



China in Afrika: Een profiel van politiek-economische relaties

Inleiding

Op 28 januari 2012 vond de feestelijke opening plaats van het gloednieuwe hoofdkantoor van de Afrikaanse Unie (AU) in de Ethiopische hoofdstad Addis Abeba. Het 20 verdiepingen tellende gebouw met een congresruimte voor 2.500 mensen kostte \$200 miljoen, werd gebouwd door een Chinees bedrijf en gefinancierd door de Chinese overheid. Politieke topadviseur Jia Qinglin, die president Hu Jintao tijdens de openingsceremonie verving, sprak van een nieuw geschenk van China aan Afrika dat symbool staat voor de sterke banden tussen de Aziatische grootmacht en het Afrikaanse continent.



De Ethiopische premier Meles Zenawi prees het Chinese economische model als voorbeeld voor Afrika. Het Westerse economische recept van eind jaren negentig was volgens Zenawi erger dan de kwaal. Sinds de economische samenwerking met China een grote vlucht heeft genomen, gaat het economisch veel beter met Afrika, aldus Zenawi.

De tijd is voorbij dat Europa en de VS de internationale betrekkingen van Afrika domineren. China en ook de andere opkomende machten zoals India en Brazilië zijn belangrijke handelspartners, investeerders en politieke vrienden van Afrika geworden.

Wanneer de eerste contacten tussen China en Afrika plaatsvonden is niet duidelijk. In Chinese geschriften uit de 9^{de} eeuw wordt melding gemaakt van ivoorhandelaren uit het gebied dat nu Kenia en Tanzania beslaat. Zeker is dat de Ming keizers in de 15^{de} eeuw 3 grote expedities uitzonden, die Oost-Afrika aandeden en enkele giraffen mee terugnamen naar Beijing. Het contact bleef sporadisch tot de stichting van de communistische Volksrepubliek China in 1949.

De interesse van China was toen vooral politiek-ideologisch gemotiveerd. Beijing zocht in Afrika steun voor de internationale erkenning dat zij de enige legitieme regering van China is, waarbij Taiwan als afvallige provincie wordt beschouwd. Het één Chinabeleid betekent dat Beijing alleen diplomatieke relaties onderhoudt met landen die haar als het enige China erkennen. Inmiddels onderhouden 49 Afrikaanse landen een diplomatieke relatie met Beijing.

China steunde antikoloniale bevrijdingsbewegingen in Afrika mede geïnspireerd door de koude oorlog met de VS én rivaliteit met de Sovjet Unie over leiderschap in het communistische kamp. Het symbool van Chinese steun voor het Afrikaanse streven naar onafhankelijkheid was de financiering en aanleg van de TAZARA spoorlijn in 1976. De 1800 km lange spoorlijn verbindt de Zambiaanse mijnen met de haven van Dar Es Salaam in Tanzania. De TAZARA spoorlijn doorbrak de Zambiaanse afhankelijkheid van het toenmalige Rhodesië (tegenwoordig Zimbabwe) voor de export van kopererts.

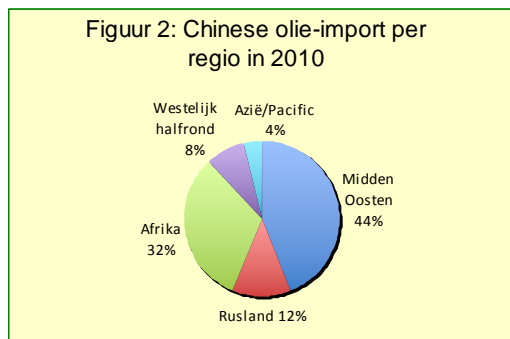
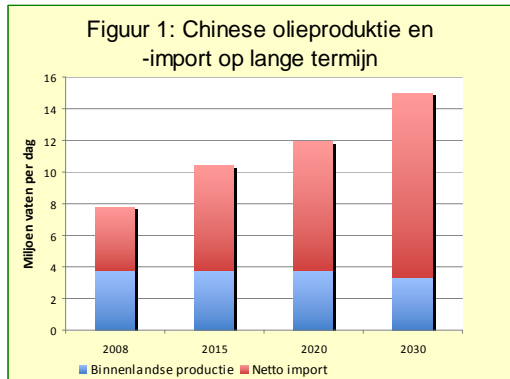
De uitgangspunten van politieke gelijkheid, respect voor soevereiniteit en non-interventie, oftewel geen bemoeienis met elkaars binnenlandse aangelegenheden, stammen uit 1954. De "no strings attached" benadering onderscheidt China van westerse partners in Afrika. Ze oogst hierom van verschillende kanten kritiek, vooral uit de VS en Europa. China wordt verweten zaken te doen met paria staten zoals Soedan en Zimbabwe, die door het Westen worden geboycot omdat ze op grote schaal mensenrechten schenden. De meeste Afrikaanse landen waarderen de Chinese benadering omdat deze niet met politieke condities, zoals goed bestuur en anticorruptie maatregelen, gepaard gaat.

