

External Shocks and Africa's Regional Organisations: From Reaction to Prevention

**RESÜMEE
der
Potsdam Spring Dialogues
16./17. April 2010
Hotel Voltaire
Potsdam**

Autor: Jan Pospisil (Affiliated Researcher, oiip)

Information
Martin Janata,
Gerlinde Churavy
T 01-804 65 01-20
churavy@renner-institut.at

Im Mittelpunkt der von der „Stiftung Entwicklung und Frieden“ (SEF) gemeinsam mit dem *Renner-Institut* veranstalteten diesjährigen Potsdamer Frühlinggespräche stand die Rolle afrikanischer Regionalorganisationen beim Umgang mit Schocks und Krisenerscheinungen. Eine höchst aktuelle Thematik, wie Siegmund Schmidt von der SEF in seinem Einleitungsstatement vor allem in Hinblick auf die Finanz- und Klimakrise meinte; zudem auch eine große Chance: schließlich hätte Afrika gerade bei der Finanzkrise bemerkenswerte Adaptionsfähigkeiten bewiesen, so wäre es zu keiner nachhaltigen Destabilisierung der politischen Systeme in Afrika in Folge der Krise gekommen. Zudem wäre der Klimawandel nicht nur ein Aspekt der politischen Agenda für Afrika, sondern – im Gegensatz zu den Industriestaaten – eine Frage des Überlebens. Eine starke Rolle der Regionalorganisationen sei damit unabdingbar.

Introductory Discussion: External Shocks and Africa's Regional Organisations – Reactions and Preventive Potentials

Djimadoum Mandekor, Senior Economist der *Afrikanischen Union*, bestätigte die Beobachtungen von Schmidt auch aus der Innensicht. Grundsätzlich hätte die Finanzkrise zu schnellen und konsensualen Entscheidungsprozessen geführt, die garantiert hätten, dass die Wachstumsraten trotz der Krise im positiven Bereich blieben. Dennoch gäbe es einige wichtige Lehren, die gezogen werden müssten: Die wohl entscheidendste Herausforderung liege in der Diversifizierung der Ökonomien und einer Abkehr von der Förderung eines primär exportorientierten Agrarsektors. Gerade das Beispiel Äthiopien (mit Wachstumsraten von 6% mitten in der Krise) beweise, dass hinreichend diversifizierte Ökonomien der beste Schutz gegen die potentiell desaströsen Wirkungen internationaler Krisenprozesse seien. Die zweite wichtige Lehre beträfe das afrikanische Finanzsystem: dieses würde bessere Governance benötigen, zugleich wären mehr Ressourcen für Organisationen wie die *African Development Bank* (AfDB) wünschenswert.

In Bezug auf den Klimawandel wären wesentliche strukturelle Adaptionsprozesse unvermeidbar, deren Kosten sich nach aktuellen Schätzungen im Bereich von 10 – 15% des afrikanischen BIP bewegen würden. Diesbezüglich sei insbesondere die Rolle der NEPAD hervorzuheben, die einen Entwicklungsplan zum Umgang mit den Wirkungen des Klimawandels erarbeitet hat. Hier ist neben Prozessen des Capacity Building vor allem die Einrichtung eines „*green climate fund*“ vorgesehen, der eine wesentliche Funktion bei der Finanzierung notwendiger Maßnahmen spielen könnte.

In seinem leider nur schriftlich vorgebrachten Kommentar unterstreicht der Afrika-Direktor des deutschen BMZ, Thomas Albert (dessen Anreise wie auch die einiger anderer Vortragender durch die Lahmlegung des Flugverkehrs in Folge des Vulkanausbruches in Island verhindert wurde), die Eindrücklichkeit, mit der die afrikanischen Staaten die Finanzkrise verarbeitet hätten. Dennoch sieht er drei zentrale Herausforderungen auf den Kontinent zukommen: (1) Die Intensität und das Volumen des inner-afrikanischen Handels sei zu niedrig, und die gegenwärtigen Trends würden sogar noch darauf hinweisen, dass mit weiteren Rückgängen zu rechnen sei; (2) die große Zahl an afrikanischen Regionalorganisationen – gegenwärtig an die 40 – würde zu überlappenden Mitgliedschaften führen, die die Effizienz der Arbeit und die Zielorientierungen der Organisationen stark einschränken würden; (3) die Kohärenz zwischen lokaler, nationaler und regionaler Ebene sei schwach ausgeprägt, wie auch innerhalb der Europäischen Union käme der Arbeit an der Ausgestaltung des dafür grundlegenden Subsidiaritätsprinzips eine Schlüsselrolle zu.

