

Gilles Yabi

Regionalisierung – realistische Chance für die Integration des afrikanischen Kontinents?

Bis zum Beginn der Kolonialherrschaft gab es auf dem riesigen afrikanischen Kontinent, der sich damals durch eine immense geografische, menschliche und gesellschaftspolitische Vielfalt auszeichnete, für Bevölkerungsbewegungen und Warenströme lange Zeit überhaupt keine offiziellen Kontrollen. Erst durch die Kolonisation kam es zur Aufsplitterung des Kontinents, die schließlich zur Entstehung von Dutzenden von Staaten führte, die sich ab Anfang der 60er Jahre für unabhängig erklärten. In den allermeisten dieser neuen Länder erwies sich die Herausbildung einer nationalen und die ethnisch-kulturelle Vielfalt überragenden Identität als eine ebenso große Herausforderung wie die Aufgabe, die Grundlagen für das Entstehen wirtschaftlich lebensfähiger und »moderner« Staaten zu schaffen. In dieser Phase sprach man von einer politischen und wirtschaftlichen Integration des gesamten Kontinents, von Nordafrika bis zum südlichen Afrika.

Die erste Hälfte der 60er Jahre steht ganz im Zeichen des vom ersten Präsidenten Ghanas, Kwame Nkrumah, verkörpert panafrikanischen Ideals. Diese ehrgeizige Vision des Panafrikanismus hielt allerdings der Realität nicht stand, die nämlich durch die Vielfältigkeit des Kolonialerbes, die jeweiligen Interessen der ersten Machthaber der unabhängigen Staaten und die verschiedenen mit dem Kalten Krieg zusammenhängenden äußeren Einflussnahmen gekennzeichnet war. Die 1963 in Addis Abeba (Äthiopien) gegründete Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) entspringt vor allem der Absicht, einen offiziellen Rahmen für die Kooperation der unabhängigen Staaten des Kontinents zu etablieren. Sie zielt weniger darauf ab, eine Vorstufe für die »Vereinigten Staaten von Afrika« zu bilden.

Ab dem Ende der 60er Jahre weicht die Euphorie über die erlangte Unabhängigkeit in vielen Ländern der Enttäuschung. Durch einen ständigen Wechsel an den Staatsspitzen und die Wandlung einiger ehemals vielversprechender Machthaber in korrupte Tyrannen haftete der OAU schon bald der Ruf einer Vereinigung autoritärer Staatsschefs an, die vor allem am Machterhalt interessiert waren. Das Ziel einer regionalen Integration wurde nun bewusst verdrängt. Die in dieser Zeit gegründeten Regionalorganisationen erwiesen sich als substanzlose Gebilde.

Das Ende des Kalten Krieges, der Siegeszug des Liberalismus und die Entstehung einer globalisierten Wirtschaft verliehen der Regionalisierung Afrikas zu Beginn der 90er Jahre einen neuen Schub. Viele afrikanische Länder leiteten in dieser Zeit heikle politische Übergangsprozesse ein zur Bildung demokratischer Systeme. Einigen von ihnen gelang dies auf friedlichem Wege. Dagegen wurden andere Staaten nun mit politischen und sozialen Krisen konfrontiert, die mehr oder weniger schwerwiegend, langwierig und von Gewalt gekennzeichnet waren. Aufgrund der mörderischen Konflikte in Liberia und Sierra Leone sah sich die Regionalmacht Nigeria gezwungen, die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) wiederzubeleben, die schließlich in beiden Ländern Streitkräfte zur Friedenserzwingung einsetzte. So wurde die ECOWAS auf dem Gebiet der Schaffung von Frieden und Sicherheit zu einer unverzichtbaren Organisation. Im Jahre 1999 beschloss sie die Bildung eines regionalen Mechanismus zur Konfliktverhütung und Konfliktbewältigung. Zwar gelang es ihr nicht, die schlimmsten Konflikte, die alle westafrikanischen Länder erschütterten, alleine beizu-

legen. Für die UNO, die USA und die EU ist sie heute dennoch eine unerlässliche Partnerorganisation.

