



# Afrika an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend

Grundsätze sozialdemokratischer Afrikapolitik

## Africa on the Threshold of the Next Millennium

Guidelines for a Social Democratic Policy towards Africa

## L'Afrique au seuil du prochain millénaire

Principes de la politique social-démocrate à l'égard de l'Afrique



## **Impressum**

Herausgeberin:  
SPD-Bundestagsfraktion,  
Susanne Kastner MdB,  
Parlamentarische Geschäftsführerin,  
Platz der Republik,  
11011 Berlin

Redaktion:  
Reiner Kern,  
Anja Schmidt

Gesamtherstellung:  
Petra Bauer, Cicero Werbeagentur, Berlin/Bonn

Titelfoto:  
joker

Dezember 1999

Diese Veröffentlichung der SPD-Bundestagsfraktion dient ausschließlich der Information. Sie darf während eines Wahlkampfes nicht zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden.

**Afrika an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend**  
**Grundsätze sozialdemokratischer Afrikapolitik**

**Africa on the Threshold of the Next Millennium**  
**Guidelines for a Social Democratic Policy towards Africa**

**L'Afrique au seuil du prochain millénaire**  
**Principes de la politique social-démocrate à l'égard de l'Afrique**

# Inhalt

	<b>Vorwort</b>	<b>6</b>
	<b>Einleitung</b>	<b>8</b>
<b>1</b>	<b>Das subsaharische Afrika im ausgehenden Jahrhundert</b>	<b>9</b>
1.1	<b>Historische Hypothesen</b>	<b>9</b>
1.2	<b>Die politische Lage</b>	<b>10</b>
1.2.1	Problemlagen	10
1.2.2	Positive Trends	12
1.3	<b>Die sozioökonomische Lage</b>	<b>14</b>
1.3.1	Problemlagen	14
1.3.2	Positive Trends	16
<b>2</b>	<b>Eine sozialdemokratische Politik für das subsaharische Afrika</b>	<b>18</b>
2.1	<b>Sozialdemokratische Leitlinien</b>	<b>18</b>
2.2	<b>Demokratie und Frieden fördern</b>	<b>19</b>
2.3	<b>Nachhaltiges Wachstum und Entwicklung fördern</b>	<b>24</b>
	<b>Schlußbemerkung</b>	<b>28</b>
	<b>Anhang</b>	
	Die Staaten Subsahara-Afrikas und ihre Mitgliedschaft in Regionalorganisationen	29

# Contents

	<b>Foreword</b>	<b>32</b>
	<b>Introduction</b>	<b>34</b>
<b>1</b>	<b>Sub-Saharan Africa at the End of the 20th Century</b>	<b>35</b>
1.1	<b>Historical Burdens</b>	<b>35</b>
1.2	<b>The Political Situation</b>	<b>36</b>
1.2.1	Problems	36
1.2.2	Positive Trends	37
1.3	<b>The Socioeconomic Situation</b>	<b>39</b>
1.3.1	Problems	39
1.3.2	Positive Trends	41
<b>2</b>	<b>A Social Democratic Policy for Sub-Saharan Africa</b>	<b>43</b>
2.1	<b>Guiding principles</b>	<b>43</b>
2.2	<b>Promoting Democracy and Peace</b>	<b>44</b>
2.3	<b>Promoting Sustainable Growth and Development</b>	<b>48</b>
	<b>Closing Remarks</b>	<b>52</b>
	<b>Annex</b>	
	The Countries of Sub-Saharan Africa and Their Membership in Regional Organizations	53

# Table des matières

	<b>Préface</b>	<b>56</b>
	<b>Introduction</b>	<b>58</b>
<b>1</b>	<b>L’Afrique subsaharienne en ce siècle qui s’achève</b>	<b>59</b>
<b>1.1</b>	<b>Les hypothèques de l’histoire</b>	<b>59</b>
<b>1.2</b>	<b>La situation politique</b>	<b>60</b>
1.2.1	Exposé des problèmes	60
1.2.2	Tendances positives	62
<b>1.3</b>	<b>La situation socio-économique</b>	<b>64</b>
1.3.1	Exposé des problèmes	64
1.3.2	Tendances positives	66
<b>2</b>	<b>Une politique sociale-démocrate pour l’Afrique subsaharienne</b>	<b>68</b>
<b>2.1</b>	<b>Principes directeurs sociaux-démocrates</b>	<b>68</b>
<b>2.2</b>	<b>Promouvoir la démocratie et la paix</b>	<b>69</b>
<b>2.3</b>	<b>Promouvoir la croissance et le développement durables</b>	<b>74</b>
	<b>Conclusion</b>	<b>78</b>
	<b>Annexe</b>	
	Les Etats d’Afrique subsaharienne et leurs affiliations dans les organisations régionales	79



# Vorwort

Die Rufe Afrikas nach Hilfe von außen sind aktueller denn je, auch wenn sie sich heute an einen anderen Adressaten richten – die Vereinten Nationen. Von ihnen erwarten sich die meisten afrikanischen Staaten mehr Aufmerksamkeit, mehr Engagement und mehr Unterstützung – und dies zu Recht.

Es war der aus Ghana stammende UN-Generalsekretär Kofi Annan persönlich, der in seiner Eröffnungsrede auf der 54. UN-Vollversammlung im September 1999 in New York den mangelnden Einsatz der Weltgemeinschaft zur Lösung von Konflikten auf dem schwarzen Kontinent anprangerte. Auch Südafrikas Präsident Thabo Mbeki kritisierte, daß die Vereinten Nationen viel zu lange mit Kriseninterventionen zögerten und erst dann aktiv würden, wenn es bereits zu spät sei. Ein Gefühl der »Frustration und Ungeduld« gegenüber den Vereinten Nationen sei weit verbreitet. In der Tat ist es deprimierend zu beobachten, daß es möglich ist, innerhalb weniger Monate im Kosovo zumindest einen Zustand herzustellen, den man als kalten Frieden bezeichnen könnte, die Weltgemeinschaft sich auf der anderen Seite aber als unfähig erweist, einen millionenfachen Völkermord in Ruanda oder einen 30 Jahre währenden grausamen Bürgerkrieg in Angola zu stoppen, um nur einige Beispiele zu nennen.

