UTRECHT UNIVERSITY

Chinese verleidingen

Special Economic Zones in sub-Sahara Afrika

Daan Zeven, 4043979
13-05-2014

Begeleider: prof. dr. Jacco Pekelder
Tweede lezer: dr. Remco Raben

Masterscriptie 'Internationale betrekkingen in historisch perspectief', over de Chinese invloeden op het Afrikaanse continent.

Inhoud

Inleiding 3
Hoofdstuk 1. Afrika en China: al meer dan vijftig jaar succes 6
1.1 Forum on China-African Cooperation (FOCAC) 10
Hoofdstuk 2. Special Economic Zones 14
2.1 Het begrip SEZ 14
2.1.2 Chinese investeringen 15
2.2 De geschiedenis van de Chinese Special Economic Zones 17
2.3 De Chinese SEZ's in Afrika. 19
2.3.1 Het initiatief voor de Afrikaanse zones 22
2.4 De praktijk 23
2.4.1 Zambia 24
2.4.2 Ethiopië 33
Hoofdstuk 3. Theorie en Analyse 39
3.1 Neokolonialisme 39
3.1.1 De oorsprong van de neokolonialistische theorieën 40
3.1.2 Consequenties van neokolonialisme 41
3.1.3 Kolonialisme of interdependentie? 46
3.1.4 De voordelen van Afrika die het Westen niet ziet 47
3.2 SEZ's en hun gevolgen 50
3.2.1 Grondgebied 51
3.2.2 De Afrikaanse arbeidsmarkt 55
3.2.3 Beleid 56
Conclusie 59
Literatuurlijst 63
Bijlage 1: China's African Policy 67

Inleiding

Het *year of Africa* vormde in 2006 het begin van een nieuw hoofdstuk in de relatie tussen China en Afrika. In de decennia daaraan voorafgaand deed China om verschillende redenen hard haar best om de goede relaties met het Afrikaanse continent te waarborgen en publiekelijk te koesteren. Waar dat ten tijde van de Koude Oorlog vooral een ideologische motivatie had gehad, verschoof de nadruk van de relatie samen met het algemene buitenlandbeleid van China steeds meer richting het behalen van economische doelen. Vanaf 1990 richtte China zich steeds meer naar buiten en voerde men een *go-out* of *go-global* beleid in, dat groot economisch succes ten gevolge had. De Chinese groei zorgde voor een toenemende vraag naar grondstoffen en vereiste daarnaast nieuwe afzetmarkten voor Chinese producten. Beiden vond men op het Afrikaanse continent en het is dan ook geen wonder dat China groot belang hecht aan haar banden met Afrika.

In 2000 werd de Sino-Afrikaanse relatie vastgelegd in FOCAC, het Forum on China-Africa Cooperation. De *Foreign Direct Investments* van China in Afrika stegen sinds dat jaar enorm en ook de migratie van Chinezen naar Afrika nam vanaf dat moment toe. De wereldwijd toenemende Chinese economische macht in combinatie met de steeds inniger wordende Sino-Afrikaanse relatie zorgt sinds 2000 voor westers wantrouwen jegens China. Beijing wordt ervan verdacht een *grand strategy* uit te voeren met als doel de controle over- of toch tenminste profijt van- Afrika. Bovendien wordt vaak verwezen naar de neokoloniale aspecten van de relatie tussen China en Afrika, die op het eerste gezicht veel wegheeft van de relatie die Afrika in het koloniale tijdperk had met het Westen. Dat komt mede doordat Afrika zich, ondanks de vele buitenlandse investeringen en haar rijkdom aan grondstoffen, tot op heden niet aan armoede heeft weten te ontworstelen.

De vraag is of de toenemende Chinese interesse in Afrika inderdaad een bedreiging vormt of dat hier sprake is van een normaal verschijnsel voor een land dat economisch groeit. De Deense professor Kragelund bijvoorbeeld stelt dat de *go-global* strategie van China zich niet alleen richt op Afrika. Bovendien steunen ook andere landen dan China hun nationale bedrijven om zaken te doen in Afrika. Hij ziet de groei van China dus meer als een *global rise* die ook andere groeiende landen doormaken, dan dat men echt een strategie uitvoert.[1]

China's officiële beleid ten aanzien van Afrika ontkracht de Westerse verdachtmakingen en benadrukt gelijkwaardigheid, wederzijds voordeel en non-interventie na te streven. In alle speeches en beleidsstukken wordt hieraan gerefereerd en verwijst men naar het feit dat Afrika China haar zetel in de Veiligheidsraad bezorgd heeft, dat de Afrikaanse staten China ook in moeilijke periodes hebben ondersteund en dat China net als alle Afrikaanse staten nog steeds een ontwikkelingsland is.

[1] Peter Kragelund, 'Knocking on a Wide-open door: Chinese investments Africa', *Review of African political economy* 36, 122 (2009) 479-497.

Beijing nodigt vaak Afrikaanse leiders uit om de goede band te laten zien, die in tegenstelling tot in het westen groots onthaald worden. Ook bezoeken Chinese hoogwaardigheidsbekleders met enige regelmaat het Afrikaanse continent.[2]

In China's *year of Africa* in 2006 werd een nieuwe ontwikkeling aangekondigd. China stelde zich in haar *African Policy* ten doel een aantal *Special Economic Zones* (SEZ's) te openen op het Afrikaanse continent, waarvan zowel het gastland als China groot voordeel zouden ondervinden.[3] Dergelijke zones waren in het verleden onderdeel geweest van de strategie die China zoveel economisch succes had gebracht en beloofden een nog betere samenwerking met de Afrikaanse staten. De animo onder de Afrikaanse staten was groot. Afrika zou middels deze *Special Economic Zones* een kans krijgen te profiteren van China's successen en zou in staat zijn economisch te groeien.

De SEZ's zorgen echter ook voor een extra verdachtmaking aangaande de neokoloniale tendens die sommige auteurs al eerder meenden te ontwaren. Het 'claimen' van fysieke stukken land heeft veel weg van wat Europese staten in de koloniale periode deden. China lijkt zich hiermee bovendien niet te houden aan het beginsel van non-interventie, wat één van de speerpunten vormt in Beijings retoriek aangaande haar Afrika-beleid. Doordat China de machtigste partij is in de relatie, is het eveneens maar zeer de vraag of deze echt gelijkwaardig is, en is het dubieus of het profijt dat beide partijen van de SEZ's hebben inderdaad wederzijds is. Een van de weinige auteurs die zich bezig gehouden heeft met het fenomeen *Special Economic Zones* is Deborah Brautigam.[4] Zij kijkt echter vooral naar de neokoloniale aspecten van de zones en de Sino-Afrikaanse relatie in het algemeen. Li Anshan, een Chinese auteur, heeft enkel oog voor de voordelen van Special Economic Zones voor de Afrikaanse gastlanden, wat gezien zijn nationaliteit geen verrassing is.

De schuld voor het uitblijven van Afrikaanse welvaart wordt middels neokoloniale theorieën snel bij China (en voorheen bij het Westen) neergelegd waarbij Afrika wordt gepositioneerd als slachtoffer, zonder dat er gekeken wordt naar andere factoren. Door die wantrouwige tendens gaat de literatuur vaak voorbij aan de sterke principes die China aanhangt, of worden die in ieder geval terzijde geschoven als een soort valse voorwendselen die een *grand strategy* moeten verbloemen. Bovendien wordt vaak geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de aanhoudende armoede veroorzaakt wordt door andere factoren.

---

[2] *Beijing Action Plan* 2007-2009, November 2006.
http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t280369.htm (12-04-2014)
[3] *China's African Policy*, 12 januari 2006
http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t230615.htm (10-04-2014). Zie ook bijlage 1.
[4] Deborah Brautigam, *The dragon's gift: the real story of China Africa* (Oxford 2009) en Brautigam et al., *China's investment in African Special Economic Zones: Prospects, Challenges, and Opportunities Economic premise* 5 (Washington 2010).

Dit onderzoek is erop gericht om de ontwikkeling van *Special Economic Zones* aan China's eigen principes te toetsen en onderzoekt in hoeverre de SEZ's inbreuk maken op de door China gepropageerde principes van gelijkwaardigheid, *mutual benefit* en non-interventie. Daardoor zal tevens duidelijk worden of China probeert Afrika te onderdrukken en te benadelen. Om dit te kunnen analyseren komt in hoofdstuk 1 de geschiedenis van de Chinees-Afrikaanse relaties aan bod, die in tegenstelling tot wat vaak verondersteld wordt, al meer dan vijftig jaar teruggaat. Vervolgens zal in hoofdstuk 2 ingegaan worden op de *Special Economic Zones* als fenomeen, met aandacht voor de (Chinese) geschiedenis en de praktische invulling van dit concept in Afrika. Hoofdstuk 3 zal tot slot doormiddel van neokoloniale theorie en relevante literatuur toetsen of China met haar Special Economic Zones inderdaad inbreuk maakt op haar eigen principes.

Hoofdstuk 1.
Afrika en China: al meer dan vijftig jaar succes

'Enhancing solidarity and cooperation with African countries has always been an important component of China's independent foreign policy of peace. China will unswervingly carry forward the tradition of China-Africa friendship, and, proceeding from the fundamental interests of both the Chinese and African peoples, establish and develop a new type of strategic partnership with Africa, featuring political equality and mutual trust, economic win-win cooperation and cultural exchange.'[5]

In 2006, het jaar dat door China tot *year of Africa* werd benoemd, vond het derde *Forum on China-African Cooperation* (FOCAC III) plaats. Het bovenstaande fragment maakt onderdeel uit van *China's African policy* dat voorafgaand aan het forum werd gepresenteerd en dat exclusief was gewijd aan de manier waarop China Afrika in de daaropvolgende jaren zou benaderen. Het *Beijing Action Plan*, een resultaat van FOCAC III, werd bovendien geïntegreerd in China's elfde vijfjarenplan, wat laat zien hoe groot het belang is dat China aan haar relatie met Afrika hecht. Dit hoofdstuk zal de Sino-Afrikaanse relaties bespreken, die in China's *year of Africa* na vijftig jaar tot nieuwe hoogtes stegen.

Hoewel de commerciële relaties tussen China en Afrika vaak worden behandeld als een recente ontwikkeling, vonden de eerste Chinese investeringen in Afrika al plaats aan het begin van het postkoloniale tijdperk. De huidige schaal en snelheid van China's handels- en investeringsstromen is echter precedentloos en het *year of Africa* vormde dan ook de officiële erkenning van de van de toenemende belangen van China in het Afrikaanse continent.[6]

De eerste postkoloniale relaties die door China werden aangegaan in Afrika stammen uit een tijd waarin de Koude Oorlog hoogtij vierde. Zowel de Sovjet Unie als de Verenigde Staten probeerden de net gevormde Afrikaanse staten in hun invloedssfeer te trekken en benadrukten dat zij niet verantwoordelijk waren geweest voor het koloniale verleden van het Afrikaanse continent. Gezien het grote contrast tussen de communistische machten en het Westen, was het aangaan van een relatie met de Sovjet-Unie voor de Afrikaanse staten de meest voor de hand liggende manier om een definitieve breuk met hun voormalig kolonisators te bewerkstelligen. Vanuit de Verenigde Staten bestond daarom grote angst voor communistische penetratie van het Afrikaanse continent. [7]

De onafhankelijkheid van veel Afrikaanse staten viel daarbij, niet geheel toevallig, samen

---

[5] Ministry of Foreign Affairs of the People Republic of China, *China's African Policy* (November 2006) 2 http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t230615.htm (2 april 2014).
[6] Harry G. Broadman, 'Chinese-African trade and investment: The vanguard of South-South commerce in the twenty-first century', in: Robert I. Rotberg, *China into Africa; trade, aid, and influence* (Cambridge 2008) 87-108, 87.
[7] Crawford Young, 'The heritage of colonialism', in: John W. Harbeson en Donald Rothchild, *Africa in World Politics; Engaging a changing global order* (Boulder 2013) 15-35, 29.

met een piekmoment in vertrouwen in de door de staat geleide ontwikkeling zoals die door China en de Sovjet-Unie werd voorgestaan.[8] Dat vertrouwen kwam voort uit de behoefte om het gebrek aan een pre-koloniale identiteit van de fragiele Afrikaanse staten te doen vergeten en vormde voor de nieuwe heersers een reden om de missie en het bereik van de staat zo snel mogelijk uit te breiden. Ze stonden onder druk om het politieke systeem in hun land te liberaliseren, zowel vanuit hun volk als vanuit internationale instellingen. De Chinese claims dat de Westerse ontwikkelingshulp slechts een voortzetting zou zijn van het koloniale systeem, werden door de Afrikaanse leiders dan ook met beide handen aangegrepen om het eigen regime te rechtvaardigen.[9]

De nieuwe onafhankelijke staten waren vormgegeven door de koloniale mogendheden die in hun strijd om Afrika het continent uit haar verband hadden getrokken en zodoende verantwoordelijk waren geweest voor de kunstmatige grenzen die tot op de dag van vandaag bestaan. Dit vormt een belangrijke oorzaak voor de fragiliteit van het huidige Afrikaanse statenstelsel. De staten zijn namelijk klein, hun aantal is groot is en ze missen vrijwel allemaal een nationaal erfgoed, evenals een duidelijke nationale identiteit. [10] Bovendien zijn de staten door hun kolonisators gewend geraakt aan een centraal bureaucratisch autoritair stelsel, dat zich na de onafhankelijkheid kon voortzetten in de vorm van militaire- of één-partij regimes die een goed voorbeeld zagen in de staatsvormen van China en de Sovjet Unie. Deze zaken zorgden er gecombineerd voor dat het steunen van China als bondgenoot tegen het paternalistische Westen erg aantrekkelijk was.[11]

Het Chinese beleid ten aanzien van Afrika verschilde radicaal van dat van zowel de Sovjet Unie als van de Verenigde Staten omdat het doel was diplomatieke en technische steun te verlenen aan staten die, net als China, worstelden met hun koloniale verleden, onderontwikkeling en enorme armoede. De toon van solidariteit, gelijkwaardigheid en wederzijds respect die in China's *African Policy* naar voren kwam was hier dus al zichtbaar en was verleidelijker voor de Afrikaanse staten dan de paternalistische Westerse bemoeienis. Tegelijkertijd probeerde Beijing doormiddel van deze samenwerking de internationale erkenning van de Volksrepubliek China veilig te stellen. Sinds 1964 probeerde China de Afrikaanse landen weg te lokken bij Taiwan door hulp en politieke steun te verstrekken met als doel het verwerven van Afrikaanse steun in de VN en het tegengaan van de uitbreiding van de ideologische invloed van de SU en de VS.[12] In 1971 wierp dit beleid zijn vruchten af en stemden zesentwintig Afrikaanse staten voor de toetreding van de Volksrepubliek tot de Verenigde Naties. Dit eerste wapenfeit van succesvolle Sino-Afrikaanse samenwerking wordt tot op

[8] Crawford Young, 'The heritage of colonialism', 30.
[9] Denis M. Tull, 'China's engagement in Africa', in *Journal of modern African studies* 44, 3 (2006) 459-479, 461.
[10] Crawford Young, 'The heritage of colonialism', 15-16.
[11] Idem, 17.
[12] Liu Haifang, 'China's development cooperation with Africa: historical and cultural perspectives', in: F. Cheru en C. Obi, *The rise of China & India in Africa* (Londen 2010) 53-63, 53.

heden door China aangehaald om het gelijkwaardige en wederkerige karakter van de Chinees-Afrikaanse relatie te benadrukken.

In de jaren zeventig haalde China de banden met Afrika, enigszins verzwakt door de Culturele Revolutie van 1966[13], verder aan: China investeerde, ondanks het feit dat het zelf als ontwikkelingsland probeerde zich aan armoede te ontworstelen, bijna 7 procent van haar BNP in Afrika. Tussen 1970 en 1975 bezochten maar liefst zestien Afrikaanse staatshoofden China. De hulp van China richting Afrika goeie van 1966 tot 1977 van 428 miljoen dollar naar 1,9 miljard dollar wat resulteerde in 37 Afrikaanse staten die de Volksrepubliek als enige Chinese staat erkenden.[14] Ook dit gegeven wordt recent steeds benadrukt, aangezien China zichzelf nog steeds als ontwikkelingsland exposeert dat ondanks alles altijd heeft geïnvesteerd in Afrika. Dat maakt ze gelijkwaardige broeders, in plaats van partners in een ongelijkwaardige relatie zoals die met het westen bestaat.

Onder Mao Zedong opereerde China voornamelijk uit ideologische overwegingen in Afrika. Beijing ondersteunde bevrijdingsbewegingen in hun strijd tegen koloniale overheersing en *minority rule*. Na Mao's dood verdween deze belangrijke ideologische component van de Chinese bijdragen aan Afrika steeds meer naar de achtergrond. Deng Xiaoping wilde dat China zich anders in de wereldpolitiek zou positioneren. Hij startte een *Socialist Modernization Programme*, waarin de aandacht voor de innige relatie met Afrika afnam, en ging officiële diplomatieke betrekkingen met de VS aan.[15] Binnen Dengs meer kapitalistische beleid, dat aan de basis stond van de huidige succesvolle Chinese economie, hadden de economische groei en de modernisering van China prioriteit en nam de ideologische component een minder prominente positie in, hoewel solidariteit, non-interventie en partnerschap nog altijd de overhand hadden.[16] In tegenstelling tot in de Maoistische periode werden de Chinese internationale relaties nu gebaseerd op de realiteiten van handel en winst: 'socialism with Chinese Characteristics' (Jianshe you Zhongguo tesede shehuizhuyi).[17]

De Chinese interesse in Afrika nam verder af door Afrika's falen om haar economie efficiënt te ontwikkelen en door de vreemde rol die Afrika speelde in the wereldwijde geopolitiek. Beijing zag Afrika als onbetekenend voor haar eigen modernisering. Bovendien was Afrika voor China niet

---

[13] Mao's doel was om doormiddel van de Culturele Revolutie het socialisme in China af te dwingen door alle 'kapitalistische' elementen uit de Chinese samenleving te verwijderen, zodat onafhankelijk denken voorkomen werd. Voor meer informatie zie: Richard Curt Kraus, *The Cultural Revolution, a very short introduction* (Oxford 2011)

[14] Liu Haifang, 'China's development cooperation with Africa: historical and cultural perspectives', 55.

[15] De geleidelijke afname van de Chinese banden met Afrika is goed zichtbaar in 'Africa contemporary records' van de jaren '80.

[16] Liu Haifang, 'China's development cooperation with Africa: historical and cultural perspectives', 54.

[17] Ian Taylor, 'The growth of China in Africa', in: John W. Harbeson en Donald Rothchild, *Africa in World Politics; Engaging a changing global order* (Boulder 2013) 285-310, 287.

langer van belang in de Koude Oorlog.[18]

Dengs moderniseringsprogramma bracht de bevolking er in de loop van de jaren tachtig toe meer en radicalere hervormingen te eisen. De Tiananmenprotesten, die hiervan in 1989 het gevolg waren, werden door Deng hard de kop ingedrukt en leverden een (kortstondig) verslechterde relatie met het Westen op. De Afrikaanse elites bleven de Chinese regering echter actief steunen zo zegt oud-minister van Buitenlandse Zaken Qian Qichen: "It was our African friends who stood by us and extended a helping hand in the difficult times following the political turmoil in Beijing, when Western countries imposed sanctions on China".[19] De Chinese minister van Buitenlandse Zaken bezocht veertien Afrikaanse staten en volgens Tull werd hiermee de fundering gelegd van de intensieve diplomatie die ook recent nog zichtbaar is.[20] De Afrikaanse steun zorgde er zo voor dat de derde wereld een hoeksteen werd van het Chinese buitenlandse beleid. Het *all-weather friend* principe van de 1970's werd weer aangehaald, en is heden ten dage nog steeds belangrijk voor de relatie tussen Afrika en China. Het was een herformulering van de *five principals of peaceful coexistence* waar ook de eerste Sino-Afrikaanse relaties gestoeld waren.[21]

De jaren negentig kenmerkten zich door een blijvende loyaliteit van de Afrikaanse landen jegens China. Tussen 1990 en 1998 brachten maar liefst 53 Afrikaanse staatshoofden een bezoek aan China en in 1997 stemden de Afrikaanse VN-leden tegen een Westerse anti-Chinese resolutie met betrekking tot mensenrechten. Ook bezochten Chinese leiders in 1995 maar liefst drieëntwintig landen in het kader van hun hernieuwde *going-out* strategie, waarin het Chinese beleid zich nog meer dan onder Deng Xiaoping richtte op handel en investeringen. Na 1995 nam de bilaterale handel tussen Afrikaanse landen en China zienderogen toe, vooral onder invloed van de handel in olie. Chinese bedrijven investeerden meer in Afrika, en Afrikaanse bedrijven bezochten Chinese handelsbeurzen etc. Volgens Chinese onderzoekers in dienst van het Noorse China-instituut had China Afrika's anti-koloniale strijd ondersteund en bleef gerechtigheid voor Afrika bepleiten in de Verenigde Naties, waarbij werd geageerd tegen externe pogingen om Afrikaanse statelijke aangelegenheden te beïnvloeden. Afrika ontving substantiële Chinese hulp, ondanks Beijing's eigen slechte situatie. Bovendien steunde China infrastructurele ontwikkeling, die hard nodig was in de eerste periode na de Afrikaanse onafhankelijkheid. Deze projecten speelden een belangrijke rol in de

[18] Ian Taylor, 'China's foreign policy towards Africa in the 1990s', *Journal of modern African studies* 36, 3 (1998) 443-460, 443.
[19] Qian Qichen, *Ten episodes in China´s diplomacy* (London 2005) 200.
[20] Denis M. Tull 'China's engagement in Africa', 462.
[21] Deze principes zijn: 'Mutual respect for sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, non-interference in each other's internal affairs, equality and mutual benefit and peaceful coexistence', uit: http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/seminaronfiveprinciples/tl40777.htm (2 april 2014).

staatsvorming van deze Afrikaanse landen.[22] Er werd door China dus daadwerkelijk fanatiek vastgehouden aan de *five principals of peaceful coexistence*, waardoor men de goede vertrouwensband met de Afrikaanse staten kon opbouwen die zo belangrijk was voor de ontwikkelingen sinds 2006.

1.1 Forum on China-African Cooperation (FOCAC)

De langdurige vriendelijke relaties tussen China en Afrika werden in het jaar 2000 beklonken met de inwerkingtreding van een permanent samenwerkingsverbond in de vorm van het driejaarlijkse *Forum on China-African Cooperation* (FOCAC). Vaak wordt aangenomen dat het initiatief voor FOCAC afkomstig was van de Chinese regering, waarbij er vanuit wordt gegaan dat het forum onderdeel is van een Chinese *grand strategy* om Afrika te onderwerpen. Het waren echter voornamelik Afrikaanse leiders die aandrongen op een sterkere Sino-Afrikaanse relatie. Een uitspraak die Lila Ratsifandrihama, Madagascars minister van Buitenlandse Zaken, in 1999 deed, is daarvoor typerend: 'Since the bilateral relations between China and African countries are strong and considered to be in such good condition as both sides continue to cooperate in many areas, why not consider establishing a multilateral forum?'[23]

De Chinese regering erkende het belang van een nauwere officiële samenwerking met Afrika, mede door de toenemende economische bemoeienis van het Westen. Zo ontstond ook in China interesse voor de bevestiging van de Chinees-Afrikaanse relatie in een permanent coöperatie-mechanisme.[24] De totstandkoming van FOCAC kan volgens Li Anshan gezien worden als het resultaat van een gezamenlijke inspanning. Er was sprake geweest van interactie op vele niveaus tussen China en Afrika, zowel in de voorbereidende fase als bij de formele inwerkingtreding. Ook de dynamische creativiteit die beide partijen aan de dag hadden gelegd, bijvoorbeeld in de gezamenlijke promotie, was van groot belang.[25] FOCAC zou in de toekomst dienen als een institutionele regeling ter promotie van de bilaterale en multilaterale dialoog tussen China en Afrika, maar ook ter implementatie van de doelen van het Chinese buitenlandbeleid. Het vormde zo de fundering voor het strategische win-win partnerschap tussen China en Afrika.[26]

FOCAC I (12-14 oktober 2000) richtte zich op solidariteit en samenwerking, gebaseerd op gelijkheid, consultatie, consensus, vriendschap, partnerschap en wederzijds voordeel. Het forum onderkende daarmee de drie primaire doelen van de moderne Chinees-Afrikaanse relatie, die ook

---

[22] Li Anshan et al., FOCAC *twelve years later; achievements, challenges and the way forward*, (Uppsala 2012) 13.
[23] Tang Jiaxuan, *Jingyu Xufeng* (Beijing 2009) 433.
[24] Li Anshan et al., *FOCAC twelve years later,* 15.
[25] Idem, 35.
[26] Bertha Z. Osei-Hwedie, 'The dynamics of China-Africa cooperation', *Afro-Asion journal of social science* 3, 1 (2012) 5.

aan de basis stonden van de recentere FOCAC-bijeenkomsten, namelijk: de wederzijdse economische ontwikkeling met een nadruk op de eliminatie van armoede; de ontwikkeling van beider economische internationale concurrentiepositie en productiemogelijkheden; en tot slot de ontwikkeling van South-South samenwerking voor een relatie gestoeld op wederzijds voordeel.[27]

In de praktijk wordt FOCAC echter voornamelijk gerund door China en worden de Afrikaanse landen slechts gevraagd hun mening te geven over Chinese initiatieven met betrekking tot Afrika. Hoewel volgens Anshan de belangen van de Afrikaanse landen gerespecteerd worden in het besluitvormingsproces en de principes van gelijkwaardige raadpleging worden vastgehouden, worden veel voorstellen en beleidswijzigingen genomen uit eenzijdig Chinees enthousiasme.[28] Dit zou voornamelijk komen door het feit dat er vanaf Afrikaanse zijde veel partijen betrokken zijn, wat een eenduidige coördinerende rol bemoeilijkt. Dit zorgt er echter wel voor dat het initiatief en daarmee de macht, in Chinese handen ligt. China bezit in tegenstelling tot de losse Afrikaanse staten het overzicht op de relaties en kan op die manier de voor haar gunstigste overeenkomsten bedingen. Het lijkt er dan ook op dat Afrikaanse landen op Chinees initiatief concessies moeten doen in hun beleid en regelgeving, bijvoorbeeld als het gaat om de *Special Economic Zones* waar in hoofdstuk 2 op teruggekomen zal worden.[29]

De eerste twee edities van FOCAC in respectievelijk 2000 en 2003 behandelden de relatie tussen China en vierenveertig Afrikaanse landen vooral vanuit de Chinese inspanningen en commitment. Er werd bijvoorbeeld overeengekomen dat China de voorkeur zou geven aan de import van Afrikaanse producten, dat China haar medische hulp zou voortzetten en dat Afrikaanse schulden zouden worden afgekocht met Chinees geld. Bovendien kwamen er speciale fondsen beschikbaar voor Chinese bedrijven die wilden investeren in Afrika en zou China meer studiebeurzen verstrekken aan Afrikaanse studenten die in China wilden komen studeren.

