

# Van ostracisme naar isolement?

## *De internationale positie van Zuid-Afrika, 1994-2005*

In 1994 constateerde de politicoloog Deon Geldenhuys het eind van wat tot dan toe de kerntaak van het Zuid-Afrikaans buitenlands beleid was geweest: 'the need to defend the indefensible.' Nu het land zich had ontdaan van het alom verfoeide apartheidssysteem, zou het eindelijk uit zijn internationale isolement kunnen breken en weer een volwaardige rol gaan spelen op het wereldtoneel. Ironisch genoeg voorzag Geldenhuys ook dat het ostracisme van het apartheidstijdperk wellicht al snel plaats zou maken voor een nieuwe vorm van internationaal isolement, nu gebaseerd op het relatief geringe mondiale belang van Zuid-Afrika en op onverschilligheid van grote mogendheden ten opzichte van 'yet another black African state' in het algemeen.<sup>1</sup>

### **Te hoge verwachtingen?**

De eerste jaren na de machtsaanvaarding van het African National Congress (ANC) leek overigens eerder het tegendeel te gebeuren. Pretoria ontwikkelde zich in hoog tempo tot een van de drukste diplomatieke hoofdsteden ter wereld, en het aantal landen waarmee Zuid-Afrika volwaardige betrekkingen onderhield, groeide van 35 in 1994 tot meer dan 90 vijf jaar later. Deze explosieve groei valt uiteraard toe te schrijven aan het grote aanzien dat president Nelson Mandela genoot, maar zeker ook aan de hooggespannen verwachtingen die de internationale gemeenschap van Zuid-Afrika koesterde. Het land, zo werd alom geredeneerd, was potentieel niet alleen de economische motor van geheel Zuidelijk Afrika, maar zou tevens kunnen uitgroeien tot een regionaal – of misschien zelfs wel continentaal – democratisch rolmodel. In deze zienswijze was een diplomatieke vertegenwoordiging in Pretoria voor veel landen een springplank naar de rest van het Afrikaanse werelddeel.

In 1994 werd Alfred Nzo, een vertrouweling van Mandela die bijna dertig jaar in ballingschap had doorgebracht, de eerste ANC-minister van buitenlandse zaken. De taak die hem en zijn departement (DFA) wachtte, was fenomenaal groot. Ten eerste moest een beleid worden geformuleerd dat de enorme *goodwill* die

het land zich met de democratische omwenteling van 1994 had verworven, zou vertalen in een instroom van buitenlands kapitaal, nodig om de kwakkelende economie uit het slop te halen. In de *tweede* plaats diende het diplomatieke personeel van het ANC geïntegreerd te worden in het blanke mannenbastion dat het DFA tot dan toe altijd was geweest, waarbij aandacht besteed moest worden aan gladstrijken van cultuurverschillen tussen de oude en nieuwe garde. En *tot slot* moesten voor dit betrekkelijk onervaren, zichzelf reorganiserend departement tientallen nieuwe diplomaten gevonden worden om het sterk gegroeid aantal posten in het buitenland te bekleden.

In de vijfjarige ambtsperiode van Alfred Nzo maakte Zuid-Afrika een duidelijke *comeback* op het internationale toneel. Maar ook niet méér dan dat. Hoogtepunten waren o.a. de voortrekkersrol die vervuld werd op het gebied van ontwapening, het voorzitterschap van de UNCTAD en dat van de *Non-Aligned Movement*. In het oog springende dieptepunten waren de omstreden benoemingen van Allan Boesak en Ramesh Vassen op hoge diplomatieke posten in respectievelijk Genève en Mumbai; benoemingen die vanwege hun politiek karakter veel stof deden opwaaien in de pers en uiteindelijk afketsen op het frauduleuze verleden dat beide kandidaten bleken te hebben.<sup>2</sup>

Wellicht was de belangrijkste winst van de eerste post-apartheidsjaren immaterieel: het besef dat de verwachtingen rond Zuid-Afrika's terugkeer op het internationale toneel in 1994 veel te hooggespannen waren geweest. De beleidsmakers werden geconfronteerd met het feit dat normalisering van diplomatieke betrekkingen na de val van de apartheid niet vanzelf leidde tot de gehoopte *hausse* aan buitenlandse investeringen in de Zuid-Afrikaanse economie. En op haar beurt groeide bij de internationale gemeenschap, in het bijzonder tijdens de Kongolese burgeroorlog, het besef dat Zuid-Afrika niet in staat of van zins was politieke stabiliteit en/of democratie in de regio desnoods met harde hand af te dwingen.

