



Wat moeten we met Lomé?

Auteur(s):

Gunning, J.W.

De auteur is verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam en aan het Tinbergen Instituut. Dit artikel is deels gebaseerd op P. Collier, P.

Guillaumont, S. Guillaumont en J.W. Gunning, The future of Lomé: Europe's role in African growth, CSAE discussion paper, University of Oxford, september 1996.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4092, pagina 105, 5 februari 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

ontwikkelingseconomie

In het Lomé-verdrag zijn afspraken tussen Europa en arme (voornamelijk Afrikaanse) landen vastgelegd over hulp en handelspreferenties. Ondanks deze afspraken gaat het slecht met veel Afrikaanse economieën. Daarom dient de opvolger van het Lomé-verdrag op een andere leest geschoeid worden. Ontwikkelingshulp moet verbonden worden aan behaalde resultaten en handelsbeleid (open markten) moet op wederkerigheid gebaseerd zijn. Ten slotte kunnen sommige landen kiezen voor monetaire stabiliteit door zich aan te sluiten bij een 'euro-zone'.

Europa onderhoudt al veertig jaar lang speciale banden met ontwikkelingslanden op grond van allerlei associatieverdragen. Voor de zogenaamde ACS-landen (voormalige Europese koloniën, vooral in Afrika, maar ook enkele eilanden in het Caribische gebied en in de Stille Oceaan) werd in 1975 het eerste Lomé-verdrag afgesloten. Het werd toen verwelkomd als een nieuw model voor de vormgeving van Noord-Zuidrelaties. Nu geldt het vierde, sterk aangepaste, Loméverdrag. Er is inmiddels veel twijfel gerezen over de effectiviteit van de hulpprogramma's en handelspreferenties die onder de Lomévlag zijn aangeboden. De vraag of Lomé nog wel een vervolg moet krijgen als het huidige verdrag in het jaar 2000 afloopt, wordt door velen ontkennend beantwoord.

Europa zou naar mijn mening een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan economisch herstel in Afrika, maar een volgend verdrag (Lomé V) zou dan een heel ander karakter moeten krijgen dan de vier voorgaande verdragen. In Afrika woont driekwart van de bevolking in staten waarin zelfs aan zeer minimale voorwaarden voor economische groei (geen oorlog, geen hoge inflatie, geen al te grote belemmeringen voor handelsverkeer) niet is voldaan (zie kader 'Economische groei in Afrika'). Het is van het grootste belang dat in die landen gestreefd wordt naar het halen van die minima. Wat kan de Europese Unie daarbij bieden? In de opvolger van het verdrag van Lomé kunnen drie instrumenten worden ingezet: ontwikkelingshulp, markttoegang en deelname aan Europese instituties. De merites van deze instrumenten worden hieronder besproken.

Ontwikkelingshulp

Kan hulp gebruikt worden om ertoe bij te dragen dat aan de minimumvoorwaarden voor economische groei wordt voldaan? Dat is uiteraard de pretentie van de donoren, ook van de EU. Zij proberen structurele aanpassing te bereiken door beleidsvoorwaarden te verbinden aan hulp. Dat die conditionaliteit wordt toegepast geeft aan dat de twee partijen, de geveer en de ontvanger van de hulp, het niet geheel eens zijn over het te voeren beleid. De ontvangende regering is blijkbaar alleen bereid om over te gaan tot de beleidswijzigingen die de donor wenselijk acht, als daar iets tegenover staat.

Hulp in het kader van structurele aanpassing kan daardoor het karakter van een omkoopsom krijgen. Er is vaak op gewezen dat dit tot tijdsinconsistentie kan leiden: de ontvangende regering heeft een prikkel om de uitvoering van het afgesproken programma te traineren en om beleidshervormingen weer terug te draaien als de hulp gelden op zijn ¹. Dit is meer dan alleen een theoretische mogelijkheid: sommige van de door donoren gesteunde economische hervormingen in Afrika hebben maar korte tijd stand gehouden. Vooral handelsliberalisatie is weinig duurzaam gebleken.

Donoren zijn zich hiervan bewust en zij hebben op dit probleem gereageerd met wat (nogal cynisch) de short-leash benadering wordt genoemd: de donor houdt de regering die hulp krijgt, kort aangelijnd door heel gedetailleerde beleidsafspraken te maken, vooruitgang te monitoren over zeer korte perioden (vaak slechts enkele maanden) en door de worst van de hulp in zeer dunne plakjes te snijden. Elk volgend plakje (tranche) wordt alleen betaalbaar gesteld als de vooruitgang bevredigend wordt geacht.