Handel

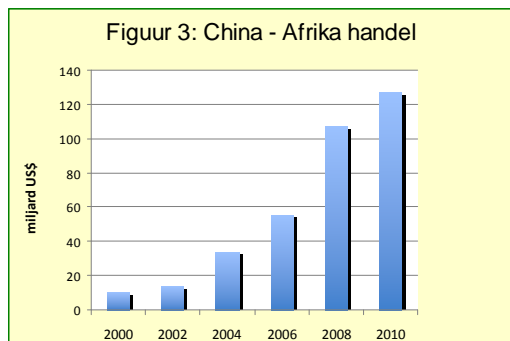
Sinds de val van de Berlijnse Muur zijn de relaties tussen China en Afrika in rap tempo geïntensiveerd. Het politiek ideologische karakter heeft plaats gemaakt voor een zakelijke, pragmatische relatie. Waarom is China zo actief in Afrika? China heeft behoefte aan grondstoffen, exportmarkten voor haar bedrijven, en politieke steun. Door de hoge economische groei van de afgelopen drie decennia is de Chinese vraag naar energie, mineralen en voedsel explosief gestegen. Om aan de groeiende vraag te voldoen importeert China op grote schaal olie, koper, hout en andere grondstoffen. Een belangrijk deel van de energie en grondstoffen wordt gebruikt voor de

productie van goederen die worden geëxporteerd naar de Verenigde Staten en Europa.

Het Internationale Energie Agentschap verwacht dat China in 2030 79% van alle olie die het verbruikt zal importeren. (Fig. 1). Afrika is een belangrijke leverancier van olie. In 2010 was 32% van de Chinese olie-import afkomstig uit Afrika (Fig. 2). Angola en Soedan behoren tot de grootste leveranciers.



Bron Figuren 1 en 2: Jiang, Julie and Sinton, J. (2011) 'Overseas Investments by Chinese National Oil Companies', OECD/International Energy Agency, Paris.



Bron: Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation (2011), China-Africa trade and economic relationship. Annual report 2010.

In 1960 was de handel tussen China en Afrika nog zeer beperkt met een waarde van 100 miljoen dollar. In 1980 was deze gestegen tot 1 miljard dollar. Na 2000 ging het handelsvolume snel omhoog, naar 127 miljard in 2010 (Fig. 3).

China is sinds 2009 de grootste handelspartner van Afrika. Alleen de EU als geheel is een

grotere handelspartner. Voor China is het belang van de handel met Afrika minder groot. In 2010 was Chinese export naar Afrika gelijk aan 3,8% van de totale Chinese export. De Chinese import uit Afrika was 4,5% van het totaal.

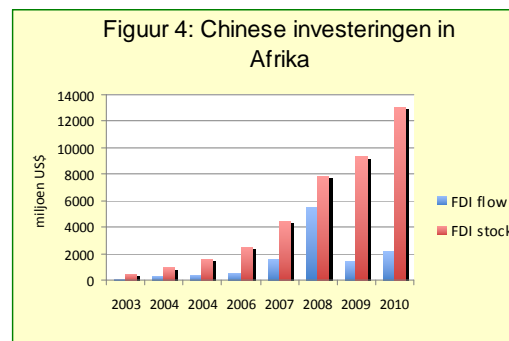
In de periode 2000-2010 was de handelsbalans in het algemeen redelijk evenwichtig. De Chinese import was ongeveer even groot als de export naar Afrika. Echter per land zijn er grote verschillen. De olie-exporterende landen, zoals Angola en Soedan, hebben een groot handelsoverschot met China, terwijl grondstofarme landen een handelstekort hebben. De Chinese import bestaat voor het grootste deel uit olie en grondstoffen. De Chinese export is divers en bevat o.a. textiel, elektronica, machines en telecommunicatieapparatuur.

