

Tracking Development

Uiteenlopende wegen naar welvaart en naar armoede

Zuidoost-Azië en Sub-Sahara Afrika in vergelijkend perspectief

Een multidisciplinair onderzoeksproject, tevens multinationalaal onderzoeksnetwerk

David Henley and Deborah Bryceson

In 2000 stelde de wereldgemeenschap zich met haar Millennium Development Goals onder andere ten doel, het deel van de wereldbevolking dat in extreme armoede leeft in de periode tot aan 2015 te doen dalen tot op de helft van het niveau van 1990. In Sub-Sahara Afrika echter bleef dat aandeel tussen 1990 en 2002 (het meest recente jaar waarvoor een cijfer nog te berekenen valt) gelijk, namelijk 44 procent, terwijl snelle bevolkingsgroei ervoor zorgde dat het absolute aantal extreem arme Afrikanen met 140 miljoen toenam.¹ Het is nog maar de vraag of er in 2015 überhaupt minder armoede in Afrika zal bestaan dan in 1990. Wat te doen om dit continent uit zijn stagnatie te helpen? En ook als er in het Noorden meer wordt uitgegeven aan ontwikkelingshulp, zullen de resultaten dan overtuigend genoeg zijn om een onherstelbare vertrouwenscrisis bij donorregeringen en hun kiezers te voorkomen?

De tragedie van Afrika speelt zich af tegen een achtergrond van spectaculaire vooruitgang in een groot deel van Azië - vlak om de hoek, als het ware, op onze steeds kleiner wordende planeet. In Zuidoost-Azië (en Oceanië) verminderde de extreme armoede tussen 1990 en 2002 van 19 tot 7 procent van de bevolking, waarmee het Millennium Development Goal ten opzichte van armoedebestrijding binnen de helft van de gestelde termijn al ruimschoots werd overtroffen.² In wat langer historisch perspectief is het contrast met Afrika nog treffender. In 1980 stond het gemiddelde GDP per capita in Zuidoost-Azië nog lager dan dat van Sub-Sahara Afrika; in 1992 was het al twee keer zo hoog.³

¹ *The Millennium Development Goals Report 2006*, blz. 4. New York: United Nations, 2006 (<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf>).

² *Ibid*, blz. 4.

³ Ernest Aryeetey, Julius Court, Machiko Nissanke and Beatrice Weber, 1998, *Strengthening Africa's participation in the global economy; Report from expert consultative meetings organized by the United Nations University and the African Economic Research Consortium* (www.unu.edu/hq/academic/Pg_area4/globafrica.html#executive).

In andere opzichten daarentegen hebben deze twee regio's nogal veel met elkaar gemeen: een koloniaal verleden dat tot lang na de tweede wereldoorlog voortduurde, een tropische ligging met alle ecologische en medische problemen vandien, een geschiedenis als exporteur van landbouw- en mijnbouwproducten naar de rijke landen, en een door allochtone minderheden gedomineerd economisch leven. Op de historische Azië-Afrika conferentie in Bandung in 1955 werd het nog vanzelfsprekend gevonden dat Afrikaanse en Aziatische landen gemeenschappelijke belangen hadden en voor gemeenschappelijke uitdagingen stonden.⁴ Waarom dan is snelle economische ontwikkeling in Zuidoost-Azië naderhand mogelijk gebleken, maar in Afrika tot nu toe niet? De lessen van het 'Asian Miracle', mits voorzichtig geformuleerd en aangepast aan Afrikaanse omstandigheden, dienen centraal te staan in ieder debat over ontwikkelingsstrategieën voor Afrika.

De uiteenlopende economische ontwikkelingen in Azië en Afrika gingen gepaard met een uiteengroei van intellectuele werelden. Wetenschappers en beleidsmakers in de twee regio's zijn in vele opzichten anders gaan denken. Zuidoost-Aziaten hebben het belang geleerd zowel van de eigen, binnenlandse potenties die de ontwikkelingsmogelijkheden van een land bepalen, als van de economische kansen die van buitenaf door de globalisering worden aangeboden. Afrikanen leggen begrijpelijkerwijs meer nadruk op factoren die de ontwikkeling remmen, en zij zijn eerder dan Aziaten geneigd zulke obstakels buiten het eigen continent in mondiale structuren en systemen te bespeuren. Slechts weinig Afrikaanse wetenschappers hebben kennis van Zuidoost-Azië, terwijl het aantal Afrikanisten in Zuidoost-Azië te verwaarlozen is.

