

‘Nieuwe’ spelers, oude praktijken?

In toenemende mate investeren de grote opkomende economieën door middel van hulp en handel in Afrika. De traditionele westerse donoren volgen deze ontwikkeling met argwaan. In Afrika wordt de belangstelling van nieuwe actoren juist overwegend positief ontvangen, omdat het tot een diversificatie van hulpstromen leidt. Bieden de investeringen van deze landen Afrika een nieuwe toekomst of gaat het uiteindelijk toch om voortzetting van oude westerse praktijken?

De afgelopen jaren is veel geschreven over de nieuwe rol van opkomende landen op het Afrikaanse continent. Vaak werd in dergelijke beschouwingen de indruk gewekt dat de ‘nieuwe spelers’ anders zouden optreden dan de traditionele actoren uit het Westen. De in het oog lopende rol van China in Afrika stond in vele analyses centraal, maar recente bijdragen – waaronder de artikelen in dit nummer van de *Internationale Spectator* – geven aan dat het belangrijk is ook andere nieuwe spelers, zoals India en Brazilië, in de analyse te betrekken.¹

In een recente column in *NRC Handelsblad* gaf Coen Teulings, oud-directeur van het Centraal Planbureau, trefend aan dat de hedendaagse aandacht voor de nieuwe spelers

in Afrika vaak wordt ingegeven door een zekere buitenlands-politieke frustratie bij de oude actoren, zoals de West-Europese landen en de Verenigde Staten.² Zij zien dat zij, ondanks hun decennia lange bemoeienis met het continent en de verstrekking van vele miljarden aan ontwikkelingshulp, welhaast moeiteloos voorbijgestreefd worden door China, dat een pure *quid pro quo*-houding inneemt in zijn buitenlands economisch beleid en door zijn Zuid-Zuid-retoriek gemakkelijk allianties lijkt te smeden met de landen in Afrika.

De rol van de nieuwe actoren in Afrika is, of het nu gaat om hulp, handel of investeringen, zeker opmerkelijk. Bij alle aandacht voor het nieuwe in de relaties van China, India en Brazilië met landen in sub-Sahara Afrika moet evenwel bedacht worden dat de onderliggende dynamiek van de relaties dezelfde is als die welke de betrekkingen met de landen uit het Westen eeuwenlang heeft gekenmerkt. Naar analogie van Benjamin Cohen’s inmiddels klassieke analyse van het Sovjetimperialisme in de naoorlogse periode kan de huidige expansie van activiteiten van de nieuwe spelers gezien worden als een mutatie van de traditionele verhoudingen van afhankelijkheid en dominantie.³

In dit artikel gaan wij na wat de belangrijkste kenmerken zijn van de relaties tussen de nieuwe spelers en Afrika. Hierbij richten we ons vooral op handel, investeringen en hulp. Tevens bespreken we hoe de retoriek van Zuid-Zuid-samenwerking, die vooral gebezigd wordt door China, dient te worden geïnterpreteerd.

Handel en investeringen

De opkomende economieën zijn de afgelopen decennia steeds belangrijkere afnemers van Afrikaanse producten geworden. Namen China, India en Brazilië in 2000 gezamenlijk nog slechts 7,9% van de Afrikaanse export voor hun rekening, in 2006 was dit al gegroeid tot 12,7% en in 2012 zelfs tot 18,4%.⁴ Het overgrote deel van de recente groei van Afrika, die sommigen zelfs verleidt te spreken van ‘silverlining Africa’,⁵ lijkt op het conto te kunnen worden geschreven van de export van

De export van Afrika naar China en India werd sinds 2000 tussen de tien en elf keer zo omvangrijk

Wil Hout is hoogleraar internationale politieke economie aan het International Institute of Social Studies (ISS), Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ward Warmerdam is promovendus aan het ISS en is tevens als economisch onderzoeker verbonden aan Profundo, een not-for-profit-onderzoeksbureau in Amsterdam.

grondstoffen – en dan vooral brandstoffen, ertsen en mineralen – naar de opkomende economieën.

De cijfers in tabel 1 bieden een overzicht van de recente ontwikkelingen in de handel van de ontwikkelingslanden in Afrika met China, India en Brazilië. De omvang van de export naar ieder van de drie opkomende economieën is sinds 2000 spectaculair gegroeid: de export naar China en India werd tussen de tien en elf keer zo omvangrijk, en zelfs de bescheidener groei van de export naar Brazilië was met bijna 500% toch ook indrukwekkend.

De verschillen in de handelspatronen met de opkomende economieën kunnen het algemene beeld dat de traditionele afhankelijkheid van Afrikaanse landen van de productie en export van primaire producten door de nieuwe vraag eerder wordt versterkt dan tegengegaan, niet verhullen. Gegevens van de UNCTAD leren dat grondstoffen in 2000 ca. 78% uitmaakten van de export van Afrikaanse ontwikkelingslanden en dat dit cijfer in 2012 was toegenomen tot bijna 85%. Cijfers over de handelsoriëntatie van de opkomende economieën zijn in lijn met die van de traditionele handelspartners. Zo bestaat de export naar de landen van de Europese Unie in 2012 voor bijna 81% uit grondstoffen, waarvan bijna twee derde brandstoffen en een zesde ertsen en mineralen.⁶

De investeringsstromen van de opkomende economieën naar de Afrikaanse ontwikkelingslanden vertoonden de afgelopen jaren een zelfde beeld als de handelsrelaties. De investeringen vanuit China namen tussen 2009 en 2011 toe van \$5,5 tot ruim \$31 miljard, terwijl die van India van \$2,2 tot ruim \$9,3 miljard groeiden.⁷ Brazilië, dat een belangrijker positie inneemt in Latijns-Amerika, zag zijn investeringen desondanks meer dan verdubbelen van ruim \$100 tot circa \$232 miljoen. De belangrijkste investeringen bleven tussen 2009 en 2011 komen vanuit de landen van de Europese Unie, met de Verenigde Staten als goede tweede. In 2011 was het totaal aan investeringen vanuit de EU ongeveer \$197 miljard, terwijl dat vanuit de Verenigde Staten ruim \$62 miljard bedroeg.

Een belangrijk kenmerk van de investeringen van de nieuwe spelers is dat deze vooral betrekking hebben op dezelfde sectoren die ook domineren in de handelsrelaties, dus vooral grondstoffen en daarbinnen weer brandstoffen. Deze ontwikkeling is goed te verklaren uit het feit dat investeringen vaak gedaan worden in sectoren die produceren voor de export. Zo hebben China, India en Brazilië zelf inmiddels te maken met stijgende arbeidskosten en daardoor zoeken ze naar nieuwe productielocaties. Ook trachten bedrijven uit de genoemde landen te profiteren van de ontwikkeling van de technische vaardigheden in

Tabel 1: Export van ontwikkelingslanden in Afrika naar China, India en Brazilië

		2000	2006	2012
China	totaal (\$ mld.)	4,71	27,08	48,03
	<i>waarvan:</i>			
	grondstoffen (%)	91,5	96,0	92,0
	brandstoffen (%)	72,0	77,3	40,8
	ertsen en mineralen (%)	8,3	11,2	41,2
India	totaal (\$ mld.)	4,17	10,87	52,00
	<i>waarvan:</i>			
	grondstoffen (%)	80,6	88,7	95,4
	brandstoffen (%)	56,1	68,4	80,7
	ertsen en mineralen (%)	2,4	5,8	3,8
Brazilië	totaal (\$ mld.)	2,78	7,88	16,19
	<i>waarvan:</i>			
	grondstoffen (%)	92,8	93,8	89,4
	brandstoffen (%)	83,5	90,7	85,1
	ertsen en mineralen (%)	3,2	1,9	1,9

Bron: UNCTAD, UNCTADStat, <http://unctadstat.unctad.org>

Afrika. Hiernaast speelt het zoeken naar nieuwe afzetmarkten door producenten uit de opkomende economieën een belangrijke rol. Afrika is voor deze bedrijven een interessante afzetmarkt, waar zij graag investeren om hun marktaandeel te vergroten. De markten in Afrika, waar producten van westerse bedrijven maar geringe marktaandelen kunnen veroveren omdat ze te duur zijn voor de consumenten, zijn belangrijk voor producenten uit opkomende economieën, omdat consumenten wegens de prijs vaak kiezen voor producten van lagere kwaliteit. Hiernaast is de concurrentie in Afrikaanse economieën vaak geringer, waardoor het gemakkelijker is de markten te penetreren.

Door de hierboven geschetste ontwikkelingen rijst de vraag welke voordelen de nieuwe handels- en investeringsstromen Afrikaanse landen eigenlijk bieden. Het belangrijkste risico dat de directe groei in zich bergt, is dat deze de op gang gekomen diversificatie van de Afrikaanse economieën in gevaar brengt.⁸ De literatuur over de zogeheten *resource curse* leert immers dat landen die over een overdaad aan grondstoffen beschikken, relatief veel moeite hebben een serieus ontwik-

kelingsbeleid te voeren.⁹ Zeker wanneer regimes zich door de *easy money* uit de grondstoffenexport minder nadrukkelijk behoeven te verantwoorden tegenover hun bevolkingen, kan de neiging vooral hun aanhangers te belonen voor hun steun in plaats van te streven naar ontwikkeling op lange termijn een potentieel groot probleem blijken te zijn.

Hulp

De opkomende economieën zijn zich de afgelopen jaren in toenemende mate gaan ontpoppen als hulpverschaffers. In het licht van de totale officiële ontwikkelingshulp, verstrekt door de landen die onderdeel zijn van het Ontwikkelingscomité van de OESO, zijn de hulpbedragen van de nieuwe spelers wellicht slechts een rimpeling in de vijver, maar de *impact* in Afrikaanse landen is groot doordat de activiteiten van de nieuwe spelers tot diversificatie van hulpstromen leiden. Hierdoor biedt het op gang komen van dergelijke hulpstromen een tegenwicht tegen de voorwaarden die westerse landen vaak stellen aan de hulpverlening.

De China-Niger Vriendschapsbrug in Niamey, Niger. Opkomende economieën zijn bereid zich te richten op projecten die hoge prioriteit hebben bij de Afrikaanse ontwikkelingslanden. Dat helpt de wederkerigheid van de relaties te onderstrepen. Foto Jean Rebillé / jeanotr



De gegevens in tabel 2 geven een beeld van de hulp die de opkomende economieën in de afgelopen jaren hebben verleend aan ontwikkelingslanden in Afrika. De spectaculaire groei in de hulpbedragen van sommige van de nieuwe spelers is hierbij opmerkelijk.¹⁰ Vooral China is sinds 2006, het jaar van de Afrika-top in Peking, met een duidelijke expansie van zijn hulp aan Afrika bezig. China is actief in vrijwel alle traditionele hulpsectoren: gezondheidszorg, onderwijs, landbouw en infrastructuur. De ontwikkelingshulp van India laat een grilliger patroon zien: vooral in 2005, 2008 en 2009 verschaftte het land een grote hoeveelheid hulp, vooral gericht op ICT, medische technologie en infrastructuur. De terugval van 2010 heeft wellicht te maken met de gevolgen van de financiële crisis. De gegevens over Brazilië laten zien dat het land in 2010 zijn hulp drastisch heeft verhoogd en daarbij kiest voor projecten die zijn gericht op de sociale sectoren als gezondheidszorg en onderwijs, naast voedselvoorziening, landbouw en stedelijke verbetering.

Tabel 2: Hulp aan ontwikkelingslanden in Afrika (in miljoenen dollars)

Jaar	China	India	Brazilië
2005	464,6	871,0	2,1
2006	1.194,3	73	0,5
2007	1.571,9	217	2,2
2008	712,6	1575,4	8,6
2009	1.471,1	412,2	3,0
2010	2.582,3	18,1	100,4

Bron: AidData 2.0, *Open Data for International Development*, <http://www.aiddata.org> en <http://china.aiddata.org>

Naast de in tabel 2 gepresenteerde gegevens bevat de website AidData 2.0 ook overzichten van de officiële (d.w.z. overheid-tot-overheid) ontwikkelingsfinanciering van China. Tabel 3 bevat een overzicht van de Afrikaanse landen die tussen 2000 en 2011 elk meer dan \$1 miljard aan ontwikkelingsfinanciering van China ontvingen. Het gaat hierbij vaak om leningen die verstrekt worden tegen rentetarieven die (ver) onder het marktniveau liggen. De aantrekkelijkheid van de Afrikaanse ontwikkelingspartners voor China ligt volgens vele waarnemers vooral in de beschikbaarheid van grondstoffen, die als terugbetaling van de leningen worden geleverd, of in hun geopolitiek belang. In dezen lijkt de relatie van China met Afrika andermaal niet veel anders te zijn dan die met de traditionele westerse donoren, die in belangrijke mate ook door hun (economische) belangen en post-koloniale banden worden geleid.

Tabel 3: Top-15 ontvangers van officiële Chinese ontwikkelingsfinanciering, 2000-2011 (in miljarden dollars)

Ghana	14,0	Equatoriaal Guinee	3,8
Nigeria	11,1	Cameroon	3,0
Democratische Republiek Congo	7,8	Zambia	2,9
Sudan	6,1	Republiek Congo	1,9
Ethiopië	6,0	Tanzania	1,5
Zimbabwe	5,3	Guinea	1,4
Angola	4,7	Côte d'Ivoire	1,1
Mozambique	4,0		

Bron: AidData 2.0, *Open Data for International Development*, <http://www.aiddata.org> en <http://china.aiddata.org>

Zuid-Zuid-samenwerking

De relaties tussen de opkomende landen en Afrika hebben de gedachte van Zuid-Zuid-samenwerking nieuw leven ingeblazen. De opkomende landen beschrijven hun betrekkingen met Afrika doorgaans als 'anders' dan de relaties die Afrikaanse landen onderhouden met het Westen. Het lijkt er evenwel op dat de Zuid-Zuid-samenwerking voornamelijk als retorisch instrument wordt gebruikt om de overeenstemming in belangen tussen de nieuwe spelers en de Afrikaanse landen te benadrukken.

Zuid-Zuid-samenwerking vond zijn oorsprong in de Conferentie van Bandoeng in 1955. De conferentie eindigde met een verklaring die principes bevatte als: respect voor de soevereiniteit en territoriale integriteit van alle landen; het afzien van interventie of bemoeienis in de binnenlandse aangelegenheden van andere landen; het afzien van agressie en van het gebruik van geweld tegen de politieke onafhankelijkheid van landen; de bevordering van gedeelde belangen; en samenwerking en vreedzame coëxistentie. De geest van Bandoeng kwam tot uitdrukking in de oprichting van de Beweging van Niet-Gebonden Landen (1961), die lidstaten er in 1964 toe opriep hun onderlinge handelsrelaties uit te breiden en economische samenwerkingsvormen te ontwikkelen op basis van gelijkheid en wederkerigheid. Ook de Groep van 77, die later aan de wieg zou staan van de VN-verklaring over een Nieuwe Internationale Economische Orde, was een uiting van het verlangen naar een wereldorde waarin ontwikkelingslanden meer op voet van gelijkheid zouden kunnen omgaan met geïndustrialiseerde westerse landen.

De zoektocht naar natuurlijke hulpbronnen in Afrika is, zoals we hierboven reeds aangaven, allesbehalve nieuw. Nu opkomende economieën

Voor Afrikaanse consumenten zijn westerse producten te duur

als China, India en Brazilië zich economisch ontwikkelen en hun industrieën zien groeien, concurreren ze met de westerse afnemers wat betreft grondstoffen. Een onderdeel van de concurrentie om grondstoffen is concurrentie om invloed. De Zuid-Zuid-retoriek is dienstbaar aan het bouwen van positieve relaties tussen de nieuwe spelers en landen in Afrika. 'Bandoeng'-principes als respect voor elkaars soevereiniteit en de nadruk op wederzijds voordeel worden gebruikt als middel om de nieuwe betrekkingen op het gebied van handel en hulp te onderscheiden van de traditionele relaties met het Westen. Dat de opkomende economieën hierbij bereid zijn zich te concentreren op projecten – bijvoorbeeld gericht op de bouw van infrastructurele werken, de overdracht van technische vaardigheden en de landbouw – die hoge prioriteit hebben bij de Afrikaanse ontwikkelingslanden, helpt de wederkerigheid van de relaties te onderstrepen.

Het beleid van de nieuwe spelers oogt door de besproken kenmerken minder paternalistisch dan het beleid van de westerse landen, die de sociale prioriteiten van de Millennium Ontwikkelingsdoelen benadrukken en politieke hervormingen eisen, onder het mom van de bevordering van 'goed bestuur'. De retoriek van Zuid-Zuid-samenwerking wordt in dit kader gebruikt om de ontstane relaties van de opkomende economieën met Afrika te legitimeren en afstand te nemen van het beleid van westerse landen. In zekere zin heeft Zuid-Zuid-samenwerking de plaats ingenomen van de vrije-marktretoriek

waarmee het Westen decennia lang de wederzijdse voordelen van zijn betrekkingen met ontwikkelingslanden heeft trachten te benadrukken.

Conclusie

De opkomst van nieuwe spelers heeft de wereldorde van de 21ste eeuw veranderd. Het is onmiskenbaar dat de dynamiek van de internationale economie en politiek is gewijzigd door de groeiende assertiviteit van landen als China, India en Brazilië. Ook de betrekkingen tussen de oude kernlanden van de twintigste-eeuwse wereldorde en de ontwikkelingslanden in Afrika worden beïnvloed door de activiteiten van de nieuwe spelers op het terrein van handel en hulp.

De veranderende bevolking van het speelveld van de hedendaagse wereldorde wil nog niet zeggen dat daarmee ook het spel van karakter is veranderd. De belangrijkste verandering lijkt te schuilen in de tactiek van sommige spelers, die de kaart van de Zuid-Zuid-samenwerking zijn gaan spelen en daardoor de concurrentieslag om invloed in Afrika in hun voordeel hopen te beslechten. De instrumenten waarmee het spel wordt gespeeld, blijven betrekking hebben op handel, investeringen en hulp. Het is de vraag of er voor Afrikaanse landen nu zoveel verandert door de komst van de nieuwe spelers. Het ziet ernaar uit dat de nieuwe spelers wat Afrika betreft vooral de oude praktijken continueren die de westerse landen zijn begonnen, zij het onder het mom van meer gelijkheid in de onderlinge betrekkingen.

NOTEN

- 1 Een nieuwe speler die zeker ook aandacht verdient is Zuid-Afrika. Dit land wordt in dit artikel, alsmede in de andere artikelen in dit nummer, niet behandeld. In dit nummer is ervoor gekozen aandacht te besteden aan spelers buiten het Afrikaanse continent.
- 2 Coen Teulings, 'China slaagt waar Europa faalde', *NRC Handelsblad*, 4 september 2013, blz. 16.
- 3 Benjamin J. Cohen, *The Question of Imperialism: The Political Economy of Dominance and Dependence*, New York: Basic Books, 1973, blz. 88-96 en 241-245.
- 4 UNCTAD, *UNCTADStat*, <http://unctadstat.unctad.org> (geraadpleegd 16 september 2013).
- 5 Ton Dietz, 'En nu: Afrika! Zon achter de wolken', *Internationale Spectator*, jrg. 65, nr. 3, maart 2011, blz. 146-149.
- 6 UNCTAD, *a.w. noot 4*.
- 7 Deze gegevens betreffen het totaal geïnvesteerde kapitaal ('inward direct investment position') en zijn ontleend aan: Internationaal Monetair Fonds, *Coordinated Direct Investment Survey*, <http://cdi.imf.org> (geraadpleegd 16 september 2013).
- 8 McKinsey Global Institute, *Lions on the Move: The Progress and Potential of African Economies*, New York: McKinsey & Company, 2010.
- 9 Zie onder meer het recente boek van Michael Ross, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, Princeton: Princeton University Press, 2012.
- 10 De volgende observaties zijn gebaseerd op: AidData 2.0, *Open Data for International Development*, <http://www.aiddata.org> en <http://china.aiddata.org> (geraadpleegd 16 september 2013). De data over China moeten met enige zorgvuldigheid worden bekeken, aangezien ze afkomstig zijn uit een experimentele dataset.