

Een wereldwijde actie voor Afrika

Afrika staat er slecht voor. Gedeeltelijk heeft Afrika dit aan zichzelf te wijten, maar de sprong vooruit is niet te maken zonder wereldwijde actie, zoals die onlangs gestalte heeft gekregen in de 'Global coalition for Africa'.

Afrika is een wanhopig geval. De gemiddelde groei van het bruto nationaal produkt (bnp) bedroeg in de jaren 1986-1990 2,3% per jaar. Dit was niet genoeg om de bevolkingsgroei van 3,1% op te vangen. De bevolkingsgroei vertoont bovendien eerder de tendens toe te nemen dan om laag te gaan en ligt nu in sommige landen zelfs op 4%. Dit betekent een verdubbeling van de bevolking in 18 jaar.

Als gevolg van deze ontwikkeling daalt de levensstandaard van de bevolking. Een lichtpuntje is dat deze daling nu aanzienlijk geringer is dan de achteruitgang met gemiddeld 2,5% per jaar per inwoner in de eerste helft van de jaren tachtig. Het totaal voor het gehele decennium komt neer op een verlaging in de gemiddelde levensstandaard met bijna een kwart. Levensomstandigheden zijn aanzienlijk verslechterd, met zichtbare achteruitgang in het onderwijs, de gezondheidszorg, voedselvoorziening, werkgelegenheid en inkomen. De beperking van publieke uitgaven als gevolg van de economische crisis en de structurele-aanpassingsprogramma's van het IMF en de donorlanden droegen bij aan deze verslechtering en beperkten de toegang tot gezondheidszorg, scholen en andere diensten voor de armen. Tekortschietend binnenlands beleid en pogingen dat te corrigeren door devaluaties en bevrozing van lonen en salarissen veroorzaakten sterke achteruitgang in reële inkomens met serieuze consequenties voor produktiviteit, motivatie en financiële verantwoording. De drastische achteruitgang in reële inkomens, de hierdoor veroorzaakte demoralisatie en de verschrompeling van de wetenschappelijke in-

frastructuur zijn vervolgens weer de oorzaak van de 'brain drain' van Afrika's best opgeleide mensen. Dit alles moeten we plaatsen tegen de achtergrond van een netto-overdracht van financiële middelen aan Afrika ten zuiden van de Sahara van \$ 81 miljard in de periode 1983-1990. Deze financieringsstroom naar Afrika kwam overigens grotendeels tot stand doordat meerdere Afrikaanse landen oude schulden niet terugbetaalden en renteverplichtingen niet nakwamen. De officiële hulp aan Afrika ten zuiden van de Sahara is geleidelijk omhoog gegaan van \$ 6 miljard per jaar in 1981 tot bijna \$ 12 miljard per jaar in 1990. De buitenlandse schuld van Afrika is gestegen van \$ 207 miljard in 1986 tot \$ 270 miljard in 1990.

De wel aanwezige financiële middelen besteedt het continent op grote schaal aan aankopen van wapens, het voeren van oorlog en binnenlandse twisten, en aan kosten voor 12 miljoen interne vluchtelingen en 6 miljoen externe vluchtelingen (respectievelijk niet en wel over een staatsgrens weggevlucht). Hongersnood is het meest acuut in Angola, Mozambique, Ethiopië, Soedan, Somalië en Liberia, niet bij toeval ook de landen die het meest getroffen worden door oorlog en gevechtshandelingen.

Deze beschrijving van de wanhopige situatie waarin Afrika zich bevindt komt niet van een cynische buitenstaander, maar wordt geschetst in het rapport dat Afrika op 3 september jl. aanbood bij de opening van de evaluatie-vergadering over het VN-programma 1986-1990 voor het herstel en de ontwikkeling van Afrika.

Positieve ontwikkelingen

Is de situatie in en van Afrika nu zo wanhopig? Is er niets goeds te melden? De Memorie van Toelichting 1992 bij de begroting van Ontwikkelingssamenwerking geeft een wat ander beeld dan het hiervoor gaande.