Op dit punt wijkt de praktijk pijnlijk af van wat de donoren beweren na te streven. De donoren (ook de Europese Unie) benadrukken het zogenaamde eigenaarschap: de ontvangende regering moet het hervormingsprogramma als het zijne kunnen beschouwen en in plaats van als een eisenpakket van de donoren. In de praktijk wordt dat eigenaarschap echter ondermijnd: als overheidsmaatregelen in detail zijn vastgelegd voor zeer korte perioden, dan kan de regering zich moeilijk verantwoordelijk voelen voor zijn eigen daden. De particuliere sector is dan ook in veel Afrikaanse landen achterdochtig over de bedoelingen van de eigen overheid, met funeste gevolgen voor de particuliere investeringen.

Alleen resultaat telt

Recentelijk is dan ook wel betoogd dat hulp op resultaten moet zijn gebaseerd (in het jargon: performance-based lending) en dat die resultaten niet met een hoge frequentie moeten worden gemeten, zoals bij de short-leash benadering, maar eens in de drie tot vijf jaar. De donor zou zich bij die evaluatie tot enkele centrale variabelen moeten beperken. Hij zou zijn bemoeienis met de details van het overheidsbeleid dus opgeven. Door beleidskeuzen over te laten aan de regering zou de donor duidelijk maken, ook voor potentiële investeerders, dat de verantwoordelijkheid voor het beleid bij de regering ligt. Dit zou de geloofwaardigheid van het overheidsbeleid ten goede komen.

Hoeveel hulp een land dan krijgt zou niet alleen afhangen van de uitgangssituatie (een rijker land zou minder aanspraak op hulp kunnen maken dan een arm land), maar ook van de vooruitgang in de tussenliggende periode, gemeten op een van tevoren afgesproken wijze². De regering weet dan vooraf hoeveel hulp zij krijgt als zij aan het einde van de periode vooruitgang heeft geboekt. Uiteraard leidt dit tot selectiviteit: een land dat weinig of geen vooruitgang weet te boeken, krijgt geen hulp. Het is niet ondenkbaar dat de Europese Unie in een dergelijk systeem slechts aan een minderheid van de ACS-landen hulp zou geven. Dit zou uiteraard een radicale breuk betekenen: tot nu toe is de aanspraak, die een ACS-land kan maken op Europese hulp, vooral gebaseerd op de vermeende behoefte aan hulp en nauwelijks op de behaalde resultaten.

Vooruitgang kan worden gemeten middels veranderingen in het inkomen per hoofd, in de kindersterfte, in analfabetisme, mogelijk zelfs in de naleving van mensenrechten. De EU zou moeten aangeven op welke wijze hulpbedragen afhangen van veranderingen in dergelijke indicatoren. Er is wel gesuggereerd om voor elk land een 'normaal' hulpbedrag te berekenen op grond van inkomensniveaus (zodat het normale bedrag hoger zou zijn voor arme landen) en op dit bedrag te korten als een land niet voor elk van de gekozen indicatoren een 'gemiddelde' vooruitgang zou weten te boeken³. Omgekeerd zouden boven-gemiddelde resultaten kunnen worden beloond met extra hulp.

Als de Europese Unie haar hulpprogramma op deze wijze zou hervormen, zou er een einde komen aan de bemoeienis, vaak tot in zeer kleine details, van de EU met het economische beleid in de ACS-landen. De discussie tussen de verdragspartners zou zich verplaatsen van beleidsvoornemens naar resultaten. Een dergelijke hervorming heeft twee voordelen: de Europese hulp wordt niet ingezet in landen waar zij waarschijnlijk niets uithaalt (selectiviteit) en de regering krijgt een prikkel om een lange-termijn beleid te voeren dat effectief is in termen van de gekozen indicatoren. Dat laatste verhoogt de geloofwaardigheid, die nu in veel ACS-landen, juist door de betrokkenheid van de donoren, ontbreekt.

Toegang tot de Europese markt

Europa heeft de ACS-landen steeds preferentiële toegang tot de Europese markt geboden. Die preferenties waren wederkerig totdat, in 1975, het eerste Loméverdrag die reciprociteit liet vallen. De ACS-landen bleven daarna een voorkeursbehandeling in de Europese markt krijgen, maar zij waren niet langer verplicht om daar vrije toegang van Europese uitvoer tot hun eigen markten tegenover te stellen.