Wie lange wollen wir es uns noch leisten, den afrikanischen Kontinent so sträflich zu vernachlässigen, wie wir das in den vergangenen Jahrzehnten gemacht haben? Denn es wäre ein fataler Irrglaube anzunehmen, die Probleme Afrikas gingen uns nichts an. Bürgerkriege und ökologische Katastrophen verursachen weltweite Flüchtlingsströme, die auch vor Europa nicht halt machen. Wenn wir Europa nicht zu einer Festung ausbauen möchten, um die Menschen mit Gewalt daran zu hindern, ihrem Elend zu entfliehen, müssen wir den betroffenen Ländern partnerschaftlich dabei helfen, die Ursachen der zahlreichen Krisen zu beseitigen.

Ein Schuldenerlaß, wie er auf dem G 8-Gipfel in Köln in die Wege geleitet wurde, ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, dem

jedoch weitere folgen müssen. Es ist hinlänglich bekannt, daß die Schulden Afrikas nicht zurückgezahlt werden können. Statt dessen werden diese Mittel dringend für die Verbesserung der Lebensverhältnisse gebraucht. Dies setzt selbstverständlich die Bereitschaft der dortigen Regierungen voraus, durch Schuldenerlaß frei werdende Mittel auch in entsprechende soziale Projekte zu investieren und sie nicht – wie in der Vergangenheit leider häufig geschehen – in sinnlose Prestigeprojekte zu stecken oder in den Kauf von Waffen. Darüber hinaus sind die Durchsetzung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und bürgerlichen Freiheitsrechten Voraussetzung für einen grundlegenden sozialen Wandel, ohne daraus jedoch den Anspruch abzuleiten, diesen Staaten ein europäisches oder amerikanisches Demokratiemodell überstülpen zu wollen. Es sind durchaus Modelle denkbar, in denen Elemente westlicher Demokratie mit traditionellen afrikanischen Werten aus vorkolonialer Zeit verknüpft werden, die eine demokratische Teilhabe der Bevölkerung ermöglichen.

Das vorliegende Grundsatzpapier der SPD analysiert sowohl die aktuellen Probleme als auch die hoffnungsvollen Entwicklungen in den Ländern südlich der Sahara. Es legt Möglichkeiten zur regionalen Kooperation dar und zeigt auf, wie Deutschland die positiven Trends im Rahmen von EU und UN unterstützen kann. Seine Leitsätze und Handlungsoptionen sollen die Basis bilden für die sozialdemokratische Afrikapolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

### **Gernot Erler MdB**

Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion

# Einleitung

»Weder arm noch ohnmächtig« heißt eine Streitschrift der kamerunischen Autorin Axelle Kabou. Entgegen der verbreiteten Vorstellung von Afrika als »verlorenem Kontinent« hat die Charakterisierung Kabous ihre Berechtigung. Die SPD-Bundestagsfraktion möchte an diese Überzeugung anknüpfen, wenn sie Leitlinien für eine Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik gegenüber Afrika darlegt. Wenn hier von Afrika gesprochen wird, sind damit die 48 Staaten südlich der Sahara gemeint (siehe Anlage). Die sozialdemokratischen Vorstellungen für die Politik gegenüber den Staaten im Norden Afrikas, die Mitglieder der Arabischen Liga sind, sind Gegenstand eines eigenen Grundsatzpapiers.<sup>1</sup> So wie sich Europäer der Verschiedenartigkeit ihrer Staaten bewußt sind, muß man auch die Eigenständigkeit und Unterschiedlichkeit der afrikanischen Länder in Rechnung stellen. Im Rahmen einer solchen Positionsbeschreibung wird es aber nicht möglich sein, dieser Komplexität durch die detaillierte Betrachtung jedes einzelnen Staates gerecht zu werden.

Jeder politischen Strategie muß eine Analyse der Gegebenheiten vorausgehen. Dieses Grundsatzpapier widmet sich daher den historischen Hypothesen des afrikanischen Kontinentes, bevor seine aktuellen Probleme auf politischem und sozio-ökonomischem Gebiet beleuchtet werden. Breiten Raum sollen auch die positiven Entwicklungen einnehmen. Im Einklang mit den Grundüberzeugungen sozialdemokratischer Politik sollen sie die Anknüpfungspunkte für konkrete Kooperationsmaßnahmen mit Afrika bieten.

<sup>1</sup> Europa und der Nahe und Mittlere Osten. Grundsätze sozialdemokratischer Nah- und Mittelostpolitik 1997, herausgegeben von der SPD-Bundestagsfraktion, Bonn, September 1997.

# 1 Das subsaharische Afrika im ausgehenden Jahrhundert

## 1.1 Historische Hypothesen

Die **Kolonialisierung** durch europäische Staaten hat auf dem afrikanischen Kontinent deutliche Spuren hinterlassen und eine eigenständige Entwicklung gehemmt. Nach der Unabhängigkeit wurden die kolonialen Strukturen durch ein subtiler wirkendes Geflecht von politischen und ökonomischen Abhängigkeiten ersetzt, das die afrikanischen Entwicklungschancen beschränkt. Die Volkswirtschaften blieben auf die Interessenlagen der ehemaligen Kolonialmächte ausgerichtet. Eine weitere Ursache der Fehlentwicklungen ist, daß die Konstituierung von Staaten in Afrika nicht organisch verlief. Vielmehr wurden Grenzen im Prozeß der Kolonialisierung unter Mißachtung der Siedlungsgebiete von Völkern willkürlich gezogen und damit künstliche Staatsgebilde geschaffen.

Neben die koloniale Fremdbestimmung traten erhebliche Deformationen durch den **Ost-West-Konflikt**. Der Kampf der Supermächte um Einflußzonen sparte auch den afrikanischen Kontinent nicht aus. Stellvertreterkriege wurden geführt und willfährige Regierungen ungeachtet ihres oft diktatorischen Charakters protegiert. Vielen afrikanischen Staaten fehlte deshalb lange eine kollektive Identität als Grundlage einer Nation.

