

Vakbonden, structurele aanpassing en democratisering in Afrika

Piet Konings

Structurele aanpassingsprogramma's (SAP's) en democratiseringsprocessen in Afrika staan in het middelpunt van de belangstelling. Opvallend is echter dat de wetenschappelijke benadering meestal van 'bovenaf' geschiedt en dat de reacties en acties van de civiele samenleving nauwelijks aan bod komen.

Economen geven vaak gedetailleerde beschrijvingen van de desastreuze gevolgen van de SAP's voor de levensstandaard van de stedelijke arbeiders. Politicologen hebben erop gewezen dat de oplegging van populaire SAP-maatregelen bijna onvermijdelijk gepaard is gegaan met een verscherping van de autoritaire tendensen van de Afrikaanse regimes. Deze regimes waren geneigd iedere vorm van openlijk verzet van de stedelijke arbeiders tegen de SAP's te onderdrukken, desnoods met bruut geweld. Sinds enkele jaren echter is er een groeiende interne en externe druk op een-partij- en militaire regimes in Afrika over te gaan tot politieke hervormingen en mee te werken aan de verwezenlijking van een meer democratische en pluriforme samenleving.

Economische en politicologische studies hebben ons ongetwijfeld veel waardevol inzicht verschaft in de materie. Het is echter jammer dat zij te weinig aandacht besteden aan de reacties van de direct betrokkenen in de samenleving – de stedelijke arbeiders – op de invoering van SAP's en hun strijd voor democratisering. Het merendeel van deze arbeiders is georganiseerd in vakbonden. In dit artikel wil ik me vooral richten op de rol van deze organisaties in de huidige economische en politieke veranderingsprocessen.

Vakbonden in Afrika: macht of onmacht?

Een aantal afrikanisten heeft een zeer pessimistische visie op de rol van vakbonden in de Afrikaanse post-koloniale staten. Zij zien vakbonden als uiterst zwakke organisaties die, voor zover ze niet geheel en al geïncorporeerd zijn in het staatsapparaat, zeer beknut zijn in hun bewegingsvrijheid. Vakbondsleiders zijn in hun ogen 'arbeidersaristocraten', ge-coöpteerd in de heersende klasse(n),

en er meer op bedacht arbeiders in toom te houden dan hun belangen te verdedigen. Vanzelfsprekend hebben zij geen hoge verwachtingen van de rol van dergelijke bonden en leiders in de huidige economische en politieke veranderingsprocessen en vinden ze het verloren tijd aandacht aan hen te schenken.

Deze visie is fel bekritiseerd door andere afrikanisten, die intensief onderzoek verricht hebben op de verschillende vakbondsniveaus, van lokale ondernemingsbond tot vakcentrale.¹ Deze auteurs erkennen dat de Afrikaanse vakbeweging grote zwakheden vertoont, maar zij benadrukken tevens dat vakbonden meestal een van de weinig overgebleven massa-organisaties zijn in de Afrikaanse post-koloniale staten, die in staat zijn de belangen van hun leden te verdedigen. En zij tonen met gedetailleerde *case studies* aan dat een aantal vakbonden metterdaad is opgekomen voor de belangen van de leden, in het bijzonder op ondernemingsniveau. Zij stellen terecht dat arbeiders en vakbonden over een uitgebreid scala aan formele en informele middelen beschikken om werkgevers en regeringen effectief te bestrijden. Arbeiders maken slechts een klein gedeelte uit van de werkende bevolking in Afrika, maar zij zijn geconcentreerd in de steden en werkzaam in strategisch belangrijke sectoren van de economie, en ze oefenen, als zodanig, een aanzienlijke politieke macht uit. Bovendien genieten vakbondsacties vaak de steun van andere onderliggende lagen van de bevolking, die op velerlei wijzen verbonden zijn met de arbeiders en verwante gevoelens van politieke onvrede koesteren. Het is daarom niet verwonderlijk dat deze auteurs hogere verwachtingen hebben van de rol van vakbonden in de SAP's en democratiseringsprocessen dan hun pessimistische collega's.

