

Internationaal

Afrika: toenemende achterstand

In de afgelopen tien jaren hebben de ontwikkelingslanden het niet gemakkelijk gehad. Scherpe fluctuaties van de olieprijs hadden in de voorafgaande jaren al veel schade gedaan, zowel in import-afhankelijke als in exporterende landen. Scherpe wisselingen van de beschikbaarheid van internationaal kapitaal en dus van de rente bracht een groeiend aantal landen in problemen omdat ze niet langer in staat waren rente en aflossingsverplichtingen ten volle te voldoen. Vooral voor landen die voor hun deviezeninkomsten afhankelijk zijn van slechts enkele ruwe producten hadden lage wereldmarktprijzen en tegenvallende vraag een beduidend negatief resultaat. Hun economische groei werd geremd en veel landen waren genoodzaakt tot bestedingsbeperking om de tering naar de nering te zetten.

Deze problemen kunnen in bijna alle ontwikkelingslanden worden geobserveerd, maar zeker niet overal in dezelfde mate of dosering. Grote landen als China en India hebben hun groei kunnen handhaven of versnellen omdat ze grote interne markten hebben en relatief weinig afhankelijk zijn van de buitenwereld. De meeste Oostaziatische landen die een gevarieerd exportpakket op de wereldmarkt aanbieden bleken zich goed te kunnen handhaven. Latijns-Amerika gaat vooral gebukt onder omvangrijke buitenlandse schulden die een gezonde economische ontwikkeling blokkeren. Afrika ten zuiden van de Sahara, waar de volgende paragrafen over gaan, schijnt wel van alle kwalen de grootste dosis te hebben: 46 meest kleine landen die getroffen werden door ruilvoetverliezen, zich veelal hebben opgezaald met grote schulden en die de zwakste economische prestaties leverden van alle ontwikkelingslanden.

De zeer onbevredigende ontwikkeling van de afgelopen periode kan niet uitsluitend worden toegeschreven aan invloeden van buitenaf. In-

terne problemen, zowel tussen als binnen landen, spelen een minstens even grote rol. Gewelddadige conflicten in Soedan, Ethiopië, Somalië, Angola, Mozambique, Liberia en Roanda maken in grote delen van Afrika zelfs de gedachte aan economische ontwikkeling illusoir.

Genoemde landen vormen het grootste deel van de bestemmingen van de inzameling die hier en elders voor hongerbestrijding in Afrika werd gehouden.

Minder gewelddadig maar niet minder schadelijk voor de economieën van vele Afrikaanse landen was het gevoerde beleid in deze landen zelf. Een al te grote nadruk op overheidsinvesteringen en marktinterventies, directe controles en sterke bevoordeling van de urbane moderne sectoren hebben tot grote distorsies geleid. Deze beleidsoriëntatie is een directe belemmering voor economische groei, maar veel ernstiger zijn de lange-termijneffecten. De economische structuur die daarmee wordt geschapen sluit slecht aan bij de wereldmarkt, leidt tot excessieve subsidielasten voor de overheid en creëert elites die financieel belang hebben bij de handhaving van allerlei vergunningstelsels, marktreguleringen en invoerquoteringen. Ook die karaktertrekken van de meeste Afrikaanse economieën hebben grotelijks bijgedragen aan de zwakte van het ontwikkelingsproces in dat deel van de wereld. Ze laten zich niet snel en eenvoudig corrigeren en dragen daarmee bij aan de somberheid die visies op de toekomst kenmerken.

Afrika is het meest zorgwekkende continent, maar het zou juist zijn om alle Afrikaanse landen over een kam te scheren. In het kader van een korte benadering is het evenwel niet mogelijk om voldoende differentiatie aan te brengen. Dit overzicht maakt gebruik van een groot aantal analyses en aanbevelingen die in de afgelopen jaren over Afrika zijn gepubliceerd, met name door de Wereldbank, de Organisatie van Afrikaanse Staten, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en organen van de Verenigde Naties¹. Voor meer specifieke analyses van landen en problemen moge daarheen worden verwezen.