Die heutigen Probleme Afrikas sind aber auch das Erbe **endogener Faktoren**. Diktatorische Regime und kleptokratische Eliten haben die Bevölkerung ausgebeutet. Staatliche Wirtschaftsplanung und -lenkung, Korruption und ineffektive Verwaltungsstrukturen taten ihr Übriges.

## 1.2 Die politische Lage

### 1.2.1 Problemlagen

Die **demokratische Entwicklung** Afrikas gestaltet sich nach wie vor schwierig; partizipatorische Ansätze sind noch nicht die Regel. Diktaturen sind zwar vielfach Mehrparteiensystemen gewichen, aber angesichts manipulierter Wahlen und fehlender Einflußmöglichkeiten der Opposition handelt es sich oft um Scheindemokratien ohne pluralistisches Fundament. Die öffentliche Verwaltung bzw. staatliche Institutionen wie Polizei und Justiz sind den anstehenden Aufgaben nicht gewachsen. Damit bleiben auch Probleme ungelöst, die sich aus der multi-ethnischen Zusammensetzung von Gesellschaften ergeben.

Die **Desintegration von Staaten** ist in den letzten Jahren zu einem regionalen Phänomen geworden. Die Autorität von Regierungen bricht vielfach völlig zusammen oder beschränkt sich nur noch auf die Hauptstädte, während weite Teile der Länder von wechselnden Gruppen kontrolliert oder zu einem völlig herrschaftsfreien Raum werden. Die Zerfallsprozesse gehen vielfach mit der Ausbreitung eines Kriegsherrentums einher, das sich vor allem auf die Ausbeutung von Rohstoffen und die Kontrolle ökonomischer Schlüsselpositionen konzentriert.

**Gewaltsame Konflikte** erstrecken sich in einem breiten Band von Äthiopien bis Angola. Sie sind ebenso Ursache wie Folge einer unzureichenden sozio-ökonomischen Entwicklung und prägen das Bild vom ›verlorenen Kontinent‹. Seltener handelt es sich dabei, wie im Fall der jüngsten Auseinandersetzung zwischen den Nachbarn Äthiopien und Eritrea, um Kriege zwischen Staaten. Es sind vielmehr die innerstaatlichen Desintegrations- oder Autonomiekonflikte und Machtausscheidungskämpfe mit oft grenzüberschreitender Wirkung, die die Gesellschaften erschüttern: So im Sudan, wo der nach Subsahara-Afrika hin orientierte Süden mit der arabischen Regierung in Khartoum um seine Selbstbehauptung kämpft; so in Angola, wo die UNITA ihren bewaffneten Kampf gegen die legitime Regierung wieder aufgenommen hat; ebenso in Liberia oder Somalia, wo rivalisierende Gruppen um die Macht im Lande

fechten, oder in der Region der großen Seen, wo Konfliktparteien ethnische Zugehörigkeit als Identifikationsmuster instrumentalisiert haben. Externe Gruppen und benachbarte Staaten greifen immer häufiger aus Partikularinteressen in Auseinandersetzungen ein und erschweren ihre Regelung zusätzlich. Die Folgen sind menschliche Tragödien und die Destabilisierung einer ganzen Region, die die Gefahr eines kriegerischen Flächenbrandes auf dem afrikanischen Kontinent birgt.

Die unmittelbare Betroffenheit der Zivilbevölkerung und daraus resultierende **Flüchtlingsströme** innerhalb von und zwischen Ländern sind die größte Hypothek derartiger Auseinandersetzungen. Ruanda und Burundi haben gezeigt, daß sich solche Konflikte kaum eindämmen lassen, wenn sie erst einmal eskaliert sind. Die daraus resultierenden gesellschaftlichen Traumata und politischen Verwerfungen bleiben jahrzehntelang spürbar. Die unmittelbare Hilfe zur Linderung der humanitären Notlage und die Entsendung von Friedenstruppen gestalten sich in feindlicher Umgebung höchst schwierig und kommen oft zu spät oder bleiben unzureichend.

Weder bei der Bereitstellung **humanitärer Hilfe** noch bei der eigentlichen Regelung der Konflikte hat Afrika ausreichende Mittel, um autonom zu handeln. Die Integration der Staaten ist auf sicherheitspolitischem Gebiet noch schwächer ausgebildet als im ökonomischen Sektor. Damit bleibt die Friedenserhaltung in Subsahara-Afrika von externer Hilfe abhängig. Die Vielzahl humanitärer Interventionen in der ersten Hälfte der 90er Jahre und die Erfahrungen insbesondere in Somalia haben aber dazu geführt, daß die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft zur Hilfe geschwunden ist. Der UN-Sicherheitsrat schreckt vor weitreichenden Interventionen wegen der finanziellen Implikationen und der Risiken für das Personal mittlerweile zurück. Afrika ist deshalb mehr denn je auf ein selbständiges Management seiner Konflikte zurückgeworfen. In jedem Fall zehrt das akute Krisenmanagement umfangreiche Mittel auf, die für die langfristige friedliche Entwicklung der Gesellschaften fehlen.

### 1.2.2 Positive Trends

Neben den geschilderten Problemen gibt es positive Entwicklungen, die die Hoffnung einer ›African Renaissance‹ genährt haben. In den vergangenen Jahren haben in über 40 Ländern des Kontinentes trotz ungünstiger Rahmenbedingungen politische Veränderungen in Richtung einer **Demokratisierung** autoritärer Systeme und Wahrung der Menschenrechte stattgefunden. Diktatoren wurden gestürzt, z. B. in Mali und Malawi, oder ihre Basis wurde erschüttert. In einer ganzen Reihe von Ländern, z. B. Südafrika und Mozambique, wurden erstmals freie Wahlen abgehalten. Die neue Generation politischer Eliten zeigt sich deutlich werte- und entwicklungsorientierter. Eine ernsthafte Diskussion und Umsetzung von stärkerer Dezentralisierung der politischen Verantwortung bis hin zu Modellen kommunaler Selbstverwaltung ist zu beobachten. In der Mehrheit der Staaten sind trotz finanzieller Schwierigkeiten und staatlicher Repressionen freie Medien entstanden.

