

Een Somalische soldaat houdt de wacht bij het parlement in Baidoa, de tijdelijke standplaats van de interimregering. In april 2006 was er een bijeenkomst om de dialoog tussen rivaliserende partijen op gang te brengen.



Somalië

Geef clans een plaats aan tafel

FOTO: REUTERS/STR

Somalië wordt al jaren verscheurd door bloedige conflicten tussen rivaliserende clans, waarin ook buurlanden zich mengen en geopolitieke overwegingen van grootmachten meespelen.

Om tot verzoening te komen heeft de voorlopige regering een bredere basis nodig, waarin meerdere clans vertegenwoordigd zijn.

Zonder druk van de VN zal dat niet lukken.

Somalië is een mislukte staat. Ze wordt door de internationale gemeenschap erkend, maar slaagt er niet in haar inwoners enige vorm van veiligheid te bieden.

In het overgrote deel heerst oorlog en wetteloosheid. De laatste jaren vielen er honderdduizenden doden en waren meer dan een miljoen vluchtelingen op drift.

Op lokaal en regionaal niveau is wel enige vooruitgang geboekt, vooral in het noorden van het land. Zo heeft Somaliland zich in 1991 onafhankelijk verklaard. Het land wordt officieel door geen enkele andere staat erkend, maar is er wel in geslaagd enige vrede en veiligheid binnen de eigen grenzen te realiseren.

De staatsvorming in Somalië wordt bemoeilijkt door

een aantal factoren. In de recente geschiedenis is de staat vooral misbruikt om de eigen clan te verrijken en rivaliserende clans te domineren. Er heerst een groot wantrouwen tussen clans onderling, maar ook ten aanzien van een sterke staat. En terwijl sommige clans liever hun eigen bestuur organiseren, streven andere naar een natiestaat met alle door Somaliërs bewoonde gebieden, voor een deel gelegen in Ethiopië, Kenia en Djibouti.

Ook internationale verhoudingen beïnvloeden de staatsvorming in Somalië. Dat was uiteraard zo tijdens de periode van kolonisatie en dekolonisatie. Maar ook gedurende de Koude Oorlog en in de huidige oorlog tegen het terrorisme spelen geopolitieke overwegingen van grootmachten een rol. Nog belangrijker zijn de verhoudingen met landen in de regio, vooral met aartsvijand Ethiopië. We belichten de verschillende factoren door de tijd heen.

De staat is vooral misbruikt om de eigen clan te verrijken en rivaliserende clans te domineren.