Diverse doelstellingen

Tegen deze achtergrond streeft het nieuwe onderzoeksproject Tracking Development ernaar Afrikaanse en Aziatische ideeën over ontwikkeling bij elkaar te brengen op een manier die praktische relevantie heeft voor armoedebestrijding en voor ontwikkelingssamenwerking. De algemene doelstellingen van het project zijn de volgende:

- (1) Antwoorden te zoeken op de vraag waarom de ontwikkelingstrajecten van Zuidoost-Azië en Sub-Sahara Afrika tijdens de afgelopen halve eeuw zo sterk uiteengelopen zijn.

⁴ Jamie Mackie, *Bandung 1955; Non-alignment and Afro-Asian solidarity*. Singapore: Didier Millet, 2005.

- (2) De ontwikkelingsgeschiedenissen van een aantal specifieke landen gedetailleerd met elkaar te vergelijken om de belangrijkste trends, processen, en beleidskeerpunten vast te stellen.
- (3) Beleidsmakers, waaronder naast politici en bureaucraten ook leiders in het bedrijfsleven en de civiele maatschappij, in de gelegenheid te stellen zelf uit te leggen welke strategische beslissingen zij in hun carrière maakten, en waarom.
- (4) Vier zeer goed presterende jonge onderzoekers uit Afrika langdurig veldwerk te laten verrichten in Zuidoost-Azië, en omgekeerd. Alle acht onderzoekers zullen promoveren op een Nederlandse universiteit onder begeleiding van een internationaal team wetenschappers.
- (5) De betrokken onderzoekers en instellingen onderdeel te laten worden van een nieuw netwerk voor de uitwisseling van ideeën, dat Afrika, Azië en Europa met elkaar verbindt.
- (6) De onderzoeksresultaten en hun beleidsimplicaties bekend te maken aan beleidsmakers en opinieleiders, zowel in Nederland (met name bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken) als in de andere betrokken landen.
- (7) De onderzoeksresultaten in alle betrokken landen onder een breed publiek bekend te laten worden door middel van mediaverslaggeving en een eigen website.

Tracking Development ging van start op 1 oktober 2006 en heeft een totale looptijd van vijf jaar. Het wordt volledig gefinancierd door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken. Organisatorisch bestaat het project uit een netwerk van elf onderzoeksinstituten in negen landen.

Nederland African Studies Centre (ASC), Leiden Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies (KITLV), Leiden Amsterdam School of Social Science Research (ASSR), University of Amsterdam	
Indonesië Research Center for Regional Resources Indonesian Institute of Sciences (LIPI)	Nigeria Nigerian Institute of Social and Economic Research (NISER), Ibadan
Malaisië Department of History, University of Malaya Kuala Lumpur	Kenia Department of History University of Nairobi
Vietnam Center for Urban and Development Studies (CEFURDS), Ho Chi Minh City	Tanzania Research on Poverty Alleviation (REPOA) Dar Es Salaam
Cambodja Centre for Advanced Study (CAS) Phnom Penh	Oeganda Centre for Basic Research (CBR) Kampala

Zoals de tabel al aangeeft zijn de acht Aziatische en Afrikaanse landen ter aanscherping van de vergelijkende analyse gerangschikt in vier paren van twee landen: Indonesië/Nigeria, Maleisië/Kenia, Vietnam/Tanzania, en Cambodja/Oeganda. Deze paren bestaan uit landen die in bepaalde opzichten sterk op elkaar lijken. Indonesië en Nigeria zijn beide bijzonder grote, diverse, olierijke landen met een neiging tot zowel regionale afscheiding als autoritair bestuur. Maleisië en Kenia zijn beide voormalige Britse koloniën met een sterke handelsoriëntatie en een politiek systeem waarin etnische tegenstellingen een overheersende rol spelen, zonder echter langdurige stabiliteit uit te sluiten. Vietnam en Tanzania experimenteerden allebei lange tijd met socialistische economische systemen alvorens vanaf 1986 weer een grotere rol toe te kennen aan marktmechanismen. Cambodja en Oeganda zijn afgelegen landen met beperkte handelsmogelijkheden en een verleden van koninkrijken, dictatuur en geweld. De overeenkomsten tussen de met elkaar gepaarde landen maken het in principe makkelijker om de oorzaken van het contrast tussen hun ontwikkelingsprestaties te isoleren.

