Political economy analysis. How to note' (2009).
- Diamond L., 'The democratic rollback. The resurgence of the predatory state', in: *Foreign Affairs* (2008) 87: 2, pp. 36-48.
- Dijkstra A., 'Paradoxes around good governance'. Inaugural lecture (Rotterdam, 2013).
- Dowden R., Africa. Altered states, ordinary miracles (Londen, 2008).
- Economic Commission for Africa, *Governing development in Africa - the role of the state in economic transformation.* Economic report on Africa 2011 (Addis Abeba, 2011).
- Economic Commission for Africa, Making the most of Africa's commodities: Industrializing for growth, jobs and economic transformation. Economic report on Africa 2013 (2013, Addis Abeba, 2013).
- Economic Commission for Africa, Africa Governance report III: elections and the management of diversity (Oxford, 2013).
- Ellis, S., Het regenseizoen. Afrika in de wereld (Amsterdam, 2011).
- Englebert P., State legitimacy and development in Africa (Boulder, 2000).
- Englebert P., Africa: Unity, sovereignty and sorrow (Boulder, 2009).
- Erdman G., Basedau M., 'Problems of categorizing and explaining party systems in Africa'. GIGA working paper no. 40 (Hamburg, 2007).
- Erdman G., Engel U.,' Neo-patrimonialism revisited-beyond a catch-all concept'. GIGA working paper no. 16 (2006, Hamburg).
- Ethnic conflict and democratisation in Africa, Glickman H. (ed.) (Oxford, 2004).
- Evans P., States and industrial transformation (Princeton, 1995).

- European Commission, 'Communication from the commission to the European Parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: The future approach to EU budget support to third countries'. COM (2011) 638/2 (Brussel, 2011).
- European Commission, 'Communication from the commission to the European Parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Increasing the impact of EU development policy: an agenda for change'. COM (2011) 637 (Brussel, 2011).
- Fosu A., Bates A., Hoeffler A., 'Institutions, governance and economic development in Africa', in: *Journal of African economies* (2006) 15 (suppl.1), pp.1-9.
- Fuady A., 'Initiating & sustaining developmental regimes in Africa'. Developmental Regimes in Africa. Working paper no. 8 (Londen, 2013).
- Good growth and governance in Africa. Rethinking development strategies, Noman A., Botchwey K., Stein H., Stiglitz J. (eds.) (Oxford, 2012).
- Fritz V., Menocal A., 'Developmental states in the new millennium: Concepts and challenges for a new aid agenda' in: *Development Policy Review* (2007) 25: 5, pp. 531-552.
- Gisselquist R., 'Good Governance as a concept, and why this matters for development policy'. UNU-WIDER working paper no. 2012/30 (Helsinki, 2012).
- Grindle M., 'Good enough governance revisited' in: *Development Policy Review* (2011) 29: 1, pp. 199-222.
- Henley D., 'Three principles of successful development strategy: Outreach, urgency, expediency'. *Tracking Development* (Leiden, 2010).
- Henley D., Asia-Africa development divergence: A question of intent (Londen, 2015)
- Herbst J., States and power in Africa. Comparative lessons in authority and control (Princeton, 2000).
- Hyden G., No shortcuts to progress. African development management in perspective (Berkely, 1983).
- Hyden G., African politics in comparative perspective (Cambridge, 2012).
- Hesselbein G., Golooba- Mutebi F., Putzel J., 'Economic and political foundations of state- making in Africa: Understanding state reconstruction'. *Crisis States Research Centre*. Working paper no.3 (London, 2006).
- Hout W., The politics of aid selectivity: Good governance criteria in World Bank, US and Dutch development assistance (Londen, 2007)
- Hout W., 'The anti-politics of development: Donor agencies and the political economy of governance', in: *Third World Quarterly* (2012) 33: 3, pp. 429-446.
- Hout W., 'Governance and the rhetoric of international development'. Inaugural address. International Institute of Social studies (Rotterdam, 2010)
- Hossain N., Moore M., 'Argueing for the poor: elites and poverty in developing countries'. IDS working paper no. 148 (Brighton, 2002).
- Huntington S., Political order in changing societies (New Haven, 1968).
- Huntington S., The Third Wave: Democratization in the late twentieth century (London, 1991).
- Inglehart R., Welzl C., The human development sequence. Modernization, cultural change and democracy (Cambridge, 2005).
- Inglehart R., Welzl C., 'How development leads to democracy. What we know about modernization', in: *Foreign Affairs* (2009) 88: 2, pp. 35-48.

- In search of prosperity: Analytical narratives on economic growth, Rodrik D. (ed), (Princeton, 2003).
- In the shadow of violence: politics, economics and the problem of development, North D., Wallis J., Webb S., Weingast B. (eds.) (Cambridge, 2012).
- Isham J., Kaufman D., Pritchet L., 'Civil liberties, democracy and the performance of government projects', in: *World Bank Economic Review* (1997)11: 2, pp. 219-242.
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P., 'Governance matters'. Wereldbank. Policy research working paper no. 2196 (Washington, 1999).
- Kaufman D., Kraay A., 'Growth without governance'. Wereldbank. Policy research working paper no. 2928 (Washington, 2002).
- Keefer P., Vlaicu R., 'Democracy, credibility and clientelism'. Wereldbank. WPS3472 (Washington, 2004).
- Keefer P., 'Democratization and clientelism: why are young democracies badly governed?' Wereldbank. WPS3594 (Washington, 2005).
- Keefer P., 'The ethnicity distraction? Political credibility and partisan preferences in Africa'. Wereldbank. Policy research working paper no. 5236 (Washington, 2010).
- Kelsall T., 'Going with the grain in African development', in: *Development Policy Review* (2011) 29: 1, pp. 223-251,
- Kelsall T, Business, politics and the state in Africa. Challenging the orthodoxies on growth and transformation (Londen, 2013).
- Kelsall T., 'Authoritarianism, democracy, and development: what does the international evidence really show?' A paper for the roundtable seminar 'The Ethiopian developmental state and political settlement' (Addis Abeba, 25/26-2-2015).
- Khan M., 'Governance, economic growth and development since the 1960's', UNDESA. Background paper for world economic and social survey (2006).
- Khan M., 'Markets, states and democracy: Patron-client networks and the case for democracy in developing countries', in: *Democratization* (2005) 12: 5, pp. 704-724.
- Khan M., 'Governance and anti-corruption reforms in developing countries. Reforms in developing countries: policies, evidence and ways forward'. G-24 discussion paper series no. 42 (2006).
- Khan M., 'Governance, economic growth and development since the 1960s', in: *Growth divergencies: explaining differences in economic performance*, Ocampo J., Jomo K., Vos R. (eds.) (Londen, 2007) pp. 285-323.
- Khan M., 'Governance, growth and poverty reduction'. DESA working paper no. ST/ESA/2009/DWP (2009).
- Khan M., 'Governance capabilities and property right transition in developing countries' (Londen, 2009).
- Khan M., 'Political settlements and the governance of growth- enhancing institutions'. Research paper series on growth enhancing governance (Londen, 2010).
- Khan M. , 'Governance and growth: history, ideology and methods of proof', in: *Good growth and governance in Africa: rethinking development strategies*, Noman A., Botchwey K.,Stein H., Stiglitz J. (eds.) (Oxford, 2012), pp.51-79.
- Khan M., 'An agenda for developmental governance', in: *Is good governance good for development?*, Sundaram J., Chowdury A.(eds.) (Londen, 2012), pp. 151-182.
- Kolakowski L., Geschiedenis van het marxisme (Utrecht, 1980).
- Koper M., Veen R. van der, 'Uithuilen en opnieuw beginnen', in: *Viceversa* (2007) 41: 3, pp. 40-42.

- Koper M., 'Afrika, Nederland en stabiliteit', in: *Internationale Spectator* (2007) 61: 5, pp.244-248.
- Koper. M., 'Corruptiebestrijding. Mag het effectiever?', in: *Viceversa* (2008) 42:2, pp. 24-26.
- Koper M., 'The ten commandments for crafting a sensible policy on fragile states in Africa', in: *Studia diplomatica* (2009) 62: 2, pp. 23-26.
- Kossmann E., 'De deugden van een kleine staat', in: *De kracht van Nederland* (ed. N. van Sas) (Haarlem, 1991).
- Leftwich A., 'Governance, democracy and development', in: *Third World Quarterly* (1993) 14: 3, pp. 605-624.
- Leftwich A., 'Democracy and development: Is there institutional incompatibility?, in: *Democratization*(2005) 12: 5, pp. 686-703.
- Levy B., Governance and economic development in Africa: meeting the challenge of capacity building (Washington, 2004).
- Levy B., Fukuyama F., 'Development strategies: integrating governance and growth'. Wereldbank. Policy Research working paper no. WPS5196 (Washington, 2010).
- Lin J., New structural economics: a framework for rethinking development and policy (Washington, 2011).
- Lindberg S., Democracy and elections in Africa (Baltimore, 2006).
- Lindberg S., 'Democratization by elections? A mixed record', in: *Journal of Democracy* (2009) 20:3, pp. 87-92.
- Lindemann S., 'Do inclusive elite bargains matter? A research framework for understanding the causes of civil war in Sub-Saharan Africa'. CSRC discussion paper no. 15, (Londen, 2008).
- Lipset S., 'Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy', in: *The political Science Review* (1959) 53:1, pp.69-105.
- Lijphart A., Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek. Derde geheel herziene druk (Amsterdam, 1979).
- Lonsdale J., 'Moral ethnicity and political tribalism', in: *Inventions and boundaries: historical and anthropological approaches to the study of ethnicity and nationalism*, Kaarsholm P., Hulin J. (eds.) (Roskilde, 1994), pp. 131-150.
- Mehler A., 'Peace and power sharing in Africa: a not so obvious relationship', in: *African Affairs* (2009) 108/432, pp. 453-473.
- Meredith M., The state of Africa. A history of fifty years of independence (Londen, 2005).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Handboek goed bestuur' (Den Haag, 2004).
- Mukand S., Rodrik R., 'The political economy of liberal democracy' (2015).
- *Multi-party elections in Africa,* Cowen M., Laakso L. (eds.) (Oxford 2002).
- *Nationalism, ethnic Conflict and democracy*, Diamond L., Plattner M. (eds.) (Baltimore, 1994).
- North D., Wallis J., Webb S., Weingast B., 'Limited Access orders in the developing world: a new approach to the problems of development'. Wereldbank. Policy research working paper no. 4359 (Washington, 2007).
- North D., Wallis J., Webb S., Weingast B., Violence and social orders. A conceptual Framework for interpreting human history (Cambridge, 2008).
- North D., Acemoglu D., Fukuyama F., Rodrik D., 'Governance, growth and development decision-making'. Wereldbank (Washington, 2008).
- OESO, 'Donor approaches to governance assessments'. 2009 sourcebook (2009).
- Olson M., 'Dictatorship, democracy and development', in: *The American Political Science Review* (1993), 87: 3, pp. 567-576.