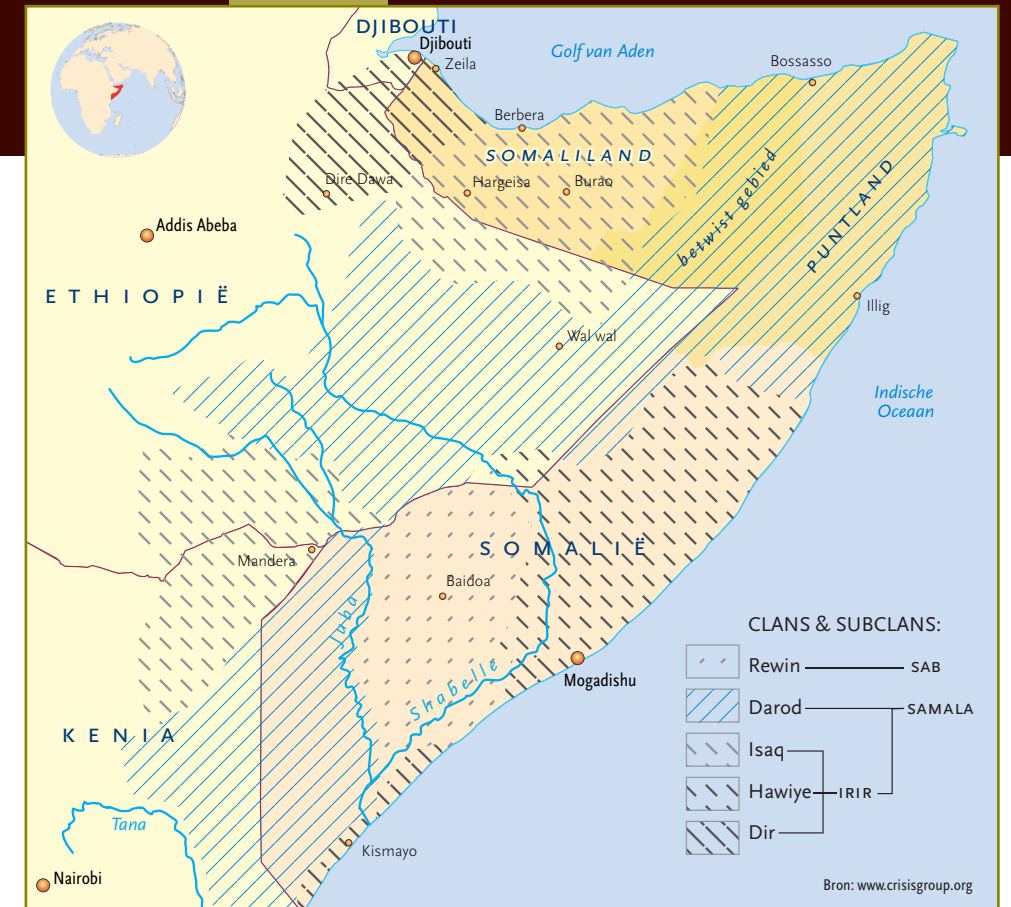
Kolonialisering

Het belang van Somalië neemt vooral toe na de opening van het Suezkanaal. In 1887 wordt het protectoraat Brits Somalië gesticht. Ten noorden hiervan ontstaat Frans Somaliland (het huidige Djibouti). Rond de eeuwwisseling vestigt Italië een kolonie in het zuiden, Somalia Italiana. Dit gebeurt met instemming van de Britten, die willen voorkomen dat grote rivaal Frankrijk te veel invloed krijgt in de regio. Naast de Europese kolonistoren speelt Ethiopië een belangrijke rol. Al in het midden van de 19de eeuw bezetten de Ethiopiërs de Ogaden-regio en in 1887 veroveren zij de stad Harar. Ethiopië claimt grote delen van de Somalische regio, waaronder land van clans die al verdragen hebben gesloten met de Fransen en de Britten. Omdat de betwiste gebieden ver landinwaarts liggen, zijn ze voor de Europeanen niet cruciaal. De Britten gaan uiteindelijk akkoord met de inlijving van Somalische gebieden door Ethiopië. De grenzen van de Italiaanse kolonie zijn nooit goed afgebakend.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog komt het tot een botsing tussen Groot-Brittannië en Italië. Mussolini heeft enkele jaren ervoor in 1936 Ethiopië veroverd met hulp van Somalische soldaten. In het begin van de oorlog heerst Italië ook enkele maanden over Brits Somaliland. In 1941 verslaan de Britten Italië en gedurende enkele jaren vallen alle Somalische gebieden, met uitzondering van Frans Somaliland, onder het bestuur van dezelfde koloniale macht. Deze periode voedt het Somalische nationalisme, het idee van een natiestaat die alle door Somaliërs bewoonde gebieden omvat. Na de oorlog worden voorbereidende gesprekken gevoerd om het Britse en het Italiaanse deel samen te voegen. Als op 26 juni 1960 Brits Somaliland onafhankelijk wordt, is dat dan ook om vijf dagen later op te gaan in de onafhankelijke republiek Somalië.