Voedsel, bevolking, landbouw

Tussen 1965 en 1990, dus in 25 jaar is de bevolking van de ontwikkelingslanden in Afrika ten zuiden van de Sahara meer dan verdubbeld, van 237 miljoen naar 488 miljoen. Dat is

een gemiddelde groei van 2,8 procent per jaar. Elf van de achtenveertig landen hadden een groei van meer dan drie procent, waarbij Kenia (3,6) en Ivoorkust (4,0) de kroon spanden. Bij een dergelijke bevolkingsontwikkeling mag het een wonder heten dat over de gehele periode de voedselvoorziening vrijwel stabiel is geweest. Gemeten naar caloriegemiddelde stagneerde de voorziening rond de 2.000 Kcal per persoon per dag. Een iets gunstiger gemiddelde van bijna 2.100 Kcal werd zelfs genoteerd in de jaren 1976-1982, maar bleek niet houdbaar. Ook wanneer afzonderlijk wordt gekeken naar west, centraal/oost of zuidelijk Afrika dan blijken ongeveer dezelfde trends in elk daarvan te gelden. De gemiddelden vertellen weinig over de mate waarin honger en ondervoeding voorkomen, maar het feit dat de gemiddelden permanent beneden een redelijk minimum van voedselvoorziening lagen, duidt op ernstige tekorten die een groot deel van de bevolking treffen.

De eigen voedselproductie van Afrika is in die zelfde periode naar schatting met 1,3 procent per jaar toegenomen. Dat is weinig in vergelijking met de meeste andere delen van de wereld, en misschien ook beneden het in Afrika haalbare. In dat laatste opzicht is nuancering nodig omdat enkele landen nog zeer ruime mogelijkheden hebben door gunstige natuurlijke omstandigheden. Andere daarentegen worden geconfronteerd met grenzen aan de productiecapaciteit, leidend tot toenemende milieuschade en/of migratie van de bevolking.

De voedselvoorziening van Afrika is op peil gehouden door steeds grotere invoer. Tot ongeveer 1970 hield de eigen productie de bevolkingsgroei nog bij maar daarna niet meer, waardoor de invoer sneller moest gaan groeien.

1. De voornaamste zijn: Wereldbank, *Sub-Saharan Africa, from crisis to sustainable growth, a long-term study*, Washington DC, 1989; Wereldbank, *World development report 1990*, Washington DC, 1990; Economic Commission for Africa (ECA), *African alternative framework to structural adjustment programmes for socio-economic recovery and transformation*, Verenigde Naties, New York, 1989; Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR), *Advies bestuurs- en managementcapaciteit in Sub-Sahara Afrika*, publikatie 95, Den Haag, 1989.

Pessimisme over Afrika vindt gegronde argumenten bij de drie problemen die hier samenkomen: een snelle bevolkingsgroei die niet op korte termijn kan worden afgeremd; de enorme problemen die er zijn, fysiek en beleidsmatig, bij het versnellen van de groei van de landbouwproductie en ten slotte het gat dat de invoerafhankelijkheid slaat in de schaarse deviezenontvangsten. Daarmee is een groot deel van de langetermijnproblematiek eigenlijk in een notepad geschetst.

Structureel aanpassingsbeleid

Afrikaans ontwikkelingsbeleid heeft de nadruk gelegd op modernisering door de overheid. De middelen daarvoor werden in belangrijke mate verkregen door monopolisering van de handel en de export van agrarische producten, lage prijzen aan boeren en hoge tarieven op ingevoerde niet-agrarische producten. Dat leidde tot een relatief groot (en vaak hoog betaald) overheidsapparaat, grote verschillen tussen urbane en rurale inkomens, overheidsinvesteringen die voornamelijk stedelijk waren georiënteerd en een grote trek van het platteland naar de stad.

Zowel de verwaarlozing van het platteland als de uittocht van schaarse arbeid hebben de landbouwproductie belemmerd, en daarmee bijgedragen aan de stagnatie van de uitvoer en aan het te grote beroep op buitenlands kapitaal om de invoer te financieren. Kapitaalvoer leek bovendien het enige middel om het peil van de investeringen (toch al gering, en stagnerend rond de 15 procent van het bnp) te handhaven, terwijl de overheidsbesparingen afnamen of zelfs in ontsparingen ontaardden. Structurele aanpassingsprogramma's moeten de overheidsfinanciën op orde brengen, vooral door bezuinigingen. Liberalisatie en wisselkoersaanpassingen worden doorgevoerd om de landbouw te stimuleren en de betalingsbalans recht te trekken.