- Pakenham T., *The scramble for Africa* (Londen, 1992).
- Plattner, M., 'From liberalism to illiberal democracy', in: *Journal of Democracy* (1999)10, pp. 121-134.
- Putzel J., Di John J., *Meeting the challenges of crisis states*. Crisis States Research Centre Report (Londen, 2012).
- Posner D., Institutions and ethnic politics in Africa (Cambridge, 2005).
- Rakner L., Walle N van de, 'Democratization by elections? Opposition weakness in Africa', in: *Journal of Democracy* (2009) 20: 3, pp.108-121.
- Radelet S., Emerging Africa: How 17 countries are leading the way (Washington, 2010).
- Reybrouck D. van, *Tegen democratie* (Amsterdam, 2013).
- Rodrik D., The future of economic convergence (Harvard, 2011).
- Romein J., Historische lijnen en patronen. Een keuze uit de essays (Amsterdam, 1971).
- Sen, A., *Development as freedom* (New York, 2000).
- Stalin J., Marxisme en de nationale kwestie (1903).
- Thompson E., *The making of the English working class* (Verenigd Koningrijk, 1963).
- UNDP, 'Governance for sustainable development' (New York, 1997).
- *Understanding civil war. Evidence and analysis*. Volume 1 Africa, Collier P., Sambanis N. (eds.) (Washington, 2005).
- Unsworth S, 'Framework for strategic governance and corruption analysis. Designing strategic responses towards good governance' (Den Haag, 2007).
- USAID, Democracy and governance (2005).
- Veen R. van der, Afrika. *Van de koude oorlog naar de 21e eeuw* (Amsterdam, 2002).
- Veen R van der, *Waarom Azië rijk en machtig wordt* (Amsterdam, 2010)
- Veen R van der, 'Scholars, policy makers and politicians'. Presentatie op de Seoul achtste ODA Internationale Conferentie (Seoel, 2-9-2014).
- Votes, money and violence: Political parties and elections in sub-Saharan Africa Basedau M., Erdmann G., Mehler A. (eds.) (Uppsala, 2007).
- Walle N. van de, African economies and the politics of permanent crisis 1979-1999 (Cambridge, 2001).
- Walle N van de, 'Presidentialism and clientelism in Africa's emerging party systems', in: *Journal of Modern African Studies* (2003) 41: 2, pp. 297-321.
- Walle N. van de, 'The democratization of political clientelism in Sub-Saharan Africa'. Prepared for delivery at the 3rd European Conference on African Studies (Leipzig, 2009).
- Weiss C., 'Knowledge creep and decision accretion', in: *Knowledge, diffusion, utilization,* (1980)1: 3, pp. 381-404.
- Weiss C., 'The haphazard connection: social science and public policy', in: *International Journal of Educational Research* (1995) 23: 2, pp. 137-150.
- Wesseling H., Verdeel en heers. De deling van Afrika 1880-1914 (Amsterdam, 1991).
- Whitfield L., O. Therkildsen, 'What drives states to support the development of productive sectors? Strategies ruling elites pursue for political survival and their policy implementations'. DIIS working paper no.15 (Kopenhagen, 2011).
- Whitfield L., Buur L., 'The politics of industrial policy: Ruling elites and their alliances', in: *Third World Quarterly* (2014) 35: 1, pp.126-144.
- Whitfield L., Therkildsen O., Buur L., Kjaer A., The politics of African industrial policy. A comparative perspective (Cambridge, 2015).

- Williams G., Duncan A., Landell-Mills P., Unsworth S., 'Politics and growth', in: *Development Policy Review* (2011) 29: 1, pp. 29-56.
- Wereldbank, Assessing aid: What works, what doesn't and why (Washington, 1998).
- Wereldbank, Reforming Public Institutions and strengthening governance: A World Bank strategy (Washington, 2000).
- Wereldbank, Strengthening governance, tackling corruption. The World Bank's updated strategy and implementation plan (Washington, 2012).
- Young C., 'Ethnicity and politics in Africa'. Critical themes in African studies (Boston, 2002).
- Zakaria F., 'The rise of illiberal democracy', in: *Foreign Affairs* (1997) 76: 6, pp. 22-43.
- Zakaria F., The future of democracy: illiberal democracy at home and abroad (New York, 2003).

Kenia

- *Afrobarometer*, 'A new dawn? Popular optimism in Kenya after the transition'. Working paper no. 33 (Kaapstad, 2004).
- *Afrobarometer*, 'Kenyans and democracy: Sustained support for the principle, but waning satisfaction with the practice'. Briefing paper no.25 (Kaapstad, 2006).
- *Afrobarometer*, 'Kenyans and democracy: What do they want from it, anyway?' Working paper no.70 (Kaapstad, 2007).
- *Afrobarometer*, 'Vote buying and political behavior: Estimating and explaining vote-buying's effect on turnout in Kenya'. Working paper no.114 (Kaapstad, 2009).
- Ajulu R., 'Kenya's democracy experiment: The 1997 elections', in: *Review of African Political Economy* (1998) 25:76, pp. 275-285.
- Anderson, D., 'Briefing: Kenya's elections 2002-the dawning of an new era?', in: *African Affairs* (2003)102, pp. 331-342.
- Anderson D, Lochery E., 'Violence and exodus in Kenya's Rift Valley 2008: Predictable and preventable ', in: *Journal of Eastern African studies* (2008) 2:2, pp. 328-343.
- Atieno Odhiambo E., 'Hegemonic Enterprises & instrumentalities of survival: ethnicity and democracy in Kenya', in: *Ethnicity & democracy in Africa*. Berman B., Eyoh D., Kymlika W. (eds.) (Oxford, 2004), pp.167-182.
- Barkan J., Ng'ethe N., 'Kenya tries again', in: *Democratization in Africa*, Diamond L., Plattner M. (eds.) (Baltimore, 1999).
- Berman B., Lonsdale J., Unhappy valley. Conflict in Kenya & Africa. Book one: State & class (Oxford, 1992).
- Berman B., Lonsdale J., Unhappy valley. Conflict in Kenya & Africa. Book two: Violence & ethnicity (Oxford, 1992).
- Branch D., Cheeseman N., 'Democratization, sequencing, and state failure in Africa: Lessons from Kenya', in: *African Affairs* (2008), 108/430, pp. 1-26.
- Branch D., Kenya between hope and despair 1963-2011 (New Haven, 2011).
- Bratton M., Mwangi S., 'Voting in Kenya: Putting ethnicity in perspective', in: *Journal of Eastern African studies* (2008) 2: 2, pp. 272-289.
- Brown S, 'Authoritarian leaders and multiparty elections in Africa; How foreign donors help to keep Kenya's Daniel arap Moi in power', in: *Third World Quarterly* (2001) 22: 5, pp. 725-739.
- Brown S., Raddatz R., 'Dire consequences or empty threats? Western pressure for peace, justice and democracy in Kenya', in: *Journal of Eastern African Studies* (2014) 8: 1, pp. 43-62.
- Cheeseman N., Lynch G., Willis J., 'Democracy and its discontents: understanding Kenya's 2013 elections', in: *Journal of Eastern African Studies* (2014) 8: 1, pp. 2-24;

- Chege M., 'Kenya: back from the brink?, in: *Democratization in Africa. Progress and retreat,* Diamond L., Plattner M. (Baltimore, 2010), pp.197-211.
- Decolonization and independence in Kenya 1940-1993, Ogot B., Ochieng W. (eds.) (Londen, 1995).
- Elischer S., 'Ethnic coalitions of convenience and commitment: political parties and party systems in Kenya'. GIGA working paper no. 68 (Hamburg, 2008).
- Ferree K., Gibson C., Long J., 'Voting behavior and electoral irregularities in Kenya's 2013 election, in: *Journal of Eastern African Studies* (2014) 8: 1, pp. 153-172.
- Gona G., 'Changing political faces on Kenya's coast, 1992-2007', in: *Journal of Eastern African Studies (*2008) 2: 2, pp.242-253.
- Hornsby C., Throup D., 'Elections and political change in Kenya', in*: Journal of Commonwealth and Comparative studies* (1998) 30: 2, pp. 172-199.
- Jerven D., 'Revisiting the consensus on Kenyan economic growth, 1964-95', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 1, pp.2-23.
- Kagwanja P., Southall R., 'Introduction: Kenya a democracy in retreat?', in: Journal of *Contemporary African Studies* (2009) 27: 3, pp. 259-277.
- Kanyinga K., 'The legacy of the white highlands: Land rights and ethnicity and post 2007 electoral violence in Kenya', in: *Journal of Contemporary African Studies* (2009) 27: 3, pp. 325-344.
- Karimi J., Ochieng P., *The Kenyatta succession* (Nairobi, 1980).
- Kavula T., 'Our enemies are god's enemies': The religion of bishop Maragaret Wanjiru, MP', in: *Journal of Eastern African Studies* (2008) 2: 2, pp. 244-263.
- *Kenya: policies for prosperity*, Adams C., Collier P., Ndung'u N. (eds.) (Oxford, 2010).
- Kimenyi M., Ndung'u N., 'Sporadic ethnic violence: why has Kenya not experienced a full-blown civil war?, in: *Understanding civil war. Evidence and analysis*. Volume 1 Africa, Collier P., Sambanis N. (eds.), (Washington, 2005), pp. 123-157.
- Klopp J., 'Etnic clashes' and winning elections. The case of Kenya's electoral despotism', in: *Journal of African studies* (2001) 35: 3, pp. 473-517.
- Lakso L., 'Insights into electoral violence', in: *Votes, money and violence: political parties and elections in sub-Sharan Africa*, Basedau M., Erdmann G., Mehler A. (eds.) (Uppsala, 2007), pp. 224-253.
- Lonsdale J., 'Moral & political argument in Kenya', in: *Ethnicity & democracy in Africa*, Berman B., Eyoh D., Kymlika W. (eds.) (Oxford, 2004), pp. 73-95
- Lonsdale J., 'Soil, work, civilization and citizenship in Kenya', in: *Journal of Eastern African Studies* (2008) 2: 2, pp. 305-314.
- Lynch G., 'The fruits of perception. Ethnic politics and the case of Kenya's constitutional referendum' in: *African Studies* (2006) 65: 2, pp. 233-270.
- Lynch G., 'Courting the Kalenjin: The failure of dynasticism and the strength of the ODM wave in Kenya's Rift Valley province' in: *African Affairs* (2008) 107/429, pp. 541-568
- Lynch G., 'Moi: The making of an African big man', in: *Journal of Eastern African Studies* (2008) 2: 1, pp. 18-43.
- Macarthur J., 'How the west was won: Regional politics and prophetic promises in the 2007 Kenya elections, in: *Journal of Eastern African Studies* (2008) 2: 2, pp.227-241.
- Mueller S., 'The political economy of Kenya's Crisis', in: *Journal of Eastern African Studies* (2008) 2: 2, pp. 185-210.
- Mueller S., 'Dying to win: Elections, political violence, and institutional decay in Kenya, in: *Journal of Contemporary African Studies* (2011) 29: 1, pp. 99-117.

