

# Wie vrede zaait...

## Over de kosten van politieke transitie

ULRICH MANS & PYT DOUMA\*

### Inleiding

Wat Afrika betreft, stond het jaar 2006 in het teken van uiteenlopende berichten over de genocide in Darfur, chaos in Somalië, verkiezingen in de Democratische Republiek Congo en de groeiende invloed van China in het continent. Kortom, deze ontwikkelingen kunnen worden gezien als een weerspiegeling van de stand van zaken in Afrika: voortdurende spanningen, blijvend geweld, maar tegelijkertijd ook veel impulsen voor verandering. Belangrijke impulsen zijn de economische gevolgen van de voortschrijdende globalisering, de invloed van internationale markten op individuele staten, maar natuurlijk ook de ontwikkelingen rond vrede en veiligheid in Afrikaanse landen.

In sub-Sahara Afrika is momenteel een groot aantal vredesprocessen gaande. Sommige zijn uiteraard minder hoopgevend dan andere, maar er is veel in beweging. In de DR Congo is in 2006 voor de eerste keer sinds de onafhankelijkheid een president op democratische wijze gekozen, Sierra Leone en Liberia zijn volgens de internationale gemeenschap goed op weg naar een stabiele samenleving, Burundi heeft zijn transitieperiode zonder terugval naar burgeroorlog afgesloten met nationale verkiezingen, Afrika's langste burgeroorlog in Soedan is officieel voorbij en zelfs in Oeganda is na 19 jaar terreur en geweld een doorbraak bereikt tussen de regering en Joseph Kony's Verzetsleger van de Heer. De in december 2006 gepubliceerde *Human Security Brief* concludeert dat in de periode 2002-2005 het aantal conflicten in sub-Sahara Afrika is afgenomen van dertien naar vijf, en zo het meest heeft bijgedragen aan de wereldwijde teruggang van gewapende conflicten.<sup>1</sup> Successen kunnen we dit echter nog niet noemen; de situaties blijven te fragiel, en de kans dat politieke spanningen tussen bepaalde groeperingen tot hernieuwd geweld kan leiden blijft groot. De gewelddadige uitbarstingen rondom de soepel verlopen verkiezingen in DR Congo in augustus 2006 zijn illustratief voor de kwetsbaarheid van vrede in deze landen.

Het gaat om het stabiliseren van een land in een post-conflictfase, zij het de consolidatie van een staakt-het-vuren of het teweegbrengen van een

\* Drs. U. Mans is als Research Fellow verbonden aan de Conflict Research Unit van het Instituut 'Clingendael', Den Haag; P. Douma is onafhankelijk conflictonderzoeker.

vredesakkoord en de uitvoering daarvan. Zoals de gebeurtenissen in Kinshasa aantonen, blijken op papier vastgelegde afspraken in de praktijk maar bitter weinig waard. Vredesbesprekingen duren vaak jaren, en uiteindelijke uitkomsten zijn het werk van soms tientallen verschillende partijen, bevatten een ingewikkeld compromis, en zijn als gevolg daarvan zonder uitzondering zeer algemeen van aard. De uitvoering daarvan vergt dan ook een grote evenwichtskunst, en kan op elk moment vastlopen of zelfs uit de hand lopen. Volgens de *Human Security Brief* is het risico tot mislukking van een 'vredesakkoord' zelfs drie keer zo hoog als na een militaire overwinning.<sup>2</sup>

Het is daarom zaak om duidelijk onder de aandacht te brengen hoe landen in de transitie van oorlog naar vrede omgaan met cruciale kwesties die voorheen reden genoeg waren om gewapend geweld te gebruiken. Hoe kunnen overgangsperiodes zo vorm worden gegeven dat een duurzame vrede meer, en niet minder, waarschijnlijk wordt? Niet iedereen die vrede zaait, zal ook in de gelegenheid komen om vrede te oogsten – als er in de tussentijd niet ook in wordt geïnvesteerd.

Deze bijdrage gaat in op de recente ervaringen van twee landen die zich in de overgang van oorlog naar vrede bevinden – Burundi en Soedan – en blikkt vooruit op de mogelijke ontwikkelingen in de komende twaalf maanden. Voordat de case studies nader worden beschreven, volgt eerst een korte inleiding over de uitdagingen rondom vredeshandhaving in het algemeen.

### **Van oorlog via akkoord naar vrede; onderhandelingen voor gevorderden**

Er bestaat geen twijfel dat het een uiterst moeilijke taak is om conflictpartijen om de tafel te krijgen voor vredesgesprekken. Talloze publicaties spreken over de rol van individuele leiders, hun achterban en militaire macht, maar ook over het belang van de aanpak door 'neutrale' bemiddelaars, of de invloed van externe belanghebbenden. Ook wordt vaak gesproken over de noodzaak om de posities van alle betrokkenen in een zo 'volledig' mogelijke overeenkomst terug te laten komen. Bovendien spelen randvoorwaarden zoals tijdsplanning, taal, locatie, etc. een belangrijke rol. Deze aspecten hebben allemaal een eigen invloed op de compromisbereidheid van conflictpartijen en mogen niet worden onderschat. Onderhandelingen kennen hun eigen dynamiek en uitdagingen; ze hebben plaats in zeer fragiele omstandigheden en kunnen elk moment worden geschorst, afgebroken of als mislukt verklaard. Op het moment dat vredesonderhandelingen wel succesvol 'eindigen' en er een officieel akkoord is bereikt, spreken we in principe over een door alle leiders getekende, op papier vastgelegde overeenkomst. Persconferenties dienen zich aan, en de respec-

tievelijke woordvoerders doen hun best om de door hun partij als overwinning gevierde aspecten naar voren te schuiven.

Ook al zal het niemand verbazen dat het echte werk pas begint nadat de microfoons weer uit de perszaal zijn verwijderd – de realiteit is dat de meeste vredesprocessen bovengemiddeld veel aandacht krijgen op het moment dat er een overeenkomst tot stand is gekomen (of als er opnieuw geweld losbarst, zoals gedurende 2006 in Somalië). Dit is duidelijk minder het geval voor de uitdagingen rondom de daadwerkelijke uitvoering van de vredesovereenkomsten. Deze transitieperiode van vredesakkoord naar vrede is vaak nog gecompliceerder dan de eigenlijke overeenkomst die ten grondslag ligt aan de vrede. Vastgelegde doelstellingen blijken vaak niet haalbaar, te controversieel, onvoldoende besproken of worden door een tijdens de onderhandelingen niet aanwezige partij simpelweg als onacceptabel gezien. Dit gaat meestal om aspecten buiten het globale ‘vredes’-karakter van de overeenkomst, en draait om technische details zoals constitutionele veranderingen, het vaststellen van monitoring-standards of capaciteitsvraagstukken bij de verschillende partijen. Terwijl internationale diplomaten duidelijk minder aanwezig zijn in de transitieperiode, zijn deze wel degelijk hard nodig. Om een vredesakkoord succesvol tot uitvoering te brengen, moeten de conflictpartijen door buitenstaanders tot verantwoording kunnen worden geroepen, en daarvoor zijn vervolgens ook voldoende middelen nodig. Crocker *et al.* spreken in dit verband over “dropping the ball” op het moment dat bemiddeling door derden na het succesvol afronden van vredesbesprekingen afneemt of zelfs wordt stopgezet na het publiek maken van een ‘succesvolle’ vredesdeal.<sup>3</sup>

Er is inmiddels wel enige verbetering gekomen: beleidsmakers realiseren zich in toenemende mate dat inzet voor een vredesakkoord gepaard gaat met verantwoordelijkheid om daar ook vervolg aan te geven. Toch blijven deze technische vragen rond de uitvoering van een akkoord vaak onderbelicht in de waan van de dag; nieuwe crises worden met prioriteit aangepakt, bestaande overeenkomsten worden geacht te worden nageleefd in ‘eigen beheer’ van de voormalige vijanden. De crisis in Darfur is hiervan een duidelijk voorbeeld. De internationale gemeenschap heeft de handen vol aan het moeizame vredesproces in de West-Soedanese provincie – als het al zo mag worden genoemd – en kan maar weinig energie vrijmaken voor het volgen van de ontwikkelingen rond het gesloten vredesakkoord tussen het Noorden en het Zuiden.

