

China's aanwezigheid in Afrika

De aanwezigheid van China in Afrika wordt steeds groter. China geeft leningen en hulp, bevordert er de investeringen en scheldt hoge leningen kwijt, maar stelt er ook de toevoer van grondstoffen naar China veilig en creëert er afzetmarkten voor Chinese goederen. Dit leidt tot spanningen met andere landen en donororganisaties.

Recentelijk trekt het actieve optreden van China in Afrika de aandacht. Afrika is nu de topprioriteit van het Portugese voorzitterschap van de Europese Unie (EU) geworden. In december 2007 wordt er een topconferentie in Lissabon gehouden, want de EU hoopt dat de voormalige koloniën (de zogenaamde ACP landen, waaronder veel Afrikaanse landen) voor 31 december dit jaar een serie *Economic Partnership Agreements* (EPA's) zullen tekenen die het Cotonou (voorheen Lomé) verdrag moeten vervangen, omdat dat niet in overeenstemming is met de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO; Van Hoestenberghen en Van Dijk, 2005). Er zijn nog twee andere redenen om met de Afrikaanse staten te willen praten. Ten eerste omdat de stroom Afrikanen die proberen illegaal Europa te bereiken, blijft aanhouden. Ten tweede maakt Brussel zich zorgen over wat China in Afrika doet. In dit artikel zal ingegaan worden op de strategie van de Chinezen in Afrika en wordt als voorbeeld Zambia genomen, een land dat allang banden heeft met China.

Chinese activiteiten in Afrika

China voert een zeer actief beleid met betrekking tot Afrika en heeft er al veel geïnvesteerd. Vooral in landen waar het Westen niet klaar stond om geld in te pompen. Bijvoorbeeld in Soedan (dat in permanente burgeroorlogen verwickeld lijkt), Angola (dat als zeer corrupt geldt en opkrabbelt na een dertigjarige burgeroorlog), of Zambia (een land waar structurele aanpassingsprogramma's in de jaren tachtig maar niet lukken wilden). De Chinese investeringen en ontwikkelingshulp in Afrika stijgen snel, terwijl het land zelf nog aanzienlijke hulp en veel buitenlandse investeringen ontvangt. Er zijn ook landen waar China nog niet zo prominent aanwezig is, maar wel charmeoffensieven geopend heeft, bijvoorbeeld in Ethiopië en Tanzania. Tanzania probeert Chinese investeerders aan te trekken en wil meer joint ventures met Chinese bedrijven. Hoewel de Chinezen vooral geïnteresseerd zijn om Tanzaniaanse grondstoffen te kopen en Chinese producten in Tanzania te verkopen kwam er augustus

2006 een Chinese missie op bezoek die enige beloften deed dat er geïnvesteerd zou worden. Volgens *The Guardian* (24 augustus 2006) heeft de Tanzaniaanse vice-president overheidssteun toegezegd voor investeringen die binnen de Tanzaniaanse prioriteiten liggen. De Chinezen antwoordden dat zij vooral wilden investeren in de industriële sector, in de mijnbouw, landbouw en irrigatie en dat China Tanzania zal helpen met de ontwikkeling van een *Export Processing Zone*.

De Chinezen waren al in de jaren vijftig in Afrika toen voorzitter Mao Zedong steun gaf aan socialistische regimes in hun onafhankelijkheidsstrijd. De bouw van de spoorlijn van Zambia naar Tanzania door de Chinezen en hun steun bij de onafhankelijkheidsstrijd in Angola zijn daar twee voorbeelden van. China legt zich nu toe op handel en investeringen. Voorbeelden zijn China's rol in de oliesector in Angola, Nigeria en Soedan en de Chinese activiteiten in de mijnbouwsector in Kongo en Zimbabwe (koper, kobalt, platina, etc.). China koopt hardhout in Kongo Brazzaville en ijzererts in Zuid-Afrika. Chinese bouwbedrijven zijn ook zeer actief in Afrika. Zij hebben nu een marktaandeel van meer dan vijftig procent van de in Afrika aanbestede werken volgens de OESO (*Financial Times*, 17 mei 2007).