Im Verlauf der 2000er Jahre waren alle afrikanischen Regionen von bewaffneten Konflikten und politischen Krisen, aber auch von demokratischen Fortschritten und neuem Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. Die Vielfältigkeit der von den Ländern in ihren Regionen beschrittenen politischen und wirtschaftlichen Wege blieb eine Realität, die eine einheitliche Betrachtung erschwerte. Im südlichen Afrika setzte sich Südafrika nach seiner Befreiung von der Apartheid sehr ehrgeizige Ziele für den gesamten Kontinent. In der 2002 gegründeten Afrikanischen Union (AU), der Nachfolgeorganisation der OAU, ist das Land heute ein sehr einflussreiches Mitglied. Darüber hinaus ist Südafrika die treibende Kraft in der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (Southern Africa Development Community, SADC). Im Osten des Kontinents führt die dynamische wirtschaftliche Entwicklung in Kenia, Uganda, Tansania und Ruanda im Jahre 2000 zum Wiederaufleben der Ostafrikanischen Gemeinschaft (East African Community, EAC). Bereits 1996 war am Horn von Afrika die Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung (IGAD) gegründet worden, die aber praktisch außerstande ist, den Zerfall Somalias aufzuhalten. In Zentralafrika haben sowohl der fortschreitende Zusammenbruch der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo), die eigentlich der Motor der gesamten Region sein sollte, als auch die häufige politische Instabilität jeden bedeutsamen wirtschaftlichen Aufschwung verhindert.

Trotz der politischen Schwäche viel zu vieler afrikanischer Länder ist es eine unbestreitbare Tatsache, dass seit etwa zehn Jahren in jeder Großregion des Kontinents eine neue Dynamik existiert. Wenn die afrikanischen Staaten ihre beschränkten nationalen Märkte zu größeren, wettbewerbsfähigeren und für Investoren attrak-

tiveren Wirtschaftseinheiten zusammenschließen, steigen auch ihre Chancen, sich mit Hilfe dieser Regionalisierung in der globalisierten liberalen Weltwirtschaft durchzusetzen. Während jedoch einem Großteil der ehemaligen sogenannten »Entwicklungsländer« eine beispiellose wirtschaftliche und soziale Transformation gelang, gerieten die Staaten des afrikanischen Kontinents in den 80er und 90er Jahren wirtschaftlich in einen so großen Rückstand, dass ihnen gar keine andere Wahl blieb: Anstatt eine große politische Vision zu entwerfen, mussten sie eine pragmatischere und stärker ökonomisch ausgerichtete Integration verwirklichen. Die Afrikanische Union beaufsichtigt diesen regionalen Integrationsprozess auf der Ebene des gesamten Kontinents. Sie verbindet damit das Ziel, bis zum Jahr 2028 eine afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft zu gründen. Dabei müssen die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften wie die ECOWAS, die SADC und die EAC eine entscheidende Rolle spielen, denn sie gelten als die Grundfesten (*building blocks*) der Integration des afrikanischen Kontinents.

Aus heutiger Sicht liegen eine über den wirtschaftlichen Bereich hinausgehende Integration und die Schaffung einer politischen Union allerdings noch in weiter Ferne. Die afrikanischen Staaten sind bestrebt, die Integration durch eine Zusammenlegung der Märkte zu verwirklichen. Für die Regionalorganisationen haben die Bildung mächtigerer Wirtschaftsblöcke und die Verringerung der Kosten des grenzüberschreitenden Handels Priorität. Dabei soll auf der Grundlage eines linearen Integrationsmodells, welches in hohem Maße von den Erfahrungen der EU geprägt ist, der Handel mit Gütern liberalisiert werden. Allerdings ist der regionale Integrationsprozess nach wie vor von den in der Kolonialzeit entstandenen Unterschieden geprägt. Das trifft vor allem

Afrikanische Wirtschafts- gemeinschaft bis 2028?