FOCAC III, dat plaatsvond in Beijing op 4 en 5 november 2006, had vergeleken met de eerste twee edities verder strekkende gevolgen voor maar liefst achtenveertig Afrikaanse landen; een aantal afspraken zou namelijk Chinese activiteit in Afrikaanse landen vereisen. Of zoals het *Beijing Action Plan* het verwoordde: 'Convinced that FOCAC has become an important platform for collective dialogue and effective mechanism for pragmatic cooperation between China and Africa, the two sides decided to vigorously carry out follow-up actions, actively explore ways to strengthen the building of a follow-up mechanism and enhance communication and cooperation within the

[27] Bertha Z. Osei-Hwedie, 'The Dynamics of China-Africa Cooperation', 5-6.
[28] Li Anshan et al., *FOCAC twelve years later,* 44.
[29] Martyn J. Davies, 'Special Economic Zones: China's developmental model comes to Africa', in: Robert I. Rotberg, *China into Africa; trade, aid, and influence* (Cambridge 2008) 137.

framework of FOCAC.'[30]

Zo zou de in 2003 opgestelde lijst met vrij verhandelbare goederen per juli 2007 worden uitgebreid naar vierhonderdveertig bulkgoederen, zou China de bouw van een conferentiecentrum voor de Afrikaanse Unie op zich nemen en zouden er meerdere agrarische opleidingscentra worden opgericht met Chinees geld .[31] Bovendien werd in het *Beijing Action Plan* gesteld dat in het kader van het *year of Africa* de Chinese assistentie tussen 2006 en 2009 zou moeten verdubbelen.[32] Daartoe werd het CADF (China-Africa Development Fund) opgericht door de China Development Bank, die een essentieel onderdeel vormt van de *go-global* strategie. Het CADF had in haar eerste jaar een miljard dollar beschikbaar om te investeren in Chinese bedrijven, Sino-Afrikaanse *joint ventures* en Afrikaanse bedrijven, maar ook in overzeese Chinese economische zones. Verwacht wordt dat dit budget de komende jaren zal stijgen tot ca. vijf miljard dollar.

Het voornemen Special Economic Zones te ontwikkelen was één van de belangrijkste en meest ingrijpende doelstellingen van FOCAC III. De zones, die ruimte zouden bieden aan Chinese bedrijven die zich in Afrikaanse landen wilden vestigen, zijn onderdeel geworden van het Chinese economische beleid in Afrika en zijn erop gericht om Chinees kapitaal aan te trekken. [33] [34] SEZ's maakten in de jaren zeventig onderdeel uit van de *opening-up* van China en zijn van groot belang voor haar recente economische successen omdat ze internationale handel en investeringen mogelijk hebben gemaakt. Dat dergelijke zones nu ook worden geopend in Afrika is een bewijs dat de economische relatie met dit continent naar een hoger niveau getild wordt. Een niveau, waarop non-interventie misschien niet meer zo vanzelfsprekend is.

De vriendschappelijke relaties tussen China en het Afrikaanse continent zijn, zoals president Hu Jintao herhaaldelijk benadrukte, al meer dan vijftig jaar oud. Hoewel deze relatie niet altijd even sterk is geweest, is het wel degelijk zo dat China en Afrika veel aan elkaar te danken hebben. Het in alle documenten en toespraken aangehaalde gelijkwaardige en onvoorwaardelijke karakter van de relatie is te interpreteren als een puur retorische manier om Afrika aan China te binden, maar men kan er niet omheen dat China zich al in het verleden bekommerde om Afrika en dat Afrikaanse landen China vaak op cruciale momenten steunde. Wat dat betreft is er daadwerkelijke sprake van een vriendschappelijke (en wederkerige) relatie, waarbij over en weer gunsten verleend worden.

Een andere pijler van de Sino-Afrikaanse relatie is non-interventie. Aan dit principe is in de twintigste eeuw altijd vastgehouden, maar de vraag is of dit sinds de FOCAC bijeenkomsten niet aan

---

[30] *Beijing Action Plan* 2007-2009.
[31] Deborah Brautigam, *The dragon's gift: the real story of China in Africa* (Oxford 2009) 95.
[32] Hu Jintao, *Address by Hu Jintao President of the People's Republic of China at the Opening Ceremony of the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation,* Beijing, 4 November 2006.
[33] Li Anshan et al., *FOCAC Twelve Years Later,* 18.
[34] Officieel is het een manier om *Foreign Direct Investments* aan te trekken, ongeacht vanuit welk land. In praktijk is het echter zo dat uitsluitend Chinees kapitaal wordt verstrekt aan de *Special Economic Zones.*

het veranderen is. De financiering, ontwikkeling en constructie van het hoofdkantoor voor de Afrikaanse Unie zou men in principe kunnen zien als een puur vriendschappelijke daad en de investeringen van Chinese bedrijven in Afrika lijken op het eerste gezicht hetzelfde als de *Foreign Direct Investments* die andere landen doen. Er hoeft dus niet automatisch sprake te zijn van interventie in de binnenlandse aangelegenheden van de Afrikaanse staten. Feit is echter dat wanneer wat voor partij dan ook aanbiedt een groot congrescentrum te bouwen voor een staten-unie, de financier van dit project altijd invloed zal (kunnen) uitoefenen om zijn ideeën over de totstandkoming ervan in praktijk te brengen. Voor de Chinese bedrijven die investeren in Afrika geldt bovendien dat het vaak *State-Owned-Enterprises* (SOE's) betreft, waardoor niet uit te sluiten is dat zij Chinese staatsbelangen behartigen. De twijfel over de mate waarin China daadwerkelijk vasthoudt aan het non-interventiebeginsel neemt verder toe als bijvoorbeeld gekeken wordt naar de Zambiaanse presidentsverkiezingen van 2006, waarin China diplomatieke druk uitoefende om de verkiezing van Michael Sata te voorkomen omdat hij Taiwan wilde erkennen in plaats van de Volksrepubliek. De inrichting van de Chinese SEZ's op Afrikaanse territoir ten slotte, leidt logischerwijs tot de vraag in hoeverre China daadwerkelijk vasthoudt aan het non-interventiebeginsel. Het volgende hoofdstuk zal zich daarom richten op de functie en de gevolgen van de nieuw opgerichte Chinese zones in Afrika.

Hoofdstuk 2.
Special Economic Zones

Tijdens de openingsceremonie van de *Beijing Summit* en FOCAC III benoemde president Hu Jintao meermaals dat 'China is the largest developing country, and Africa is home to the largest number of developing countries'; dat de Sino-Afrikaanse relatie gebaseerd is op *mutual benefit;* en dat de noodzaak bestond om een nieuw soort Chinees-Afrikaans strategisch partnerschap te smeden om de samenwerking op meerdere gebieden naar een hoger niveau te tillen.[35] Dit zou in acht stappen moeten gebeuren, te beginnen bij de verdubbeling van de Chinese assistentie aan Afrika, gevolgd door de oprichting van het al eerder genoemde China-Africa Development Fund en de kwijtschelding van Afrikaanse schulden. De zevende en mijns inziens zeer belangrijke stap, zou bestaan uit de ontwikkeling van drie tot vijf *'trade and economic cooperation zones'* op het Afrikaanse continent. Deze zones - meer algemeen bekend onder de naam *Special Economic Zones*, een generieke term die voor het eerst werd gebruikt voor de vrijhandelszones op Chinees grondgebied - zouden moeten zorgen voor nauwe samenwerking met Afrika doormiddel van Chinese investeringen. Hoewel China een beleid van non-interventie voert en zich laat voorstaan op het respect voor de soevereiniteit van (Afrikaanse staten), is de vestiging van Chinese bedrijven in afgebakende zones binnen een land natuurlijk een behoorlijke inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van dit gastland. Dat de zones voorzien in allerlei uitzonderingen op het beleid en de wetgeving van het gastland maakt dat het twijfelachtig is of China zich inderdaad aan zijn non-interventiebeginsel houdt. Dit hoofdstuk zal zich richten op de geschiedenis van *Special Economic Zones*, op het ontstaan ervan in Afrika en op de mogelijkheden en beloften omtrent deze zones. Het laatste deel van dit hoofdstuk zal aan de hand van een tweetal casestudies de issues aangaande SEZ's trachten te concretiseren. In hoofdstuk 3 zullen deze zaken worden gecombineerd met een theoretisch kader, om tot een scherpe conclusie te kunnen komen over de mate van interventie die de zones maken op de principes van China's Afrika-politiek.

2.1 Het begrip SEZ

Special Economic Zones zijn als fenomeen geenszins nieuw, maar bestaan pas sinds de jaren zeventig in de huidige vorm, die erop gericht is buitenlandse investeringen en arbeidsintensieve productie van multinationals aan te trekken. Thomas Farole's definitie van een Special Economic Zone is als volgt: 'A demarcated geographic areas contained within a country's international boundaries where the rules of business are different from those that prevail in the national territory. These differential

[35] Hu Jintao, *Address by Hu Jintao President of the People's Republic of China at the Opening Ceremony of the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation*, Bejing, 4 november 2006.

rules principally deal with investment conditions, international trade and customs, taxation, and the regulatory environment; whereby the zone is given a business environment that is intended to be more liberal from a policy perspective and more effective from an administrative perspective than that of the national territory.'[36] *Special Economic Zone* is de generieke term die gehanteerd wordt in dit onderzoek. De Chinese zones in Afrika zijn vaak zones voor '*multi-use commercial and industrial activity*', hoewel dit per zone kan verschillen.[37] SEZ's worden in zijn algemeenheid vaak gevestigd om (één van) de volgende doelen te bewerkstelligen:

- Het aantrekken van *Foreign Direct Investment* (FDI);
- Het dienen als overdruk-ventiel voor het verlichten van grootschalige werkloosheid;
- Het ondersteunen van een grotere economische hervormingsstrategie;
- Het dienen als 'laboratorium' voor de toepassing van nieuwe benaderingen en beleid.[38]

Vooral het eerste en vierde doel worden toegepast door China. De grootschalige Chinese binnenlandse SEZ's worden al meer dan vijftig jaar gebruikt om nieuw beleid te proberen voordat dat in China zelf wordt geïmplementeerd. *Special Economic Zones* zijn geen op zichzelf staande fenomeen en worden zoals gezegd vaak gestimuleerd door de Chinese overheid. Voordat verder wordt ingegaan op de Chinese SEZ's in Afrika is het daarom belangrijk eerst de instrumenten te behandelen waarmee de Chinese overheid de (private) FDI's in *Special Economic Zones* ondersteunt.

2.1.2 Chinese investeringen

FDI is buitenlands investeringskapitaal en draagt dus bij aan de betalingsbalans waardoor het op den duur kan leiden tot economische groei. Ook is er op macro-economische niveau enig bewijs dat FDI kan bijdragen aan een exportstijging en aan de integratie met globale economische netwerken. Op micro-economisch niveau kan FDI resulteren in hogere productiviteit (door investeringen in fysiek en menselijk kapitaal), de creatie van banen, beter management en technologische ontwikkeling. Daarnaast wordt verondersteld dat buitenlandse investeringen een *spillover effect* hebben op lokale bedrijven doormiddel van *supply-chains*, handel en outsourcing.[39] Hoewel FDI als meer stabiel wordt gezien dan andere kapitaalstromen, brengt het ook meer bemoeienis met zich mee als het gaat om

[36] Thomas Farole, *Special Economic Zones in Africa: comparing performance and learning from global experiences.* (Washington, 2011) 23.
[37] Thomas Farole en Gokhan Akinci, *Special Economic Zones; progress, emerging challenges, and future directions* (Washington 2011) 3
[38] Farole, *Special Economic Zones in Africa,* 4.
[39] Moran, Theodore Graman en Blomstrom, *Does Foreign Direct Investment promote development?* (Washington 2005).

beleid, of in extreme gevallen, om het steunen van oppositiegroeperingen.[40] De Chinese *Foreign Direct Investments* in het buitenland worden sinds de jaren negentig gedaan door private Chinese firma's en door semipublieke banken. Een van de hoofdkanalen voor Chinese FDI is de Export-Import bank, een staatsorgaan dat kapitaal verstrekt aan Chinese bedrijven die willen handelen en investeren. Daarin lijkt ze op haar Westerse equivalenten, maar de Chinese Ex-Im Bank is groter dan alle exportkredietagentschappen van alle OECD landen bij elkaar.[41] De door de Ex-Im Bank gedane investeringen richten zich voornamelijk op infrastructuur (dus wegen, telecommunicatie en stroomvoorziening). Ook kocht de Ex-Im Bank in 2007 het grootaandeel van één van Zuid-Afrika 's grootste banken.

De termen '*State-Owned'* en '*Private-Owned*' verdienen in het geval van China enige toelichting. Veel *State Owned Enterprises* (SOE's), dienen als kanaal voor private winst; een gedeelte van de omzet wordt toegekend aan personen die officieel geen eigenaar zijn van het bedrijf. Ook de private sector is in China een vaag begrip omdat bedrijven waarvan de staat minder dan 50% bezit als zodanig worden aangemerkt. Een derde categorie wordt gevormd door bedrijven die weliswaar privaat bezit zijn, maar waarvan de eigenaars sleutelposities bekleden binnen de Chinese overheid en die invloed ten bate van hun bedrijf kunnen aanwenden.[42] Al met al is de Chinese economie behoorlijk intransparant en is het moeilijk kapitaalstromen in kaart te brengen, waardoor ook de motieven moeilijk te doorgronden zijn.

Voor de investeringen in Afrika is vooral het China-Africa Development Fund (CADF) van belang, dat in 2006 tijdens FOCAC III werd opgericht. Dit was een initiatief van de China Development Bank, die een essentieel onderdeel vormt van de *going global* strategie. Het CADF stelde in haar eerste jaar een miljard dollar beschikbaar (men verwacht dat dit de komende jaren zal stijgen tot ca. vijf miljard) om te investeren in Chinese bedrijven, Sino-Afrikaanse *joint ventures* en Afrikaanse bedrijven, maar ook in overzeese Chinese economische zones.[43]

De *Foreign Direct Investments* in Afrika zijn gestegen van één miljard dollar per jaar in de jaren zeventig en tachtig via vier miljard dollar in de jaren negentig, naar twintig miljard dollar in het laatste decennium. Overigens is dit een wereldwijde trend. Relatief gezien waren de FDI in de jaren zeventig het grootst, vielen ze daarna terug, en zijn ze pas recentelijk weer aangetrokken. Daarnaast is het zo dat niet in het gehele Afrikaanse continent wordt geïnvesteerd, maar in slechts een paar landen. De top 10 landen ontvangen 85%, waardoor voor de onderste 25 landen minder dan 5%

---

[40] Tod Moss, 'Reflections on Africa's rocky love-hate relationship with international capital', in: John W. Harbeson en Donald Rothchild *Africa in World Politics; Engaging a changing global order* (Boulder 2013) 35-52, 47.
[41] Idem, 43.
[42] Raphael Kaplinsky en Mike Morris, 'Chinese FDI in Sub-Saharan Africa: engaging with large dragons', *European journal of development research* 21, 4 (2009) 551-569, 553.
[43] Li Anshan et al., *FOCAC twelve years later*, 18.

overblijft. De meeste investeringen worden gedaan in de olie- en mijnindustrie.[44] In 2005 ging 56% van de totale FDI naar landen als Zambia, Nigeria, Zuid-Afrika, Sudan en Algerije.[45] Dit is opvallend, aangezien in een aantal van die landen in de jaren daaropvolgend *Special Economic Zones* werden ontwikkeld .

Het is moeilijk om een goed totaalbeeld te schetsen van de Chinese investeringen omdat de Chinese overheid haar gegevens niet deelt. Bovendien zijn veel van de bedrijven die de investeringen doen (gedeeltelijk) eigendom van de staat. De onduidelijkheden worden groter als men de mechanismen in ogenschouw neemt die bedoeld zijn om belasting te ontlopen of om de eigenlijke eigenaar te verdoezelen. Veel van de investeringen, zeker die van het midden- en kleinbedrijf, worden namelijk uitgevoerd door intermediairs in belastingparadijzen die er alles aan doen om de oorsprong van het kapitaal te verduisteren. Ten slotte worden er vaak grote investeringsprojecten gepresenteerd in de Chinese pers, maar is het onduidelijk in hoeverre deze daadwerkelijk worden uitgevoerd.[46]

2.2 De geschiedenis van de Chinese Special Economic Zones

Special Economic Zones vormden eind jaren zeventig een onderdeel van Deng Xiaoping's hervormingsprogramma, waarin een vijftal achtergestelde gebieden werden getransformeerd tot vrijhandelszones, die de fundering legden voor de liberale marktwerking die de Volksrepubliek China tot op heden nastreeft.[47] De zones in China bleken succesvol in het aantrekken van FDI, zeker als de Chinese staat de eerste grote investeringen, zoals infrastructuur, voor haar rekening had genomen.[48]

In de zones werd door zowel de lokale- als de nationale overheid een voorkeursbeleid geïmplementeerd dat technologische en industriële ontwikkeling zou stimuleren; er werden lage belastingen geheven en alle randvoorwaarden waren perfect geregeld. Kleine kuststadjes zoals Shengzhen groeiden als SEZ uit tot enorme miljoenensteden doordat buitenlandse bedrijven zich er vestigden met hun arbeidsintensieve productieprocessen. Inmiddels zijn er meer dan honderd van dergelijke kuststeden ingericht als SEZ, waarbij iedere zone zich richt op een specifieke industrie.[49] In China bestond aanvankelijk weerstand tegen de zones, omdat bijvoorbeeld de lonen lager waren en er geen invloed was van vakbonden. De SEZ's dreigden zo te verworden tot een soort enclaves zonder ontwikkelingsverbinding met de rest van de Chinese economie. De *Special Economic Zones*

[44] Moss, 'Reflections on Africa's rocky love-hate relationship with international capital', 42.
[45] Kaplinsky en Morris, 'Chinese FDI in Sub-Saharan Africa: engaging with large dragons', 2.
[46] Moss, 'Reflections on Africa's rocky love-hate relationship with international capital', 44.
[47] Davies, 'Special Economic Zones: China's developmental model comes to Africa', 140.
[48] Idem, 139.
[49] Deborah Brautigam en Tang Xiaoyang, 'China´s investments Special Economic Zones in Africa', in: T. Farole en G. Akinci (ed.), *Special Economic Zones, Progress, Emerging Challenges and Future Directions* (Washington 2011) 69-100, 72.

groeiden echter uit tot een groot succes voor China.[50]

Begin jaren negentig deed China haar eerste ervaring op met internationale strategische partnerschappen ter ontwikkeling van nieuwe buitenlandse economische zones. In 1993 en 1994 ging men bijvoorbeeld *joint ventures* aan met Singaporese ondernemingen, om op commerciële basis een tweetal nieuwe zones in te richten. Deze zones werden nauw gevolgd door de Chinese overheid, die wilde leren van het Singaporese model, zodat dat op een later moment kon worden toegepast in China's *going out* strategie (*zou chuqu*). Dergelijke projecten vormden dus feitelijk een soort overgangsproces.

Na 1995 maakte China de geleidelijke omslag van een land dat voornamelijk FDI aantrok, naar een land dat zelf in het buitenland ging investeren. Er werden nieuwe markten aangeboord, Chinese bedrijfsnamen gevestigd en overzeese SEZ's ontwikkeld.[51] Omdat de Chinezen heilig geloofden in de bruikbaarheid van het SEZ-model zoals ze dat zelf toepasten, werd besloten dit model te exporteren. Net als in China zouden andere ontwikkelingslanden door dit model in staat worden gesteld een beschermde omgeving te creëren waar men kon experimenteren met nieuwe economische ideeën, zonder dat men het beleid op nationaal niveau hoefde aan te passen.

Uiteraard zou ook China hiervan grote voordelen ondervinden. De Chinese overheid ging ervanuit dat door SEZ's de vraag naar Chinese machinerie en producten zou toenemen. Het zou voor Chinese bedrijven bovendien makkelijker worden internationale handel te drijven, omdat ze geen last meer zouden hebben van handelsbarrières met betrekking tot producten met het label '*made in China'*. De zones boden daarnaast ruimte om volwassen bedrijven uit sectoren die in China voor een productieoverschot zorgden, naar het buitenland te verplaatsen. Ook SME's (*Small and Medium Enterprises*) die niet concurrerend genoeg waren, zouden gestimuleerd worden te verhuizen. Daarvoor zou uitgebreide steun aanwezig zijn van het Chinese *Ministry of Commerce*, zodat het risico voor deze ondernemingen geminimaliseerd werd. Deze strategie was een manier om Chinese bedrijven in clusters internationaal te laten gaan, waardoor *economies of scale* en *-scope* zouden optreden. Door de clustering van de Chinese bedrijven, in combinatie met de intergouvermentele afspraken met de gastlanden zouden ondernemingen bovendien minder angstig zijn voor buitenlandse investeringen.[52]

Volgens Rotberg zorgen deze zaken er gecombineerd voor dat er *dedicated zones* konden worden gevestigd in strategische economische sleutelgebieden, die zouden functioneren als veilige havens voor Chinees kapitaal. De Chinese firma's die zich in deze buitenlandse zones wilden vestigen ontvingen belasting- en investeringsvoordelen, accijns ontheffingen, werkvergunningen voor expats

[50] Brautigam, *The dragons gift,* 98.
[51] Brautigam en Xiaoyang, 'China´s investments in Special Economic Zones in Africa', 70.
[52] Brautigam, *The dragons gift,* 99.

en kortingen op grond en faciliteiten. Zo werd de Chinese tendens om industrieën in het buitenland te clusteren ondersteund door de staat.[53]

China's nieuwe overzeese zones zouden, in tegenstelling tot de binnenlandse SEZ's, niet alleen ingezet worden voor de allocatie van productie, maar werden ontwikkeld voor een heel scala aan activiteiten. Volledig nieuw was dat de overzeese zones vanaf 2006, naar voorbeeld van Singapore, ontwikkeld werden als winstgevende ondernemingen en bestuurd zouden moeten worden door Chinese bedrijven. De zones zouden '*company-centered and business-based'* zijn en zouden met eigen bedrijfskapitaal worden opgericht op locaties waarin de bedrijven interesse hadden. Op basis van het competitieve marktprincipe zouden de geselecteerde bedrijven vervolgens wel verregaande assistentie ontvangen in de acquisitie van land en in de ontwikkeling van haalbaarheidsstudies en infrastructuur. Bovendien zou in de toekomst (gedeeltelijke) vrijstelling van exportbelasting mogelijk zijn en zou het voor de geselecteerde bedrijven makkelijker worden om kapitaal te verkrijgen bij de Ex-Im Bank.[54]

In het elfde vijfjarenplan werd opgenomen dat de in China zo succesvol gebleken *Special Economic Zones* wereldwijd (in bijvoorbeeld Thailand, Rusland en Pakistan) gevestigd zouden moeten worden als onderdeel van China's *go-global* strategie. De planning en structuur zou worden gecoördineerd door *China's Ministry of Commerce* in samenwerking met de gastlanden.[55] Tijdens FOCAC III in 2006 werd dit beleid officieel van toepassing op de inrichting van *Special Economic Zones* in Afrika: China was er klaar voor in de komende drie jaar gevestigde Chinese bedrijven aan te moedigen drie tot vijf overzeese economische zones te openen in Afrikaanse landen waar de omstandigheden dat zouden toelaten.[56]

2.3 De Chinese SEZ's in Afrika.

Hoewel in *China's African Policy* van januari 2006 al gesproken werd over de nauwe banden met Afrika, de voorgenomen toename qua investeringen en de assistentie in het aanleggen van infrastructuur, werd het Chinese beleid met betrekking tot *Special Economic Zones* pas officieel uitgerold tijdens FOCAC III in november 2006. Er zouden een aantal zones worden ontwikkeld die volgens Brautigam 'similar but not identical to China's own model' zouden zijn, maar waarvan de precieze vorm niet van tevoren vast zou staan.[57] De overzeese SEZ's zouden grote investeringen vereisen; niet alleen in de zones zelf, maar ook in de infrastructuur die nodig was om de gefragmenteerde Afrikaanse markten te ontsluiten en goederen van- en naar de zones te

[53] Davies, 'Special Economic Zones: China's developmental model comes to Africa', 141.
[54] Brautigam, *The dragons gift,* 98.
[55] Davies, 'Special Economic Zones: China's developmental model comes to Africa', 140.
[56] *Beijing action plan* 2007-2009 part 3.2.6
[57] Brautigam, *The Dragon's gift,* 97.

transporteren. De officiële lezing was dat deze investeringen de regionale economische integratie ten goede zouden komen. Volgens Davies worden de voorwaarden voor de zones onderhandeld tussen Beijing en de doellanden en zijn deze landen bereid concessies te doen aan hun beleid om '*committed Chinese investments*' te ontvangen.[58]

Net zoals bij de Chinese SEZ's elders in de wereld gaat het in Afrika om doelen die onderdeel zijn van de *go-global* strategie, zoals het wegnemen van internationale handelsbarrières en de clustering van volwassen Chinese industrieën overzees. Ook in Afrika worden de zones zwaar gefinancierd en vormen ze een manier waarop de Chinese regering officieel probeert om het succes van China naar andere ontwikkelingslanden over te brengen. De zones zijn echter ook bedoeld om China's *soft power* op het Afrikaanse continent uit te breiden.[59] Die politieke component zorgt ervoor dat, net als elders, Beijing bereid is riante financiële en non-financiële steun te geven.[60] Ondanks deze ondersteunde maatregelen zijn de Chinese SEZ's op het Afrikaanse continent officieel door winst gedreven initiatieven van de private sector.[61] Dit zou de duurzaamheid van de zones moeten garanderen. SEZ's in de private sector zijn over het algemeen namelijk effectiever dan door de overheid geleide zones.[62]

Deze strategie maakt deel uit van wat het Angola-model wordt genoemd; FDI, hulp en handel worden met elkaar gecombineerd om invloed te verkrijgen die gelijkenissen vertoont met het kolonialisme.[63] Dit model maakt gebruik van een leenstructuur waarbij het ontvangende land zijn natuurlijke bronnen als onderpand voor een lening geeft en vormt de basis voor veel activiteiten die door Chinese SOE's worden uitgevoerd. De Chinese Ex-Im Bank verstrekt krediet tegen lage rentes, waarop bedrijven doormiddel van aanbestedingen aanspraak kunnen maken voor de bouw van grote (infrastructuur-) projecten. Kaplinsky benadrukt dat deze fondsen geen beurzen zijn, maar door het ontvangende land worden afgetrokken van de kosten die men China in rekening brengt voor de afname van grondstoffen.[64] De verstrekte fondsen verlaten China vaak zelfs niet eens, maar worden door de Ex-Im Bank direct overgeschreven naar de Chinese firma's die de tender hebben gewonnen.