Die Diskussion der Beiträge fokussiert primär auf das Wachstumsparadigma, das darin zum Ausdruck kam, und stellt in Frage, ob es tatsächlich einen Zusammenhang zwischen diesen Wachstumszahlen

und der realen Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut gäbe. Mandekor bestätigt das Problem, verortete dessen Ursachen aber vor allem auf zwei Ebenen. Einerseits wäre der Privatsektor in Afrika generell schwach entwickelt, was insbesondere auf die derzeit ungenügenden Finanzierungsmöglichkeiten und Finanzierungsprogramme zurückzuführen sei. Andererseits sei die schlechte Infrastruktur ein schweres Hemmnis, weil darunter gerade der innerafrikanische Handel wesentlich leiden würde.

Case Panel I: Regional Actions against the Climate Change Shock

Auch das zweite Panel leidet unter den erschwerten Anreisebedingungen – neben Chair Martin Janata vom Renner Institut kann nur Youba Sokona vom der NGO „Sahara and Sahel Observatory“ (OSS) persönlich erscheinen, Richard Odingo von der Universität Nairobi stellt seinen Beitrag elektronisch zur Verfügung.

Youba Sokona verweist in seinem engagierten Beitrag vor allem darauf, dass eine reine Adaption an die Folgen des Klimawandels nicht ausreichend sein werde. Es gäbe auch die Notwendigkeit, den Wandel selbst durch verschiedene Maßnahmen abzuschwächen, wobei hier vor allem die Verursacher, also die Industriestaaten, gefordert wären. Die globale Herausforderung Klimawandel müsse so in einer internationalen Arbeitsteilung münden, in der LDCs vor allem im Bereich Adaption, die Industriestaaten vor allem im Bereich Mitigation aktiv sein müssten. Für einen erfolgreichen Adaptionsprozess wäre es allerdings notwendig, aus einem reaktiven Handeln auszubrechen – dabei liege auch das Schwergewicht der Rolle von Regionalorganisationen, insbesondere in den Bereichen Datensammlung, Wissensgenerierung und Information.

Richard Odingos Beitrag unterstützt diese Sichtweise – 60% der gesamtafrikanischen Emissionen kämen aus Südafrika, womit sich schon die marginale Rolle afrikanischer Staaten im globalen Vergleich zeige. Dennoch wären afrikanische Staaten, etwa über den Prozess der zunehmenden Ausbreitung der Wüsten, unmittelbar getroffen. Zentrale Aufgabe wäre die Entwicklung „Nationaler Aktionspläne zur Adaption“, da die bestehende Infrastruktur zum Umgang mit den Folgen des Klimawandels für einen Kontinent, der die Hauptlast der Wirkungen zu tragen hätte, vollkommen inadäquat seien.

Diese nationale Herangehensweise wird in der Diskussion insbesondere von Henning Melber (Dag Hammarskjöld Stiftung, Uppsala) in Frage gestellt. Sich verknappende Ressourcen wie Wasser stellten regionale Probleme dar, ein rein nationaler Umgang würde hier bedeutendes Konfliktpotential bergen. Auf der anderen Seite wäre es, so Melber, naiv zu glauben, dass Afrika mit einer Stimme sprechen könnte, wie das Auftreten der afrikanischen Staaten beim Klimagipfel in Kopenhagen (wo Sudan als Sprecher der G77 um China eine Gegenposition zu den meisten anderen Staaten, in der Gruppe der LDCs mit Äthiopien als Sprecher, einnahm) gezeigt hätte. Diese Einschätzung wird grundsätzlich von Sokona bestätigt, der auf darauf verweist, dass es bislang kein gemeinsames afrikanisches Dokument zum Klimawandel und der Bekämpfung seiner Folgen gäbe.