De China-Afrika handel is een belangrijke motor van economische groei in een aantal Afrikaanse landen. Deze landen profiteerden van de gestegen grondstoffenprijzen door de sterke vraag uit China. Afrikaanse consumenten profiteerden van de import van goedkope 'made in China' producten, maar Afrikaanse producenten kunnen vaak moeilijk opboksen tegen de Chinese concurrentie.

De handelsrelatie is dan ook een bron van spanningen. Volgens de Zuid Afrikaanse minister van Handel, Rob Davies, moet Afrika niet afhankelijk zijn van de export van grondstoffen maar zelf meer secundaire producten produceren voor de eigen markt en export. De speciale gezant van China in Afrika, Liu Guijin erkende het probleem tijdens het World Economic Forum in 2011 en beloofde Chinese steun bij het Afrikaanse streven naar industrialisatie.

Investeringen

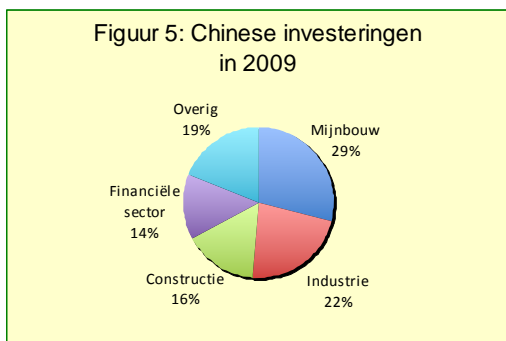
Chinese investeringen in Afrika zijn beperkt in omvang maar groeien snel (Fig. 4). De blauwe kolom toont het jaarlijkse volume aan investeringen, met een uitschieter in 2008. De rode kolom toont de totale waarde van alle investeringen in een bepaald jaar. Er is wel iets aan de hand met deze cijfers van het Chinese ministerie van Handel. Het werkelijke niveau aan investeringen ligt vermoedelijk hoger. Het ministerie van handel telt alleen de buitenlandse investeringen die door



Bron: Edinger, H. & C. Pistorius, 'Aspects of Chinese investment in the African resources sector', *The Journal of the Southern African Institute of Mining and Metallurgy* 111 (July 2011).

de Chinese overheid zijn goedgekeurd. Investerings door particuliere Chinese bedrijven, die geen overheidstoestemming nodig hebben, komen niet in de cijfers naar voren. Bovendien blijven ook de investeringen die vanwege belastingvoordelen via Hong Kong en de Virgin en Kaaiman Eilanden lopen buiten de officiële cijfers.

Waar gaan de investeringen heen? In de periode tussen 2003 en 2010 ontvingen 47 Afrikaanse landen Chinese investeringen. De belangrijkste bestemmingen waren Zuid Afrika, Nigeria, Algerije, Zambia, D.R. Congo en Soedan, die samen gemiddeld 78% van de waarde van alle investeringen ontvingen. Waar werd in geïnvesteerd? In 2009 werd het meest in mijnbouw geïnvesteerd, gevolgd door industrie, constructie en financiële sector (Fig. 5).



Bron: State Council of the People's Republic of China, 'China-Africa Economic and Trade Cooperation', Information Office of the State Council, Beijing (December 2010).

De Chinese investeringen in Afrika maken deel uit van het 'Go Out' beleid van de Chinese overheid sinds 1999. De Chinese overheid stimuleert dat Chinese bedrijven in het buitenland investeren zodat ze grotere toegang en controle over grondstoffen verkrijgen, hun producten en markten diversifiëren en kunnen uitgroeien tot toonaangevende multinationals. In 2010 haalden 46 Chinese bedrijven de Fortune Global 500-lijst van grootste bedrijven, met staatsoliebedrijf Sinopec op de 7^{de} plaats. Ter vergelijking: in 1994 stonden slechts 3 Chinese bedrijven in de Fortune-lijst.