Vakbonden en structurele-aanpassingsprogramma's

Stedelijke arbeiders zijn ongetwijfeld een van de

1 R. Sandbrook en R. Cohen (red.), *The development of an African working class: studies in class formation and action*, Londen, Longman, 1975; B. Freund, *The African worker*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

voornaamste slachtoffers geweest van de SAP's. Juist omdat zij meestal georganiseerd waren en een zekere mate van politieke macht bezaten, hebben veel Afrikaanse regeringen in het verleden geprobeerd hen koest te houden met allerlei 'privileges'. Voedselprijzen werden in de steden laag gehouden, ten koste van de boeren. Subsidies werden verstrekt op brandstof en wel-

zijnszorg. Daarvan profiteerde de plattelandsbevolking

nauwelijks. Staatsbedrijven werden in het leven geroepen om zoveel mogelijk arbeidsplaatsen te scheppen voor de groeiende stedelijke bevolking. Consumptiegoederen werden geïmporteerd die relatief goedkoop waren als gevolg

van een overgewaardeerde munt, en gedistribueerd in de steden.²

Met de invoering van de SAP's kwam er een pijnlijk einde aan deze 'privileges': devaluaties, intrekking van subsidies, bevrozing van lonen, prijsliberalisatie en sluiting of reorganisatie van staatsbedrijven hebben de levensstandaard en werkgelegenheid van de arbeiders ernstig aangetast. Deze maatregelen werden vaak genomen zonder enige vorm van overleg met de vakbonden. Een aantal vakbonden heeft zich proberen te verzetten tegen de invoering van SAP's. Helaas is over dit verzet nauwelijks gerapporteerd.

Er bestaan wel belangrijke verschillen tussen Afrikaanse landen wat betreft de schaal en intensiteit van dit verzet. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van het vakbondsverzet in twee Afrikaanse landen die om verschillende redenen een zekere reputatie hebben verworven bij internationale donoren na de invoering van SAP's: Zambia, hét voorbeeld van een mislukt hervormingsbeleid, en Ghana, hét voorbeeld van een geslaagd programma.

De mislukking van het SAP in Zambia is voor een belangrijk deel te wijten aan voortdurende vakbondsoppositie en arbeidersrebellie. Het SAP nam een aanvang in 1985 met de invoering van een systeem van openbare verkoop van buitenlandse valuta. De vakbonden waren fel gekant tegen dit systeem, omdat het aanleiding gaf tot geweldige prijsstijgingen van geïmporteerde goederen, sluiting van kleine bedrijven en werkloosheid. Dit verzet kwam tot uiting in

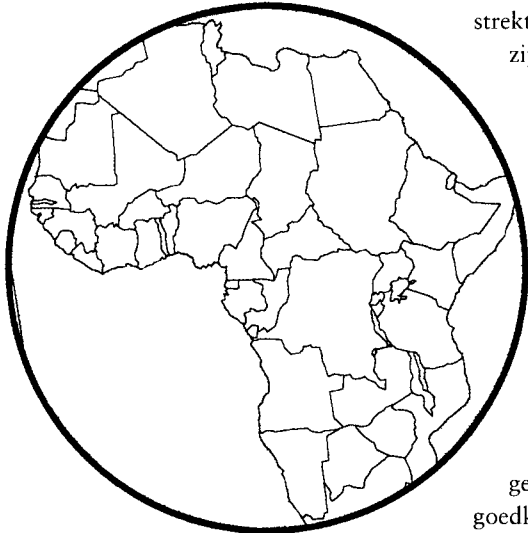
een groot aantal stakingen. In 1986 trok de regering de subsidie in op maasmeeel, het nationale hoofdvoedsel, met als direct gevolg een prijsstijging van meer dan 150 procent. De vakbonden eisten de onmiddellijke intrekking van dit besluit. Toen de regering dit weigerde, vonden er op grote schaal opstanden en plunderingen plaats in Lusaka en de Copperbelt. Vijftien doden vielen er te betreuren. De regering zag zich uiteindelijk gedwongen deze maatregel af te schaffen en zelfs te stoppen met de uitvoering van het SAP. Tegen de uitdrukkelijke wil van de vakbonden besloot de regering echter in juni 1990 de maatregel toch weer ten uitvoer te brengen, met het oog op een mogelijke nieuwe overeenkomst met het IMF. Een week later vonden de meest gewelddadige opstanden plaats in de geschiedenis van Zambia, die 27 doden en een mislukte staatsgreep tot gevolg hadden.³ Vakbonden in Zambia zijn in staat geweest het SAP te saboteren vanwege twee factoren: 1 de belangrijke mate van autonomie, die zij steeds hebben weten te bewaren ten aanzien van de regering en partij; en 2 het gebrek aan vertrouwen bij de leden in de regering en partij, die gezien werden als corrupt en niet bij machte de economie uit het slop te halen.