Op de topconferentie in Beijing, tijdens het Forum over samenwerking tussen Afrika en China in november 2006, waren 48 Afrikaanse staatshoofden aanwezig (van de 53 Afrikaanse landen die diplomatieke relaties met China onderhouden). Daar werd duidelijk dat China relaties met Afrika wil. Het resultaat was een plan waarin China toe zei dat het de hulp aan Afrika zal verdubbelen en beloofde een China-Afrika ontwikkelingsfonds op te zullen zetten om Chinese bedrijven te stimuleren om in Afrika te investeren.

Men zou vier niveaus van Chinese interventies kunnen onderscheiden: landen waar China diep in de energiesector zit en waar die hulp een overeenkomst met de Wereldbank en het Internationale Monetair Fonds (IMF) overbodig maakt doordat China meer krediet zonder voorwaarden aanbiedt (Angola en Soedan), landen die wel onder het dominante westerse ontwikkelingsmodel, de zogeheten Washingtonconsensus, vallen maar die om historische redenen veel Chinese investeringen hebben (Zambia en Zuid-Afrika), landen waar China politiek krediet aan het opbouwen is om er actiever te worden (Ethiopië en Tanzania) en landen waar de Chinezen nog nauwelijks een rol spelen (kleinere West-Afrikaanse landen bijvoorbeeld).

MEINE PIETER VAN DIJK
Hoogleraar Water services management UNESCO-IHE in Delft en hoogleraar Urban management aan het ISS in Den Haag

China heeft een strategie en voert die uit

Het is opvallend hoe strategisch China in Afrika opereert. Het land wil in de keten van grondstof tot eindproduct steeds meer fasen controleren. China heeft begin 2006 een *African policy paper* gepubliceerd. Dat paper is gebruikt tijdens de discussie over economische samenwerking met Afrika gedurende het Afrika-China Forum. Dat leidde tot andere uitgangspunten voor de samenwerking met Afrika, de zogenaamde Beijing-consensus. Het blijkt dat China bij de samenwerking met Afrikaanse landen een aantal principes hanteert. Daarbij wordt de rol van instellingen als de African Union (de voormalige Organisatie voor de Afrikaanse Eenheid), NEPAD (een organisatie om Afrika sneller te ontwikkelen) en regionale (handels) organisaties erkent. Het accent ligt op vreedzame samenwerking met een wederzijds belang. Het paper legt een samenhangende visie op tafel en ontwikkelt een strategie om de gestelde doelen te bereiken. Die betreffen het zeker stellen van de toevoer van grondstoffen naar China, het creëren van een afzetmarkt voor Chinese producten en diensten en een alternatief model bieden voor het Westerse ontwikkelingsmodel.

Zes elementen van China's strategie zijn belangrijk. Ten eerste, meer hulp en leningen voor Afrika. Behalve dat China de hulp aan Afrika in drie jaar zal verdubbelen, waardoor China in 2010 de belangrijkste donor in Afrika zal zijn, werd gedurende het Afrika-China Forum ook toegezegd dat er in drie jaar vijf miljard US dollars extra aan zachte leningen zal worden verstrekt (in totaal tien miljard US dollar per jaar; *Financial Times*, 6 februari 2007). Ten tweede bevordert China de handel met en investeringen in Afrika. Daarvoor zullen nog vijf economic and trade cooperation zones in Afrika worden gebouwd, vergelijkbaar met de twee die in Zambia al bestaan. Het derde element is schulden kwijt schelden. China zal de schulden van de armste en zogenaamde minst ontwikkelde landen in Afrika, voor zover die geen diplomatieke relaties met Taiwan onderhouden, kwijtschelden. Vervolgens zal het de invoertarieven voor Afrikaanse producten in China verlagen. Het aantal producten waarvoor een nultarief geldt zal van 190 naar 440 gebracht worden, wat het voor Afrika gemakkelijker zal maken om naar China te exporteren. Het land wil ook betere toegang tot de markten van deze Afrikaanse landen krijgen. China wil de reciprociteit, die de WTO vereist en die ook in de EPA verdragen zit. Tenslotte, werkt China in de richting van vrijhandelszones waar geen of hele lage invoertarieven gelden. Die vrijhandelszones zijn ook gemodelleerd op het Europese EPA beleid.

