

Hehre Ziele, klares Scheitern

Die Schlußbilanz des Aktionsprogramms der Vereinten Nationen für Afrika (UNPAAERD)

KONRAD MELCHERS

»Wenn man von einer Krise zur nächsten taumelt, so wird es schwierig, die Aufmerksamkeit auf die für eine bestandfähige wirtschaftliche und soziale Entwicklung unabdingbaren langfristigen strukturellen Umgestaltungen zu richten. Unglücklicherweise hat das Interesse an Afrika in dem Maße nachgelassen, in dem die Aufmerksamkeit der Medien und der wichtigsten Industrieländer von den Übergangsproblemen Osteuropas und der Staaten der ehemaligen Sowjetunion in Beschlag genommen wird.

Ihr Treffen findet zu einem Zeitpunkt statt, zu dem eine neuerliche Krise ihren Schatten auf Afrika wirft. Ich meine die Dürre im östlichen und im südlichen Afrika, deren volles Ausmaß wir gerade erst untersuchen. Die Dürre betrifft um die 13 Länder und gefährdet nicht weniger als 115 Millionen Menschen.«

Botschaft des UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali vom 8. Mai 1992 an die in der ugandischen Hauptstadt Kampala tagende »Weltweite Koalition für Afrika«, eine Konsultativgruppe, der Vertreter Afrikas und der »Geber« angehören

Mit einem Eklat begann am 7. November 1991 um 10.05 Uhr die 43. Plenarsitzung der 46. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York: Der norwegische Botschafter Martin Huslid weigerte sich angesichts einer »Versammlung, die sich nicht versammelt hat«, die Debatte zur Überprüfung des *Aktionsprogramms der Vereinten Nationen für die wirtschaftliche Gesundheit und Entwicklung Afrikas (1986–1990)* (UNPAAERD) zu beginnen. Schon der damalige UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar hatte den Ad-hoc-Plenarausschuß, der die Debatte vorbereitete und über dessen Ergebnisse Huslid als Vorsitzender des Ausschusses berichten sollte, am 3. September 1991 vor nahezu leeren Sesseln eröffnen müssen.

Dieses Desinteresse der UN-Mitgliedstaaten stand in krassem Gegensatz zu den PR-Aktivitäten anlässlich der 13. UN-Sondergeneralversammlung vom 27. Mai bis zum 1. Juni 1986, mit der auf die in den achtziger Jahren zutage getretene Entwicklungskrise Afrikas reagiert wurde und die das Aktionsprogramm beschlossen hatte.¹ Anlässlich ihrer Eröffnung gaben damals Popstars wie Bob Geldof Benefizkonzerte und beteiligten sich viele Tausend Menschen in 115 Städten in 48 Ländern an 10-Kilometer-Wettläufen gegen die Zeit. Huslids Demonstration gegen die Gleichgültigkeit wahrte allerdings nur einige Sekunden und blieb allgemein unbeachtet. Als loyaler Diplomat ließ er sich rasch vom saudiarabischen Präsidenten der Generalversammlung, Samir Shihabi, in die Pflicht nehmen, um dann unverzüglich seinen diplomatisch unterkühlten Bericht vorzutragen. An der folgenden Aussprache beteiligten sich lediglich 14 Redner. Ein Vertreter der Bundesregierung war nicht darunter. Wurde diese immerhin von den Niederlanden, die für die EG sprachen, mitvertreten, so fehlten die USA ganz. Bis zum Mittagessen war die Sitzung überstanden.

Gleichwohl war die Debatte mit beträchtlichem Aufwand des UN-Apparats vorbereitet worden.² Eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe hatte schon 1990 mit der Befragung der afrikanischen Regierungen und der verschiedenen UN-Einrichtungen begonnen. Ende Januar 1991 veröffentlichte zuerst der Generalsekretär der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) einen Evaluierungsbericht.³ Mitte Mai verabschiedete die Ministerkonferenz der afrikanischen Entwicklungs- und Planungsminister auf der 26. Tagung der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) ein »Memorandum«,⁴ dem der Ständige Leitungsausschuß der Minister der

Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) Mitte August eine »Vorlage für die Schlußüberprüfung des UNPAAERD« nachschob.⁵ Ebenfalls im August publizierte der UN-Generalsekretär einen zweiteiligen Bericht,⁶ der Vorschläge für einen »neuen Pakt für die afrikanische Entwicklung in den neunziger Jahren« enthält. Im zweiten Teil befaßt er sich mit den Problemen des Rohstoffsektors und folgt damit einem Wunsch der afrikanischen Mitgliedsländer, die mit den Ergebnissen des Rohstoffberichts einer Expertengruppe unter Vorsitz des ehemaligen australischen Ministerpräsidenten Malcolm Fraser⁷ unzufrieden waren.⁸ Auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) veröffentlichten ein Positionspapier.⁹ Der zur Vorbereitung der Evaluierung eingesetzte Ad-hoc-Plenarausschuß tagte vom 3. bis 14. September 1991 und legte der 46. Generalversammlung seinen Bericht¹⁰ vor, der bei der Debatte im Plenum der Generalversammlung am 7. November allerdings noch keinen Konsens fand. Dies gelang schließlich mit der ohne förmliche Abstimmung erfolgten Verabschiedung der nochmals überarbeiteten Bilanz als Resolution 46/151 am 18. Dezember 1991; diese enthält auch eine »Neue Agenda der Vereinten Nationen für die Entwicklung Afrikas in den neunziger Jahren«.

DIE FAKTEN

Wie schon die 1988 vorgelegte Zwischenbilanz des UNPAAERD krankt auch die endgültige Evaluierung an einem systematischen Defizit: Eine Überprüfung des Programms ist nach wissenschaftlichen Standards nicht möglich, da mangels

Autoren dieser Ausgabe

Thomas Bernauer, M.A., geb. 1963, ist seit 1988 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung (UNIDIR) in Genf.

Dr. Konrad Melchers, geb. 1942, ist Redakteur beim (1991 mit dem Journalistenpreis »Entwicklungspolitik« ausgezeichneten) Fachinformationsdienst »Entwicklungspolitik« des Evangelischen Pressedienstes in Frankfurt/Main.

Thomas Schmalberger, geb. 1966, ist seit 1990 Forschungsassistent am Institut der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung (UNIDIR) in Genf.

Dr. Rudolf Schmidt ist Leiter des Referats »Grundsatzfragen der Vereinten Nationen« des Auswärtigen Amtes; zuvor (1986–1990) leitete er die politische Abteilung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland am Sitz der UN.

Pierre Simonitsch, geb. 1937, ist Genfer UN-Korrespondent der »Frankfurter Rundschau« sowie des Züricher »Tages-Anzeigers«; vier Jahre lang war er Präsident der Vereinigung der UN-Korrespondenten in Genf.