- Mueller S., 'Kenya and the International Criminal Court (ICC): Politics, the election and the law', in: *Journal of Eastern African Studies* (2014), 8: 1, pp.25-42.
- Muigai G., 'Ethnicity and the renewal of competitive politics in Kenya', in: *Ethnic conflict and democratization in Africa*, Glickman H. (ed.) (Atlanta, 1995), pp. 161-196.
- Muigai G., 'Jomo Kenyatta & the rise of the ethno-nationalist state in Kenya', in: *Ethnicity & democracy in Africa*, Berman D., Eyoh D., Kymlika W. (Oxford, 2004) pp. 200-217.
- Mwangi O., 'Political corruption, party financing and democracy in Kenya', in*: Journal of Modern African Studies* (2008) 46: 2, pp. 267-285.
- Mwega F., Ndung'u N., 'Explaining African economic growth performance: The case of Kenya', in: *The political economy of economic growth in Africa, 1960-2000*, Ndulu B., O'Connell, Azam J. (eds.) (New York, 2008), pp.325-368.
- Ndung'u N., 'Monetary and exchange rate policy in Kenya'. African Economic Research Consortium. Research paper no. 94 (Nairobi, 1999).
- *Our turn to eat: politics in Kenya since 1950*. Africa studies no. 34. Branch D., Cheeseman N., Gardner L. (eds) (Berlijn, 2010).
- Out for the count: The 1997 general elections and prospects for democracy in Kenya, Rutten, M, Mazrui A., Grignon F. (eds.) (Kampala, 2001).
- Rutten R., Owuor S., 'Weapons of mass destruction: Land ethnicity and the 2007 elections in Kenya, ín: *Journal of Contemporary African Studies* (2009) 27: 3, pp. 305-324
- Southall R., 'Dilemmas of the Kenyan succession', in: *Review of African Political Economy* (2000) 27: 84, pp. 203-219.
- Steeves J., 'The political evolution of Kenya: The 1997 election and succession politics', in: *Commonwealth and Comparative Politics* (1998) 37: 1, pp. 71-94.
- Steeves J., 'Beyond democratic consolidation in Kenya: Ethnicity, leadership and 'unbounded politics', in: *African Identities* (2006) 4: 2, pp. 195-211.
- Throup D., 'Elections and legitimacy in Kenya'. Africa/International Africa Institute (1993) 63: 8, pp.371-396.
- Throup D., Hornsby C., Multi-party politics in Kenya. The Kenyatta and Moi states & the triumph of the system in the 1992 election (Oxford, 1998).
- Wolf T. 'International justice vs public opinion. The ICC and ethnic polarization in the 2013 Kenyan election', in: *Journal of African Elections* (2014) 12: 1, pp.143-175.
- Wrong M., Our turn to eat. The story of a Kenyan whistle blower (Londen, 2009).
- Wereldbank, 'Navigating the storm, delivering the promise'. Kenya economic update no.5 (Washington, 2011).
- Wereldbank, Kenya- country assistance strategy (Washington, 2004).
- Wereldbank, Kenya- country partnership strategy 2010-2013 (Washington, 2010).

Oeganda

- *Afrobarometer*, 'Insiders and outsiders: Varying perceptions of democracy and governance in Uganda'. Working paper no. 27 (Kaapstad, 2003).
- *Afrobarometer*, 'Ugandans divided on political transition'. Briefing paper no. 15 (Kaapstad, 2005).
- *Afrobarometer*, 'Understanding citizens attitudes to democracy in Uganda'. Working paper no. 124 (Kaapstad, 2010).
- *Afrobarometer*, 'Museveni and the 2011 Uganda election: Did money matter?'. Working paper no.135 (Kaapstad, 2011).

- Barkan J., 'Uganda: assessing risks to stability'. Center for Strategic & International Studies (Washington, 2011).
- Bratton M., Lambright G., 'Uganda's referendum 2000: The silent boycott', in: *African Affairs* (2001) 100, pp. 429-452.
- Carbone G., 'Populism visits Africa: the case of Yoweri Museveni and no-party democracy in Uganda'. Working paper no. 73 (series no.1) Crisis States Research Centre (Londen, 2005).
- Changing Uganda: Dilemmas of structural change, Hansen H. (ed.) (Ohio, 1992).
- *Developing Uganda*, Hansen (ed.) H. (Ohio, 1998).
- Electoral democracy in Uganda. Understanding political processes and outcomes of the 2006 multiparty elections, Kiiza J., Makara S., Rakner L. (eds.) (Kampala, 2008).
- Final report of the panel of experts on the illegal exploitation of natural resources and other forms of wealth of the Democratic Republic of the Congo, s2002/1146 (New York, 2002).
- Golooba-Mutebi F., 'Collapse, war and reconstruction in Uganda. An analytical narrative on state-making'. Crisis States Research Centre. Working paper no. 27 (series no.2) (Londen, 2008).
- Golooba- Mutebi F., 'Settling the Buganda question', in: *Transition* (2011) 106, pp. 10-25.
- Green E., 'Patronage, district creation and reform in Uganda', in: *Studies in Comparative International Development* (2010) 45: 1, pp. 83-103.
- Hauser E., 'Ugandan relations with western donors in the 1990s; what impact on democratization?', in: *Journal of Modern African Studies* (1999) 37: 4, pp. 621-641.
- Helle S., Rakner L., 'The interplay between poverty and electoral authoritarianism: poverty and political mobilization in Zambia and Uganda'. CMI working paper no. 2012: 3 (Bergen, 2012).
- International Crisis Group, 'Uganda: no resolution to growing tensions', Africa report no. 187 (Brussel, 2012).
- Izama A., Wilkerson M., 'Uganda: Museveni's triumph and weakness', in: *Journal of democracy* (2011) 22: 3, pp. 64-82.
- Kasekende L., Atingo- Eto A., 'Restarting and sustaining growth in a post-conflict economy: the case of Uganda', in: *The political economy of economic growth in Africa, 1960-2000*, Ndulu B., O'Connell, Azam J. (eds.) (New York, 2008), pp. 244-285.
- Kasfir N., 'No party' democracy in Uganda', in: *Democratization in Africa*, Diamond L., Plattner M. (eds.) (Baltimore, 1999).
- Kjaer M., Katusiimeh M., 'Growing but not transforming: fragmented ruling coalitions and economic developments in Uganda'. DIIS working paper no.2012: 7 (Kopenhagen, 2012).
- Kjaer M., Therkildsen O., 'Elections and landmark decisions in Tanzania and Uganda', in: *Democratization* (2013) 20: 4, pp. 592-614.
- Lindemann S., 'Just another change of the guard? Broad-based politics and civil war in Museveni's Uganda', in: *African Affairs* (2011) 110/440, pp. 387-426.
- Lindemann S., 'Exclusionary elite bargains and civil war onset: The case of Uganda'. Crisis States Research Centre. Working paper no. 76 (series no.2) (Londen, 2010).
- Makara S.,Tukahabwa G. , Byarugaba F., Politics, constitutionalism and electioneering in Uganda. A study of the 1994 constituent assembly elections (Kampala, 1996).
- Makara S., Rakner L., Svasand L., 'Turnaround: the national Resistance Movement and the re-introduction of a multiparty system in Uganda'. CMI working paper no. 2007: 12 (Bergen, 2007).
- Makara S., 'Deepening democracy through multipartyism: the bumpy road to Uganda's 2011 elections', in: *Spectrum* (2010) 45: 2, pp. 81-94.

- Museveni Y., Sowing the mustard seed: The struggle for freedom and democracy in Uganda (Londen, 1997).
- Mwenda A., Tangri R., 'Corruption and cronyism in Uganda's privatization in the 1990s', in: *African Affairs* (2001) 100, pp. 117-133.
- Mwenda A., Tangri R., 'Military corruption & Ugandan politics since the late 1990s', in: *Review of African political economy* (2003) 30: 98, pp. 539-552.
- Mwenda M., Tangri R., 'Patronage politics, donor reforms, and regime consolidation in Uganda' in: *African Affairs* (2005) 104/416, pp. 449-467.
- Mwenda A., 'Personalizing power in Uganda', in: *Democratization in Africa. Progress and retreat*, Diamond L., Plattner M. (Baltimore, 2010).
- *No-party democracy in Uganda. Myths and realities*, Mugaju J., Oloka Onyango J. (eds.) (Kampala, 2000).
- Okuku J., 'Ethnicity, state power and the democratization process in Uganda'. IGD occasional paper no.33 (Braamfontein, 2002).
- Olive F., Katalikawe J., 'No party democracy. Uganda's election to the constituent assembly', Center for Basic Research occasional paper 1994.
- Prunier G., 'Les elections Ougandaises de 1996', in: *Politique Africaine* (1996) no. 63.
- Ssewanya S., Matovu J., Twimukuye E., 'Building on growth in Uganda', in: *Yes Africa we can: success stories from a dynamic development*. Africa Platform for Development Effectiveness (Addis Abeba, 2011), pp. 51-64.
- Tangri R., Mwenda A., 'President Museveni and the politics of presidential tenure', in: *Journal of Contemporary African Studies* (2010) 28: 1, pp. 31-49.
- Therkildsen O., 'Uganda's referendum 2000: The silent boycott: A comment', in: *African Affairs* (2002) 101, pp. 231-241.
- Therkildsen O., 'Do ethnicity and elections affect policy outcomes in Tanzania and Uganda?', Paper to be presented at the ECPR General conference, 10-12 September 2009, Potsdam.
- Tabaire B. 'The press and political repression in Uganda', in: *Journal of Eastern African Studies* (2007) 1: 2, pp.193-2011.
- Titeca K., Vlassenroot R., 'Rebels without borders in the Rwenzori borderland? A biography of the Allied democratic Forces', in: *Journal of Eastern African Studies* (2012) 6: 1, pp. 154-176.
- Tripp A., Museveni's Uganda. Paradoxes of power in a hybrid regime (Londen, 2010).
- Vlassenroot K., Perrot S., Cuvelier J., 'Doing business out of war. An analysis of the UPDF's presence in the Democratic Republic of Congo', in: *Journal of Eastern African Studies* (2012) 6: 1, pp. 2-21.
- *Voting for democracy in Uganda: Issues in recent elections*, Makara S., Tuhakebwa G., Byarugaba F. (eds.) (Kampala, 2003).
- Wereldbank, Uganda Country Assistance Strategy 2011-2015 (Washington, 2010).