Wie in anderen Weltregionen hat das **Ende des Ost-West-Konfliktes** auch in Subsahara-Afrika dazu beigetragen, langanhaltende Konflikte zu lösen. Das Ende der Apartheid in Südafrika, Namibias gelungener Übergang in die Unabhängigkeit, die Beilegung des Bürgerkrieges und die Konsolidierung des Friedens in Mozambique belegen eindrucksvoll, daß sichtbare Fortschritte machbar sind.

Die zunehmende Hinwendung afrikanischer Staaten zu Demokratie und Marktwirtschaft ist einhergegangen mit einem klareren Bekenntnis zur **Eigenverantwortung des Kontinentes** für seine sicherheitspolitische Zukunft. Mit ihrer Cairo Declaration<sup>2</sup> haben die Staaten der Organization of African Unity (OAU) festgestellt, daß ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Frieden und Entwicklung besteht, daß Kriege und wirtschaftliche Not nicht mehr ausschließlich der kolonialen Vergangenheit und anderen externen

2 Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the establishment, within the OAU of a mechanism for conflict prevention, management and resolution, Cairo, June 1993.

Faktoren zugeschrieben werden können, sondern auch in innerafrikanischen und innerstaatlichen Ursachen begründet liegen. Dieses Bekenntnis hat sich in Bemühungen niedergeschlagen, multilaterale Instrumente zur Vorbeugung und Regelung von Konflikten zu stärken. Die OAU hat sich einen neuen Konfliktregelungsmechanismus gegeben, damit begonnen, ein Frühwarnnetz und ein Zentrum für Konfliktmanagement einzurichten, und befindet sich in einem anhaltenden Reformprozeß, der ihr eine größere Rolle bei der Regelung der Konflikte auf dem Kontinent ermöglichen soll. Trotz bescheidener Mittel engagiert sie sich in Eritrea/Äthiopien, Angola, der Demokratischen Republik Kongo, auf den Komoren und in einer Reihe weiterer Fälle. Im Rahmen ihrer Mitgliedstaaten wird zudem eine verbesserte Zusammenarbeit im Hinblick auf friedenserhaltende Maßnahmen angestrebt.

Auch auf **regionaler Ebene** haben sich hoffnungsvolle Ansätze zu einer dezentralen Sicherheitskooperation durch Organisationen ergeben, die ursprünglich rein wirtschaftlichen Zwecken dienen sollten. In Ostafrika hat sich die Intergovernmental Authority on Development (IGAD) sicherheitspolitischen Fragen zugewandt und engagiert sich für eine Beilegung des Bürgerkrieges im Sudan. In Westafrika hat die Economic Community of West African States (ECOWAS) durch ihre ECOMOG-Truppe trotz mancher bedenklicher Aktionen gemeinsam mit den United Nations (UN) zur Eindämmung der Gewalt zwischen den Kriegsparteien in Liberia beigetragen. Mit Rückendeckung der OAU hat sie sich gegen den Umsturzversuch in Sierra Leone gestemmt und ist auf dem Weg, einen formalen sicherheitspolitischen Pfeiler auszubilden. Im südlichen Afrika hat sich die Southern African Development Community (SADC) ein Organ für politische und Verteidigungsfragen gegeben und die sicherheitspolitische Koordination ihrer Mitglieder verstärkt. Mittlerweile denken die Mitglieder der OAU darüber nach, die verschiedenen Ansätze durch eine stärkere Regionalisierung des Konfliktregelungsmechanismus für ihre Organisation nutzbar zu machen.

## 1.3 Die sozioökonomische Lage

### 1.3.1 Problemlagen

Die **wirtschaftliche Entwicklung** vieler afrikanischer Staaten gibt Anlaß zur Sorge. Seit Beginn der 90er Jahre haben sich die ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländer mehr als verdreifacht; Afrika hatte an diesem Kapitalzufluß aber kaum Anteil. Darüber hinaus ist die Struktur der Volkswirtschaften in den meisten Ländern noch immer durch Monokulturen und Rohstoffexporte gekennzeichnet. Der Anteil der Rohstoffe am Gesamtexportaufkommen Afrikas südlich der Sahara liegt derzeit über 80 Prozent. Doch selbst in rohstoffreichen Ländern (wie z. B. Nigeria, Angola, Demokratische Republik Kongo, Sudan) ist es aufgrund ausbeuterischer Regime und/oder innerer Konflikte bisher nicht gelungen, nachhaltige Entwicklungsprozesse anzustoßen. Wirtschaftlicher Raubbau hat zu einer fortschreitenden ökologischen Degradation geführt, die sich in einem Rückgang der tropischen Waldflächen, der Ausbreitung von Wüsten und der Verknappung von Wasser zeigt.

Vielen afrikanischen Länder fällt es schwer, eine **diversifizierte Ökonomie** aufzubauen. Ursachen für diese Entwicklung liegen in kolonialen Strukturen, in entwicklungshemmender Politik von Eliten und in nachteiligen internationalen Rahmenbedingungen. Der Preisverfall für Rohstoffe und die agrarische Überproduktion an einem von OECD-Staaten dominierten Weltmarkt berauben Afrika jener Mittel, über die es in einer gerechteren Weltwirtschaft verfügen würde. Die Verschlechterung der Terms of Trade hemmt die Erwirtschaftung von Exportgewinnen. Die Liberalisierung des Weltmarktes im Rahmen des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) und der World Trade Organization (WTO) hat nicht nur positive Effekte, sondern birgt auch die Gefahr einer zunehmenden Marginalisierung des Kontinentes. Ein Beispiel sind veränderte Patentrechte bei agrarischen Produkten, die das Saatgut für bestimmte Getreidesorten verteuern. Dadurch verschärfen sich die Konsequenzen einer ohnehin ungleichen technologischen Entwicklung.

Formelle **Austauschbeziehungen zwischen den afrikanischen Staaten** machen nur zehn Prozent des Handelsvolumens Subsahara-Afrikas aus. Die Region weist zwar die größte Zahl an Initiativen zur Integration und Kooperation außerhalb Europas auf, die meisten davon sind jedoch fehlgeschlagen. Die Ursachen dafür liegen wiederum in der geringen Diversität der Volkswirtschaften, dem Fortbestand kolonialer Handelsstrukturen und einem mäßigen Nachfragevolumen regionaler Märkte.