Ook in het geval van Afrikaanse *Special Economic Zones* schrijft het Chinese *Ministry of Commerce* (MOFCOM) een tender uit voor de aanbesteding van commerciële initiatieven. De

---

[58] Davies, 'Special Economic Zones: China's developmental model comes to Africa', 138.
[59] Deborah Brautigam et al., *China's investment in African Special Economic Zones: Prospects, Challenges, and Opportunities Economic premise* 5 (Washington 2010), 3.
[60] Zie het algemene deel over SEZ's.
[61] Zoals eerder in het hoofdstuk is aangegeven is in het geval van China het concept "private sector" nogal vaag aangezien veel bedrijven (gedeeltelijk) staatseigendom zijn.
[62] Gokhan Akinci and James Crittle, *Special Economic Zones performance, lessons learned, and implications for Zone development,* FIAS World Bank (Washington 2008) 51.
[63] Davies, M. J. et al., *How China delivers development assistance to Africa* (Stellenbosch 2008) 33.
[64] Kaplinsky en Morris, 'Chinese FDI Sub-Saharan Africa: engaging with large Dragons', 9.

winnende partijen hebben ook in dit geval recht op de ondersteuningsmaatregelen van de Chinese regering waarbij tot maar liefst 30% van de start-up kosten vergoed worden. Daarnaast is het China Africa Development Fund grootaandeelhouder in drie van de inmiddels geïnitieerde SEZ's en verleende de Chinese overheid diplomatieke steun bij de onderhandelingen over de locatie.[65] Bovendien worden bij de ontwikkeling van de SEZ's in Afrika vaak operators van Chinese binnenlandse SEZ's betrokken, zoals bijvoorbeeld *Tianjin Economic-Technological Development Area,* een belangrijke zone in de buurt van Beijing. In Zambia en Nigeria zijn overigens partnerschappen aangegaan met lokale partijen, in tegenstelling tot in Ethiopië en Mauritius.[66] De Chinese ontwikkelaars van de Chambishi Zone in Zambia zijn bijvoorbeeld uitgegaan van een samenstelling van veertig Chinese partijen en tien buitenlandse. Op het moment van Brautigams onderzoek in 2011 waren er echter uitsluitend Chinese bedrijven betrokken bij de Chambishi Zone en op dit moment is dat nog steeds het geval.[67] Hierop zal in de casestudie over Zambia teruggekomen worden.

Table 1. Overview of Trade and Economic Cooperation Zones in Africa Approved by the Chinese Ministry of Commerce

Country and zone	Total investment	Size	Start of planning	Status	Chinese developers	Industry focus
Zambia, Chambishi	US$410	11.58 km^2 (7.98 km^2); start-up 2.00 km^2	2003	In operation and construction	China Nonferrous Metal Mining Group	Copper and copper mining–related industries
Zambia, Lusaka	Subzone	5 km^2	Not available	Construction	China Nonferrous Metals Corporation	Garment, food, appliances, tobacco, and electronics
Nigeria, Lekki	US$254 million for 2–3 years; Y 2.52 billion (US$369 million total)	30.0 km^2; first phase 10.0 km^2; start-up 3.5 km^2	2003	Construction	China Civil Engineering Construction, Jiangning Development Corp., Nanjing Beyond, China Railway	Transportation equipment, textile and light industries, home appliances, and telecommunications
Nigeria, Ogun	Y 1.5 billion (US$220 million) for start-up; US$500 million for whole first phase	100.0 km; first phase 20.0 km^2; start-up 2.5 km^2	Early 2004	Construction	Guangdong Xinguang, South China Developing Group	Construction materials and ceramics, ironware, furniture, wood processing, medicine, computers, and lighting
Mauritius, originally Tianli but renamed Jinfei	Y 1.5 billion (US$220 million) for first phase; US$720	2.11 km^2; start-up 0.75 km^2	2006–07	Construction	Shanxi-Tianli Group, Shanxi Coking Coal Group, Taiyuan Iron and Steel Company	Manufacturing (textile, garment, machinery, high-tech), trade, and living and service (tourism, finance)
Ethiopia, Oriental (eastern)	Y 690 million (US$101 million	2 km^2; start-up 1 km^2, with 10 km^2-reservation area	2006–07	Construction	Yonggang (quit), Qiyuan Group, Jianglian International Trade, Yangyang Asset Management, Zhangjiagang Free Trade Zone (not a shareholder)	Electric machinery, steel and metallurgy, and construction materials

[65] Brautigam et al., *China's investment in African Special Economic Zones,* 3.
[66] Ibidem.
[67] Deborah Brautigam en Tang Xiaoyang, 'China´s investments in Special Economic Zones in Africa', 89.

2.3.1 Het initiatief voor de Afrikaanse zones

Toen in 2006 de Chinese doelstelling werd uitgesproken om vijf *Special Economic Zones* in Afrika te vestigen, meldden zich per direct meer dan tien Afrikaanse staten die graag wilden fungeren als gastland. Dat werd vooral veroorzaakt doordat de SEZ's door China werden geprofileerd als een middel voor de gastlanden om zich op dezelfde manier te ontwikkelen als China.[68]

Aangezien de verantwoordelijkheid voor de zones in handen zou komen van private Chinese ondernemingen lag het initiatief echter bij honderdtwintig Chinese bedrijven die zich meldden voor de aanbesteding van het *Ministry of Commerce*. Hieruit werden voorstellen voor SEZ's in zeven Afrikaanse landen[69] geselecteerd op basis van marktpotentieel, haalbaarheid, het investeringsklimaat van het gastland en de capaciteit van de ontwikkelaar. Dat de selectie van doellanden niet politiek gemotiveerd was, blijkt uit het feit dat bijvoorbeeld in Tanzania, dat al decennia lang vriendschappelijke banden met China onderhoudt, geen *Special Economic Zone* gevestigd zou worden en in Nigeria maar liefst twee.[70] De aanbesteding was dus inderdaad objectief en leek niet gestoeld op langer bestaande politieke relaties en motieven.

Davies spreekt van een Chinees initiatief op Afrikaanse grond wanneer het gaat om *Special Economic Zones* en legt het initiatief dus duidelijk bij de Chinese regering.[71] Li Anshan et al. zeggen dat ook de Afrikaanse zijde belangrijk is. Bovendien benadrukken zij dat veel initiatief voor samenwerking afkomstig was uit Afrika (zoals bijvoorbeeld uit Madagaskar). [72] Ook Mohan en Lampert onderstrepen, evenals Denis M. Tull, dat *African Agency* erg belangrijk is. 'African actors have negotiated and even shaped Chinese engagements in important ways –and in so doing have carved out more opportunities than is often recognized for their own benefit and advancement.'[73] Denis M. Tull zegt dat de gretigheid waarmee China verwelkomd wordt door de Afrikaanse leiders schokkend is. Door politieke en economische doelen van de Afrikaanse leiders te verwezenlijken bevestigen de Chinezen de win-win situatie. Het belangrijkste voor de Afrikaanse landen is dat de Chinezen hardnekkig vasthouden aan het dogma van nationale soevereiniteit en de *five principals of coexistence* waarop de Chinese Afrika-politiek is gestoeld, waardoor de Afrikanen China als een

---

[68] Davies, *'Special Economic Zones*: China's developmental model comes to Africa', 138.

[69] De aanbesteding selecteerde projecten in Egypte, Algerije, Ethiopië, Zambia, en twee in Nigeria. Aangezien deze studie zich richt op Sub-Sahara Afrika worden de eerste twee landen buiten beschouwing gelaten. Let wel, in andere landen, zoals Zuid-Afrika en Sierra Leone, zijn sinds 2006 eveneens *Special Economic Zones* gevestigd, maar dit zijn individuele initiatieven van Chinese ondernemingen, zonder officiële steun van de Chinese overheid.

[70] Deborah Brautigam en Tang Xiaoyang, 'African Shenzhen:China's special economic zones in Africa', *Journal of modern African studies* 49, 1 (2011) 27-54, 31.

[71] Davies, 'Special Economic Zones: China's developmental model comes to Africa', 137.

[72] Li Anshan et al., *FOCAC Twelve Years later.*

[73] Mohan en Lampert, 'Reinserting African agency into China-Africa relations', *African affairs* 112, 446 (December 2012) 92–110, 93.

veilige partner zien waarvan zij geen bemoeienis niks te vrezen hebben.[74]

Aan de hand van een tweetal casestudies zal de huidige stand van zaken van de SEZ's in Afrika worden behandeld. Daarna zal met deze kennis de situatie omtrent SEZ's getoetst worden aan een theoretisch kader en aan de retoriek die China aanhoudt als het gaat om hun rol in Afrika.

2.4 De praktijk

De historische relatie en de theoretische werking van een SEZ zullen inmiddels duidelijk zijn en het is overduidelijk dat China niet slechts passief kansen pakt die in Afrika voor het grijpen liggen, maar deze kansen grotendeels zelf creëert. Daarbij lijkt echt strikt genomen geen inbreuk te worden gemaakt op de in *China's African Policy* gestelde retoriek van gelijkheid, wederzijds voordeel en non-interventie. Wel lijkt het erop dat, hoewel er wordt gehandeld alsof de partnerschap gelijkwaardig is, China de overhand heeft in de relatie en meer voordeel heeft van Afrika dan vice versa. Dat is echter slechts gebleken uit theorieën over de SEZ´s en uit enkele beleidsstukken van de Chinese overheid. Het is daarom belangrijk om de theoretische werking en functie van de *Special Economic Zones* te toetsen aan de realiteit. De casestudies zullen aan de hand van een tweetal Afrikaanse SEZ´s proberen de realiteit omtrent de zones te achterhalen, zodat in het volgende hoofdstuk de theorie aan de praktijk getoetst kan worden om te analyseren in hoeverre de Afrikaanse Special Economic Zones inbreuk maken op de principes die gesteld worden in de Chinese retoriek aangaande haar Afrika-beleid.

Zowel Ethiopië als Zambia zijn interessante landen om in dit vraagstuk te beschouwen. Ethiopië was een van eerste postkoloniale onafhankelijke naties in Sub-Sahara Afrika en beschikt officieel sinds 2007 over een door China goedgekeurde SEZ; de *Eastern Industrial Zone* ten zuiden van Addis Ababa. Zambia heeft al decennialang een goede band met China, wat blijkt uit de aanleg van de Tanzania-Zambia Railway in de jaren zeventig, maar ook uit het feit dat de Chambishi-mijn in de Copperbelt regio al sinds 1998 in Chinese handen is[75]. Mede vanwege de Chambishi-mijn was Zambia het eerste land waarin een SEZ ontwikkeld werd op basis van de Chinese aanbesteding in 2006.

[74] Tull, 'China's engagement Africa', 466-467.
[75] De Chambishi-mijn laat prachtig zien hoezeer de Chinese investeringen gericht zijn op de lange termijn. De mijn werd opgekocht en werd pas rendabel toen zes jaar later de koperprijs weer aantrok.

2.4.1 Zambia

Koper is al sinds de bemoeienis van de Britse *South-Africa Company* in 1889 de voornaamste economische attractie van Zambia bepaalt sindsdien de economie van het land grotendeels. Toen in de jaren zeventig de *copper-boom* tot een einde kwam stortte de Zambiaanse economie dan ook totaal in. Het land werd volledig afhankelijk van internationale financiële instituties zoals de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds, maar in 1987 koos Zambia ervoor de van buitenaf opgelegde programma´s van het IMF naast zich neer te leggen. Hierdoor trokken alle donoren zich terug, waardoor het land volledig aangewezen was op *Foreign Direct Investments*. Met uitzondering van de Chinese investeringen in de Chambishi-mijn in 1998 lukte dat pas na 2004; het moment dat de koperprijs plotseling weer begon te stijgen.[76] Door de daaropvolgende crisis van 2008 konden Chinese bedrijven investeringen doen tegen bodemprijzen, zoals in de Luanshya Copper Mine. Als de economie opnieuw aantrekt zullen die bedrijven dus perfect in staat zijn te voldoen aan de toenemende vraag. Hier is duidelijk de lange-termijn investeringsstrategie die Chinese bedrijven hanteren te zien, net als bij de aankoop van de Chambishi-mijn.[77] Een dergelijk anticyclisch beleid is alleen te voeren als men bereid (en in staat) is de korte termijn resultaten op te offeren voor de langere termijn.

De FDI's in Zambia worden gereguleerd door de Zambia Development Agency (ZDA) Act, die investeerders een liberaal investeringsklimaat biedt, hoewel er strikte regels gelden met betrekking minimum investeringen en werkgelegenheid. De *Multi Facility Economic Zones (MFEZ) Regulations* die hier sinds 2006 deel van uitmaken zijn een nieuwe manier om buitenlandse investeerders aan te trekken. Deze SEZ-variant zorgt voor belastingvrijstellingen en andere speciale voorrechten, zoals investeringsgaranties en bescherming tegen nationalisering.[78] Hierbij is het een voordeel dat Zambia vrijhandelsverdragen heeft met de EU en de VS aangezien de verplaatsing van productie naar een dergelijke Zambiaanse MFEZ een groot voordeel kan opleveren voor Chinese bedrijven die last hebben van handelsbelemmeringen voor hun producten. Bovendien benadrukt men de politieke stabiliteit van Zambia en het degelijke rechtssysteem wat er bestaat.[79] Het ZDA wijst tot slot op de

---

[76] Peter Kragelund, 'Knocking on a Wide-open door: Chinese investments in Africa', *Review of African political economy* 36, 122 (2009) 479-497, 491.

[77] Padraig Carmody, *The new Scramble for Africa* (Cambridge 2011) 161.

[78] Het Zambia Development Agency biedt verder de volgend aantrekkelijke investeringsincentives, zoals:

- A corporate tax rate of 0% for 5 years following your investments first profitable year
- Taxation on only 50% of profits in year 6 through year 8 following the first profitable year, and only on 75% for years 9 and 10
- 5-year exemption on dividend taxes following the year of first declaration
- 5-year customs duties exemption on imported machinery and equipment
- Improvement allowance of 100% Capital Expenditure on improvements or upgrading of infrastructure.

Zie verder Zambia Development Agency, *Why invest in Zambia?* Maart 2012.

[79] Zambia Development Agency, *Why invest in Zambia?* Maart 2012.

gunstige ligging van Zambia ten opzichte van de rest van Afrika. Hierin ligt overigens ook een nadeel; Zambia beschikt niet over een haven en heeft aan haar zuidgrens last van handelsbelemmeringen doordat na de onafhankelijkheid de banden met Zimbabwe verslechterden en ook de relatie met Mozambique matig was. Dat de Chinezen al in 1972 investeerden in de Tanzania-Zambia Railway is dan ook geen toeval; alleen via Tanzania kon men de Zambiaanse grondstoffen transporteren.

De overvloed aan natuurlijke grondstoffen wordt door het Zambia Development Agency gepresenteerd als een groot voordeel voor investeerders, wat laat zien dat er zeker sprake is van een belangrijke Afrikaanse stimulans voor de extractie van grondstoffen en niet alleen van een soort graai-tactiek van de Chinezen. Vooral de Copperbelt-regio, waar de Chambisi-mijn zich bevindt, bezit enorme voorraden natuurlijke grondstoffen. Toen deze mijn in 1998 in Chinees bezit kwam, maakte dat de regio interessant voor Chinese investeerders. Overigens is Zambia door haar overvloed aan natuurlijke grondstoffen een schoolvoorbeeld van de *paradox of plenty*, die stelt dat grondstofrijke landen arm blijven doordat de export een hoog prijspeil veroorzaakt, wat leidt tot een gebrek aan economische ontwikkeling in andere sectoren. De stelling van Kragelund dat de mijnen van Zambia weliswaar leiden tot de beschikbaarheid van meer kapitaal, maar tegelijkertijd zorgen voor een te hoge waardering van de lokale munt, bevestigt dit.[80]

Sinds 1998 is ook de kopersmelter, de grootste aantrekkingskracht voor investeerders in de Copperbelt-regio, in Chinese handen. Vanaf 2000 nam het aantal Chinese bedrijven en *State Owned Enterprises* in de Copperbelt-regio dan ook steeds verder toe. Ook het aantal Chinese instituties in het land groeide daardoor. De belangrijkste daarvan is de Chinese Ambassade, met name de *Economic Counselors Office*, die vanuit diplomatieke aandacht en financiële steun voor prestigieuze projecten een positieve houding van de Afrikaanse elite jegens de Chinese investeringen faciliteert. Verder licht deze institutie Chinese investeerders in over economische kansen in Zambia, onderhoudt ze contact met de Zambiaanse autoriteiten en faciliteert ze een optimale samenwerking tussen Chinese bedrijven en investeerders. Ook het CCIT (*Chinese Centre for Investment Promotion and Trade*) en het ACCZ (*Association of Chinese Companies in Zambia*) zijn van belang als onderdeel van de *go-out* policy. Beide zijn gericht op de soepele toetreding van Chinese bedrijven tot de Zambiaanse markt. Het CCIPT duidt voornamelijk interessante investeringsprojecten aan en voorziet in praktische assistentie voor Chinese nieuwkomers. ACCZ functioneert als de Chinese kamer van koophandel in Zambia en behartigt Chinese belangen, communiceert en promoot de doelen van Chinese investeerders en instrueert haar leden over Zambiaanse regels en wetgeving.[81] De *Bank of China* (BOC) ten slotte, heeft met een politiek decreet een tak opgericht in Zambia in 1997, een jaar

[80] Peter Kragelund en Meine Pieter van Dijk, 'China's investments in Africa', in M.P. van Dijk (ed.),*The new presence of China in Africa* (Amsterdam 2009) 83-100, 93.
[81] Kragelund, 'Knocking on a Wide-open door: Chinese investments in Africa', 487.

voordat CNMC de Chambishi-mijn kocht. De BOC is elementair in het faciliteren van China's politieke en economische belangen in Afrika en helpt de weg vrij te maken voor grootschalige Chinese investeringen in Zambia. Dat doet men vooral door in de mijnbouwsector goedkope leningen aan te bieden, maar ook door de dagelijkse banktransacties voor Chinese bedrijven in Zambia makkelijker te maken. [82] Overigens maken voornamelijk de grote Chinese private bedrijven en SOE's gebruik van deze diensten. Voor veel kleine Chinese bedrijven die op eigen initiatief naar Zambia zijn gekomen, geldt namelijk dat ze de Zambiaanse autoriteiten direct benaderen.[83] Het mag dus duidelijk zijn dat er reeds grote Chinese bedrijvigheid in de regio bestond nog voordat het idee van *Special Economic Zones* werd geïntroduceerd.[84] Kragelund benadrukt overigens dat een aantal Chinese bedrijven er zelfstandig voor gekozen hebben om naar Zambia te komen omdat in China de eisen te hoog liggen en de marges te laag. Die bedrijven zijn dus echt op zoek naar nieuwe markten en staan niet zozeer in dienst van een eventuele Chinese grand strategy.

De Chambishi Multi Facility Economic Zone

Het Zambia Development Agency plande in de ZDA-Act van 2006 vijf *Multi Facility Economic Zones*, waarvan er inmiddels twee gevestigd zijn.[85] De Chambishi-zone en de Lusaka-subzone worden indirect gefinancierd door de Chinese overheid. De derde zit eraan te komen en wordt betaald door de Japan International Cooperation Agency. [86] De Zambiaanse overheid lijk dus positief ten overstaan van SEZ's, aangezien ze ook met andere partijen in zee wil gaan.

De Chambishi-zone is een project van China Non-Ferrous Metal Company (CNMC) en zou zesduizend lokale banen moeten opleveren. Volgens de *UNCTAD Investment Guide* zijn er al meerdere Chinese bedrijven gevestigd in de regio, zoals Sino Metals Limited, Chambishi Copper Smelter en Sino Acid Limited.[87] De oprichting van de SEZ in Chambishi is dan ook geenszins een verrassing te noemen. De zone kon snel actief worden doordat China ruime ervaring had in de samenwerking met Zambia en doordat er middels de verschillende Chinese instituties in het land invloed kon worden uitgeoefend op de Zambiaanse besluitvorming. Ook het feit dat de zone niet afhankelijk was van het aantrekken van private investeringen, maar opgezet en geleid wordt door een *State Owned Enterprise,* zorgde ervoor dat kort na de bekendmaking van de plannen begonnen kon worden met de ontwikkeling.

Dat de zone gevestigd is in het noorden van Zambia komt naast de kopervoorraden ook door de ligging ten opzichte van Democratische Republiek Congo, waar Chinese bedrijven zwaar hebben

[82] Idem, 492.
[83] Idem, 486.
[84] Carmody, *The new Scramble for Africa,* 164.
[85] *ZDA-Act no 11.* 2006.
[86] Kragelund, 'Knocking on a Wide-open door: Chinese investments in Africa', 492.
[87] UNCTAD, *Investment guide to Zambia,* 52.

geïnvesteerd in de mijnsector. Er moet benadrukt worden dat, hoewel er officieel sprake was van een objectieve aanbesteding waarin politiek geen rol speelde, de zone in Chambishi voorkeur lijkt te hebben gekregen omdat ze een ondersteunende rol zou hebben voor de Chambishi-mijn en de Chinese bedrijven in de DRC. Bovendien kon men door de regio's grote afhankelijkheid van Chinees kapitaal en de reeds aanwezige Chinese instituties waarschijnlijk invloed uitoefenen op het Zambiaanse beleid, waardoor makkelijk toegang tot het gebied en de benodigde grond kon worden gegarandeerd. Het feit dat men in Zambia besloot het MFEZ-concept in 2006 te introduceren lijkt ook niet geheel toevallig, zeker niet omdat het Zambia Development Agency hiervoor verantwoordelijk was en men in ogenschouw neemt dat in hetzelfde jaar de ontwikkeling van Afrikaanse SEZ's officieel werd opgenomen in China's *African Policy*. Het beleid van het ZDA schijnt grotendeels gedicteerd te worden door de Chinese overheid en ook in de oprichting van dit agentschap had China de nodige invloed. Het lijkt er dus verdacht veel op dat Chinese instituties behoorlijk hun best hebben gedaan om op die specifieke plek te de zone te vestigen. Dit heeft zeker de schijn van interventie of bemoeienis omdat Beijing de keuze voor de locatie lijkt te hebben beïnvloed maar desondanks volhoudt dat de keuze voor deze zone puur gemaakt is op basis van de vrije aanbesteding voor private bedrijven van het Chinese *Ministry of Commerce*.