Het opgeven van reciprociteit werd destijds toegejuicht als een belangrijke stap vooruit; het wordt nu echter door velen betreurd als een tragische blunder. Veel Afrikaanse landen kozen voor een buitengewoon protectionistisch beleid. Recent empirisch werk doet vermoeden dat die geslotenheid een belangrijke reden voor het gebrek aan economische groei in Afrika is geweest⁴. De preferentiële toegang tot de Europese markt gold (en geldt) vooral voor de traditionele Afrikaanse uitvoerproducten zoals koffie en katoen en veel minder voor industriële producten. Dat verschil deed tot voor kort niet terzake. De meeste Afrikaanse landen voerden een dusdanig anti-export beleid dat hun marktaandeel op de traditionele markten snel terugliep (ondanks de preferentiële tarieven) en dat niet-traditionele uitvoer nauwelijks van de grond kwam. Dit is echter de laatste jaren ingrijpend veranderd door de structurele aanpassingsprogramma's. Afrikaanse landen beginnen nu concurrerend te worden op markten voor industriële producten.

Anti-dumpingmaatregelen

Europees protectionisme in die markten wordt daardoor nu voor Afrikaanse bedrijven wel relevant. Voor industrieproducten zijn invoerrechten nu zo laag dat de ACS-preferenties weinig meer betekenen. Maar er zijn, ondanks de Uruguay-ronde nog zeer substantiele niet-tarifaire belemmeringen. De belangrijkste daarvan is de dreiging met anti-dumping maatregelen. De Europese Commissie kan invoerbeperkende maatregelen nemen als dumping wordt vastgesteld, dat wil zeggen als de exporteur in de thuismarkt een hogere prijs vraagt dan in de uitvoermarkt. De wijze waarop dumping wordt vastgesteld laat ruime mogelijkheden voor misbruik. Anti-dumping heeft zich dan ook ontwikkeld tot een geliefde vorm van protectionisme van de EU. Het verweer tegen een dumping-procedure kan zeer kostbaar zijn, zodat alleen al de mogelijkheid dat een dergelijke actie zal worden ondernomen al voldoende kan zijn om een exporteur af te schrikken. Die dreiging tegen een bedrijf in een ontwikkelingsland dat overweegt te gaan uitvoeren naar de EU, is een zeer effectieve vorm van protectie.

De handelsbetrekkingen tussen de EU en de ACS-landen zouden op een geheel nieuwe leest kunnen worden geschoeid als partijen zich wederzijds zouden verbinden om af te zien van anti-dumping maatregelen⁵. Een dergelijke regeling zou (om niet op overweldigend verzet van Europese bedrijven te stranden) van beperkte duur moeten zijn (namelijk de duur van het komende Lomé V verdrag, waarschijnlijk vijf à tien jaar) en zou uiteraard ook geografisch beperkt moeten zijn, middels 'rules of origin'. Zonder dergelijke beperkingen zou de voorgestelde bescherming tegen anti-dumping acties tot een dusdanig massale verhuizing van Aziatische exporteurs naar Afrika kunnen leiden, dat het voorstel politiek waarschijnlijk niet haalbaar zou zijn. Omgekeerd, het voorstel zou geen effect hebben als zeer restrictieve oorsprongregels zouden worden toegepast (zoals nu gebeurt bij de toepassing van de preferentiële ACS-invoerrechten).

Wederkerigheid

Een tweede belangrijke verandering zou de herinvoering van wederkerigheid zijn. Ik heb reeds vermeld dat handelsliberalisaties in Afrika vaak maar een kort leven zijn beschoren⁶. Het opgeven van invoerbeperkingen (en daarmee van de impliciete belasting op uitvoersectoren) is dan ook vaak weinig geloofwaardig. In een dergelijke situatie moet een regering investeerders overtuigen door een mechanisme dat haar handen bindt. Hier ligt een belangrijk voordeel van het herstel van wederkerigheid in de EU-ACS relaties. Een regering die het handelsbeleid had geliberaliseerd zou onder wederkerigheid geloofwaardiger zijn: met een terugkeer naar protectie zou hij dan immers de waardevolle toegang tot de Europese markt (inclusief de vrijwaring van anti-dumping acties) verspelen. Voor de

Mexicaanse regering was dit argument destijds de belangrijkste reden voor de wens lid te worden van de NAFTA. Het wordt voor een minister namelijk gemakkelijker om de druk van een lobbyist te weerstaan: een bedrijf dat om het herstel van invoerprotectie vraagt, zou dan immers in feite vragen om het opzeggen van het vrijhandelsakkoord. Daarmee zou aan andere bedrijven een groot nadeel worden toegebracht omdat zij de toegang tot de Europese markt zouden kwijtraken. In de huidige situatie kan een minister zich daarop niet beroepen: aan het terugdraaien van een handelsliberalisatie is geen straf verbonden. Onder wederkerigheid zou er wel sprake zijn van een geloofwaardige straf, zodat het handhaven van de handelsliberalisatie geloofwaardig zou zijn.