Case Panel II: Responses of African RECs to the Economic Shock

Das dritte Panel setzte sich unter Leitung von Albrecht Ansohn (InWEnt) mit der Frage ökonomischer Schocks auseinander, wobei angestrebt wurde, die Perspektive zweier einflussreicher Regionalorganisationen (ECOWAS, SADC), unmittelbar einzubeziehen. Lambert Bamba, Kommissar für Makroökonomie bei ECOWAS, liefert dabei einen ersten Kontrapunkt zu den bislang sehr optimistischen Einschätzungen hinsichtlich der Rolle der Regionalorganisationen beim Umgang mit der Finanzkrise. Insbesondere im Bereich von ECOWAS habe die Krise die afrikanischen Staaten vor allem mittelbar, in Form von Rückgängen der internationalen Investitionen und der ODA-Mittel sowie geschrumpften Auslandsüberweisungen getroffen. Die Reaktion darauf wäre vor allem von Überlebensinstinkten geprägt gewesen und hätte zwischen den Staaten und Regionen stark variiert. Bamba zieht daher drei wesentliche Schlüsse aus dem Umgang mit der Finanzkrise: (1) Die vorwiegend nationalen Reaktionen zeigten, dass die regionale Ebene – in Bezug auf Ressourcen, aber auch in Bezug auf Kapazität – noch nicht entsprechend der Herausforderungen ausgestattet wäre. Ein angepasstes Funding-Schema für Regionalorganisationen täte hier Not. (2) Die gesetzten Schritte, etwa von ECOWAS, hätten unterschiedliche Auswirkungen gehabt – die Entwicklung entsprechender Interventionsinstrumente wäre daher dringlich. (3) Die bereits angesprochene Problematik der Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen (lokal, national, regional, international) sei in der Tat eine wesentliche Herausforderung, hier sei die EU zentraler Orientierungspunkt einer Weiterentwicklung.

Sadwick Mtonakutha, SADC, bestätigt die Mittelbarkeit der Auswirkungen der Finanzkrise, die im südlichen Afrika vor allem über ausbleibenden Tourismus und eine Krise der Minenindustrie spürbar seien. Die zurückgegangenen Staatseinnahmen würden allmählich zu einem steigenden Defizit führen. Wenngleich die erfolgreichen makroökonomischen Reformmaßnahmen der letzten Dekade unzweifelhaft geholfen hätten, die Wirkungen dieser Prozesse kontrollierbar zu halten (so gäbe es beispielsweise keine nennenswerte Inflation), könne dies langfristig dennoch zu einem relevanten Problem werden: Daher seien der Aufbau von Währungsreserven und Budgetstabilität unabdingbar, um adäquate Antworten auf derartige Krisenprozesse geben zu können. Desweiteren unterstreicht Mtonakutha bereits angesprochene Problematiken in ihrer Relevanz: Insbesondere die Notwendigkeit zur Diversifizierung der Ökonomien sei unbestreitbar, neben höherer Produktivität wäre auch ein Ansteigen der internationalen Direktinvestitionen wünschenswert. Schließlich wäre es nach wie vor unklar, ob es sich bei Prozessen wie der Finanz- oder der 2007/08 relevanten Nahrungsmittelkrise tatsächlich nur um kurzfristige Schocks oder aber um Problemlagen handeln würde, die für längere Zeit bestehen blieben.

In seinem Kommentar betont Detlev Puetz von der Evaluationsabteilung der *Afrikanischen Entwicklungsbank* (AfDB) die Möglichkeiten, die derartige Krisenprozesse auch bieten würden, vor allem im Bereich des internationalen Agenda-Setting. Das könne auch für die entsprechenden Finanzierungsmechanismen bedeutsam sein. Aus seiner praktischen Erfahrung sieht Puetz – trotz der großen Zahl an bestehenden Regionalorganisationen – ein limitiertes Interesse an regionaler Integration in Afrika. So hätte die AfDB zwar nationale Büros, die eigentlich anvisierte Errichtung von Regionalbüros wäre aber aufgrund von politischen Obstruktionen nicht möglich. Grenzen in Afrika wären tatsächlich ein riesiges Problem, allerdings primär bei den politischen Kräften, weniger in der Bevölkerung.