Die **Schulden** Subsahara-Afrikas haben inzwischen Dimensionen angenommen, bei denen eine Tilgung aus eigener Kraft unmöglich geworden ist. Sinkende Exporterlöse durch z.T. dramatisch gesunkene Rohstoffpreise zwangen zu ständig neuen Auslandskrediten und damit zu einer weiteren Verschuldung. Von den hoch verschuldeten armen Ländern nach Weltbank-Klassifikation (Highly Indebted Poor Countries, HIPC) befinden sich 33 in Afrika südlich der Sahara. Ihre Gesamtverschuldung ist Mitte der 90er Jahre auf das 4,8fache ihrer Exporterlöse angewachsen. Trotz verschiedener Umschuldungsmaßnahmen ist der gezahlte Schuldendienst der subsaharischen Länder von 12,8 Prozent der Exporterlöse im Jahr 1997 auf 14,9 Prozent in 1998 gestiegen. Die Rückzahlung verschlingt Mittel, die für staatliche Investitionen im Bildungs-, Dienstleistungs- sowie im Infrastruktur- und Gesundheitsbereich genutzt werden könnten.

Die **Verelendung** breiter Bevölkerungsschichten hält in vielen afrikanischen Staaten an. Dies ist zum einen auf eine extrem ungleiche Einkommensentwicklung zurückzuführen, zum anderen werden selbst stattliche volkswirtschaftliche Wachstumsraten durch den enormen Bevölkerungszuwachs neutralisiert. Landknappheit und fehlende Bodenreformen machen Subsistenzwirtschaft schwierig. Immer mehr junge Menschen verlassen deshalb die ländlichen Gebiete und drängen auf die schwachen städtischen Arbeitsmärkte.

Eine völlig neue Dimension von Problemen erwächst daraus, daß das subsaharische Afrika die weltweite höchste Rate an **Aids-Erkrankungen** aufweist. Sie zerstört familiäre Strukturen, führt zum Ausfall der produktivsten Kräfte der Gesellschaft und stellt eine enorme Belastung des Gemeinwesens dar.

### 1.3.2 Positive Trends

Afrika hat trotz seines Images als Armutskontinent positive ökonomische Entwicklungen zu verzeichnen. Länder wie Südafrika, Côte d'Ivoire, Mauritius, Botswana, Ghana und Uganda können kontinuierliches **Wachstum** vorweisen. Überdies gibt die jüngste gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Kontinentes Anlaß zu verhaltenem Optimismus. Das Wirtschaftswachstum wird auf rund 5 Prozent geschätzt und ist damit höher als das Bevölkerungswachstum. Afrika hat als Investitionsstandort an Attraktivität gewonnen. Insbesondere die USA versuchen bereits gezielt, ihre Wirtschaftskooperation mit afrikanischen Staaten auszubauen.

Potentiell positive Konsequenzen ergeben sich aus den agrarpolitischen Vereinbarungen der Uruguay-Runde des GATT. Ermutigende Impulse erwartet man für Afrika auch aus der Neufassung der **Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP)**. Handelsverzerrende Subventionen und Importhemmnisse wirtschaftlich hoch entwickelter Staaten sollen innerhalb der nächsten Jahre schrittweise abgebaut werden, wohingegen für die Entwicklungsländer übergangsweise Schutzklauseln gelten sollen. Die Liberalisierung des Agrarmarktes wird eine Erhöhung der Weltmarktpreise zur Folge haben. Exporteure von landwirtschaftlichen Produkten werden profitieren, während die Importländer höhere Kosten zu tragen haben. Für Afrika könnten diese Entwicklungen langfristig eine Trendwende einleiten.

Auch im Bereich der **innerafrikanischen Wirtschaftskooperation** gibt es positive Anzeichen. Trotz aller Widerstände wird versucht, eine kontinentweite Freihandelszone unter der Ägide der African Economic Cooperation (AEC) einzurichten. Auch auf regionaler Ebene gibt es Integrations- und Kooperationsanstrengungen: die Economic Community of West African States (ECOWAS) und die Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) in Westafrika, die Southern African Development Community (SADC) im südlichen Afrika, die East African Cooperation (EAC) in Ostafrika sowie der Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) im südlichen und östlichen Afrika. Die Fortschritte bei der Ver-

tiefung wirtschaftlicher Integration in afrikanischen Regionalorganisationen sind aber mühsam. Positiver entwickelt sich der Ausbau sektoraler Kooperation. Die Einsicht hat sich durchgesetzt, daß zentrale Entwicklungshemmnisse nur mit Hilfe grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu überwinden sind, so etwa bei der Dürrebekämpfung, der Nahrungsmittelsicherheit und beim Ausbau der physischen Infrastruktur. Ermutigende Ansätze sind beispielsweise die Trans-Kalahari-Straße und der Maputo-Korridor.

## 2 Eine sozialdemokratische Politik für das subsaharische Afrika

### 2.1 Sozialdemokratische Leitlinien

Sozialdemokratische Außen- und Entwicklungspolitik beruht auf der Überzeugung, daß Wohlstand, Frieden und Demokratie sich gegenseitig bedingen und internationale Sicherheit nur durch Kooperation, nicht aber auf konfrontativem Wege gewährleistet werden kann. Die Förderung rechtsstaatlicher, demokratischer und **zivilgesellschaftlicher Strukturen**, die Stärkung der internationalen Rechtsordnung, das Engagement für einen sozialen und wirtschaftlichen Ausgleich im internationalen System und die frühzeitige, **gewaltfreie Regelung von Konflikten** auf partnerschaftlicher Ebene sind daher ihre Grundpfeiler.

Die Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika muß sich an diesen Grundsätzen und gemeinsamen Werteinteressen orientieren. Das bedeutet zunächst, daß entwicklungspolitische und sicherheitspolitische Kooperation sich gegenseitig ergänzen und als Querschnittsaufgabe koordiniert werden müssen. So kann das Hauptziel dieser Zusammenarbeit erreicht werden: eine effektive **Hilfe zur Selbsthilfe**, die es den Menschen ermöglicht, eine nachhaltige Entwicklung und einen stabilen Frieden herzustellen. Diese Hilfe ist kritisch, aber in gegenseitigem Respekt und ohne Bevormundung zu leisten, als Teil der historischen Verantwortung der Industrieländer gegenüber Afrika. Gefordert ist ein **partnerschaftlicher Politikdialog** auf allen Ebenen.