Hoe sterk de wisselwerking tussen deze twee verwachtingspatronen was, is een kwestie van specu-

leren. Hier is het vooral van belang vast te stellen dat het ANC vrij snel doordrongen raakte van de (on)mogelijkheden op het internationale speelveld, en een reële inschatting begon te maken van Zuid-Afrika's mondiale belang. Zo werd in zijn beleidsdocument van 1997 uitdrukkelijk gesteld dat zelfs het enorme prestige van Nelson Mandela geen garantie bood op buitenlands-politiek succes, dat het niet altijd mogelijk was aan de wensen en verlangens van andere landen te voldoen, en tot slot dat Zuid-Afrika internationaal gezien niets anders was dan een 'small, middle-income country'. Ook minister Nzo deed zijn uiterste best dit nieuwe, realistische zelfbeeld aan de man te brengen. In een toespraak voor het parlement waarschuwde hij zijn toehoorders begin 1999 dan ook tegen 'perceptions that we are capable of miraculous interventions which would instantly solve the many conflicts in our region and beyond. The reality is more complex...'<sup>23</sup>

Er lag inderdaad een complex aan factoren ten grondslag aan Zuid-Afrika's onwil de rol van politieagent in Zuidelijk Afrika te spelen. Onder de

### **Onder het presidentschap van Mbeki werd het streven naar een African Renaissance kernpunt van het buitenlands beleid van Pretoria**

apartheid hadden regeringsleiders als John Vorster en Pieter Botha de economische en militaire suprematie van hun land jarenlang stelselmatig gebruikt om een actieve destabilisatiepolitiek in de buurstaten te voeren. De ANC-regering die in 1994 in Pretoria aan de macht kwam, was er veel aan gelegen de verhouding met deze vroegere 'frontlijnstaten' – tevens bondgenoten in de strijd tegen apartheid – te normaliseren. Het is logisch dat in dit proces geen plaats was voor spierballenpolitiek, maar veeleer voor een terughoudend beleid gericht op het wegnemen van angst voor nieuwe vormen van Zuid-Afrikaanse regionale overheersing.

Daarnaast zou een actieve (militaire) betrokkenheid bij conflictbeheersing op het eigen continent hoogstwaarschijnlijk ook op een aanzienlijke mate van binnenlandse onvrede stuiten. Zij zou namelijk als pro-Westers worden uitgelegd en als zodanig veroordeeld door vooral de communistische en afrikanistische facties binnen de ANC-aanhang.

Sluimerende anti-Westerse sentimenten binnen de eigen achterban en regionale bezorgdheid over mogelijke Zuid-Afrikaanse dominantie enerzijds; de economische noodzaak desondanks zoveel mogelijk aan het Westerse ideaalbeeld van een regionale supermogendheid te voldoen anderzijds: dat was, in een notendop gesteld, het dilemma waarmee de Zuid-Afrikaanse buitenlandse politiek in de eerste jaren na de apartheid werd geconfronteerd. Totdat een uitweg werd gezocht – en gevonden – in het concept van de *African Renaissance*.

In 1999 werd Thabo Mbeki de tweede democratisch gekozen president van Zuid-Afrika. Net als zijn voorganger Nelson Mandela met Alfred Nzo had gedaan, benoemde Mbeki in de persoon van Nkosazana Dlamini-Zuma een persoonlijke vertrouweling tot minister van buitenlandse zaken. En net als Mandela vóór hem bemoeide Mbeki zich als staatshoofd intensief met buitenlandse politiek. Het grote verschil tussen de twee presidenten was echter dat waar de charismatische Mandela zich vooral bezighield met persoonlijke diplomatie, Mbeki een hoofdrol speelde in formulering en structurering van buitenlands beleid.

Thabo Mbeki miste het persoonlijk aanzien van zijn voorganger. Hij staat vooral bekend als een *apparatchik*, als een politieke overlever. En als een intellectueel. Zijn gedachtengoed is een eclectisch geheel waarin zijn deels marxistische, deels afrikanistische en deels westerse achtergrond tot uiting komt.<sup>4</sup>

### **Naar een Afrikaanse Renaissance**

Vanaf medio jaren '90 werd in een reeks van toespraken gaandeweg duidelijk waar Mbeki's prioriteiten lagen: ten eerste ontwikkeling van een pan-Afrikaans saamhorigheids- en identiteitsgevoel, ten tweede een politieke, economische en culturele renaissance van het Afrikaanse continent. Impliciet klonk in Mbeki's oproepen de gedachte door dat Zuid-Afrika, het land dat zich zo succesvol had ontdaan van de apartheid, het initiatief zou moeten nemen in het op gang brengen van deze processen. In een beroemd geworden toespraak in mei 1996 begon Mbeki met de woorden 'I am an African,' en hield hij zijn gehoor voor dat Afrika een grootse toekomst te wachten stond: 'whatever the difficulties, Africa shall be at peace. However improbable it may sound to the sceptics, Africa will prosper.'<sup>25</sup>