Congo

- Boshoff D., Hendrickson H., More S., Vircoulon T., 'Supporting SSR in the DRC: Between a rock and a hard place. An analysis of the donor approach to supporting security sector reform in the Democratic republic of Congo', Clingendael Instituut (Den Haag, 2010).
- Carayannis T., 'Elections in the DRC. The Bemba surprise'. United States Institute of Peace. Special report 200 (Washington, 2008).
- Carter Centre, '2011 Elections in the democratic Republic of the Congo' (2012).

- Carter Centre, 'Democratic Republic of the Congo legislative election results compromised' (2012).
- Conflict and ethnicity in Central Africa, Goyvaerts D. (ed.) (Tokio, 2000).
- Court A., 'The Banyamulenge of South Kivu: The 'nationality question', in: *African Studies* (2013) 72: 3, pp. 416- 439.
- Englebert P., 'Why Congo persists: Sovereignity, globalization and the violent reproduction of a weak state'. QEH working paper series no. 95 (2003).
- Englebert P., 'Life support or assisted suicide? Dilemmas of US policy toward the Democratic Republic of Congo', in *Short of goal: US policy and poorly performing states*, N. Birdsall (ed.) (VS, 2006) pp. 53-82
- Freund W., 'The Congolese elite and the fragmented city. The struggle for a dominant class in Kinshasa'. Crisis States Research Centre. Working paper no.54 (series no.2) (Londen, 2009).
- Gorus J., 'Ethnicity in Katanga', in: *Conflict and ethnicity in Central Africa*, Goyvaerts D. (ed.) (Tokio, 2000), pp. 105-126.
- Hesselbein, G., 'The rise and decline of the Congolese state'. Crisis States Research Centre. Working paper no. 21 (series no. 2) (Londen, 2007).
- Herdt de T., 'Democracy & the money machine in Zaire', in*: Review of African Political Economy* (2002) 29: 93/94, pp. 445-462.
- Van Hoywegen S., Trefon T., Smids S., 'State failure in the Congo: Perception and realities'. Special issue, in*: Review of African Political economy* (2002) 29: 93/94.
- International Crisis Group, ''Back to the brink in the Congo'. Africa briefing (Brussel, 2004)
- International Crisis Group, 'Congo's elections: Making or breaking the peace', Africa report no. 108 (Brussel, 2006).
- International Crisis Group, Securing Congo's elections: lessons from the Kinshasa showdown'. Africa briefing no. 42 (Brussel, 2006).
- International Crisis Group, 'Katanga: The Congo's forgotten Crisis'. Africa Report no. 103 (Brussel, 2006).
- International Crisis Group, 'Congo: staying engaged after the elections'. Africa briefing no. 44 (Brussel, 2007).
- International Crisis Group, 'Congo: Consolidating the peace'. Africa Report no. 128 (Brussel, 2007).
- International Crisis Group, 'No stability in Kivu despite a rapprochement with Rwanda'. Africa report no. 165 (Brussel, 2010).
- International Crisis Group, 'Congo: The electoral dilemma'. Africa report no. 175 (Brussel, 2011).
- International Crisis Group, Congo: The electoral process seen from the East'. Africa briefing no. 80 (Brussel, 2011).
- Institute for Security Studies, 'The 2011 DRC polls and beyond'. Situation report (2012).
- Jackson, S., 'Sons of which soil? The language and politics of autochtony in eastern D.R. Congo', in: *African Studies Review* (2006) 49: 2, pp. 95-113.
- Kaiser K., Wolters S., 'Fragile states, elites and rents in the democratic Republic of Congo', in: *In the shadow of violence. Politics, economics and the problem of development*, North D., Wallis J. Webb, S, Weingast B. (eds.), (Cambridge, 2013) pp. 70-111.
- Lemarchand R., 'The tunnel at the end of the light', in: *Review of African Political Economy* (2002), 29: 93/94, pp. 389-398.
- Lemarchand R. 'The geopolitics of the Great Lakes', in*: l'Afrique des Grands Lacs 2005-2006*, pp. 25-54.

- Matti S., 'Resources and rent seeking in the Democratic Republic of the Congo', in: *Third World Quarterly (*2010) 31: 3, pp. 401-413.
- Nest M., Grignon F., Kisangani E., The Democratic Republic of the Congo: economic dimensions of war and peace (Boulder, 2006).
- Ndikumana L., Emizet K., 'The economics of civil war: The case of the Democratic Republic of Congo', in: *Understanding civil war. Evidence and analysis*, volume 1 Africa, Collier P., Sambanis N. (eds.) (Washington, 2005), pp.63-89.
- Peemans J., Crise de la modernization et pratiques populaires au Zaire et en Afrique (Parijs, 1997).
- Peemans J, 'The social and economic development of Zaire since independence: an historical outline', in: *African Affairs* (1975) 74/295, pp. 148-179.
- Politics of identity and economies of conflict in the Great Lakes region, Doom R., Gorus J. (eds.) (Brussel, 2000).
- Pottier J, 'Representations of ethnicity in the search of peace: Ituri, Democratic Republic of Congo', in: *African Affairs* (2009) 109/434, pp. 23-50.
- Prunier G., Africa's world war. Congo, the Rwandan genocide and the making of an continental catastrophe (Oxford, 2009).
- Putzel J., Lindemann S., Schouten C., 'Drivers of change in the Democratic Republic of Congo: the rise and decline of the state and challenges for reconstruction'. Crisis States Research Centre. Working paper no. 26 (series no.2) (Londen, 2008).
- Reno W., 'Sovereignty and personal rule in Zaire', in: *African Studies Quarterly* (1997)1: 3, pp. 39-64.
- Reybrouck D. van, *Congo, een geschiedenis* (Amsterdam, 2010).
- Reyntjes, F., 'Briefing: The second Congo war: more than a remake', in: *African Affairs* (1999) 98/391, pp. 241-250.
- Reyntjes F., 'Briefing: Democratic republic of Congo: political transition and beyond', in: *African Affairs* (2007) 106/423, pp. 307-317.
- Reyntjes F., The great African war: Congo and regional politics 1996-2006 (Cambridge, 2009).
- Reid T., 'Congolese elections 2011. Mostly a problem of global governance and negative 'soft power', not resources', in: *Journal of African elections* (2013) 12: 1, pp.34- 64.
- Stearns J., 'Examining the role of Rwanda in the DRC insurgency'. House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Africa, Global Health and Human Rights. Testimony (2012).
- Trefon, T., Van Hoywegen S., Smis S., 'State failure in the Congo: perceptions & realities, in: *Review of African Political Economy* (2002) 29: 93/94, pp. 379-388.
- Trefon T., Congo masquerade: the political culture of aid inefficiency and reform failure (Londen, 2011).
- U4 Anti Corruption Resource Centre, 'Overview of corruption and anti-corruption in the Democratic Republic of Congo (DRC)' (2010).
- Villers G. de , Tshonda J., 'An intransitive transition', in: *Review of African Political Economy* (2002) 93: 94, pp. 399-410.
- Villers G. de , 'La guerre dans les évolutions du Congo-Kinshasa, in*: Afrique Contemporaine* (2005) 3: 215, pp.47-70.
- Villers, G. de, 'Identifications et mobilizations politiques au Congo Kinshasa', in*: Politique Africaine* (1998) 72, pp. 161-186.
- Vlassenroot K., 'The promise of ethnic conflict: Militarisation and enclave formation in South Kivu', in: *Conflict and ethnicity in Central Africa*, Goyvaerts D. (ed.) (Tokio, 2000), pp. 59-105.

- Vlassenroot K., 'Citizenship, identity formation & conflict in Sourth Kivu: The Case of the Banyamulenge', in: *Review of African Political Economy* (2007) 29: 93/94, pp. 499-516.
- Vlassenroot K., Raymakers T., 'New political order in the DR Congo? The transformation of regulation', in: *Africa Focus* (2008) 21: 2, pp. 39-52.
- Vlassenroot K., Raeymaekers T., 'Briefing: Kivu's intractable security conundrum', in: *African Affairs* (2009) 108/432, pp. 475-484.
- Weiss H., 'Voting for change in the DRC' in: *Democratization in Africa. Progress and retreat*, Diamond L., Plattner M. (eds.) (Baltimore, 2010), pp.310-324.
- Wolters S., 'Briefing: Elections in the Democratic Republic of Congo', Briefing Okapi Consulting/ISS (2011).
- Wereldbank, Congo, Democratic Republic of- country assistance strategy 2008-2011 (Washington, 2007).
- Wereldbank, *Democratic Republic of Congo. Boosting growth and employment*. Volume II: historical and macroeconomic context (Washington, 2011).
- Wereldbank, 'Democratic Republic of the Congo', Background case study 62029, World Development report 2011(Washington, 2011).
- Young C., Turner T., The rise of and decline of the Zairian state (Madison, 1985).

Rwanda

- Abbot, P., Rwirahira, J., 'Against the Odds; achieving the MDGs in Rwanda'. Institute of policy analysis and research. Rwanda public observatory report no.3. (Rwanda, 2012).
- Booth D., Golooba-Muteebi F., 'Developmental patrimonialism? The case of Rwanda'. *Africa Power and Politics Program*. Working paper no. 16 (Londen, 2011).
- Booth D., Golooba-Muteebi F., 'How the international system hinders the consolidation of developmental regimes in Africa'. Developmental Regimes in Africa. Working paper no.4 (Londen, 2014).
- Center for Strategic & international Studies, 'Rwanda, assessing risks to stability' (Washington, 2011).
- Chemouni B., 'Explaining the design of the Rwandan decentralization: elite vulnerability and the territorial repartition of power', in: *Journal of Eastern African Studies* (2014) 8: 2, pp. 246-262.
- Clark, N., 'National unity and reconciliation in Rwanda: a flawed approach?', in: *Journal of Contemporary African Studies* (2010) 28: 2, pp.137-154.
- Final report of the panel of experts on the illegal exploitation of natural resources and other forms of wealth of the Democratic Republic of the Congo, s2002/1146 (New York, 2002).
- Elgin-Cossart M, Jones B., Esberg J, 'Pathways to change'. Baseline study to identify theories of change on political settlements and confidence building. Center on International Cooperation (New York, 2012).
- Golooba- Mutebi F., 'Collapse, war and reconstruction in Rwanda. An analytical narrative on state-making'. Crisis States Research Centre. Working paper no. 28 (series no.2) (Londen, 2008).
- Golooba Mutebi F., 'The developmental regime concept and the case of Rwanda'. A paper for the round table seminar 'The Ethiopian developmental state and political settlement' (Addis Abeba, 25/26-2-2015).
- Gorus J., 'The state as an instrument of ethnicity, ethnic construction and political violence', in: *Conflict and ethnicity in Central Africa*, Goyvaerts D. (ed.) (Tokio, 2000), pp. 175-189.
- Green, E., patronage as institutional choice: evidence from Rwanda and Uganda, in: *Comparative Politics* (2011) 43: 4, pp. 421-438.

