

Het standbeeld van Samora Machel, de eerste president van Mozambique, op het Plein van de Onafhankelijkheid in Maputo. De huidige president Felipe Nyusi is te zien op billboards, posters en vlaggen



'Politici
begrijpen het

volksbelang nu beter'

Mozambique weet sinds 2011 dat het een gigantische voorraad vloeibaar aardgas bezit. Het oppompen vormt de ultieme hoop op meer welvaart in het straatarme land, maar als het parlement de winning niet controleert, is het juist een risico. Het lijkt te verbeteren – 'kennis is de sleutel tot goed beleid' –, al vergroot de Frelimo-regering haar alleenheerschappij.

Tekst: Niels Posthumus Beeld: Bram Lammers

Het Mozambikaanse parlement liet in mei vorig jaar eens ècht zijn tanden zien: het dwong de regering het Chinese mijnbedrijf Haiyu in het dorpje Nagonha een halt toe te roepen. De parlementariërs deden dat nadat Amnesty International aantoonde dat Haiyu's winning van mineralen als ilmeniet, titanium en zirkoon uit zandgronden rondom Nagonha had bijgedragen aan een vloedgolf na hevige regenval.

De overstroming – in 2015 – vaagde 48 huizen weg en maakte 290 mensen dakloos. Volgens Deprose Muchena, directeur van Amnesty International in Zuidelijk Afrika, liepen 'wel duizend mensen het risico te worden meegesleurd richting de Indische Oceaan'.

Haiyu bleek geen gedegen onderzoek te hebben verricht naar de milieu-impact van zijn mineraalwinning. Evenmin had het bedrijf contact gezocht met de dorpsbevolking, voordat het startte met zijn graafwerkzaamheden in Nagonha, in de noordelijke provincie Nampula. Al schrijft het internationaal recht èn Mozambikaanse wetgeving dat wel voor.

Parlementsleden waren naar aanleiding van het Amnesty-rapport zelf naar het gebied gegaan, legt Hermenegildo Mulhovo uit in zijn kantoor in de hoofdstad Maputo. Hij is de directeur van het Instituto para Democracia Multipartidária, dat onder meer zulke parlementaire bezoeken aan mijngebieden mogelijk maakt.

Parlementsleden kunnen zo persoonlijk de situatie peilen en klachten en adviezen van omwonenden in ontvangst nemen. Daarnaast organiseert het instituut themadagen, waarop het probeert de kennis en vaardigheden van parlementariërs met betrekking tot de 'winningsindustrie' (de mijn-, olie- en gasbedrijven) te vergroten.

De zaak rond Haiyu was een kantelpunt, meent Mulhovo. Parlementsleden bleken hun rol als controleur van de regering eindelijk serieus te nemen. 'Het parlement', zegt hij, 'dient toezicht te houden op de winningsindustrie en op de wijze waarop de regering met die industrie omspringt. Een volksvertegenwoordiging moet de regering verantwoordelijkheid laten afleggen en benodigde regelgeving goedkeuren of corrigeren. Ze dient het overheidsbeleid aan te passen aan de wil van het volk.'

Renamo-posters hangen achter een groente- en fruitkraampje in het centrum van Maputo



De winningsindustrie heeft een slechte reputatie als het gaat om respect voor de mensenrechten en milieuwetten. 'Daarom is parlementaire controle extra belangrijk', verduidelijkt Mulhovo in zijn sobere werkkamer.

'Alleen een sterk parlement kan de machtige, rijke energie- en mijnbedrijven dwingen tot meer transparantie en kan ervoor zorgen dat de opbrengsten van gewonnen grondstoffen, op basis van wettelijke voorschriften, eerlijker en gelijkmatiger worden verdeeld.'

'Alleen een sterk parlement kan de machtige energie- en mijnbedrijven dwingen tot meer transparantie'

De winningsindustrie is een groot politiek thema in Mozambique – en sinds de ontdekking in 2011 van minstens 3,5 biljoen kubieke meter vloeibaar aardgas in de zeebodem voor de kust wellicht wel het allergrootste. 'De aardgasvoorraden', zegt Mulhovo, 'vormen voor de bevolking de ultieme hoop op economische ontwikkeling.'