De idee van een *African Renaissance* kwam als een godsgeschenk voor het *Department of Foreign Affairs*. Het was een wezenlijk afrikanistisch concept, maar

zonder anti-Westerse inslag. Het stelde Afrikaanse staten de mogelijkheid tot vorming van een eenheidsfront in het vooruitzicht, waarmee het gevaar van een steeds verdergaande internationale economische marginalisering bestreden kon worden: 'Thus shall we, together and at last, depart from a past which sought to perpetuate the notion of an Africa slowly grinding to a halt on the periphery of the world.' Daarnaast kreeg het westen ter geruststelling te horen dat in de toekomstvisie van Mbeki geen plaats was voor militaire regimes en dat ook éénpartijstaten niet beschouwd werden als 'the correct route to take towards the objective of a stable system of governance, which serves the interests of the people'.<sup>6</sup>

Onder het presidentschap van Mbeki werd het streven naar een *African Renaissance* tot een kernpunt van buitenlands beleid verheven en speelde Zuid-Afrika een belangrijke rol in het bevorderen van Afrikaanse samenwerking op politiek en economisch gebied.<sup>7</sup> Mbeki zelf was nauw betrokken bij de totstandkoming van het *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) en bij de omvorming van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid tot de African Union (AU), die haar beslag kreeg op de conferentie van Durban in 2002.

De groeiende gerichtheid op het eigen continent bleek ook uit de sterke toename van bilaterale diplomatieke betrekkingen met Afrikaanse staten. Bij een grote bezuinigingsronde in de jaren 1998-2001, waarbij het budget van het DFA met een kwart werd gekort, werden de Afrikaanse missies ontzien en waren het vooral de diplomatieke vertegenwoordigingen in Europa en Amerika die getroffen werden.<sup>8</sup> Drie jaar later merkte de directeur-generaal van het DFA in dit verband met kennelijke trots op dat Zuid-Afrika nu voor het eerst in de geschiedenis meer vertegenwoordigingen in Afrika had dan op welk ander continent ook.<sup>9</sup>

In het concept van de *African Renaissance* werden pan-Afrikaans idealisme en Zuid-Afrikaans pragmatisme naadloos samengevoegd. Het streven naar een sociaal en politiek stabiel Afrikaans continent was immers geen op zich zelf staand doel. Het was tevens een poging de commerciële belangen van Zuid-Afrika, dat verreweg de grootste (directe) investeerder in Afrika is, te waarborgen en waar mogelijk te vergroten. Dat laatste gebeurde onder meer in januari 2004, toen Mbeki als eerste buitenlandse staatshoofd te gast was bij de nieuwe Kongolese regering van nationale eenheid. In Mbeki's gevolg reisde een omvang-

rijke Zuid-Afrikaanse handelsdelegatie mee, die lucratieve akkoorden wist te sluiten over investeringen in de Kongolese mijnbouw, de krijgsmacht en de transportsector.

Nu intussen zijn tweede ambtstermijn als president is ingegaan, moet echter worden vastgesteld dat het renaissance-denken van Mbeki, buiten de hier genoemde resultaten, nog niet tot echt aansprekende successen heeft geleid. Dat heeft voor een deel te maken met de algemene vaagheid van het concept. Processen als het herwinnen van de Afrikaanse waardigheid en de ontwikkeling van een Afrikaans saamhorigheids- en identiteitsgevoel zijn tot op grote hoogte cultureel van aard en daardoor moeilijk meetbaar. Daarnaast moet geconcludeerd worden dat het politieke doel van de *African Renaissance* – het bevorderen van democratisch bestuur – praktisch onuitvoerbaar is, zolang Zuid-Afrika niet de bereidheid toont hiervoor een daadkrachtige regionale machtspolitiek te voeren. Desastreuze ontwikkelingen in buurland Zimbabwe, waar dictator Robert Mugabe de democratie vrijwel om zeep heeft geholpen en dat betrekkelijk ongestoord kon doen, zijn een voorbeeld.<sup>10</sup>