Dr. Susanne Wasum-Rainer ist Referentin im Referat »Grundsatzfragen der Vereinten Nationen« des Auswärtigen Amtes in Bonn.

quantitativer Zielgrößen im UNPAAERD Soll-Ist-Vergleiche nur in ganz wenigen Fällen angestellt werden können. Auch wirtschaftspolitische Konzepte oder gar ordnungspolitische Ansätze, wie sie Strukturanpassungsprogrammen zugrundeliegen, sind nicht zu überprüfen, da das Aktionsprogramm auf die Analyse von Kausalzusammenhängen beziehungsweise die politische Bestimmung von Ziel-Mittel-Beziehungen verzichtet. Vor allem der Bericht des UN-Generalsekretärs beschränkt sich darauf, rein deskriptiv auf verschiedenen Ebenen und von Sektor zu Sektor Veränderungen darzustellen. So kommt es, daß empirische Daten der Änderungen von Ziel- und Instrumentvariablen, die nicht den Erwartungen ökonomischer Theorien oder des ökonomischen Common sense entsprechen, gar nicht erst diskutiert werden.

Beispielsweise werden die Ursachen der negativen Wachstumsraten des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens nicht behandelt, obgleich Zielgrößen über den Ressourcentransfer nach Afrika aus positiven wirtschaftlichen Wachstumsraten abgeleitet werden. Ebenso steht der Hinweis, daß die große Mehrzahl der afrikanischen Länder schon seit Jahren schmerzhaft Strukturanpassungsprogramme durchführt, kommentarlos neben zahlreichen Feststellungen über die Mißerfolge eben dieser Programme. Auch wird auf die erhebliche Zunahme der Ausgaben für die landwirtschaftliche Entwicklung verwiesen, während gleichzeitig die Nahrungsmittelimporte ständig weiter steigen und die Agrarexporte nicht nur monetär drastisch gefallen sind, sondern auch quantitativ stagnieren. Oder es wird ohne Rückbezug nebeneinander erwähnt, daß neun Zehntel der afrikanischen Länder inzwischen Bevölkerungsprogramme durchführen, gleichzeitig aber die historisch einmalige Rate des Bevölkerungswachstums von 3,1 vH pro Jahr nicht gefallen ist.

Ungeachtet dieser methodischen Schwäche, deren Ursache darin liegt, daß Schuldzuweisungen besonders an die Adresse der mächtigen Mitglieder der Vereinten Nationen inzwischen tabuisiert werden, enthalten die Berichte des UNCTAD- und des UN-Generalsekretärs eine Fülle von Daten zum weiteren wirtschaftlichen Verfall der meisten afrikanischen Länder. Damit zeigen sie das eklatante Scheitern des UNPAAERD. Im Kern kommen die Berichte zu folgendem Ergebnis: Die afrikanischen Länder unternahmen im Programmzeitraum große Spar- und Reformanstrengungen, aber die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschlechterten sich beziehungsweise blieben sehr ungünstig. Auch die Hilfsbereitschaft der Industrieländer ging eher zurück. Als Folge verschlimmerte sich die wirtschaftliche und soziale Lage Afrikas während der Laufzeit des UNPAAERD. Aus den Feststellungen, die die Berichte im einzelnen treffen, läßt sich ein ungeschminktes Bild der gegenwärtigen Lage Afrikas gewinnen; sie sollen daher nachstehend dargestellt werden.

Strukturanpassungen und Reformen

Von IMF und Weltbank gestützte Strukturanpassungsprogramme führen 36 Länder durch. Besonders einschneidend sind die Währungsabwertungen. Zwischen 1981 und 1989 haben die Länder, die vom ›Sonderprogramm Afrika‹ (SPA) der Weltbank erfaßt sind, ihre Währungen im Durchschnitt um 45 vH abgewertet.

Der Anteil der Staatseinnahmen (einschließlich Entwicklungshilfe) am Bruttoinlandsprodukt (BIP) erhöhte sich im Durchschnitt von 22,4 im Jahre 1986 auf 23,8 vH 1989, bei SPA-Ländern von 17,8 auf 23,5 vH. Das staatliche Defizit konnte in diesem Zeitraum bei den Ländern im Afrika südlich der Sahara von durchschnittlich 7,1 auf 5 vH des BIP gesenkt werden. Dies führte aber dazu, daß die Realeinkommen der staatlichen Bediensteten in den achtziger Jahren im Durchschnitt mehr als halbiert wurden. Für alle Lohn- und Einkommensbezieher reduzierten sich die durchschnittlichen Einkommen um 30 vH. Die Ausgaben für Gesundheit und Erziehung gin-

gen um 50 vH beziehungsweise 25 vH zurück. Die Einschulungsquote in der Grundschule sank dementsprechend von 77 vH 1980 auf 70 vH 1990. 30 vH der Schüler verließen die Grundschule aber schon nach zwei Jahren wieder. Allgemein ist die Qualität der Schul- und Hochschulausbildung drastisch gesunken. Die Verbreitung von Massenerkrankungen wie Malaria (90 Millionen Menschen), Bilharziose (140 Millionen), Elefantiasis (28 Millionen) oder Flußblindheit (17 Millionen) hat wieder stark zugenommen. Rasch verbreitet sich besonders auch Aids. Die WHO schätzt, daß 1991 die Zahl der HIV-infizierten Menschen in Afrika 6 Millionen erreicht hat.

Die Weltbank hat auf Grund der wachsenden Kritik an den negativen Auswirkungen ihrer Strukturanpassungsprogramme den Anteil der Sozialausgaben von 9 vH in den Jahren 1985–87 auf 15 bis 20 vH für den Zeitraum 1990–93 gesteigert. Zwei Drittel der Programmkosten sollen jetzt auf sektorale und institutionelle Reformmaßnahmen entfallen (gegenüber weniger als der Hälfte Mitte der achtziger Jahre). Der UNCTAD-Bericht stellt anerkennend fest, daß die Weltbank inzwischen die destabilisierende Wirkung vieler der von ihr früher verschriebenen Maßnahmen eingesehen habe, insbesondere die rücksichtslose Entlassung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst ohne Hilfestellung für eine Beschäftigung im privaten Sektor oder die verheerenden Kürzungen der Ausgaben in den Bereichen Gesundheit, Erziehung und materielle Infrastruktur.

Bei der Bekämpfung der Inflation waren die afrikanischen Länder kaum erfolgreich. Im Weltvergleich ist nach Lateinamerika in Afrika der Preisanstieg am zweithöchsten. In Nordafrika schwankte er zwischen 12 und 20 vH pro Jahr. In einigen Ländern wie Sambia, Sierra Leone, Somalia und Zaire lag er zwischen 50 und 90 vH. (Die meisten der Frankenzonen zugehörigen Länder verzeichneten keine Inflation, bedingt durch eine ›Überbewertung‹ ihrer Währungen als Folge ihrer fixen Parität mit dem französischen Franc.)

Zwei Drittel der SPA-Länder haben jetzt ein real positives Zinsniveau – die Zinsen sind also noch höher als die Inflationsrate – gegenüber einem Drittel zu Beginn des SPA. Die Sparquote stagnierte dennoch bei 16 vH gegenüber 24 vH 1980. Die Investitionsquote ging gar von 23,9 auf 19,2 vH im Programmzeitraum zurück. Das hohe Zinsniveau konnte die Kapitalflucht nicht aufhalten. Für den Programmzeitraum schätzt sie der Bericht des UN-Generalsekretärs auf 30 Mrd US-Dollar.