Hij glimlacht: 'Ook voor politici, overigens. In de plannen van alle drie de grote partijen – regeringspartij Frelimo èn oppositiepartijen Renamo en MDM – fungeren de toekomstige aardgasinkomsten als een pot met goud. Elke politicus dicht er de financiële gaten mee tussen zijn verkiezingsbeloften en de nu nog geringe belastinginkomsten.'

Hermenegildo Mulhovo is directeur van het Instituto para Democracia Multipartidária





Faruk Osman

Het enorme potentieel van de aardgasreserves staat in schril contrast met de relatief zwakke positie van het Mozambikaanse parlement. ‘Het is lastig om van alles binnen de sector voortdurend goed op de hoogte te zijn’, geeft Faruk Osman toe. Hij zit al tien jaar in het parlement namens Frelimo en maakt de laatste vijf daarvan deel uit van de parlementscommissie voor landbouw, economische ontwikkeling en milieu.

‘De commissie moet het doen met drie gedeelde assistenten,’ vervolgt hij, ‘terwijl de minister wordt geadviseerd door tientallen ambtenaren. Om onze rol als controleur en adviseur van de regering te verbeteren, moeten we meer inhoudelijke ondersteuning krijgen.’

Inocência Mapiisse is dat met hem eens. Ze is onderzoeker aan het Centro de Integridade Pública (CIP), dat tot doel heeft corruptie in Mozambique te bestrijden en integer beleid te promoten. ‘De informatie over de mijn-, olie- en gasindustrie is over het algemeen technisch en complex’, zegt ze, in een hagelwit overhemd, achter haar bureau. ‘Wij proberen die informatie in bondige folders te simplificeren.’

Ze laat zo’n folder zien: glanzend papier, veel infographics en conclusies in *bullet points*. ‘Die zijn ook bedoeld voor parlementsleden’, legt ze uit. ‘Gedegen kennis is de sleutel tot goed beleid. Alleen als ze begrijpen waarover ze het hebben, kunnen zij de juiste vragen stellen, zodat bedrijven en de regering worden gedwongen publieke verantwoording af te leggen.’

Mapiisse denkt niet zozeer aan meer parlementsassistenten, maar aan een extern informatieplatform, een specifieke organisatie wellicht, die alle kennis van maatschappelijke organisaties in Mozambique op het gebied van de winningsindustrie bundelt. Die organisatie zou als adviesorgaan dienen. ‘Parlementariërs moeten daar op elk moment terecht kunnen met vragen, voor advies over welke punten ze in het debat kunnen aanstippen.’

Toch is de inhoudelijke kennisachterstand niet het enige dat het parlement in Mozambique parten speelt. Veel parlementariërs begrepen tot voor kort hun rol als volksvertegenwoordiger slecht, zegt Hermenegildo Mulhovo. Regeringspartij Frelimo wist zich, tot de verkiezingen van 15 oktober, de afgelopen vijf jaar verzekerd van 144



Een stilgelegd bouwproject in Maputo

van de 250 zetels in het parlement: een stevige 58 procent.

Door die robuuste Frelimo-meerderheid was het parlement lang te weinig kritisch over het regeringsbeleid. ‘Frelimo-politici gingen zelfs zó ver’, zegt Mulhovo, ‘dat ze probeerden alle voor de regering gevoelige thema’s buiten de debatagenda te houden.’

‘In werkelijkheid was het een opzetje van Mozambikaanse politici en internationale bankiers om enorme sommen geld te stelen’

Dat het handelen van de overheid – en daarmee dat van de winningsindustrie – intussen iets meer en openlijker in het parlement wordt besproken, komt deels door de immense imagoschade die Frelimo opliep na de schulden crisis van 2016.

In de drie jaar daarvoor sloten meerdere staatsbedrijven, op basis van overheidsgaranties en vooruitlopend op de inkomsten uit de toen net in Mozambique ontdekte aardgasvelden, een serie geheime leningen af.

