

# Valkuilen voor de snelle economische groei van Eritrea

Eritrea heeft de afgelopen periode flink wat directe buitenlandse investeringen weten aan te trekken. Daarmee is dit Afrikaanse land in 2011 het in economisch opzicht snelst groeiende land ter wereld. Om de valkuilen die tot de 'vloek van de natuurlijke rijkdommen' leiden te vermijden, profiteert Eritrea zo veel mogelijk van de kenistransfers via de directe buitenlandse investeringen.

## NAHOM TESFAY

Promovendus aan de Vrije Universiteit Amsterdam en voormalig docent aan Halhale School of Business and Economics (Eritrea)

## FRANK DEN BUTTER

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

## EVGENIA MOTCHENKOVA

Universitair docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam

**M**et zeventien procent economische groei voert Eritrea in 2011 de lijst aan met de snelst groeiende economieën (tabel 1). Opmerkelijk is dat het hier om een land in Afrika gaat, een werelddeel dat tot voor kort nog het odium had van 'lost continent'. Naast Eritrea staan ook Ghana en Ethiopië in de top tien van deze groeivoorzichten. Bij de eerste twintig snelst groeiende economieën in 2011 bevinden zich zelfs nog acht andere landen uit Afrika. Natuurlijk komen deze landen uit een diep dal en gaat het voor een belangrijk deel om een inhaalgroei. Maar, zoals Eritrea laat zien, dat is niet het hele verhaal.

### VALKUILEN VOOR DE SNELLE GROEI

Veel van de recente groei in de Afrikaanse landen is te danken aan directe buitenlandse investeringen (DBI's): momenteel is in Afrika de rol van DBI's veel groter dan die van ontwikkelingshulp (The Economist, 2011). Wanneer deze groei voortvloeit uit concessies aan buitenlandse ondernemingen voor de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen bestaat echter het gevaar van de 'vloek van de natuurlijke rijkdommen'. Het gaat daarbij om de valkuilen die dreigen bij een al te zeer op

kortetermijngewin gerichte exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. Frankel (2011; 2012) noemt zeven van dergelijke valkuilen: ten eerste de wisselvalligheid van de grondstoffencijzen, ten tweede een duurere munt die de concurrentiekracht van andere exportbedrijven ondermijnt (de 'Hollandse ziekte'), ten derde snelle uitputting van de natuurlijke hulpbronnen zonder dat er gespaard wordt voor toekomstige generaties, ten vierde corruptie, ten vijfde slecht functionerende instituties, ten zesde burgeroorlogen en ten zevende onderinvesteringen in de industrie en andere sectoren.

De geschiedenis toont dat sommige landen veel voordeel hebben van de export van natuurlijke hulpbronnen, zoals Botswana en Chili. Maar er zijn ook landen die het slachtoffer zijn geworden van de valkuilen van de grondstoffenvloek waarbij ze nadelige gevolgen ondervinden van de export van hun natuurlijke rijkdommen. Dat geldt bijvoorbeeld voor Nigeria, Bolivia en de Democratische Republiek Congo.

### DE GROEI VAN ERITREA

Eritrea ligt ten noorden van Ethiopië in de Hoorn van Afrika. Het is ongeveer drie maal zo groot als Nederland en heeft zes miljoen inwoners. Het bbp per hoofd van de bevolking in 2011 was omgerekend ongeveer 700 dollar per jaar. Zoals in veel Afrikaanse landen is ook in Eritrea het overgrote deel van de beroepsbevolking actief in de landbouwsector. Toch draagt deze sector relatief gezien slechts voor een klein deel bij aan het bbp, namelijk 11 procent tegenover 34 procent voor de industrie en 55 procent voor de dienstensector.

Eritrea maakt deel uit van het Arabisch-Nubische Schild en heeft een aanzienlijke natuurlijke rijkdom aan delfstoffen. De huidige economische groei van Eritrea is voor een groot deel te danken aan het grote commerciële mijnbouwproject van Bisha in het westen van het land. Dit moderne project is een joint venture tussen het Canadese Nevsun Resources Ltd. (60 procent) en de Eritrean National Mining Corporation (ENAMCO) (40 procent). In tegenstelling tot landen als Sudan en Egypte, die ook deel uitmaken van het Arabisch-

Nubische Schild, heeft Eritrea een gunstige mijnwetgeving. De Eritrese overheid neemt een aandeel van tien procent in elk mijnbouwproject en heeft daarnaast de optie om een aandeel van dertig procent te kopen. Het feit dat de Eritrese overheid voor een extra aandeel van dertig procent wil betalen geeft een signaal aan de buitenlandse mijnbouwondernemers dat ook de overheid gebaat is bij een succesvol verloop van het project. Het betekent dat de buitenlandse investeerders minder hoeven te vrezen voor wispelturigheid van de kant van de overheid. Als gevolg hiervan zijn er meer buitenlandse mijnbouwbedrijven actief in het relatief kleine Eritrea dan in de Afrikaanse grootmachten Sudan en Egypte gezamenlijk.