"De berichtgeving over het Afrikaanse continent wordt beheerst door honger, ellende en uitzichtloosheid. Naast natuurlijke rampen, vooral door langdurige droogteperiodes, teisteren burgeroorlogen delen van het continent. Er zijn echter ook andere berichten over Afrika, berichten die positiever gestemd zijn: ontwikkelingen naar meer democratie, naar grotere bevolkingsparticipatie, naar een geleidelijke erkenning van de belangrijke rol van vrouwen in het ontwikkelingsproces, naar grotere persvrijheid, naar een geringer aantal schendingen van mensenrechten, naar grotere bereidheid tot meer samenwerking tussen landen en naar de wil om minder afhankelijk te zijn.

Ook zijn in een aantal landen de economische ontwikkelingen positief, wordt aan de landbouw(ontwikkeling) weer een belangrijke plaats toegekend, worden boeren weer gestimuleerd te produceren op basis van eigen initiatief en ondernemerszin, neemt de produktie dienevolgtoe toe, nemen extreme vormen van staatsbemoeienis af en ontstaat een klimaat waarin ook een gezonde industriële sector geleidelijk zou kunnen gaan gedijen. Bovendien beginnen veel Afrikaanse regeringen in te zien dat duurzame ontwikkeling slechts tot stand kan komen indien het milieu wordt ontzien en dat landbouwtechnieken worden ontwikkeld die niet tot verdere erosie leiden, doch tot beter en efficiënter gebruik van landbouwgronden. Ook breekt het besef door dat de overheid voldoende middelen beschikbaar moet stellen voor de opbouw en instandhouding van de sociale infrastructuur, met name op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg. In dit verband is ook binnen Afrika een discussie op gang gekomen over de (wenselijke) hoogte van militaire uitgaven binnen het totale overheidsbudget¹.

1. Zie inleiding Afrika hoofdstuk 5.2 in de Memorie van Toelichting 1992, Tweede Kamer 1991-1992, 22 300, hfst. V, nr. 2.

Economische gegevens

Na deze twee min of meer tegengestelde visies is het wellicht goed toch even wat economische gegevens op een rijtje te zetten.

Sinds 1980 dalen investeringen en besparingen in procenten van productie in Afrika ten zuiden van de Sahara. Bovendien neemt het tekort tussen investeringen en besparingen toe van minder dan 4% in de jaren 1967-1973 tot bijna 9% van het bnp in 1988. Dat gat wordt opgevuld met kapitaal afkomstig van buiten Afrika: steeds meer extern kapitaal is nodig voor een steeds lager investeringsniveau.

Als gevolg hiervan is Afrika nu relatief het zwaarst met schuld beladen continent. Afrika ten zuiden van de Sahara heeft \$ 160 miljard schuld. Dat lijkt laag in verhouding tot de Latijnsamerikaanse schuld van \$ 430 miljard, maar het is relatief veel omdat het bnp in Afrika ten zuiden van de Sahara minder dan 17% is van dat in Latijns-Amerika. Geprogrammeerde aflossing en rente in 1989 was meer dan 50% van de export. Het zal geen verbazing wekken dat commerciële leningen aan Afrika scherp omlaag gingen in de jaren tachtig. Bruto vielen die terug van \$ 4 miljard in 1980 tot minder dan de helft hiervan in 1988. Ook de directe buitenlandse investeringen gingen belangrijk omlaag en er trad een grote kapitaalvlucht op, van naar schatting \$ 30 miljard². Het totaalbeeld is er een van 'geen vertrouwen'.