Overgangsperiodes ter consolidatie van vrede blijven een lastig dossier. Onderhandelingen zijn langdurige processen, creëren hun eigen dynamiek en leiden tot een nieuwe status quo op het moment dat de uitvoering nog moet beginnen. De uitvoeringsfase combineert de complexiteit van de onderhandelingen met de dagelijkse uitdagingen van de realiteit. Een dubbele uitdaging dus, tijdens een uiterst instabiele politieke transitie.

Diegenen in de internationale gemeenschap die zich (willen) inzetten voor het behoud van vrede, moeten rekening houden met de verschillende krachten die – in het land zelf en daarbuiten – voor en tegen een consolidatie van de vrede te werk gaan.

In het volgende schetsen wij de ontwikkelingen van het afgelopen jaar in twee transitielanden. Zowel in Soedan als in Burundi werden de vredesakkoorden gepresenteerd aan het einde van een moeilijk maar succesvol onderhandelingsproces. De uitdagingen om de afspraken na te komen zijn talrijk, en potentieel gevaarlijk voor het bereiken van het doel van duurzame vrede.

### **Soedan: van historisch akkoord naar papieren tijger**

#### *Achtergrond*

Soedan's burgeroorlog begon in 1983 en werd hoofdzakelijk uitgevochten tussen moslims uit het Noorden en christenen uit het Zuiden. In totaal zijn meer dan twee miljoen slachtoffers gevallen en vier miljoen mensen zijn ontheemd omdat ze voor het geweld op de vlucht gingen. Over de jaren heen heeft de Noord-Zuidoorlog een meer nationale dimensie gekregen, en veel noordelijke moslims sloten zich aan bij de strijd van de zuiderlingen. Het verzet richtte zich vooral tegen de exclusieve sociaaleconomische politiek van de islamitische regeringspartij in Khartoem, en de marginale positie van verschillende bevolkingsgroepen. Gesprekken tussen de noordelijke National Congress Party (NCP) en de zuidelijke Southern People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) kwamen in 1993 op gang<sup>4</sup> en werden in jarenlange onderhandelingsronden in Kenia onder toezicht van de Intergovernmental Authority on Development (IGAD), een regionale organisatie, gevoerd. In 2002 werd een eerste voorlopige overeenkomst getekend in Machakos, Kenia, en vervolgens werden details verder onderhandeld in talloze subcommissies. De burgeroorlog is officieel beëindigd met het tekenen van het vredesakkoord van 2005, het zogeheten Comprehensive Peace Agreement (CPA). Een regering van nationale eenheid (GNU) moet nu zorg dragen voor de implementatie van het akkoord gedurende een overgangsperiode van zes jaar. In 2008 zijn presidentiële verkiezingen gepland en aan het einde van de transitieperiode in 2011 staat een referendum over een mogelijke onafhankelijkheid van het Zuiden op de agenda. Vanaf 2003 heeft het geweld in Darfur echter de media gedomineerd en tegen die achtergrond is het 'historisch' akkoord van 2005 een stuk minder glorieus.

#### *Soedan versus Darfur: een stap vooruit, twee stappen terug*

De vredesonderhandelingen tussen Khartoem en de rebellenbewegingen in Darfur hebben tot de dag van vandaag slechts geleid tot meer geweld

en nog minder vertrouwen tussen de beide kampen. Een van de rebellenleiders, SLM's Minnawi, is weliswaar in het kader van een overeenkomst als adviseur het presidentiële paleis binnengekomen, maar dient achteraf gezien vooral als excuus voor de NCP-regering.<sup>5</sup> De regering kan tegenover de internationale gemeenschap nu aantonen dat zij bereid is om vrede te sluiten met de Darfuris. Dat Minnawi weinig, zoniet geen draagvlak onder de lokale bevolking geniet, scheen noch de onderhandelaars noch de internationale bemiddelaars in de Nigeriaanse hoofdstad Abuja te storen. Gewapende aanvallen door de regeringsgezinde Janjaweed-milities zijn in 2006 weer sterk toegenomen en zelfs luchtaanvallen door de Soedanese luchtmacht bleven niet uit. Miljoenen vluchtelingen moeten als gevolg van het weer oploeiende geweld genoeg nemen met een leven in kampen onder extreem mensonwaardige omstandigheden. Internationale aandacht voor de situatie werd in 2006 gevestigd door de berichtgeving van een bezorgd correspondentencorps. Maar zelfs een coup poging in het naburige Tsjad en de daaropvolgende gevechten in de Tsjadische grensstreek met Darfur hebben niet tot meer diplomatieke activiteiten geleid. De berichtgeving heeft dus tot nu toe geen verandering teweeg kunnen brengen, en Darfur zal ook in 2007 een gevecht worden tussen hoop en wanhoop.

De schrijnende situatie in Darfur neemt niet weg dat politieke en militaire spanningen ook de rest van het land in de ban houden, zij het tegenwoordig in mindere mate. Er is alle reden om bezorgd te zijn over dat gedeelte van het Soedanese vredesproces dat officieel wel op gang is gekomen. Onvoldoende aandacht voor enkele cruciale kwesties kan ook hier voor een hervatting van geweld zorgen. Uitvoering van het op 9 januari 2005 getekende CPA tussen de Noordelijke regeringspartij NCP en de zuidelijke rebellenbeweging SPLM/A heeft op vele punten al een behoorlijke achterstand opgelopen; bij verschillende groepering is er de nodige frustratie ontstaan. Het CPA wordt vooral als een tweepartijenakkoord of als een door het Westen bedachte oplossing gezien.<sup>6</sup> Op de drie grote thema's – het delen van macht, toegang tot financiële en natuurlijke hulpbronnen, en veiligheidsmaatregelen – is nauwelijks vooruitgang geboekt; verschillende belanghebbenden werken uitvoering zelfs actief tegen. Het hele land heeft te maken met een steeds duidelijkere tweedeling tussen Noord en Zuid.

In het noorden heeft het NCP-regime als gevolg van het akkoord slechts weinig macht moeten inleveren en het blijft dus een ferme greep op de regeringsmacht houden. Dit heeft enerzijds te maken met een zeer zwakke vertegenwoordiging van de SPLM/A in Khartoem en met haar politieke onervarenheid. Er zijn binnen de SPLM-kaders te weinig ervaren beleidsmakers die zich kunnen meten met het hoogopgeleide ambtenaarsgilde in het Noorden. De beste kandidaten worden door de SPLM-leiding in het Zuiden ingezet, of in de kringen rond de eerste vice-president, Kiir, en zijn staf in Khartoem. Ook speelt mee dat de SPLM van oudsher een centralistisch ge-

leide, en door militairen gedomineerde organisatie is.<sup>7</sup> Anderzijds heeft de NCP weinig interesse om de CPA-bepalingen daadwerkelijk uit te voeren. De politieke schade van dit soort tegenwerking blijft vooralsnog beperkt – mede door de enorme internationale aandacht voor Darfur. Oppositiepartijen buiten de SPLM/A-kaders zijn onderling verdeeld, hebben hierdoor weinig invloed en moeten zich in hoge mate aanpassen aan de regels van het politieke spel in Khartoem.