Die Preise wurden in den meisten Ländern weitgehend freigegeben und die staatlichen Monopole besonders im Agrarhandel aufgehoben. Bis 1989 waren in SPA-Ländern über 240 staatliche Industriebetriebe privatisiert oder liquidiert.

Weniger Erfolge verzeichnen die Berichte hinsichtlich der Rolle der Frauen und des Umweltschutzes. Der Bericht des UN-Generalsekretärs vermerkt zwar, daß 80 vH der Länder, die sich an seiner Umfrage beteiligten, spezielle Förderungsprogramme für Frauen eingerichtet haben; der Bericht des UNCTAD-Generalsekretärs unterstreicht aber, daß solche Maßnahmen die allgemein unterprivilegierte Lage der Frauen nicht geändert hätten. Was den Umweltschutz angeht, so wird nach Angaben der Weltbank derzeit nur jeder 29. gefällte Baum wieder aufgeforstet; der Bericht des UN-Generalsekretärs nennt eine Wiederaufforstungsrate von 7 vH. Positiv werden besonders die Umweltschutz-Bemühungen Madagaskars hervorgehoben, wo allerdings innerhalb weniger Jahrzehnte die bewaldete Fläche von 80 auf 16 vH der Gesamtfläche dezimiert worden ist.

Die Wachstumsrate des BIP für ganz Afrika erhöhte sich zwar von 0,4 vH 1987 auf 2,9 vH 1989. Dies war aber in erster Linie witterungsbedingt die Folge relativ guter Ernten; die Wachstumsrate der landwirtschaftlichen Produktion stieg im selben Zeitraum von 1,5 auf 3,1 vH und erreichte damit gerade etwa die des Bevölkerungswachstums. Der Bericht des UN-Generalsekretärs weist darauf hin, daß die Mehrzahl der afrikanischen

Minderheitenschutz statt Balkanisierung

Staaten inzwischen die öffentlichen Ausgaben für die Landwirtschaft auf 20 bis 25 vH der Staatsausgaben insgesamt erhöht hat. Dennoch fiel die Selbstversorgungsrate Afrikas bei Nahrungsmitteln von 92 vH 1980 auf 85 vH 1990.

Die Zahl der absolut Armen wuchs im Programmzeitraum von 270 auf 335 Millionen Menschen. Das sind 52 vH der Gesamtbevölkerung Afrikas. 150 Millionen Menschen in Afrika sind derzeit unterernährt – 70 Millionen mehr als Mitte der siebziger Jahre. 40 vH der Kinder unter fünf Jahren sind mangelhaft ernährt. Die Zahl der Arbeitslosen oder Unterbeschäftigten wird 1990 auf 130 Millionen geschätzt – 30 Millionen mehr als 1985. Zwischen 1985 und 1990 verließen etwa 60 000 hochqualifizierte Arbeitskräfte Afrika.

Erhöht hat sich die Wachstumsrate der Industrieproduktion: von 2,6 vH 1987 auf 4,9 vH 1989. Allerdings weist der Bericht auf weiterhin niedrige Kapazitätsauslastungen hin sowie auf wachsende Probleme, die der liberalisierte Außenhandel schafft, darunter auch Dumping-Importe zum Schaden der afrikanischen Volkswirtschaften.

Erwähnt sei noch, daß der UNCTAD-Bericht die Tendenzen zur Demokratisierung und zur wachsenden Anerkennung der Notwendigkeit der Partizipation der Bevölkerung am Entwicklungsprozeß hervorhebt.

Weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Obgleich der Welthandel in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre jährlich um 7,5 vH wuchs, erhöhten sich die Exporte der Länder Afrikas südlich der Sahara lediglich um 0,8 vH pro Jahr (gegenüber einem jährlichen Rückgang um 3,7 vH in der ersten Hälfte der achtziger Jahre). Dies war in erster Linie bedingt durch die fallenden Preise der afrikanischen Exportprodukte. So konnte beispielsweise die Kakaoproduktion in Afrika zwischen 1986 und 1989 um 26 vH gesteigert werden; die afrikanischen Exporteure von Kakao verzeichneten aber in diesem Zeitraum geringere Exporterlöse in Höhe von etwa 5,5 Mrd DM auf Grund eines Preiseinbruchs um fast 60 vH. Insgesamt verlor Afrika durch den Preisverfall seiner Exportprodukte etwa 50 Mrd Dollar im Programmzeitraum. Die Preise der meisten Bergbauprodukte erholten sich während der Programmperiode zumindest zeitweilig. Dies vermochten die afrikanischen Exporteure aber kaum zu nutzen, da sich ihre Produktionsanlagen vielfach in einem zerrütteten Zustand befinden und mangels Devisen notwendige Investitionsgüter nicht importiert werden konnten. Das UNPAAERD war hier wirkungslos. Im Falle Sambias verhinderte nicht zuletzt die Bundesregierung ein kurzfristiges Finanzierungsprogramm, auf Grund dessen die zeitweilige Vervierfachung des Kupferpreises hätte genutzt werden können.

Trotz fallender Rohstoffpreise erhöhte sich in den achtziger Jahren die Abhängigkeit Afrikas von Rohstoffexporten. Vier Fünftel der afrikanischen Länder erzielen immer noch über 80 vH ihrer Exporterlöse aus Rohstoffausfuhren. Der UNCTAD-Bericht kritisiert in diesem Zusammenhang, daß die Weltbank in den achtziger Jahren in Afrika kein einziges Exportdiversifizierungsprojekt finanzierte. Dagegen förderte sie in stärker entwickelten Ländern anderer Regionen in beträchtlichem Umfang die Aufnahme oder Ausweitung der Produktion von Rohstoffen, die in direkter Konkurrenz zu den afrikanischen Exportprodukten stehen und entscheidend zum Verfall der Weltmarktpreise führten (insbesondere Kakao, Kaffee, Kautschuk und Palmöl). Der Anteil Afrikas am Weltrohstoffhandel (ohne Brennstoffe) sank seit 1970 beständig: von 16 auf unter 10 vH (1988). Der Bericht des UN-Generalsekretärs vermeidet in diesem Zusammenhang eine explizite Kritik an der Weltbank. Einige afrikanische Länder vermochten auf den Anbau und Export 'nicht-traditioneller' Gartenbauprodukte auszuweichen, deren Preise inzwischen aber auch schon auf Grund von Überangeboten verfallen.

Beklagenswert ist das geringe Verarbeitungsniveau afrikani-

Die Gewaltorgie im ehemaligen Jugoslawien macht uns ratlos. Verhaltensforscher würden auf die im Stammhirn gespeicherten Urinstinkte verweisen, welche in bestimmten Streßsituationen die menschliche Vernunft ausschalten und zu kollektiver Hysterie führen können. Die irrationalen Konflikte auf dem Balkan stellen unsere Prämissen in Frage. Sie sind ein schlechtes Omen für ein supranationales Europa, denn latente Spannungen, wie sie zum jugoslawischen Drama führten, lauern an allen Ecken unseres Kontinents.