Focus op politieke systemen

Tracking Development is een flexibel onderzoekskader waarbinnen een breed scala aan onderwerpen, mits gerelateerd aan ontwikkelingsvraagstukken en consequent in vergelijkend historisch perspectief benaderd, in principe een plaats kan vinden. Behalve beleid en politiek zullen ook structurele factoren die de ontwikkelingsmogelijkheden van een land kunnen beïnvloeden, zoals geografie en cultuur, aan de orde komen. Toch zal naar verwachting de nadruk liggen op het terrein van politieke instellingen en besluitvorming, onder andere omdat hier denklijk meer te bereiken valt door middel van beleidsaanbevelingen, bewuste keuzes en strategische ingrepen

Als Afrikaanse regeringen en andere politieke spelers beleidskeuzes maken die nadelig zijn voor de ontwikkeling van hun land, heeft dat meestal te maken met twee omstandigheden: een kort tijds perspectief, en een gebrek aan convergentie tussen het algemeen belang en dat van de beleidsmakers. Toen Idi Amin in 1972 de voor de economie essentiële Aziatische ondernemers van Oeganda massaal het land uit jaagde, en toen rebellen in de Niger-delta de afgelopen jaren de olieproductie van heel Nigeria dreigden lam te leggen als zij er zelf niet meer van mochten profiteren, waren dat twee varianten op eenzelfde patroon van politiek gedrag. In beide gevallen gaat men er namelijk van uit dat het economisch leven uit een 'zero-sum game' bestaat, waarin winst voor de ene speler noodzakelijkerwijs verlies betekent voor anderen. Dergelijk gedrag is typerend voor situaties van lage groei en hardnekkige onderontwikkeling.

De geschiedenis van Maleisië, een land met langdurige snelle groei, vertoont een leerzaam contrast. Hier is vanouds een etnisch Chinese handelsminderheid economisch dominant, terwijl in het olierijke maar politiek marginale Oost-Maleisië de voorwaarden in principe ook aanwezig zijn voor regionale onrust. In Maleisië echter worden centrifugale krachten onder controle gehouden door nogal ruime en effectieve besteding van ontwikkelingsfondsen, ook in de periferie, terwijl het Chinese vraagstuk al sinds 1971 rechtstreeks wordt aangepakt door middel van een systeem van positieve discriminatie ten opzichte van de 'inheemse' (Melayu) bevolking, dat tot 1990 het 'New Economic Policy' (NEP) heette. Ontworpen als reactie op een uitbarsting van etnisch geweld in 1969, is dit systeem erop gericht een uittocht van Chinese ondernemers (en hun geld) te voorkomen en hen te laten bijdragen, door belasting en anderszins, aan programma's die het inkomen van de Maleisiërs verhogen en de groei van een Melayu-ondernemersklasse bevorderen.

Uitgangspunt hierbij is de veronderstelling dat, als de bestaande bronnen van winst en werkgelegenheid niet worden verstoord en de omvang van de economische 'taart' dus blijft groeien, alle partijen daar tegelijkertijd van kunnen profiteren, terwijl het probleem van ongelijke etnische aandelen in de taart langzaam maar effectief kan worden aangepakt. Het resultaat is een stabiele politieke coalitie rondom een gezamenlijk doel van economische groei op lange termijn, in plaats van een kortzichtig en destructief conflict rond de verdeling van een beperkte voorraad al bestaande economische middelen.

Van vicieuze naar heilzame cirkels

Deze twee in andere opzichten geheel verschillende situaties zijn in zoverre gelijk, dat ze beide de neiging hebben zichzelf voort te zetten. Het conflict en wantrouwen van de zero-sum game staan groei in de weg, waardoor de grimmige logica van het spel alleen maar wordt bevestigd. Maar als het een coalitie eenmaal lukt om gedeelde groei tot stand te brengen, lijkt samenwerking ineens de rationele keuze, waardoor de groei en het onderlinge vertrouwen weer worden versterkt. Hiermee kan een grens worden overschreden, waardoor het politieke systeem zich steeds meer gaat richten op het scheppen in plaats van het verdelen van rijkdom, en op de toekomst in plaats van op het heden.

