

# Achteruitboeren of niet in Afrika?

DR. R. ADAMS\*

## Inleiding

De economische ontwikkeling van zwart Afrika staat opnieuw in de belangstelling. Dit vooral dank zij een onlangs verschenen Wereldbank-studie getiteld *Accelerated development in sub-Saharan Africa - An agenda for action* 1). Deze studie, ook bekend als het „Berg-rapport”, naar de naam van de hoofdauteur, werd opgesteld op aanvraag van de Afrikaanse gouverneurs van de Bank. Ze valt nogal controversieel uit en wordt druk besproken. Het lijkt interessant dit geschrift te vergelijken met het ietwat eerder (eind 1980) verschenen boek *L'Afrique étranglée* 2) van de Franse landbouwkundige René Dumont. Deze laatste is een oudbekende in Afrika die sedert zowat twintig jaar als een soort geweten voor Afrikaanse politieke leiders en Westerse hulpverleners tracht op te treden 3).

De vergelijking is interessant omdat, ondanks een zeer uiteenlopende benadering, een opmerkelijk aantal raakvlakken in analyse en conclusies naar voren komen.

## Het probleem

Zwart Afrika is er erg aan toe; het boert zienderogen achteruit en de toekomst ziet er somber, zo niet dramatisch uit. Daar zijn beide studies het roerend over eens. Het Afrikaanse bruto nationaal produkt stelt zowat 2,7% van het wereld bruto nationale produkt voor, hetgeen neerkomt op ongeveer £ 365 per hoofd van de bevolking. Van de 31 armste landen bevinden er zich 21 in Afrika. Globaal gesproken hebben de Afrikaanse landen een groei per hoofd van 1,3% gekend in de jaren zestig die is afgezwakt tot ongeveer 0,8% in de jaren zeventig. Als men Nigeria buiten beschouwing laat, worden de groei-voeten in de jaren zeventig voor landen met lage en middelmatige inkomens zelfs negatief. Het gaat hoofdzakelijk om landen die economisch gesproken erg kleinschalig zijn (geringe bevolking en laag inkomensniveau) en waar de overgrote meerderheid van de bevolking op de landbouwsector is aangewezen. In de meeste van deze landen varieert het officiële aandeel van de landbouwsector in het bruto nationaal produkt tussen 30 en 60%, hetgeen waarschijnlijk zelfs is onderschat. In het licht van dergelijk feitenmateriaal benadrukken beide studies dan ook dat de landbouw de sleutel is tot herstel en verdere ontwikkeling van deze landen.

Grote overeenstemming eveneens, wanneer beide auteurs duidelijk stellen dat het niet opgaat externe factoren (zoals klimaat, wereldhandel, ruilvoeten, gebrek aan buitenlandse hulp enz.) alleen of hoofdzakelijk ver-

antwoordelijk te stellen voor de slechte stand van zaken. Beide studies tonen duidelijk aan dat scheefgetrokken interne toestanden en onjuiste economisch-politieke maatregelen minstens evenzeer verantwoordelijk zijn. Deze stelling komt nogal hard aan voor Afrikaanse politici.

## Wat is er misgelopen?

Waar de twee studies uiteenlopen, is in het benaderen van de dynamiek van het ontwikkelingsproces. Dumonts centrale thema is dat ontwikkelingslanden zich in de eerste plaats moeten toeleggen op voedselproductie om aan de eigen behoefte te voldoen. De invoer van essentiële goederen moet worden beperkt als deze landen een minimum aan reële onafhankelijkheid willen bewaren. Desondanks merkt men dat de graanimport in zwart Afrika sedert de jaren zestig met ongeveer 9% per jaar stijgt. Opmerkelijk is dat de daling van de voedselproductie in de jaren zeventig precies samenvalt met grootscheepse hulp aan de landbouw. Tussen 1973 en 1980 werd \$ 5 mrd. (waarvan de helft ongeveer door de Wereldbank) geïnvesteerd in de Afrikaanse landbouw. Blijkbaar zijn de gefinancierde projecten of wel te traag van stapel gelopen, of wel niet in staat geweest de produktie op te voeren zoals voorzien. De import van voedsel is vooral geconcentreerd in bepaalde categorieën van landen: die met een omvangrijke bevolking (Ethiopië, Ghana, Nigeria, Soedan, Tanzania, Zaire), die met een grote uitheemse bevolking en een voorkeur voor de Europese levensstijl in de steden (Ivoorkust, Senegal), en die met een relatief hoge graad van urbanisatie (Kongo en Zambia).