Knochenarbeit, die Ersparnisse der Gastarbeiter in Westeuropa und ein blühender Tourismus hatten den Jugoslawen einen gewissen Wohlstand beschert. Tito bot Stalin die Stirn und wurde zum Mitbegründer der Blockfreiheit, die zur Überwindung der Ost-West-Konfrontation beitrug. Die Selbstverwaltung der Betriebe experimentierte einen dritten Weg zwischen Kommunismus und Kapitalismus. Die Differenzen zwischen den Volksgruppen schienen überbrückbar, Mischehen waren häufig. Nach dem Ersten Weltkrieg aus den panslawistischen Bestrebungen hervorgegangen, hatte der Mehrvölkerstaat genügend Zeit, eine Identität zu finden oder auf zivilisierte Weise auseinanderzugehen.

Kirchturmpolitik und chauvinistischer Machtdrang bereiteten dem Werk ein brutales Ende. Innert weniger Monate wuchsen Wände durch Ehebetten. Zuerst nur um Eindämmung der Konflikte bemüht, konnten die maßgeblichen Regierungen nicht länger tatenlos zuschauen, wie die südslawischen Stämme aufeinanderschlugen, ihre Lebensgrundlage zerstören und Millionen Menschen ins Flüchtlingsland treiben. Aber was tun? Nach den kläglich gescheiterten Vermittlungsversuchen und leeren Drohgebärden der EG und der KSZE sind jetzt die UN am Zuge. Nur sie besitzen das Instrumentarium, Streitähne notfalls mit Waffengewalt zur Raison zu bringen.

Als ersten Schritt verhängte der Sicherheitsrat ein Handels- und Sportembargo gegen Serbien und Montenegro – den Rest der Föderation Jugoslawien –, um die Einstellung der Kampfhandlungen zu bewirken. Der Hinweis auf das Kapitel VII der UN-Charta unterstreicht den bindenden Charakter der Sanktionen und ebnet gleichzeitig den Weg für militärisches Eingreifen. Doch kein Land würde für einen Guerillakrieg mit schwerbewaffneten Rambos Truppen zur Verfügung stellen. So zerrinnt die Vision einer 'Neuen Weltordnung', in der russische, deutsche und japanische Soldaten Seite an Seite den Frieden erhalten oder wiederherstellen.

Die Überlegung, einen Krieg durch Krieg beenden zu wollen, kann im Falle Jugoslawiens ohnehin von der Hand gewiesen werden. War anfangs die Komplizenschaft zwischen den Generälen der Bundesarmee und den serbischen Tschetnik-Horden erwiesen, so morden die Freischärler mittlerweile auf eigene Faust. Die Militärbeobachter der UN berichten, daß entgegen den Beteuerungen der Regierung in Zagreb auch kroatische Truppen in Bosnien mitmischen. Eine eindeutige Schuldzuweisung ist im Jugoslawienkonflikt nicht möglich. Wie definieren sich die Kriegsparteien in Bosnien? Die Muslime, welche die Bevölkerungsmehrheit stellen, sind Serben und Kroaten, deren Vorfahren während der osmanischen Herrschaft den islamischen Glauben angenommen hatten. Tito verlieh den Muslimen den Status einer Nationalität. Was wie eine ethnische Auseinandersetzung aussieht, ist eher ein Kulturkampf. Bosnien-Herzegowina wurde 178. Mitglied der UN, ohne die üblichen Aufnahmeregularien zu erfüllen. Damit können Aktionen des Sicherheitsrats von Rest-Jugoslawien nicht mehr als Einmischung in innere Angelegenheiten abgelehnt werden. Die UN-Moral ist gewahrt. Ist damit aber der Friede nähergerückt? Angesichts der Zerstörungen bleibt den Blauhelmen nur mehr die undankbare Aufgabe, die Scherbenhaufen zusammenzufügen. Die Probleme können nicht durch die Schaffung von Kantonen und eine Umsiedlung von Bevölkerungsteilen gelöst werden, sondern einzig durch die Achtung der Minderheitenrechte, wie sie bereits in internationalen Dokumenten ausbuchstabiert sind.

Pierre Simonitsch □

scher Exporte. Während zum Beispiel Brasilien nur noch weniger als die Hälfte seines Kakaos in Form von Kakaobohnen exportiert, liegt der Anteil bei allen afrikanischen Exporteuren noch über 80 vH. Das gleiche gilt für Zucker und Holz. Trotz der im Rahmen der Lomé-Konvention gewährten Handelserleichterungen der EG und entsprechender Maßnahmen weiterer Industrieländer zählt der UNCTAD-Bericht zahlreiche einschneidende Beispiele für noch bestehende Handelsbeschränkungen der Industrieländer gegenüber afrikanischen Exporteuren auf.

Der innerafrikanische Handel blieb marginal; er umfaßt nur 6 vH des gesamten afrikanischen Außenhandels. Die Importe Afrikas gingen im Programmzeitraum auf durchschnittlich 62 Mrd Dollar pro Jahr zurück (gegenüber 69 Mrd Dollar in der ersten Hälfte der achtziger Jahre). Die Terms of Trade verschlechterten sich im Programmzeitraum auf 63,4 vH gegenüber dem Preisniveau von 1980. 1989 betrug die Kaufkraft der afrikanischen Exporte nur noch 52,5 vH des Werts von 1980. Dies entspricht einem Verlust in Höhe von etwa einem Viertel des afrikanischen Sozialprodukts. Zum Vergleich: Im gleichen Zeitraum konnte Lateinamerika die Kaufkraft seiner Exporte auf 109 vH verbessern und die Industrieländer ihre Exportkaufkraft gar auf 168 vH.

Aussichten einer Exportdiversifizierung

Ungeachtet der düsteren Situation Afrikas besonders im Bereich seiner Exporte hatte die Sachverständigengruppe unter

Vorsitz des ehemaligen australischen Ministerpräsidenten Fraser 1990 empfohlen, Afrika solle sich darauf konzentrieren, seinen alten Anteil am Weltrohstoffhandel wieder zurückzugewinnen. Dies forderte die Kritik der OAU heraus, die das erwähnte Positionspapier¹¹ zum Fraser-Bericht verabschiedete. Wunschgemäß legte der UN-Generalsekretär als Ergänzung seines Berichts ein 33seitiges Papier über die »Implementierung der Diversifizierung des Rohstoffsektors in Afrika« vor.¹² Darin wird wenig Optimismus über die Möglichkeiten der Diversifizierung bei primären Agrar- und Bergbauprodukten verbreitet, abgesehen von einigen Ausnahmen wie Edelmetallen, Baumwolle oder Meeresfrüchten sowie einigen Produkten für den innerafrikanischen Handel (zum Beispiel Zucker). Vor Illusionen über das weitere Potential des Gartenbausektors wird gewarnt. Möglichkeiten des Exports weiterverarbeiteter Agrarprodukte sieht der Bericht durch die den Markt kontrollierenden Oligopole in Gestalt der transnationalen Unternehmen sehr eingeschränkt (und empfiehlt eine engere Zusammenarbeit mit diesen). Allerdings könnten sich für weiterverarbeitete Exporte nach Osteuropa neue Aussichten eröffnen. Die größten Chancen werden in der Weiterverarbeitung von Erzen gesehen, die allerdings viel Kapital und Know-how erfordert. Auch hier wird deshalb die Zusammenarbeit mit ausländischen Unternehmen empfohlen. Für besonders wichtig hält der Bericht eine wesentliche Verbesserung der Marktbeobachtung und des Marketings. Der wichtigste Vorschlag ist die Einrichtung eines »Afrikanischen Diversifizierungsfonds«, den schon die OAU gefordert hatte. Er könnte unter anderem aus