auf Westafrika zu, wo es zu Überschneidungen zwischen Organisationen kommt, die ähnliche Ziele verfolgen. So umfasst die ECOWAS alle 15 Länder des von Westafrika gebildeten geografischen Raums, unabhängig davon, ob es sich um englisch-, französisch- oder portugiesischsprachige Länder handelt. Daneben existiert aber auch die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA). Mit Ausnahme von Guinea-Bissau gehören ihr ausschließlich die ehemaligen frankophonen Kolonien an, die mit dem CFA-Franc über eine gemeinsame Währung verfügen. Einerseits stellt diese Einheitswährung des frankophonen Afrika, deren Ursprünge bis in die Kolonialzeit zurückreichen, zwar einen starken Integrationsfaktor für ihre Mitgliedsländer dar. Andererseits behindert sie aber de facto die Vollendung einer vertieften Integration, mit deren Hilfe die aus der kolonialen Aufteilung Afrikas resultierenden Sprachbarrieren und politischen Gräben überwunden werden könnten.

Zwar sind seit Beginn der 2000er Jahre zahlreiche erfolgversprechende Initiativen auf den Weg gebracht worden; die dabei verzeichneten Fortschritte sind jedoch sehr unterschiedlich. Die EAC ist gegenwärtig die am weitesten fortgeschrittene Regionalorganisation. Sie verfügt seit Juli 2010 über einen offiziell gegründeten Binnenmarkt. Dagegen ist die ECOWAS im wirtschaftlichen Bereich in Verzug geraten, denn die Schaffung einer Zollunion ist erst für 2015 geplant. Zudem erscheint es schwierig, die zum x-ten Mal verschobene Einführung einer gemeinsamen Währung bis 2020 zu verwirklichen. Fortschritte hat es darüber hinaus bei der Ausweitung des freien Personenverkehrs gegeben. Die ECOWAS stellt inzwischen einheitliche Reisepässe aus, um das Reisen innerhalb der Regionen zu erleichtern. Des Weiteren haben Bauarbeiten für die Umsetzung von großangelegten und strukturbildenden Infrastrukturprojekten begonnen. Ein herausragendes Beispiel in die-

sem Zusammenhang ist die Errichtung eines Hafens im kenianischen Lamu und der Bau einer grenzüberschreitenden Verkehrsachse, die von Lamu über Südsudan nach Äthiopien führen wird.

Die wirtschaftliche Bilanz der Integration ist nach wie vor durchwachsen. Das innerafrikanische Handelsvolumen ist in den vergangenen 20 Jahren zwar stetig gestiegen. Gemäß den Angaben der Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) beläuft sich aber sein Anteil am afrikanischen Gesamthandel immer noch auf gerade einmal 12 % (gegenüber 60 % in der EU). Im Rahmen der Wirtschaftsgemeinschaft der zentralafrikanischen Staaten (CEEAC) machen die Exporte innerhalb der Region nur 0,8 % aus. Von Integration kann daher eigentlich gar keine Rede sein. Mehr als die Hälfte aller afrikanischen Exporte sind für Europa und die USA bestimmt. Laut einer Studie der Welthandelsorganisation (WTO) importiert Afrika auch heute noch 90 % seiner Güter aus dem außerafrikanischen Ausland. Trotz der Arbeit der Regionalorganisationen spielt der Kontinent in der globalisierten Wirtschaft weiterhin nur eine untergeordnete Rolle. Das zeigt sich auch daran, dass der Anteil der afrikanischen Exporte an den Gesamtexporten auf dem Weltmarkt trotz eines Anstiegs auf 3,3 % im Jahr 2010 (1980: 2,3 %) nach wie vor sehr gering ist.