Ook hier kan met de beste wil niet worden verwacht dat er spectaculaire resultaten zichtbaar worden. De maatregelen leggen de lasten vooral op de stedelijke bevolking die politiek een vuist kan maken, waaronder met name ambtenaren, militairen en politie. Ook degenen die tot nu toe profiteerden van winsten die gemaakt werden dank zij het verkrijgen van invoervergunningen, zullen zich verzetten. Het leidt tot veel aar-

zeling en soms tot het terugdraaien van eerder genomen beslissingen als die tot onrust in de steden leiden.

Institutionele zwakte

Veel gebrek aan doelmatigheid van Afrikaans beleid en overheidsinvesteringen wordt geweten aan de zwakte in professionele zin van het overheidsapparaat. Aanvankelijk werd dit door de Wereldbank als bijkomend argument gebruikt om liberalisatie te rechtvaardigen, naast de gebruikelijke redenen van een beter functioneren van markten als middel tot economisch herstel. Recent is hierin wat nuancering gekomen: het gaat niet om een terugtrekkende overheid als zodanig, maar om het beter definiëren van geëigende overheids-taken.

Onlangs is door het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) in samenwerking met de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank een initiatief genomen, getiteld het African Capacity Building Initiative (ACBI) dat technische hulp op lange termijn wil verstrekken voor opbouw en versterking van organisaties die ontwikkelings-taken voorbereiden en uitvoeren. Hiermee wordt de vinger gelegd op een van ernstigste en moeilijkst op te lossen vraagstukken. Institutionele zwakte bij het voorbereiden van beleid en bij de uitvoering van projecten en programma's is niet alleen een groot probleem maar is ook moeilijk van buitenaf op te lossen. Het is te gemakkelijk om, als prof. F. van Dam onlangs verklaarde², te stellen dat er veel capabele Afrikanen werkloos zijn die taken van buitenlandse deskundigen kunnen overnemen. Er is juist een groot tekort dat van buitenaf dient te worden aangevuld, zelfs wanneer alle professionele Afrikanen aan het werk worden gezet. Een probleem is financiering van stafuitbreiding. Juist via een programma als het ACBI dat organisaties in Afrika wil versterken kunnen additionele financiële middelen beschikbaar komen om geschoolde Afrikanen zinvol aan het werk te krijgen, waar nodig met steun van buitenlandse experts.

Buitenlandse steun

Dit leidt direct tot de vraag, welke steun aan lange-termijnherstel en groei in Afrika geboden is. Zoals ook in de recente nota over het Nederlandse ontwikkelingsbeleid³ werd gesteld, gaat het in de eerste plaats om interne politiek-bestuurlij-

ke hervormingen, met daarnaast grotere aandacht voor het investeren in mensen en in de rurale sector.

Per hoofd van de bevolking is de hulp aan Afrikanen nu al een veelvoud van die aan het eveneens zeer arme Zuid-Azië. Meer is evenwel nodig, allereerst om de lasten die uit het verleden worden megedragen in de vorm van onbetaalde schulden, te compenseren. Maar de behoefte aan geld mag niet de aandacht afleiden van de institutionele problemen die de grootste aandacht verdienen. Vooral de rurale ontwikkeling zal in dat opzicht hoge eisen stellen, samen met versterking van organisaties, in de publieke sector en daarbuiten, die onderwijs, gezondheidszorg, drinkwatervoorziening en andere economische en sociale diensten efficiënt bij de bevolking kunnen brengen.

Behoeften

De problemen van Afrika vragen stabiel beleid dat op langere termijn vruchten oplevert. Stabiliteit is niet alleen nodig binnen de Afrikaanse landen zelf, maar ook in het donorbeleid. Dat vereist een flinke dosis geduld en afhoudendheid om de slo-gans van de dag te volgen. Daarnaast zal het telkens opnieuw nodig blijken om op korte termijn ernstige noden zo goed mogelijk te lenigen. Ook daar is voorlopig hulp en vrijgevigheid voor nodig, vooral zolang gewelddadige conflicten het continent blijven bezoeken en mensen in nood brengen.

Wouter Tims

De auteur is verbonden aan de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Vrije Universiteit

2. F. van Dam, interview door W. Jansen en L. Meyer, *Trouw*, 11 januari 1991, blz. 15.

3. *Een wereld van verschil, nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, Staatsdrukkerij, Den Haag, september 1990.