Eine gezielte Kooperation mit Subsahara-Afrika liegt auch und gerade im wohlverstandenen **Eigeninteresse Deutschlands** inner-

halb der EU: Auch Europa profitiert davon, wenn auf dem Nachbarkontinent stabile politische Verhältnisse herrschen. Europäer müssen um ihrer Zukunft willen am Erhalt der ökologischen Ressourcen Afrikas interessiert sein. Europa braucht Afrika als politischen und ökonomischen Kooperationspartner für das kommende Jahrhundert.

## 2.2 Demokratie und Frieden fördern

Die Förderung und Stabilisierung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Strukturen, die eine tatsächliche Teilhabe der Bevölkerung an politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungsprozessen zum Ziel haben, ist die zentrale Aufgabe sozialdemokratischer Afrikapolitik. Demokratie wird in Afrika nur dann eine Chance haben, wenn die Mehrheit der Bevölkerung in Entscheidungsprozesse einbezogen wird. Dazu sollten europäische Modelle nicht einfach übertragen, sondern kreativ mit traditionell afrikanischen Mechanismen der politischen Entscheidungsfindung vereint werden. Konkordanzdemokratische Vorstellungen bieten Lösungsansätze für die Probleme multiethnischer Staaten. Eine demokratische Entwicklung braucht auch in Afrika Geduld und Zeit.

Externe Hilfe kann von Bildungsprogrammen über die Förderung der Medien bis zur Unterstützung von Wahlen und Wahlbeobachtung reichen. Sie muß sich nach den Bedürfnissen und Anforderungen der Träger der **Zivilgesellschaft** richten. Nur durch eine Beteiligung der Zivilgesellschaft kann eine demokratische, partizipative und soziale Entwicklung zum inneren Frieden erreicht werden. Sie schränkt den Einfluß zentralstaatlicher Machtausübung ein und stärkt dezentrale Selbstverwaltungsstrukturen und Gebietskörperschaften. Hier sind besonders die Nichtregierungsorganisationen, Kirchen und politischen Stiftungen geeignete Partner. Prioritäre Bedeutung kommt der Förderung von **Frauen** zu, die in den meisten afrikanischen Gesellschaften eine Schlüsselrolle für die Ernährungssicherung und den Aufbau eines stabilen Friedens haben. In diesem Zusammenhang ist die Familienplanung als Teil der Bildungsarbeit zentral, da Maßnahmen der Entwicklungszu-

sammenarbeit (EZ) ohne ein langsames Bevölkerungswachstum keine nachhaltige Wirkung entfalten können. Ohne nachhaltige Entwicklung ist aber kein Frieden möglich.

Die Verwirklichung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen **Menschenrechte** im umfassenden Sinne muß unterstützt werden. Sowohl Sanktionen wie die internationale Isolierung von menschenrechtsverachtenden Regimen als auch positive Anreize in Form konditionierter Hilfe und konditionierter Schuldenerlasse sind einzusetzen. Beispielsweise können gute Regierungsführung (good governance), Fortschritte bei der Demokratisierung und der Wahrung der Menschenrechte durch eine deutliche Anhebung der Entwicklungshilfeleistungen flankiert werden. Die Staaten Afrikas brauchen Unterstützung beim Aufbau eines unabhängigen Rechtssystems, eines demokratischen Polizei- und Justizwesens und einer effizienten Verwaltung. Sie sind notwendige Voraussetzungen für die dauerhafte Sicherung partizipativer Strukturen, für die Wahrung der Menschenrechte und damit wichtige Präventivmaßnahmen gegen den Zerfall von Staaten. Dies ist umso wichtiger, als kurative Maßnahmen nach einem Staat-Kollaps fast unmöglich sind.

Nicht zuletzt die Krise an den Großen Seen hat klar gemacht, daß die internationale Gemeinschaft rechtzeitig auf Krisen reagieren muß. Vor allem von der EU und ihren Mitgliedstaaten sowie im Rahmen der UN bzw. ihrer Sonderorganisationen müssen die logistischen Voraussetzungen geschaffen werden, daß Krisenprävention und **humanitäre Hilfe** in gewaltsamen Konflikten schneller, koordinierter und damit effektiver geleistet werden kann. Dazu ist eine Optimierung des Frühwarnsystems der UN nötig. Auch die Voraussetzungen für die zügige Entsendung von Friedenstruppen der UN wie z. B. Standby-Vereinbarungen mit den Mitgliedstaaten und Materiallager müssen entsprechend verbessert werden. Dazu muß freilich auch der politische Wille treten, diese Mittel einzusetzen. Humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe müssen fließend ineinander übergehen.

Die Konzentration auf das akute Krisenmanagement bei kriegesischen Auseinandersetzungen darf aber nicht dazu führen, daß das zentrale Anliegen einer langfristigen Sicherung von Frieden

durch **Gewaltprävention** und Konsolidierungsmaßnahmen in der Konfliktfolgezeit aus dem Blickfeld rücken. Da sich innerstaatliche Kriege einer externen Regelung größtenteils entziehen und kostenintensive Militäraktionen die Ursachen von Konflikten nicht beheben können, muß die Erarbeitung von Strategien zur Vermeidung ihres gewalttätigen Austrages im Vordergrund stehen. Notwendig ist eine **restriktive Rüstungsexportpolitik**, die sich stärker als bisher auch gegen die Verbreitung von Kleinwaffen wenden muß, da diese in innerstaatlichen Konflikten eine maßgebliche Rolle spielen. Aber auch Afrikas Staaten selbst sind gefordert, Rüstungsausgaben zu vermeiden, die jenseits eines nachvollziehbaren Bedarfs zur Selbstverteidigung liegen. Entsprechend verantwortungsvoll agierende Staaten sollen besondere Unterstützung erhalten. Nötig sind aber auch vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Staaten und zwischen einzelnen Gruppen innerhalb der Gesellschaften. Soweit dies gewünscht wird, sollte Deutschland in Abstimmung mit seinen europäischen Partnern als neutraler Mediator in Konfliktfällen zur Verfügung stehen. Auch der **Friedenskonsolidierung** in der Konfliktfolgezeit muß größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Es bedarf konkreter Hilfe bei der Beseitigung der Landminenplage, bei der Repatriierung von Flüchtlingen und bei der Eingliederung von ehemaligen Kombattanten in das Zivilleben. Ohne sie können zivilgesellschaftliche und demokratische Strukturen, die ihrerseits langfristig den Frieden sichern, nicht entstehen.