- International Crisis Group, 'Rwanda at the end of the transition: a necessary political liberalization', Africa report no. 53 (Brussel, 2002).
- Jowel M., 'Cohesion through socialization: liberation, tradition and modernity in the forging of the Rwanda Defence Force (RDF)', in: *Journal of Eastern African Studies* (2014) 8: 2, pp. 278-293.
- Kinzer S., A thousand hills: Rwanda's rebirth and the man who dreamed (New Jersey, 2008).
- Lemarchand R., 'Consociationalism and powersharing in Africa: Rwanda, Burundi and DRC', in: *African Affairs* (2007) 106 /422), pp.1-20.
- Mamdani M., When victims become killers: colonialism, nativism and the genocide in Rwanda (Princeton, 2001).
- Marysse S., 'The aid 'darlings'and 'orphans' of the Great Lakes region in Africa'. IOB discussion paper 2006: 10 (Antwerpen, 2006).
- McDoom O., 'Rwanda's ordinary killers: interpreting popular participation in the Rwandan genocide'. Crisis States Research Centre. Working paper no. 77 (series no. 1) (Londen, 2005).
- McDoom O., 'Rwanda's exit pathway from violence: a strategic assessment'. Background case study no. 62054. World Development Report 2011 (Washington, 2011).
- Prunier G., The Rwanda crisis. History of genocide 1959-1994 (Kampala, 1999).
- Reyntjes F., 'Rwanda ten years on: From genocide to dictatorship', in: *African Affairs* (2004) 103 /411, pp. 177-210.
- Reyntjes F., 'Constructing the truth, dealing with dissent, domesticating the world: governance in post-genocide Rwanda, in: *African Affairs* (2011) 110/438, pp.1-34.
- Strauss S., The order of genocide: race, power and war in Rwanda (New York, 2006).
- Stroh A., 'Electoral rules of the authoritarian game: undemocratic effects of proportional representation in Rwanda', in: *Journal of Eastern African Studies* (2010) 4: 1, pp. 1-19.
- Thomas R., 'Leadership, policy making, quality of economic policy and their inclusiveness: the case of Rwanda', Commission on growth and development. Working paper no.20. (Washington, 2008).
- Uvin P., Aiding violence: The development enterprise in Rwanda (Ithaca, 1998).
- Vandenginste S., 'Governing ethnicity after genocide: ethnic amnesia in Rwanda versus ethnic-power sharing in Burundi', in: *Journal of Eastern African Studies* (2014) 8: 2, pp. 263-277.
- Waugh C., Paul Kagame and Rwanda: power, genocide and the Rwandan Patriotic Front (North Carolina, 2004).
- Wereldbank, 'Rwanda economic update, leveraging regional integration'. Edition no.3 (Washington, 2012).
- Wereldbank, Rwanda- Country assistance strategy for the period 2009-2012 (Washington, 2008).

Ethiopië

- Aalen L.,Tronvoll K., 'The end of democracy? Curtailing political and civil rights in Ethiopia', in: *Review of African Political Economy* (2009) 36:120, pp.193-207.
- L. Aalen, 'Ethiopia after Meles: stability for how long?', in: *Current History* (2014) pp. 192-196.
- Abbink J., 'Ethnicity and constitutionalism in contemporary Ethiopia', in: *Journal of African Law* (1997) 41: 2 pp. 159-174.
- Abbink J. 'Discomfiture of democracy? The 2005 elections crisis in Ethiopia and its aftermath', in: *African Affairs* (2006), 105/419, pp. 173-199.
- Abbink J., 'Ethnicity and conflict generation in Ethiopia: some problems and prospects of ethno-regional federalism', in: *Journal of Contemporary African Studies* (2006) 24: 3, pp. 389-413
- Abbink J., 'Ethnic-based federalism and ethnicity in Ethiopia: Reassessing the experiment after 20 years', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 596-618.

- Abbink J., 'Religious freedom and the political order: the Ethiopian 'secular state'and the containment of muslim identity', in: *Journal of Eastern African Studies* (2014) 8: 3, pp. 346-365.
- Adem S., 'China in Ethiopia: diplomacy and economics of Sino-optimism', in: *African Studies Review* (2012) 55, pp. 143-160.
- Alem A., 'Ethnic pluralism as an organizing principle of the Ethiopian federation', in: *Dialectical anthropology* (2994) 28: 2004, pp. 91-123.
- Bach J., 'Abyotawi democracy: neither revolutionary nor democratic, a critical review of EPRDF's conception in post-1991 Ethiopia', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 641-663.
- Brigaldino G., 'Elections in the imperial periphery: Ethiopia highjacked', in: *Review of African Political Economy* (2011) 38: 128, pp. 327-334.
- Chanie P., 'Clientelism and Ethiopia's post-1991 decentralization', in: *Journal of Modern African studies* (2007) 45: 3, pp. 355-384.
- Clapham C., 'Post-war Ethiopia: the trajectories of crisis', in: *Review of African Political Economy* (2009), 36: 120, pp.181-192.
- Feyissa D., 'Aid negotiation: the uneasy 'partnership' between EPRDF and the donors', in*: Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 788-817.
- Growth and Transformation Plan 2010/11-2014/15, Federal Democratic Republic of Ethiopia.
- Gudina M., 'Elections and democratization in Ethiopia, 1991-210', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 664-680.
- Hagman T., Abbink J., 'Twenty years of revolutionary democratic Ethiopia, 1991-2011', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, p. 579-595.
- Haustein J., Ostebo T., 'EPRDF's revolutionary democracy and religious plurality: Islam and Christianity in post-Derg Ethiopia', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 755-772.
- International Crisis Group, 'Ethiopia: Ethnic federalism and its discontents'. Africa report no. 153 (Brussels, 2009).
- Kefale A., 'The (un)making of opposition coalitions and the challenge of democratization in Ethiopia, 1991-2011', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 681-701.
- Lefort R., 'The theory and practice of Meles Zenawi: A response to Alex de Waal', in: *African Affairs* (2013) 112/448, pp. 460-470.
- Marcus H., A history of Ethiopia (Berkeley, 1994).
- J. Markakis J., Ethiopia: the last two frontiers (Oxford, 2011).
- Plaut M., 'The legacy of Meles Zenawi', in: *Review of African Political Economy* (2012) 39: 134, pp. 645-654.
- Sansculote-Greenidge K., 'A contest of visions: Ethiopia's 2010 election', in: *Review of African Political Economy* (2010) 37: 124, pp.221-227.
- Smith L., 'Voting for an ethnic identity: procedural and institutional responses to ethnic conflict in Ethiopia', in: *Journal of Modern African Studies* (2007) 45: 4, pp. 565-594.
- Stremlau N., 'The press and the political restructuring of Ethiopia', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 716-732.
- Tareke G., The Ethiopian revolution: War in the horn of Africa (New Haven, 2009).
- Tronvoll K., War and the politics in Ethiopia: the making of enemies and allies in the Horn of Africa (Oxford, 2009).
- Understanding the landscape of governance and politics in Ethiopia. Somali national regional state case study. Report for DFID (2010).

- Vaughan S., 'Revolutionary democratic state-building: Party, state and people in the EPRDF's Ethiopia', in: *Journal of Eastern African Studies* (2011) 5: 4, pp. 619-640.
- Vaughan S., Gebremichael M., 'Ethiopia: Country level study'. Report for the European Union (Addis Abeba, 2014).
- S. Vaughan, K. Tronvoll, The culture of power in contemporary Ethiopian political life. SIDA studies (Stockholm, 2003)
- S. Vaughan, M. Gebremichael, 'Rethinking business and politics in Ethiopia. The role of EFFORT. The Endowment Fund for the Rehabilitation of Tigray'. *Africa Power and Politics Program*. Research report 2 (2011),
- Waal de A., 'The theory and practice of Meles Zenawi', in: *African Affairs* (2013) 112/ 446, pp. 148-155.
- Wereldbank, Diagnosing corruption in Ethiopia. Perceptions, realities and the way forward for key sectors. Plummer J. (ed.) (Washington, 2012)
- Wereldbank, Country Partnership strategy for the Federal Democratic republic of Ethiopia (Washington, 2012).
- Young J., Peasant revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front 19975-1991 (Cambridge, 1997).
- Young J., 'Ethnicity and power in Ethiopia', in: *Review of Political Economy* (1996) 23: 70, pp. 531-542.
- Young J., 'Along Ethiopia's western frontier: Gambella and Benishangul in transition', in: *Journal of Modern African Studies* (1999) 37: 2, pp. 321-346.
- http://cgt.columbia.edu/files/conferences/Zenawi_Dead_Ends_and_New_Beginnings.pdf (2012).
- Zenawi M., 'States and markets: Neoliberal limitations and the case for the developmental state', in: *Good growth and governance in Africa. Rethinking development strategies*, Noman A., Botchwey K., Stein H., Stiglitz J. (eds.), pp. 140-170 (Oxford, 2012).
- Zewde B., A history of modern Ethiopia 1855-1991 (Oxford, 2001).

Afkortingen

ACET	African Center for Economic Transformation
ADLF	Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AMP	Alliance de la Majorité Présidentielle
ANDM	Amhara National Democratic Movement
BNP	Bruto Nationaal Product
CDR	Coalition pour la Défense de la République
CNDP	Congrès National pour la Défense du Peuple
CUD	Coalition for Unity and Democracy
DFID	Department For International Development (UK)
DP	Democratic Party
EFFORT	Endowment Fund for the Rehabilitation of Tigray
EIASC	Ethiopian Islamic Affairs Supreme Council
EPRDF	Ethiopia People's Revolutionary Democratic Front
EU	Europese Unie
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FDC	Forum for Democratic Change
FDLR	Forces Démocratiques de Libération du Rwanda .
FORD	Forum for the Restoration of Democracy
GDP	Gross Domestic Product
GTP	Growth and Transformation Plan
GEMA	Gikuyu Embu Meru Association
ICC	International Criminal Court
KAMATUSA	Kalenjin, Maasai, Turkana, Samburu
HIPC	Heavily Indebted Poor Country
LDP	Liberal Democratic Party
LRA	Lord's Resistance Army
KADU	Kenya African Democratic Union
KANU	Kenya Africa National Union
KPU	Kenya People's Union
LAO	Limited Access Order
M23	Mouvement du 23-Mars
MDR	Mouvement Démocratique Républicain
MLC	Mouvement de Libération du Congo
MPR	Mouvement Populaire de la Révolution
MRND	Mouvement Républicain National pour la Démocratie et le Developpement
NARC	National Rainbow Coalition
NRA	National Resistance Army
NRM	National Resistance Movement
NDP	National Democratic Party
OAO	Open Access Order
ODM	Orange Democratic Movement
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLF	Oromo Liberation Front