China beschikt over meer dan duizend miljard dollar door systematisch meer te exporteren dan te importeren. Dat geld moet gebruikt worden, ook in Afrika, om banen in China te creëren en te zorgen

China's handel met Afrika gaat over meer dan grondstoffen

dat de Chinese economie niet gaat haperen door een tekort aan grondstoffen of aan afzetmarkten. China afficheert zichzelf ook als een ontwikkelingsland, dat er niet op uit is om Afrika uit te buiten, maar dat naar win win situaties zoekt en daarbij een andere benadering volgt dan Europa.

China in Zambia

China is al sinds de onafhankelijkheid in 1964 aanwezig en zeer actief in Zambia. Er woonden in 1992 maar driehonderd

Chinezen in het land. Dat aantal is gestegen tot tachtigduizend Chinezen in 2006 (Internationale Samenwerking, september 2006). In Zuid Afrika zouden zelfs tweehonderdduizend Chinezen wonen, waarvan een groot aantal illegalen (*Pretoria News*, 24 augustus 2007). Er zijn momenteel tweehonderd Chinese bedrijven actief in Zambia, waarvan een groot deel op twee exclusief voor de Chinezen aangelegde industrieterreinen.

Zambia is het derde land wat betreft de omvang van Chinese investeringen in Afrika. Er wordt alleen meer geïnvesteerd in de olielanden Soedan en Angola. De Chinese investeringen bedragen ongeveer tien procent van de totale buitenlandse investeringen in Zambia in 2006, die hoog zijn door de kopermijnen (UNCTAD, 2006). President Hu Jintao bezocht Zambia in februari 2007 om de eerste *Africa economic and trade co-operation zone* te openen. De Chinese investeringen in Zambia in de volgende drie jaar kunnen volgens de *China Daily* (2007) oplopen tot achthonderd miljoen dollar.

Zelfs de landbouw is interessant. De Chinezen proberen de kwaliteit van de katoen die naar China wordt geëxporteerd op te krikken. Verder zijn de Chinezen in Zambia actief in de bouwsector (aanleg van wegen), in textiel en kleding, maar ook in de financiële dienstverlening en gezondheidszorg. Deze investeringen leiden tot export naar China (grondstoffen), werk voor Chinese bedrijven (de bouwsector), exportmogelijkheden (de textiel- en kledingsector), maar ook tot afzetmogelijkheden voor Chinese consumptieproducten (schoeisel, kleding, elektronica, etc.).

Kragelund (2007) onderscheidt Chinese bedrijven in Zambia die lokale productiecapaciteit opbouwen, bedrijven die concurreren met lokale bedrijven en bedrijven die een katalyserende rol spelen. In zijn ogen zijn de investeringen in de bouwsector concurrerend. Immers dat hadden lokale bedrijven ook kunnen doen, of internationale bedrijven die veel meer met lokale bedrijven en arbeiders samenwerken. Katalyserend is de rol van de Chinezen in de kopersector in Zambia. Die sector is in de jaren tachtig geprivatiseerd en draaide daarna steeds slechter. Nu zit er weer groei in. Tenslotte is Kragelund van mening dat er in de textiel- en kledingindustrie sprake is van lokale capaciteitsopbouw. Deze industrie is belangrijk voor Zambia omdat er zo'n achttienprocent van het nationale inkomen gegenereerd wordt en ongeveer honderdveertigduizend boeren katoen (zij het van lage kwaliteit) produceren. De Chinezen zijn goed voor tweederde van de textiel- en kledingsector, maar er is sprake van positieve effecten, voor de verbouw van katoen en voor Zambiaanse textiel- en kledingbedrijven. Na het einde van het multivezelakkoord van 1 januari 2005 ging China echter rechtstreeks uit China exporteren en de grootste textiel fabriek in Zambia is momenteel gesloten wegens een reorganisatie.