Vor allem aber geht es darum, die positiven Ansätze zu unterstützen, mit denen bereits versucht wird, **Afrikas Selbständigkeit** bei der Regelung seiner Konflikte zu fördern. Schon kurzfristig sollten **Regionalorganisationen** wie ECOWAS, IGAD und SADC in bezug auf ihre Konfliktregelungsfähigkeit und sicherheitspolitische Integrationswirkung gefördert werden. Allerdings können diese Regionalorganisationen nicht alle Konfliktgebiete Subsahara-Afrikas abdecken. Zudem müssen ihre unterschiedlichen Aktivitäten auf kontinentaler Ebene koordiniert werden. Daher muß der OAU als Clearing-House, Dachorganisation sowie als Mittler zwischen subregionaler und globaler Konfliktregelung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Das erfordert in erster Linie eine finanzielle und technische Ausstattung der OAU. Natürlich sind hier die afrikanischen Staaten selbst gefragt. So ist es zum Beispiel unerlässlich, daß sie ihre Mitgliedsbeiträge an die Organisation vollständig und rechtzeitig entrichten. Sie benötigt aber auch umfangreiche außerafrikanische Hilfe. Diese muß auf eine schnellere Aktionsfähigkeit des Konfliktregelungsmechanismus in den drei Bereichen von Prävention, Management und dauerhafter Beilegung von gewaltsamen Konflikten ausgerichtet sein. Bei der Prävention ist eine Unterstützung der Wahlbeobachtungstätigkeit der OAU als wichtiger Beitrag zur Demokratisierung und Stabilisierung von politischen Systemen notwendig. Außerdem sollten dem OAU-Konfliktmanagementzentrum Mittel gegeben werden, mit denen das Sammeln und Verbreiten von Informationen verbessert, die Telekommunikation erleichtert und damit die Frühwarnkapazitäten der Organisation ausgebaut werden. Die Bemühungen der OAU und anderer internationaler Organisationen zur Unterbindung des Waffentransfers in afrikanische Krisengebiete müssen entschiedener unterstützt werden.

Im Bereich Konfliktmanagement braucht die OAU mehr materielle und logistische Hilfe für die Durchführung von Beobachtermissionen, für Expertisen und für Initiativen zur Mediation. Dabei geht es um Ausrüstungsunterstützung, Zahlungen an den OAU-Friedensfonds und Mittel für den Ausbau der zivilen und humanitären Aspekte von Missionen. Die Observer Mission in Burundi (OMIB) hat deutlich gemacht, wie sehr beispielsweise eine medizinische Betreuung der Bevölkerung die Akzeptanz von Beobachtermissionen erhöhen kann. Notwendig sind auch militärische und zivile Expertisen für die Planung und Vorbereitung der Missionen.

Zur dauerhaften Beilegung von Gewaltkonflikten werden Hilfen zum Wiederaufbau der sozialen und ökonomischen Infrastruktur sowie zur erfolgreichen Reintegration von Ex-Kombattanten benötigt. Ebenso unerlässlich ist die strukturelle Lösung des afrikanischen Flüchtlingsproblems. Die OAU verfügt mit ihrer Flüchtlingskonvention und -Kommission sowie ihrer etablierten Zusammenarbeit mit dem United Nations High Commissioner for Refugees

(UNHCR) bei der Repatriierung von Flüchtlingen und Vertriebenen über die richtigen Instrumente. Was aber auch hier fehlt, sind ausreichende Mittel.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß die Bemühungen der OAU mit denen der UN zukünftig besser synchronisiert werden. Aus der Mitte der OAU heraus könnte eine ständige Konferenzdiplomatie nach dem Muster des Prozesses der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) entstehen. Sie könnte vertrauensbildend wirken und die Fortentwicklung und Durchsetzung des afrikanischen Normenkataloges fördern.

Zur Stärkung der **afrikanischen Kapazitäten für friedenserhaltende Maßnahmen** im Rahmen von OAU und UN gibt es bereits eine Reihe von Programmen. Sie wurden aber, wie bei den Initiativen Frankreichs, Großbritanniens und der USA, überwiegend auf bilateraler Ebene ausgehandelt und nicht ausreichend konzertiert. Dieser Nachteil kann vor allem dann ausgeglichen werden, wenn die multilateralen Institutionen, allen voran die OAU, als Clearing-Stelle ins Zentrum dieser Bemühungen rücken. Damit könnte auch der in Subsahara-Afrika verbreiteten Sorge um eine unangemessene sicherheitspolitische Einflußnahme externer Mächte gebührend Rechnung getragen werden.

Trotz aller Bemühungen, die Kapazitäten vor Ort zu verbessern, wird Subsahara-Afrika seine sicherheitspolitischen Probleme auf absehbare Zeit nicht vollständig aus eigener Kraft bewältigen können. Es wird weiterhin stärker auf ein funktionierendes UN-System angewiesen sein als andere Kontinente. Deutsche Afrikapolitik muß deshalb auch eine Politik zur Reform und **Stärkung der UN** sein. Umso weniger darf sich ›Capacity-Building‹ in symbolischen Aktionen erschöpfen, mit denen sich die internationale Solidargemeinschaft ihrer Verantwortung entzieht. Vielmehr muß sichergestellt werden, daß auch in Zukunft umfangreiche Ressourcen zur Schaffung von Frieden und Stabilität in Afrika bereit stehen. Besonderes Augenmerk muß dabei auf langfristigen Maßnahmen zur Vermeidung innerstaatlicher Konflikte liegen.