Der Einfluss, den die Regionalorganisationen auf die Formen des Machterwerbs und der Machtausübung in den einzelnen Staaten ausüben, ist begrenzt, aber es gibt ihn. Die Tatsache, dass die Regionalorganisationen bei bewaffneten Konflikten und potenziell von Gewalt geprägten politischen Krisen den Lauf der Ereignisse maßgeblich beeinflussen, ist deshalb als großer Fortschritt gegenüber der Vergangenheit zu werten. Die ECOWAS zeichnete sich ganz besonders dadurch aus, dass sie sich Konflikten und Staatsstreichen in Westafrika aktiv entgegen-

Abkehr vom Grundsatz der Nicht-einmischung

stellte. Die Regionalorganisationen und die Afrikanische Union haben in diesem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Nichteinmischung gebrochen, der seit den Unabhängigkeitserklärungen die Beziehungen zwischen den afrikanischen Staaten regelte. Regionale Rechtsdokumente wie das Protokoll der ECOWAS über Demokratie und gute Regierungsführung tragen zur Verbreitung von Rechtsnormen bei, die der Machtausübung in jedem Mitgliedsstaat klare Grenzen setzen. Auf dieser Grundlage sind verfassungswidrige Regierungswechsel, also Staatsstreich, verboten. Dennoch muss der Beitrag, den die Regionalorganisationen zur Demokratisierung leisten, relativiert werden: Da nämlich die nationalen Verantwortlichen in den Entscheidungsgremien nach wie vor den Ton angeben, bleiben die Regionalorganisationen sehr zurückhaltend, wenn es beispielsweise darum geht, Fälle von Wahlbetrug und von den jeweiligen Regierenden zu verantwortende Menschenrechtsverletzungen anzuprangern.

Die regionale Integration Afrikas wird weiterhin durch die beträchtliche Heterogenität und Instabilität der Staaten behindert. So wird Westafrika eben nicht nur durch ein Land wie Ghana verkörpert, in dem es mehrere geglückte demokratische Machtwechsel gegeben hat und dessen Wirtschaft ein stetiges Wachstum verzeichnet. Die Region steht auch für Länder wie das regelmäßig von Staatsstreich erschütterte Guinea-Bissau und die Republik Côte d'Ivoire, die einen durch politische Konflikte verursachten Rückstand von 20 Jahren aufzuholen hat. Gleichermaßen befinden sich unter den Mitgliedern der SADC zum einen Länder wie Botswana, das auf 50 Jahre wirtschaftlichen Fortschritts und politischer Stabi-

lität zurückblicken kann, und andererseits auch solche wie Simbabwe, das durch die Auswüchse eines sich an die Macht klammernden und reformunwilligen Regimes dauerhaft geschwächt worden ist. Es mangelt den afrikanischen Regionalorganisationen an Ländern, die – nach dem Vorbild des »deutsch-französischen Tandems« in der EU – als Zugpferde fungieren und somit die Entwicklung in anderen Staaten antreiben können. Innerhalb der ECOWAS steht Nigeria als demografisches, wirtschaftliches und militärisches Schwerkraft vor so großen internen Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit und Politik, dass das Land zunächst vor allem damit beschäftigt ist, für seine eigene Stabilität zu sorgen.

Abgesehen von den offiziellen Integrationsinitiativen stellt die inoffizielle Regionalisierung eine viel zu oft vernachlässigte Realität dar. Der informelle grenzüberschreitende Handel spielt eine große Rolle und trägt zu einer sowohl wirtschaftlichen als auch menschlichen Regionalisierung »von unten« bei. Die in den Grenzregionen Ost- und Westafrikas verzeichneten massiven Waren- und Kapitalströme sowie Bevölkerungsbewegungen offizieller und inoffizieller Art führen zur Bildung integrierter und höchst dynamischer Wirtschaftsregionen. Die Regionalorganisationen haben Mühe, diese Regionalisierung von unten zu erfassen und ihr einen entsprechenden Platz in ihren Integrationsstrategien einzuräumen. Ebendiese Kluft stellt das größte Hindernis für eine integrative Regionalisierung dar, die größeren Wohlstand und die Förderung von Solidarität und Sicherheit zur Folge hätte.

(Aus dem Französischen von Pascal Heinsohn)



Gilles Yabi

ist Ökonom und Konfliktforscher.
Er leitet das Projekt Ostafrika der *International Crisis Group*.