Broadman (2006) beargumenteert dat China's handel met Afrika over meer dan grondstoffen gaat. Hij is optimistisch dat deze handel Afrika de mogelijkheid biedt om een verwerker van grondstoffen te worden en een concurrerende aanbieder van andere goederen en diensten. Dat zou een grote verandering betekenen ten aanzien van het verleden, maar de vraag is hoeveel evidentie Broadman heeft voor deze voorspelling. Recentelijk klaagde een aantal Afrikaanse economen dat China grondstoffen uit Afrika wil halen om geïndustrialiseerde producten terug te verkopen (*International Herald Tribune (IHT)*, 3 november 2006).

Twee modellen voor Afrika

China's hoge groeicijfers dragen bij aan een grotere vraag naar grondstoffen en dus hogere grondstofprijzen en die hebben menig Afrikaans land geholpen aan hogere economische groeicijfers in 2006. Bovendien biedt China een alter-

Washington-consensus	Beijing-consensus
<p>Op economisch gebied</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vrije markten, belangrijke rol voor de particuliere sector 2. Leningen, maar onder strikte voorwaarden 3. Projecten worden uitgevoerd met lokale bedrijven en creëren ter plaatse werkgelegenheid 4. Het gaat om de transfer van kennis technologie en ervaring 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Belangrijke rol voor de overheid in de economie, maar de markt gebruiken 2. Er worden geen voorwaarden aan hulp, zachte leningen en het kwijt schelden van schulden gesteld 3. Het gaat vooral om het inzetten van Chinese arbeiders, bedrijven en technologie
<p>Op politiek gebied</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Democratie en good governance 2. Liberalisering 3. Deregulering 4. Gelimiteerde tijd voor een politiek ambt (2 maal vijf jaar bijvoorbeeld) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Geen erkenning van Taiwan 2. Politieke steun voor China in de VN en andere gremia 3. Stabiliteit is belangrijker dan regelmatige verkiezing

natief voor het westerse ontwikkelingsmodel, of de zogenaamde Washington-consensus. De belangrijkste politieke dimensies daarvan zijn het benadrukken van democratie en goed bestuur (*good governance*, soms geïnterpreteerd als geen corruptie). De Washington-consensus belichaamt het neoliberale denken: liberalisering en deregulering van de economie. In dit model wordt veel waarde gehecht aan de rol van de particuliere sector en het streven naar vrijere markten. Dat impliceert dat er leningen en hulp worden geboden, maar onder strikte voorwaarden.

Moeletsi Mbeki, de broer van de Zuid-Afrikaanse president, formuleerde het Chinese alternatief als: “*China has offered Africa a new model that focuses on straight commercial relations and fair market prices without the ideological agenda*” (IHT, 3 november 2006). In tabel 1 wordt de Washington-consensus tegenover de in 2006 tijdens het genoemde Forum ontwikkelde Beijing-consensus geplaatst. Het kleine naamsverschil heeft enorme consequenties. Zo gaat het de Chinezen in de samenwerking niet om de transfer van kennistechnologie en ervaring, maar veeleer om het stimuleren van de Chinese economie. Blijkens de tabel wil China een belangrijker rol voor de overheid in de economie, maar door het communistische China wordt ook het gebruiken van de markt aangeprezen en de particuliere sector gestimuleerd. Aan de ene kant laat China de Afrikanen zien hoe een ontwikkelingsland kan profiteren van het globaliseringsproces. Aan de andere kant investeren Chinese bedrijven wel, maar houden ze controle over hun kennis en technologie. Er worden weliswaar geen voorwaarden aan leningen gesteld, maar het geld moet wel aan Chinese bedrijven ten goede komen (gebonden hulp).