De twee staatsbanken, China Export en Import Bank (Exim) en de China Development Bank (CDB), zijn de belangrijkste financiers van de internationalisering van Chinese bedrijven. De Exim bank verstreekte in de periode tussen 2001 en 2010 leningen ter waarde van US\$ 67,2 miljard voor projecten in Sub Sahara Afrika. De Wereldbank leende in dezelfde periode US\$ 12,5 miljard *minder* uit, dat wil zeggen US\$ 54,7 miljard.

De Chinese overheid ondersteunt het 'Go Out' beleid actief met economische diplomatie. Het driejaarlijkse forum voor Chinees-Afrikaanse samenwerking (FOCAC) biedt een diplomatiek platform voor het sluiten van zakelijke deals. Tijdens de FOCAC in Beijing in 2006 werd voor US\$ 1,9 miljard aan handels- en investeringsovereenkomsten gesloten.



Het zijn vooral de grote Chinese staatsbedrijven in de energie, mijnbouw en constructiesectoren die van het 'Go Out' beleid profiteren en toegevoegde waarde hebben tot de leningen van de Eximbank en CDB. Het aandeel van privé-bedrijven in de Chinese economie en buitenlandse investeringen neemt echter toe, wat zich naar verwachting in de toekomst zal doorzetten.

Hulp

Uit sommige media komt een beeld naar voren dat China een nieuwe en grote donor in Afrika is. Dat is niet zo. Chinese hulp in Afrika begon in 1956, met steun aan Egypte. De eerder genoemde TAZARA spoorlijn is een vroege icoon van de Chinese hulp aan Afrika. In 1975 gaf China zelfs aan meer Afrikaanse landen hulp dan de VS.

De Chinese overheid verstrekt weinig informatie over haar buitenlandse hulp. Een *white paper* uit 2011 schat de totale buitenlandse hulp voor de periode tussen 1950 en 2009 op US\$ 38 miljard. Voor 2009 is geen officieel cijfer bekend, maar de omvang van hulp aan Afrika wordt geschat tussen de US\$ 1,4 en US\$ 2 miljard. Ter vergelijking, de hulp uit de VS bedroeg in hetzelfde jaar US\$ 7,2 miljard en die van de Wereldbank US\$ 4,1 miljard. Alle landen in Afrika waarmee China diplomatieke betrekkingen onderhoudt ontvingen in het nabije verleden hulp.

De hulp wordt verstrekt in de vorm van giften, rentevrije of zachte leningen en schuldverlichting. Bekend zijn de zogeheten *turn-key* projecten. Dat zijn bijvoorbeeld overheidsgebouwen, ziekenhuizen, voetbalstadions, spoorlijnen of wegen die door Chinese bouwbedrijven gebruiksklaar worden opgeleverd. De hulp wordt ook gebruikt voor het financieren van studiebeurzen voor Afrikaanse studenten, waarmee ze in China kunnen studeren, en voor de uitzending van Chinese medische teams.

Chinese hulp verschilt op belangrijke punten van Westerse hulp. In de eerste plaats ziet China zichzelf niet als een donor en is geen lid van de OECD-donorgemeenschap. China identificeert zich als ontwikkelingsland en spreekt liever van Zuid-Zuid samenwerking. Chinese hulp is ingebed in buitenlands beleid gebaseerd op uitgangspunten van gelijkwaardigheid, soevereiniteit, non-interventie en wederzijds voordeel. China verbindt geen politieke voorwaarden, zoals streven naar democratisering of bestrijden van

corruptie, aan de hulp. Het uitgangspunt van wederzijds voordeel betekent in de praktijk dat hulp vaak een onderdeel is van een samenhangend pakket van handel, investeringen en leningen. Hierdoor is het moeilijk om hulp gelden te onderscheiden van andere financieringstromen.

In het oog springende voorbeelden zijn de 'grondstoffen voor infrastructuur' leningen die China heeft afgesloten met o.a. Angola, D.R. Congo, Ghana en Zimbabwe. China heeft zelf ervaring met grondstoffenleningen die in de jaren 70 en 80 met Japan en later Westerse landen werden afgesloten. China gebruikte toen de export van grondstoffen om leningen aan te trekken waarmee o.a. kant en klare elektriciteitscentrales van Japan werden gekocht. Nu is het China die leningen verstrekt. De US\$ 2 miljard lening die China, tegen de zin van het IMF, in maart 2004 aan Angola verstrekte trok veel aandacht. Het wordt daarom ook wel het Angola-model genoemd. Het basisidee is eenvoudig. De lening wordt gebruikt om de aanleg van infrastructuur te financieren. De lening wordt gegarandeerd en terugbetaald met de opbrengsten van de export van grondstoffen. Dat is meestal olie (Angola), maar het kunnen ook cacaobonen (Ghana), tabak, diamanten (Zimbabwe) of sesamzaad (Ethiopië) zijn.