Mit einer Luftbrücke organisierte die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) Mitte letzten Jahres die Versorgung von Flüchtlingen im Südwesten Äthiopiens mit lebenswichtigen Gütern. Dazu zählten mehrere tausend Tonnen Nahrungsmittel, Medikamente und Zelte. Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge finanzierte die Aktion und mietete von der Äthiopischen Fluggesellschaft eine Boeing 707 und eine Hercules-Maschine. Die Luftbrücke war notwendig geworden, weil wichtige Verkehrswege während des Regierungsumsturzes unpassierbar waren. Die GTZ-Flotte aus 160 Lastkraftwagen nahm später die Transporte in Flüchtlingslager an der südlichen Grenze zu Somalia und Sudan wieder auf. Sie gehört zu dem Projekt »Transport Operation for Refugees« (TOR), mit dem der UNHCR die GTZ im Februar 1989 beauftragt hatte.



einer Verbrauchssteuer von einem Prozent auf alle in den Industrieländern verbrauchten Rohstoffe finanziert werden, meinen die Autoren des Berichts. Sie schlagen vor, eine weitere Studie über den Diversifizierungsfonds in Auftrag zu geben.

Ressourcentransfer und Verschuldung

Der UNCTAD-Bericht errechnet zwar einen effektiven und realen Nettoressourcentransfer (das heißt unter Berücksichtigung der Zinszahlungen) nach Afrika von durchschnittlich 8,4 Mrd Dollar pro Jahr gegenüber dem im ›Afrikanischen Prioritätenprogramm für die wirtschaftliche Gesundung‹ (APPER)¹³ ermittelten Bedarf von jährlich 9 Mrd Dollar pro Jahr. Dabei wird aber darauf hingewiesen, daß dem APPER genauso wie dem SPA der Weltbank keine Verschlechterung der Terms of Trade zugrunde lag. Der Anteil Afrikas an den gesamten staatlichen Entwicklungshilfeleistungen der westlichen Industrieländer (ODA) erhöhte sich von 34 vH 1985 auf 37 vH 1989. Nach den Berechnungen im Bericht des UN-Generalsekretärs ging der reale Netto-Ressourcentransfer in Preisen von 1986 von 24,6 Mrd Dollar auf 23,3 Mrd Dollar zurück; dabei blieb die ODA real – bei 16,2 Mrd Dollar 1986 und 16,9 Mrd Dollar 1989 – nahezu konstant. In diesen Größen sind die Zinszahlungen nicht berücksichtigt. Trotz aller Anreize (Währungsabwertung, Deregulierungen und so fort) gingen die ausländischen Privatinvestitionen weiter zurück: von 6,7 Mrd Dollar 1986 auf 3,5 Mrd 1989. Dies sind keine Netto-Werte; ausländischer Investitionsrückzug und der Gewinntransfer werden also nicht berücksichtigt.

Die Verschuldung Afrikas wuchs von 212 Mrd Dollar 1986 auf 272 Mrd 1990. Über vier Zehntel dieses Schuldenbergs sind inzwischen im Rahmen von Umschuldungsvereinbarungen kapitalisierte Zinsverpflichtungen. 7,8 Mrd Dollar öffentliche Schulden wurden den am wenigsten entwickelten afrikanischen Ländern zwischen 1978 und 1990 von einigen Gläubigerländern, darunter auch der Bundesrepublik Deutschland (ohne Schulden bei der ehemaligen DDR) erlassen. Damit ist allerdings nur eine geringe Schuldendienst erleichterung in Höhe von jährlich 100 Mill Dollar verbunden. Die Schuldendienstverpflichtungen im Verhältnis zu den Exporterlösen erhöhten sich dementsprechend von 27 vH 1986 auf über 50 vH 1990. Der tatsächlich 1990 von den Ländern im Afrika südlich der Sahara gezahlte Schuldendienst betrug immer noch fast 30 vH der Exporterlöse (10 Mrd Dollar). 30 afrikanische Länder mußten in den achtziger Jahren einmal oder mehrmals ihre öffentlichen Schulden beim ›Pariser Club‹ der staatlichen Geber und ihre kommerziellen Bankschulden beim ›Londoner Club‹ der Privaten umschulden.

Nur zu geringen Erleichterungen führten die beim Weltwirtschaftsgipfel der sieben reichsten Industrieländer 1989 in Toronto beschlossenen Bedingungen der Schuldenentlastung; sie machten bei den 15 afrikanischen Ländern, die in den Genuß dieser Beschlüsse kamen, nur 50 Mill Dollar pro Jahr oder 2 vH ihres Schuldendienstes aus. Das Geschenkement der nach den Toronto-Konditionen umgeschuldeten Kredite beträgt lediglich 20 vH gegenüber Krediten zu Marktkonditionen, was wesentlich niedriger ist als das durchschnittliche Geschenkement von über 50 vH bei öffentlichen Entwicklungskrediten. Hinzu kommt, daß die meisten Gläubigerländer diese Schuldendienst erleichterungen aus ihrem Entwicklungshilfetat finanzierten.

DIE STELLUNGNAHMEN

Erwartungsgemäß äußern die beiden von der ECA respektive der OAU veröffentlichten Dokumente (das ›Memorandum‹ und die ›Vorlage‹) die große Enttäuschung Afrikas über die Ergebnisse des UNPAAERD. Hinsichtlich der Reformbemühungen der afrikanischen Staaten, der Entwicklung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Hilfsleistungen der

internationalen Gemeinschaft enthalten die Dokumente dieselben Daten und Bewertungen wie die beiden UN-Berichte. Die Industrieländer erarbeiteten für die Tagung des Ad-hoc-Plenarausschusses im September 1991 keine eigenen Stellungnahmen.

Vergleichsweise deutlich äußerten Nichtregierungsorganisationen aus dem Süden wie dem Norden ihre Kritik. Kurz und bündig erklären sie in ihrer Hintergrund-Dokumentation¹⁴ das UNPAAERD für »gescheitert«. Vor allem fordern sie eine weitgehende Entschuldung Afrikas nach dem Vorbild der Schuldenregelungen mit Ägypten und Polen. Auch die Schulden bei multilateralen Institutionen müßten gestrichen werden. Es sei ein Skandal, daß der IMF in jedem Jahr der Laufzeit des UNPAAERD mehr Geld aus Afrika herausgeholt als ausgeliehen habe. Kritisiert wird auch, daß der von der Weltbank 1989 gebildete Fonds für den Rückkauf kommerzieller Bankschulden zu einem hohen Abschlag bislang nur bei zwei Ländern eingesetzt wurde.