In het Zuiden heerst een zekere overwinningsstemming. Het CPA staat voor het einde van 21 jaar burgeroorlog en er is niemand te vinden die dit niet verwelkomt. De SPLM krijgt van de meeste zuiderlingen waardering voor deze prestatie, ook al is er altijd ernstige kritiek geweest op het door de SPLM aangevoerde ‘verzet’ tegen het noorden. Van belang is dat deze kwesties niet zijn verdwenen. De publieke oproep van toenmalig SPLM-leider en vice-president Garang (drie weken na zijn benoeming tot vice-president, juli 2005, kwam hij om het leven bij een helikopterongeluk) voor nationale eenheid werd in het Zuiden niet breed gesteund, en zijn autocratisch leiderschap heeft een SPLM gecreëerd met een cultuur die zich kenmerkt door het ontbreken van iedere vorm van debat, regels en onderlinge dialoog. Garang’s erfenis verdient een combinatie van respect en verwijt. De post-Garang SPLM onder Salva Kiir – die altijd een uitgesproken tegenstander van nationale eenheid is geweest – moet nog bewijzen dat ze klaarstaat voor de perikelen rondom lokaal en nationaal bestuur. En dat niet alleen in het kader van de semi-autonome regering in de nieuwe hoofdstad Juba, maar ook als junior partner in de regering van nationale eenheid. Het is een uitzonderlijke uitdaging, al helemaal zonder het institutionele geheugen van de man die ruim twee decennia lang alle beslissingen heeft genomen. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de SPLM moeite heeft om zich democratisch op te stellen. Sinds zijn inauguratie als vice-president van Soedan staat Kiir weliswaar open voor kritiek, maar doet weinig om een meer democratisch proces binnen de eigen achterban op gang te brengen. Gekoppeld aan een gespannen militaire situatie – potentieel oncontroleerbaar zoals duidelijk is geworden tijdens recente gevechten tussen het regeringsleger en SPLA-strijdkrachten in Malakal – kan 2007 voor de nieuwe machtselite van het Zuiden een problematisch jaar worden.

*Vrede op maat: ieder zijn eigen idealen*

Ondanks het ogenschijnlijk brede draagvlak voor het einde van het geweld en de waardering van het CPA als de Soedanese ‘roadmap’ naar vrede, zijn kanttekeningen bij deze eensgezindheid op zijn plaats. Het CPA heeft een nationale visie op de toekomst en gaat nadrukkelijk uit van een nieuw, gezamenlijk Soedan. Toch is niet iedereen het hiermee eens, blijkt uit een in 2006 gehouden referendum over onafhankelijkheid. Ruim tachtig procent (andere schattingen spreken zelfs over 95 procent) van de Zuid-Soe-

danese bevolking kiest ervoor een eigen staat op te richten. Voor het NCP-regime in het Noorden is dit uiteraard een onaantrekkelijk vooruitzicht. Niet alleen ligt het merendeel van de olievoorraad in het Zuiden – of tenminste in regio's die na de vaststelling van de grens in het Zuiden zouden kunnen vallen – ook zou een mogelijke afsplitsing van het Zuiden een domino-effect kunnen oproepen in andere delen van het land, zoals in het oosten en natuurlijk in Darfur. Een onafhankelijk Zuid-Soedan heeft ook grote gevolgen voor het hele continent: het zou een precedentwerking kunnen hebben voor andere landen in Afrika waar grenzen door koloniale machten 'kunstmatig' zijn getrokken. Mogelijke gevolgen van een opsplitsing voor vrede en veiligheid in Afrika zijn moeilijk te voorspellen, en de internationale gemeenschap is buitengewoon bezorgd over dit scenario. Desalniettemin is het semi-autonome Zuiden begonnen met een actief nationaal beleid in de Zuidelijke provincies. De SPLM timmert hard aan de weg om zo snel mogelijk een *de facto* onafhankelijkheid van het Noorden te realiseren. Eigen middelen zijn voorhanden uit nationale en internationale financiële bronnen. In 2005-2006 werden volgens de afgesproken CPA-verdeelsleutel ongeveer zevenhonderd miljoen dollar aan olie-inkomsten toegewezen, en de internationale gemeenschap heeft zich door het creëren van twee aparte Multi Donor Trust Funds (MDTFs) gecommitteerd aan de wederopbouw van respectievelijk Noord- en Zuid-Soedan (met een nadruk op wederopbouw van het Zuiden). Internationaal opererende NGO's uit het Westen, vaak met een christelijk georiënteerde agenda, pompen massaal geld in het Zuiden en beginnen met lokale, regionale of 'nationale' projecten vanuit steden als Juba, Rumbek of Yei. Dit heeft ook zijn weerslag op de diplomatieke oriëntatie van de nieuwe SPLM-machthebbers. Het in Juba gevestigde Ministerie voor Regionale Samenwerking functioneert als *de facto* Ministerie van Buitenlandse Zaken en onderhoudt een uitstekend netwerk met Zuid-Soedan-vriendelijke staten in de regio – en daarbuiten. Zo zijn bijvoorbeeld de SPLM-contacten met Washington uiterst nuttig en worden met nadruk verder uitgebouwd, uiteraard zonder medewerking van de NCP in Khartoem. Het is in het huidige Soedan dan ook niet vreemd dat het bezoek van Rebecca Garang, de weduwe van de overleden vredesstichter, aan de Verenigde Staten door de SPLM zonder enige wetenschap van de Soedanese ambassade werd georganiseerd. Met andere woorden: de Soedanese boedelscheiding is feitelijk al gaande. Dit is volgens velen een voorbode van wat er in de toekomst staat te gebeuren: vrede in Soedan betekent voor velen in het Zuiden simpelweg "living apart together,"<sup>8</sup> ook al staat het CPA in het teken van "making unity attractive". Als 'attractief' wordt het idee voor nationale eenheid zeker niet gezien, noch door de bevolking in het Noorden, noch door de mensen in het Zuiden.

De NCP in Khartoem heeft op zijn beurt een eigen interpretatie van de vrede. De *sharia* in Khartoem is door het CPA gewaarborgd, de exclusieve aard van het akkoord biedt een mogelijkheid om de noordelijke oppositiepartijen voorlopig buiten de boot te houden, en door de onervarenheid van de SPLM kan de NCP erop vertrouwen ook in de toekomst de eigen voorstellen door te voeren en onaangename CPA-bepalingen met juridische en politieke trucjes de kop in te drukken of langdurig te vertragen. De vraag is echter in hoeverre het CPA in deze omstandigheden nog als een valide recept kan worden gehanteerd.

*SPLM/A: autoritaire leiders in Juba en de kleine broer in Khartoem*

De SPLM heeft in 2006 in zekere zin een schizofreen beleid gevolgd. Enerzijds moest ze zonder de nodige ervaring beginnen met nationaal beleid, waarbij ze volledig afhankelijk bleef van de NCP. Het begon met de mislukte poging om, zoals eigenlijk afgesproken, het cruciale Ministerie voor Energie in handen te krijgen. Zonder Garang en met de nodige kennis kon de NCP de onderhandelingen naar zich toetrekken en dit cruciale departement in eigen beheer houden. Maar ook daarna kon de NCP zich veroorloven om, ongeacht de voorziene afspraken in het CPA, al dan niet medewerking te verlenen aan de verschillende commissies. De NCP heeft de bevindingen van de Abyei-grenscommissie onacceptabel verklaard,<sup>9</sup> duidelijk in strijd met het vredesakkoord waar beide partijen hadden toegezegd om de uitkomst te zullen aanvaarden. Maar de SPLM heeft ook kansen laten liggen om werk te maken van 'hun' departementen. De meest invloedrijke SPLM-minister in de overgangsregering, minister van Buitenlandse Zaken Akol, heeft verre onder de maat gepresteerd. Zijn inbreng in de Darfur-vredesonderhandelingen was bijna onzichtbaar en hij heeft zich publiekelijk vaak aan de kant van de NCP gesteld. Al met al bleek de SPLM niet in staat om zich in anderhalf jaar als gelijkwaardige partner in het Noorden te positioneren.