Daarbij komt dat Eritrea bewust kiest voor ontwikkeling via commerciële DBI's en niet voor hulp via buitenlandse ontwikkelingsgelden. Dit beleid gericht op 'zelfredzaamheid' komt voort uit de lange en pijnlijke onafhankelijkheidsstrijd die Eritrea indertijd, zonder enig noemenswaardige buitenlandse hulp, heeft gevoerd. Daarom is de Eritrese overheid ervan overtuigd dat zelfredzaamheid ook voor economische ontwikkeling het beste voor het land is. Eritrea is het enige Afrikaanse land dat geen hulp van de Verenigde Staten heeft aangevraagd voor het jaar 2011. Daarnaast is het aantal non-gouvernementele organisaties dat actief is in Eritrea drastisch verminderd en heeft de overheid onlangs besloten om ook de hulp van de Verenigde Naties in de komende jaren ingrijpend te verlagen. Een citaat van de Eritrese president Isaias Afewerki in Time Magazine (McGeary en Michaels, 2001) illustreert dit Eritrese gedachtegoed met betrekking tot ontwikkelingshulp: *"It's not that we don't need the money, but we don't want the dependence. Aid subsidizes but corrupts the government, blocks innovative solutions to problems, so that people do not seek out and use their own resources."* Dit wil niet zeggen dat economische samenwerking en handel niet worden aangegaan. De overheid streeft naar een open economie die buitenlandse investeringen aantrekt. Het gaat daarbij echter om marktconforme investeringen die ook voor de investeerders rendabel zijn en niet om investeringen die vanuit ontwikkelingsgelden worden gefinancierd.

### VERMIJDEN VAN DE GRONDSTOFFENVLOEK

Eritrea poogt op verschillende manieren via een gericht beleid de grondstoffenvloek te vermijden. Zo is de overheid beducht voor het gevaar van een overhaaste uitputting van de natuurlijke hulpbronnen. Zij probeert de mijnbouwsector rustig en op evenwichtige manier te ontwikkelen. Hier zijn de buitenlandse mijnbouwers niet altijd even blij mee, aangezien zij de mineralen zo snel mogelijk uit de grond willen halen. In een interview met Reuters News Agency (2009) zei de Eritrese president Isaias Afewerki hier het volgende over: *"The Norwegians would like to talk about 150 years from now. The Nigerians may want to exploit all their oil resources in ten days or ten hours or maybe ten years, and that's it, you're finished. This is a resource of generations."* Als extra maatregel om de grondstoffenvloek te ontlopen zou er in Eritrea een staatsfonds kunnen worden opgericht dat de opbrengsten uit de export van mineralen investeert voor toekomstige generaties. Om te voorkomen dat dit fonds alsnog wordt leeggehaald door individuen is het van belang dat het, zoals dat in Botswana gebeurt, transparant en professioneel wordt beheerd.

Daarnaast moet worden voorkomen dat corruptie en een on-

gelijke verdeling van de inkomsten uit de uitvoer van grondstoffenexport leiden tot conflicten (zoals de conflicten in de Niger-delta) en tot burgeroorlogen (bijvoorbeeld in Congo). De Eritrese overheid besteedt een belangrijk deel van haar budget aan gezondheidszorg en onderwijs. Het is een van weinige landen die de Millennium Development Goals met betrekking tot de gezondheidszorg voor 2015 lijken te gaan halen. Volgens de Political Instability Index (EIU, 2009) van de Economist Intelligence Unit heeft Eritrea een index van 5,4 wat betreft 'onderliggende kwetsbaarheid tot onrust': hiermee neemt het land de 73e plaats in – 1 is minst kwetsbaar – op de lijst van 165 landen. Het betekent dat het risico van onrust in Eritrea voor een Afrikaans land in deze regio gematigd is.