OPDO	Oromo People's Democratic Organisation
PARMEHUTU	Parti du Mouvement et de l'Èmancipation Hutu
PNU	Party of National Unity
PSD	Parti Social Démocrate
RCD	Rassemblement Congolais pour la Démocratie
RENACO	Regroupement des Nationalistes Congolais
RPA	Rwandan Patriotic Army
RPF	Rwandan Patriotic Front
SEPDF	Southern Ethiopia People's Democratic Front
TLF	Tigray People's Liberation Front
UEDF	United Ethiopian Democratic Forces
UNAR	Union National Rwandais
UPC	Uganda People's Congress
UPDF	Uganda People's Defense Forces
VN	Verenigde Naties

Kaarten

Kaart 1: Kenia 29
Kaart 2: Oeganda 57
Kaart 3: Congo 81
Kaart 4: Rwanda 105
Kaart 5: Ethiopië 125

Tabellen

Tabel 2-1: Definition of long-horizon, centralized rent utilization 19
Tabel 3-1: Uitslag Keniaanse presidentsverkiezingen 1992 34
Tabel 3-2: Uitslag Keniaanse presidentsverkiezingen 1997 35
Tabel 3-3: Uitslag Keniaanse presidentsverkiezingen 2002 36
Tabel 3-4: Uitslag Keniaanse presidentsverkiezingen 2007 39
Tabel 3-5: Uitslag Keniaanse presidentsverkiezingen 2013 41
Tabel 4-1: Uitslag Oegandese presidentsverkiezingen 1996 61
Tabel 4-2: Uitslag Oegandese presidentsverkiezingen 2001 61
Tabel 4-3:Uitslag Oegandese presidentsverkiezingen 2006 63
Tabel 4-4: Uitslag Oegandese presidentsverkiezingen 2011 64
Tabel 5-1: Uitslag Congolese presidentsverkiezingen 2006 88
Tabel 5-2: Uitslag Congolese presidentsverkiezingen 2011 89
Tabel 6-1: Uitslag Rwandese presidentsverkiezingen 2003 109
Tabel 6-2: Uitslag Rwandese presidentsverkiezingen 2010 110
Tabel 7-1: Uitslag Ethiopische nationale verkiezingen 1995 129
Tabel 7-2: Uitslag Ethiopische nationale verkiezingen 2000 130
Tabel 7-3: Uitslag Ethiopische nationale verkiezingen 2005 131
Tabel 7-4: Uitslag Ethiopische nationale verkiezingen 2010 132

Figuren

Figuur 2–1: How countries rank on transformation (transformation index) 21
Figuur 2–2: Patron-Client Factions & the Structure of the Ruling Coalition 23
Figuur 3–1:Wereldbank overzicht 42
Figuur 3–2: Kenya: GDP per capita growth 43
Figuur 3–3: Kenia: poverty trend 43
Figuur 3–4: Etnische groepen 46
Figuur 4–1: Uganda: GDP per capita growth 66
Figuur 4–2: Uganda: poverty trend 66
Figuur 4–3: Etnische groepen 69
Figuur 5-1: Congo: GDP per capita 90
Figuur 5-2: Congo: poverty trend 91
Figuur 5-3: Etnische groepen 93
Figuur 6–1: Rwanda: GDP per growth 113
Figuur 6–2: Rwanda: poverty trend 113
Figuur 6-3: Etnische groepen 117
Figuur 7-1: EPRDF coalitie 128
Figuur 7-2: Ethiopia: GDP per capita 136
Figuur 7-3: Ethopia: poverty trend 136
Figuur 7-4: Etnische groepen 145

Afbeeldingen

Afbeelding 3–1: Jomo Keyatta 30
Afbeelding 3–2: Daniel arap Moi 33
Afbeelding 3–3: Verkiezingsgeweld in Kisumu 2007/8 38
Afbeelding 3–4: Verkiezingen 2013 in Kenia 40
Afbeelding 3–5: Uhuru Kenyatta 40
Afbeelding 3–6: Raila Odinga 45
Afbeelding 3–7: Verkiezingsgeweld 2007/8 48
Afbeelding 3–8: Etnisch geweld in de Rift Valley (Nakuru 2008) 52
Afbeelding 4–1: Milton Obote 59
Afbeelding 4–2: NRA leider Yoweri Museveni op weg naar Kampala 1986 60
Afbeelding 4–3: Presidentskandidaat Kizza Besigye (2001, 2006, 2011) 62
Afbeelding 4–4: Verkiezingen 2011 in Oeganda 64
Afbeelding 4–5: Transport in Kampala 65
Afbeelding 4–6: Yoweri Museveni 68
Afbeelding 4–7: UPDF aan de Congolese grens 72
Afbeelding 4–8: Kabaka Ronald Muwenda Mutebi II 76
Afbeelding 5–1: Henry Morton Stanley 82
Afbeelding 5–2: Mobutu Sese Seko met prins Bernhard 83
Afbeelding 5–3: Laurent Kabila 86
Afbeelding 5–4: Joseph Kabila 86
Afbeelding 5–5: Leden van de presidentiële garde (verkiezingen 2011) 89
Afbeelding 5–7: Ontheemden nabij Goma (2004) 96
Afbeelding 5–8: 14e brigade van de FARDC in Noord-Kivu (2006) 98
Afbeelding 6–1: Juvenal Habyarimana 107
Afbeelding 6–2: Verkiezingen 2010 in Rwanda 110
Afbeelding 6–3: 'ICT bus' in Rwanda 112
Afbeelding 6–4: Paul Kagame 116
Afbeelding 6–5: Genocide monument nabij Kigali 118

Afbeelding 6–6: Platteland in Rwanda 119
Afbeelding 6–7: Kayumba Nyamwasa & Paul Kagame 120
Afbeelding 6–8: Terugkeer van de RPF uit Oost Congo 122
Afbeelding 7–1: Demonstratie politieke oppositie 2005 131
Afbeelding 7–2: Verkiezingen 2010 in Ethiopië 133
Afbeelding 7–3: Groei en transformatie plan 134
Afbeelding 7–4: TPLF strijders tijdens de opstand tegen de Derg 140
Afbeelding 7–5: Meles Zenawi 141
Afbeelding 7–6: Etnische diversiteit in Ethiopië 147

Bijlage I: Omschrijvingen van de kernbegrippen

In dit onderzoek komt regelmatig een aantal begrippen terug. De belangrijkste laat ik hier de revue passeren om in het kort aan te geven wat onder deze begrippen wordt verstaan en waarom deze keuze is gemaakt.

'Goed bestuur'

Er bestaat geen eenduidige definitie van 'goed bestuur'.[388] Gemeenschappelijk kenmerk van veel van deze definities is dat 'goed bestuur' vooral in normatieve termen wordt gedefinieerd. De bevordering van een pluriform politiek bestel en eerlijke en vrije verkiezingen vormen een belangrijk onderdeel van de 'goed bestuur'agenda van donoren. Aangezien het effect van meerpartijendemocratie, als onderdeel van de bredere 'goed bestuur'-agenda, op de politieke constellatie centraal staat in dit onderzoek, volstaat deze omschrijving.

Neo-patrimonialisme

De meningen lopen nogal uiteen over wat onder neo-patrimonialisme moet worden verstaan.[389] De omschrijving die het meest recht lijkt te doen aan zowel de patrimoniale als de moderne ('neo'-) aspecten van het begrip, is die van Bratton en Van de Walle, Zij definiëren neo-patrimonialisme als volgt: '*…To characterise as neo-patrimonial those hybrid regimes in which the customs and patterns of patrimonalism co-exist with and suffuse, rational-legal institutions'.*[390]

Patronage en cliëntelisme

In de literatuur worden de concepten patronage en cliëntelisme nogal eens door elkaar gebruikt. In dit onderzoek worden beide als een integraal onderdeel van neo-patrimonialisme (zoals hierboven beschreven) beschouwd. Onder patronage wordt hier verstaan de politiek gemotiveerde distributie van politieke gunsten aan groepen van meestal etnische signatuur, terwijl cliëntelisme een tweezijdige, persoonlijke relatie tussen een *patron* en een cliënt impliceert. In deze context heeft de term politiek cliëntelisme betrekking op de *'extended and partly changing nets of political client-patron relationships'*.[391]

Politiek arrangement

Politiek arrangement (*political settlement)* wordt hier opgevat als een informeel arrangement tussen machtige elitegroepen. Wat een dergelijk arrangement bij elkaar houdt, is het samenvallen van belangen binnen de dominante elite coalitie en de verhouding tussen deze belangen en die van andere groepen in de samenleving. De machtsverhoudingen die hieraan ten grondslag liggen, zijn luïde en dynamisch met als gevolg dat het politieke arrangement zich regelmatig moet aanpassen en onderhevig is aan heronderhandeling en geschillen.[392]

---

[388] Zie bijlage II

[389] Zie G, Erdman, U. Engel, 'Neo-patrimonialism revisited- beyond a catch-all concept'. GIGA Working paper no. 16 (Hamburg, 2006).

[390] M. Bratton, N. van de Walle, Democratic Experiments in Africa. Regime transitions in comparative perspective (Cambridge,1997), p. 62.

[391] G, Erdman, U. Engel, 'Neo-patrimonialism revisited', p. 20.

[392] T. Parks, W. Cole, 'Political settlements: implications for international development and practice'. Occasional paper no.2. The Asia Foundation (2010); J. Putzel, J. Di John, 'Political settlements'. Issues paper. Governance and Social Development Resource Center (Londen, 2009).

Politieke elites

Onder politieke elites wordt hier simpelweg verstaan de meest machtige groep van mensen binnen een nationaal politiek systeem. Vooral in ontwikkelingslanden hebben deze bijzonder veel in de melk te brokkelen en bepalen veelal de aanwending van een groot deel van het nationaal inkomen.[393] Om de rationale achter het handelen van Afrikaanse elites op waarde te schatten, is het besef essentieel dat deze deels in een neo-patrimoniale context opereren.

Etniciteit

De gezaghebbende Britse historicus van Oost-Afrika John Lonsdale maakt een voor dit onderzoek een zeer relevant onderscheid tussen een tweetal, elkaar beïnvloedende dimensies van moderne etniciteit: *moral ethnicity* en *political tribalism.*[394] Gezien de aard van mijn onderzoek ligt de nadruk op de tweede dimensie. Deze heeft betrekking op de verhouding tussen de eigen etnische groep en anderen, die zich in een multi-etnische context vertaalt in de instrumentalisering van etnische identiteit ten behoeve van politieke competitie met andere groepen.