Anderzijds waren er nooit twijfels over wie in het Zuiden de scepter zwaaide. De SPLM heeft 2006 gebruikt om financiële zaken op orde te stellen en sleutelposities in het Zuiden te verdelen. Van belang hierbij is de interne verdeeldheid tussen de aan Kiir loyale SPLM-leden aan de ene kant, en de zogeheten Garangisten, de tegenstanders van Kiir als de nieuwe leider van de SPLM, aan de andere kant. Vooralsnog hebben beide kampen genoeg kunnen 'winnen' om oplopende spanningen te voorkomen. Dit is echter niet gegarandeerd voor het vervolg van de transitieperiode.

Beide fenomenen zijn te verklaren in het licht van de ontwikkeling van de SPLM. Sinds de oprichting door Garang was de rebellenbeweging gekenmerkt door een alom aanwezige militaire component. In zijn recente analyse van de Sudan People's Liberation Movement beweert Young zelfs dat de SPLM niet meer dan een huls was, en de Sudan People's Liberation Army vooral als instrument moet worden gezien voor de persoonlijke



verzetsactie van de leider. Alles en iedereen moest buigen voor Garang's visie. En die visie veranderde nogal: van een marxistisch geïnspireerde klassenstrijd (gedurende de periode dat Ethiopië vooral militaire steun verleende), tot een conservatief-christelijke visie (gedurende de periode na 1991 toen Republikeinse groepen in de Verenigde Staten politieke steun verleende). Voor- en tegenstanders erkennen dat de SPLM/A-leider door zijn gezag de strijd kon vormgeven en veiligstellen, maar dat dit ging ten koste van een meer organische groei naar een 'echte' politieke beweging. Elk basisdemocratisch principe werd door Garang structureel tegengehouden en heeft uiteindelijk geleid tot de SPLM van vandaag de dag: een politieke organisatie zonder politieke cultuur, en een politieke bestuurselite afkomstig uit vooral een militair netwerk.

De situatie in Juba geeft dan ook reden tot zorg. De stad heeft een rijk maar ook treurig verleden, en als garnizoenstad gedurende de oorlog (overigens nooit onder controle van de SPLA) biedt Juba geen optimale context voor het opbouwen van een regeringszetel.<sup>10</sup> De sleutelposities in de semi-autonome overheid zijn bezet door SPLM/A-veteranen, terwijl groeperingen die niet aan de SPLM waren gelieerd, nauwelijks aan zet kunnen komen. Dit geldt vooral voor de moslimminderheid in de stad, die door de nieuwe machthebbers en de publieke opinie als collaborateurs of zelfs als 'vijanden' worden bestempeld.<sup>11</sup> Bestuurlijke transparantie inzake bestedingen is geen prioriteit, en een aantal serieus te nemen klachten over corruptie en zelfverrijking doen de ronde. De SPLM ziet dit alles als een leerproces: 'we moeten ervoor zorgen dat zo veel mogelijk van onze leden worden getraind op het gebied van bestuur en publiek management,' zo valt te horen.<sup>12</sup> Andere vormen van kritiek, vooral van buitenaf, oogsten weinig waardering van het leiderschap – de SPLM heeft een eenpartijstelsel geïntroduceerd. Een toenemend autocratische leiding gekoppeld aan groeiende onvrede onder steeds grotere delen van de bevolking kunnen op de middellange termijn – en zeker tijdens de campagnes voor de aanstaande verkiezingen – enorme spanningen tot gevolg hebben.

#### *In de wacht: fatale verkiezingen*

De vastgestelde agenda van de politieke transitie voorziet in presidentiële verkiezingen in 2009. Dit is zelfs onder de meest ideale omstandigheden een ambitieus doel. Een wellicht interessante casus leverde dit jaar de Democratische Republiek Congo, waar een nationale volkstelling en daarop volgende verkiezingen een jarenlange voorbereiding – en bijhorende budgetten – vereiste. Met de inauguratie van de Soedanese Regering van Nationale Eenheid in augustus 2005 (ruim een half jaar na ondertekening van het akkoord) en de nog op te richten verkiezingscommissie (vooralsnog zonder enige indicatie dat dit snel zal gebeuren), wordt het tijdschema voor presidentiële verkiezingen in 2009 steeds onwaarschijnlijker. Ook al zijn de voorbereidingen voor een nationale volkstelling begonnen,<sup>13</sup> er zijn

op andere vlakken nog nauwelijks stappen gezet die een operatie van deze omvang mogelijk zouden kunnen maken. Een van de meest controversiële kwesties van het CPA-proces zal hierbij een centrale rol innemen: de afbakening van de Noord-Zuidgrens, een proces dat tot volledige stilstand is gekomen. En er is geen reden om te verwachten dat bijvoorbeeld de Abyei-grenskommissie in de komende maanden een voor alle partijen aanvaardbaar compromis kan presenteren.<sup>14</sup> Dit betekent dat de huidige situatie vooralsnog blijft voortduren, waarbij de bevolking in Abyei tegelijkertijd tot de Zuidelijke Bahr El Gazal provincie als ook tot het in het noorden gelegen West Kordofan behoort.<sup>15</sup> Met dit onopgeloste probleem in het centrum, kunnen ook de volkstelling en de activiteiten rond de voorbereiding van de verkiezingen gemakkelijk vastlopen. Zuid-Soedan's vice-president Machar heeft nog in december 2006 duidelijk gemaakt dat Abyei "een *trigger* voor een nieuwe oorlog kan worden".<sup>16</sup>

Nog afgezien van de logistieke problemen, zijn vertraagde verkiezingen voor iedereen een slecht scenario, ook al zou dit een serieuze klap zijn voor het CPA. De NCP zou in de huidige situatie een aanzienlijk risico aangaan als er verkiezingen zouden worden gehouden, en ook de SPLM heeft in feite baat bij het verder consolideren van stabiliteit, verbetering van de economische situatie in het Zuiden, en het versterken van de machtsbasis. Zelfs de internationale gemeenschap zou weinig nadelen van een uitstel van de verkiezingen ondervinden. Zowel een plan voor een nieuw verenigd Soedan, als ook een besluit over twee gescheiden staten vergt meer tijd dan een kleine zes jaar. Vroege verkiezingen (of zelfs al de voorbereidingen ervoor) kunnen in potentie tot hernieuwd geweld in verschillende regio's leiden en hinderen de hoofdrolspelers in het bereiken van hun doelen: voor de SPLM is dat machtsconsolidatie, voor de NCP machtsbehoud, en voor de internationale gemeenschap economische ontwikkeling in Zuid-Soedan, stabiliteit in Darfur en een zo klein mogelijk risico tot internationale afscheidingsoorlogen in de rest van het Afrikaanse continent.

#### *Soedan's olie: concessies, investeerders en veiligheidsdiensten*

De nationale oliesector is vast in de handen van een handjevol NCP-topleiders, en voorzieningen in het CPA-protocol hebben daar geen verandering in gebracht. Met het besluit om Awad al-Jaz ook in de transitieperiode als minister voor Energie te handhaven, heeft de SPLM de kans laten varen om op dit departement een sterkere positie te verwerven. De CPA voorziet weliswaar in het opzetten van een nieuwe instantie ter controle van het ministerie, de National Petroleum Commission (NPC), maar deze heeft dankzij de meningsverschillen tussen Kiir en president Bashir pas ruim een jaar na de oprichting in oktober 2005 een eerste akkoord kunnen bereiken over het aanstellen van subcommissies, mandaten en werkprocedures.<sup>17</sup> En zelfs op het moment dat er een NPC-actie mogelijk wordt, is het niet eenvoudig de controle over de Soedanese oliesector over te nemen