Het succes van het SAP in Ghana is grotendeels te danken aan de vastberaden poging van de PNDC-regering onder leiding van kapitein J.J. Rawlings het verzet van arbeiders en vakbonden binnen toelaatbare grenzen te houden.⁴ Rawlings rechtvaardigde vaak het opleggen van harde SAP-maatregelen door te verwijzen naar arbeiders als 'arbeidersaristocraten' en te wijzen op de noodzaak van grotere investeringen in plattelandsontwikkeling. Sinds de invoering van het SAP in 1983 heeft de Ghanese vakcentrale (GTUC) herhaaldelijk het programma veroordeeld en hebben ook arbeiders een aantal malen gestaakt. Gezien de drastische daling in de levensstandaard en werkgelegenheid van de Ghanese arbeiders is het vakbondsverzet toch geringer geweest dan menig vakbondsspecialist verwacht had op basis van de historie van vakbondsstrijd in Ghana. Dit geringe verzet van de Ghanese vakbonden tegen het meest consequent doorgevoerde SAP in Afrika heeft verscheidene oorzaken. In de eerste plaats heeft de PNDC direct na de machtsovername op 31 december 1981 meegewerkt aan de vervanging van de oude leiders van de vakcentrale door meer regeringsgetrouwe leiders. In de tweede plaats bleef een gedeelte van de Ghanese arbeiders geloven dat Rawlings, de charismatische leider van de PNDC, uiteindelijk in staat zou zijn het land naar een betere toekomst te voeren. En in de derde plaats was er sprake van intimidatie en repressie ten aanzien van vak-

2 R.H. Bates, *Markets and states in tropical Africa: the political basis of agricultural policies*, Berkeley, University of California Press, 1981.

3 N.R. Simutanyi, 'Trade unions and the democratisation process in Zambia', paper voor de 7e algemene vergadering van CODESRIA, Dakar, 10 - 12 februari 1992.

4 J. Herbst, 'Labour in Ghana under Structural Adjustment: the politics of acquiescence', in: D. Rotchild (red.), *Ghana: the political economy of recovery*, Boulder/



bondsleiders en zelfs gewone vakbondsleden.

Een tussenpositie in het vakbondsprotest tegen SAP's wordt ingenomen door Nigeria. Evenals de Zambiaanse vakbonden hebben de Nigeriaanse vakbonden een zekere autonomie weten te bewaren ten aanzien van de regering. De Nigeriaanse bonden werden echter geconfronteerd met een van de meest repressieve militaire regimes in de Nigeriaanse geschiedenis, het bewind van Babangida. Dit kondigde in juli 1986 de voornaamste maatregelen van het SAP aan. Onmiddellijk brak een groot aantal spontane stakingen uit. De Nigeriaanse vakcentrale, het Nigerian Labour Congress (NLC), begon campagne te voeren tegen het SAP met steun van de overgrote meerderheid van de Nigeriaanse arbeiders.⁵ Het bewind trachtte dit verzet te breken. Verscheidene vakbondsleiders werden opgepakt. Er was een poging onenigheid te zaaien binnen het NLC. Toen dat mislukte, werd het NLC in maart 1988 ontbonden. Dit betekende echter niet het einde van het verzet. De aankondiging van de regering op 10 april 1988 dat de brandstofprijzen drastisch verhoogd werden, leidde opnieuw tot stakingen van arbeiders en ook van studenten in het gehele land. Gewelddadige confrontaties vonden plaats tussen demonstranten en politie, in het bijzonder in Jos, waar een aantal mensen gedood werd. De universiteiten werden gesloten en alweer werden prominente vakbondsleiders gearresteerd. Zelfs toen was het bewind nauwelijks in staat verdere acties te onderdrukken.