Die waren zogenaamd voor investeringen in de tonijnvisserij, maar in werkelijkheid was het een opzetje van Mozambikaanse politici en internationale bankiers om enorme sommen geld te stelen: het ging in totaal om 2,2 miljard dollar. De regering hield

de leningen verborgen voor het parlement en voor het Internationaal Monetair Fonds (IMF).

Toen dit alles in 2016 toch uitlekte, schoot de overheidsschuld in één keer met zo'n dertig procent omhoog. Het IMF en veel landen schortten hun financiële ondersteuning van de Mozambikaanse regering op. Het leidde tot een halvering van de economische groei-cijfers, een val van de munt en een krappe binnenlandse financiële markt.

Het maakt dat ondernemers nog maar weinig geld kunnen lenen om te investeren – de vele betonnen geraamtes van stilgelegde bouwprojecten in en rond Maputo zijn daarvan de stille getuigen. 'Vooral het midden- en kleinbedrijf heeft de laatste jaren grote ontslagronden achter de rug', zegt de Britse investeringsanalist Colin Waugh.

De economische crisis leidde tot onvrede onder Mozambikaanse kiezers. Bij de gemeenteverkiezingen in 2018 kozen opvallend veel mensen voor oppositiepartijen Renamo en MDM. Frelimo wist nog slechts 52 procent van de stemmen te winnen. 'En de oppositie biedt nauwelijks inhoudelijke alternatieven, dus het waren proteststemmen', stelt Alex Vines, de Mozambique-volger van Chatham House, een denktank op het gebied van internationale politiek.

'Als parlementsleden onderwerpen als het schuldenschandaal en de winningsindustrie nu nog links laten liggen, is dat riskant voor hun imago en hun positie', meent ook Mulhovo. 'Zelfs parlementariërs van Frelimo zijn zich bewuster geworden van hun controlerende rol ten opzichte van de eigen regering.'

Zij trapt daarom in aanloop naar de verkiezingen van 15 oktober het gaspedaal tijdens de campagne extra diep in. De kleur van Frelimo was overal aanwezig in het land: van het kleinste dorp tot oppositiesteden als Beira en zeker ook in Maputo.

Aan elke lantaarnpaal in de hoofdstad wapperde wel een rode vlag. Rode partijstickers prijken op busjes, auto's en motoren. Het gezicht van Frelimo-president Filipe Nyusi hing op blinde muren, op billboards en lichte potentiële kiezers zelfs toe vanaf de rode rokken van vrouwen.

Ook Osman voerde onvermoeibaar campagne. De partijtop mocht zelfs niet weten dat hij een half uurtje had vrijgemaakt voor een buitenlands interview – zonde van zijn tijd. Hij moest de straat op, zichtbaar zijn. Hij schuwde daarbij niet ook de winningsindustrie te bespreken.

Hij vertelde zijn kiezers dat de grondstofinkomsten vooral moeten worden geïnvesteerd in economische sectoren die meer werkgelegenheid opleveren dan de gasindustrie zelf. 'Want alleen dan profiteert iederéén ervan', benadrukte hij. Mozambique is volgens het IMF een van de zes armste landen ter wereld.

Toch temperde Osman juist ook de hoge verwachtingen: 'Er bestaat een druk om alles zo snel mogelijk te regelen', legt hij uit. 'Maar we moeten het gedegen doen: enerzijds moeten investeerders en internationale bedrijven in Mozambique zo goed mogelijk kunnen werken, anderzijds dient de overheid haar belastinggeld wel echt van diezelfde bedrijven te ontvangen. Dat is nodig voor de verbetering van de levens van gewone mensen.'

Osman noemt de toerismesector. 'Die is laagdrempelig', zegt hij. 'Je hoeft niet hoogopgeleid te zijn om er werk in te vinden, maar er is weinig startkapitaal.' Dat kan volgens hem onttrokken worden aan de belastingopbrengsten van de winningsindustrie.

Dat het tekort aan startkapitaal nu net is veroorzaakt door de corruptie binnen zijn eigen Frelimo-regering, wuift hij weg.