van het uiterst complexe en zeer hechte netwerk dat bestaat uit individuen uit de politieke elite, machtige investeerders en staatsinstellingen.<sup>18</sup> Uiteraard is informatie over de exacte verhoudingen in de sector en recente veranderingen daarin niet openbaar, maar een kritische blik op dit netwerk geeft aan hoezeer wederzijdse belangen van de individuele hoofdrolspelers zijn verweven. De Sudan Petroleum Corporation, de overkoepelende instelling binnen het ministerie verantwoordelijk voor zowel concessies als contracten, geniet volledige autonomie en kan zich feitelijk onttrekken aan overheidscontrole.<sup>19</sup> Onder diens verantwoordelijkheid valt de Sudan Petroleum Company (Sudapet), die als schakel tussen bedrijfsleven en staat zorg draagt voor de staatsaandelen in alle bestaande consortia. In dit rijtje moeten ook de Khartoum and Port Sudan's Refineries, de Sudanese Petroleum Pipeline en Nile Petroleum worden genoemd. Internationale investeerders gebruiken sommigen van deze bedrijven als hun Soedanese vestiging. Ten slotte speelt de nationale veiligheidsdienst NSIS een sleutelrol in de oliesector. Beveiliging van productiefaciliteiten wordt direct door het NSIS of door gelieerde dienstverleners (zoals kleinere veiligheidsbedrijven of lokale milities) verzorgd, met name in consultatie met of in opdracht van het ministerie. Concessies worden als 'pakket' aan investeerders aangeboden, inclusief een verplichte beveiligingscomponent. Ook zorgt de NSIS voor nationale 'medewerkers' die evenzo verplicht worden geplaatst in de Soedanese vestigingen van internationale bedrijven.<sup>20</sup> Om het beeld compleet te maken, zijn nationale investeringen nauw verbonden aan de staat en zijn (bancaire) instellingen, en zowel politie als veiligheidspersoneel door eigen financiële investeringen geïntegreerd in het hecht gesponnen web rondom olie. Toegang tot informatie en publieke transparantie rondom Soedan's olie blijft vooralsnog een schaars goed, en het is dan ook niet verwonderlijk dat het voor de SPLM niet mogelijk bleek te zijn om dit cruciale departement naar zich toe te trekken.

De neiging tot geheimzinnigheid over de controle van olie en gerelateerde inkomsten is niet uitsluitend een zaak van de NCP-kaders. De SPLM heeft sinds het tekenen van het CPA (en ook al daarvoor) een evenmin openbaar systeem weten op te zetten. Zo zijn net voor het vaststellen van het vredesakkoord door de SPLM-leiding nog concessies in de grensstreken weggegeven.<sup>21</sup> Procedures over het aanvragen en het verkrijgen van concessies in Zuid-Soedan zijn niet duidelijk en er is vooralsnog geen einde in zicht rond de impasse over de vraag welke status bestaande contracten moeten krijgen, en wat voor soort compensatiemechanismen voor de betrokken investeerders moet worden vastgesteld.<sup>22</sup>

#### *Scenario's voor 2007*

Het is niet gemakkelijk om ook maar de meest waarschijnlijke ontwikkelingen voor Soedan in 2007 te voorspellen. Soedan is te groot en te complex om op de talloze scenario's te kunnen anticiperen; wel is het mogelijk

om sommige kritieke onderwerpen uit het Soedanese politiek-economische labyrint uit te filteren. Dit gaat vooral, naast uiteraard de prangende vraag over een mogelijke oplossing in Darfur, om een aantal kwesties in de relatie tussen Noord- en Zuid-Soedan.

Ten eerste lijkt het waarschijnlijk dat de huidige vertraging van het CPA-vredesproces in het komende jaar verder zal oplopen. Op geen van de cruciale vragen is voldoende vooruitgang geboekt. De nog vast te stellen grens van Abyei, de controle en het management van de oliebronnen, of de procedurele details van de regering van nationale eenheid – alle kwesties zijn in een impasse beland. Dit heeft een aantal mogelijke gevolgen voor de manier waarop de twee 'vredesmakers' NCP en SPLM in de komende twaalf maanden met elkaar kunnen omgaan. De interne problemen van de SPLM spelen hierbij een ook belangrijke rol.

In het verlengde daarvan draait een tweede aandachtspunt om transitie van de SPLM van rebellenbeweging naar een legitieme politieke partij. Dit is een voor de leiding moeizaam proces en zal zonder twijfel voor de nodige conflicten zorgen. Toenemend mismanagement en corruptie versterken deze indruk. De verdeeldheid tussen Salva'isten en Garangisten, maar ook de verschillen tussen SPLM-kaders in Khartoem en Juba hebben de potentie om de SPLM in een serieuze crisis te storten, met in het uiterste geval het gevaar van een opsplitsing van de SPLM op de middellange termijn.

Een derde kritiek punt is publieke aanvaarding voor een nieuw, gezamenlijke Soedanese staat. Het is aannemelijk dat de gedachte van nationale eenheid, en daarmee ook de voorstanders daarvan, steeds verder naar de achtergrond zullen verdwijnen. De boedelscheiding tussen Noord- en semi-autonoom Zuid-Soedan gaat in 2007 zeker de volgende ronde in. Tevens zal in de komende twaalf maanden een begin moeten worden gemaakt met de planning van de nationale verkiezingen, en de vraag dringt zich op in hoeverre het CPA in dat opzicht een vertraging toelaat. Mogelijke spanningen en sporadisch geweld rondom deze beslissing zijn niet uit te sluiten.

### **Burundi: van hoopvol begin naar autoritaire schijndemocratie**

#### *Voorgeschiedenis*

Na een jarenlange burgeroorlog is in 2000 te Arusha een vredesakkoord gesloten tussen de verschillende conflictpartijen in Burundi. Vervolgens zijn er in 2005 na een periode van politiek transitie verkiezingen gehouden, die de ex-rebellenbeweging CNDD-FDD (Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie) aan de macht hebben gebracht. Na de algemene verkiezingen van 2005 heerste er alom optimisme ten aanzien van het democratiseringsproces in Burundi. De politieke transitie, via de stembus verlopen, had de Hutu-meerderheid

aan de macht gebracht en er was een nieuwe politieke partij die wars was van vriendjespolitiek en corruptie en met een schone lei leek te beginnen.

#### *De erfenis van Arusha*

De onderhandelingen tussen de verschillende politieke stromingen in Burundi heeft ruim tien jaar geduurd. Aanvankelijk werden de onderhandelingen gehouden tussen de bestaande politieke partijen in het land, waarbij de gewapende rebellengroepen niet werden toegelaten. Met name de voormalige en inmiddels overleden president van Tanzania Nyerere verzette zich tegen deelname van deze partijen. Het vredesverdrag dat in augustus 2000 werd ondertekend, loste dan ook niet het gewapende conflict op, maar betekende een compromis tussen de bestaande politieke elite van het land. Een overgangsregering trad in november 2001 aan voor een eerste periode van anderhalf jaar onder de voormalige legerleider en dictator Buyoya, in april 2003 opgevolgd door de Hutu-president Ndayizeye. Deze baande de weg voor besprekingen met de gewapende rebellengroep CNDD-FDD. De onderhandelingen leidden ertoe dat de CNDD-FDD het Arusha-vredesakkoord erkende en zich aansloot bij de overgangsregering. Alleen de Palipehutu-FNL (Forces Nationales pour le Libération)-beweging weigerde zich vooralsnog te committeren aan Arusha.

Het Arusha-akkoord legt onder meer de verhouding tussen de verschillende etnische groepen vast, met als doel om politieke stabiliteit te verzekeren en te waarborgen. Daarom werden er afspraken gemaakt over de etnische vertegenwoordiging in regering en parlement, alsmede een verdeling van functies in het nationale leger, die er toe leidden dat zestig procent uit de ex-Forces Armées du Burundi worden gerekruteerd en veertig procent uit de CNDD-FDD. Op deze wijze hoopte men de positie van de Tutsi-minderheid te kunnen waarborgen, terwijl recht werd gedaan aan de demografische meerderheidspositie van de Hutu's.