Sterk leger

Het nieuwe Somalië is in opzet een parlementaire democratie, met meerdere partijen en een onafhankelijke rechtspraak. Toch is er vooral in het noorden nogal wat weerstand. De politieke rol van Hargeisa (de hoofdstad van Brits Somaliland) is grotendeels uitgespeeld, en Mogadishu wordt duidelijk het centrum van de macht. Er blijven regionale bestuurslagen, maar die worden aangesteld door de centrale regering. Het eerste decennium van de onafhankelijkheid is een zuidelijk blok, gedomineerd door leden van de Darod-



De clans van Somalië

De Somalische samenleving kent een uitgebreid systeem van clans en subclans, gebaseerd op patrilineaire afstamming. De belangrijkste scheidslijn is die tussen Samale en Sab. De Sab zijn van oudsher landbouwers, die als eersten in Somalië in vaste nederzettingen zijn gaan wonen in het vruchtbare gebied tussen de rivieren Shabelle en Juba. Bijna alle Sab horen tot de Rewin clanfamilie.

De Samale, van oorsprong nomaden, zien zichzelf als de oorspronkelijke Somaliërs en claimen daarom politieke en culturele dominantie. De spreiding van de verschillende Samale-clans is in de loop der tijd bepaald door de aanwezigheid van water en voedsel voor het vee.

De Samale kennen een ingewikkeld onderscheid in clans en subclans; het belangrijkste is dat

tussen Irir en Darod. Zowel de Dir, de Isaq als de Hawiye zijn subclans van de Irir.

De Darod wonen het meest verspreid: vooral in het noorden (de Harti), maar ook in Ethiopië (de Ogaden) en rond de grens met Kenia. Ook de gebieden van andere clans worden doorkruist door staatsgrenzen.

De afbakening van de clanterritoria is in de loop der tijd minder strikt geworden. Oorlog en extreme droogte hebben grote migratiestromen op gang gebracht, vooral naar Mogadishu (steeds meer een gemengde stad) en het vruchtbare gebied tussen de rivieren. Een groot deel van de migranten betreft leden van de machtigste clan (afwisselend Darod en Hawiye) die zich in het gebied van de Rewin vestigen.

clan, ononderbroken aan de macht. Zij worden daarbij geholpen door de kieswet, die ook stemrecht verleent aan Somaliërs die in Ethiopië of Kenia wonen.

In 1969 wordt een staatsgreep gepleegd door een aantal officieren onder leiding van Siyad Barre, voorstander van een Groot Somalië en fel gekant tegen de invloed van clans en religie. Aanvankelijk is er nog wel draagvlak voor het militaire regime. Het leger heeft



Links: Frans Somaliland (het huidige Djibouti) is een van de ontbrekende stukken in de legpuzzel van een Groot Somalië. Onder: De staatsgreep onder leiding van Siyad Barre in 1969 wordt als vreedzaam aangeprezen en lijkt een Groot Somalië dichterbij te brengen.



zich van de goede kant laten zien bij natuurrampen, en de militairen zijn afkomstig uit alle clans. Het draagvlak verdwijnt echter snel als Barre zich meer en meer als dictator opstelt. Leden van Barres eigen clan, de Darods, worden bevoordeeld en het geweld tegen andere clans neemt toe.

De Sovjet-Unie ziet in het onafhankelijke Somalië een goede bondgenoot vanwege de strategische ligging aan de Indische Oceaan. Bovendien is buurland Ethiopië een trouwe bondgenoot van de Verenigde Staten. Met Sovjetsteun bouwt Somalië een van de grootste legers in Afrika op. Als in 1974 in Ethiopië een anti-Amerikaanse coup wordt gepleegd, gaat de Sovjet-Unie ook dit bewind steunen.

Barre sluit daarop een alliantie met de VS, in de hoop te profiteren van de overgangssituatie. In 1977 begint Somalië een oorlog met Ethiopië over de Ogadenregio. Binnen een jaar trekt Somalië zich al terug omdat de steun van de VS achterblijft bij de verwachtingen. De gevolgen zijn desastreus: het leger wordt flink uitgedund en de enorme vluchtelingenstroom vanuit Ethiopië leidt tot een ware crisis in Somalië, waarna grootschalige internationale noodhulp op gang komt. Het zijn echter vooral de Darod die daarvan profiteren. De vluchtelingen, overwegend Ogaden, een subclan van de Darod, komen veelal terecht in kampen in het noorden en zuiden van Somalië. Ze zijn daar door ontwikkelingshulp vaak beter af dan de lokale bevolking. In de jaren tachtig groeit dan ook het verzet tegen het regime van Barre, vooral in het noorden.