Politieke corruptie

Corruptie kan in ontwikkelingslanden vele vormen aannemen. De één is schadelijker voor ontwikkeling dan de ander.[395] In algemene zin wordt onder politieke corruptie verstaan: transacties tussen actoren in de private en publieke sector waardoor collectieve goederen op illegale wijze worden omgezet in persoonlijke steekpenningen. In een meer strikte interpretatie betreft het politieke corruptie door politici aan de top van het politieke systeem. Het gaat dan om politieke besluitvormers die corruptie inzetten om hun politieke macht, status en rijkdom veilig te stellen of te vergroten.[396] Omdat het onderzoek zicht voornamelijk richt op de politieke elites van een aantal Afrikaanse landen en in het bijzonder hun reactie op de herinvoering van een meerpartijenstelsel , is hier gekozen voor de meer strikte definiëring.

Politieke instrumentalisering van geweld

Binnen de hierboven geschetste neo-patrimoniale context zijn sommige politieke leiders bereid om alle beschikbare middelen te gebruiken om politieke macht te beschermen of te veroveren. Wanneer een staat niet (langer) het monopolie heeft over de aanwending van geweldsmiddelen, behoort hiertoe ook het gebruik van geweld.[397] Tegen de achtergrond van een pluralistisch politiek bestel kan dit geweld verschillende vormen aannemen: het benutten van een unieke 'historische' mogelijkheid om de macht te grijpen, uiting van ontevredenheid (bijvoorbeeld naar aanleiding van gemanipuleerde verkiezingen), gewelddadige intimidatie door de aan de macht zijnde partij door middel van inzet van de veiligheidssector of informele milities om de verkiezingswinst veilig te stellen, het uitlokken van geweld om de politieke tegenstander in diskrediet te brengen, en als instrument voor de verwerving van extra inkomsten door 'politieke' ondernemers.[398]

---

[393] N. Hossain, M. Moore, 'Arguing for the poor elites and poverty in developing countries'. IDS working paper 148 (Brighton, 2002).

[394] J. Lonsdale, 'Moral ethnicity and political tribalism', in: Inventions and boundaries: historical and anthropological approaches to the study of ethnicity and nationalism, P. Kaarsholm, J. Hulin (eds.).

[395] Zie onder andere M. Khan, 'Governance and anti-corruption reforms in developing countries: policies, evidence and ways forward'. G-24 discussion paper series, no. 42 (2006).

[396] Zie I. Amundsen,'Political corruption: an introduction to the issues'. Wp1999: 7 (Noorwegen, 1999).

[397] P. Chabal, J. Daloz, *Africa* Works, pp. 77-93

[398] A. Mehler, 'Political parties and violence in Africa. Systematic reflections against an empirical background', in: *Votes Money and violence. Political parties in Sub-Saharan Africa*, E. Basedau, G. Erdmann, A. Mehler, (eds.), pp. 194-223.

Economische ontwikkeling en transformatie

Het staat buiten kijf dat veel Afrikaanse landen in de afgelopen jaren een substantiële economische groei hebben doorgemaakt. Een aantal auteurs en internationale economische instellingen zet echter vraagtekens bij de houdbaarheid hiervan.[399] Volgens hen vormt structurele transformatie van de economie de essentie van het ontwikkelingsproces. Deze transformatie komt evenwel maar zeer langzaam op gang in Afrika. In de context van dit onderzoek wordt onder structurele economische ontwikkeling zowel de toename van de omvang van de economie maar ook de mate van transformatie van de economie verstaan.

Het *African Center for Economic Transformation* onderscheidt de volgende criteria aan de hand waarvan de mate van transformatie van Afrikaanse landen kan worden gemeten: economische groei, diversificatie, concurrentievermogen op het gebied van de export, productiviteit, technologie en 'menselijk welzijn'.[400]

[399] Zie onder andere J, Lin, *New structural economics: a framework for rethinking development and policy* ; D. Rodrik, *The future of economic convergence*; African Center for Economic Transformation, *Growth with depth*. 2014 African transformation report; Economic Commission for Africa, *Making the most of Africa's commodities: industrializing for growth, Jobs and economic transformation*. Economic report of Africa 2013 (Addis Abeba, 2013)

[400] African Center for Economic Transformation, *Growth with depth*, pp. 1-4

Bijlage II: 'Goed bestuur' definities

Definities van een aantal multilaterale instellingen en westerse donoren.[401]

Verenigde Naties	Good governance promotes equity, participation, pluralism, transparency, accountability and the rule of law, in a manner that is effective, efficient and enduring in translating these principles into practice, we see the holding of free, fair and frequent elections, representative legislatures that make laws and provides oversight, and an independent judiciary to interpret those laws.
UNDP	'Good, or democratic governance as we call it at UNDP, entails meaningful and inclusive political participation. Improving governance should include more people having more of a say in the decisions which shape their lives'.- Helen Clark, Administrator UNDP, Istanbul, 2011
Wereldbank	'We call it good governance. It is essentially the combination of transparent and accountable institutions, strong skills and competence, and a fundamental willingness to do the right thing.'- Paul Wolfowitz, World Bank President, Jakarta, 2006
Europese Commissie	Five principles underpin good governance: openness, participation, participation, accountability, effectiveness and coherence. Each principle is important for establishing more democratic governance. They underpin democracy and the rule of law in the member states, but they apply to all levels of government-global, European, national, regional and local.
OESO	Principal elements of good governance: accountability: government is able and willing to show the extent to which its actions and decisions are consistent with clearly-defined and agreed-upon objectives; transparency: government actions and decision-making processes are open to an appropriate level of scrutiny by other parts of government, civil society and, in some instances, outside institutions and governments; efficiency and effectiveness: government strives to produce quality public outputs, including services delivered to citizens, at the best cost, and ensures that outputs meet the original intentions of the policy makers; responsiveness: government has the capacity and flexibility to respond rapidly to societal changes, takes into account the expectations of civil society in identifying the general public interest, and is willing to critically re-examine the role of government; forward vision: government is able to anticipate future problems and issues based on current data and trends and develop policies that

[401] Ontleend aan: OESO, *Donor approaches to governance assessments*. 2009 sourcebook (2009); R. Gisselquist, 'Good Governance as a concept, and why this matters for development policy'. UNU-WIDER working paper no. 2012/30 (Helsinki, 2012)

OESO (vervolg)	take into account future costs and anticipated changes; rule of law: government enforces equally transparent laws, regulations and codes.
Duitsland	Good Governance implies effective political institutions and the responsible use of political power and management of public resources by the State. It is about the interaction between democracy, social welfare and the rule of law. Good governance is guided by human rights, and by the principles of the rule of law and democracy, such as equal political participation for all.
Denemarken	The transparent and accountable management of human, natural, economic and financial resources for the purposes of equitable and sustainable development, in the context of a political and institutional environment that upholds human rights, democratic principles and the rule of law.
Nederland	In the context of a political land institutional environment that upholds human rights, democratic principles and the rule of law, good governance is the transparent and accountable management of human, natural, economic and financial resources for the purposes of equitable and sustainable development.
Verenigd Koninkrijk	Key characteristics of good governance regimes: state capability- the extent to which leaders and governments are able to get things done; responsiveness- whether public bodies and institutions respond to the needs of citizens; accountability- the ability of citizens, civil society and the private sector to scrutinize public institutions and governments to hold to account.
Verenigde Staten	Democratic governance: 'transparency, pluralism, citizen development in decision-making, representation, and accountability: focusing particularly on five areas: legislative strengthening, decentralization and democratic local governance,, anti-corruption, civil-military relations, and improving policy implementation.
Zweden	On the whole good governance implies an efficient and predictable public sector incorporating participation and the rule of law, i.e. with the characteristics of democratic governance. In the concept of democratic governance, a stronger emphasis is placed on central democratic institutions like a democratic constitution, a parliament, general elections, participation and an active social society as well as human rights.

Samenvatting 'Helpt democratie Afrika?'

De bevordering van een adequaat functionerende meerpartijendemocratie wordt door donorlanden als één van de belangrijkste middelen gezien om het doel van een meer legitiem bestuur en daarmee ontwikkeling en armoedebestrijding in hun partnerlanden dichterbij te brengen. Steun aan eerlijke en vrije verkiezingen vormt een vast onderdeel van het 'goed bestuur'-repertoire van de traditionele donorgemeenschap. In dit onderzoek staat de vraag centraal of de (her-)invoering van een meerpartijenstelsel en bijbehorende verkiezingen vanaf begin jaren negentig in een aantal Afrikaanse landen hebben bijgedragen aan een politieke constellatie die bevorderlijk genoemd kan worden voor economische ontwikkeling en transformatie. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is vooral de reactie van de politieke elites in een aantal Afrikaanse ontwikkelingslanden op de uitdagingen, die een meer pluriform politiek bestel aan hen stelt, onderzocht. Het onderwerp wordt vanuit een vergelijkend historisch perspectief behandeld. *The proof of the pudding is in the eating.* Daarom is een substantieel deel van het onderzoek gewijd aan een vijftal *casus* in sub-Sahara Afrika, te weten Kenia, Oeganda, Congo, Rwanda en Ethiopië. Vervolgens worden op basis van deze landenbeschrijvingen en de bestudeerde literatuur een aantal gemeenschappelijke 'lijnen en patronen' geschetst en conclusies geformuleerd.

Hoewel in de onderzochte landen, zoals elders in Afrika, sprake was van een aanzienlijke economische groei in de afgelopen jaren, is het duidelijk dat de *take off* in de zin van een structurele verandering van de economie (nog) niet heeft plaats gevonden. Men staat nog aan het begin van dit proces. Zonder economische transformatie zal deze economische groei echter niet kunnen worden volgehouden. In een poging om inzichtelijk te maken hoe de (her-)invoering van een meerpartijendemocratie van invloed was op de verschillende varianten van samenwerking (of het gebrek daaraan) door de politieke elites, en de implicatie hiervan op economische ontwikkeling, is gebruik gemaakt van een door ontwikkelingseconoom Mushtaq Khan ontwikkelde typologie over politieke arrangementen in ontwikkelingslanden.

Op basis van de bestudeerde *casus* kan, vanuit het perspectief van deze typologie bezien, de conclusie worden getrokken dat dat de (her-)invoering van een meerpartijenstelsel en bijbehorende verkiezingen in ieder geval niet hebben geleid tot het aan de macht komen van politieke coalities die zowel bereid waren om een ontwikkelingsagenda voor de lange termijn ter hand te nemen, als in staat waren een dergelijk beleid ook daadwerkelijk af te dwingen.