Ten slotte is het nog te vroeg om vast te kunnen stellen of de *African Renaissance* op economisch gebied aan de verwachtingen voldoet. De omvang van buitenlandse investeringen in Zuid-Afrika vertoont de laatste jaren een vrij grillige lijn, maar daar is het inzakken van de wereldeconomie uiteraard debet aan. Dat de Zuid-Afrikaanse economie thans toch een bevredigende groei laat zien, wordt dan ook vooral veroorzaakt door een politiek van belastingverlagingen ter vergroting van de binnenlandse koopkracht.<sup>11</sup>

## Balans

Tien jaar na de val van de apartheid kan worden vastgesteld dat noch een icoon als Nelson Mandela, noch een visionair als Thabo Mbeki erin geslaagd is te voldoen aan de (te) hooggespannen verwachtingen rondom Zuid-Afrika's terugkeer in de internationale gemeenschap. Het land heeft zich niet ontpopt als exporteur van politieke stabiliteit en democratie in de regio, en een echt spectaculaire groei van buitenlandse investeringen is tot op heden uitgebleven.

Toch mag het Zuid-Afrikaans buitenlands beleid in de post-apartheidsjaren zeker niet als mislukt worden beschouwd. Mandela's aanzien en Mbeki's visie hebben ervoor gezorgd dat Zuid-Afrika beduidend meer internationale aandacht heeft gekregen dan

het op basis van zijn status als 'small, middle-income country' verdiende. En daarmee is ten minste voorkomen dat het ostracisme van de apartheidsjaren werd ingeruild voor een nieuwe vorm van internationaal isolement; een isolement gebaseerd op de onverschilligheid van grote mogendheden ten opzichte van 'yet another black African state'. Met dank aan Mandela en Mbeki is Zuid-Afrika ook tien jaar na apartheid nog steeds een geval apart.

### Noten

- 1 Deon Geldenhuys, 'The Head of Government and South Africa's Foreign Relations', in: R. Schrire, *Leadership in the Apartheid State*, Cape Town, 1994, blz. 245-291, aldaar 290.
- 2 Boesak werd in 1994 benoemd tot VN-ambassadeur, maar raakte vrijwel tegelijkertijd verwickeld in rechtszaken rondom persoonlijk misbruik van internationale ontwikkelingsgelden, die hem uiteindelijk een gevangenisstraf opleverden. Vassen werd in 1999 benoemd tot consul-generaal, maar zag van deze post af nadat in de pers breed was uitgemeten dat hij eerder geschorst was als advocaat wegens misbruik van aan hem toevertrouwde fondsen.
- 3 Aangehaald in Greg Mills, *The Wired Model*, Cape Town, 2000, blz. 261, 264, 277.
- 4 Zie: A. Hadland & Jovial Rantao, *The life and times of Thabo Mbeki*, Rivonia, 1999. In zijn jonge jaren was Mbeki een tijd lid van de Zuid-Afrikaanse Communistische Partij. Daarnaast was hij actief betrokken bij afrikanistische bewegingen en studeerde hij economie aan de Universiteit van Sussex.
- 5 Toespraak voor Constitutional Assembly, Kaapstad, 9 mei 1996.
- 6 Toespraak voor UN University, Tokio, 9 april 1999. Aangehaald in Hadland & Rantao, *a.v. noot 4*, resp. blz. 183, 177.
- 7 [www.dfa.gov.za/department/index.html](http://www.dfa.gov.za/department/index.html): 'We are committed to promoting South Africa's national interests and values, the African Renaissance and the creation of a better world for all.'
- 8 Marie Muller, 'South African diplomacy and security complex theory', *Discussion paper No 53*, Diplomatic Studies Programme, Leicester University, mei 1999, blz. 25-26.
- 9 Toespraak van dr Aynada Ntsaluba voor het South African Institute of International Affairs, 20 mei 2004.
- 10 Overigens is de Zuid-Afrikaanse houding jegens Mugabe grotendeels gebaseerd op de aanname dat een machtswisseling in Zimbabwe het land thans in chaos zou storten en wellicht de sociaal-politieke stabiliteit in de hele regio in gevaar zou brengen. Zie: Trevor Ncube, 'Only Mugabe can save Zim', in: *Mail & Guardian*, 16 maart 2005.
- 11 *Business Day*, 6 mei 2004. Volgens het door UNCTAD opgestelde *World Investment Report 2003* bedroegen in 1998 de buitenlandse directe investeringen in Zuid-Afrika 561 miljoen dollar. In 2000 was dit gestegen tot 888 miljoen; in 2002 weer gedaald tot 754 miljoen dollar.

Ron Ton is plaatsvervangend hoofd van het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP).