

Boekbespreking **Afrika en de toekomst**

Leo de Haan

S. Ellis (ed): *Africa Now. People, Policies & Institutions.*

The Hague: Ministry of Foreign Affairs (DGIS) with James Currey (London) and Heinemann Portsmouth (N.H.),

1996; xxii + 293 blz.; 12,95 pounds; ISBN: 0-435-08989-7

Kindsoldaten in Liberia. Een Egyptenaar bij wie tijdens een behandeling in het ziekenhuis een nier werd weggenomen (en verkocht) zonder dat hij het wist. Moeders die hun baby's verwaarlozen. Kortom, mensen die zo weggelopen lijken te zijn uit de psychiatrische praktijk van Frantz Fanon in *Les damnés de la terre*, vier decennia geleden. Maar het zijn voorbeelden uit Stephen Ellis' bundel *Africa Now. People, Policies & Institutions*, een boek met opstellen dat vorig jaar verscheen bij de grote Afrika-conferentie van de Global Coalition for Africa (GCA) in Maastricht.

Toch is *Africa Now* geen pessimistisch verhaal in de trant van Kaplans *The Coming Of Anarchy*. Het is ook geen boek over gewone Afrikanen. Het handelt over instituties, abstracte structuren en politieke en sociaal-economische processen. Maar het is verdienen dat Ellis zijn auteurs heeft voorgehouden de consequenties ervan voor het individu aan te geven. Zeker in het eerste deel is hij daar in geslaagd.

Iedereen die de laatste jaren het nieuws over Afrika heeft gevolgd, vraagt zich twee dingen af: 'hoe kon het zover komen?' en 'waar moet dan heen?'. Staat Afrika werkelijk op de drempel van een nieuw tijdperk, zoals minister Pronk in zijn voorwoord stelt? En welk tijdperk is dat dan? Dat van uiteengevallen staten als Somalië en Liberia en van de vluchtelingkampen in Zaïre? Dat van de partijloze democratie in Uganda of van de Tijaniya en Mouride Moslimbroederschapen in Senegal, die de algehele onvrede onder jongeren hebben weten te kanaliseren?

Dat zijn de vragen die zich opdringen na lezing van het boek, maar ze laten zich ook dan niet gemakkelijk beantwoorden.

Ellis beklaagde zich er na het verschijnen van het boek wel eens over dat hij een Afrika-futuroloog tegen wil en dank leek te zijn geworden. Zijn futurologische kwaliteiten worden hem toegeschreven vanwege de titel van zijn synthese 'Africa's Future & The World', waarmee hij de veertien artikelen van andere auteurs besluit. Liever noemt hij zichzelf een politiek analist; het boek kan inderdaad het best getypeerd worden als een brede politieke analyse. Volgens Ellis is de ontwikkelingscrisis in Afrika in de eerste plaats een politieke crisis; een crisis in de relatie tussen Afrikanen en de staat en zijn instellingen. Het *Leitmotiv* is daarom de relatie tussen de Afrikaanse individuen, de lokale en nationale instituties die hun leven beheersen en de internationale context die op beide zijn invloed heeft.

Africa Now is in alle opzichten een bijzonder boek geworden. Het werd gepresenteerd op de publieksconferentie georganiseerd door NGO's aan de vooravond van de GCA-conferentie, maar het is zeker geen populair-wetenschappelijk werk. De artikelen zijn van wisselende diepgang; sommige auteurs blijven te algemeen en anderen veronderstellen soms behoorlijk veel voorkennis. Hoewel de doelgroep volgens Ellis gevormd wordt

Dr L.J. de Haan, ontwikkelingsgeograaf, is verbonden aan het Instituut voor Sociale Geografie van de Universiteit van Amsterdam.

door beleidmakers in en buiten Afrika en door NGO's, vinden die geen kant-en-klare beleidsrecepten. Het is ook geen obligate 'state of the art' van contemporain Afrika geworden, maar veeleer een verkenningstocht langs een serie bekende en minder bekende thema's. Sommige auteurs slagen erin interessante doorkijkjes te bieden op obstakels voor ontwikkeling of op hoopgevende vernieuwingen. Het is tekenend voor de genuanceerde benadering dat die hoopgevende ontwikkelingen nergens in het boek worden opgeblazen tot misplaatste, overspannen verwachtingen, zoals in NGO-kringen wel gebruikelijk is.

Het boek bestaat uit drie delen. Het eerste deel, 'State & Citizens', handelt over de relatie tussen de staat en zijn bevolking en de manieren waarop die zich organiseert in grotere verbanden en zich als een collectief uitdrukt. Het venijn van het eerste artikel van Falola, een essay dat volgens de beproefde schema's van de afhankelijkheidstheorie de wortels van de Afrikaanse crisis in de koloniale en postkoloniale structuren lijkt te willen blootleggen, zit in de conclusie, waarin hij stelt dat deze externe factor nooit gebruikt mag worden om de aandacht van de interne factoren af te leiden. Aldus speelt in de rest van het boek de verwevenheid met de internationale context een belangrijke rol (van selectieve beeldvorming bij de jeugd door Rambo-video's tot door donoren opgelegde structurele-aanpassingsprogramma's), zonder dat het tot doorzichtige verontschuldiging voor intern falen leidt.

Randrianja beschrijft hoe het Afri-

kaanse nationalisme van een authentieke ideologie in de onafhankelijkheidsstrijd is verworpen tot een ideologie ter bescherming van de autoritaire staat en hoe etniciteit van een authentieke expressie van een lokale cultuur is verworpen tot voertuig voor politieke aspiraties van een politieke elite, de huidige democratisering ten spijt. Zij beschrijft nuchter hoe politiek er ook in de recente democratisering golf in zijn geslaagd verticale patroon-cliëntrelaties in stand te houden, waardoor de metamorfose van subject naar 'citizen' werd geblokkeerd.

El-Kenz schetst een somber beeld van gemarginaliseerde stadsjongeren: een schamel inkomen bijeen schrapend in de informele handel, soms betrokken bij relletjes en plunderingen of gerekruteerd door terreurbewegingen, maar in alles een verloren generatie.

Tozy geeft een positief beeld van christelijke en islamitische religieuze bewegingen die in het Westen, vanwege hun fundamentalistische trekken, met argwaan worden bekeken. Hij beschouwt ze niet als achterlijk of in zichzelf gekeerd, maar als modern en vernieuwend en als een alternatief voor het verval van traditionele waarden en netwerken. Volgens hem zijn veel islamitische bewegingen niet vrouwonvriendelijk, maar bevorderen zij de zelfbeschikking van vrouwen en verschaffen zij hun een veilige toegang tot het publieke domein.

Labidi's betoog over de 'public morality' komt niet goed uit de verf, maar aangrijpend zijn de relaties die zij legt tussen de economische crisis en de erosie van de publieke moraal, die tot uiting komt in de verwaarlozing van kinderen en de handel in menselijke organen.

In het tweede deel van het boek, 'Institutions & Policies', komt het economisch beleid aan de orde, zowel in retrospectieve zin als de hedendaagse liberalisering en de nadruk op privé-initiatief. Hoewel de bijdragen in dit deel van de hand van economen komen, sluiten ze toch goed aan bij het door sociale wetenschapslieden gedomineerde eerste deel. Vooral Aryeetey over de informele sector en Azam en Bryceson & Howe over de agrarische sector slagen erin om achter

hun analyse van sectoren en bedrijfstakken de bestaansstrategieën van de Afrikaanse ondernemers, boeren, boerinnen en handelaren te laten zien.

Het artikel over de institutionele economie van Aron staat echter ver van die bestaansstrategieën. Zij stelt dat sterke en kwalitatief hoogstaande instituties onontbeerlijk zijn voor economische groei en betoogt dat nieuw economisch beleid pas langzaam tot betere resultaten kan leiden, omdat beginsituaties, *shocks* en politieke veranderingen nog een langdurig negatieve invloed op economische prestaties kunnen hebben. In haar ogen zal de hervorming van Afrikaanse instituties daarom alleen maar gradueel kunnen verlopen, maar dan wel in de richting van toenemende geloofwaardigheid en *accountability* en weg van buitensporig eigenbelang.

Aryeetey onderzoekt de dynamiek van de informele sector en de redenen van het uitblijven van een significante formalisering van de informele economie en daarmee van de vergroting van de *tax-base* van de staat. Niet alleen stokt de privatisering van de formele economie, omdat de liberalisering niet in alle sectoren synchroon loopt, maar formele bedrijvigheid neigt om dezelfde reden ook te informaliseren. Interessant is ook dat Aryeetey de informele sector te gefragmenteerd acht. De dynamiek die onmiskenbaar in deze sector plaatsvindt, is door het gebrek aan dwarsverbanden niet in staat om een duurzame groei van de hele economie te bewerkstelligen. Succesvolle informele bedrijven ontgroeien op een gegeven ogenblik de traditionele informele kredietverlening, maar vallen dan in een vacuüm omdat ze al helemaal geen aansluiting kunnen vinden bij de formele kredietverstrekkers.