Mtonakutha unterstützt die Perspektive der Möglichkeiten, die Krisen bieten könnten – so hätte die Finanzkrise erstmals die afrikanischen Finanzminister in den Vordergrund gerückt. Ein angemessener Umgang mit den Ressourcen würde allerdings noch fehlen. Die weitere Diskussion setzt sich vor

allem mit der Rolle eines notwendigen Schutzes von Ökonomien im Prozess ihrer Ausdifferenzierung und in weiterer Folge insbesondere mit dem Einfluss Chinas auseinander. Bamba zeigt am Beispiel einer Staudammfinanzierung eindrucksvoll, dass die Suche nach schneller und pragmatischer Finanzierung zur Kooperation mit China keine Alternative lasse, da entsprechende Finanzierungsmechanismen etwa der EU mit langem zeitlichen Vorlauf und hohen bürokratischen Hürden einhergingen.

Concluding Panel: Amplifying Africa's Voice in Emerging Global Fora

Das Programm des zweiten Tages ist zwar durch die Einschränkungen des internationalen Flugverkehrs stark beeinträchtigt (ein Panel musste mangels eingetroffener Teilnehmer/innen ganz abgesagt werden), hat aber mit dem ehemaligen kanadischen Premierminister Paul Martin, jetzt Mitglied des Beraterstabs der „*Coalition for Dialogue on Africa*“, einen auch politisch schwergewichtigen Beitrag zu liefern.

Paul Martin konstatiert als derzeit entscheidendes Problem nahezu des gesamten afrikanischen Kontinents, dass eine Mittelklasse fehlen würde, bzw. es bislang nicht geschafft wurde, diese heranzubilden. Nur eine relativ große Mittelklasse würde garantieren, dass politische Führungen für ihre Handlungen auch tatsächlich verantwortlich gemacht würden, zudem wäre sie wesentliche Voraussetzung für internationale Anerkennung. Auf konkretere Ebene heruntergebrochen sieht Martin fünf wesentliche Defizite, an denen gearbeitet werden müsse: (1) ein pan-afrikanischer gemeinsamer Markt würde fehlen, was gerade die Verhandlungsposition gegenüber China massiv schwäche, (2) die organisatorischen Zugehörigkeiten der Staaten würden sich überschneiden, (3) Zentralafrika bleibe auch auf Ebene der regionalen Integration ein spezielles Problem, es gäbe keine adäquaten regionalen Organisationen in dem Raum, (4) der politische Dialog gehöre gestärkt, und schließlich (5) wäre die Involvierung des Privatsektors nach wie vor zu schwach.

In diesen Bereichen sieht Martin auch die wesentliche Verantwortung zur Unterstützung durch internationale Akteure, insbesondere die EU: Erstens benötigten derartige Unterfangen einen „*transition fund*“, der insbesondere den kleinen und schwächeren afrikanischen Staaten die notwendigen Anpassungen zur Erlangung von Wettbewerbsfähigkeit in einem gemeinsamen Markt finanzieren sollte. Die Ausstattung eines solchen Fonds wäre in jedem Fall eine Aufgabe für die EU. Vergleichbares würde, zweitens, auch auf Ebene gemeinsamer, grenzüberschreitender Infrastruktur gelten. Deren Aufbau wäre idealtypisch über einen Infrastrukturfonds zu finanzieren, der bei der AfDB angesiedelt werden könne. Afrikanische Staaten könnten hier einzahlen, als Unterstützung und zusätzlichen Anreiz könnte die EU beispielsweise garantieren, das eingezahlte Geld zu verdoppeln. Drittens schließlich würden die komplexen Fragen im Bereich der Zollregime Fachwissen benötigen, das die EU zur Verfügung stellen könne.