Ineenstorting

Na twee jaar onderhandelen sluiten Somalië en Ethiopië in 1988 een verdrag waarin ze de grens erkennen en beloven te stoppen met het steunen van oppositiebewegingen op elkaars grondgebied. Het verzet (vooral Isaq en Hawiye) verliest daarmee zijn uitvalsbasis in Ethiopië. In het nauw gedreven vallen de verzetstrijders in mei 1988 de noordelijke steden Hargeisa, Burao en Berbera aan. De regering kan de steden behouden, maar niet de controle over de omliggende gebieden. De burgeroorlog is een feit. Opnieuw vallen er veel slachtoffers en komt een grote vluchtelingenstroom op gang, voornamelijk Isaq die naar Ethiopië vluchten.

Ook elders in Somalië komt gewapende oppositie op gang. Vanaf eind 1990 gaan de verzetsgroepen met

elkaar samenwerken, en worden afspraken gemaakt over de regering in het tijdperk na Barre. In januari 1991 wordt Barre gedwongen te vluchten. Nog vóór de leiders van de verzetsgroepen in de hoofdstad arriveren vormen de Hawiye een nieuwe regering. Deze krijgt de steun van het buitenland, maar geniet weinig vertrouwen onder de eigen bevolking.

De Somalische staat stort volledig in. Overheidsinstanties als de nationale bank worden leeggeroofd, en leger en politie

vluchten het land uit. In mei 1991 valt ook de territoriale basis van de staat weg als Somaliland in het noorden de onafhankelijkheid uitroept, uit vrees opnieuw overheerst te worden door het zuiden, ditmaal door de Hawiye. De contouren van het nieuwe Somaliland zijn gebaseerd op de grenzen van de Britse kolonie uit 1887.

In het zuiden van Somalië heersen vanaf 1991 wetteloosheid en toenemend geweld door politieke groeperingen maar ook door bendes gewapende jongeren. In 1992 besluiten de VN in te grijpen. De missie Unosom heeft echter een beperkt mandaat. Zo komt er geen bestuurlijke oplossing en wordt er weinig gedaan aan ontwapening. De VN willen de centrale staat herstellen met de grenzen van 1960, waarvoor weinig draagvlak bestaat. Als de VN zich in 1995 terugtrekken, zijn er regionaal nog steeds gewapende conflicten.

Somaliland

Somaliland kent na 1991 wel vooruitgang. Hoewel het door geen enkel land wordt erkend, neemt de veiligheid langzaam maar zeker toe. Er vormt zich een bescheiden maar functionele staatsstructuur met ministeries, gemeenten, politie en rechtspraak. Het succes is deels gebaseerd op de beslissing om in het nieuwe bestuur ook traditionele autoriteiten op te nemen – naast de Isaq ook andere clans. Er treedt ook enig economisch herstel op. Dat gebeurt grotendeels op eigen kracht, want de meeste ontwikkelingshulp gaat naar erkende staten.

Ook de Rewin in het rivierengebied doen een poging om een regionaal bestuur te vestigen. Zij streven naar regionale autonomie binnen een federaal Somalië. De vele Darod en Hawiye die inmiddels ook in dit vruchtbare gebied wonen, laten het echter niet zover komen.

Meer succes heeft de regionale staat Puntland, die in 1998 wordt uitgeroepen. Ook Puntland is voorstander van een federaal Somalië. Het territorium van Punt-

Inwoners ontvluchten Mogadishu in september 2007, uit angst dat hun kinderen geronseld worden voor de strijd tussen rivaliserende partijen.



land wordt expliciet bepaald door het verspreidingsgebied van de Harti, een subclan van de Darod. Dit leidt tot een conflict met Somaliland over Sool en Sanaag. Puntland claimt dit gebied omdat er veel Harti wonen.