Vakbonden en democratiseringsprocessen

Bij een evaluatie van de rol van vakbonden in democratiseringsprocessen komt men er niet omheen na te gaan in hoeverre de bonden zelf opereren als democratische instituties, met vrije verkiezingen van bestuursleden, participatie van de leden in het beslissingsproces, verantwoording van leiders voor hun acties en vervanging van leiders die hun verantwoordelijkheid niet nagekomen zijn. Er zijn ongetwijfeld vakbonden te vinden die interne democratie hoog in het vaandel dragen. In de bond van geschoolde spoorwegambtenaren in Ghana is er bijvoorbeeld steeds sprake geweest van een grote mate van participatie van de leden in de besluitvorming, een overvloed aan geschikte kandidaten voor vakbondsfuncties en regelmatige vrije verkiezingen.⁶ In veel vakbonden echter heerste de 'ijzeren wet van oligarchie'. Dit is niet zo verwonderlijk, wanneer men bedenkt dat een aanzienlijk deel van de vakbondsleden niet of nauwelijks geletterd was en, derhalve, afhankelijk was van een kleine groep geschoolde leiders voor de behartiging van hun belangen. In zulke omstandigheden worden vak-

bondsleiders niet zozeer beoordeeld op de handhaving van democratische beginselen, maar eerder op de militante verdediging van de belangen van de leden. Sandbrook meldt dat vakbondsleiders in Kenia die geen aantoonbare resultaten geboekt hadden bij de belangenbehartiging tijdens hun ambtstermijn, het risico liepen niet herkozen te worden.⁷ De incorporatie van bonden in het staatsapparaat in de post-koloniale periode heeft de interne democratie verder ondermijnd, vooral op het hoogste niveau van de vakbeweging.

Hoewel de interne democratie binnen de vakbonden vaak niet optimaal was, heeft een aantal vakbonden zich toch ingespannen voor het bereiken van een zekere mate van participatie in het ondernemings- en regeringsbeleid. Participatie werd gezien als een belangrijke bijdrage tot effectieve belangenbehartiging. Arbeidersparticipatie in de bedrijven heeft uiteenlopende vormen aangenomen, variërend van formeel en informeel overleg met de werkgever, vertegenwoordiging in de staf (in het bijzonder in een aantal Franstalige Afrikaanse landen), ondernemingsraden (Tanzania, Zimbabwe) en zelfbeheer (Angola, Mozambique, Ghana). Arbeidersparticipatie in de bedrijven heeft niet altijd bevredigend gefunctioneerd. Arbeiders verdachten hun vertegenwoordigers vaak van collaboratie met de werkgever. Er ontwikkelde zich soms ook een machtsstrijd tussen ondernemingsraden en vakbonden. Een goed voorbeeld hiervan zijn de felle conflicten tussen de 'politieke' Bedrijfscomités voor de Verdediging van de Revolutie en de 'traditionele' vakbonden in Ghana en Burkina Faso gedurende de jaren '80. Arbeidersparticipatie stuitte vaak ook op voortdurende tegenwerking van de kant van de werkgevers en ontbeerde de noodzakelijke politieke steun. Vakbonden hebben ook direct of indirect geparticipeerd in het regeringsbeleid. Het ging hier vooral om vertegenwoordiging in nationale 'tripartite' overlegorganen betreffende arbeidszaken. Aangezien vakbondsvertegenwoordigers meestal slechts een kleine minderheid vormden in deze overlegstructuren, leverde dit vaak nauwelijks tastbaar resultaat op. Vakbonden in Ghana hebben daarom herhaaldelijk geweigerd nog langer te participeren in het regeringsbeleid.

Geconfronteerd met de groeiende corporatistische tendensen in de Afrikaanse post-koloniale staten, heeft een aantal vakbonden gestreden voor de handhaving van een zekere mate van autonomie en het herstel van vakbondsrechten, in het bijzonder het recht op organisatie, collectieve onderhandelingen en stakingen. Vakbonden in Engelstalige Afrikaanse landen, zoals Zambia, Kenia en Nigeria, zijn daarin over het algemeen beter geslaagd dan vakbonden in Franstalige Afrikaanse landen. Dit heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat de Britse koloniale macht

Londen, Lynne Rienner Publishers, blz. 173 - 192.