Een onderdeel van de grondstoffenvloek is dat een snelle exploitatie van de grondstoffen ertoe kan leiden dat productiemiddelen worden onttrokken aan de industrie en de landbouwsector. Dat frustrereert de economische ontwikkeling op de lange termijn. De Eritrese overheid heeft plannen gemaakt om inkomsten uit de grondstoffenexport te gaan gebruiken voor een verdere modernisering van de landbouwsector. In de jaren net na de onafhankelijkheid (1993) dekte de landbouwproductie slechts twintig procent van de binnenlandse behoefte, nu is dit al bijna tachtig procent. Deze modernisering zorgt ervoor dat arbeidskrachten vrijkomen die vervolgens in de andere sectoren aan de slag kunnen. Daarnaast wil de overheid inkomsten uit de grondstoffenexport gebruiken om een nieuw gemoderniseerd spoornetwerk te ontwikkelen. Dit zal de productiviteit in de industrie en in de andere sectoren verhogen, ook voor wanneer de grondstoffen op zijn. Om te voorkomen dat de grondstoffenexport alle werknemers opsloort mag volgens de Eritrese regelgeving het inkomen van Eritrese werknemers in deze sector maar tot een bepaald niveau afwijken van inkomens in andere sectoren. Dat vermindert tevens de kans op een ongewenste appreciatie en daarmee op de 'Hollandse ziekte'.

### KENNISOVERDRACHT VIA DBI'S

Veel van de valkuilen hebben betrekking op een snelle uitputting van de natuurlijke rijkdommen zonder dat dit de welvaart

De snelst groeiende economieën in 2011

FIGUUR 1

Land	Percentage groei bbp	Land	Percentage groei bbp
Eritrea	17,0	Angola	7,4
Qatar	15,8	Botswana	7,4
Ghana	14,0	Liberia	7,3
Ethiopië	9,0	Mozambique	7,3
China	8,9	Tanzania	7,1
India	8,6	Sao Tomé en Principe	7,0
Oezbekistan	7,9	Sri Lanka	6,9
Laos	7,7	Vietnam	6,9
Haïti	7,5	Rwanda	6,8
Papoea-Nieuw-Guinea	7,4	Malawi	6,7

Bron: Economist Intelligence Unit, 2010

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

blijvend en duurzaam verhoogt. Vanuit dat perspectief is het in meer algemene zin de vraag in welke mate DBI's bijdragen tot de productiviteit in het ontvangende land en daarmee tot de ontwikkeling op de lange termijn. Empirische studies die het effect van DBI's op de productiviteit van lokale bedrijven meten, leveren op dit gebied verschillende uitkomsten. Karpaty en Lundberg (2004) laten een positief effect voor Zweden zien, en Wang en Zhao (2008) voor China. Andere studies laten echter een negatief effect zien, bijvoorbeeld Aitken en Harrison (1999) voor Venezuela en Djankov en Hoekman (2000) voor de Tsjechische Republiek. Weer andere studies laten zien dat er helemaal geen kennisoverdracht plaatsvindt, bijvoorbeeld Hale en Long (2006) voor China, en Barbosa en Eiriz (2009) voor Portugal. Terecht merkt Rodrik (1991) dan ook op dat de beleidsliteratuur weliswaar de nadruk legt op de kennisoverdracht naar lokale bedrijven maar dat het harde bewijs ervoor ontbreekt.

De focus van de beleidsaanbevelingen in de literatuur is daarom verschoven naar de specifieke karakteristieken van landen en bedrijven die kennisoverdracht stimuleren of belemmeren. Het gaat dan om kennisoverdracht via DBI's die dient te worden geborgd via een adequaat kennis- en innovatiebeleid. De literatuur geeft aan dat met name een verhoging van de absorptiecapaciteit van een land de kennisoverdracht via DBI's stimuleert. Narula en Marin (2003) definiëren ab-

sorptiecapaciteit als "het vermogen om kennis gecreëerd door anderen te internaliseren en aan te passen zodat deze gebruikt kan worden voor eigen specifieke applicaties, processen en routines."

#### KENNISOVERDRACHT IN ERITREA

Ook Eritrea poogt de grondstoffenvloek te vermijden door middel van kennisoverdracht via DBI's, om zo op de lange termijn een eigen mijnbouwsector op te bouwen die zelf in staat is om grote mijnbouwprojecten te ontwikkelen. In het land worden mijnbouwprojecten opgezet op basis van joint ventures tussen een buitenlands mijnbouwbedrijf en het staatsbedrijf ENAMCO, met een meerderheidsaandeel voor het buitenlandse bedrijf. Dergelijke joint ventures worden gezien als een motor voor kennisoverdracht (Mowery *et al.*, 1996; Gomes-Casseres *et al.*, 2006).