In 2007 kwam China een spraakmakende grondstoffenlening overeen met D.R. Congo van US\$ 9 miljard. In de oorspronkelijke opzet zou een deel van de lening (US\$ 6 miljard) gebruikt worden voor de aanleg van 3.600 km nieuwe wegen, 1.800 km spoorlijn, ziekenhuis, scholen en universiteit. Onder druk van het IMF werd in 2008 de totale lening verlaagd tot US\$ 6 miljard, om te voorkomen dat de buitenlandse schuld van DR Congo te hoog zou oplopen.



Als onderdeel van de deal kreeg Sicominex, een joint venture van 3 Chinese staatsbedrijven (samen 68% eigendom) en het Congolese staatsbedrijf Gecamines (22% eigendom), een mijnbouwconcessie voor 11 miljoen ton kopererts en 620 duizend ton kobalterts. In de leningsovereenkomst met de China Eximbank is vastgelegd dat 88% van de infrastructuurprojecten door Chinese bouwbedrijven wordt uitgevoerd en dat maximaal 1 op de 5 arbeiders van Chinese afkomst is.

De US\$ 6 miljard lening is voor een deel met hulp geld gefinancierd. De lening bestaat voor de helft uit een concessionele lening, waarvan de financieringsvoorwaarden zachter zijn dan een commerciële lening. De China Eximbank wordt gecompenseerd voor het 'verlies' aan renteinkomsten in vergelijking met een commerciële lening door het Chinese ministerie van Financien.

China is mede door dergelijke leningen uitgegroeid tot een van de grootste financiers en bouwers van infrastructuur in Afrika. De Chinese banken en bouwbedrijven nemen grotere risico's, hebben lagere kosten en nemen genoeg met lagere winsten dan hun westerse tegenhangers. Volgens een Wereldbankschatting in 2008 wordt het merendeel van de openbare aanbestedingen van infrastructuurprojecten door de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank door Chinese bedrijven gewonnen.

China komt tegemoet aan een grote behoefte aan infrastructuurfinanciering terwijl Westerse donoren juist de afgelopen decennia minder bereid waren om infrastructuurprojecten te financieren.

Migratie

In het kielzog van handel en investeringen is een aanzienlijke migratiestroom op gang gekomen. Naar schatting leven tussen de 700.000 en 1 miljoen Chinezen in Afrika. De migratie is zichtbaar in Chinatowns in grote steden en Chinese winkels op het platteland. De scherpe concurrentie is veel Afrikaanse handelaren een doorn in het oog. In Noord Malawi ondertekenden 33 verkopers een petitie waarin de districtcommissaris werd gevraagd om Chinese handelaren van hun markten te weren.

Een kleinere groep Afrikaanse handelaren is naar China verhuisd om hun handelswaar rechtstreeks bij de producent in te kopen. De meeste Afrikaanse migranten hebben zich gevestigd in de handelssteden Ghangzhou en Yiwu.

Tot slot. Naar alle waarschijnlijkheid zullen Afrikaans-Chinese relaties zich de komende jaren intensiveren o.a. via een verdere groei van handel en investeringen. De toegenomen economische invloed van China gaat gepaard met nieuwe verantwoordelijkheden. Dit is duidelijk zichtbaar in het oplaaierende conflict om de oliebronnen tussen de nieuwe staat Zuid-Soedan en Soedan. China bemiddelt tussen beide landen om zo tot een vreedzame oplossing te komen. Een gewelddadig conflict dat de olie-industrie plat legt, schaadt de economische belangen van China.

Contact-informatie

Auteur: Peter Konijn
Knowing Emerging Powers in Africa
info@emergingpowers.org
Website: www.emergingpowers.org

Contact ASC: Mayke Kaag, kaag@ascleiden.nl

Zie ook:

<http://www.ascleiden.nl/?q=research/themes/africas-global-connections>
<http://www.ascleiden.nl/?q=research/projects/africa-world-rethinking-africa%E2%80%99s-global-connections>