5 Y. Bangura, 'Crisis and adjustment: the experience of Nigerian workers', in: B. Onimode (red.), *The IMF, the World Bank and the African debt*, Londen, Zed Books (2 dln), blz. 177 - 190.

6 R. Jeffries, *Class, power, and ideology in Ghana: the railwaymen of Sekondi*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

steeds het belang heeft benadrukt van 'autonome, maar verantwoordelijke' vakbonden.⁸ Engelstalige staten die een meer radicale, socialistisch getinte koers gingen varen na de onafhankelijkheid, zoals Ghana onder het bewind van Nkrumah en Tanzania, hebben echter wel gepoogd de vakbonden ondergeschikt te maken aan de partij. Een groot aantal vakbonden in Franstalig Afrika was gedurende de koloniale periode nauw verbonden met de Franse communistische vakcentrale, de Confédération Générale du Travail (CGT), en stond daarom een meer politieke en radicaler koers voor dan de over het algemeen gematigde, 'economistische' bonden in Engelstalig Afrika. Zij werden vaak beschouwd als een potentiële politieke bedreiging voor de nieuwe machthebbers na de onafhankelijkheid en daarom 'onschadelijk' gemaakt door middel van inkapseling in het staatsapparaat. Burkina Faso is een van de weinige landen in Franstalig Afrika waar de vakbonden in staat zijn geweest hun autonomie voor een groot deel te bewaren.

Hoewel vakbonden in Afrika vaak weinig speelruimte bezaten, zijn ze toch nu en dan in staat geweest algemene stakingen uit te roepen. Dit soort stakingen was meestal niet alleen geïnspireerd door specifieke arbeidsgrievens, maar ook door politieke motieven. Zij vertolkten vaak een diepgaande politieke onvrede met de corrupte, elitaire, en autoritaire regimes in de Afrikaanse post-koloniale staten en een verlangen naar een meer egalitaire en democratische samenleving. Deze stakingen hebben een directe bedreiging gevormd voor regeringen in landen als Senegal (mei-juni 1968), Ghana (1961, 1971), Nigeria (1964, 1971, 1981), Congo-Brazzaville (1963, 1968), Burkina-Faso (1966, 1975), Soedan (1958, 1964), Madagascar (1972) en Ethiopië (1974). Zij sloten meestal aan bij protesten en demonstraties van andere sociale groepen, zoals kleine producenten en handelaren, universiteitsstudenten enz. In sommige gevallen droegen zij bij tot de omverwerping van het bewind, maar de macht werd dan meestal overgenomen door het leger.

Gedurende de recente economische crisis in Afrika en de invoering van SAP's hebben steeds meer vakbonden zich verzet tegen het toenemend autoritarisme van de machthebbers en meegeholpen aan het tot stand brengen van een meer pluriforme en democratische samenleving.

Vakbonden in Zambia hebben een sleutelrol gespeeld in de strijd om grotere democratisering, vooral door hun campagne voor de herinvoering van een meer-partijstelsel. Zij waren niet alleen de voornaamste actoren bij de oprichting van een oppositiebeweging, de Movement for Multi-party Democracy (MMD), maar zij hebben ook leiding gegeven aan deze beweging en de mobilisatie van de bevolking. Nu de vroegere presi-

dent van de Zambiaanse vakcentrale (ZCTU), Chiluba, de macht heeft overgenomen, blijft echter de vraag of hij een leidende rol zal blijven spelen in de verdere democratisering van het land. De vakbeweging in Zambia kende een geringe mate van interne democratie en juist Chiluba stond in vakbondskringen bekend als een zeer autoritair leider. De rampzalige economische situatie in het land en de poging van de nieuwe regering de IMF-voorschriften strikt uit te voeren kunnen ertoe leiden dat Chiluba toch weer zijn toevlucht gaat nemen tot een meer autoritaire gezagsuitoefening.