Al deze cijfermatige informatie dient met het nodige wantrouwen te worden benaderd. We weten met zekerheid dat er zich veel aan registratie onttrekt. Productie en onderlinge handel bij voorbeeld kunnen best dubbel zo groot zijn als wordt geregistreerd. We weten echter niet hoeveel de werkelijkheid verschilt van wat in cijfers wordt vastgelegd. Desalniettemin staat vast dat Afrika er niet rooskleurig voor staat. Er bestaat grote twijfel over de mogelijkheid in Afrika een productie- en consumptieniveau te bereiken dat aan de mensen aldaar een menswaardig leven toe zal staan. Voor verbetering is intern goed beleid en extern hulp nodig. Van het eerste is in de voorbije dertig jaar van onafhankelijkheid te weinig te zien geweest, van het laatste kregen de Afrikanen steeds minder dan zij nodig achtten. Bovendien gaan zij nu twijfelen aan de haalbaarheid van voortgang en groei van de buitenlandse financiële hulp. Enerzijds omdat zij begrijpen

dat als de indruk bestaat dat Afrika een wanhopig geval is, er des te minder animo zal zijn om Afrika te hulp te snellen. Anderzijds kwam in de laatste jaren de vrees op dat andere delen van de wereld meer aanspraak zouden maken op de beschikbare financiële ruimte en daarvan ook meer zouden krijgen, omdat zij gezien zouden worden als betere investeringskansen. Die vrees is in de laatste paar jaar uiteraard aanzienlijk toegenomen door veranderingen in Oost-Europa, de kosten van de Golfoorlog en het herstelprogramma dat nu in Koeweit en Irak moet worden uitgevoerd. Hiertegenover staat het 'vredesdividend', dat beschikbaar moet komen door het verminderen van de wapenwedloop, maar daar weet de politiek ook nog vele andere bestemmingen voor te vinden.

Global coalition

De Wereldbank was de eerste die in 1989, in het rapport *Sub-Saharan Africa, from crisis to sustainable growth, a long term perspective study* erop wees dat Afrika een 'global coalition' nodig heeft om de aandacht voor Afrika vast te houden en te zorgen dat het noodzakelijke externe hulp zou blijven ontvangen. Het idee van de Wereldbank behelsde dat er een 'forum' zou worden gevormd waarin Afrikaanse leiders (niet alleen uit de publieke sector, maar ook uit het bedrijfsleven, beroepsorganisaties, academische wereld en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) elkaar zouden ontmoeten met hun belangrijkste partners, de (inter)nationale regeringshulporganisaties en internationale ngo's, om tot overeenstemming te komen over de algemene strategie voor de ontwikkeling van Afrika. Deze overeenstemming zou dan de basis moeten vormen voor het ontwerp van ontwikkelingsprogramma's voor individuele landen. De coalitie zou overeenstemming moeten zien te bereiken over de aanpak van de in het Wereldbank-rapport geïdentificeerde prioriteiten: versterking van binnenlandse bestuurskwaliteiten, bevolkingspolitiek, voedselvoorziening (voedselzekerheid), milieubeschermingen regionale integratie en samenwerking. De coalitie zou ook financiële stromen in deze programma's kunnen leiden en programma's volgen op de staat van hun uitvoering. Kortom, coalitevorming als uitdrukking van hernieuwde bereidheid samen te werken voor een betere toekomst.

Dit idee bleef liggen tot minister van Ontwikkelingssamenwerking Pronk het ter sprake bracht op de conferentie die op 2 tot 4 juli 1990 in Maastricht werd gehouden onder de titel "Beyond adjustment". Aan het slot van die conferentie waren de deelnemers het erover eens dat de 'dialogue van Maastricht' tussen Afrikaanse en niet-Afrikaanse persoonlijkheden zou moeten worden voortgezet met als doel pogingen te versterken gericht op de economische en sociale vooruitgang in Afrika ten zuiden van de Sahara. Steun werd betuigd aan het idee een 'Global Coalition for Africa' (GCA) op te zetten. Geen nieuw instituut, maar een politieke coalitie, gevormd ten behoud en ter versterking van overeenstemming over de belangrijke problemen die de ontwikkeling van Afrika hinderen. De eerste beleidsmatig gerichte bijeenkomst werd gehouden in maart van dit jaar met deelneming van uitsluitend Afrikanen om te preciseren wat nu eigenlijk de vraagzijde wil met de ontwikkeling van Afrika. Op de eerste technische bijeenkomst van 2 tot 6 september 1991, werd gesproken over de explosieve bevolkingsgroei in Afrika, de eisen die dit stelt aan de toeneming van de voedselproductie, en de momenteel desastreuze consequenties die beide ontwikkelingen hebben voor het milieu. Op 9 en 10 september 1991 vond in Parijs de inaugurele vergadering plaats van het Advisory Committee van de GCA ter bespreking van mandaat en opzet van de GCA en ter vastlegging van de prioriteiten voor de werkzaamheden in de komende twaalf maanden. Aan deze conferentie namen delegaties deel uit Botswana, Burkina Faso, Kameroen, Ivoorkust, Ghana, Mozambique, Nigeria, Senegal, Tanzania, Oeganda, en Zimbabwe, terwijl ook Zambia was vertegenwoordigd. Uit de geïndustrialiseerde wereld namen delegaties deel van Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Noorwegen en Nederland, Japan, Portugal, de VS, Groot-Brittannië, de Sovjetunie en Zweden en de Europese Gemeenschap. Naast de VN, waren er vertegenwoordigers van UNCTAD, UNFPA (het VN