Weiter stellen die NGOs fest, daß die Strukturanpassungsprogramme von IMF und Weltbank in Afrika gescheitert seien. Besonders kritisieren sie die exportorientierte Wachstumsstrategie dieser Programme – eine Exportlastigkeit, die die afrikanischen Wirtschaften schon seit 150 Jahren verzerrt habe. Die Währungsabwertungen und Preisfreigaben hätten die Nahrungsmittelproduktion beeinträchtigt und die Inflation verstärkt. Auch die Defizite in den Leistungsbilanzen seien dadurch erhöht worden, weil die Importnachfrage nach unentbehrlichen Gütern wie Treibstoffe, Nahrungsmittel, Ersatzteile und Medikamente nicht preiselastisch sei. Die Privatisierung staatlicher Unternehmen sei in Afrika unangebracht. Obgleich viele afrikanische Regierungen für das Militär bis zu drei Mal so viel Geld ausgaben wie für Gesundheit und Erziehung, gebe es wenig Anstrengungen seitens des IMF und der Weltbank, eine Kürzung der Militärausgaben zu erreichen. Als Alternative zu den Strukturanpassungsprogrammen empfehlen die NGOs den von der ECA entwickelten ›Afrikanischen Alternativen Rahmen für Strukturanpassungsprogramme‹ (AAFSAP).¹⁵

Konkrete Forderungen zum Ressourcentransfer erheben die NGOs nicht. Sie verlangen nur, daß die internationale Gemeinschaft ihren Hilfeverpflichtungen nachkomme und diese nicht als Zwangsmittel einsetze, um unangepaßte Wirtschaftsprogramme durchzusetzen.

Die Rohstoffpolitik sollte nach Auffassung der NGOs folgende Prinzipien beachten: Die afrikanischen Rohstoffproduzenten dürfen nicht weiter marginalisiert werden. Einkommensverluste müßten kompensiert und Rohstoffabkommen wieder gefördert werden. Zusätzliche Mittel müßten für die horizontale und vertikale Diversifizierung der Rohstoffproduktion eingesetzt und der Handel erleichtert werden. Angesichts der marktbeherrschenden Rolle der transnationalen Unternehmen dürfe der Handel nicht allein den Marktkräften überlassen werden. Schließlich müßten Rohstoffexporte an den Bedürfnissen der inneren Marktentwicklung, insbesondere der Nahrungsmittelsicherung der afrikanischen Länder, ausgerichtet werden.

Scharf verurteilen die NGOs, daß das grundlegende Prinzip eigenständiger Nahrungsmittelversorgung in den letzten Jahren zunehmend mißachtet wurde. Im Unterschied zu den UN-Berichten unterstreichen die NGOs auch die verheerenden Folgen des »Rüstungswettlaufs in Afrika«. 1989 seien 30 afrikanische Länder von Militärs regiert worden.

DIE BILANZIERUNG

Der Ad-hoc-Plenarausschuß tagte vom 3. bis 14. September 1991 in New York. Vertreter von 77 Mitgliedsländern beteiligten sich an der Session, die sich in zwei Arbeitsgruppen unterteilte. Die eine Arbeitsgruppe befaßte sich mit der Evaluierung des UNPAAERD, die andere mit der Frage der Fortsetzung des

Aktionsprogramms in den neunziger Jahren. Vorsitzender des Plenarausschusses war Martin Huslid, der schon als Mitglied der von Fraser geleiteten Sachverständigengruppe einschlägige Erfahrungen gesammelt hatte und sich dabei in einer kritischen Anmerkung zum Fraser-Bericht zugunsten eines ›Diversifizierungsfonds für Afrika‹ geäußert hatte.

Die Meinungen gingen schon bei der Bewertung der Lage Afrikas auseinander. Die Vertreter der Industrieländer stellten das trostlose Bild, das der Bericht des UN-Generalsekretärs von der Entwicklung Afrikas im Programmzeitraum zeichnete, in Frage. Wenn man die Leistung der ›Reformländer‹ betrachte, so würde man ›meßbare Fortschritte‹ feststellen, erklärte der Stellvertretende Leiter der US-Agentur für Internationale Entwicklung (USAID), Scott Spangler. Allerdings habe nur die Hälfte der afrikanischen Länder ›ernsthafte und dauerhafte Wirtschaftsreformen‹ durchgeführt. Neu war, daß nicht nur die nordamerikanischen und die EG-Vertreter die verfehlten afrikanischen Politiken zum Hauptproblem erklärten, sondern sich ihnen auch die Sprecher der skandinavischen Länder darin anschlossen. So erklärte der schwedische Botschafter Lars-Olof Edström, es sei zwar wahr, daß die wirtschaftlichen Anpassungsprogramme von IMF und Weltbank kurzfristig auch negative politische und soziale Konsequenzen haben könnten, aber die Wurzel des Übels liege in den Politiken, die die Einführung solcher Programme notwendig gemacht hätten.

Als Herausforderer des UN-Berichts und der afrikanischen Position profilierte sich besonders der für Afrika zuständige Weltbank-Vizepräsident Edward Jaycox. Bei einer Pressekonferenz im Anschluß an die Tagung erklärte er, daß einige afrikanische ›Anpassungsländer‹ geradezu ›wirtschaftliche Wunder‹ vollbracht hätten. In seiner Rede vor dem Ad-hoc-Plenarausschuß meinte er, die Geber hätten inzwischen anerkannt, daß ihre Hilfsprogramme sowohl qualitativ als auch quantitativ zu wünschen übrig ließen. Sie hätten deshalb zugesagt, ihre Finanzbeiträge ›parallel zu afrikanischen Wirtschaftsreformen‹ zu erhöhen. Es gebe ›klare Anzeichen, daß während der letzten Jahre der Region seitens der Geber hohe Priorität gegeben wurde‹. Er sei ›der erste‹, der zugestehe, ›daß der Fortschritt in den meisten Ländern unbefriedigend‹ sei. Aber die Reformprogramme dafür verantwortlich zu machen, hieße ›die Krankheit mit der Therapie zu verwechseln‹. Die wahren Gründe vieler Probleme von heute lägen in den ›verfehlten Politiken der Vergangenheit‹. Wären solche Politiken fortgesetzt worden, sähe es in Afrika heute noch viel schlimmer aus. Darüber gebe es keinen Zweifel. Weiter meinte der Vizepräsident, es sei ›schlicht nicht wahr‹, daß sich das ganze Afrika südlich der Sahara im Niedergang befinde. Man müsse, wenn man seriös sei, zwischen den Ländern, die Reformen durchführten, und denen, die dies ernsthaft nicht getan hätten, unterscheiden. Den Verlusten in Höhe von 50 Mrd Dollar auf Grund des Verfalls der Rohstoffpreise, die der UN-Bericht verzeichnete, setzte Jaycox entgegen, daß das größere Problem Afrikas dessen ›Mangel an Konkurrenzfähigkeit‹ sei.

Der ursprünglichen Planung nach letzte Sitzungstag des Ad-hoc-Plenarausschusses war schon verstrichen, als man sich um 2.30 Uhr morgens am 14. September auf den Ausschußbericht an die 46. Generalversammlung ›ad referendum‹ einigte – das Dokument mußte also erst noch von den Regierungen genehmigt werden, die dementsprechend noch weitere Änderungswünsche anmelden konnten.