Het economisch succes van China biedt de Afrikanen niet alleen een alternatief voor het westerse ontwikkelingsmodel, ook kunnen de Afrikanen zich een beeld vormen van hoe hard Chinese arbeiders werken, omdat ze in veel Afrikaanse landen in de bouw actief zijn. Ten slotte is China natuurlijk een belangrijke bron van hulp, zachte leningen en goedkope goederen en

diensten geworden. Men kan daar de kritische vraag bij stellen of dit gemakkelijke geld niet de door het westen opgedrongen *good governance* benadering ondermijnt. Het helpt in ieder geval om de noodzakelijke infrastructuur op te bouwen, hoewel de kwaliteit daarvan laag is en het onderhoud vaak niet geregeld is. Infrastructuur is echter wel een van de voorwaarden voor succesvolle ontwikkeling. Een nadeel voor de Afrikaanse landen is dat de Chinezen veel Chinese arbeiders gebruiken. Dat betekent dat er lokaal geen werkgelegenheid wordt gecreëerd en dus ook dat er geen kennis wordt overgedragen. Bovendien geeft China steun en soms legitimiteit aan Afrikaanse regimes die door het westen niet gesteund worden, zoals Zimbabwe. De Wereldbank en het IMF zijn ook niet gelukkig met de Beijing consensus en geven aan dat dit hun beleid ondermijnt. De Europese Investeringsbank (EIB) klaagt dat de bank het aflegt tegen Chinese

staatsbanken (*Financial Times*, 28 juni 2007). Evenals de Wereldbank en het IMF klaagt de EIB dat de Chinezen lagere morele en milieunormen hanteren en dat dit kan leiden tot lagere kredietstandaarden. Ook van anderen wordt kritiek vernomen. President Thabo Mbeki van Zuid-Afrika vroeg zich af gedurende president Hu Jiantao's bezoek aan Afrika in 2006, of China een neokoloniale relatie met Afrika zou

China laat de Afrikanen zien hoe een ontwikkelingsland kan profiteren van het globaliseringsproces

ontwikkelen. Deze opmerking heeft veel te maken met de neergang van de Zuid-Afrikaanse textielindustrie na het einde van het multivezelakkoord, toen China Europa direct vanuit China ging voorzien en veel bedrijven in Zuid-Afrika moesten sluiten (Van Dijk, 2005).

Van Pinxteren (2007) beschrijft uitgebreid de anti-Chinese stemming die in Zambia is ontstaan. De reden is dat "*China mistreats and exploits local workers in Zambia*" (*Financial Times*, 8 februari 2007). Toen een oppositieleider dit thema deel van zijn campagne maakte, waarschuwden de Chinezen dat zij uit Zambia zouden vertrekken indien deze man tot president zou worden gekozen. Dit werd door velen als interventie in de lokale politiek gezien. Het debat gaat er vooral over of China de laatste is in een rij uitbuiters van de grondstoffen van Afrika, of dat het land de Afrikanen helpt "*to free themselves from the tyranny of the neo-liberal policies*" (Manji en Marks, 2007). Maar China beschikt over veel goodwill in Afrika. Die goodwill is gebaseerd op het feit dat China zelf ook een ontwikkelingsland is, op in het verleden verleende hulp en op het feit dat de Chinezen als niet beledigend over komen.