Ethiopië

De Hawiye, inmiddels politiek en economisch dominant, voelen niets voor decentralisatie en federalisme. Toch stellen de VN in 2004 een overgangsregering in, de Transitional Federal Government (TFG). Deze moet een grondwet voorbereiden voor een federale staat, mogelijk zonder Somaliland. Ondanks internationale steun en maar liefst 82 ministers (waaronder één voor toerisme) krijgt de TFG nauwelijks voet aan de grond in Somalië. In grote delen van het land ligt de macht nog bij *warlords* en bendes. De Hawiye, die buiten de besprekingen zijn gehouden, beschouwen de TFG als stromannen van de Darod en Ethiopië. De onvrede onder de Hawiye vormt een goede voedingsbodem voor de opkomst van de Raad van Islamitische Rechtbanken (RIR), die vanaf 2005 de macht grijpt in grote delen van zuid- en centraal Somalië.

De RIR streeft naar een op de islam gebaseerd Groot Somalië. Veel lokale vormen van bestuur worden verboden; Somaliland en Puntland worden gezien als Ethiopische uitvindingen. Somalië wordt wel weer veiliger door ontwapening van bendes. Er is weer politie en de haven en luchthaven gaan weer open. Hierdoor oogst de RIR ook bijval van de Somalische burgers. Eind 2006 heeft de RIR de controle over het grootste deel van Somalië. De invloed van de TFG reikt niet veel verder dan de directe omgeving van Baidoa.

Na 19 december verandert de situatie compleet, als het Ethiopische leger de Transitional Federal Government steunt bij gevechten tegen de islamisten. De RIR heeft juist terugtrekking geëist van de vele Ethiopische troepen in het grensgebied met Somalië. De regering in Addis Abeba heeft verschillende redenen voor haar bemoeienis aldaar. Ten eerste worden rebellerende groepen in Ethiopië (onder meer de Ogaden) door de RIR van wapens voorzien. Ook is men bang voor radicalisering van de eigen moslims, ongeveer een derde van de Ethiopische bevolking. Daarnaast speelt de dreiging van een grootschaliger conflict in de hoorn van Afrika.

Het Ethiopische leger heeft een groot overwicht en wordt ook nog gesteund door de VS, die in Somalië een vrijplaats voor terroristen zien. Nog voor het einde van het jaar wordt de RIR verdreven uit Mogadishu.

In januari 2007 wordt overeengekomen dat het Ethiopische leger zich geleidelijk zal terugtrekken, om vervangen te worden door een vredesmissie (Anisom) bestaande uit 8000 militairen van de Afrikaanse Unie. Vooralsnog heeft alleen Uganda de beloofde troepen

geleverd. De missie is niet berekend op haar taken en de deels vijandige bevolking. De RIR is wel verdreven, maar het radicale islamisme zeker niet. De militante Shabab-beweging heeft een groeiende aanhang en wordt in verband gebracht met Al Qaeda. De militanten verzetten zich tegen Anisom, dat in hun ogen een bezettingsmacht is. Ze worden daarbij geholpen door hun internationale netwerk. Volgens Ethiopië en de VS is het vooral Eritrea dat de Shabab bewapent. In april worden de gevechten heviger. Mede op verzoek van de VS en de Afrikaanse Unie besluit Ethiopië haar posities te handhaven. Ook de onafhankelijkheidsstrijd in Ogaden verhevigt. Na aanslagen door de Somalische separatisten reageert de Ethiopische regering met een volledige blokkade. Zelfs organisaties als Artsen zonder Grenzen en het Rode Kruis wordt de toegang tot het gebied ontzegd. Ook hier wordt Eritrea gezien als wapenleverancier van de rebellen.

Pogingen om de strijdende partijen bij elkaar te krijgen, verlopen moeizaam. De voorlopige regering is bang voor verlies van macht, en de islamisten willen niet onderhandelen voordat de Ethiopische militairen het land hebben verlaten. Een vredesconferentie in juli leidt vooral tot een opleving van het geweld in Mogadishu. Opnieuw vallen er veel slachtoffers en slaan honderdduizenden mensen op de vlucht. Ingrijpen van de VN lijkt inmiddels onafwendbaar.