Insgesamt wäre der EU in ihrem Integrationsprozess schon eine Vorbildwirkung zuzuschreiben, dennoch gäbe es keine Blaupausen: eine Konstruktion wie die EU-Kommission etwa wäre im Kontext afrikanischer Politik schlichtweg unmöglich, auch in Bezug auf eine Währungsunion wäre größtmögliche Zurückhaltung angebracht. Generell sei Afrika, zumindest derzeit, nicht in der Lage, einheitlich aufzutreten, was der Klimagipfel in Kopenhagen bewiesen hätte. Was potentiell eine Goldgrube für afrikanische Staaten hätte werden können oder sogar müssen (über Ausgleichszahlungen etwa), wurde zu einem Desaster. Die afrikanischen Positionen wurden faktisch

nicht wahrgenommen, angesichts fehlender wissenschaftlicher Kapazitäten, einer mangelhaften Integration in die NGO-Community und aufgrund der bereits angesprochenen politischen Probleme (Aufsplittung der Länder in die G77 und die LDC-Gruppe).

Kopenhagen müsse in Bezug auf das Auftreten Afrikas auf globaler Ebene eine Lehre darstellen, wobei insbesondere fünf Punkte Priorität hätten: (1) die Entwicklung pan-afrikanischer Kapazitäten, beispielsweise im wissenschaftlichen Bereich, (2) die Entwicklung pan-afrikanischer Positionen, (3) eine Verbesserung des internationalen Networking, (4) die Einigung auf eine/n Chef-Verhandler/in von internationaler Statur, der oder die auch selbst aus Afrika stammen müsse, und (5) die Erkenntnis, dass sich Afrika nicht in verschiedene internationale Gruppierungen splitten lassen sollte.

In seinem Kommentar zu den Ausführungen Martins unterstreicht Lambert Bamba, ECOWAS, die Wichtigkeit der Frage der Mittelklasse. Ein besonderes Problem in diesem Zusammenhang wäre die hohe finanzielle Last, die die Bevölkerungen Afrikas zu tragen hätten und die ihren Aufstieg in die Mittelklasse verhindern würden: So hätte eine ganze Generation die finanzielle Verantwortung der Altenpflege zu schultern – diesbezüglich wäre eine finanzielle Entlastung hilfreich. Hinsichtlich Kopenhagen zeige sich das Problem der internationalen Geberpolitik, das sich hier widerspiegeln würde: afrikanische Staaten würden in die Rolle von „Bettlern“ geraten und sich somit leicht – im Kampf um das beste Stück vom zu verteilenden Kuchen – teilen lassen.

Die von Bamba als Konsequenz eingeforderte Überarbeitung der Geberstrukturen ist sicher eine wesentliche Schlussfolgerung, die über die gesamte Tagung gezogen werden kann. Afrikanische Regionalorganisationen werden darin eine wichtige Rolle zu spielen haben, wenngleich sie ohne Zweifel vor einem Konsolidierungsprozess stehen. Die zentrale Rolle wird allerdings sicher der Afrikanischen Union zukommen, wie es ja auch als eine der Grundlagen der *Strategischen Partnerschaft EU-Afrika* vorgesehen ist. Aus den Beiträgen und Diskussionen wurde allerdings sichtbar, dass die AU ihre Rolle noch nicht gefunden hat – liegt ihre Aufgabe zunächst relativ strikt im Vorantreiben von Freihandelsbemühungen bei einer weitestmöglichen Beschränkung der politischen Ebene, wie es Paul Martin sehen würde? Oder muss Integration einen politischen Charakter bekommen und wenn ja, ist dann das Projekt der Afrikanischen Union mit ihren über 50 Mitgliedsstaaten nicht viel zu ambitioniert? Das sind Fragen, die zwar nicht abschließend geklärt werden konnten, deren Diskussion aber ohne Zweifel für die weitere Entwicklung des afrikanischen Kontinents – auch und gerade in seinem Verhältnis zur Europäischen Union – wesentlich sind.