Conclusies

De Chinezen zijn vooral in Afrika voor het verwerven van grondstoffen en het verkopen van hun eigen producten. China heeft succes in Afrika door productdifferentiatie (producten toegesneden op arme consumenten), maar ook door een netwerk van kleine handelaren in het Afrikaanse binnenland te ontwikkelen. Verder proberen ze politieke steun voor China te mobiliseren, wat goed uit komt bij allerlei stemmingen in internationale organisaties, bijvoorbeeld toen er gestemd moest worden over de Olympische spelen in Beijing. In veel fora vormen de Afrikaanse landen namelijk een belangrijk stemblok, bijna een derde van de stemmen in de VN. Ten slotte heeft China een aantal keuzen gemaakt die het westen niet welgevallig zijn, zoals de steun aan Soedan en Zimbabwe. Mensenrechtenorganisaties klagen er over dat de Chinese wapenexporten naar Soedan het conflict in Darfur slechts aanwakkeren (*IHT*, 3 november 2006). Ogenschoonlijk is China's politieke belang beperkt tot het overtuigen van Afrikaanse overheden dat ze Taiwan niet mogen erkennen, maar hun optreden in Zambia heeft bewezen dat ze ook weleens verder willen gaan.

De grootmachten concurreren met elkaar in Afrika om grondstoffen en politieke steun. De Verenigde Staten (VS) hebben zich altijd in moeten vechten in Afrika. Behalve middels de *African Growth and Opportunity Act* (AGOA), die uitvoeren naar de VS aantrekkelijk moet maken, geven de Amerikanen bij lange na niet zo veel hulp aan Afrika als bijvoorbeeld aan Azië of Latijns-Amerika. Nu worden ze ook nog door de Chinezen ingehaald.

De EU loopt belangrijke risico's in de relatie met Afrika

De EU loopt ten slotte belangrijke risico's in de relatie met Afrika. Ten eerste wanneer de EPA's er niet in slagen om de handel en investeringen op te voeren, of indien deze verdragen weerstand blijven oproepen bij Afrikaanse intellectuelen en niet-gouvernementele organisaties. Als de EPA's niet tot meer investeringen in Afrika leiden kunnen het vooral Chinese bedrijven zijn die in Afrika geïnvesteerd hebben, die de export uit Afrika naar de EU gaan vergroten. Ten slotte zou de Europese markt echt overspoeld worden indien de export uit China zelf via Afrika wordt gekana-

liseerd naar Europa, gebruikmakend van de lage of nultarieven die gelden voor Afrikaanse producten die naar Europa geëxporteerd worden. Sinds de val van de muur tussen Oost- en West-Europa in 1989 is een oude scheidslijn in Afrika tussen westerse hulp en hulp uit socialistische landen verdwenen. Er is nu het risico dat er een nieuwe kloof gaat ontstaan tussen landen die gebruik maken van westerse steun tegenover landen die de voorkeur geven aan het Chinese ontwikkelingsmodel, een model dat gekarakteriseerd wordt door minder aandacht voor democratie en meer steun aan autoritair leiderschap zoals men dat bijvoorbeeld in Ethiopië en Zimbabwe vindt. China insisteert dat het niet zal interveniëren in de binnenlandse aangelegenheden van andere landen, maar we weten dat China in de twintigste eeuw andere landen is binnengevallen, bijvoorbeeld India en Vietnam en er niet voor terugschrok de Zambiaanse kiezers tot de orde te roepen. Voor Afrika is uiteindelijk de belangrijkste uitdaging het concurreren met Chinese producten op de eigen markt, op andere Afrikaanse markten en op westerse markten.

LITERATUUR

- Broadman, H.G. (2006) *Africa's silk road, China and India's new economic frontier*. Washington: World Bank.
- Dijk, M.P. van (2005) Einde van Multi-vezel-akkoord: Chinese textiel zondvloed. *Internationale Spectator*, 59(10), 517-520.
- Hoestenbergh, K. van en M.P. van Dijk (2005) Europese economische partnerschappen met ASC-landen: goede zaken? *Internationale Spectator*, 59(9), 471-475.
- Kragelund, P. (2007) *Chinese investments in Africa: catalyst, competitor, or capacity builder*. Leiden: Aegis conferentie.
- Pinxteren, G. van (2007) *China, het centrum van de wereld*. Amsterdam: Balans.
- Manji, F. en S. Marks (2007) *African perspectives on China in Africa*. Londen: Pambazuka.
- UNCTAD (2006) *World Investment Report*. Genève: UNCTAD.