Hoe is het Aziatische landen in de praktijk gelukt om door te breken vanuit vicieuze cirkels van onderontwikkeling naar heilzame cirkels van groei? Hing de overgang af van externe factoren zoals een buitenlandse of revolutionaire dreiging? Werd de doorbraak vooral mogelijk gemaakt door inspirerende leiders, die voldoende vertrouwen wekten om groeicoalities te smeden al voordat de mogelijkheid van groei aangetoond was? Werd de nodige samenwerking partijen in eerste instantie opgedrongen door een autoritair bewind? Zo ja, hoe kwamen de bewindslieden aan hun macht, en wat inspireerde hen die macht zo te gebruiken? In Afrika kijken zowel donorinstanties als Afrikanen naar recht, aansprakelijkheid, decentralisatie, en democratisering als middelen tegen machtsmisbruik. In Zuidoost-Azië echter lijkt de ervaring vaak te leren dat goedleiderschap weinig te maken heeft met institutionele beperkingen, en dat ingrepen van bovenaf effectiever zijn dan 'grassroots' initiatieven. Welbeschouwd is in Afrika de drang naar decentralisatie misschien eerder een symptoom van onderontwikkeling, dan een weg naar vooruitgang.

Toch zijn er veel aanwijzingen dat zelfs voor autoritaire regeringen de sleutel tot economisch succes uiteindelijk in het bouwen van brede coalities ligt.⁵ Voorzover het tot stand komen van zo'n groeicoalitie afhangt van een vertrouwenssprong ('leap of faith') onder de betrokken politieke acteurs, hoopt Tracking Development bij te dragen aan die sprong door bekendheid te geven aan de bewezen prestaties van sommige Aziatische landen, waar nog betrekkelijk kort geleden de ontwikkelingsvooruitzichten weinig beter leken dan in het huidige Afrika. Het project streeft ernaar debat en beleid ten opzichte van ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking minder op problemen, en meer op mogelijkheden te doen richten. Afrika-Azië parallellen en tegenstellingen zijn al onderwerp van een groeiende literatuur.⁶ Maar Tracking Development is het eerste project dat de vergelijking stelselmatig, grootschalig en in een kader van internationale samenwerking onderzoekt in de hoop na de opkomst van de Aziatische Tijgers ook de geboorte van Afrikaanse Leeuwen te helpen bespoedigen.

Meer informatie over **Tracking Development** is te vinden op www.trackingdevelopment.net

David Henley (henley@kitlv.nl) is onderzoeker bij het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) in Leiden en Azië-coördinator van Tracking Development.

Deborah Bryceson (dfbryceson@bryceson.net) is consultant en onderzoeker verbonden aan St Antony's College, Oxford University.

Summary in English

Tracking Development (see www.trackingdevelopment.net) is a new multilateral, international research project, funded by the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, on the comparative development trajectories of Southeast Asia and Sub-Saharan Africa over the last 50 years. It aims to shed light on the question of why there are Asian Tigers among the developing economies, but no really convincing African Lions - and where possible to draw policy-relevant lessons from the

⁵ Jose Edgardo Campos and Hilton L. Root, *The key to the Asian miracle; Making shared growth credible*, Washington, DC: The Brookings Institution, 1996.

⁶ Bijvoorbeeld: Ernest Aryeetey, Julius Court, Machiko Nissanke and Beatrice Weder (eds), *Asia and Africa in the global economy*, Tokyo: United Nations University Press, 2003; Peter Lawrence and Colin Thirtle (eds), *Asia and Africa in comparative economic perspective*, Houndmills: Palgrave, 2001; Peter M. Lewis, *Growing apart; Oil, politics, and economic change in Indonesia and Nigeria*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007; Machiko Nissanke and Ernest Aryeetey (eds), *Comparative development experiences of Sub-Saharan Africa and East Asia; An institutional approach*, Aldershot: Ashgate, 2003; Nicholas and Scott Thompson, *The baobab and the mango tree; Lessons about development; African and Asian contrasts*, Bangkok: White Lotus, 2000.

comparison. It also involves creating a new network of people, institutions, activities and ideas linking Southeast Asia, Sub-Saharan Africa, and the Netherlands. Part of the research will be carried out by eight doctoral students from four African and four Southeast Asian countries who will be given the opportunity to 'change places', with the Africans researching Asia and vice versa. The primary focus will be on the comparative historical study of political systems in relation to development performance, with a particular view to identifying preconditions for the emergence of political coalitions based on principles of shared growth.