In 2009 werd 3,5 miljard dollar aan nieuwe Chinese investeringen in Zambia aangekondigd en waren er in Zambia vijftien Aziatische bouwbedrijven actief. In de agrarische sector is er stevig geïnvesteerd door China met als toppunt de China-Zambia Friendship Farm.[88] Opvallend is dat in het UNCTAD investeringsdocument wordt gesteld dat een aantal grondbanken door de Zambiaanse regering zijn aangewezen om nieuwe MFEZ's te ontwikkelen. Het eerder genoemde Zambiaanse enthousiasme voor de Zones wordt dus daadwerkelijk vertaald naar de praktijk. De doelgebieden zijn Lusaka, Ndola, Mpulungu, Kasubalesa en Mwinilunga, maar iedere geïnteresseerde investeerder is welkom om andere locaties te opperen die aannemelijker wijs succesvol ontwikkeld kunnen worden. De Zambiaanse regering promoot ter invulling van deze gebieden twee soorten MFEZ's: Productie MFEZs voor fabricage gerelateerde industrie en *Export Trade* MFEZ's voor handel en opslag die profijt opleveren voor de exportmarkt.[89] Het Zambiaanse beleid met betrekking tot SEZ's probeert echter geen link te leggen tussen de *transnational companies* (de investeerders in de SEZ) en lokale ondernemingen, omdat men bang is dat dit de (Chinese) investeerders juist afschrikt. De link met de lokale economie wordt dus terzijde geschoven ten bate van een laissez-faire beleid om FDI in Zambia zo aantrekkelijk mogelijk te maken. De president van de Association of Chinese Companies in Zambia zei hierover: 'without this project, if you tell someone in China that they should invest in Zambia he'll think twice. Nothing is here when he comes.' Daarom raadde de

[88] Carmody, *The new scramble for Africa,* 161-162.
[89] *Investment guide to Zambia,* 52.

organisatie aan zones in te richten, die de opstartkosten voor nieuwe investeerders beperken. Tot op dat moment lukte het niet om industrie aan te trekken, maar door de inspanningen van de Zambiaanse regering zou dat in de toekomst wel moeten lukken.[90] Desondanks benadrukken de Zambiaanse regering en instituties herhaaldelijk dat de FDI's en de MFEZ's banen zullen opleveren voor de Zambiaanse arbeiders. De Chambishi-zone zou volgens de *Times of Zambia* momenteel door 27 bedrijven gebruikt worden, die met elkaar 700.000 banen gecreëerd zouden hebben.[91] Handelsminister Felix Mutati zei daarover dat er meer banen moeten komen en dat er daarom geen kansen terzijde moeten worden geschoven, ondanks de arbeidsconflicten die zich soms aandienen.[92] Paradoxaal genoeg is alleen het CEEA (Citizen Economic Empowerment Act) bezig met de participatie van het volk in de Zambiaanse economie. Dit wordt echter op geen enkele manier afgedwongen door de regering en legt het daardoor af tegen het beleid om FDI aan te trekken.[93]

Mutati ziet daarin geen probleem en benadrukt de grote hoeveelheid investeringen die reeds zouden zijn gedaan en de grote voordelen die hieruit zullen ontstaan op de lange termijn: 'In any development process, not everybody is going to be happy.' Volgens Mutati zullen er partijen minder gelukkig worden, maar omdat China lange termijn investeringen doet is dat de moeite waard. Bovendien is China volgens hem het enige land waar Zambia dergelijke investeringen vandaan kan krijgen en gaat dat bovendien het snelst. De investeringen in de Chambishi-zone worden volgens hem verhoogd naar 1,5 miljard dollar, waardoor er nog meer banen en kansen gecreëerd zouden worden.[94] Ook uit de openingstoespraak van het General Service building van de Chambishi Zone in 2013 blijkt dat de Zambiaanse overheid heilig gelooft in de kansen die de Zone biedt voor haar land. Ze wil zorgen voor banen en welvaart door de toevoeging van waarde aan grondstoffen te promoten. Dat zou leiden tot duurzame groei, toenemende arbeidskansen en groter inversteerdersvertrouwen. 'Ultimately, Zambia will stand to benefit through skills and technological transfer, increased government revenue and increased joint venture partnerships.'[95]

Bovendien is het MFEZ concept ontworpen om Zambia een *centre of excellence* in economische groei te maken door toegenomen activiteit in de handel- en productiesector. Dat zou positieve *spill-over* effecten hebben in andere sectoren en zou in lijn zijn met de plannen om de

---

[90] Kragelund, 'Knocking on a Wide-open door: Chinese investments in Africa', 487.
[91] Maya Ntanda and Etambuyu Sang'andu, 'Zambia: Chambeshi MFEZ Creates 700,000 Jobs', *Times of Zambia*, 1 Oktober 2013.
[92] Kabanda Chulu, 'Multi Facility Economic Zones will not benefit Chinese alone – Mutati', *Zambia Post,* 14-07-2011.
[93] Kragelund, 'Knocking on a Wide-open door: Chinese investments in Africa', 492.
[94] Felix Mutati in: Kabanda Chulu, 14-07-2011.
[95] Minister of Commerce, Trade & Industry Emmanuel Chenda, *openingsspeech van het General Service building in de Chambishi MFEZ*, 2013.

economie te diversifiëren en minder afhankelijk te worden van ruwe grondstoffen.[96] De Zambiaanse regering ziet dus een leidende rol voor de MFEZ's in de ontwikkeling van hun land en geeft aan dat dit ook te danken is aan China, aangezien de investeringen van CNMC in de ontwikkeling van de Chambishi-zone een duidelijke demonstratie is van commitment van de Chinese overheid om de bilaterale banden tussen China en Zambia te versterken.[97] Opvallend is dat de Zambiaanse overheid wel degelijk door lijkt te hebben dat men te kampen heeft met de *paradox of plenty* en dat ze haar best doet om zich hieraan te ontworstelen. De SEZ's worden hierbij gezien als een belangrijk instrument maar tot op heden lijkt men er niet in te slagen zich verder te diversifiëren, wat mijns inziens veroorzaakt wordt doordat men zich te afhankelijk opstelt ten opzichte van China.

De pers schrijft lovend over de nieuwe economische ontwikkelingen; Judith Namutowe schreef in de *Times of Zambia* van 12 augustus 2013 dat er in de Chambishi MFEZ in totaal inmiddels 25 bedrijven gevestigd zijn met een totale investeringswaarde van 1.2 miljard dollar. Moses Simemba, exportmanager van het Zambia Development Agency verklaarde in dit artikel dat het bevredigend was om te zien dat Zambia het eerste Afrikaanse land was dat profiteerde van de Chinese overzeese investeringen en dat dat te danken was aan de Chambishi-zone.[98] De zone lijkt het eerste in een reeks successen te zijn, zowel voor de Chinezen die nog meer willen gaan investeren, als voor Zambia dat nog meer MFEZ's wil gaan openen. Een dergelijke conclusie zou men kunnen trekken als niet verder werd gekeken dan de beschikbare literatuur. De realiteit blijkt echter behoorlijk te verschillen van het door Zambia en China voorgespiegelde beeld. Daarom zal ik op de volgende pagina's proberen deze informatie te toetsen aan empirische waarnemingen om te proberen tot een realistische stand van zaken te komen met betrekking tot de *Special Economic Zones* in Zambia.

Al sinds de oprichting van de Chambishi-zone in 2006 bestaat er onduidelijkheid over wie zich er mogen vestigen; de Chinese regering zegt dat er afgesproken is alleen Chinese bedrijven toe te laten maar volgens Zambiaanse ontwikkelaars zijn ook andere (lokale) bedrijven welkom. In 2009 waren er volgens Carmody alleen Chinese bedrijven betrokken bij de productie en verwerking van koper in de Chambishi-zone.[99] Brautigam stelt dat in 2011 slechts een paar Chinese bedrijven in de zone waren gevestigd. [100] Contacten bij de Nederlandse ambassade in Zambia en de luchtfoto's van Google Earth laten zien dat dit nog steeds het geval is. In ieder geval lijkt het er niet op dat de aantallen die de Chinese ontwikkelaars van de zone ter beschikking stelt correct zijn: naar eigen

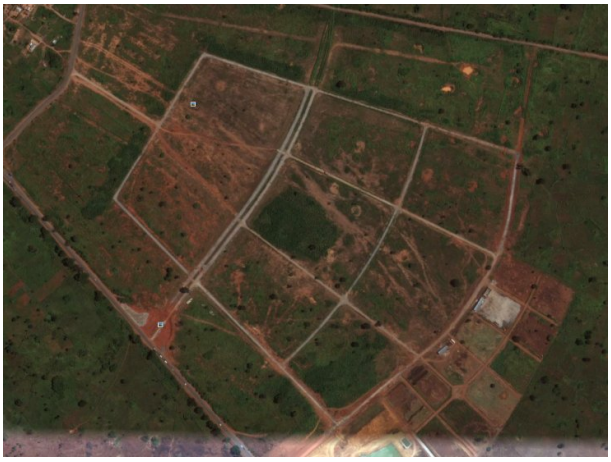
[96] Emmanuel Chenda, *openingsspeech van het General Service building in de Chambishi MFEZ*, 2013.
[97] Ibidem
[98] Judith Namutowe, 'Zambia: 25 Chinese Firms Set Up in Chambishi Mfez', *Times of Zambia*, 12 augustus 2013.
[99] Carmody, *The new scramble for Africa,* 163.
[100] Deborah Brautigam en Tang Xiaoyang, 'China´s investments in *Special Economic Zones* in Africa', in Thomas Farole en Gokhan Akinci, *Special Economic Zones; progress, emerging challenges, and future directions* (Washington 2011) 69-100, 89.

zeggen gaan zij uit van veertig Chinese partijen en tien buitenlandse .

Aangezien de meeste bronnen en krantenartikelen het doen voorkomen alsof de ontwikkeling van de zones zeer voorspoedig gaat, is het lastig om een objectief beeld te krijgen van de daadwerkelijke stand van zaken. Op basis van luchtfoto's is echter een redelijk idee te vormen van de daadwerkelijke ontwikkelingen in de Chambishi MFEZ.

Google Earth 25-08-2009

Dit beeld van 2009 laat duidelijk zien dat, hoewel de ontwikkeling van de zone officieel in 2006 al van start was gegaan, er slecht een aantal wegen zijn neergelegd. Er stonden op dat moment nog geen gebouwen in de zone, waardoor het uitgesloten is dat er enige activiteit plaatsvond in 2009.



Google Earth 10-04-2010

Het beeld van 2010 laat zien dat er gedurende 2009 extra wegen zijn aangelegd in de zone en dat er sprake was van enige bouwactiviteit. Vanaf dat jaar lijkt de ontwikkeling echt te zijn begonnen, hoewel de snelheid daarvan betrekkelijke laag te noemen is als gekeken wordt naar de vorderingen die men in twee jaar tijd maakte. In de periode na 2010 zijn er enkele gebouwen verrezen, waaronder het hoofdgebouw van de zone.

Bing Digital Globe 2012

Google Earth 21-10-2013

Tussen 2012 en eind 2013 lijkt er wederom een stagnatie op te zijn getreden in de ontwikkeling van de zone. Er zijn slechts enkele gebouwen bijgekomen, maar het grootste gedeelte van de zone is nog ongebruikt. De claim dat er om en nabij de 1 miljard dollar geïnvesteerd zou zijn lijkt dan ook enigszins overdreven gezien de geringe hoeveelheid vastgoed. Ook de uitspraken over het aantal banen dat de zone inmiddels zou hebben opgeleverd lijkt weinig realistisch. Het genoemde aantal van 3.500 lokale banen zou eventueel in de buurt van de realiteit kunnen komen, maar het zou dan logischerwijs gaan om tijdelijke banen, zeker als men in ogenschouw neemt dat er slecht een aantal gebouwen zijn neergezet waarin geen activiteit plaatsvindt. Het verschil met de 700.000 banen die de zone volgens Felix Mutati gecreëerd zou hebben is op zijn minst opvallend te noemen.

Een tweetal bronnen die anoniem willen blijven, maar verbonden zijn aan de Nederlandse ambassade in Zambia en een Zambiaanse handelsbevorderingsinstantie, bezochten in respectievelijk januari en februari 2014 de Chambishi-zone. Op dat moment vond er volgens hen geen enkele activiteit plaats en stonden alle gebouwen vrijwel leeg. Een bezoek aan de website van de zone laat zien dat de gebouwen die er momenteel staan nog verhuurd dienen te worden, onder andere het General Service building dat in 2013 met veel bombarie geopend werd.[101] Hieruit valt op te maken dat er weinig animo bestaat voor de vestiging van bedrijven in de zone.

Het contact bij de Zambiaanse instantie voor handelsbevordering wist te melden dat zijn organisatie begin dit jaar het verzoek heeft gekregen de Chambishi-zone actief te gaan marketen, voor bedrijven uit welk land dan ook. Zij hebben echter besloten niet op dit verzoek in te gaan omdat het hen onmogelijk lijkt investeerders voor de zone te vinden. Verder blijft de rol van het Zambia Development Agency behoorlijk onduidelijk. Er bestaan banden met de Chinese overheid, maar het is onduidelijk hoe de relatie precies in elkaar zit. De managers die de leiding hebben in de ontwikkeling van de zone zijn Chinees. Contact met zowel de Chinese ontwikkelaars als het Zambia

[101] http://zccz.cnmc.com.cn/indexen.jsp (16-04-2014).

Development Agency, onder andere met Moses Simemba, de exportmanager die in de *Times of Zambia* zo positief sprak over de zone, leverde niks op doordat ze weigerden in te gaan op vragen.[102]

De organisatie voor handelsbevordering geeft ten slotte aan dat in de meeste Zambiaanse zones gestreefd wordt naar het clusteren van meerdere bedrijven uit dezelfde waardeketen. In Chambishi is dit echter niet het geval en worden allerlei soorten (internationale) bedrijven benaderd, ondanks het feit dat de Chinese kopersmelter in de regio de enige attractie is voor bedrijven die nadenken over vestiging in de Chambish-zone. De onduidelijkheid die hierover bestaat in de literatuur is dan ook vreemd te noemen. Carmody heeft het over het risico van het ontstaan van Chinese enclaves als andere bedrijven niet welkom zijn in de zone. De lokale economie kan dan niet profiteren van de Chinese activiteit in de zones.[103] Eigen onderzoek laat echter zien dat er in ieder geval geprobeerd wordt bedrijven uit allerlei landen aan te trekken. Volgens de contactpersoon van de handelsbevorderingsorganisatie was hen zelfs verzocht meer diverse bedrijven te benaderen die zich wilden vestigen in de zone. Als dat inderdaad het geval is, zou er geen sprake zijn van Chinese enclaves op Zambiaans grondgebied. De vraag is natuurlijk wel in hoeverre bedrijven uit andere landen zich ook daadwerkelijk in de zone vestigen, aangezien de contactpersoon aangeeft dat er vrijwel geen interesse bestaat. Daardoor zou het kunnen dat er weliswaar een Chinese enclave ontstaat, maar dat de effecten daarvan gezien de geringe omvang nauwelijks voelbaar zullen zijn in Zambia.

Doordat de Zambiaanse economie voor zo'n groot deel afhankelijk is van de koperindustrie is de Kwacha, de lokale munt, vrijwel direct gekoppeld aan de koperprijs. Daardoor fluctueert de wisselkoers enorm en wanneer het zoals in 2008 slecht gaat met de kopermarkt, dan is het importeren van goederen door de lage koersen niet meer mogelijk. Gaat het goed met de koperprijs, dan wordt Zambia te duur voor de export in andere sectoren. Dat zorgt voor een paradox: blijft Zambia zich exclusief op de kopermarkt richten, dan blijft men daarvan volledig afhankelijk en gaat de munteenheid nog meer fluctueren, waardoor men het land nog sterker onderhevig word aan *paradox of plenty.* De Zambiaanse markt is dan op den duur ook niet meer interessant voor andere Chinese bedrijven. Daarmee worden dus ook Chinese slachtoffers gemaakt aangezien de winsten voor Chinese handelaren zullen afnemen en er door de schommelingen moeilijker op de lange termijn gepland zal kunnen worden. De *paradox of plenty* waarmee Zambia altijd te maken heeft gehad, heeft dus ook zijn weerslag op China. Dat verklaart waarom de Chinese ontwikkelaars moeite doen bedrijven uit andere bedrijfstakken aan te trekken, maar ook waarom die bedrijven daar

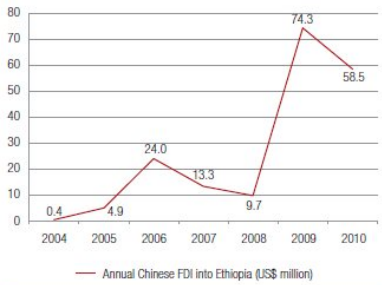
[102] Herhaaldelijk e-mail contact met projectmanagers van de Chambishi-zone en het ZDA had geen resultaat aangezien zij niet wensten in te gaan op wat voor vragen dan ook. De persoonlijke contactgegevens van deze personen zijn verkregen via de Nederlandse Ambassade in Zambia en de eerder genoemde Zambiaanse organisatie voor handelsbevordering.
[103] Carmody, *The new Scramble for Africa,* 163.

weinig voor voelen. Het lijkt dus logisch dat ook China erbij gebaat is om de Zambiaanse economie te diversifiëren.

2.4.2 Ethiopië

Een andere SEZ die voortkwam uit een aanbesteding van China's *Ministry of Commerce* in 2007 is de Ethiopische Eastern Industrial Zone (EIZ). Ethiopië is zoals gezegd één van de eerste Afrikaanse staten die zijn onafhankelijkheid verkreeg. Bovendien is het één van de weinig staten die al een geheel vormde vóór de inmenging van de koloniale machten. Het land kent niet zo'n lange historische relatie met China als bijvoorbeeld Zambia. China investeerde bovendien nog niet in de Ethiopische industrie voordat de zone werd geopend. De EIZ werd dan ook niet gebouwd ter ondersteuning van reeds bestaande Chinese industrie in het land, maar werd geïnitieerd door twee private Chinese staalproductiebedrijven die zich inschreven op de tender van het Chinese *Ministry of commerce*, namelijk de Yonggang Group en de Qiyuan Group.[104] Anders dan in Zambia richten de Chinese bedrijven in Ethiopië zich op de fabricage van geïmporteerde materialen en voorraden; de zone is (zoals de naam al doet vermoeden) volledig gericht op industriële productie.[105] Onderzoek van de Wereldbank laat zien dat in 2011 meer dan 90% van de Chinese bedrijven in Ethiopië afhankelijk was van geïmporteerde voorraden.[106] Dat komt doordat Ethiopië voornamelijk aantrekkelijk is vanwege de goedkope arbeid, de privileges op de Europese markt en de groeiende regionale markt. Ethiopië probeert daarom een beleid te ontwikkelen dat zich richt op het aantrekken van FDI.[107] De economische samenwerking tussen China en Ethiopië heeft dankzij dat beleid een enorme vlucht genomen in de laatste tien jaar. De meeste inkomende FDI's zijn volgens Geiger en Goh afkomstig van productiebedrijven, wat correspondeert met het feit dat Ethiopië weinig natuurlijke bronnen bezit. De huidige Chinese FDI's in het land zijn vooral bedoeld om het reeds bestaande Chinese zakelijke netwerk te laten profiteren van goedkoop land, goedkope arbeid en de groeiende lokale markt, in combinatie met de gunstige investeringsregelingen van zowel de Chinese als de Ethiopische regering. De Chinese

FIGURE 3: Direct Investment from China to Ethiopia, 2004 to 2010



Source: FDI Bulletin of the Chinese Ministry of Commerce; ODI Statistics (2010).
Note: The statistics underlying the figure are based on official reporting in China and seem to understate the true investment volume of Chinese enterprises in Ethiopia. According to official statistics in China, the stock of FDI from China to Ethiopia in 2010 was US$368 million. Crosschecks with the results of the survey used for this report indicate a total Chinese FDI stock of US$403 million in 2010. The deviation likely comes from the fact that the survey covers both large and small firms with the latter less likely to be registered in China.

[104] Michael Geiger et al., *Chinese FDI in Ethiopia: A World Bank Survey* (Washington 2012) 25.
[105] Idem, 10.
[106] Idem, 13.
[107] Idem, 3.

FDI in Ethiopië bedroegen overigens wel maar 3,5% van de totale FDI's.[108]

Waar er in 2004 nog vrijwel geen enkele investering van China naar Ethiopië vloeide, werd er in 2009 74 miljoen dollar geïnvesteerd. Dat komt door de levendige en groeiende Chinese business-community die actief gerepresenteerd wordt door de Chinese Kamer van Koophandel in Addis Ababa. In mei 2012 waren er volgens het Ethiopische ministerie van industrie maar liefst 372 Chinese bedrijven geregistreerd in Ethiopië. De vraag is hoe representatief dat is, aangezien bedrijven niet uit het register geschrapt worden als ze stoppen met hun Ethiopische bedrijfstakken. Desalniettemin is het duidelijk dat de band tussen de landen steeds inniger wordt, mede door de toenemende politieke steun van zowel de Ethiopische als de Chinese regering. [109]

Het is belangrijk om op te merken dat van de Chinese ondernemingen die actief zijn in Ethiopië, maar liefst 69% privé-eigendom is. Het betreft hier een aantal *joint ventures* tussen Chinese en Ethiopische bedrijven, waar de Chinezen het grootste aandeel hebben. Het grootste deel wordt echter gevormd door kleine eenmanszaakjes die willen profiteren van Ethiopië als nieuwe afzetmarkt. Dit laat goed zien dat er een groot verschil bestaat tussen Chinese ondernemers die op eigen initiatief naar het Afrikaanse continent migreren op zoek naar een betere toekomst en de grote (staats)bedrijven die vaak aangemerkt worden als middelen in een Chinese *grand-strategy* met betrekking tot Afrika. [110]

De enorme stijging in Chinese investeringen in Ethiopië is grotendeels te danken aan het beleid van de afgelopen tien jaar, waarin stimulerende maatregelen werden getroffen zoals belastingvrije import van materieel. De stijging valt natuurlijk ook samen met de toenemende mate waarin China haar *go-out* strategie stimuleert door kredietverstrekking etc. Dat vormde tevens één van de redenen voor de ontwikkeling van de Chinese EIZ.[111]

---

[108] Emelie Rohne, *Chinese-initiated Special Economic Zones in Africa: a case study of Ethiopia's Eastern Industrial Zone* (Lund 2013) 14.
[109] Geiger, *Chinese FDI in Ethiopia,* 3.
[110] Idem, 10
[111] Idem, 15-16.

De Eastern Industrial Zone

'Eastern Industry Zone successfully won the bidding for 'the Second Oversea Economic Cooperation Zone' in November 2007, sponsored by the Ministry of Commerce and Trade of China.'[112]

De EIZ is inmiddels gevestigd ten zuidoosten van Addis Ababa, hoewel daar in de literatuur de nodige onduidelijkheid over bestaat.[113] Bovendien is het onbekend hoe de organisatiestructuur in elkaar zit. Hoewel het zo lijkt te zijn dat het initiatief voor de zone afkomstig is van de Ethiopische regering is de EIZ een volledig Chinese onderneming die voortkomt uit de Chinese aanbesteding van 2007 die gewonnen werd door de Yonggang Group. Dat de EIZ behandeld wordt als een aparte onderneming, blijkt uit een recent krantenartikel van Berhanu Fekade in *the Reporter*.[114]

Omdat de EIZ de eerste in zijn soort was zijn er zoals gezegd veel stimulerende maatregelen genomen door de Ethiopische regering. Meer dan 20 Chinese bedrijven zouden al interesse hebben getoond en er wordt gemikt op 20.000 lokale banen.[115] Desalniettemin loopt men tegen uitdagingen aan. De EIZ is qua bouwkosten duurder dan dezelfde infrastructuur in China vanwege transportkosten e.d. en vormt een zware last voor de investeerders. In China wordt bovendien minimaal 50% van de constructiekosten betaald door de overheid, in tegenstelling tot in Ethiopië. Tot op heden is er 80 miljoen dollar geïnvesteerd in de basale infrastructuur.[116] Het grootste probleem van de zone deed zich overigens al vroeg voor: de Yonggang Group won weliswaar de aanbesteding, maar mede door de financiële crisis van 2008 en de nodige opstartproblemen, werd de coördinatie van het project overgedragen aan de Jiangsu Qiyuan Group. Ervanuit gaande dat de informatie van *the Reporter* klopt, zijn anno 2014 echter beide bedrijven verantwoordelijk voor de zone.

Een bijkomend probleem is dat de maatregelen van de Ethiopische regering ingesteld werden bij de officiële start van de EIZ in 2007. Dat betekent dat de belastingvrijstellingen die de eerste zeven jaar golden inmiddels niet meer van toepassing zijn. Een ander probleem ligt in de lage efficiency van de Ethiopische regering. Door een gebrek aan ervaring met dergelijke zones moet het wiel opnieuw uitgevonden worden en worden er allerlei nieuwe instanties opgericht, die niet van bovenaf gecoördineerd worden. De gebrekkige samenwerking die dit tot gevolg heeft zorgt voor enorme transactiekosten, wat een investering in de EIZ significant minder

---

[112] Website van de Ethiopia Eastern Industrial Zone http://www.e-eiz.com/about.asp?id=11&pagetitleProfile&language=en (14-04-2014)

[113] Het World Bank document spreekt over een locatie ten noordwesten van de stad, anderen hebben het over het zuidwesten.

[114] Berhanu Fekade, 'Ethiopia: Government Industry Zone Attracts Major Foreign Companies', *The Reporter*, 25-01-2014.

[115] Alemayehu Geda en Atenafu G.Meskel, *Impact of China-Africa Investment Relations: Case Study of Ethiopia* (Addis Ababa 2009) 6.

[116] Geiger, *Chinese FDI in Ethiopia,* 25-26.

aantrekkelijk maakt.[117]

De enige bron van inkomsten voor de EIZ is de huur voor het vastgoed in de zone, naast de onderhouds- en beheerkosten. Om de Chinese investeerders niet af te schrikken zijn deze tarieven echter erg laag en is er bijna geen sprake van een fatsoenlijke inkomstenstroom. Sterker nog, volgens de Wereldbank betaalt een investeerder slechts 10% van de daadwerkelijke kosten.[118] Het feit dat de zone nog nauwelijks actief is maakt dat er weinig omzet gegenereerd wordt, wat andere stimulerende maatregelen bemoeilijkt. Daardoor bevind de zone zich feitelijk in een vicieuze cirkel waarin het voor Chinese bedrijven behoorlijk onaantrekkelijk blijft zich er te vestigen.