De drie grote politieke partijen

- Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) begon in 1962 als een vrijheidsbeweging die streed tegen de Portugese kolonisator. Twee jaar na de onafhankelijkheid in 1975 verklaarde zij zich officieel een marxistisch-leninistische partij. Frelimo heeft Mozambique sinds de onafhankelijkheid onafgebroken geregeerd: eerst in een eenpartijstaat en na het einde van de burgeroorlog – van 1977 tot '92 – in een meerpartijensysteem. Begin jaren negentig schrapte Frelimo het communisme uit haar ideologie.

- In 1975 werd de Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) opgericht, met hulp van het Zuid-Afrikaanse apartheidsregime en het witte minderheidsbestuur in Rhodesië, als de anticommunistische tegenhanger van Frelimo. Het leidde tot een vijftienjarige burgeroorlog. Een heel duidelijk ideologisch karakter ontbeert de partij. Renamo heeft vooral veel aanhang in een aantal provincies in het midden van Mozambique.

- De Movimento Democrático de Moçambique (MDM) is een afsplitsing van Renamo en wordt geleid door Daviz Simango, de burgemeester van de stad Beira. In die stad en haar omgeving geniet MDM dan ook de meeste aanhang. Simango richtte zijn partij op in 2009. MDM stelde bij haar oprichting met name de polarisatie tussen Renamo en Frelimo als derde partij te willen doorbreken. Ideologisch gezien zijn de verschillen tussen MDM en de twee andere partijen klein.

Jessemusse Cacinda





Inocência Mapiisse

'Ja, daarvan moeten we leren', geeft hij toe. 'Er dient meer transparantie te komen over overheidsleningen, maar de schulden zelf zijn heus geen onoverkomelijk probleem voor Mozambique. Die 2,2 miljard dollar is een druppel in de oceaan in vergelijking met onze toekomstige gasinkomsten.'

De verwachting is dat bedrijven zoals Anadarko, Eni en Exxon-Mobil vanaf 2022 – met acht jaar vertraging – dan toch beginnen met het winnen van dat aardgas. In principe is dat goed nieuws, maar het betekent volgens Inocência Mapiisse van het CIP ook: oppassen geblazen.

'Zelfs nu er nog geen aardgas wordt gewonnen, is de gasector via winst-, overname- en andere bedrijfsbelastingen al goed voor zo'n negentig procent van alle belastingafdrachten binnen heel de winningsindustrie in Mozambique', rekt ze voor. De economische omvang van de toch ook aanzienlijke goud- en steenkoolmijnen verschrompelt erbij in vergelijking.

'Denk je eens in hoeveel belastinggeld er dus op het spel staat. Zeker als het gas op termijn echt gewonnen gaat worden en ook dat nog eens wordt belast. Het kan in potentie enorm veel geld bijdragen aan de schatkist, maar het betekent tegelijkertijd ook dat er relatief gemakkelijk héél veel geld te stelen valt.'

Bovendien is de gasector lastig 'ter plekke' te controleren: de winning vindt grotendeels plaats op zee. En zelfs aan land, in de noordelijke provincie Cabo Delgado, zal publieke controle niet eenvoudig zijn, vreest Jessemusse Cacinda. Hij is het hoofd van het mediaprogramma van de organisatie Sekelekane.

Het is duur voor journalisten om vanuit Maputo in het zuiden helemaal naar Cabo Delgado te reizen. Zelfs hemelsbreed is de afstand 1.650 kilometer. 'En veel kranten zitten door de economische crisis van de laatste jaren krap bij kas', zegt hij. Sekelekane probeert journalisten die willen afreizen daarom met beurzen financieel te steunen.

Ook verzorgt het zowel in Maputo als in het noorden cursussen

voor journalisten over de winningsindustrie: evenals onder parlementariërs is er bij journalisten nog te weinig kennis over de sector. 'De winningsindustrie is pas relatief kort een onderwerp in de media', zegt Cacinda.

Tot de vondst van de gasvoorraden werd er weinig over geschreven. 'Het maakt dat er binnen de journalistiek een kennisachterstand bestaat', zegt hij. Sekelekane nodigt al enkele jaren experts uit de mijn- en energiesector uit om tientallen journalisten regelmatig wat bij te spijkeren.