Immers, wanneer buitenlandse investeerders alleen gebruikmaken van personeel uit het buitenland biedt dat geen bijdrage aan een oplossing voor de grondstoffenvloek, omdat de productiviteit van lokale werknemers en bedrijven niet wordt verhoogd. De Arabische Golfstaten zijn een goed voorbeeld van landen met een minimale participatie van lokale werknemers in de private sector. Dit is een van de oorzaken van werkloosheid in deze landen. Door middel van zogenaamde *workforce localization programs* (*Omanization, Emiratization of Qatarization*) proberen deze landen dit te herstellen en expatriates te vervangen door lokale werknemers. Dit wordt gedaan door onder andere de eigen bevolking op te leiden.

Om het absorptievermogen van kennis in Eritrea te verhogen zijn mijnbouwbedrijven bij het vullen van vacatures verplicht eerst op zoek te gaan naar geschikte lokale werknemers. De bedrijven plaatsen hun vacatures allereerst in de lokale kranten zodat Eritrese kandidaten als eersten de mogelijkheid hebben om te solliciteren. Pas wanneer geen geschikte Eritrese kandidaat wordt gevonden, kunnen de bedrijven internationaal op zoek gaan naar een geschikte kandidaat. Daarnaast hebben de mijnbouwprojecten trainingsafdelingen die voorzien in de trainingsbehoeften van de lokale werknemers. De buitenlandse werknemers worden aangenomen als trainers en dienen trainingen te geven aan de lokale werknemers. Het doel is om het menselijk kapitaal van het land verder te ontwikkelen en de productiviteit van lokale werknemers en bedrijven te verhogen.

#### CONCLUSIE

Eritrea heeft de gunstige groeicijfers voor 2011 voor een belangrijk deel te danken aan DBI's gericht op een evenwichtige exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van het land. Het beleid is daarbij gericht op het vermijden van de grondstoffenvloek en geeft veel aandacht aan de opbouw van infrastructuur en overdracht van kennis door de buitenlandse, op commerciële bedrijfsvoering gerichte investeerders. Dit zou ook voor Nederlandse investeerders van belang kunnen zijn, gezien de grote hoeveelheid mineralen waarover Eritrea beschikt. Nederland behoort qua omvang van uitgaande DBI's tot de top tien van de wereld. De Nederlandse overheid heeft echter eind 2011 haar ambassade in Asmara gesloten vanwege de bezuinigingen. Wellicht had men dat toch beter niet kunnen doen in het snelst groeiende land van 2011.

#### LITERATUUR

- Aitken, B. en E. Harrison (1999) Do domestic firms benefit from direct foreign investment? Evidence from Venezuela. *American Economic Review*, 43(1-2), 103-132.
- Barbosa, N. en V. Eiriz (2009) Linking corporate productivity to foreign direct investment: an empirical assessment. *International Business Review*, 18(1), 1-13.
- Djankov, S. en B. Hoekman (2000) Foreign investment and productivity growth in Czech enterprises. *World Bank Economic Review*, 14(1), 49-64.
- EIU (2009) *Political Instability Index 2009-2010*. Londen: Economist Intelligence Unit.
- EIU (2010) 2011: *Country Report Eritrea*. Londen: Economist Intelligence Unit.
- Frankel, J. (2011) The curse: why natural resources are not always a good thing. *Milken Institute Review*, 13(4), 28-39.
- Frankel, J. (2012) The natural resource curse: a survey of diagnoses and some prescriptions. In: Arezki, R. en Z. Min (red.) *Commodity price volatility & inclusive growth in low-income countries*. Washington, DC: IMF, te verschijnen.
- Gomes-Casseres, B., A.B. Jaffe en J. Hagedoorn (2006) Do alliances promote knowledge flows? *Journal of Financial Economy*, 80(1), 5-33.
- Hale, G. en C. Long (2006) FDI spillovers and firm ownership in China: labor markets and backward linkages. *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper Series*, 2006(25).
- Karpaty, P. en L. Lundberg (2004) Foreign direct investment and productivity spillovers in Swedish manufacturing. *FIEF Working Paper Series*, 2004(194).
- McGeary, J. en M. Michaels (2001) Africa rising. *Time Magazine*, 24 juni.
- Mowery, D.C., J.E. Oxley en B.S. Silverman (1996) Strategic alliances and inter-firm knowledge transfer. *Strategic Management Journal*, 17(52), 77-91.
- Narula, R. en A. Marin (2003) FDI spillovers, absorptive capacities and human capital development: evidence from Argentina. *MERIT Research Memorandum*, 2003(016).
- Rodrik, D. (1999) The new global economy and developing countries: making openness work. *Policy Essay*, 24.
- The Economist (2011) Briefing Africa's hopeful economies: the sun shines bright. *The Economist*, 3 december, 68-70.
- Wang, C. en Z. Zhao (2008) Horizontal and vertical spillover effects of foreign direct investment in Chinese manufacturing. *Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies*, 1(1), 8-26.