Azam stelt vast dat de liberalisering van de agrarische sector, lange tijd de melkkoe van de Afrikaanse overheden, de verschillen in *real prices* in verschillende delen van de markt heeft teruggebracht, vooral die tussen producentenprijzen en consumentenprijzen, en dus *rent-seeking*, bijvoorbeeld via grensmokkel, heeft verminderd. De resultaten op het vlak van produktiestijging en inkomsten van boeren blijken echter van land tot land sterk te

verschillen. Over het algemeen waardeert hij de *efficiency* van de tussenhandel.

Volgens Ndlovu is het met de industriële bedrijvigheid in Afrika snel bergafwaarts gegaan na de liberalisering. Niettemin ziet hij in sommige landen mogelijkheden voor herstel.

Bryceson en Howe zijn aanmerkelijk negatiever over de gevolgen van de structurele aanpassing voor de agrarische sector dan Azam. Zij twijfelen aan de veronderstelde positieve *incentives* voor de boeren. Bovendien beperken zij zich niet tot prijzen en marges, maar zien toenemende sociale polarisatie door de liberalisering van grond en arbeidsmarkten en daarnaast negatieve effecten op de positie van vrouwen. Door het gebrek aan koopkracht vanwege de geringe groei van de agrarische (export)sector en de ontoereikende infrastructuur die afzetgebieden beperkt, kunnen ook de rurale niet-agrarische activiteiten geen groei genereren. De geconstateerde toename van activiteiten vertoont meer kenmerken van een overlevingseconomie. Bryceson en Howe pleiten voor grootscheepse arbeidsintensieve investeringen in infrastructuur en openbaar transport, waarmee toegang tot markten, ook voor vrouwen, zou kunnen worden vergroot en groei zou kunnen worden gegenereerd.

Zoals gesteld, kunnen de ontwikkelingen in Afrika niet los van de internationale context worden gezien. Dramé herhaalt dat Afrika's falende staatssysteem gebaseerd was op van buitenaf opgelegde structuren. De door de donoren gestimuleerde democratisering heeft de vertrouwenscrisis tussen staat en bevolking alleen nog maar groter gemaakt.

McCarthy toont aan dat de voorwaarden voor een effectieve regionale integratie van Afrika, namelijk een hoog niveau van politiek *commitment* en bestuurlijke capaciteit, niet aanwezig zijn, waardoor regionale samenwerking niet van de grond komt. Hij twijfelt aan de mogelijkheden van een naar buiten gerichte integratie in de trant van NAFTA, bijvoorbeeld gericht op de Europese Unie.

Van de Walle laat zien dat de ontwikkelingshulp geen oplossing voor de crisis heeft kunnen bieden, maar eerder

deel van het probleem is. Ze heeft onder andere bijgedragen aan de instandhouding van het nu zo verfoeide staatsysteem. De Afrikaanse overheden creëerden institutionele façades waarachter zij hun patronage-netwerken verborgen. De auteur heeft weinig vertrouwen in het verbinden van politieke voorwaarden aan de hulp, daar waar eerder ook economische voorwaarden steeds meer werden uitgehold. Maar hij blijft wel erg beknopt in zijn uiteenzetting over hoe hulp dan wel effectief kan worden gemaakt.

Beyani, ten slotte, laat zien hoe dat zelfde staatsysteem miljoenen vluchtelingen en ontheemden heeft voortgebracht. Afrikaanse migranten, zowel arbeidsmigrant als vluchtelingen, zowel binnen als buiten Afrika, krijgen bovendien te maken met toenemende restricties op mobiliteit door nationale en internationale wetgeving.

Toch blijft de lezer na deze veertien artikelen in verwarring achter, als die een antwoord op de vraag 'en hoe nu verder?' wil. Voor een deel komt dat omdat Ellis ervoor gekozen heeft Afrika in zijn meest extreme vorm van heterogeniteit, namelijk van Tunis tot Kaapstad, te presenteren. Waarschijnlijk is zijn keuze bepaald door het werkveld van de GCA, maar een beperking tot Sub-Sahara Afrika had de duidelijkheid ten goede gekomen. Toegegeven, alle verschillen zijn gradueel: 'Sub-Sahara' Mauretanië heeft meer gemeenschappelijks met Marokko dan met Zuid-Afrika, maar Noord-Afrika met zijn verbindingen met het Midden-Oosten, zijn geo-politieke situatie en arabisch-islamitische cultuur maakt de materie nog gecompliceerder. Opvallend is dat Ellis twee min of meer verplichte thema's, namelijk *gender* en milieu, niet apart aan de orde stelt. Hij betoogt dat die helderder binnen de verschillende thema's konden worden geanalyseerd. Wat de rol van vrouwen betreft is hij er zeker in geslaagd. Het milieu komt echter nauwelijks aan de

orde.