Voor Dumont hoort het verbouwen van levensmiddelen de voorrang te krijgen boven het verbouwen van gewassen voor de export, terwijl dorpsontwikkeling met eigen middelen is te verkiezen boven opgelegde geïntroduceerde ontwikkelingsprojecten. Als voorstander van een typische „self reliance”-aanpak is Dumont ervan overtuigd dat Afrikaanse landen er baat bij hebben hun handelsverhoudingen met de buitenwereld te beperken. Eenvoudig en wat extreem gesteld, komt zijn advies hier-

\* De auteur is werkzaam op het gebied van de ontwikkelingsfinanciering.

1) Wereldbank, *Accelerated development in sub-Saharan Africa - An agenda for action*, Washington DC, 1981.

2) R. Dumont, *L'Afrique étranglée*, Editions du seuil, Parijs.

3) Zie R. Dumont, *L'Afrique noire est mal partie*.

op neer: zorg eerst dat je op eigen krachten wat te eten krijgt voor je gaat proberen door export de nodige deviezen te krijgen om de (vaak nutteloze of schadelijke) import te financieren.

Bij de Wereldbank staan juist de internationale economische interdependentie en het „adjustment”-concept centraal. De kernvraag is dan ook: hoe kan men zich aanpassen in een situatie waar de import steeds duurder wordt (o.a. door de kostenstijgingen van de energie), terwijl men een algemene verzwakking van de uitvoer, vooral van agrarische produkten, vaststelt? Het aandeel van zwart Afrika in de uitvoer (petroleum uitgezonderd) van de ontwikkelingslanden is inderdaad teruggelopen van 18% in 1960 en 1970, tot 9,2% in 1978. Hoe komt dit? De Wereldbankstudie identificeert drie hoofdredenen van economisch-politieke aard die leiden tot een „policy bias against exports”:

- a. onjuiste wisselkoerspolitiek. Hiermee wordt gedoeld op een systematische overwaardering van de munt in een situatie waar de binnenlandse inflatie hoger is dan die in het buitenland;
- b. allerhande importrestricties (quotasystemen, tarieven enz.) die imports substitutie in de hand werken, maar ook uitvoeractiviteiten ontmoedigen;
- c. een onjuist prijzensysteem voor landbouwprodukten. De prijzen die aan producenten van gewassen voor de export worden betaald, zijn over het algemeen te laag en vertegenwoordigen maar een fractie van de wereldmarktprijzen. In feite worden de boeren zeer zwaar belast, soms wel tot 40 of 50% (de „belasting” is het verschil tussen de feitelijk betaalde prijs ex-boerderij en de „economische” prijs ex-boerderij). Wat de prijzen van levensmiddelen voor interne consumptie betreft, ziet het er trouwens niet veel beter uit. In de meeste Afrikaanse landen is er voor deze produkten een prijsbeleid dat in principe is gericht en op het aanwakkeren van de produktie en op het vrijwaren van consumentenbelangen. In werkelijkheid trachten de meeste regeringen vanuit een politiek standpunt de voedselprijzen in de steden zo laag mogelijk te houden. De overwaardering van de munt, die ingevoerde produkten (meestal rijst en tarwe) goedkoper maakt dan de inheemse, werkt dit sterk in de hand. Vaak bereiken prijsmaatregelen voor inheemse levensmiddelen hun doel helemaal niet. Integendeel, ze dragen er in vele gevallen toe bij dat het aanbod wordt ontregeld, waardoor de prijzen juist stijgen.