#### *De politieke transitie – van rebellengroep tot regeringspartij*

De verkiezingen in 2005 hebben geleid tot een verpletterende overwinning van de CNDD-FDD, die plotseling werd gedwongen om zich in zeer korte tijd om te vormen van een 'guerrilla'-beweging tot een politieke partij. De 'tweede kamer' (Assemblée Générale) bestaat uit 118 leden en de 'eerste kamer' (le Sénat) uit 49 leden, waarvan de nieuwe politieke partij CNDD-FDD respectievelijk 64 en 32 zetels inneemt. Hoewel de partij andere coalitiepartners nodig had voor wetswijzigingen (aangenomen met vereiste tweederde meerderheid), kon zij op quasi monopolistische wijze het land gaan besturen. Van meet af aan was er sprake van een sterke competitie tussen de oude politieke elite (zowel FRODEBU, Front pour la Démocratie au Burundi, de belangrijkste Hutu-oppositiepartij, als UPRONA, Union Nationale pour le Progrès) en de nieuwe Hutu-elite. De laatstgenoemde nam spoedig na het behalen van de politieke overwinning sleutelposities van

belangrijke semistaatsbedrijven in, waarmee ze grip op de nationale economie kreeg (koffie, thee, suiker en brandstoffen). De oude politieke partijen, met name de voormalige dominante Hutu-partij FRODEBU kon haar verlies maar moeilijk verkroppen. Tijdens de recente geschiedenis heeft FRODEBU andere Hutu-partijen steeds gemarginaliseerd, en de nieuwe machthebbers zijn uit op het verzwakken van de oude Hutu-machtseλίte. Hoewel het CNDD-FDD aanvankelijk een coalitieregering vormde met FRODEBU en UPRONA, de Tutsi-partij die Burundi jarenlang heeft geregeerd, ontstonden er al snel irritaties tussen FRODEBU en CNDD-FDD. Dit heeft geleid tot politieke machtsspelletjes, waarbij het FRODEBU niet het aantal ministers kreeg waarop het op basis van de verkiezingsuitslag recht had. Het FRODEBU diende vervolgens een klacht in bij het constitutionele hof, die deze ontvankelijk verklaarde, waarop de nieuw gekozen president Nkurunziza persoonlijk ingreep en de samenstelling van het hof wijzigde en aanhangers van de eigen partij benoemde, zodat de klacht alsnog ongegrond werd verklaard.<sup>23</sup> Na dit incident besloot de partijtop van FRODEBU om deelname aan de regering te staken, maar hun eigen ministers weigerden op te stappen.

Hoewel er dus nominaal sprake is van een coalitieregering die regeert, controleert de partij CNDD-FDD de parlementaire instituties. De partij heeft een *'winner takes all'*-mentaliteit ontwikkeld, die is aangewakkerd door haar succes tijdens de verkiezingen. De partijsecretaris Rajabu wordt algemeen gezien als de sterke man van het nieuwe bewind. Hoewel Rajabu alleen zitting heeft in het parlement, worden alle wetsvoorstellen naar verluidt door hem persoonlijk gescreend alvorens ter stemming te worden voorgedragen. Bovendien heeft het CNDD-FDD de voorzitters van beide kamers geleverd en alle voorzitters van de belangrijke parlementaire commissies, waarbinnen op de verschillende beleidsterreinen wetgeving wordt voorbereid. Algemeen wordt dan ook aangenomen dat de meeste wetten worden voorgekookt door de partij, met name door Rajabu.

#### *De huidige stand van zaken*

Gedurende het jaar 2006 is Burundi gaandeweg politiek instabiel geworden. De huidige regering, gedomineerd door de voormalige rebellengroep CNDD-FDD, greep naar repressieve middelen om de oppositie en het maatschappelijk middenveld te muilkorven. Burundi is momenteel in de greep van een sfeer van wantrouwen tussen de oude en de nieuwe politieke elite en er is in toenemende mate sprake van spanningen tussen de huidige regering en de vrije pers en kritische NGO's, die melding maken van schendingen van mensenrechten, corruptie en misbruik van publieke middelen. Een vermeende coup poging leidde in augustus 2006 tot de arrestatie van een aantal prominente oppositieleden, waaronder oud-president Ndayizeye van de Hutu-partij FRODEBU. Daarnaast is de tweede vice-president Nzomukunda in september uit de regering gestapt, nadat ze de secretaris-

generaal van de CNDD-FDD had beschuldigd van politieke manipulatie en financiële malversaties.<sup>24</sup> Op dit ogenblik kent Burundi een onbekend aantal politieke gevangenen die vastzitten op verdenking van pogingen om de macht te grijpen en “ondermijning van de soevereiniteit van het land”. Ook een aantal bekende vertegenwoordigers van de civiele samenleving zit vast omdat zij zich kritisch hebben uitgelaten over het regeringsbeleid; anderen zijn in zelf gekozen ballingschap gegaan in omringende landen of in het Westen.

Met andere woorden, de leidende politieke partij CNDD-FDD heeft meer en meer de alleenheerschappij naar zich toegetrokken. Aan de oppervlakte wordt lippendienst bewezen aan dialoog en overleg met andersdenkenden, maar onder de oppervlakte is er steeds meer sprake van heimelijke staatsterreur. Er vinden regelmatig aanslagen plaats op burgerdoelen en in de volkswijken van Bujumbura die naar verluidt het werk zijn van de geheime dienst.<sup>25</sup> Volgens mensenrechtenorganisaties in Burundi is er sprake van toenemende repressie, illegale arrestaties, verdwijningen en buitenrechtelijke executies,<sup>26</sup> en justitie trekt een duidelijk hardere lijn ten opzichte van de burgerlijke oppositie.

Burundi lijkt zich gestaag te ontwikkelen langs het ‘Rwandese’ model, waarbij een kleine politieke elite alle politieke en economische macht rond zich concentreert. De internationale gemeenschap heeft sinds ruim een jaar financiële steun aan de regering bevroren uit onvrede over de gebrekkelijke vorderingen op het gebied van democratisering en transparantie van bestuur.<sup>27</sup> Tegelijkertijd ondergraven Frankrijk en België de eenheid van de internationale positie doordat ze doorgaan met het verstrekken van bilaterale hulp en er bij andere donoren op aandringen om geduld te betrachten met deze ontlukende democratie en voorzichtig om te springen met het middel van sancties. Deze houding komt donorconsistentie niet ten goede. De CNDD-FDD heeft een houding ontwikkeld van ‘take it or leave it’. Vanwege interne verdeeldheid onder de internationale gemeenschap, wordt er onvoldoende druk uitgeoefend op de huidige machthebbers om te stoppen met hun autoritaire activiteiten. Tegelijkertijd is de CNDD-FDD bezig om elders financiële steun te verwerven, met name in de Arabische wereld en onder Aziatische landen. China is geïnteresseerd vanwege strategische overwegingen om Burundi als een soort politieke vazal te adopteren (met name door de gunstige ligging tussen de DR Congo en Tanzania). Een dergelijke constructie zal van China slechts een relatief kleine investering vergen in ruil voor politiek cliëntalisme (Burundi heeft geen door China gewilde grondstoffen). De Arabische wereld is met name geïnteresseerd om de positie van de islam in centraal Afrika te versterken, maar biedt voornamelijk symbolische hulp in de sfeer van cultuur en religie. De VN-operatie ONUB draait rond in haar eigen logica van haar blauwdruk-postconflictconcepten, en probeert zich te ontwor-

stelen aan haar beperkte mandaat en blijft een tandenloze tijger. De Burundi-operatie is veroordeeld om als 'neutrale' buitenstaander met lede ogen toe te zien hoe het land verder afglijdt naar een autoritaire eenpartijstaat.