Maar zelfs met die kennis is verslag doen vanuit Cabo Delgado lastig; de overheid schermt het gebied af. De bedrijven die er actief zijn, zijn beducht voor spionage. Bovendien vinden er in de provincie regelmatig dodelijke aanvallen plaats van wat lijkt op islamitisch fundamentalistische groeperingen. Cabo Delgado kan dus zeer gevaarlijk zijn voor journalisten. Ja, zelfs voor parlementsleden. 'Ook politici komen er weinig', zegt Mulhovo. 'Ook zij lopen er risico te worden vermoord.'

'Politici komen weinig in Cabo Delgado, ook zij lopen er risico te worden vermoord'

Oud-volksvertegenwoordiger Armando Artur, van oppositiepartij MDM, is dan ook niet optimistisch: 'Het parlement beschikt gewoonweg over heel weinig instrumenten om de regering te controleren', verzucht hij in zijn woonplaats Beira, die nog altijd herstellende is van de schade die cycloon Idai er in maart aanrichtte.

'Zeker zolang regeringspartij Frelimo een meerderheid heeft, is er weinig wat het parlement kan doen. En er bestaat voor de regering op veel vlakken een plicht tot geheimhouding bij het ondertekenen van contracten met multinationals, zoals de grote mijn- en energiebedrijven. Dat is een obstakel waar parlementsleden vaak tegenaan lopen.'

Artur raakte zelfs zo gedesilluseerd dat hij besloot zijn zetel na de verkiezingen van 15 oktober op te geven. 'De oppositie speelt vooralsnog nauwelijks een rol van betekenis in het parlement', moppert hij. 'Bijna alle initiatiefwetten komen van de Frelimofractie, die met haar meerderheid alléén de macht heeft om wetten goed te keuren. Het is een dictatuur van de meerderheid.'

Mulhovo wil nu juist deze moedeloze houding bij de oppositie veranderen. Want vooral de oppositie dient – ondanks haar weinig doorslaggevende rol in de uiteindelijke stemming – wel degelijk de meeste druk uit te oefenen op de regering. Daar is ze immers de oppositie voor.

Parlementariërs van Renamo en Arturs MDM dienen de problemen binnen de winningsindustrie zo consequent en onophoudelijk aan te kaarten dat hun collega's van Frelimo zich ten slotte wel gedwongen voelen zich ook inhoudelijk uit te spreken, omdat ze anders



Kokosnootverkopers passeren een billboard van Standard Bank, met de tekst: 'Wanneer we investeren in olie en gas, worden nieuwe industrieën geboren.' In 2011 zijn in Mozambique nieuwe aardgasvelden ontdekt

gezichtsverlies lijden. Alleen op die manier ontstaat er debat.

Maar de verkiezingen van 15 oktober lijken het pessimistische beeld van Artur te bevestigen. Zeker tien politieke moorden vonden er plaats rond de stembusgang. En waarnemers constateerden zoveel onregelmatigheden, vooral bij de kiezersregistratie, dat de uitslag bij voorbaat al omstreden is.

Frelimo behaalde bovendien een ongeloofwaardige 71 procent van de stemmen voor het parlement – oppositiepartij Renamo riep op de verkiezingen ongeldig te verklaren, maar dat zal niet gebeuren. De vraag is vooral of Frelimo-politici de eerder ingeslagen weg van meer parlementaire controle de komende jaren zullen blijven volgen, of ze dus ècht van plan zijn hun eigen regering scherper te controleren.

Mulhovo hoopt het van harte. 'We hebben de afgelopen jaren de capaciteit van het parlement erg versterkt', zegt hij. 'Parlementariërs snappen de belangen van het volk inmiddels beter, ze zijn scherper in het aandragen van amendementen voor door de regering aangedragen wetgeving.

'Parlementariërs', vervolgt hij, 'bezitten nu ook simpelweg meer kennis over de dynamiek van de winningsindustrie en begrijpen zo hun eigen rol, die van de regering en die van investeerders beter: hoe internationale bedrijven opereren, wat Mozambique kan verwachten aan nieuwe inkomsten.

'Daardoor is het parlement beter in staat te beoordelen of een overheidsinvestering noodzakelijk is of niet. De regeringsuitgaven kunnen daardoor kritischer worden gecontroleerd.' ●



Armando Artur