Dumont heeft van zijn kant eveneens aandacht voor deze drie factoren. Bij hem staan evenwel de muntpariteit, de munt en de imports substitutie minder centraal. Loon naar werk voor de boer is voor hem essentieel.

#### Wat kan er worden gedaan?

De Wereldbank en Dumont (overigens geen goede vrienden zoals blijkt uit talrijke ironische uitlatingen van de laatste) zijn van mening dat van binnenuit aan dit probleem moet worden gesleuteld. Afrikaanse verantwoordelijken moeten eindelijk inzien dat de boer een „homo economicus” is die efficiënt kan produceren als hij daartoe

de gelegenheid, de onontbeerlijke middelen en de nodige prikkels krijgt. De aandacht moet daarom vooral naar de kleine boer gaan die op zijn niveau moet worden benaderd. Overweldigend bureaucratisme moet daarbij worden voorkomen. Landbouwoontwikkeling in Afrika zou niet moeten komen van grootschalige regeringsprojecten. Beter is het het kader te scheppen waarbinnen de boer zich kan ontplooiën. Enkele voorwaarden zijn daarvoor onontbeerlijk:

- economisch verantwoorde prijzen voor de produktie;
- het tijdig kunnen beschikken over de nodige voorzieningen (meststoffen, zaai- en plantgoed, insectenbestrijdingsmiddelen enz.);
- het tijdig kunnen plannen van de produktie. In dit verband onderstrepen zowel de Wereldbank als Dumont het fiasco van ontelbare staatsmonopolies voor de landbouw-marketing in Afrika. Een alternatieve aanpak waarbij deze taak tegen billijke vergoeding aan bestaande commerciële netwerken zou worden toevertrouwd, verdient hier aandacht;
- het op microniveau afstemmen en verbreiden van *aangepaste* research, zowel op technologisch als landbouwkundig terrein 4);
- bescherming van de grond tegen erosie en ontbossing, en een uitgebreide registratie.

Bij dit alles moeten belangrijke sociologische gegevens in acht worden genomen. Ten eerste het feit dat de Afrikaan fundamenteel in groepsverband leeft en werkt, hetgeen betekent dat beslissingen normaal niet door een individuele „bedrijfsleider” worden genomen. Ten tweede dat polycultuur met afwisseling de traditionele exploitatievorm is terwijl de meeste technologische programma's op monocultuur zijn ingesteld. Ten derde, dat administratief en beleidstalent zeer schaars is en dat nog jaren zullen blijven en dat bijgevolg hulpprogramma's er zo weinig mogelijk beroep op moeten doen.

Eenvoudige, minder kapitaalintensieve ontwikkelingsprojecten kosten evenwel nog veel geld en massale hulpverlening blijft dus geboden. Historisch heeft Afrika relatief veel hulp ontvangen (netto \$ 13,70 per hoofd in 1980, vergeleken met \$ 9,60 per hoofd voor het geheel van de ontwikkelingslanden). Dit bedrag is evenwel niet voldoende. Men kan zich afvragen hoe dit kan worden verholpen in een periode van algemene inkrimping van de officiële ontwikkelingsfinanciering. Een heroriëntatie van de prioriteiten lijkt het enige antwoord, tenminste wat het Afrika ten zuiden van de Sahara betreft. Verder zou meer hulp moeten worden gegeven aan de landbouw die op een betere manier moet worden aangewend.

Het is te hopen dat over deze doelstelling overeenstemming kan worden bereikt.

Roger Adams

4) In verband met „appropriate technology” merkt Dumont op dat je in Afrika veel tractoren kunt zien, eveneens veel vrouwen die als „lastdieren” dienen, maar haast nooit een doo-eenvoudige kar.