Als gekeken wordt naar de luchtfoto's van de zone wordt dit idee bevestigd. Pas in 2010 leek er daadwerkelijk sprake te zijn van enige vooruitgang in de fysieke ontwikkeling van de EIZ. Net als in Zambia ging er dus de nodige tijd overheen voordat de plannen daadwerkelijk werden omgezet in activiteit. Waar dat in Zambia vreemd lijkt aangezien de zone daar om bestaande Chinese activiteiten heen werd gebouwd en er reeds land beschikbaar was gesteld door de Zambiaanse autoriteiten, lijkt het in het geval van Ethiopië niet meer dan logisch dat er vanaf de eerste plannen tot aan de eerste daadwerkelijke bouwactiveiten enige tijd is verstreken.

Google Earth 01-11-2010

Zoals op de volgende pagina zeer duidelijk te zien is, werd in 2011-2012 de grootste vooruitgang geboekt in de ontwikkeling van de zone. Dat komt waarschijnlijk doordat er in die periode elf Chinese bedrijven waren die investeringsovereenkomsten tekenden voor de EIZ, waardoor extra faciliteiten en infrastructuur nodig waren. Dat blijkt ook uit het feit dat het hoofdgebouw van Huajian, een bekende Chinese schoenenproducent, in die periode werd geopend.[119]

[117] Geiger, *Chinese FDI in Ethiopia,* 26
[118] Ibidem.
[119] Idem, 25.

Google Earth 28-07-2011

Google Earth 06-11-2012

Google Earth 19-10-2013

Sinds eind 2012 lijkt er echter weinig te zijn gebeurd in de EIZ, getuige de beelden hierboven. Een belangrijk probleem in de zone is dat Ethiopië zoals gezegd belastingvrijstellingen aanbiedt voor bedrijven die zich willen vestigen in het land. Hier doet zich echter een probleem voor: volgens Jiao Yongshun, assistent-directeur van de EIZ, is het vier jaar geleden dat de EIZ een belastingvrijstelling ontving, terwijl men overeenstemming had met het ministerie van industrie over verscheidene belasting- en ondersteuningsmaatregelen. Het probleem komt voort uit het feit dat de ERCA (Ethiopian Revenues and Customs Authority)de EIZ als ontwikkelaar en verhuurder aanduidt en niet als producent, waardoor men officieel geen recht zou hebben op deze stimulerende maatregelen. De EIZ verklaart echter dat haar weldegelijk belastingvrijstellingen zijn beloofd voorafgaand aan de vestiging van de zone.[120]

Naast dit belastingtechnische probleem, bezorgt ook de acquisitie van land de EIZ hoofdbrekens. De regionale overheid stelde de EIZ 260 hectare land ter beschikking, terwijl de EIZ zegt dat hen 500 hectare beloofd was. Of hier sprake is van miscommunicatie of eenzijdig veranderde voorwaarden is niet duidelijk, maar het scenario lijkt veel op de misverstanden die bestonden rondom de vestiging van buitenlandse bedrijven in de Zambiaanse Chambishi-zone. Bovendien blijkt uit de luchtfoto's dat de noodzaak tot verdere uitbreiding niet bepaald groot is gezien de hoeveelheid beschikbare ruimte op het huidige

[120] Fekade, 'Ethiopia: Government Industry Zone Attracts Major Foreign Companies'.

areaal. De 233 hectare die op dit moment in gebruik is zou volgens *the Reporter* reeds 50.000 banen hebben opgeleverd.[121]

Ook bij deze informatie zijn vraagtekens te zetten als men de luchtfoto's in overweging neemt. Als dit gecombineerd wordt met de informatie dat er op dit moment elf bedrijven actief zijn in de zone wordt het geclaimde aantal arbeidsplekken helemaal onwaarschijnlijk. Ieder bedrijf zou in dat geval namelijk meer dan 4500 werknemers hebben. Hoe het ook zij, er worden in de EIZ in ieder geval Afrikaanse arbeiders aangetrokken, in tegenstelling tot wat veel literatuur hierover zegt.

Wat overeenkomt met wat auteurs als Li Anshan, maar ook Afrikaanse hoogwaardigheidsbekleders [122] zeggen, is dat de kwaliteit die deze arbeiders leveren significant lager is dan men in China gewend is. Huaijan, de schoenenfabrikant die gevestigd is in de EIZ en 3500 mensen van werk zou voorzien, ondervindt hiervan de problemen doordat men klachten krijgt van hun klanten.[123] Daardoor gaan Chinese firma's in de EIZ toch steeds vaker Chinese arbeidskrachten gebruiken, waardoor er geen *spillover*-effect optreedt.

Een andere bedrijf dat zich in de EIZ heeft gevestigd is de East Cement Share Company, opgericht in 2006, waarin het China and Africa Development Fund 40% van de aandelen heeft. Dat hun vestiging zich in de EIZ bevindt maakt het moeilijk voor te stellen dat men vóór 2010 daadwerkelijk actief was, maar ook dit bedrijf zegt lokale arbeiders aan het werk te hebben. Het gaat hier om 350 personen; een fractie van de 50.000 geclaimde arbeidsplekken. Bovendien is het gros van hun arbeiders werkzaam in een mijn buiten de zone en bevindt alleen het hoofdkantoor zich in de EIZ.[124]

De Ethiopische EIZ verschilt van de Chambishi Zone omdat zij niet is gekoppeld aan een reeds bestaande Chinese onderneming in het land en vooral omdat zij zich richt op de productie van goederen. Doordat productie in Afrika duurder is dan in China, is het ondanks de stimulerende maatregelen niet voor alle bedrijven aantrekkelijk zich er te vestigen. Bovendien worden de meeste kapitaalgoederen nog steeds uit China zelf gehaald en ook de voorkeur voor Chinese arbeiders maakt dat vestiging in de zone behoorlijk duur wordt. De financiële crisis die volgens Brautigam ook de initiator van de zone parten speelde, zorgt er uiteraard ook voor dat andere Chinese bedrijven minder risico durven nemen en zich dus minder snel in Ethiopië zullen vestigen. In andere zones is de aanwezigheid van natuurlijke bronnen een stimulans voor Chinese bedrijven om uit te wijken naar Afrika. In het geval van Ethiopië is slechts de regionale markt interessant, naast het feit dat men

---

[121] Fekade, 'Ethiopia: Government Industry Zone Attracts Major Foreign Companies'.
[122] Stephanie Rupp, 'Engaging Postcolonial Interdependencies', in: Robert Rotberg, *China into Africa, aid trade and influence* (Baltimore 2008) 65-87, 78.
[123] Fekade, 'Ethiopia: Government Industry Zone Attracts Major Foreign Companies'.
[124] http://www.e-eiz.com/enteren_view.asp?id=7 (17-04-2014).

via Ethiopië misschien makkelijker toegang krijgt tot bijvoorbeeld Europa. Daardoor ligt echter wel het risico van de vorming van een Chinese enclave op de loer.

Hoofdstuk 3.
Theorie en Analyse

In december 2006 waarschuwde de Zuid-Afrikaanse president Thabo Mbeki ervoor 'to guard against sinking into a colonial relationship with China as Beijing expands its push for raw materials across the continent.'[125] In *The Observer* van 29 oktober 2006 vroeg David Walsh zich naar aanleiding van FOCAC III publiekelijk af of China de nieuwe koloniale macht in Afrika was. Hij baseerde dit vermoeden op de enorme toename van het aantal Chinese immigranten in bijvoorbeeld Zambia en op het feit dat de Chinese investeringen in het Afrikaanse continent recentelijk enorm zijn gestegen en die van Groot-Brittannië benaderen.[126] De *Special Economic Zones* wekken eveneens de indruk van grote Chinese invloed in de Afrikaanse gastlanden, niet op zijn minst doordat er fysiek land wordt geclaimd voor Chinese ondernemingen. Dit hoofdstuk zal ingaan op de neokoloniale beschuldigingen jegens China in hun relatie met Afrika, maar zal vooral proberen te achterhalen wat de daadwerkelijke inbreuk is die China maakt op haar retoriek van gelijkwaardigheid, *mutual benefit* en non-interventie, die centraal staat in haar Afrika-politiek. Daarna zal ingegaan worden op de specifieke invloed van de SEZ's als het aankomt op de schending van deze grondbeginselen van de Sino-Afrikaanse relatie.

3.1 Neokolonialisme

De toenemende banden tussen China en het Afrikaanse continent worden vaak beschouwd als een neokolonialistische relatie, omdat China de relatief zwakke Afrikaanse economische en politieke systemen voor eigen gewin lijkt in te zetten. Factoren die in het koloniale tijdperk belangrijk waren, spelen ook in deze relatie een grote rol: er bestaat een toenemende Chinese vraag naar grondstoffen en het zekerstellen van een Chinees monopolie op de toegang tot die bronnen is dus erg belangrijk. De huidige Sino-Afrikaanse relatie heeft, net als de vroegere koloniale strijd om Afrika tevens een politieke component. Het Afrikaanse continent werd destijds gebruikt voor de expressie en expansie van Westerse internationale politieke standpunten, net zoals China Afrika meer recent gebruikte om stemmen voor toetreding tot de VN en de Veiligheidsraad te verkrijgen. Waar in het koloniale tijdperk de Europese machten onderling stechelden, breidt China haar belangen in Afrika

[125] Thabo Mbeki, *speech op het veertiende nationale congres van het Zuid-Afrikaanse studentencongres* (9-14 december 2006).
[126] David Walsh, 'Is China the new colonial power in Africa?' *The Observer,* 29-10-2006, 6.

uit ten koste van Europa en de VS.[127] De *scramble for Africa* die tussen 1996 en 2006 waarneembaar was, wordt dan ook vaak vergeleken met de Europese strijd van de negentiende en twintigste eeuw. In beide gevallen was het doel van externe machten om economisch en politiek voordeel in Afrika te halen.[128] Ondanks deze op het oog vergelijkbare zaken, bestaan grote verschillen tussen de huidige Chinese relatie met Afrika en de Westerse relatie met dit continent in de koloniale periode. Om te analyseren in welke mate China zich daadwerkelijk schuldig maakt aan neokolonialisme is het uiteraard nodig dit concept eerst nader uit te leggen. Aangezien de term 'neo' impliceert dat het hier gaat om een nieuwe invulling van een oud concept, zal eerst ingegaan worden op de klassieke vorm van kolonialisme.

3.1.1 De oorsprong van de neokolonialistische theorieën

Kolonialisme is een ideologie die gebaseerd is op dominantie en controle, afgedwongen door militarisme. Claude Ake definieerde kolonialisme als volgt: 'The colonial state was absolutely powerful and absolutely arbitrary. It was absolutely powerful because it was a state of occupation; it had to do everything and so needed power to do it. It had to subordinate people; it had to forge identity; it had to create an economy and create the means to exploit it. It had to keep law and order and it had to make sure the colonized people were not able to resist its presumptions.'[129]

Neokolonialisme verschilt hiervan alleen doordat het in een andere tijd plaatsvindt en eventueel door andere actoren wordt uitgeoefend. De simpelste definitie van neokolonialisme refereert aan het economische en politieke beleid waarmee een machtige natiestaat - of een andere institutie- indirect invloed op andere gebieden of volkeren uitoefent en uitbreidt.[130] Furqan Ahmad legt in zijn definitie duidelijker het verband met het klassieke kolonialisme: neokolonialisme refereert volgens hem aan de inmenging van machtige landen in de statelijke aangelegenheden van minder machtige landen. In die zin impliceert neokolonialisme een vorm van hedendaags economisch imperialisme waarin krachtige staten zich gedragen als koloniale machten, zij het in de postkoloniale wereld.[131]

Kwame Nkrumah, de eerste president van onafhankelijk Ghana en initiator van de Afrikaanse eenheid, wordt beschouwd als grondlegger van neokoloniale concept met betrekking tot Afrika. Volgens hem is de essentie dat de hieraan onderworpen staat in theorie onafhankelijk is en alle uiterlijke kenmerken van internationale soevereiniteit bezit, maar dat het economische systeem

---

[127] Rupp, 'Engaging Postcolonial Interdependencies', 67.
[128] Rupp, 'Engaging Postcolonial Interdependencies', 67.
[129] Claude Ake, 'The Legitimacy Crisis of the State', in: David Kenneth and Tukumbi Lumumba-Kasongo *Structural Adjustment and the Crisis in Africa: Economic and Political Perspectives* (New York 1992) 30.
[130] Tukumbi Lumumba-Kasongo, 'China-Africa relations: a Neo-imperialism or a neo-colonialism? A reflection', *African and Asian Studies* 10 (2011) 246.
[131] Furqan Ahmad 'Colonialism and neocolonialism, Impact of decolonization', in: Basu Rumki, *International Politics* (New Delhi 2012) 105.

en dus zijn politieke beleid in realiteit van buitenaf worden gedirigeerd.[132] Dat kan op verschillende manieren gebeuren, maar vaak wordt de neokolonialistische controle uitgeoefend met gebruikmaking van economische of monetaire middelen. De neokoloniale staat kan bijvoorbeeld verplicht worden uitsluitend producten van de imperialistische macht af te nemen en andere soortgelijke concurrerende producten links te laten liggen. Verder kan de imperialistische staat voorzien in ambtenaren die geplaatst worden op plaatsen waarvandaan zij het beleid kunnen dicteren. Neokolonialisme hoeft overigens niet altijd te worden uitgeoefend door de voormalig kolonisator; Nkrumah noemt in zijn boek van 1965 bijvoorbeeld al de controle over de Congo door internationale financiële concerns. De onafhankelijkheid van dergelijke landen wordt dus slechts officieel gewaarborgd.

Het resultaat van neokolonialisme is dat buitenlands kapitaal gebruikt wordt voor het exploiteren van een onderontwikkeld gebied, in plaats van voor de ontwikkeling ervan. Deze investeringen vergroten daarom de afstand tussen arme en rijke landen in de wereld.[133] Dat is volgens Nkrumah het grootste gevaar: de financiële macht van de ontwikkelde landen wordt ingezet om de ontwikkelingswereld nog verder te verarmen. In Afrika is sprake van een paradox die het neokolonialisme illustreert en bevestigt: 'her earth is rich, yet the products that come from above and below her soil continue to enrich not Africans predominantly, but groups and individuals who operate to Africa's impoverishment…'[134] De neokoloniale economie is er volgens Nkrumah dus op gericht de belangen van buitenlands kapitaal optimaal te behartigen in het gastland.[135] De Chinese activiteit in Afrika vertoont dus zeker gelijkenissen met het neokolonialisme, omdat deze vooral in het Chinese belang staat. Ook het feit dat China vele malen sterker is dan de afzonderlijke Afrikaanse staten en een leidende rol inneemt in bijvoorbeeld FOCAC doet denken aan neokolonialisme.

3.1.2 Consequenties van neokolonialisme

Afrikaanse elites zien de relatie met China als een historische kans om de neokoloniale banden met het Westen te verbreken. Door de Chinese nadruk op gelijkwaardigheid en wederzijds gewin zien ze de relatie met China als een katalysator voor socio-economische ontwikkeling en willen ze het Chinese model graag overnemen. Volgens Tull is het echter maar zeer de vraag in hoeverre de Afrikaanse handel met China verschilt van die met het Westen. De snel toenemende handel tussen China en Afrika zal volgens hem niks veranderen aan de Afrikaanse asymmetrische integratie in de globale markt. Ook zal de handel met China niks doen aan de afhankelijkheid van Afrika van de

[132] Kwame Nkrumah, *Neo-colonialism, the last stage of imperialism* (Nairobi 1965) ix.
[133] Nkrumah, *Neo-colonialism, the last stage of imperialism,* x.
[134] Idem, 1.
[135] Tukumbi Lumumba-Kasongo, 'China-Africa relations: a Neo-imperialism or a neo-colonialism? A reflection', 246.

primaire goederen met een sterk fluctuerende prijs, die maar liefst 73% van de totale handel voor zijn rekening neemt.[136]

'Een serieuze consequentie van de buitenlandse investeringen die gedaan zijn in de koloniale periode is, dat zij de economische sleutelposities (de *commanding heights*) in buitenlandse handen concentreerden', stelt Szentes. Deze koloniale erfenis heeft de nationale besluitvaardigheid binnen de nationale economieën verminderd, maakte de implementatie van ontwikkelingsprogramma's en economische beleidsmaatregelen onderhevig aan de reactie en het gedrag van buitenlandse kapitaal en was daardoor een bron van intern en extern conflict.[137] Het gevolg hiervan was dat een groot gedeelte van de inkomsten uit investeringen, en dus het zogeheten investeringssurplus, wegvloeide naar het buitenland. Het spreekt voor zich dat dat een negatief effect heeft op de betalingsbalans van het land.[138]

De Chinese investeringen lijken een soortgelijk effect te hebben. Doordat de bedrijven Chinees eigendom zijn, vloeien de inkomsten direct naar China. Ook qua belastingen houden de lokale overheden weinig over aan de Chinese investeringen omdat er, zeker in het geval van SEZ's, vrijstellingen bestaan voor zowel exportheffingen als inkomstenbelasting e.d. Om dit meteen te bestempelen als neokolonialisme is echter wat te kort door de bocht. Het is zeker zo dat er raakvlak is met het kolonialisme, maar dat zit hem vooral in het feit dat er door China gebruik wordt gemaakt van de zwaktes die door de koloniale machten werden gecreëerd, zoals bijvoorbeeld het feit dat de *commanding heights* lange tijd in buitenlandse handen zijn geweest.

De mechanismen van het koloniale systeem hebben de uitbreidingsmogelijkheden van de lokale economie op een aantal manieren beperkt, bijvoorbeeld doordat grondstof-georiënteerde export maar op zeer beperkte schaal effect heeft op de groei van de lokale economie. Todd Moss ziet een probleem in het feit dat de nieuwe staten zich nooit hebben kunnen ontworstelen aan het economische raamwerk dat ze erfden van hun kolonisator. Hun economieën zijn nog steeds gebaseerd op dezelfde principes en grondstoffen als voorheen. Zambia's export is bijvoorbeeld nog steeds voor 75% afhankelijk van koper.[139]

Door de Chinese strategie blijven de *commanding heights* van de Afrikaanse staten in buitenlandse handen en kan er van buitenaf macht uitgeoefend worden. Kaplinsky wijst erop dat de Westerse machten in het koloniale tijdperk op zeer strategische wijze handel, financiële stromen en

---

[136] Tull, 'China's engagement Africa', 470.

[137] Tomas Szentes, 'Socioeconomic effects of two patterns of foreign capital investments, with special reference to east Africa', in: P.C.W. Gutkind en Immanuel Wallerstein (ed.), *The political economy of contemporary Africa* (Londen 1976) 261-290, 265.

[138] Idem, 266.

[139] Tod Moss, 'Reflections on Africa's rocky love-hate relationship with international capital', in: John W. Harbeson en Donald Rothchild (ed.), *Africa in World Politics; Engaging a changing global order* (Boulder 2013) 35-52, 37.

buitenlandse investeringen combineerden om greep op hun koloniën te houden. Na de onafhankelijkheid nam de scheiding tussen hulp, handel en investeringskapitaal toe. China brak halverwege de jaren negentig met deze trend door het aanbieden van package deals waarin men al deze middelen combineerde om, net als in het koloniale tijdperk, greep op het Afrikaanse continent te krijgen. Zeker in het geval van grootschalige projecten in de mijnbouw en de infrastructuur is hiervan sprake. Kaplinsky ziet dit tevens als een reden waarom het zo moeilijk is Chinese hulp en FDI's los van elkaar te zien.[140]

De paradox die Nkrumah met betrekking tot het armer worden van de koloniën door de kolonisator, bevat evenals de andere neokoloniale theorieën een kern van waarheid aangezien de Afrikaanse landen ondanks hun grondstoffen arm blijven. Het is echter zeer de vraag of dit volledig aan het (neo)kolonialisme te wijten is. Een algemene verklaring voor het feit dat grondstofrijke landen arm blijven is namelijk de *Dutch Disease;* de *paradox of plenty* die in het Zambiaanse praktijkvoorbeeld al aan bod kwam. Dit fenomeen dankt zijn naam aan ons aardgas-rijke land en stelt dat door de succesvolle exploitatie van natuurlijke grondstoffen de munteenheid van een land in waarde toeneemt en het prijspeil dus stijgt, waardoor het land onaantrekkelijk wordt voor export in andere sectoren. De stijging van het prijspeil kan overigens ook veroorzaakt worden door ontwikkelingshulp of grootschalige *Foreign Direct Investments*.[141]

Aangezien China in Afrika voor beide zaken verantwoordelijk is en omdat de Afrikaanse economieën zelf nauwelijks profiteren van hun grondstoffen, lijkt het logisch China te beschuldigen van neokolonialisme of van het leegroven van het Afrikaanse continent. Doordat de *paradox of plenty* wordt veroorzaakt door marktwerking, is het echter discutabel of het een bewuste tactiek van China betreft die de uitbuiting van Afrika als doel heeft. Sterker nog; het feit dat China ook *Special Economic Zones* ondersteunt die niet gebaseerd zijn op de exploitatie van grondstoffen maar zoals in Ethiopië ook op de productie, laat zien dat de Chinezen simpelweg grote vraag kennen naar zowel grondstoffen als productiecapaciteit en niet proberen Afrika arm te houden. Zones bedoeld voor productie zouden namelijk wel degelijk kunnen zorgen voor duurzame economische groei en hebben theoretisch niet te kampen met de *Dutch Disease.* Volgens Davies is het helaas wel zo dat de Afrikaanse productiesector vaak niet concurrerend genoeg is om buitenlandse investeerders aan te trekken. Daardoor lijkt het vrijwel onmogelijk om de Afrikaanse productiesector succesvol te maken en de paradox tegen te gaan.

De Chinezen zouden theoretisch meer kunnen doen om die sector meer te ontwikkelen, maar juist de onvoorwaardelijkheid van de Chinese investeringen voorkomt dit. Dit verschilt echter

---

[140] Kaplinsky en Morris, 'Chinese FDI in Sub-Saharan Africa: engaging with large Dragons' 9.
[141] Christine Ebrahim-zafeh, 'Back to Basics – Dutch Disease: Too much wealth managed unwisely' in *Finance and Development, A quarterly magazine of the IMF* (1) Maart (2003) 40.

vrijwel niet van bijvoorbeeld de westerse bemoeienis, die wel geld geeft maar geen moeite doet om de productiesector te versterken.[142] China lijkt dus niet per se alleen maar te willen profiteren van Afrika zoals de voormalige kolonisators dat deden, maar is door haar enorme behoefte en het feit dat zij zelf nog een land in ontwikkeling is, niet in staat te voorkomen dat Afrika benadeeld wordt. Het feit dat Afrika nog steeds vrijwel volledig afhankelijk is van ruwe grondstoffen is paradoxaal genoeg een gevolg van die rijkdommen en de schuld voor het uitblijven van een ontwikkelde productiesector zou hoogstens gelegd kunnen worden bij haar kolonisators. De ontwikkeling van een sector is niet de verantwoordelijkheid van China, maar ook al zou dat het geval zijn, dan heeft China op dit moment te weinig tijd gehad om die te helpen ontwikkelen. Dat men wel degelijk bereid is daar moeite voor te doen blijkt uit het feit dat de Ethiopische EIZ gericht is op productie en fabricage.

Nkrumah stelt dat de kolonisator het autonome Afrikaanse kapitalisme de kop heeft ingedrukt en de autoritaire regimes die vervolgens de macht grepen hadden eveneens een verlammende werking op Afrikaans ondernemerschap. Daardoor moesten de voormalige koloniale machten geld blijven uitlenen en probeerde men structurele aanpassingsprogramma's door te voeren. Ook de multilaterale hulp door de Wereldbank en het IMF noemde hij als potentiele neokoloniale val omdat deze partijen volgens hem de gewoonte hebben de potentiele leners te dwingen zich te conformeren aan beledigende voorwaarden, zoals het geven van informatie over hun economieën , het insturen van hun beleidsplannen om ze te laten nakijken door de Wereldbank en de druk om supervisie van het gebruik van de verstrekte leningen te accepteren. De voormalige koloniale machten leenden dus weliswaar geld aan de nieuwe Afrikaanse regimes die probeerden een integrale staat te vormen, maar zorgden er daarmee voor dat de nieuwe staten afhankelijk bleven van hun voormalige kolonisators.[143] Bovendien werd volgens de *paradox of plenty* Afrika theoretisch juist armer door deze hulp, doordat het prijspeil steeg zonder een duurzame groei in de productiesector.

In de jaren negentig nam ook de Chinese ontwikkelingshulp toe, die zoals gezegd onvoorwaardelijk was en zich niet bemoeide met de binnenlandse politiek.[144] Doordat China geen traditioneel hulpprogramma heeft zoals Westerse landen is het onbekend hoe omvangrijk deze programma's zijn. China verzet zich fel tegen het beeld dat enige mate van invloed van buitenaf op de binnenlandse aangelegenheden van een staat legitiem kan zijn, zoals de Westerse hulpprogramma's doen. Het Chinese beleid weerspiegelt dit in hoge mate, doordat geen enkele politieke voorwaarde wordt gesteld (naast de kwestie Taiwan), in tegenstelling tot het Westerse

[142] Martyn Davies in *The China-Monitor, 6.*
[143] Nkrumah, *Neo-colonialism, the last stage of imperialism,* 242.
[144] Rupp, 'Engaging Postcolonial Interdependencies', 80.

beleid. Een woordvoerder van de Keniaanse regering formuleerde dit treffend: 'You never hear the Chinese saying that they will not finish a project because the government has not done enough to tackle corruption. If they are going to build a road, then it will be built.'[145] De Chinese hulp is afkomstig van agentschappen binnen de overheid, maar ook van *State Owned Enterprises*. De activiteiten die zij tentoon spreiden lijken worden gepresenteerd als ontwikkelingshulp, maar hebben vaak commerciële doelen. Daardoor is het eveneens moeilijk in te schatten wat de bedragen zijn die China reserveert voor ontwikkelingshulp. Veel van de aangeboden hulp bestaat namelijk uit *package deals* waarbij bijvoorbeeld goedkope leningen worden verstrekt in ruil voor concessies ten bate van Chinese mijn of olie bedrijven.[146] Tot slot valt de Chinese hulp goed in de smaak van de Afrikaanse regeringen doordat men zich niet per se op de reductie van armoede richt, maar ook op prestigieuze projecten, zoals bijvoorbeeld het gebouw van de Afrikaanse Unie.[147] Deze houding verschilt dus enorm van die van het Westen omdat ze optimistisch is, in plaats van gericht op de negatieve kanten van Afrika.