De rol van vakbonden in het democratiseringsproces in andere Afrikaanse landen is wat bescheidener geweest, maar zeker niet onbelangrijk. De NLC in Nigeria heeft allianties gesloten met andere progressieve krachten in de samenleving, in het bijzonder met de bond van academische stafleden (ASUU) en de studentenbeweging (NANS), en acties gevoerd tegen de autoritaire regimes van Buhari. Zij heeft de repressieve decreten, onrechtvaardige processen en detenties zonder procesvoering steeds in scherpe termen veroordeeld. Vlak voor haar ontbinding in 1988 trachtte de NLC een arbeiderspartij op te richten, die een leidende rol zou moeten spelen in de overgang naar een meer pluriforme en democratische samenleving.

Ondanks de voortdurende intimidatie en repressie oefende de Ghanese vakcentrale (GTUC) tijdens haar algemeen congres in 1988 scherpe kritiek uit op de beperkingen op het recht van organisatie en vrije meningsuiting. Zij veroordeelde het brute optreden van de nationale veiligheidsdiensten en eiste de intrekking van het PNDC-decreet nr. 4 aangaande 'preventieve detentie' en de vrijlating van alle politieke gevangenen. Zij drong bovendien aan op de bijeenroeping van een constituerende vergadering, die een nieuwe grondwet zou moeten opstellen, en de bepaling van een tijdschema voor de overgang naar een nieuwe regering.

Ook in Franstalig Afrika wil de vakbeweging een steeds belangrijker rol spelen in het democratiseringsproces. In een land als Kameroen, waar de vakbeweging en de partij lange tijd onlosmakelijk verbonden zijn geweest, begonnen sommige vakbondsleiders tijdens de ernstige economische en politieke crisis in 1990/91 het bewind te bekritisieren en autonomie voor de vakbeweging alsmede een meer-partijstelsel te eisen. Op 2 april 1991 erkende de Kameroenese vakcentrale (CTUC) het recht van haar leden zich aan te sluiten bij een partij van eigen keuze. Na de aanslag op Olympio, de leider van de oppositie, dreigden de vakbonden in Togo een driedaagse algemene staking uit te roepen.

7 R. Sandbrook, *Proletarians and African capitalism: the Kenyan case 1960-1972*, Londen, Cambridge University Press, 1982.

8 P. Konings, *Labour resistance to agri-business: the case of the Cameroon Development Corporation (CDC)*, Londen, James Currey, 1992.

Conclusie

Dit kort overzicht van de rol van vakbonden in de SAP's en democratiseringsprocessen geeft de voorkeur aan de optimistische boven de pessimistische visie op vakbondswezen in Afrika: vakbonden in een aantal Afrikaanse landen hebben metterdaad geprobeerd de belangen van hun leden te verdedigen, wier levensstandaard en werkgelegenheid ernstig bedreigd werden door de SAP's, en zich ingezet voor de verwezenlijking van een meer democratische en pluriforme samenleving. Het illustreert tevens de grote variatie in de actieve rol van de vakbonden. Twee factoren verklaren deze uiteenlopende betrokkenheid: 1 de mate van autonomie die vak-

bonden hebben weten te bewaren ten aanzien van de zittende regimes, en 2 de aard van het regime. Militaire regimes in Afrika zijn er begrijpelijkerwijze beter in geslaagd SAP's door te voeren en vakbondsverzet te onderdrukken dan civiele regeringen. Dit voorspelt weinig goeds voor de toekomst van SAP's bij een verdere democratisering in Afrika. Het lijkt geen twijfel dat vakbonden hun oppositie tegen SAP's onder democratische regeringen zullen opvoeren.

Dr. P. Konings is gepromoveerd op het vakbondswezen in Ghana. Hij is als wetenschappelijk hoofdmedewerker verbonden aan het Afrika-Studiecentrum te Leiden.

Deze aflevering van de *Internationale Spectator* werd mede mogelijk gemaakt door:

WestLB
Europa

Westdeutsche Landesbank
(Europa) AG

Rotterdam

Voor al Uw (internationale) bankzaken, in het bijzonder termijndeposito's in alle valuta langer dan 7 dagen

Inlichtingen:

D.A. Visser
Veerhaven 17
3016 CJ Rotterdam
Tel.: (010) 4402700