#### *Sociaal-economische ontwikkelingen*

Op het sociaaleconomische vlak is er sprake van een langzaam tikkende tijdbom. Een sterke demografische groei gekoppeld aan de nog steeds voortdurende vluchtelingencrisis zorgen voor een groeiende druk op de schaarse hulpbronnen en veroorzaken landdruk. In Tanzania verbleven medio 2006 naar schatting nog ruim driehonderdduizend Burundese vluchtelingen. Een van de grote problemen rondom de vluchtelingenproblematiek is het feit dat er verschillende 'generaties' vluchtelingen zijn, die naar aanleiding van verschillende gebeurtenissen in de recente conflictgeschiedenis van Burundi waren gevlucht. Aangezien er nog geen aanvang is gemaakt met een overgangsjustitie, blijven de wezenlijke problemen van landeigendom, illegale landbezetting en illegale onteigening voortbestaan. Deze vormen een belangrijk struikelblok voor de terugkeer en integratie van grote groepen vluchtelingen.<sup>28</sup>

De overheids capaciteit om basisvoorzieningen te leveren is door de jarenlange oorlog ondermijnd en er zijn geen financiële reserves om op korte termijn daarin verbetering aan te brengen. Economische perspectieven verschillen enorm tussen de onderscheiden etnische groepen maar ook daarbinnen. In feite bestaat er in Burundi slechts een kleine top laag van ambtenaren, politici en handelaren die toegang hebben tot economische hulpbronnen waarvan het overgrote deel van de bevolking blijft verstoken. De bevolking verwacht mee te profiteren van het vredesdividend, maar daarvan is vooralsnog geen sprake.

#### *Wederopbouw en de relatie met externe donoren*

De wederopbouw van Burundi verloopt moeizaam, mede omdat er op allerlei gebieden tegelijkertijd zou moeten worden geïnvesteerd en er onvoldoende middelen zijn. Tevens zijn er capaciteitsproblemen en verkeert het land in een proces van fragiele politieke transitie. Naast de politieke starheid van het nieuwe regime, is onderhand ook op het gebied van internationale samenwerking gebleken dat het nieuwe bewind moeite heeft om zijn eigen tekortkomingen te onderkennen en hierop adequaat in te spelen. Ten tijde van de politieke transitie was de steun van donoren mondjesmaat en geconditioneerd door de dynamiek van het vredesproces. De houding van het IMF en de Wereldbank blijft er een van afwachten en kijken hoe het land zich ontwikkelt. Een van de pijlers van de naoorlogse reconstructie en wederopbouw is de strategie op het gebied van de armoedebestrijding. In dit kader zijn er plannen gemaakt om de meest noodzakelijke noden te lenigen. Veel aandacht gaat hierbij uit naar het opbouwen



van het onderwijs en de gezondheidszorg, zoals de voorziening van schoon drinkwater en plattelandsklinieken. Het planningsproces rondom de wederopbouwstrategie, de Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), is vertraagd hetgeen invloed heeft op het vrijmaken van toegezegde donorfondsen. Het grootste probleem is het gebrek aan technische know-how binnen het ambtenarenapparaat van Burundi, onder andere omdat het land te maken heeft met een verouderd ambtenarencorps. Ambtenaren hebben weliswaar veel bestuurservaring en vakkennis, maar zijn niet opgeleid voor modern management van staatsinstituties. Bovendien zijn veel ambtenaren omgekomen tijdens de jarenlange oorlog en een onbekend aantal is weggetrokken. Sinds het aantreden van de nieuwe machthebbers zijn veel nieuwe ambtenaren benoemd, waarbij de nadruk meer op politieke loyaliteit werd gelegd dan op vakinhoudelijke kennis en opleidingsniveau.<sup>29</sup> Deze politieke benoemingen zijn in strijd met de overeenkomst van Arusha, waarin werd bepaald dat technici niet zouden worden vervangen. Op deze manier is in vakministeries veel competentie verdwenen, waardoor het gezamenlijk ontwikkelen en uitvoeren van wederopbouw- en ontwikkelingsprogramma's negatief wordt beïnvloed.

Twee voorbeelden maken duidelijk dat de komende maanden en jaren enorme uitdagingen moeten worden aangepakt. Ten eerste de justitiële sector, die wordt geplaagd door een combinatie van factoren: incompetentie, corruptie, nepotisme en directe politieke interventies door de uitvoerende macht. Veel van de oude garde is recentelijk vervangen door CNDD-FDD-getrouwen. Justitie wordt alom gezien als medeverantwoordelijk voor de bestaande cultuur van rechteloosheid in Burundi. De logistieke en technische ondersteuning zijn dusdanig zwak dat gewone burgers geen idee hebben van procedures. Tevens is er gebrek aan toegang tot rechtshulp en hebben burgers geen toegang tot dossiers en aanklachten. Omdat er over en weer steeds sprake is geweest van etnische rechtspraak, is het cruciaal dat deze sector grondig wordt gereorganiseerd zonder in oude patronen en fouten te vervallen. Recentelijk heeft het CNDD-FDD gezorgd voor de vrijlating van duizenden Hutu's die werden verdacht van medeplichtigheid aan massamoorden op Tutsi's in de nasleep van de moord op Hutu-president Ndadaye in 1993, waardoor het patroon van etnische justitie wordt voortgezet.

Een blik op economisch en financieel gebied dient als tweede illustratie; hierbij speelt het feit dat de huidige regering in het recente verleden spontane populistische beloftes heeft gedaan aan de bevolking, die een zware wissel trekken op de overheidsbegroting (gratis lagere scholen, gratis gezondheidszorg voor kinderen en zwangere vrouwen, opheffen belasting op bier). Dit kwam vaak als een koude douche voor IMF/Wereldbank, die in een proces van budgetoverleg met diezelfde overheid waren en met wie vooraf geen overleg was gepleegd over de haalbaarheid van deze beloftes.

Ook corruptie is binnen de overheid nog steeds problematisch. Zo is er een affaire geweest rond de export van suiker. Het openbare aanbestedingsproces is gemanipuleerd, zodat voornamelijk medestanders van het CNDD-FDD een distributievergunning kregen, maar deze gebruiken om vervolgens de suikervoorraad van Burundi naar Rwanda door te verkopen, met een kunstmatig tekort op de lokale markt als gevolg. Verder spelen er affaires rondom de manipulatie van openbare aanbesteding voor de aanleg van wegen en recentelijk is er veel consternatie ontstaan rondom de fraude met de verkoop van het presidentiële vliegtuig.

#### *Scenario's voor 2007*

De legitimiteit van de staat is zwak en de huidige overheid heeft weinig gedaan om deze te versterken. De CNDD-FDD is niet in staat gebleken om een constructieve politieke dialoog met de binnenlandse oppositie te voeren en vervalt steeds meer in autoritair gedrag. Dit heeft ertoe geleid dat er verwijdering is ontstaan tussen het bewind en de belangrijkste buitenlandse donoren. Hierdoor raakt het perspectief op wederopbouw steeds verder naar de achtergrond en glijdt het land af naar wanorde en wellicht hernieuwd geweld. Een helaas realistisch scenario is het opnieuw mobiliseren van politieke tegenstanders tot rebellengroepen die bereid zijn om gewapend geweld te gebruiken om de huidige machthebbers te kunnen gaan bestrijden. Een ander scenario voor Burundi is, evenmin optimistisch, het gaandeweg ontstaan van een totalitair bewind naar Rwandees voorbeeld, waarbij er ogenschijnlijk rust en vrede heerst maar ondertussen iedere vorm van kritiek met harde hand wordt aangepakt.

#### **Soedan en Burundi in 2006: vrede in gevaar**

De vredesprocessen in Soedan en Burundi vertonen een zorgwekkend beeld. Enerzijds zijn beide vredesprocessen in volle gang, en er worden op constitutioneel, wetgevend en uitvoerend niveau plannen en afspraken gemaakt voor de toekomst, anderzijds worden oppositie en zelfs medestanders monddood gemaakt, en zichtbare resultaten van wederopbouw zijn vooralsnog ver te zoeken. Het zijn langdurige, moeizame processen, en er is maar weinig vooruitgang op cruciale kwesties, we zien risicomijdend gedrag door zowel 'nieuwe' als 'oude' leiders, en er is sprake van machtsconsolidatie ten koste van democratische hervormingen. In Soedan is de politieke transitie op bepaalde thema's vastgelopen en er blijven gevaarlijke onduidelijkheden op de meest prangende vragen; in Burundi moeten we een duidelijke verslechtering van de situatie constateren: de overgangsperiode (of beter, de periode na afloop van de officiële transitie) heeft vooral geleid tot de monopolisering van de macht door de huidige regering, die na een aanvankelijk hoopvol begin zich door repressie in

stand denkt te kunnen houden, waardoor het perspectief van duurzame stabiliteit en vrede naar de achtergrond wordt gedrongen. In Soedan een sluipende discussie over technische details gekoppeld aan een agenda voor eigen machtsbehoud in Noord en Zuid; in Burundi een tikkende tijdbom met steeds minder respect voor kritische stemmen. De vrede in de twee landen lijkt serieus in gevaar.