De militante Shabab-beweging heeft een groeiende aanhang en wordt in verband gebracht met Al Qaeda.

DE EUROPESE KWESTIE

De strijd om de nationale hegemonie tussen Hawiye en Darod moet doorbroken worden om een voor iedereen aanvaardbare regering te kunnen vormen.

Verzoening

Om tot verzoening te komen heeft de voorlopige regering een bredere basis nodig, en moeten ook Hawiye daarin een plaats krijgen. De strijd om de nationale hegemonie tussen Hawiye en Darod zal doorbroken moeten worden om tot een legitieme en voor iedereen aanvaardbare regering te komen.

Het alternatief, afzonderlijke op clan gebaseerde staten, is weinig aantrekkelijk. De staat zal gebruikt worden als machtsmiddel om minderheden te overheersen met mogelijk zelfs etnische zuiveringen. De territoriale afbakening van de clangebieden is ook gecompliceerd door de nomadische achtergrond van clans en door migratie. Vooral het zuiden is etnisch zeer heterogeen. Staatsvorming langs clangrenzen lijkt dan ook een recept voor nieuwe conflicten.

Somaliland zou als voorbeeld kunnen dienen voor de Somalische regering. Het heeft een succesvolle overgang doorgemaakt van een op clans gebaseerd bestuur naar een parlementaire democratie. Sinds oktober 2005 is er een regering aan de macht die bestaat uit een coalitie van meerdere partijen, wat in Afrika vrij uniek is. Bijzonder is ook dat de grenzen van Somaliland niet gebaseerd zijn op het territorium van een bepaalde clan, maar juist op de grenzen uit de koloniale tijd.

Zonder internationale druk wordt het moeilijk om stappen te zetten op weg naar duurzame vrede in Somalië. De huidige crisis biedt mogelijkheden om te zorgen voor meer stabiliteit, maar er is evengoed een risico dat het conflict zich buiten de landsgrenzen uitbreidt, gezien de betrokkenheid van Ethiopië en Eritrea. Het is daarbij lastig manoeuvreren voor de VN. Die mogen vooral niet nadrukkelijk partij kiezen. Wel moet duidelijk worden dat politieke, militaire en economische steun afhangt van de mate van verzoening en evenwichtige machtsverdeling. ■

Bronnen

- Brons, M.H. 2001. Society, Security, Sovereignty and the State in Somalia. International Books, Utrecht.
- Horn of Africa Group 2007. Conflict in the Ogaden and its regional dimension. (www.chathamhouse.org.uk)
- International Crisis Group 2006. Can the Somali Crisis be Contained? (www.crisisgroup.org)
- International Crisis Group 2007. Somalia: the Tough Part is Ahead. (www.crisisgroup.org)
- Menkhaus, K. 2007. Governance without government in Somalia. International Security 31: 74-106.
- Simanowitz, S. 2005. Democracy comes of age in Somaliland. Contemporary review 287: 335-339.

Toetreding tot de Europese Unie vraagt om aanpassing van de nationale wet- en regelgeving aan de EU-regels. De TAIEX 'deskundigenbeurs' helpt kandidaat-lidstaten hierbij. Die expertise wordt nu ook ingezet bij EU-buren. Het is een voorbeeld van de 'zachte macht' van de EU als initiator en hoeder van normen in het internationale verkeer.

TAIEX

Ambtelijke expertise als zachte macht van de EU

TAIEX staat voor Technical Assistance and Information Exchange. De afdeling werd ruim tien jaar geleden opgericht toen duidelijk was dat de EU in de onderhandelingen met de staten uit het voormalige Oostblok een uiterst lastig uitbreidingstraject inging. De verschillen in economische ontwikkeling en maatschappelijke organisatie waren groter dan voorheen en het ging om maar liefst tien landen die allemaal zo snel mogelijk wilden toetreden.