Het kolonialisme heeft nog steeds een enorm effect heeft op het Afrikaanse continent vanwege haar indirecte impact op het politieke, sociale, economische en culturele leven binnen deze oud-koloniale maatschappijen. Bovendien heeft het koloniale beleid van assimilatie verstrekkende gevolgen gehad voor de cultuur binnen de koloniën.[148] De koloniale politieke structuur, gebaseerd was op onderdrukking zette zich voort na de onafhankelijkheid en had, zoals in hoofdstuk 1 beschreven, eveneens als gevolg dat de nieuwe regimes zich in de jaren zestig en zeventig aangetrokken voelden tot de communistische machtspolitiek.[149] Zo ontstond een neo-patrimoniaal systeem dat een directe erfenis was van het autocratische koloniale stelsel, waardoor er feitelijk niks veranderde na de onafhankelijkheid; de nieuwe leiders hielden het koloniale stelsel in stand.[150] Alemazung stelt dat de etnische diversiteit binnen de koloniën benadrukt werd door de overheersers, wat zorgde voor de grote politieke instabiliteit waar de nieuwe leiders gebruik van maakten.[151] Het neokolonialisme kon dus overleven doordat het westen een afhankelijke politieke en economische structuur had gevestigd die door de nieuwe leiders klakkeloos werd overgenomen. Stephanie Rupp geeft aan dat dit zaken zijn die Afrika een aantrekkelijk partner voor China maken.

---

[145] Tull, 'China's engagement Africa', 466-467.
[146] Moss, 'Reflections on Africa's rocky love-hate relationship with international capital', 38.
[147] Tull, 'China's engagement Africa', 466.
[148] Joy Asongazoh Alemazung, 'Post-colonial colonialism; An analysis of international factors and actors marring African socio-economic and political development',*The journal of Pan African studies* 3, 10 (September 2010) 62-84, 63.
[149] Zie hoofdstuk 1, Historische context van de Sino-Afrikaanse relatie, pagina 3.
[150] Ndirangu Mwaura, *Kenya today: Breaking the yoke of colonialism in Africa.* (New York 2005) 6.
[151] Alemazung, 'Post-colonial colonialism', 65-66.

Men maakt gebruik van de koloniale erfenis en de daardoor ontstane politieke structuur in Afrikaanse landen.[152]

3.1.3 Kolonialisme of interdependentie?

De relatie tussen Afrikaanse staten en China kan volgens Rupp het beste worden omschreven als postkoloniale interdependentie: aan beide zijden is het doel economische vooruitgang en politieke stabiliteit. Hoewel de relatie misschien niet gelijkwaardig is vanwege de enorme omvang van China ten opzichte van de individuele Afrikaanse staten is er wel degelijk sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Afrikaanse staten zouden echter veel meer kunnen doen om hun relatie met China in hun eigen voordeel aan te wenden. Om de Chinese relatie in het voordeel van Afrikaanse staten te laten werken moeten er mechanismen komen die zorgen dat de Chinese bijdragen naar regionaal en lokaal niveau kunnen doorstromen zodat de Afrikaanse bevolking er daadwerkelijk voordeel van ondervindt. De training en scholing die de Chinezen aanbieden zou bijvoorbeeld perfect kunnen worden aangewend om een nu nog ontbrekende economische middenklasse te doen ontstaan die zou kunnen zorgen voor een duurzame bijdrage aan het economische welzijn van de Afrikanen.[153]

In de internationale politiek gaat China heel anders met Afrika om dan de Europese machten destijds deden. Waar de Afrikaanse staten vroeger internationaal geen rol van betekenis speelden, zorgt China er juist voor dat ze de politieke relatie met Afrika gelijkwaardig houdt door sterke diplomatieke banden aan te gaan. China koestert haar relatie met Afrikaanse staten, vooral in internationale instituties als de VN en de WTO. Ook de steun van Afrikaanse landen na de Tiananmen-protesten, de Chinese toetreding tot de VN en Veiligheidsraad en de Olympische Spelen van 2008 was belangrijk voor China. Dit bewijst volgens Rupp de robuustheid en de wederkerigheid van de Sino-Afrikaanse relatie, in contrast met de Westerse tendens om de Afrikaanse staten als tweederangs spelers te behandelen.[154] Neem hier nog bij de China de Afrikaanse leiders meer in de watten legt en zich niet richt op armoede maar juist op prestige, dan is het logisch dat men China als veel aantrekkelijker partner ziet dan het Westen.

Alden en Large stellen dat de retoriek van het Chinese Afrika-beleid vaak onterecht wordt afgedaan als een manier om andere motieven te verbloemen. De principes van de Chinees-Afrikaanse relatie doen er volgens hen daadwerkelijk toe en structureren en beïnvloeden de formatie van buitenlandbeleid, de besluitvorming en de implementatie daarvan.[155] Ze wijzen er net als veel andere auteurs op dat het Chinese beleid constant is en geen eisen stelt. Dat vormt een groot contrast met de constant veranderende politiek van het Westen, die hoge eisen stelt en

[152] Rupp, 'Engaging Postcolonial Interdependencies', 66.
[153] Rupp, 'Engaging Postcolonial Interdependencies', 83.
[154] Idem, 68.
[155] Chris Alden en Daniel Large, 'China's exceptionalism in Africa and the challenges of delivering difference in Africa', *Journal of contemporary China* 20, 68 (2011) 21-38, 25.

slechts bezig is met armoede reductie.[156]

Zoals eerder vermeld zijn de Chinezen juist bereid projecten met grandeur te steunen en krijgen de Afrikaanse leiders in China een heuse *red carpet treatment*. De *five principles of peaceful coexistence* waaraan China zich conformeert zijn bovendien gebaseerd op de Bandungconferentie van 1955. De principes die tijdens deze conferentie zijn opgesteld vormen tevens de basis voor de oprichting van het regionale Afrikaanse subsysteem en het buitenlandse beleid van veel Afrikaanse naties. Dat zorgt ervoor dat de Afrikaanse staten mateloos vertrouwen hebben in deze principes en dat ze het zeer waarderen dat die door China worden nageleefd. Wat vooral van belang is, is dat de Chinezen met hun focus op non-interventie, gelijkheid en soevereiniteit precies zijn ingesprongen op de behoeften van de nieuwe leiders na de onafhankelijkheid, die aan het hoofd stonden van een zwakke staat en naarstig op zoek waren naar erkenning. Daarnaast brak het concept van *mutual benefit* rigoureus met het donor-ontvanger model van de Westerse landen dat een sterk afhankelijke relatie impliceert. [157]

Een ander belangrijk verschil met(neo-)kolonialisme is dat daarbij een soort beschavingsmissie betrokken was. Dat is in het geval van China absoluut niet het geval: de Chinese aandacht is volledig vrij van waarden. Sterker nog, de Chinezen geloven dat een Afrikaan nooit een *Chinaman* kan worden. Afrikanen en Chinezen hebben dan ook weinig contact met elkaar. De Chinese ondernemingen staan vaak los van de rest van de omgeving, overigens een risico dat op de loer ligt voor de SEZ's in Afrikaanse landen.[158] Dat de Chinezen discreet leven en hard werken wordt gewaardeerd door de Afrikanen. Een minister van Sierra Leone zei: 'The Chinese don't seem to rest. We could learn from that.'[159]

Aangaande de angst voor een *grand strategy* die gepaard gaat met de neokoloniale verdenking, is het belangrijk om te benadrukken dat de Chinese investeringen en de nauwe banden die de Chinese overheid onderhoudt met veel Afrikaanse overheden volledig losstaan van de grote hoeveelheid Chinese migranten op het Afrikaanse continent. De stroom Chinese migranten bestaat vooral uit mensen die simpelweg op zoek zijn naar nieuwe kansen en vormt geen onderdeel van een Chinese tactiek. Ze vertrekken op eigen initiatief naar Afrika, maar zien door de Chinese investeringen in dat nieuwe kansen misschien wel in Afrika liggen

3.1.4 De voordelen van Afrika die het Westen niet ziet

China is buitengewoon goed in staat om te gaan met de structuren van de Afrikaanse politieke en economische systemen die overeenkomsten vertonen (en hun wortels hebben in) de koloniale

[156] Idem, 27.
[157] Alden en Large, 'China's exceptionalism in Africa', 28.
[158] Rupp, 'Engaging Postcolonial Interdependencies', 77.
[159] Idem, 78.

dominantie. China's activiteiten zijn niet (neo-)koloniaal maar buiten wel de eigenschappen van postkoloniaal Afrika uit die voordelen voor Beijing bieden, vaak ten koste van de Afrikaanse burger. Meer dan dat men het koloniale model kopieert, maakt China juist gebruik van de structurele overeenkomsten die men deelt met de postkoloniale Afrikaanse staten. De structuren van politieke en economische dominantie die zich het beste lenen voor de Chinese exploitatie van Afrikaanse bronnen, zijn bovendien die structuren die de Afrikaanse staten hebben geërfd van de Europese koloniale machten en die zich na de onafhankelijkheid niet verder hebben ontwikkeld.[160]

De aard van de Afrikaanse economieën leent zich volgens Davies perfect voor een snelle marktentree (rijk aan grondstoffen, hoge mate van staatsinterventie en gekarakteriseerd door zwakke commerciële wetgeving en zwakke instituties in de publieke sector), waardoor Chinese bedrijven snel voet aan de grond hebben weten te krijgen.[161] Ze zien in het uitdagende politieke en economische klimaat een kans in plaats van een belemmering. Ook in door oorlog verscheurde landen maken Chinezen gebruik van een *first-mover-advantage*.[162] Doordat ze bereid zijn significante risico's te nemen zijn ze in staat enorme winsten en een hoog rendement te behalen met hun FDI's. Zoals gezegd maakt het deze investeerders niet uit met wie ze zaken doen; ze hebben niet de behoefte om democratie en transparantie te brengen door eisen te stellen. Daardoor is China een zeer geschikte handelspartner voor de postkoloniale regimes, die zoals eerder aangegeven zijn gebouwd op de overblijfselen van de koloniale autoritaire staat.[163]

Ook de angst voor corruptie die het Westen weerhoudt van het doen van investeringen in sommige Afrikaanse staten is bij de Chinezen niet aanwezig. De kritiek die China vaak krijgt ten aanzien van hun relatie met corrupte regimes verdedigt Li Anshan door te zeggen dat het China door het internationale systeem slechts is toegestaan via nationale overheden zaken te doen met soevereine staten. Ten tweede heeft China haar eigen problemen met mensenrechten en corruptie en is zij dus niet in een positie om kritiek te leveren op anderen. Alle overheden, ook de Westerse, bezitten volgens Anshan corrupte elementen. Het zou de Westerse geloofwaardigheid dan ook ten goede komen als ze, in plaats van *good governance* aan anderen voor te schrijven, eerst hun eigen corrupte praktijken een halt toeriepen. Ten derde heeft volgens Anshan iedere natie een ander oordeel en mening over corruptie. China accepteert dan ook niet klakkeloos de stempel van corruptie die het westen op sommige Afrikaanse regimes drukt.[164] Mijns inziens is dit een elementair verschil tussen de westerse en Chinese handelswijze: Het westen vreest de (deels door haarzelf gecreëerde) Afrikaanse economische en politieke eigenschappen terwijl China er juist de

[160] Idem, 81.
[161] Davies, 'Special Economic Zones: China's developmental model comes to Africa', 141.
[162] Tull, 'China's engagement Africa', 468.
[163] Rupp, 'Engaging Postcolonial Interdependencies', 79.
[164] Li Anshan, 'China and Africa; policy and changes', *China Security* 3, 3 (2007) 84.

mogelijkheden van inziet.

Daarbij is het belangrijk dat niet alle Chinese investeringen op korte termijn winstgevend hoeven te zijn. Vaak zijn het *State Owned Enterprises* die investeren in Afrika, of particuliere bedrijven waarin de staat op een of andere manier een aandeel heeft (zij het door het verstrekken van leningen via de Ex-Im Bank of door een daadwerkelijke aandeelhouder). Daardoor zijn zij geen verantwoording schuldig aan hun aandeelhouders en kunnen ze zich volledig committeren aan hun lange-termijn strategie. De infrastructuur die China bijvoorbeeld aanlegt beschouwd men als *goodwill*-projecten waarmee de sympathie van Afrikaanse leiders gewonnen wordt. Het opent deuren naar strategische en commercieel meer verantwoorde sectoren.[165] China wint daarmee dus aan politieke invloed. Takumi Lumumba-Kasongo stelt dat de Chinese firma's lokale firma's zelfs onderbieden, simpelweg om business te genereren. Dat is mogelijk doordat deze bedrijven gebruikt maken van de Chinese hulppakketten die bedoeld zijn voor infrastructuur en die eisen dat minimaal 70% van de werknemers Chinees is, waardoor ze onder de marktprijs kunnen opereren maar ook geen lokale banen opleveren.[166]

De investeringen van meer dan achthonderd Chinese bedrijven hebben de Afrikaanse industrie enorm bevordert en doorbreken de tendens dat het Westen de controle heeft over de handel in goederen tussen Afrika en de rest van de wereld.[167] Dergelijke investeringen verbeteren theoretisch de autonomie van Afrikaanse landen in productie, sales en investeringen, waardoor Afrika meer kansen krijgt met betrekking tot markten, investeringspartners en productprijzen. Anshan ziet dus het potentieel van de Sino-Afrikaanse handel in grondstoffen om Afrika's onafhankelijkheid te garanderen en te vergroten.[168]

China's vraag naar ruwe grondstoffen en energie zorgt er volgens Li Anshan voor dat Afrika's overvloedige bronnen volledig kunnen worden gebruikt, zodat zowel Chinese afnemers als Afrikaanse aanbieders profiteren. De Chinese vraag heeft de prijzen doen stijgen, waardoor de inkomens van de *resource-rich* Afrikaanse staten zijn toegenomen en de ontwikkeling van het Afrikaanse continent versneld wordt. Anshan geeft het voorbeeld van Nigeria, dat door haar grondstoffen in staat was haar schulden af te betalen. Sudan is door China getransformeerd van een olie-importeur tot een -exporteur.[169] Anshan houdt met deze voorbeelden echter geen rekening met de eerder uitgelegde *paradox of plenty* of *Dutch disease*, die ervoor zorgt dat een stijgende export van grondstoffen en grote kapitaalinjecties juist zorgen voor toenemende armoede in andere

[165] Tull, 'China's engagement Africa', 468.
[166] T. Lumumba-Kasongo, 'China-Africa relations: A neo-imperialism or a neo-colonialism? A reflection', *African and Asian studies 10* (2011) 256.
[167] Li Anshan, 'China and Africa; policy and changes', 75.
[168] Idem, 75-76
[169] Idem, 74

sectoren.

Ondanks dat gegeven zorgen de Chinese investeringen echter wel degelijk voor de ontwikkeling van financiële, commerciële, infrastructurele en socio-economische sectoren, die zo hard nodig zijn voor Afrika's lange termijn groei en zelfredzaamheid.[170] De Chinese investeringen in Afrika kunnen theoretisch zorgen voor de ontwikkeling van het continent. China lijkt niet de intentie te hebben Afrikaanse staten te onderwerpen of ten gronde te richten. Dat er geen sprake is van puur neokolonialisme zal inmiddels duidelijk zijn, maar dat zegt niks over de vraag of de Chinese Afrika-politiek zich al dan niet conformeert aan haar eigen principes als het aankomt op de inzet van *Special Economic Zones.*

3.2 SEZ's en hun gevolgen

De SEZ's vormen binnen de Sino-Afrikaanse relatie een ander hoofdstuk. De insteek van de zones is grotendeels economisch en sluit goed aan bij het idee dat de Chinezen simpelweg manieren zoeken om hun handel met Afrika te optimaliseren. De zones zouden theoretisch een spillover effect kunnen hebben op de economie van de gastlanden, in de vorm van arbeidsplekken en technologische transfers. Dat is tevens de reden waarom de gastlanden graag land beschikbaar stellen. Afrika's ervaring met China is dat er geen voorwaarden worden gesteld voor samenwerking en dat er veel door de Chinezen zelf wordt geregeld, wat de Afrikaanse inspanningen reduceert. Door de SEZ's verwachten de Afrikanen te kunnen profiteren van de Chinese investeringen om zo de lokale economie naar grotere hoogten te tillen.

De combinatie van de toenemende Chinese vraag naar Afrikaanse grondstoffen en het aanboren van nieuwe afzetmarkten voor Chinese producten heeft kenmerken van de basismotieven van de oude koloniale machten. Dat de voorwaarden voor deze zones onderhandeld worden tussen Beijing en de doellanden en dat die landen bereid zijn concessies te doen aan hun beleid om Chinese investeringen te ontvangen, doet op zijn minst Chinese invloed in de Afrikaanse gastlanden vermoeden.[171] Dat de gastlanden zich mogelijk laten beïnvloeden komt voornamelijk doordat er theoretisch grote voordelen die voor hen zijn verbonden aan de Chinese investeringen, zoals een groeiend bruto nationaal product en de aanleg van een degelijke infrastructuur. De opening van Chinese handels- en investeringscorridors (die voor dit onderzoek zo belangrijk zijn) merkt Walsh aan als een voor de oude machten ontluisterende ontwikkeling.[172] Op de volgende pagina's zal worden ingegaan op de invloed en effecten van de *Special Economic Zones*.

[170] Rupp, 'Engaging Postcolonial Interdependencies', 82-83.
[171] Davies, '*Special Economic Zones*: China's developmental model comes to Africa', 138.
[172] Walsh, 'Is China the new colonial power in Africa?', 6.

3.2.1 Grondgebied

Het feit dat *Special Economic Zones* beperkingen qua land en infrastructuur opheffen doordat in beiden voorzien wordt door de ontwikkelaar van de zone ziet Farole als grootste voordeel voor investeerders. Dit is vooral aan de orde in dichtbevolkte gebieden waar weinig land beschikbaar is, maar ook in Afrika is dit, ondanks de grote hoeveelheid beschikbaar land, voordelig. Dat komt voornamelijk doordat het in Afrikaanse staten vaak lastig is daadwerkelijk land te claimen in verband met *communal ownership,* slechte wetgeving, matige eigendomsrechten en het uitputtende bureaucratische proces dat hiermee gepaard gaat.[173] De SEZ's in Afrikaanse staten zorgen er door de intergouvermentele contacten tussen de lokale en de Chinese overheid voor dat deze belemmering verdwijnt. Zoals te zien is in Zambia en Ethiopië komt het initiatief voor de vestiging van een zone vaak van de lokale overheid, al dan niet gestimuleerd door China. De lokale overheden zorgen er vervolgens voor dat het grondgebied al beschikbaar is voordat de eerste investeerders zich melden. Dat verklaart gedeeltelijk ook de langdurige inactiviteit in de zones; het land is reeds gereserveerd, maar er zijn nog geen bedrijven gevonden die zich er daadwerkelijk willen vestigen. Brautigam verklaart de trage ontwikkeling met de nasleep van de economische crisis en de daardoor bemoeilijkte toegang tot kredieten. De bedrijven die de zones ontwikkelen zijn ook in financieel mindere tijden beland en hebben soms weinig ervaring. In Ethiopië bleek dat de originele plannen vanwege crisis weinig realistisch waren waardoor ze moesten worden herzien en er een extra partij moest worden aangetrokken.[174] In Zambia bestond het grootste gedeelte van de zone al, nog voordat het die titel kreeg (Chambishi mijnen, kopersmelter. Etc.) waardoor dit probleem niet aanwezig kan zijn geweest. De verklaring van Brautigam komt niet overeen met de Chinese investeringstactiek die gericht is op de lange termijn en die toegang tot overheidskredieten de laatste jaren juist vergemakkelijkt. Mijns insziens was de crisis voor de Chinese bedrijven juist een uitgelezen kans om tegen een gering bedrag grootschalige investeringen te kunnen doen, die zich dubbel en dwars uitbetalen op het moment dat de economie weer volledig is hersteld.

Gebaseerd op de ervaringen met SEZ's in hun thuisland, gaan de Chinese investeerders ervanuit dat het gastland ook inspanningen levert om de SEZ mogelijk te maken. Echter, in Afrika (specifiek Ethiopië)blijkt dat de lokale partij slechts het land beschikbaar stelt, om vervolgens weinig behulpzaam te zijn in bijvoorbeeld de aanleg van de benodigde infrastructuur. Officieel is dit de verantwoordelijkheid van het gastland, maar in het geval van Afrika bekommeren die zich hier

[173] Thomas Farole, *Special Economic Zones in Africa: comparing performance and learning from global experiences* (Washington, 2011) 208.
[174] Deborah Brautigam en T. Xiaoyang, 'China´s investments in Special Economic Zones in Africa', in: T. Farole en G. Akinci (ed.), *Special Economic Zones, Progress, Emerging Challenges and Future Directions* (Washington 2011) 69-100, 92.

nauwelijks om en zorgen deze moeilijkheden voor enorme vertragingen.[175] Daarnaast blijken er veel problemen op te treden met land-acquisitie en de compensatie daarvoor, wat bij de lokale bevolking verdere weerstand oproept en zorgt voor frictie. [176]

Hier is mijns inziens sprake van een vicieuze cirkel: doordat de Chinese investeerders verwachten dat alle infrastructuur en basale faciliteiten al aanwezig zijn in de SEZ en dit in de Afrikaanse zones vaak niet het geval lijkt te zijn, worden er geen verdere investeringen gedaan. Daardoor blijven de zones leeg en staat men open voor initiatieven op andere plaatsen, gestimuleerd door Chinese suggesties. Op de nieuwe locaties gebeurt vervolgens hetzelfde. Dat idee wordt bevestigd door Farole, die stelt dat de Afrikaanse zones falen in de voorziening van de basale infrastructuur. Niet alleen de aanleg van wegen etc. is belangrijk, maar ook een elektriciteitsnet en waterleidingen zouden moeten worden verzorgd door de lokale overheid en de ontwikkelaar van de zone. Een SEZ is alleen aantrekkelijk als dergelijke voorzieningen aanwezig zijn.[177] Het is overigens vreemd dat in de Afrikaanse zones dergelijke zaken niet soepel verlopen, aangezien in het geval van Ethiopië en Zambia Chinese bedrijven verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling. Anderzijds is het zo dat deze bedrijven relatief weinig invloed hebben op een elektriciteits- of waternet, simpelweg omdat dergelijke zaken onderdeel vormen van een regionaal netwerk dat door de overheid wordt aangelegd.

De reservering van bepaalde gronden voor de ontwikkeling van een SEZ zorgt ervoor dat een regering grote obligaties moet opnemen, lokale verwachtingen schept en de vrije markt verstoord met haar inspanningen om buitenlandse investeringen aan te trekken. Ongeacht of deze projecten doorgaan, creëren regeringen grote problemen doordat ze reeds hebben geïnvesteerd in de benodigde infrastructuur en de grond.[178] Als gekeken wordt naar Ethiopië, waar men meerdere zones wil openen ondanks het feit dat de Eastern Industrial Zone nog nauwelijks ontwikkeld is en weinig lijkt op te leveren voor de regio, en Zambia, waar de Chambishi Zone nog geenszins is volgebouwd en men desondanks een subzone in Lusaka wil openen, is duidelijk te zien dat de overheden veel geïnvesteerd hebben, en zonder enig bewijs voor rendement nieuwe initiatieven nemen. De gebieden zijn gereserveerd voor de Chinese investeringen, maar in de afgelopen zes a zeven jaar zijn er slechts enkele bedrijven gevestigd, die geen enkel spillover effect hebben gehad op de regio.

Farole identificeert de locatie van een zone als een beslissende factor voor het succes van een zone. Omdat de gastlanden de zones willen gebruiken ter ontwikkeling van een bepaalde

---

[175] Brautigam et al., *China's Investment in African Special Economic Zones: Prospects, Challenges, and Opportunities* 4.
[176] Brautigam en Xiaoyang, 'China´s investments in Special Economic Zones in Africa', 94.
[177] Farole, *Special Economic Zones in Africa,* 219.
[178] Idem, 212.

(achtergestelde) regio, is de locatie vaak verre van ideaal.[179] Hier lopen de belangen van de lokale overheid en die van de Chinezen dus enorm uit elkaar. De Afrikaanse staten denken dat ze doormiddel van SEZ's Chinese investeringen in hun eigen voordeel kunnen aanwenden en verwachten dat door de spillover effecten van de zones de rest van de regio zich mee ontwikkeld. Dat vormt vaak de motivatie voor de lokale overheden om koste wat kost land beschikbaar te stellen. Ze nemen daarmee dus weliswaar het probleem van de beschikbaarheid van land weg, maar zijn voor buitenlandse bedrijven vanwege de slechte locatie vervolgens nog steeds niet interessant.