Wat kunnen externe actoren, bijvoorbeeld Nederland, wel of niet bijdragen aan dit soort processen? "Dropping the ball," wordt, zoals al eerder vermeld, als analogie gebruikt in de academische discussie om aan te geven dat donorlanden vaak de neiging hebben om na een 'succesvolle' afronding van vredesonderhandelingen al te vaak vergeten om blijvende interesse te tonen in het toezicht houden op de uitvoering van overeenkomsten tussen de voormalige conflictpartijen. De voorbeelden van Burundi en Soedan laten duidelijk zien dat er – om uiteenlopende redenen – inderdaad twee ballen op het speelveld zijn achtergelaten.

In Soedan is stilstand gevaarlijk voor het CPA-vredesproces. Ook zal de schrijnende situatie in Darfur veel, zoniet de meeste aandacht vragen van de internationale gemeenschap. Het is een te groot risico om de vraagstukken rond de uitvoering van het CPA-vredesakkoord tussen Noord- en Zuid-Soedan in 2007 tot de politieke tweede rang te laten degraderen. Hierover heeft minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Van Ardenne, in december 2006 nog haar teleurstelling uitgesproken; zij beklemtoont dat "blijvende aandacht voor daadwerkelijke voortgang van de implementatie van de CPA nodig is."<sup>30</sup> Ook moet zich de internationale gemeenschap ervan bewust zijn dat de tot nu toe buitengesloten partijen actief betrokken moeten worden in het vredesproces. Anders wordt het exclusieve karakter van het CPA snel een serieus gevaar voor het consolideren van vrede in Soedan. Druk op zowel de SPLM als ook de NCP is hard nodig om vooruitgang te boeken op de hierboven beschreven cruciale thema's.

In Burundi ligt het voornaamste gevaar in het verder verslechteren van de situatie. De nieuwe machtsconstellatie geeft weinig ruimte aan het politiek debat en de nieuwe elite misbruikt haar democratische meerderheid om de eigen machtspositie te consolideren. De internationale gemeenschap kan en moet een duidelijk signaal afgeven richting de regering in Bujumbura, om te voorkomen dat de politieke oppositie in Burundi de dupe worden van een *winner-takes-all*-mentaliteit van de nieuwe regering. Mede omdat de Burundese overheid in hoge mate afhankelijk is van externe fondsen, zal gehoor moeten worden gegeven aan internationale klokkenluiders. Ook voor Nederland ligt hier een rol in 2007 weggelegd, indien dit zo veel mogelijk wordt gedaan naar aanleiding van internationaal afgesproken standpunten.

Het jaar 2007 zal duidelijk maken of de internationale gemeenschap de Soedan en Burundi ballen van het speelveld zal oppakken, of dat één van

de nationale spelers dit in hun plaats zal doen. In het laatste geval blijft te hopen dat diegene die de bal opraapt, de regels van het spel honoreert, en niet ten koste van vrede in de aanval gaat om een doelpunt voor de eigen achterban te scoren.

## Noten

1. Human Security Centre, *Human Security Brief 2006*, op: <www.humansecurityreport.info>.
2. *Ibid.*.
3. Crocker, C. *et al.* (2001), A crowded stage: Liabilities and benefits of multi-party mediation, *International Studies Perspectives*, 2, 1, pp. 51-67.
4. Een eerste ronde van de vredesonderhandelingen leidde in 1972 al tot een akkoord tussen Noord en Zuid na de eerste Soedanes burgeroorlog, maar werd niet tot uitvoering gebracht. In 1983 begon de tweede burgeroorlog onder de SPLM/A van John Garang
5. Het zogeheten Darfur Peace Agreement (DPA) is in feite niet veel meer dan een bilaterale overeenkomst tussen NCP-onderhandelaars en Minni Minnawi, een sleutelfiguur van een van de rebellenpartijen in Darfur.
6. Interview met religieuze leider in Khartoem, augustus 2006.
7. Young, J. (2007) Sudan: The incomplete transition from SPLA to SPLM, in: J. de Zeeuw (ed.), *From Soldiers to Politicians. Transforming Rebel Movements after War*, Boulder: Lynne Rienner.
8. Mans, U. & O.M. Ali (2006), *Stuck in change. Faith-based actors in Sudan's transition*, The Hague: Clingendael Institute.
9. Zie: *United Press International*, 5 December 2005 (Sudan: crisis looming between peace partners).
10. Om die reden had de SPLM aanvankelijk ook Rumbek, als deel van de 'bevrijde gebieden', als hoofdstad gekozen, maar was er uiteindelijk van afgestapt voor logistieke en politieke redenen.
11. Interview met SPLM-functionarissen, augustus 2006.
12. *Ibid.*.
13. De National Population Census Council (NPCC) heeft in de loop van 2006 zijn eerste twee bijeenkomsten gehouden. De kosten voor het uitvoeren van de volkstelling wordt door GNU en MDTF gedragen. Zie: <www.unmis.org>.
14. *CPA Monitor*, November 2006, par. 229.
15. *Comprehensive Peace Agreement*, paragraaf met betrekking tot de Abyei-grenscommissie: "Residents of Abyei shall be residents of both Western Kordofan and Bahr al-Ghazal with representation in the legislatures in both states as determined by the National Electoral Commission. But prior to the elections, the Presidency shall determine such representation."
16. Aangehaald in: *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 29237, Afrika-beleid, nr. 56, Brief van de minister van Ontwikkelingssamenwerking, 20 december 2006
17. Dit houdt onder andere in dat er een onafhankelijk secretariaat komt met een 50/50-verdeling voor NCP- en SPLM-stafleden.
18. E. Ahmed, presentatie over de oliesector in Soedan, ter gelegenheid van de Clingendael-conferentie "Prospects for Transition", april 2006, Nairobi, Kenia
19. "[The SPC] is structured as a corporation to avoid operating as a government bureaucracy. We don't go to the Ministry of Finance neither to the Council of ministers and so on. In this way we can take decisions very quickly and respond to investors". Director General of SPC, aangehaald in: *ACC Reports on Sudan Invest Report 2001*.
20. Interview in Khartoem, juli 2006.

21. Dit gaat bijvoorbeeld over Bloc B in Equatoria State, waar enerzijds concessies zijn gegeven in de jaren tachtig aan Total (door de Soedanese regering), en in 2004 aan het Britse White Nile Petroleum. Volgens het CPA mogen de voor 2005 getekende contracten niet worden geannuleerd.
22. *CPA Monitor*, November 2006, par. 183.
23. Interviews met parlementsleden in Bujumbura, mei 2006.
24. *IRINnews.org*, op : <[www.irinnews.org/](http://www.irinnews.org/)>.
25. Interview met een politiek analist, gespecialiseerd in Burundi en het Grote-Merengebied, anonimiteit gewaarborgd.
26. Woordvoerders van Iteka en Aprodh in Bujumbura.
27. Interviews met vertegenwoordigers van Europese Unie, Wereldbank en IMF, mei 2006 Bujumbura.
28. J.P. Kimonyo, presentatie over landmanagement in Burundi, ter gelegenheid van de Clingendael-conferentie "Prospects for Transition", april 2006, Nairobi, Kenia
29. Algemene klacht van verschillende vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap in Bujumbura, interviews mei 2006.
30. *Tweede Kamer*, 29237, nr. 56.