Onduidelijk blijft bovendien of zich een passende Afrikaanse weg uit de impasse zal aandienen. De voornaamste conclusie van alle auteurs, eerst zorgen voor betrouwbare en kundige instituties, dus voor stabiele en effectieve staten, en dan pas verder praten, wordt er in alle mogelijke toonaarden ingehamerd. Maar langs welke weg, blijft vaag. Vertrouwen op de enorme veerkracht en creativiteit van de Afrikanen, zoals die bijvoorbeeld tot uiting komt in de dynamische informele sector, is niet genoeg. Aryeetey en Bryce-son & Howe laten duidelijk zien dat die structurele beperkingen kent, die de informele sector zelf niet kan oplossen. De kleinschalige successen waarmee de NGO's zo graag pronken, gaan mank aan hetzelfde euvel. Ook de onvolprezen opvangnetwerken lijken zich niet te kunnen ontdoen van verlamdende patrooncliëntbindingen en blijken geen nieuwe, authentiek Afrikaanse instituties te kunnen ontwikkelen die zich uitstrekken boven de eigen groep.

Ellis zet het in zijn synthese nog eens allemaal op een rijtje. Hij oordeelt niet, maar analyseert. Hij wijst nog eens op de autoritaire staatsinstituties, gevormd in de koloniale tijd en gevangen in de noodzaak tot voortdurende herverdeling van geld en gunsten via het patronagenetwerk, uiteindelijk uitmondend in verlamdende corruptie. Religieuze inspiratie kan met betrekking tot Afrika niet worden genegeerd. Ze kan een loutering teweegbrengen, maar vermengd met politieke aspiraties een explosief mengsel vormen. Dynamische groepen entrepreneurs kunnen worden geïdentificeerd, maar nog niet duidelijk is hoe hun succes gestimuleerd kan worden. Duidelijk is wel dat de criminele kant niet veronachtzaamd kan worden. Afrika's aandeel in de wereldhandel neemt af, maar hoe zou het beeld zijn als drugshandel en andere smokkel in ogen-schouw worden genomen? Afrikaanse

staten als Gambia, Togo en Benin zijn in de koloniale tijd tenslotte ontstaan als smokkel-entrepot.

Hoewel Ellis duidelijk is in zijn conclusie dat alleen de Afrikanen zelf een Afrikaanse weg uit de crisis kunnen vinden, pleit hij daarmee nog niet voor isolatie of stopzetting van ontwikkelingshulp. Economische groei lijkt toch vooral te moeten worden bereikt door de oriëntering op buitenlandse markten (*Europa en de Indian Ocean rim*). En ontwikkelings-samenwerking voortzetten betekent namelijk de mogelijkheid openhouden om invloed te kunnen uitoefenen. Daarbij moet de keerzijde niet vergeten worden: in Afrika, of het nu de periode van de slavenhandel betrof, of tegenwoordig de drugshandel of de ontwikkelingshulp, komt de politieke macht via de toegang tot externe contacten.

Interessant is dat Ellis in een artikel over mafiastaten in *NRC Handelsblad* van 9 april 1996 veel uitdrukkelijker is dan in zijn boek over mogelijke Afrikaanse wegen uit de impasse. Hij noemt geen specifieke landen in Afrika, maar duidelijk is dat we moeten denken aan landen die een belangrijke rol spelen in de organisatie van de internationale smokkel van drugs en edelstenen, zoals Nigeria of Liberia.¹ 'Sommige mafia's herbergen wellicht de zaden van toekomstige dynastieën, doordat avonturiers politieke legitimiteit behoeven en langzaam een territoriaal geweldsmonopolie verwerven – zoals dat ook in zoveel andere delen van de wereld is gebeurd.' 'We moeten ophouden te geloven dat politieke orden en geslaagde ondernemingen niet kunnen berusten op het sociale kapitaal van clans en familiebanden.' Kijk, dat zou het nou kunnen zijn.

¹ Zie ook Paolo De Mas, 'Mafiastaten, rovershol en boeveneconomieën', in: *Internationale Spectator*, oktober 1996, blz. 520-527.