De Chambishi zone vormt hierop een uitzondering doordat deze vlakbij de Chambishi-mijn en de kopersmelter gesitueerd is. Hoewel er volgens de officiële berichtgeving weliswaar Chinese investeringen gedaan worden, blijkt uit de waarnemingen dat er desondanks weinig bedrijvigheid plaatsvindt. Dat zou verklaard kunnen worden door het feit dat de zone niet dichtbij grote havens of steden ligt[180] en daardoor afhankelijk is van de gebrekkige Zambiaanse infrastructuur. Dat China recentelijk opnieuw investeert in de optimalisatie van de TAZARA (Tanzania-Zambia Railway) is een indicatie dat dit inderdaad één van de redenen zou kunnen zijn voor de geringe activiteit in de zone. Brautigam zegt over de locatie van de zones dat ze vaak gelegen zijn op enige afstand van grote steden, waardoor het aantrekken van arbeidskrachten moeilijker is, zeker aangezien die iedere dag heen en weer zouden moeten pendelen.[181] Deze verklaring gaat er echter vanuit dat de investeerders graag Afrikaanse arbeiders zouden willen inzetten, iets wat zowel door een aantal auteurs als door de praktijk wordt tegengesproken; een kwestie waarop in de volgende paragraaf wordt teruggekomen.

De lokale overheden committeren zich graag aan de toekomstige ontwikkeling van SEZ's. Doordat men zich wil conformeren aan de Chinese verwachtingen bestaat er invloed van buitenaf, wat zou kunnen worden gezien als inbreuk op de soevereiniteit van het gastland. De Afrikaanse overheden kiezen hier echter zelf voor. Ze zijn zelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de zones en omdat ze graag de door de Chinezen geboden kansen willen grijpen passen ze zich (in te grote mate) aan aan de Chinese wensen. Door het nauwe contact met de Chinese overheid is deze vaak degene die de eisen en voorwaarden stelt, waardoor er in ieder geval sprake is van initiatief van buitenaf. De vraag is of echter of dit daadwerkelijk aan China te wijten is omdat het uiteindelijk de Afrikaanse staten zijn die graag voordeel willen halen uit de relatie en daarom akkoord gaan met Chinese voorwaarden. Er is hier dus sprake van een eigen keuze door de Afrikanen waardoor theoretisch gezien geen sprake is van interventie. Ondanks alles is het zo dat: 'most countries

[179] Idem, 209.
[180] Volgens Farole een andere voorwaarde voor een succesvolle zone.
[181] Brautigam en Xiaoyang, 'China´s investments in Special Economic Zones in Africa', 92.

continue to use SEZs to try to attract investment and create employment in remote and lagging regions. In just about every case, these efforts have failed.'[182]

[182] Farole, *Special Economic Zones in Africa,* 210.

3.2.2 De Afrikaanse arbeidsmarkt

Een belangrijke motivatie voor de ontwikkeling van SEZ's door lokale overheden is de toename in werkgelegenheid die ze tot gevolg zouden kunnen hebben. Zoals gezegd worden de zones echter vaak gesitueerd in achterstandsgebieden omdat men in de veronderstelling leeft dat dit de ontwikkeling van die regio ten goede komt. Doordat dergelijke regio's weinig aantrekkelijk zijn voor buitenlandse (Chinese) investeerders, komen ze niet van de grond, waardoor er extra werkgelegenheid alsnog uitblijft. Chinese ondernemers benadrukken desondanks vaak dat het aanstellen van lokale Afrikaanse arbeidskrachten centraal stond in het succesvol opereren van hun business in Afrika. Dat heeft ook te maken met het feit dat de aangestelde Afrikaanse managers bijvoorbeeld al een netwerk bezaten in het land van vestiging. Van daaruit konden ze verder bouwen, ondanks een gebrekkige (Engelse) communicatie. Meestal zijn de hogere posities voor Chinezen, maar het komt ook voor dat een senior manager van Afrikaanse afkomst is. In Ghana bijvoorbeeld trof men een bedrijf aan waar de Ghanese bedrijfsleider al 30 jaar rapporteerde aan de Chinese eigenaar.[183]

Veel Chinese investeerders zien de Afrikanen niet als arbeidskrachten, maar vooral als een substantiële nog niet verzadigde doelgroep voor hun goederen.[184] Sterker nog, waar de koloniën vroeger zelfredzaam moesten zijn en daardoor zwaar leunden op Afrikaanse arbeid, maken de Chinezen bijna geen gebruik van Afrikaanse arbeidskrachten doordat er een overvloed aan Chinese goedkope arbeid beschikbaar is. Dit is een frustratie van Didak Patel, minister van handel in Zambia, die aangeeft dat het overbrengen van Chinezen naar Afrika zorgt voor grote frictie. Het is een gemiste kans voor de Afrikaanse arbeidsmarkt, die juist zou moeten profiteren van de Chinese investeringen in Afrika.

Naast de al eerder genoemde financiële en beleidsmatige meevallers die gepaard gaan met het doen van investeringen in overzeese *Special Economic Zones,* is het verder opvallend dat er ook subsidies bestaan voor het aannemen van Chinees personeel. Dat betekent dus dat een SEZ geen banen oplevert voor het gastland, dat daar wel vanuit gaat.[185] De Chinezen geven echter aan dat door de inzet van Chinese arbeid de investeringen van zowel China als Afrika een hoger rendement opleveren: Chinese arbeiders werken harder, zijn bekend met de technologie en communiceren onderling beter. Ze zijn vaak al specifiek getraind voor het werk dat ze moeten doen, waardoor er geen nieuw Afrikaans personeel opgeleid hoeft te worden. Ook sluit hun arbeidsethos beter aan bij de eisen die gesteld worden door de veeleisende Chinese fabrikanten en werken ze veel meer uren

[183] Mohan en Lampert, 'Negotiating China: Reinserting African Agency', 105.
[184] Rupp, 'Engaging Postcolonial Interdependencies', 70
[185] Deborah Brautigam en Tang Xiaoyang, 'China´s investments in Special Economic Zones in Africa', 83.

doordat men zich voor Chinese arbeiders niet hoeft te houden aan de lokale arbeidswetten.[186] Li Anshan benadrukt dat, juist door de inzet van de veel efficiëntere Chinese arbeid, het Afrikaanse continent sneller kan groeien. Het hogere rendement dat hierdoor behaald wordt kan zorgen voor een groeiende Afrikaanse economie, waardoor niet alleen China, maar ook de Afrikaanse landen hier baat bij hebben.[187] Sun Baohong van de Chinese ambassade in Washington zei daarover: 'We take advantage of our low cost, cheap materials, technology and cheap labor to maximize our efficiency of aid to Africa.'[188]

Als de Chinese bedrijven in Afrika sneller groeien, kunnen zij theoretisch meer doen voor de Afrikaanse maatschappij. In het verleden waren Chinese bedrijven betrokken bij eindige, korte-termijn hulpprojecten (vaak als onderdeel van de eerdergenoemde packagedeals). De nieuwe Chinese bedrijven die zich in Afrika vestigen zijn echter meer gericht op de langere termijn en door de snelle ontwikkeling die ze dankzij Chinese arbeid kunnen doormaken, zal uiteindelijk een steeds groter deel van hun bedrijf gelokaliseerd worden in Afrika. Dat zal uiteindelijk zorgen voor nog lagere productiekosten, wat nog meer investeringen door andere Chinese bedrijven tot gevolg zal hebben. Uiteindelijk zullen de Chinese ondernemingen op deze manier alsnog een voordeel opleveren voor de lokale gemeenschap.[189]

3.2.3 Beleid

De enorme veranderlijkheid van beleid in de gastlanden vormt een groot probleem. Hoewel de *Special Economic Zones* in politiek stabiele landen worden ontwikkeld, blijkt het beleid *de facto* en *de jure* vaak nogal te verschillen. Het beleid verandert van de ene op de andere dag en beloften die door de Afrikaanse gastlanden gedaan worden, komt men vaak niet na. Zelfs als de registratie van de investeringen eenmaal op de rit is, zorgen vergunningen en arbeidsvisa voor Chinese arbeiders vaak voor enorme vertragingen.[190]

Wat verder zorgen baart, is het gebrek aan transparantie en de slechte communicatie. Contracten worden bijvoorbeeld niet gepubliceerd. Ook praten de partners onderling vaak (letterlijk) langs elkaar heen. Taal is vormt uiteraard een barrière voor transparante samenwerking, hoewel hier recent aan gewerkt wordt doormiddel van Chinese officials die beschikken over een ruimere talenkennis.[191] De situatie in Zambia is een perfecte illustratie voor de matige communicatie. Lange tijd leefden de Chinezen in de veronderstelling dat zij een puur Chinese zone bewerkstelligd hadden, terwijl de Zambianen ervanuit gingen dat ook lokale investeerders zich in de zone mochten vestigen

[186] Anshan, 'China and Africa; policy and changes', 61-63.
[187] Idem, 81.
[188] Rupp, 'Engaging Postcolonial Interdependencies', 72.
[189] Anshan, 'China and Africa; policy and changes' 81.
[190] Brautigam en Xiaoyang, 'China´s investments in Special Economic Zones in Africa', 94.
[191] Brautigam et al. *China's Investment in African Special Economic Zones,* 4.

om zo te kunnen profiteren van de positieve gevolgen van de SEZ.

Dat de communicatie zo slecht verloopt is verwonderlijk aangezien in bijvoorbeeld Zambia meerdere Chinese instituties gevestigd zijn die zich exclusief richten op de promotie van Chinese investeringen en de ondersteuning van Chinese bedrijven in Zambia, zoals de CCIT en de ACCZ.[192] Ook de Bank of China heeft een vestiging in Zambia. Hoewel dergelijke organisaties niet per se inbreuk maken op de soevereiniteit van een land (vergelijk het met een vestiging van ABN Amro in de Verenigde Staten of Nederlandse handelsbevorderingsorganisaties in het buitenland), zijn ze wel in staat om het beleid te beïnvloeden omdat ze Chinese investeringsbudgetten als pressiemiddel kunnen inzetten. Door de cultuur in de Afrikaanse landen is het voor de Chinese organisaties bovendien mogelijk de belangrijke beleidsmakers (inclusief staatshoofden en regionale leiders) in hun kamp te trekken om bepaalde voorrechten te verkrijgen.

Van Afrikaanse kant bestaat er eveneens twijfel omtrent de transparantie inzake Chinese afspraken en contracten. Dat zorgt voor weerstand in de maatschappij, maar ook voor misverstanden onder de partners. Afrikaanse bewindvoerders vrezen verder dat Chinese bedrijven de zones gebruiken om goedkoop goederen te importeren en vervolgens te exporteren met Afrikaanse labels, zodat ze belastingen kunnen ontlopen en gebruik kunnen maken van de vrijhandelsverdragen die veel Afrikaanse staten met het Westen hebben. Ook zijn ze bang dat de Chinezen de Afrikaanse markt via de zones belastingvrij kunnen betreden; het gebruik van Chinese materialen en arbeid wordt in sommige zones (zoals in de EIZ), ervaren als een groot probleem. Tot slot bestaat de angst dat de zones Chinese enclaves worden zonder enig contact met de lokale markt. [193]

De private investeringen in SEZ's worden gefinancierd door Chinese overheidsinstituties, waardoor het vermoeden bestaat dat hiermee invloed uitgeoefend wordt op het Afrikaanse beleid. De Chinese instituties die gevestigd zijn in de gastlanden versterken dit vermoeden, omdat zij van dichtbij in staat zijn beleidsmakers te beïnvloeden. Ze vormen een spreekbuis van de Chinese investeerders en maken het mogelijk de Chinese initiatieven en incentives aantrekkelijk te presenteren aan het gastland. De investeringen die de Afrikaanse landen als gevolg daarvan doen zijn enorm en zijn volledig gebaseerd op de (te optimistische) informatie van Chinese ondernemingen. De landen kiezen er echter wel zelf voor om een bepaald gebied aan te duiden als SEZ en geloven er heilig in dat dit rendement oplevert. De Afrikanen laten zich te makkelijk overtuigen van de door China voorgewende effecten van SEZ's en onderzoeken niet kritisch genoeg of ze zelf in staat zijn van de zones te profiteren. De SEZ's hebben zo grote invloed op Afrika en haar beleid en zijn net als de Westerse bemoeienis geenszins onvoorwaardelijk, maar dat maakt niet dat

[192] Zie hoofdstuk 2.4.
[193] Brautigam en Xiaoyang, 'China´s investments in Special Economic Zones in Africa', 94.

er sprake is van interventie.

De Afrikaanse landen zouden meer kunnen doen om invloed uit te oefenen op de gang van zaken omtrent SEZ's en zouden minder impulsief moeten reageren op de Chinese initiatieven. Ze zouden dan daadwerkelijk kunnen profiteren van de positieve effecten van de Chinese interesse. Op dit moment nemen de gastlanden te weinig initiatief, zowel qua uitvoering als qua beleid, waardoor alles uitgevoerd (moet) worden door de Chinezen. Door dit gebrek aan initiatief kijken de Afrikanen passief toe hoe de Chinezen puur uit eigenbelang kunnen handelen, zonder dat het gastland daarvan profiteert. De infrastructuur bijvoorbeeld die de Chinezen vaak aanleggen, had vaak eigenlijk door de lokale overheid moeten worden aangelegd. Had zij dat inderdaad gedaan, dan was per direct werkgelegenheid gecreëerd en was de zone sneller een succes geworden, waardoor het scenario van Li Anshan werkelijkheid had kunnen worden. Doordat de Afrikanen hun kant van het contract niet nakomen, levert de aanleg van infrastructuur geen werk op, en blijft ook het succes van de zone uit waardoor geen *spillover* effect bestaat voor de lokale economie.

De zones dreigen nu te falen, waardoor China min of meer gedwongen wordt in te grijpen. Doordat de relatie gelijkwaardig en de gastlanden te weinig ondernemen, zou men zelfs kunnen zeggen dat het rendement voor China te laag is en dat Beijing zich daardoor meer en meer zal bemoeien met de Afrikaanse zones om ze uiteindelijk tot een succes te maken. Aangezien er nu al sprake is van beïnvloeding maar nog niet van interventie, is de kans aanwezig dat China besluit daadwerkelijk te interveniëren omdat men anders te weinig profijt heeft van de relatie met Afrika.

Conclusie

Het *year of Africa* was een uiting van een tendens in de Sino-Afrikaanse relatie die al langer zichtbaar was. Sinds het jaar 2000 was er sprake van een officiële institutie voor multilaterale samenwerking in de vorm van FOCAC, maar al ten tijde van de Koude Oorlog was de band tussen China en het Afrikaanse continent goed. China heeft Afrikaanse staten altijd op verschillende manieren ondersteund, maar ook andersom was dit het geval. Afrika was voor China van cruciaal belang in het verkrijgen van zetels in de VN Veiligheidsraad, maar ook in schijnbaar onbelangrijke zaken zoals de organisatie van de Olympische Spelen is men Afrika schuldplichtig. Het Chinese Afrika-beleid dat tijdens FOCAC III in 2006 werd gepresenteerd benadrukte dat de Sino-Afrikaanse relatie gestoeld was op de principes van gelijkwaardigheid, mutual benefit en non-interventie.

Deze principes ontkrachten de westerse verdenkingen van een Chinese *grand strategy* die volledige controle over het Afrikaanse continent ten doel heeft. Het wantrouwen dat in het westen heerst ten overstaan van China wordt grotendeels veroorzaakt door de grote Chinese vraag naar grondstoffen en nieuwe afzetmarkten. Doordat dit overeenkomt met de behoeften van Afrika's voormalige kolonisators, wordt vaak gegrepen naar neokoloniale theorie om aan te tonen dat China zich inderdaad schuldig maakt aan de onderwerping van Afrika. Het feit dat het continent niet lijkt te profiteren van de Chinese interesse wordt dan gebruikt als bewijs dat China inderdaad slechts voor eigen gewin opereert in Afrika en dat het continent leeggeroofd wordt.

De *Special Economic Zones* die sinds 2006 onderdeel vormen van het Chinese Afrika-beleid zijn een volgend hoofdstuk in de Sino-Afrikaanse relatie. Het feit dat er stukken land gereserveerd worden voor Chinese investeringen doet denken aan de koloniale periode. Dat China kan bepalen waar deze zones gepositioneerd worden doet daarnaast grote invloed vermoeden in het Afrikaanse beleid en lijkt in te druisen tegen het principe van non-interventie. Anderzijds is het zo dat de Chinese *Special Economic Zones* aan de basis stonden van de economische groei van China en biedt de opening van dergelijke zones enorme kansen voor de Afrikaanse economie, die zo theoretisch kan profiteren van China's economische groei en de enorme Chinese afzetmarkt. Daarvan is echter tot op heden weinig te zien; wat de aanleiding vormde om dit onderzoek te richten op de kansen en de bedreigingen van de Chinese *Special Economic Zones* op het Afrikaanse continent. Doordat Afrika niet lijkt te profiteren van de Chinese investeringen is er reden om te twijfelen aan Beijings retoriek die focust op de principes van gelijkwaardigheid, *mutual benefit* en non-interventie. De vraag die dit onderzoek wilde beantwoorden is dan ook of de SEZ's, die grote invloed van buitenaf vereisen maar ook grote economische voordelen met zich mee zouden kunnen brengen, inbreuk maken op die Chinese retoriek.

Strikt genomen houdt China zich aan haar eigen principes. Ze gaat gelijkwaardig om met haar Afrikaanse partners en officieel is er in de totstandkoming van de SEZ's sprake van een

gezamenlijke inspanning. Het gastland beslist waar men de zones wil vestigen, in overleg met Chinese investeerders. Er wordt daar dus officieel geen druk uitgeoefend door de Chinese overheid. Voor het principe van *mutual benefit* geldt dat in principe zowel het gastland als China van de zones kunnen profiteren. De theoretische *spillover* effecten en de aanleg van infrastructuur kunnen een goede impuls vormen voor de Afrikaanse economie. Omdat Beijing niet rechtstreeks bepaalt waar de zones gevestigd moeten worden en men de keuze voor zones heeft neergelegd bij private bedrijven die vervolgens middels een objectieve aanbesteding geselecteerd werden is er ook geen sprake van interventie. Bovendien laat die aandacht voor non-interventie het contrast tussen China en het Westen goed zien, omdat China geen voorwaarden stelt voor haar relatie met Afrikaanse landen waar het westen dat met haar eisen ten aanzien van *good governance* wel doet.

China leeft haar principes na op de voor haar meest voordelige manier. Middels het gelijkwaardigheidsprincipe doet men het lijken alsof beide partijen aan elkaar gewaagd zijn, terwijl dat zeker niet het geval is. Door dit te benadrukken lijkt er tevens gelijkwaardig economisch voordeel te behalen, terwijl de economische voordelen voor China op dit moment veel groter zijn dan voor Afrika. Doordat China Afrika gelijkwaardig behandelt ontstaat juist een oneerlijke relatie. Afrika wordt behandelt als gelijke partner en niet als ontwikkelingsland. Dat vinden de Afrikaanse leiders weliswaar een enorm pluspunt ten opzichte van de Westerse machten, maar feit is dat China en Afrika simpelweg geen gelijke partners zijn. De Afrikaanse koloniale geschiedenis zorgt dat het Afrikaanse continent zwak is en geen tegenwicht kan bieden aan China. Door de economische kracht van China heeft zij de overhand in de relatie. Het behandelen van Afrika als een gelijkwaardige partner is feitelijk hetzelfde als een partij schaak spelen met een kleuter en doen alsof Kasparov de tegenstander is; geen eerlijke partij. Juist het feit dat China gelijkwaardig omgaat met Afrika zorgt er paradoxaal genoeg voor dat China veel meer voordeel haalt uit de relatie dan Afrika. Door de principes van gelijkwaardigheid en *mutual benefit* verleidt Beijing de Afrikaanse staten tot het doen van toezeggingen in de hoop dat daarmee grote kansen worden gegrepen. Dat wordt versterkt door de enorme investeringsbedragen die China bereid is te doen in deze staten. Om dit meteen interventie te noemen is misschien overdreven, maar er is hierdoor in elk geval sprake van verregaande beïnvloeding.

Er gebeurt op dit moment weliswaar weinig in de SEZ's, maar desalniettemin is er dus al sprake van beïnvloeding. Dat die toeneemt als er meer activiteit plaatsvindt in de zones is voor de hand liggend. Door het lange termijn karakter van de Chinese investeringen kan het heel goed dat de SEZ's in de nabije toekomst nog op gang zullen komen. Als de succesvolle ontwikkeling echter nog langer achterwege blijft vergroot dat ook de kans op interventie. Het is voor te stellen dat China op een gegeven moment ingrijpt om ervoor te zorgen dat de zones in Afrika alsnog een succes worden.

De Afrikaanse gastlanden moeten dit zien te voorkomen door meer initiatief te nemen in hun relatie met China.

De kansen die de Chinese investeringen theoretisch bieden worden nauwelijks benut omdat de Afrikaanse staten met minimale inspanning willen profiteren van de Chinese interesse. Ze zouden meer kunnen doen om de Chinese belangen in hun eigen voordeel aan te wenden, aangezien zij beschikken over een goede onderhandelingspositie. Afrikaanse grondstoffen zijn essentieel om aan de Chinese vraag te kunnen voldoen die voorkomt uit de economische groei van China. De SEZ's verschaffen China toegang tot Afrika en zijn dus van groot belang voor Beijing. De Afrikaanse staten zijn bovendien hard nodig ter ondersteuning van de internationale positie van China, niet alleen in de internationale politieke organen zoals de VN en de Veiligheidsraad waar China nota bene dankzij de Afrikaanse staten een zetel in heeft, maar ook voor de economische positie van het land. Dat de Afrikaanse staten deze sterke positie niet haar eigen voordeel weet in te zetten is een groot probleem, maar wordt niet per se veroorzaakt door de Chinese belangstelling voor het continent.

China wil en moet groeien en matst haar Afrikaanse partners daarbij niet. Beijing probeert middels haar retoriek enigszins te verbloemen dat zij grote belangen heeft in Afrika en dat zij daarvan zoveel mogelijk wil profiteren. Het is echter niet zo dat ze daarbij het doel heeft Afrika zo min mogelijk te laten profiteren en daarvoor een *grand strategy* toepast. De ontwikkeling van *Special Economic Zones* en de nauwe diplomatieke banden die de Chinese overheid onderhoudt met veel Afrikaanse overheden staan volledig los van de grote hoeveelheid Chinese migranten op het Afrikaanse continent. Die bestaat vooral uit mensen die simpelweg op zoek zijn naar nieuwe kansen en vormt geen onderdeel van een Chinese tactiek. Deze mensen vertrekken op eigen initiatief naar Afrika, maar zien door de Chinese investeringen in dat nieuwe kansen misschien wel in Afrika liggen.

Als Afrika zelf meer moeite deed zou China nog steeds het belang van Afrika inzien, maar zou Afrika de relatie veel meer in haar eigen belang kunnen inzetten. De Afrikaanse honger naar kapitaal geeft China echter duidelijk de overhand in de relatie. De Afrikaanse staten profiteren in de praktijk nauwelijks van de *Special Economic Zones* doordat ze geen werkgelegenheid opleveren en vrijgesteld zijn van belasting en importheffingen. Doordat in de zones vrijelijk geïmporteerd kan worden zijn er weinig tot geen Afrikaanse goederen nodig. De zones leveren dus ook geen inkomsten op voor lokale producenten of bouwbedrijven.

De langzame ontwikkeling van de zones bemoeilijkt Afrikaans economisch gewin nog verder. De Chinese investeringen richten zich op de lange termijn; door de economische structuur van het land is er geen noodzaak aan korte termijn doelstellingen te voldoen. Daardoor is het mogelijk een anti-cyclisch beleid te voeren en te investeren op het moment dat de prijzen laag zijn. Het feit dat de Chambishi mijn gekocht werd tijdens een enorme terugval in de koper-prijzen illustreert dit perfect.

Dit zou tevens een deel van de verklaring kunnen zijn voor het feit dat economische groei in Afrika ondanks de Chinese investeringen tot op heden uitblijft; de Chinese investeringen hebben geen direct resultaat als doel. Een bijkomende verklaring voor het uitblijven van economische groei ondanks de Chinese investeringen, is de klassieke *paradox of plenty.* De Chinese investeringen en de export van grondstoffen zorgen weliswaar voor een grote kapitaalstroom richting het Afrikaanse continent, maar door deze paradox resulteren de investeringen niet in een toename van de welvaart aldaar. Ze maken de Afrikaanse landen juist onaantrekkelijk voor de export in andere, duurzamere sectoren, zoals de productiesector. Dat is problematisch omdat productie waarde toevoegt en zodoende economische groei kan bewerkstelligen. Het uitblijven van economische groei is dus niet per se niet te wijten aan China, maar is een probleem dat ieder grondstofrijk land achtervolgd. De vraag is dan ook in hoeverre het China's verantwoordelijkheid is om Afrika uit deze vicieuze cirkel te trekken, aangezien China zelf uiteindelijk ook nog een ontwikkelingsland is wat derhalve haar eigen ontwikkeling voorop stelt.

Mijns inziens zou er méér *African Agency* zou moeten zijn; Afrika zou het heft sterker in eigen handen moeten nemen en China's retoriek moeten gebruiken om daadwerkelijk gelijkwaardigheid en *mutual benefit* te bewerkstelligen. In dat geval zou een nauwe relatie met China ook geen probleem zijn omdat deze daadwerkelijk rendement op zou leveren en het een manier zou kunnen zijn voor Afrika om te ontsnappen aan de armoede. De Afrikanen proberen zoals gezegd slechts de kansen te pakken die China biedt en zijn bereid zich daarvoor in allerlei bochten te wringen om China tevreden te stellen. Dat ze zelf geen kansen creëren en dat er weinig van de geboden terecht komt, is mede aan hun eigen gebrek aan actie te wijten.