Het politiek arrangement in Kenia en Congo kon worden gekarakteriseerd, zij het in verschillende gradaties, als *competitive clientelism*. De kracht van de buitengesloten facties en de beperkte autoriteit over eigen aanhangers leidden tot (een) politiek gericht op de korte termijn en beperkte daadkracht om beleid daadwerkelijk uit te voeren. Het is evident dat de negatieve consequenties hiervan veel groter waren in Congo dan in Kenia. De structuur van de *ruling coalition* in Oeganda ontwikkelde zich in de richting van een *weak dominant party*, waar de belangrijkste bedreiging voor politieke stabiliteit niet zozeer van buiten als wel van binnen de aan de macht zijnde politieke groepering kwam. In Rwanda en Ethiopië, waar het politieke systeem strak werd 'geregisseerd' door het heersende regiem, leek er wel sprake te zijn van een *potential developmental coalition*. De zwakte van de van de macht buitengesloten facties en het sterk hiërarchische karakter van de aan de macht zijnde coalitie in beide landen maakten het mogelijk een op de lange termijn gerichte ontwikkelingsagenda ter hand te nemen.

Een aantal met de (her-)invoering van een meerpartijendemocratie samenhangende trends die hieraan bijdroegen in de onderzochte landen, kon worden geïdentificeerd:

- continuering van het neo-patrimoniale karakter van het politieke proces

Meerpartijendemocratie bood een nieuw kader, maar het karakter van het politieke proces als zodanig veranderde niet fundamenteel. Keuzes van politieke actoren in deze context werden niet zozeer beïnvloed door motieven gegenereerd door inhoudelijke of ideologische inzichten, maar door (op zich politiek rationele) overwegingen die zich vooral richtten op directe reciprociteit met hun aanhangers. Gedeeltelijke uitzonderingen op dit patroon vormden de regerende partijen in Rwanda en Ethiopië.

- toenemende verdeeldheid onder de politieke elites

Electorale politiek in een meerpartijenstelsel resulteerde in een grotere nadruk op de bestaande verschillen tussen de verschillende politieke elites (en de bevolking). Naarmate de politieke vrijheden toenamen en verkiezingen eerlijker en vrijer waren, leken de verdeeldheid onder de politieke elite en de nadruk op politieke successen op de korte termijn toe te nemen. In Rwanda en Ethiopië was dat veel minder het geval. Meerpartijenverkiezingen waren in deze landen nauwelijks van enige invloed op de cohesie van het politieke leiderschap.

- politieke instrumentalisering van etniciteit bleef een groot probleem

Afrikaanse samenlevingen zijn doortrokken van etniciteit. Politieke leiders zetten in de praktijk op grote schaal etniciteit in om meerpartijenverkiezingen in hun voordeel te beslechten en hun machtspositie veilig te stellen. Het geweld rond verkiezingen verliep meestal langs etnische lijnen. Kortom, meerpartijenverkiezingen droegen niet zelden bij aan het benadrukken en uitvergroten van etnische onderscheiden voor politiek gewin. *Moral ethnicity* legde het af tegen *political tribalism*.

- het gebruik van geweld voor politieke doeleinden ging door

Politiek geweld leek vooral aan de orde, wanneer de regerende partij of coalitie onzeker was over de uitkomst van de verkiezingen. Wanneer die twijfel niet bestond vanwege de dominante positie van de regerende partij, dan nam ook de kans op verkiezingsgeweld af. Politiek geweld was natuurlijk niet voorbehouden aan een pluriform politiek bestel. Wel kan worden gezegd dat de herinvoering van een meerpartijenstelsel zeker geen einde heeft gemaakt aan politiek geweld.

- politieke corruptie was afhankelijk van de aard van de verkiezingen

Het misbruik van publieke middelen voor politieke doeleinden verminderde niet na de herinvoering van een meerpartijensysteem in Kenia, Congo en Oeganda. Om groepen aan zich te binden moesten op grote schaal materiële gunsten worden uitgedeeld of beloften van die strekking gedaan worden. Hier was veel geld voor nodig. Dit was amper het geval in Rwanda en Ethiopië, waar verkiezingen nauwelijks voor verrassingen konden zorgen gezien de volstrekt dominante positie van de aan de macht zijnde partij.

Deze weerbarstige werkelijkheid is natuurlijk ook donoren niet ontgaan en leidde in een aantal gevallen tot een meer pragmatische opstelling. Tegelijkertijd bleven in ieder geval Westerse donoren meerpartijendemocratie en meerpartijenverkiezingen als een belangrijke prioriteit binnen hun ‘goed bestuur’agenda beschouwen. Mede vanwege de nog altijd bestaande substantiële hulprelatie werden vooral ontwikkelingslanden in sub- Sahara Afrika regelmatig geconfronteerd met de wensen, voorkeuren en voorwaarden van Westerse donoren op dit terrein.

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat het niet zozeer de aanvaarding van naar Westers model ingerichte formele instituties of het voldoen aan algemeen aanvaarde liberaal-democratische standaarden zijn die de mogelijkheden voor ontwikkelingslanden voor structurele economische groei en armoedebestrijding bepalen, als wel de aard van het politiek arrangement onder de politieke elites. Dit zou ook consequenties moeten hebben voor het beleid dat Westerse donoren op dit gebied voeren. Een relevante 'goed bestuur' agenda zou zich in eerste instantie niet moeten richten op de bevordering van democratie of het bestrijden van autoritaire regiems. Veel belangrijker is (het bevorderen van) de aanwezigheid van een regiem dat de wil heeft en in staat is invulling te geven aan een ontwikkelingsbeleid gericht op structurele economische ontwikkeling en bereid is de daarvoor benodigde middelen in te zetten. Daarom verdienen Afrikaanse landen met een politiek leiderschap dat beschikt over een solide machtsbasis en een werkelijke ontwikkelingsambitie, royale en langdurige steun van de internationale gemeenschap.

Summary 'Does democracy help Africa?'

Western donor countries consider a proper functioning multiparty democracy as one of the most import conditions for achieving more legitimate governance and subsequently economic development and reduction of poverty in their partner countries. Support to free and fair elections is an integral part of the 'good governance' agenda of the traditional donor community. The central question in this study is whether the (re-)introduction of a multiparty system and corresponding elections in a number of African countries in the nineties of the previous century contributed to political settlements which are conducive to economic development and transformation. A comparative historical approach has been applied to shed light on the research question. Within this context, in particular the reaction of the political elites to the challenges of a multiparty democracy has been investigated. Since the proof of the pudding is in the eating, a major part of the study focuses on five country cases in sub-Sahara Africa, i.e. Kenya, Uganda, Congo, Rwanda en Ethiopia. Based on these country studies and studying relevant literature a number of common trends and conclusions have been formulated.

Although the abovementioned countries, like elsewhere in Africa, witnessed substantial economic growth, it is clear that a transformation of their economies has not taken place yet. They are just at the beginning of this process. Without a structural change this level of economic growth will not be sustainable. In an effort to try to understand how multiparty democracy influenced the different types of cooperation among political elites, and its implications for economic transformation, the typology on political arrangements in developing countries, formulated by Mushtaq Khan, has been applied.

Seen from the perspective of this typology and based on the findings of the country specific research the conclusion can be drawn that the (re-)introduction of a multiparty system and elections as such did not result in ruling coalitions that were capable of applying a long term agenda conducive to economic development and transformation, or implement these policies for that matter. Political settlements in Kenya and Congo, be it at different levels, fell in the period under scrutiny in the category of *competitive clientelism*. The relative power of the excluded factions and the limited authority over lower level supporters created a situation in which the emphasis was on short term politics and a limited capability to enforce policies. It is evident that the consequences were far more serious in Congo than in Kenya. The structure of the ruling coalition in Uganda developed over time into the existence of a *weak dominant party*. The stability of this political settlement was not so much threatened by excluded factions as it was by political forces within the party itself. In Ethiopia and Rwanda, in which countries the political process was firmly under control of the ruling coalitions, the political settlement does seem to have the characteristics of a *potential developmental coalition*. The weakness of the excluded factions as well as the strong hierarchical nature of the ruling coalition in both countries created a conducive political environment to implement a long term development agenda.

The following trends related to the (re-)introduction of multiparty democracy and elections in the abovementioned countries, could be identified:

- Continuation of the neo-patrimonial nature of the political process

Multiparty democracy offered a new framework, but the nature of the political process in itself did not change fundamentally. Choices by political actors within this context were not so much influenced by motives based on programmatic or ideological convictions, as they were by (in itself politically rational) considerations that were focused on direct reciprocity with their supporters. Exceptions to a certain extent were the ruling parties in Rwanda and Ethiopia.

- Intensified divisions among the political elites

Electoral politics after the (re-)introduction of multiparty democracy resulted in a stronger emphasis on existing differences between political elites (and the population). As political freedoms improved and elections became more free and fair, the divisions between the political elites and the focus on short term political success intensified. In Rwanda and Ethiopia this was not the case. Multiparty elections in these countries hardly had an impact on the political cohesion of the ruling elite.

- Political manipulation of ethnicity remains a serious problem

African societies are pervaded by ethnicity. Many political leaders made use of ethnicity to decide multiparty elections to their advantage and secure their political position. Violence around elections usually had a strong ethnic connotation. In short, multiparty elections often contributed to an increased emphasis on ethnic distinctions in order to gain political advantage. *Moral ethnicity* was defeated by *political tribalism*.

- The use of violence for political purposes continued

Political violence occurred in particular when the ruling party or coalition was unsure about the outcome of elections. When the political dominance of the ruling party was evident, the chance of election violence diminished. Political violence was of course not the prerogative of a multiparty democracy. However, the (re-)introduction of a multiparty system and corresponding elections certainly did not put a stop to political violence.

- Political corruption depended on the nature of specific elections

The misuse of public means for political purposes did not decrease after the (re-)introduction of multiparty democracy in Kenya, Uganda and Congo. In order to win the support of voters, favors had to be distributed on a large scale or promises to that effect had to be made. For this a lot of money was needed. This was hardly the case in Rwanda and Ethiopia, where the outcome of elections were a forgone conclusion given the dominant position of the ruling coalition.

This complex reality did not escape the international donor community either and resulted in a number of cases in a more pragmatic approach. At the same time Western donors continued to consider multiparty democracy and elections as an important priority of their 'good governance' agenda. Partly because of the still existing substantial aid relationship development countries in particular in sub-Sahara Africa, were confronted with the 'good governance' demands and conditions of Western donors.

On the basis of the findings of this study, it appears however that it is not so much the acceptance of Western type political institutions or compliance with generally endorsed liberal-democratic standards, that determine the possibilities for developing countries to achieve economic transformation and substantial poverty reduction, but rather the nature of the political settlement among the political elites. This conclusion should have consequences for the policy of Western donors with regard to 'good governance'. A 'good governance' agenda that is relevant for developing

countries, should not focus on the advancement of democracy or challenging authoritarian regimes. Much more important is (to encourage) the presence of a ruling coalition that is willing and capable to give shape and substance to a long term agenda necessary for economic transformation and to mobilize the necessary resources. It is for this reason that African countries with a political leadership that have a solid power base and a genuine developmental ambition, deserve generous and long term support from the international donor community.