Der Bericht stellte zwangsläufig einen Kompromiß zwischen der Analyse und Bewertung im Bericht des UN-Generalsekretärs und den Meinungen der Industrieländer dar. Einerseits wird eingestanden, daß das UNPAAERD kein Erfolg war. Als Gründe werden genannt: Der reale Ressourcentransfer und die Erleichterung der Schuldenlast seien ›unterhalb der Erwartungen‹ geblieben. Einige afrikanische Staaten hätten ›Anpassung und Transformation . . . nicht ganz erreicht‹. Afrika habe einen ›ernsten Rückgang der Rohstofflöse erlitten‹. Schließlich hätten Krieg und einige exogene Ereignisse wie Dürre und

der Verfall der Terms of Trade Afrika ›verheerende Kosten‹ auferlegt. Andererseits wird aber auch erklärt, daß das Aktionsprogramm ›bei weitem kein Fehlschlag‹ gewesen sei. Denn es habe die Aufmerksamkeit der afrikanischen und anderer Regierungen auf die ›grundlegenden Probleme der Wirtschaft, der Menschen und der Regierungsführung in Afrika konzentriert‹. Dadurch seien ›Politik- und Effizienz-Gewinne erzielt‹ sowie ein ›schwerwiegenderer Rückgang der Netto-Ressourcenzuflüsse verhindert‹ worden. Folglich sei der wirtschaftliche Niedergang, von dem Afrika in den Jahren 1981 bis 1985 betroffen worden sei, ›verlangsam und in vielen Ländern aufgehalten worden‹. Darüber hinaus hätten alle Beteiligten aus der ›Interaktion‹ zwischen der Politikreform in Afrika und der ›Analyse der externen Partner‹ wesentliche Lehren gezogen.

Entsprechend bewertet der Bericht auch die Indikatoren. So wird zum Beispiel festgestellt, daß das Pro-Kopf-Einkommen in der Programmperiode zwar gefallen sei, die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des BIP sei aber mit 2,5 vH höher als in der Zeit 1981–85. Auch das Exportvolumen sei in der Programmperiode gegenüber den vorangegangenen fünf Jahren um durchschnittlich 10 vH pro Jahr gestiegen, wengleich die Exporterlöse um 18 vH gesunken seien. Diese rosigere Betrachtungsweise der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Afrikas setzt sich in allen Sektoren in ähnlicher Weise fort, wobei auf quantitative Angaben weitestgehend verzichtet wird. Genannt werden etwa die hohen Schuldenlasten, aber die bisherigen Maßnahmen zur Schuldenleichterung werden nicht als vollkommen unzureichend gekennzeichnet. Die Stagnation der Entwicklungshilfe wird angesichts ›bedeutender Haushaltsengpässe‹ vieler Geber eher als Erfolg gekennzeichnet.

DIE AGENDA FÜR DIE NEUNZIGER JAHRE

Der UN-Generalsekretär hatte, wie schon erwähnt, in seinem Bericht vom August 1991¹⁶ einen ›neuen Pakt für die afrikanische Entwicklung in den neunziger Jahren‹ vorgeschlagen. Diese Vereinbarung solle ›konkret und operativ sein sowie eindeutige, erreichbare Ziele enthalten‹. Er empfiehlt ein Wachstumsziel von jährlich 6 vH des BIP – eine Rate, die das Afrika südlich der Sahara zwischen 1965 und 1973 schon erreicht habe. Mit dieser Wachstumsrate könne eine jährliche Zunahme des Konsums um 3 vH erzielt werden – genug, um das Konsumniveau bis 2015 zu verdoppeln und die Armut zu reduzieren. Um das Wachstumsziel zu erreichen, benötige Afrika 1992 einen Nettoressourcenzufluß von mindestens 30 Mrd Dollar. Die ODA müsse bis zum Jahr 2000 jährlich um 4 vH erhöht werden. Zusätzlich sollte die Schuldenlast wesentlich abgebaut werden. Vorgeschlagen wird die Streichung aller bilateralen Schulden bei staatlichen Gebern und ebenso aller öffentlich verbürgten Exportkreditschulden. Die privaten kommerziellen Schulden sollten entsprechend ihrem Wert auf den ›Sekundärmärkten‹ abgeschrieben und der Rest durch Vereinbarungen zum ›Umtausch‹ von Schulden (debt swaps) umgewandelt werden. Auch die multilateralen Schulden, die im Afrika südlich der Sahara inzwischen 40 vH der Gesamtschuld ausmachen, gelte es deutlich zu verringern.

Hinsichtlich der innerafrikanischen Reformbemühungen schlug der UN-Generalsekretär vor: Fortsetzung wachstumsorientierter Reformen; stark erhöhte Investitionen in die menschliche Entwicklung; Entwicklungsstrategien, die den Umweltschutz, die Bevölkerungspolitik und die Ernährungssicherung zum integralen Bestandteil machen und auch die Rolle der Frau gebührend beachten; Förderung der regionalen Wirtschaftsintegration und Kooperation; Erweiterung und Verbesserung der Regierungsführung und der Partizipation der Bevölkerung. Das Problem der Kriege und der Militarisierung Afrikas sowie der Menschenrechtsverletzungen greift der vom UN-Generalsekretär vorgeschlagene ›Pakt‹ nicht auf.

Doch für ein operatives Programm mit eindeutigen, statistisch überprüfbareren Zielen ließen sich die Industrieländer nicht gewinnen. Das Ergebnis der Verhandlungen war schließlich die »Neue Agenda der Vereinten Nationen für die Entwicklung Afrikas in den neunziger Jahren«, die in der Resolution 46/151 an die Seite der UNPAAERD-Evaluierung gestellt wird.

Im Unterschied zum UNPAAERD enthält die Agenda immerhin das statistisch eindeutige Wunschziel eines BIP-Wachstums von 6 vH pro Jahr – verknüpft mit dem Ziel, daß die Nettoleistungen der ODA 1992 30 Mrd Dollar (gegenüber 21 Mrd 1989) betragen und von da an um 4 vH jährlich wachsen sollten. Der im Ad-hoc-Plenarausschuß erzielte Kompromiß zur Verschuldungspolitik mußte auf Grund der Intervention der Vereinigten Staaten bis zur endgültigen Verabschiedung des Dokuments am 18. Dezember 1991 nochmals revidiert werden. Die USA lehnten eine »weitere Streichung oder Reduzierung« der öffentlich verbürgten Handelsschulden und die Schuldenstreichung beziehungsweise -reduzierung bei multilateralen Instituten (Weltbank, IMF, Afrikanische Entwicklungsbank) ab. So wird jetzt in Ziffer 26 der »Agenda« empfohlen:

- eine weitere Streichung und Verringerung der (bilateralen) ODA-Schulden beziehungsweise des ODA-Schuldendienstes;
- die »zusätzliche Erleichterung der öffentlichen bilateralen Schulden oder des Schuldendienstes« (gemeint sind die staatlich verbürgten kommerziellen Handelsschulden);
- »Ermutigung« zu Schuldenumwandlungen bei privaten kommerziellen Bankschulden;
- »ernsthafte Überlegungen in Richtung einer zuschußorientierten Lösung« der Schuldendienstprobleme hochverschuldeter afrikanischer Länder sowohl gegenüber bilateralen Kreditgebern als auch multilateralen Institutionen (statt »ernsthafte Überlegungen zur Verringerung der Schuldenlast bei multilateralen Finanzinstitutionen«, wie es im Bericht des Ad-hoc-Plenarausschusses noch heißt);
- frühzeitige Verwirklichung der IMF-Quotenerhöhung.