Die geloofwaardigheid is essentieel voor het herstel van particuliere investeringen in Afrika: de belangrijkste reden voor het zeer lage niveau van die investeringen is de grote onzekerheid over het toekomstige economische beleid, met name op het gebied van de internationale handel. Institutioneel kan een dergelijke wederkerigheid vorm worden gegeven als een vrijhandelsgebied, bestaande uit de EU en een (kleine) groep Afrikaanse landen ⁷.

Reciprociteit en het afzien van anti-dumping maatregelen zouden de belangrijkste kenmerken van dergelijke European-African Free Trade Areas (EAFATAs) zijn. Met dit instrument zou de EU de ACS-landen een waardevol mechanisme bieden dat stimuleert om het ingezette beleid vol te houden. Zekerheid over het toekomstige handelsbeleid zou een belangrijke stimulans voor investeerders zijn. Het is bemoedigend dat tegenwoordig over deze optie in Brussel serieus wordt gesproken. Ook het recent verschenen Green Paper van de Commissie over de verlenging van het Loméverdrag noemt deze mogelijkheid ⁸.

Instituties

De 'Franc Zone' heeft een groep landen in West-Afrika al decennia lang de mogelijkheid geboden om een zekere mate van macroeconomische stabiliteit te bewaren. De munt van deze zone was (en is) tegen een vaste koers gekoppeld aan de Franse franc. Frankrijk garandeerde volledige convertibiliteit, mits de deelnemende landen zich hielden aan de spelregels wat betreft kredietverlening zowel aan de overheid als aan de particuliere sector. Een institutionele innovatie die de EU zou kunnen aanbieden in het kader van de opvolger van Lomé zou de mogelijkheid zijn voor een ACS-land voor een associatie zoals die van de Franc Zone. In dat geval zou het land een vaste wisselkoers ten opzichte van de euro kiezen, gegarandeerd door de Europese Centrale Bank, met als voorwaarde dat het overheidstekort een afgesproken maximum niet overschrijdt.

Het opgeven van het wisselkoersinstrument heeft uiteraard nadelen, zeker voor landen die worden blootgesteld aan zeer grote ruilvoetveranderingen. Voor landen die grote moeite hebben om macro-economische stabiliteit te bereiken (zoals Nigeria) kan de begrotingsdiscipline die een dergelijke institutionele regeling afdwingt, echter een groot voordeel zijn. Een dergelijk instrument is misschien voor veel landen aantrekkelijk: in ongeveer de helft van Afrika (gemeten naar bevolking) is er van macro-economische stabiliteit geen sprake (zie het kader over groei in Afrika). Voor de landen van de Franc-zone werd het handhaven van dezelfde wisselkoers na veertig jaar problematisch, maar de lidstaten hebben gedurende lange tijd geprofiteerd van een grotere macro-economische stabiliteit dan landen elders in Afrika.

Besluit

De discussie over de toekomst van Lomé was tot voor kort weinig boeiend. Vertegenwoordigers van ACS-landen verdedigden vaak krampachtig de status quo tegenover een steeds duidelijker onwil van Europese zijde om voort te gaan op de ingeslagen weg. De discussie gaat tijdens het Nederlandse voorzitterschap een kritieke fase in. In dit artikel heb ik drie mogelijkheden aangegeven om de EU-ACS relatie te hervormen. Twee daarvan worden door de Europese Commissie in het Green Paper expliciet als optie aangegeven: de mogelijkheid handelsrelaties te baseren op wederkerigheid en de mogelijkheid om de verdeling van hulp gelden over landen gedeeltelijk te baseren op behaalde resultaten.

De groep landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan is zeer heterogeen. De landen verschillen dan ook in de mate waarin zij belang hebben bij de drie besproken opties. Dat is een reden om over te stappen op een menu-benadering (Lomé à la carte), waarbij een land zelf beslist aan welk voorstel (of aan welke combinatie) het behoefte heeft. Die keuze moet niet in Brussel gemaakt worden, maar in het land zelf.

Economische groei in Afrika

Voor Afrika ten zuiden van de Sahara zijn de groeicijfers bedroevend: in de jaren tachtig daalde het inkomen per hoofd met 1,3% per jaar en in de periode 1990-1994 zelfs met 1,8%. Cijfers op dit aggregatieniveau - bijna een geheel continent - worden vaak aangehaald, maar zijn in feite weinig informatief: de verschillen tussen landen zijn enorm. Er is een zeer grote groep landen waar niet eens aan minimale voorwaarden voor economische groei is voldaan. Het gaat om landen:

- » waar hevig gevochten wordt;
- » sprake is van grote macro-economische instabiliteit (blijkend uit een inflatie van meer dan 25%);
- » sprake is van zeer ernstige verstoringen in goederen- en factormarkten.