Dat Afrika niet in staat is meer eigen belang na te streven is een belangrijke erfenis van het kolonialisme. Het is pijnlijk om te moeten concluderen dat China van de koloniale erfenis profiteert die de oorzaak zijn van de Afrikaanse zwaktes. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt niet zozeer bij China, dat wil groeien en zelf nog een ontwikkelingsland is en dus alle kansen grijpt die ze krijgt. Ook Afrika kan weinig doen aan het feit dat zij mede door het kolonialisme niet in staat is meer uit haar relatie met China te halen. De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de huidige situatie kan wel gelegd worden bij de voormalig kolonisator, die de oorzaak vormt voor het feit dat Afrika een goede partner ziet in China, maar ook voor het feit dat Afrikaanse staten die partnerschap niet in haar eigen voordeel kunnen aanwenden. Dat neemt niet weg dat er iets moet veranderen en dat Afrika het heft meer in eigen hand zou moeten nemen om haar lot te doen keren. Hoe dat in de praktijk moet worden gebracht is echter een zeer moeilijk vraag die waarschijnlijk onopgelost blijft.

Literatuurlijst

Ahmad, F., 'Colonialism and neocolonialism, Impact of decolonization', in: Basu, R. (ed.), *International Politics* (New Delhi 2012) 97-118.

Ake, C., 'The Legitimacy Crisis of the State', in: D. Kenneth en T. Lumumba-Kasongo (ed.), *Structural Adjustment and the Crisis in Africa: Economic and Political Perspectives* (New York 1992) 24-38.

Akinci, G., en J. Crittle, *Special Economic Zones performance, lessons learned, and implications for Zone development,* FIAS World Bank (Washington 2008).

Alemazung, J. A., 'Post-colonial colonialism; An analysis of international factors and actors marring African socio-economic and political development', *The journal of Pan African studies* 3, 10 (September 2010) 62-84.

Alden, C. en D. Large, 'China's exceptionalism in Africa and the challenges of delivering difference in Africa', *Journal of contemporary China* 20, 68 (2011) 21-38.

Anshan, L., 'China and Africa; policy and changes', *China Security* 3, 3 (2007).

Anshan, L., et al., *FOCAC Twelve Years Later; Achievements, Challenges and the Way Forward*, (Uppsala 2012).

Brautigam, D., *The dragon's gift: the real story of China Africa* (Oxford 2009).

Brautigam, D. et al., *China's investment in African Special Economic Zones: Prospects, Challenges, and Opportunities Economic premise* 5 (Washington 2010).

Brautigam, D., en T. Xiaoyang, 'African Shenzhen:China's special economic zones in Africa', *Journal of modern African studies* 49, 1 (2011) 27-54.

Brautigam, D. en T. Xiaoyang, 'China´s investments Special Economic Zones in Africa', in: T. Farole en G. Akinci (ed.), *Special Economic Zones, Progress, Emerging Challenges and Future Directions* (Washington 2011) 69-100.

Broadman, H. G., 'Chinese-African trade and investment: The vanguard of South-South commerce in the twenty-first century', in: R. Rotberg (ed.), *China into Africa; Trade aid, and influence* (Cambridge 2008) 87-108.

Carmody, P., *The new Scramble for Africa* (Cambridge 2011).

Chenda, E., The minister of Commerce, Trade & Industry, *Openingsspeech General Service building Chambishi MFEZ in 2013.*

Chulu, K., 'Multi Facility Economic Zones will not benefit Chinese alone – Mutati', *Zambia Post,* 14-07-2011.

Davies, M.J. '*Special Economic Zones*: China's developmental model comes to Africa', in: R. Rotberg (ed.) *China into Africa; Trade, aid, and influence.* (Cambridge 2008) 137-155.

Davies, M. J. et al., *How China delivers development assistance to Africa* (Stellenbosch 2008).

Ebrahim-Zafeh, C., 'Back to Basics – Dutch Disease: Too much wealth managed unwisely', *Finance and Development, A quarterly magazine of the IMF* 40, 1 (2003).

Farole, T., *Special Economic Zones in Africa: comparing performance and learning from global experiences* (Washington, 2011).

Farole, T. en G. Akinci, *Special Economic Zones; progress, emerging challenges, and future directions* (Washington 2011).

Fekade, B., 'Ethiopia: Government Industry Zone Attracts Major Foreign Companies' *The Reporter,* 25-01-2014.

Geda, A. en A.G. Meskel, *Impact of China-Africa Investment Relations: Case Study of Ethiopia* (Addis Ababa 2009) 6.

Geiger, M. et al., *Chinese FDI in Ethiopia: A World Bank Survey World Bank* (Washington 2012).

Haifang, L., 'China's development cooperation with Africa: historical and cultural perspectives' in F. Cheru, F. en C. Obi, (ed.), *The rise of China & India in Africa, (*Londen 2010) 53-63.

Jiabao W., Premier of the State Council Of the People's Republic of China speech; *Opening Ceremony of the High-level Dialogue Between Chinese and African Leaders and Business Representatives And the Second Conference of Chinese and African Entrepreneurs*' 4 november 2006.

Jintao, H., *Address by the President of the People's Republic of China at the Opening Ceremony of the Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation,* Beijing, 4 November 2006.

Kabanda Chulu, K., 'Multi Facility Economic Zones will not benefit Chinese alone – Mutati' *Zambia Post,* 14 juli 2011.

Kaplinsky, R. en M. Morris, M., 'Chinese FDI Sub-Saharan Africa: engaging with large Dragons', *European Journal of Development Research* 21, 4 (2009) 551-569.

Kragelund, P., 'Knocking on a Wide-open door: Chinese investments Africa', *Review of African political economy* 36, 122 (2009) 479-497.

Kragelund, P., en M.P. van Dijk, 'China's investments in Africa', in M.P. van Dijk (ed.),*The new presence of China in Africa* (Amsterdam 2009) 83-101.

Lumumba-Kasongo, T., 'China-Africa relations: a Neo-imperialism or a neo-colonialism? A reflection', *African and Asian Studies* 10, 2 (2011) 234-266.

Mbeki, T., speech gehouden op het veertiende nationale congres van het Zuid-Afrikaanse studentencongres (9-14 december 2006).

Moran, G. et al., *Does Foreign Direct Investment promote development?* (Washington 2005).

Mohan, T. en Lampert, G., 'Negotiating China: Reinserting African Agency', *African Affairs* 112, 446 (december 2012) 92-110.

Moss, T., 'Reflections on Africa's rocky love-hate relationship with international capital', in: J.W. Harbeson en D. Rothchild (ed.), *Africa in World Politics; Engaging a changing global order* (Boulder 2013) 35-52.

Mwaura, N., *Kenya today: Breaking the yoke of colonialism in Africa* (New York 2005).

Namutowe, J., 'Zambia: 25 Chinese Firms Set Up Chambishi Mfez' *Zambia Times,* 12 augustus 2013.

Nkrumah, K., *Neo-colonialism, the last stage of imperialism* (Nairobi 1965).

Ntanda, M., en E. Sang'andu, 'Zambia: Chambeshi MFEZ Creates 700,000 Jobs' *Times of Zambia*, 1 Oktober 2013.

Osei-Hwedie, B.Z., 'The Dynamics of China-Africa Cooperation', *Afro-Asian Journal of Social Science* 3, 1 (2012) 1-25.

Qichen, Q. *Ten Episodes in China´s Diplomacy* (London 2005).

Rohne, E., *Chinese-initiated Special Economic Zones in Africa: a case study of Ethiopia's Eastern Industrial Zone* (Lund 2013).

Rupp, S., 'Engaging Postcolonial Interdependencies', in: R. Rotberg (ed.), *China into Africa; aid trade and influence* (Baltimore 2008) 65-87.

Szentes, T., 'Socioeconomic effects of two patterns of foreign capital investments, with special reference to east Africa', in: P.C.W. Gutkind en I. Wallerstein (ed.), *The political economy of contemporary Africa* (Londen 1976) 261-290.

Tang Jiaxuan, *Jingyu Xufeng*, (Beijing 2009).

Taylor, I., 'China's foreign policy towards Africa the 1990s', *Journal of modern African studies* 36, 3 (1998) 443-460.

Taylor, I., 'The growth of China in Africa', in: Harbeson en Rothchild (ed.), *Africa in World Politics; Engaging a changing global order* (Boulder 2013) 285-310.

Tull, D.M., 'China's engagement Africa' *Journal of Modern African Studies* 44, 3 *(2006)* 459-479.

Walsh, D., 'Is China the new colonial power Africa?', *The Observer ,* 29 oktober 2006.

Young, C., 'The heritage of colonialism', in: J.W. Harbeson en D. Rothchild (ed.), *Africa in World Politics; Engaging a changing global order* (Boulder 2013) 15-35.

Yi, W., Vice premier of the Peoples Republic of China, *Speech at the 3rd Ministerial Conference on the Forum on China-Africa Cooperation* 03 november 2006.

Auteur onbekend:

China's African Policy, 12 januari 2006
http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t230615.htm (10-04-2014).

China monitor November 2006.

Beijing Action Plan 2007-2009, November 2006.
http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t280369.htm (12-04-2014).

FIAS, *Special Economic Zones: performance, lessons learned, and implications for Zone development* (The World Bank, Washington 2008).

Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises (The World Bank, Washington, 2013).

World Bank, *Chinese FDI Ethiopia*.

UNCTAD, *Investment guide to Zambia* (New York, 2011)

Zambia Development Agency, *Why invest Zambia?* Maart 2012.

Government of Zambia, *The Zambia Development Agency Act, Act no 11. 2006.*

Government of Zambia, *The Zambia Development Agency (Lusaka South Multi Facility Economic Zone) (Declaration) Order*, Statutory instrument no. 47, 2010.

Websites:

Website van de Chambishi MFEZ,
http://zccz.cnmc.com.cn/indexen.jsp geraadpleegd op 16-04-2014.

Website van de Ethiopia Eastern Industrial Zone,
http://www.e-eiz.com/about.asp?id=11&pagetitleProfile&language=en (14-04-2-14).
http://www.e-eiz.com/enteren_view.asp?id=7 (17-04-2014).

Bijlage 1: China's African Policy

January 2006

Foreword

The first few years of the new century witness a continuation of complex and profound changes in the international situation and further advance of globalization. Peace and development remain the main themes of our times. Safeguarding peace, promoting development and enhancing cooperation, which is the common desire of all peoples, represents the irresistible historical trend. On the other hand, destabilizing factors and uncertainties in the international situation are on the rise. Security issues of various kinds are interwoven. Peace remains evasive and development more pressing.

China, the largest developing country in the world, follows the path of peaceful development and pursues an independent foreign policy of peace. China stands ready to develop friendly relations and cooperation with all countries on the basis of the Five Principles of Peaceful Coexistence so as to contribute to peace, stability and common prosperity around the world.

The African continent, which encompasses the largest number of developing countries, is an important force for world peace and development. China-Africa traditional friendly relations face fresh opportunities under the new circumstances. By this African Policy Paper, the Chinese Government wishes to present to the world the objectives of China's policy towards Africa and the measures to achieve them, and its proposals for cooperation in various fields in the coming years, with a view to promoting the steady growth of China-Africa relations in the long term and bringing the mutually-beneficial cooperation to a new stage.

Part I: Africa's Position and Role

Africa has a long history, vast expanse of land, rich natural resources and huge potential for development. After long years of struggle, the African people freed themselves from colonial rule, wiped out apartheid, won independence and emancipation, thus making significant contribution to the progress of civilization.

Following their independence, countries in Africa have been conscientiously exploring a road to development suited to their national conditions and seeking peace, stability and development by

joint efforts. Thanks to the concerted efforts of African countries and the Organization of African Unity (OAU)/the African Union (AU), the political situation in Africa has been stable on the whole, regional conflicts are being gradually resolved and economy has been growing for years. The NEPAD has drawn up an encouraging picture of African rejuvenation and development. African countries have actively participated in the South-South cooperation and worked for the North-South dialogue. They are playing an increasingly important role in international affairs.

Africa still faces many challenges on its road of development. However, with the persistent efforts of African countries and the continuous support of the international community, Africa will surely surmount difficulties and achieve rejuvenation in the new century.

Part II: China's Relations with Africa

China-Africa friendship is embedded in the long history of interchange. Sharing similar historical experience, China and Africa have all along sympathized with and supported each other in the struggle for national liberation and forged a profound friendship.

The founding of the People's Republic of China and the independence of African countries ushered in a new era in China-Africa relations. For over half a century, the two sides have enjoyed close political ties and frequent exchange of high-level visits and people-to-people contacts. Our bilateral trade and economic cooperation have grown rapidly; cooperation in other fields has yielded good results; and consultation and coordination in international affairs have been intensified. China has provided assistance to the best of its ability to African countries, while African countries have also rendered strong support to China on many occasions.

Sincerity, equality and mutual benefit, solidarity and common development-these are the principles guiding China-Africa exchange and cooperation and the driving force to lasting China-Africa relations.

Part III: China's African Policy

Enhancing solidarity and cooperation with African countries has always been an important component of China's independent foreign policy of peace. China will unswervingly carry forward the tradition of China-Africa friendship, and, proceeding from the fundamental interests of both the Chinese and African peoples, establish and develop a new type of strategic partnership with Africa, featuring political equality and mutual trust, economic win-win cooperation and cultural exchange. The general principles and objectives of China's African policy are as follows:

- Sincerity, friendship and equality. China adheres to the Five Principles of Peaceful Coexistence, respects African countries' independent choice of the road of development and supports African countries' efforts to grow stronger through unity.

- Mutual benefit, reciprocity and common prosperity. China supports African countries' endeavor for economic development and nation building, carries out cooperation in various forms in the economic and social development, and promotes common prosperity of China and Africa.

- Mutual support and close coordination. China will strengthen cooperation with Africa in the UN and other multilateral systems by supporting each other's just demand and reasonable propositions and continue to appeal to the international community to give more attention to questions concerning peace and development in Africa.

- Learning from each other and seeking common development. China and Africa will learn from and draw upon each other's experience in governance and development, strengthen exchange and cooperation in education, science, culture and health. Supporting African countries' efforts to enhance capacity building, China will work together with Africa in the exploration of the road of sustainable development.

The one China principle is the political foundation for the establishment and development of China's relations with African countries and regional organizations. The Chinese Government appreciates the fact that the overwhelming majority of African countries abide by the one China principle, refuse to have official relations and contacts with Taiwan and support China's great cause of reunification. China stands ready to establish and develop state-to-state relations with countries that have not yet established diplomatic ties with China on the basis of the one China principle.

Part IV: Enhancing All-round Cooperation Between China and Africa

1. The political field

(1) High-level visits

China will maintain the momentum of mutual visits and dialogues between Chinese and African leaders, with a view to facilitating communication, deepening friendship and promoting mutual understanding and trust.

(2) Exchanges between legislative bodies

China favors increased multi-level and multi-channel friendly exchanges on the basis of mutual respect between China's National People's Congress (NPC) on the one hand and parliaments of African countries and the Pan-African Parliament of the AU on the other, for the purpose of deepening understanding and cooperation.

(3) Exchanges between political parties

The Communist Party of China (CPC) develops exchanges of various forms with friendly political parties and organizations of African countries on the basis of the principles of independence, equality, mutual respect and non-interference in each other's internal affairs. The purpose of such exchanges is to increase understanding and friendship and seek trust and cooperation.

(4) Consultation mechanisms

Mechanisms such as national bilateral committees between China and African countries, political consultation between foreign ministries, joint(mixed) committees on trade and economic cooperation and mixed committees on science and technology should be established and improved, so as to institutionalize dialogue and consultation in a flexible and pragmatic manner.

(5) Cooperation in international affairs

China will continue to strengthen solidarity and cooperation with African countries on the international arena, conduct regular exchange of views, coordinate positions on major international and regional issues and stand for mutual support on major issues concerning state sovereignty, territorial integrity, national dignity and human rights. China supports African nations' desire to be an equal partner in international affairs. China is devoted, as are African nations, to making the UN

play a greater role, defending the purposes and principles of the UN Charter, establishing a new international political and economic order featuring justice, rationality, equality and mutual benefit, promoting more democratic international relationship and rule of law in international affairs and safeguarding the legitimate rights and interests of developing countries.

(6) Exchanges between local governments

China's Central Government attaches importance to the exchanges between local governments of China and African countries, vigorously supports twin province/state and twin city relationship aimed at facilitating bilateral exchanges and cooperation in local development and administration.

2. The economic field

(1) Trade

The Chinese Government will adopt more effective measures to facilitate African commodities' access to Chinese market and fulfill its promise to grant duty-free treatment to some goods from the least developed African countries, with a view to expanding and balancing bilateral trade and optimizing trade structure. It intends to settle trade disputes and frictions properly through bilateral or multilateral friendly consultation, mutual understanding and mutual accommodation. Efforts will be made to encourage business communities on both sides to set up China-Africa Joint Chamber of Commerce and Industry. When conditions are ripe, China is willing to negotiate Free Trade Agreement (FTA) with African countries and African regional organizations.

(2) Investment

The Chinese Government encourages and supports Chinese enterprises' investment and business in Africa, and will continue to provide preferential loans and buyer credits to this end. The Chinese Government is ready to explore new channels and new ways for promoting investment cooperation with African countries, and will continue to formulate and improve relevant policies, provide guidance and service and offer convenience. African countries are welcome to make investment in China. The Chinese Government will continue to negotiate, conclude and implement the Agreement on Bilateral Facilitation and Protection of Investment and the Agreement on Avoidance of Double Taxation with African Countries. The two sides should work together to create a favorable

environment for investment and cooperation and protect the legitimate rights and interests of investors from both sides.

(3) Financial cooperation

To further develop China-Africa cooperation in the area of finance, the Chinese Government will support the effort of Chinese financial institutions to increase exchanges and cooperation with their counterparts in African countries as well as regional financial institutions in Africa.

(4) Agricultural cooperation

China intends to further promote its agricultural cooperation and exchanges with African nations at various levels, through multiple channels and in various forms. Focus will be laid on the cooperation in land development, agricultural plantation, breeding technologies, food security, agricultural machinery and the processing of agricultural and side-line products. China will intensify cooperation in agricultural technology, organize training courses of practical agricultural technologies, carry out experimental and demonstrative agricultural technology projects in Africa and speed up the formulation of China-Africa Agricultural Cooperation Program.

(5) Infrastructure

The Chinese Government will step up China-Africa cooperation in transportation, communication, water conservancy, electricity and other infrastructures. It will vigorously encourage Chinese enterprises to participate in the building of infrastructure in African countries, scale up their contracts, and gradually establish multilateral and bilateral mechanisms on contractual projects. Efforts will be made to strengthen technology and management cooperation, focusing on the capacity-building of African nations.

(6) Resources cooperation

The Chinese Government facilitates information sharing and cooperation with Africa in resources areas. It encourages and supports competent Chinese enterprises to cooperate with African nations in various ways on the basis of the principle of mutual benefit and common development, to develop and exploit rationally their resources, with a view to helping African countries to translate

their advantages in resources to competitive strength, and realize sustainable development in their own countries and the continent as a whole.

(7) Tourism cooperation

China will implement the program of Chinese citizens' group tour to some African nations and, grant more African countries, as they wish and as far as feasible, Approved Destination Status for out-bound Chinese tourist groups. China welcomes citizens from African nations for a tour of the country.

(8) Debt reduction and relief

China is ready to continue friendly consultation with some African countries with a view to seek solution to, or reduction of, the debts they owe to China. It will urge the international community, developed countries in particular, to take more substantial action on the issue of debt reduction and relief for African nations.

(9) Economic assistance

In light of its own financial capacity and economic situation, China will do its best to provide and gradually increase assistance to African nations with no political strings attached.

(10) Multilateral cooperation

China is ready to enhance consultation and coordination with Africa within multilateral trade systems and financial institutions and work together to urge the UN and other international organizations to pay more attention to the question of economic development, promote South-South cooperation, push forward the establishment of a just and rational multilateral trade system and make the voices of developing countries heard in the decision-making of international financial affairs. It will step up cooperation with other countries and international organizations to support the development of Africa and help realize Millennium Development Goals in Africa.

3. Education, science, culture, health and social aspects

(1) Cooperation in human resources development and education

The Chinese Government will give full play to the role of its "African Human Resources Development Foundation" in training African personnel. It will identify priority areas, expand areas of cooperation and provide more input according to the needs of African countries so as to achieve greater results.

Exchange of students between China and Africa will continue. China will increase the number of government scholarships as it sees fit, continue to send teachers to help African countries in Chinese language teaching and carry out educational assistance project to help develop Africa's weak disciplines. It intends to strengthen cooperation in such fields as vocational education and distance learning while encouraging exchanges and cooperation between educational and academic institutions of both sides.

(2) Science and technology cooperation

Following the principles of mutual respect, complementarity and sharing benefits, China will promote its cooperation with Africa in the fields of applied research, technological development and transfer, speed up scientific and technological cooperation in the fields of common interest, such as bio-agriculture, solar energy utilization, geological survey, mining and R&D of new medicines. It will continue its training programs in applied technologies for African countries, carry out demonstration programs of technical assistance, and actively help disseminate and utilize Chinese scientific and technological achievements and advanced technologies applicable in Africa.

(3) Cultural exchanges

China will implement agreements of cultural cooperation and relevant implementation plans reached with African countries, maintain regular contacts with their cultural departments and increase exchanges of artists and athletes. It will guide and promote cultural exchanges in diverse forms between people's organizations and institutions in line with bilateral cultural exchange programs and market demand.

(4) Medical and health cooperation

China is ready to enhance medical personnel and information exchange with Africa. It will continue to send medical teams and provide medicines and medical materials to African countries, and help them establish and improve medical facilities and train medical personnel. China will increase its exchanges and cooperation with African countries in the prevention and treatment of infectious

diseases including HIV/AIDS and malaria and other diseases, research and application of traditional medicine and experience concerning mechanism for public health emergencies.

(5) Media cooperation

China wishes to encourage multi-tiered and multi-formed exchange and cooperation between the media on both sides, so as to enhance mutual understanding and enable objective and balanced media coverage of each other. It will facilitate the communication and contacts between relevant government departments for the purpose of sharing experiences on ways to handle the relations with media both domestic and foreign, and guiding and facilitating media exchanges.

(6) Administrative cooperation

China will carry out exchange and cooperation with African countries in civil service system building, public administration reform and training of government personnel. The two sides may study the feasibility of setting up a mechanism for personnel and administrative cooperation.

(7) Consular cooperation

China will hold regular/irregular consular consultations with African countries during which the two sides may have amicable discussions on urgent problems or questions of common interest in bilateral or multilateral consular relations in order to improve understanding and expand cooperation. The Chinese side will work with Africa to facilitate personnel flow and ensure the safety of their nationals.

(8) People-to-people exchange

China will encourage and facilitate the exchanges between people's organizations of China and Africa, especially the youth and women, with a view to increasing the understanding, trust and cooperation of people on both sides. It will encourage and guide Chinese volunteers to serve in African countries.

(9) Environmental cooperation

China will actively promote China-Africa cooperation in climate change, water resources conservation, anti-desertification, bio-diversity and other areas of environmental protection by facilitating technological exchange.

(10) Disaster reduction, relief and humanitarian assistance

China will actively carry out personnel exchange, training and technological cooperation in the fields of disaster reduction and relief. It will respond quickly to African countries' request for urgent humanitarian aid, encourage and support exchange and cooperation between the Red Cross Society of China and other NGOs on the one side and their African counterparts on the other side.

4. Peace and security

(1) Military cooperation

China will promote high-level military exchanges between the two sides and actively carry out military-related technological exchanges and cooperation. It will continue to help train African military personnel and support defense and army building of African countries for their own security.

(2) Conflict settlement and peacekeeping operations

China supports the positive efforts by the AU and other African regional organizations and African countries concerned to settle regional conflicts and will provide assistance within our own capacity. It will urge the UN Security Council to pay attention to and help resolve regional conflicts in Africa. It will continue its support to and participation in UN peacekeeping operations in Africa.

(3) Judicial and police cooperation

China is prepared to promote exchange and cooperation between Chinese and African judicial and law enforcement departments. The two sides may learn from each other in legal system building and judicial reform so as to be better able to prevent, investigate and crack down on crimes. China will work together with African countries to combat transnational organized crimes and corruption, and intensify cooperation on matters concerning judicial assistance, extradition and repatriation of criminal suspects.

China will cooperate closely with immigration departments of African countries in tackling the problem of illegal migration, improve exchange of immigration control information and set up an unimpeded and efficient channel for intelligence and information exchange.

(4) Non-traditional security areas

In order to enhance the ability of both sides to address non-traditional security threats, it is necessary to increase intelligence exchange, explore more effective ways and means for closer cooperation in combating terrorism, small arms smuggling, drug trafficking, transnational economic crimes, etc.

Part V: Forum on China-Africa Cooperation and Its Follow-up Actions

Launched in 2000, the Forum on China-Africa Cooperation has become an effective mechanism for the collective dialogue and multilateral cooperation between China and Africa and put in place an important framework and platform for a new type of China-Africa partnership featuring long-term stability, equality and mutual benefit.

China attaches importance to the positive role of the Forum on China-Africa Cooperation in strengthening political consultation and pragmatic cooperation between China and Africa, and stands ready to work with African countries to conscientiously implement the Beijing Declaration of the Forum on China-Africa Cooperation, the Program for China-Africa Cooperation in Economic and Social Development and the Forum on China-Africa Cooperation-Addis Ababa Action Plan (2004-2006) and its follow-up action plans. China will work with African countries within the framework of the Forum to explore new ways to enhance mutual political trust, promote the comprehensive development of pragmatic cooperation, further improve the mechanism of the forum, and try to find the best way for furthering cooperation between the Forum and the NEPAD.

Part VI: China's Relations with African Regional Organizations

China appreciates the significant role of the AU in safeguarding peace and stability in the region and promoting African solidarity and development. China values its friendly cooperation with the AU in all fields, supports its positive role in regional and international affairs and stands ready to provide the AU assistance to the best of its capacity.

China appreciates and supports the positive role of Africa's sub-regional organizations in promoting political stability, economic development and integration in their own regions and stands ready to enhance its amicable cooperation with those organizations.