Hinsichtlich des Rohstoffhandels wollen die Hauptimportländer den Zugang zu ihren Märkten erleichtern. Ein rascher, »ausgewogener« Abschluß der Uruguay-Runde des GATT soll erreicht und Marktverzerrungen bei Rohstoffen sollen korrigiert werden. Eine Erneuerung von Rohstoffabkommen wird nicht angestrebt. Lediglich die Bedeutung kurzfristiger Erlösausgleichsfinanzierung wird anerkannt (Stabex und Sysmin der EG, CCFE des IMF und der Schweizer Erlösausgleichsfonds). Bis 1993 soll der Generalsekretär eine Studie über die Durchführbarkeit eines Diversifizierungsfonds für Afrika vorlegen.

Die afrikanischen Länder verpflichten sich zu weiter notwendigen Reformen und einer »Verbesserung des wirtschaftlichen Managements« sowie zur Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen. Sie wollen die regionale und subregionale wirtschaftliche Kooperation und Integration verstärken – ausdrücklich genannt wird auch der Vertrag über die Errichtung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, der am 3. Juni 1991 in Abuja/Nigeria unterzeichnet wurde – und den Prozeß der Demokratisierung fortsetzen. Durch Umweltschutzmaßnahmen soll eine bestandfähige Entwicklung auf allen Ebenen gefördert werden. Die Bemühungen zur Verwirklichung von Bevölkerungspolitiken auf der Grundlage des »Kilimandscharo-Aktionsprogramms für die Bevölkerungs- und eigenständige Entwicklung Afrikas« von 1984 sollen fortgesetzt werden. Durch die »Weiterverfolgung« von Strategien der agrarischen und ländlichen Entwicklung soll die Ernährungssicherheit gewährleistet werden. Schließlich sollen die afrikanischen und ausländischen NGOs eine größere Rolle spielen.

Hinsichtlich Beobachtung und Überprüfung des Fortschritts der »Agenda« verhielten sich die Industrieländer etwas großzügiger. Schon 1993 soll sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen zum ersten Mal mit der Durchführung des Vorhabens befassen. 1995 wird dies die Aufgabe des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) sein. 1996 soll die Generalversammlung eine Zwischenbilanz ziehen. 1998 soll sich wiederum der ECOSOC der Implementierung der »Agenda« zuwenden. Für das Jahr 2000 schließlich ist die Schlußbilanz geplant.



Ein Gradmesser für die unzureichende Versorgung mit Nahrungsmitteln ist die Höhe der Kindersterblichkeit, die hauptsächlich auf Unterernährung zurückzuführen ist. In Mosambik, wo eine Mißernte auf die andere folgt, starb 1989 jedes dritte Kind in den ersten fünf Lebensjahren. Ähnlich hoch war die Zahl in Angola, das lange Jahre von Bürgerkrieg und südafrikanischer Intervention geplagt wurde. Daneben werden vor allem in den Ländern der Sahelzone jedes Jahr Tausende von Kindern Opfer des Hungers. Die dichte Folge von Hiobsbotschaften verdrängt zugleich die guten Nachrichten, die in letzter Zeit vermehrt aus Afrika kommen: über Eigenanstrengungen, die unter schwierigsten Rahmenbedingungen erfolgen, über Reformbemühungen und vor allem über die Welle der Demokratisierung, die bereits zum Fall zahlreicher autoritärer Regime geführt hat.

Bei der Verabschiedung der »Agenda« am 18. Dezember 1991 beklagte der US-Vertreter Edward Marks, daß der Text keine deutlichere Betonung der Notwendigkeit »verbesserter Regierungsführung und Überprüfbarkeit« der afrikanischen Regierungen enthalte. Der ghanaische UN-Botschafter Kofi Awoonor stellte fest, die Agenda sei zwar hinsichtlich konkreter Versprechungen schwach, aber sie werde dennoch sicherstellen, daß Afrika der internationalen Gemeinschaft ein wichtiges Anliegen bleibe. Doch selbst diese Hoffnung dürfte eine Illusion sein, berücksichtigt man die Erfahrungen mit dem Verlauf, den Ergebnissen und der Schlußbilanz des UNPAAERD.

- 1 Mit Resolution S-13/2 der Generalversammlung v.1.6.1986, enthalten im UN-Dokument (deutschsprachig) A/S-13/16. Siehe auch Konrad Melchers, Afrika: freiwillige und unfreiwillige »Politikreformen«. Die 13. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen (27. Mai–1. Juni 1986), VN 3/1986 S.90ff. Eine Übersicht über die bis dahin in dieser Zeitschrift erschienenen Beiträge zur »afrikanischen Krise« ist dem Artikel von Hans d'Orville, Nekrolog auf ein multilaterales Erfolgserlebnis. Das Büro der Vereinten Nationen für Nothilfe-maßnahmen in Afrika (OEOA), VN 6/1986 S.193ff., auf S.198 beigegeben.
- 2 Die Vorname einer Schluß- wie auch einer Zwischenbilanz hatte bereits die 13. Sondergeneralversammlung beschlossen, in Resolution 45/178 A v. 19.12.1990 wurde die Entscheidung hinsichtlich der Ausgestaltung der abschließenden Bewertung konkretisiert. Zur Durchführung des Programms in seiner ersten Phase siehe Konrad Melchers, Afrika: weder Gesundung noch Entwicklung. Zwischenbilanz des Aktionsprogramms der Vereinten Nationen für 1986 bis 1990 (UNPAAERD), VN 2/1989 S.48ff.
- 3 UN Doc. TD/B/1280 v.29.1.1991 mit Add.1 v.25.1.1991.
- 4 A/46/280 v.2.7.1991.
- 5 A/46/387 v.29.8.1991.
- 6 A/46/324 v.6.8.1991 mit Add.1 v.14.8.1991.
- 7 A/45/581 v.5.10.1990.
- 8 A/45/591 v.8.10.1990. Siehe auch den Bericht über die Sachverständigen-gruppe und die afrikanische Kritik an deren Schlußfolgerungen in VN 2/1991 S.69ff.
- 9 Beyond UNPAAERD: From Talk to Action, o.O., o.J. (verbreitet vom »NGO Liaison Service« der UN in New York).
- 10 A/46/41 v.7.10.1991.
- 11 Siehe Anm.8.
- 12 Siehe Anm.6 (Add.1).
- 13 Africa's Priority Programme for Economic Recovery 1986–1990, auf dem 20. OAU-Gipfel im November 1984 beschlossen; es lag der von der 21. Gipfelkonferenz der OAU verabschiedeten »Erklärung zur Wirtschaftslage in Afrika« zur 13. UN-Sondergeneralversammlung 1986 zugrunde (A/40/666, Annex I: AHG/Decl.1 (XXI)).
- 14 Siehe Anm.9.
- 15 E/ECA/CM.15/6/Rev.3, April 1989.
- 16 Siehe Anm.6.