In het laatste geval gaat het om criteria van de Wereldbank: een gewogen gemiddelde van indicatoren, gedomineerd door het verschil tussen de zwarte markt- en de officiële valutakoers).

Tot de eerste categorie behoren de landen die voor de televisie-kijkers het beeld van Afrika bepalen, o.a. Angola, Liberia, Rwanda en Burundi. Tot de tweede categorie, waar wel vrede heerst, maar waar de overheid geen minimale economische stabiliteit heeft weten te bereiken, behoren landen zoals Nigeria, Ghana, Tanzania en Zaïre. De derde categorie voldoet zowel aan de eis van vrede als aan die van minimale macroeconomische stabiliteit, maar wordt gekenmerkt door grote

marktverstoringen zoals een restrictief handelsbeleid. Tot die groep behoren landen als Kenya en Zimbabwe.

Een groot deel van de Afrikaanse bevolking (exclusief die in landen met een inkomen van meer dan \$ 1000 per hoofd) behoort tot deze drie groepen: 12% tot de eerste, 50% tot de tweede en 13% tot de derde categorie. Dit zijn schokkende cijfers: het overgrote deel van de Afrikaanse bevolking woont in landen waar zelfs niet aan zeer minimale voorwaarden voor economische groei is voldaan. Groei is er dan ook niet: inkomens per hoofd zijn de laatste jaren in elk van de drie groepen gedaald.

Interessanter is de vierde groep: de landen waar wel aan deze minimum voorwaarden is voldaan. Hierto behoren de Ivoorkust, Oeganda en Ethiopië. Hier woont een kwart van de Afrikaanse bevolking. Voor deze groep ligt de groei de laatste jaren boven de 6%. Dat is niet spectaculair, maar wel hoopgevend want dit zijn bepaald geen landen met soepel functionerende markten en overheden die een ideaal economische beleid voeren. Niettemin groeien zij snel, sommige zelfs zeer snel: het meest recente groeicijfer voor Oeganda is bijvoorbeeld 9,5%.

Thema: de agenda voor het ontwikkelingsbeleid

Zie ook de artikelen:

[Out of Africa?](#)

[Regionalisme volgens Lomé](#)

[Het verdrag van Lomé](#)

[Handel en hulp tussen Europa en Afrika](#)

[Vrijhandel is niet zaligmakend](#)

1 Zie J.W. Gunning, Structurele aanpassing, in W. Mak en H. Visser (red.), *Vijftig jaar na Bretton Woods*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Lemma, Utrecht, 1994.

2 Als hulp achteraf (op grond van resultaten) in plaats van vooraf (op grond van beloften) wordt gegeven, kan een kredietfaciliteit wenselijk zijn, zodat de regering van het ACS-land kan lenen in de periode voorafgaande aan de evaluatie.

3 P. Collier en J.W. Gunning, Redesigning conditionality, *CSAE Discussion Paper*, University of Oxford, juni 1996. In dat stuk wordt het gemiddelde berekend op basis van een cross-country groeiregressie, gecorrigeerd voor enkele onveranderlijke karakteristieken (zoals de geografische positie van het land) en exogene determinanten van de groeivoet zoals veranderingen in de externe ruilvoet.

4 Zie bijvoorbeeld W. Easterly en R. Levine, Africa's growth tragedy: a retrospective, 1960-89, *Policy Research Working Paper*, nr. 1503, Wereldbank, 1995 en J.D. Sachs en M. Warner, Sources of slow growth in African economies, *Development Discussion Paper*, nr. 545, Harvard Institute for International Development, 1996.

5 Een dergelijke afspraak geldt al tussen de EU-lidstaten onderling en ook tussen de EU en IJsland.

6 A. Oyejide, B. Ndulu en J.W. Gunning (red.), *Regional integration and trade liberalisation in Sub-Saharan Africa*, deel 2: Country case studies, Macmillan, Londen, verschijnt in 1997.

7 Zie hierover P. Collier en J.W. Gunning, Trade policy and regional integration: implications for the relations between Europe and Africa, *The World Economy*, 1995, blz. 387-410. Een dergelijk voorstel is ook gedaan door de Nationale Raad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR) in zijn advies. Zie NAR, Het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie en het ontwikkelingsbeleid, NAR-advies nr. 108, augustus 1996.

8 Europese Commissie, The Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century, Brussel, 1996.