Topjaar 2005

Het TAIEX-bureau moest zorgen dat nieuwkomers rap vertrouwd raakten met de regelingen die in de EU gelden. Het hart daarvan is het *acquis communautaire*, het omvangrijke stelsel van rechtsregels dat bij toetreding van kracht moet worden. Het *acquis* omvatte kort geleden 80.000 pagina's tekst en groeit nog steeds.

Bij elke toetreding moet er een versie in de landstaal komen; er moet begrip van die regels ontstaan, de regels moeten kunnen gelden binnen de rechtspraktijk van de nieuwe lidstaat en anders moet die rechtspraktijk daarop aangepast worden. Verder hebben zich tal van gebruiken en omgangsvormen binnen de EU ontwikkeld op allerlei beleidsterreinen, waarnaar de nieuwkomers zich moeten voegen.

De TAIEX vertaalservice helpt bij een eerste vertaling van het *acquis communautaire*. Daarna worden de EU-



FOTO: A. ZRNO/EC

regels met de eigen wet- en regelgeving vergeleken, er komen cursussen voor rechters en advocaten, seminars over gangbare praktijken (witwassen, handhaving milieuwetten, weghalen van belemmeringen voor vrij economisch verkeer). Er volgen korte bezoeken van experts om knelpunten in het openbaar bestuur aan te pakken die door toetreding kunnen ontstaan, en er zijn zelfs oefensessies ter voorbereiding op het toekomstig voorzitterschap van de EU.

In het topjaar 2005 waren er 1322 bijeenkomsten, 41.802 deelnemers en 5225 experts die advies verleenden. In mei 2004 waren er tien landen toegetreden, waaronder acht voormalige Oostbloklanden. Maar de toename van het aantal TAIEX-activiteiten had vooral te maken met Roemenië en Bulgarije, die een sprint trokken om hun lidmaatschap veilig te stellen, en met Turkije dat op dat moment nog een ongefnipte ambitie voor het lidmaatschap vertoonde. In 2006 lagen deze aantallen zo'n 15 procent lager.

Expertisebeurs

Om alles te financieren is het eigen TAIEX-budget van zo'n 20 miljoen euro volstrekt ontoereikend. Een groot deel van de kosten voor de EU wordt dan ook betaald uit andere begrotingsonderdelen, die verwachten te profiteren van TAIEX-activiteiten. De totale kosten van TAIEX voor de EU bedragen zo'n 40 miljoen euro per jaar.

Geheel in lijn met de gangbare vormen van bestuur – in het bijzonder binnen de EU waar het altijd aan uitvoeringscapaciteit ontbreekt – is de hele uitvoeringsorganisatie uitbesteed; de TAIEX-staf omvat slechts twaalf fte. Een Duits en een Belgisch bedrijf zorgen voor de logistiek (reizen, verblijven, conferentiefaciliteiten inclusief vertaling, enzovoorts). Experts uit diverse lidstaten kunnen zich aanmelden; hun gegevens worden opgenomen in een elektronische database die de aanvragers kunnen raadplegen. Ook de aanvragen worden centraal opgeslagen, zodat de aanwezige experts hun diensten kunnen aanbieden. De TAIEX-staf hoeft hierbij in principe niet in actie te komen. Ook hier dus – geheel naar de eisen van de tijd – een minimum aan sturing en maximale marktwerking.

De kaart toont de (vermoedelijk eind 2006) geregistreerde experts naar land van herkomst. Vrijwel alle lidstaten zijn vertegenwoordigd. Weeg je de aantallen naar de omvang van landen en/of staatsapparaten, dan zijn de posities van België en Nederland opvallend sterk. Langdurig lidmaatschap en dus veel expertise

Foto: Ook kandidaat-lidstaat Kroatië kan een beroep doen op de TAIEX-expertise, bijvoorbeeld bij het stroomlijnen van de douaneformaliteiten, zoals hier in Zagreb.

Het aantal Belgen en Nederlanders onder de deskundigen is opvallend groot.