2. Volgens het weekblad *Jeune Afrique*, nr. 1605, 2/8 oktober 1991, bedraagt alleen al het in Zwitserland geplaatste persoonlijke fortuin van Mboetoe, het staatshoofd van Zaire, \$ 9 miljard dollar. Het bedrag van \$ 30 miljard voor de totale kapitaalvlucht lijkt in dit licht gezien aan de lage kant.

Bevolkingsprogramma), de Wereldbank, het Internationale Monetaire Fonds, de Organisatie van Afrikaanse Eenheid, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en de VN Economische Commissie voor Afrika.

Opvallend was ook de aanwezigheid in deze bijeenkomst van 'waarnemers' uit de OESO, de 'Parliamentarians for global action', het South Centre en het ngo-EG Liaison Comité. Daarmee werd erkend dat de GCA de niet-gouvernementele wereld nodig heeft, sterker nog dat blijvende ontwikkeling in Afrika niet bereikt kan worden als die alleen gebaseerd is op de samenwerking en de initiatieven van regeerders.

Bestuurskwaliteit

Op de GCA-bijeenkomst werd zeer duidelijk gekozen voor het leggen van de eerste prioriteit bij de verbetering van het bestuur in Afrika. Het gaat dan om de kwaliteit van de bestuurders, maar ook om de kwaliteit van de bestuursorganisatie en de bestuursinstellingen en de kwaliteit van de uitvoering van genomen besluiten. Hierbij wordt voorts niet alleen gedacht aan het openbare bestuur maar aan al het leidinggeven en organiseren, ook in bedrijven, kerken, vakbonden, vrouwen-, jeugd-, beroeps- en andere niet-gouvernementele organisaties.

Een paar dagen eerder was al in New York op een VN-vergadering betoogd door de Nederlandse woordvoerder namens de EG-landen dat "goed bestuur en democratie wesenlijke voorwaarden zijn voor blijvende ontwikkeling" en "democratie betekent deelname door allen aan het besluitvormingsproces, respect voor mensenrechten, aanmoediging van lokale niet-gouvernementele organisaties en meer steun aan het uitbreiden van basis-onderwijs, alfabetisering, verlenging van de levensverwachting, toegang tot gezondheidszorg en tot schoon water". De Parijse vergadering dacht langs soortgelijke lijnen.

Een commissie gaat nu onder voorzitterschap van president Masire van Botswana (een land dat hoog scoort als het aankomt op kwaliteit van bestuur) dit onderwerp verder uitwerken. Als we bedenken dat het in twijfel trekken van de kwaliteit van het bestuur vijf jaar geleden nog ondenkbaar geweest zou zijn, dan is er veel veranderd.

Een tweede commissie zal zich richten op de ervaringen die Afrikaanse landen en regeringen hebben met de

economische hervormingsprogramma's die vele Afrikaanse landen ondergaan om daaruit lering te trekken, negatieve gevolgen beter op te vangen en positieve effecten te maximaliseren.

Afgesproken is tevens dat de activiteiten gericht op integratie van de Afrikaanse markt en versterkte regionale samenwerking zullen worden voortgezet met aanvaarding van de door de EG aangeboden hulp. De EG financiert en coördineert een programma van studies en vervolgens activiteiten, beide uit te voeren in nauwe samenwerking met de Afrikaanse Ontwikkelingsbank, de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid en de Economische Commissie voor Afrika van de VN. Het uiteindelijk doel is de Economische Gemeenschap van Afrika te realiseren. Het daartoe strekkend verdrag is in juli 1991 getekend en politiek gesproken is die gemeenschap dus nu reeds een feit. De economische realisering zal naar verwachting nog vele jaren inspannende arbeid vereisen.

Lange-termijnontwikkeling

Naast integratie en samenwerking speelt lange-termijndenken en plannen een belangrijke rol. Veel van wat nu gebeurt beperkt wat in komende decennia nog nagestreefd kan worden en omgekeerd veel nalatigheden van nu kunnen voor de toekomst desastreuze gevolgen hebben. UNDP, het VN Ontwikkelingsprogramma, heeft aangeboden Afrikaanse landen te helpen met het ontwikkelen van toekomstgerichte plannen die tien tot vijftientig jaar vooruitzien om daarmee mee sturing te geven aan wat vandaag moet gebeuren en voor morgen voorbereid moet worden. Enkele tientallen landen hebben dit aanbod reeds aanvaard en aan dit initiatief zal nu verder vorm worden gegeven.

De leiding van de GCA is ervan overtuigd dat het lange-termijndenken en het werk aan de economische integratie nauw met elkaar verbonden moeten worden, elkaar moeten bevruchten en alleen samen tot goede resultaten kunnen leiden. Tevens moeten beide benaderingswijzen profiteren van de inzet van de particuliere sector niet alleen voor het vaststellen van wat wenselijk wordt geacht, maar ook voor het plannen van en het beslissen over de nodig geachte activiteiten. Kennis en organisatorische capaciteit die in de particuliere sector aanwezig zijn moeten hiervoor gemobiliseerd worden.

Gedragscode voor bedrijven

Voor wat het bedrijfsleven betreft wordt nu gewerkt aan een gedragscode, de 'business practice monitor'. Alleen die bedrijven die bereid zijn deze gedragscode te aanvaarden en hun bedrijfsvoering in Afrika eraan aan te passen zullen nog in aanmerking komen voor contracten die in het kader van ontwikkelingsbegrotingen worden aangegaan. De gedragscode is onder andere bedoeld ter beperking van de wijdverspreide corruptie. Maar al te dikwijls wordt gesproken in termen van degenen die corruptie uitbaten voor hun eigen belang in Afrika, terwijl te weinig wordt gekeken naar degenen die corrupt gedrag mogelijk maken door geld aan te bieden.

Een tweede initiatief is gericht op het openen van een 'Business forum' van bedrijven met als doel ontwikkelingen in bedrijvigheid in Afrika te volgen en strategieën voor te stellen die kunnen leiden tot effectiever Afrikaanse mededinging in de wereldmarkt en tot het verwerven van meer investeringen in Afrika.

Slot

Te weinig aandacht is geschonken tot nu toe aan het feit dat niet alles wat fout gaat in Afrika toegeschreven kan worden aan fouten die Afrikanen maken. Op velerlei terrein is de positie die Afrika inneemt in de wereld de oorzaak van de achterstand die Afrika heeft opgelopen in het verleden en ook de oorzaak van de slechte vooruitzichten die nu nog steeds bestaan voor de toekomst. In het wereldomvattend economische systeem zijn geld- en goederenstromen, prijzen en quota, protectie van met name agrarische productie, onderzoek, infrastructurele capaciteit (denk aan scheepvaart en luchtvaart, satellietcommunicatie, enzovoort) geen van alle ten gunste van Afrika georganiseerd en geregeld. In vele gevallen is het voor een nieuwkomer als Afrika, die bovendien start vanuit een armoede-situatie, heel moeilijk zo niet onmogelijk op eigen kracht de sprong vooruit te maken. De 'Global Coalition for Africa' moet de politieke kracht leveren die Afrika helpt die sprong vooruit wel te maken.

Michel van Hulst

De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.