## 2.3 Nachhaltiges Wachstum und Entwicklung fördern

Wesentliche Voraussetzung für eine positive Entwicklung des afrikanischen Kontinentes ist eine entsprechende **Weiterentwicklung weltwirtschaftlicher Strukturen**. Die historisch als Industrieländer bezeichneten, hochentwickelten Staaten Westeuropas und Nordamerikas müssen den politischen Willen aufbringen, Protektionismus abzubauen, auf die Durchsetzung von Partikularinteressen in Afrika zu verzichten und dafür ausreichend finanzielle Mittel zu veranschlagen. Mit einer Anhebung der Exporterlöse durch höhere Preise können die afrikanischen Staaten mehr Eigenmittel für ihre Entwicklung erwirtschaften. Afrikanische Länder brauchen aufgrund der geringen Wettbewerbsfähigkeit ihrer Exporte noch für längere Zeit individuell abgestimmte asymmetrische Handelspräferenzen. Eine generelle Liberalisierung der internationalen Waren- und Finanzmärkte kommt Afrika aufgrund seines Entwicklungsstandes gegenwärtig nicht zugute. Diese besondere Schutzbedürftigkeit muß im derzeit verhandelten Nachfolge-Abkommen von Lomé, dem Hauptinstrument der Beziehungen zwischen der EU und den Subsahara-Staaten, weiter festgeschrieben werden.

Die einseitig ausgerichteten **Produktionsstrukturen** müssen schrittweise diversifiziert und primär an den Bedürfnissen der afrikanischen Märkte orientiert werden. Die Geberländer müssen dies durch entsprechende Programme und Know-how-Transfer unterstützen. Für entwicklungsverträgliche Privatinvestitionen sowohl aus den hochentwickelten Ländern als auch aus den Entwicklungsländern selbst müssen Anreize geschaffen werden. Interne Reformbemühungen, die das Klima für Investitionen und Unternehmensgründungen verbessern, verdienen deutliche Unterstützung. Dazu zählen die Einführung transparenter Entscheidungsprozesse und effizienter Verwaltungen ebenso wie die Bekämpfung von Korruption und der Abbau staatlicher Hemmnisse.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Förderung von Klein- und Kleinstprojekten. Ein Beispiel sind innovative Kreditvergabestrukturen nach dem Vorbild der Grameen-Bank in Bangladesh, die als genossenschaftliche Organisation unbürokratisch Kleinkredite

zur Existenzgründung vergibt. Auch muß Deutschland seine finanzielle Hilfe für Kleinprojekte ausweiten. Die Beteiligung der deutschen Botschaften vor Ort an der Auswahl und Begleitung der Projekte hat sich als sinnvoll erwiesen und sollte stärker in Anspruch genommen werden.

Ein zentraler Baustein nachhaltiger Entwicklung in Afrika südlich der Sahara ist ein ökonomisch vernünftiges **Entschuldungskonzept**. Der Kölner G 8-Gipfel im Juni 1999 hat eine Einigung über die ersten Schritte erbracht. Die Überschuldung muß durch die Stundung von Krediten, durch Teilerlasse und in besonderen Fällen durch vollständige Schuldenerlasse abgebaut werden. Sie können durch vorübergehende Einrichtung von transparenten Gegenwertfonds flankiert werden. Der Schuldenstand darf die ökonomisch vertretbare Obergrenze von 150 Prozent der Exporterlöse nicht übersteigen. Wertberichtigungen uneinbringlicher Forderungen bei Privatbanken sollten nur noch dann steuerlich abzuschreiben sein, wenn ein Forderungsverzicht ausgesprochen wird. Die Gewährung von Hermes-Bürgschaften sollte entwicklungs- und umweltpolitischen Kriterien unterworfen werden.

Die **Strukturanpassungsmaßnahmen des IWF** hatten in vielen Ländern Afrikas negative soziale Konsequenzen. Die geforderte Bedienung von Altschulden hat notwendige staatliche Investitionen und Interventionen, besonders in der Landwirtschaft, verhindert. Staatliche Mittel für Bildung und Gesundheit sowie die Subvention von Grundnahrungsmitteln wurden gekürzt. Sozialdemokratische Afrikapolitik wirkt darauf hin, die vom IWF und von der Weltbank geforderten Auflagen zur Anpassung der Volkswirtschaften grundlegend zu revidieren. Eine alternative Strukturanpassungspolitik hat sich primär an den Grundbedürfnissen der Menschen und an langfristigen Entwicklungsnotwendigkeiten und nicht an der künstlichen Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit der Schuldnerländer zu orientieren. Gerade für Afrika gilt, daß Strukturanpassungsmaßnahmen der Sicherung der sozialen Systeme und der Verbesserung des Einkommensniveaus der breiten Bevölkerung dienen müssen. In diesem Sinne hat die Entschuldungsinitiative der Bundesregierung die Verknüpfung von Schuldenerleichterun-

gen mit Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und mit good governance durch Weltbank und IWF vorangebracht.

Die meisten Länder Afrikas werden weltwirtschaftlich einseitig als Rohstofflieferant wahrgenommen und ausgenutzt. Diese spezifische Form der Abhängigkeit und Marginalisierung verschärft die Probleme. Wünschenswert wäre daher, **regionale Integrationsansätze** zu vertiefen, die größere innerafrikanische Märkte schaffen, eine bessere Arbeitsteilung ermöglichen und so der Ernährungssicherheit, der Entwicklung von Humankapital, aber auch der Wahrung und Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen dienen. Entsprechende Bemühungen sind in der SADC bereits zu erkennen. Zur Förderung regionaler wirtschaftlicher Integration sollten multilaterale Fonds zur Verfügung stehen, aus denen vorübergehende wirtschaftliche Benachteiligungen für einzelne Staaten ausgeglichen werden können. Ein reformierter Europäischer Entwicklungsfonds (EEF), für den die Bundesregierung wirbt, wäre hier ein wertvoller Beitrag.

Nachhaltige Entwicklungserfolge können nur erreicht werden, wenn die unterschiedlichen Akteure in der Afrikapolitik sich abstimmen. In der Vergangenheit wurden EZ-Maßnahmen nur allzu deutlich von jenen der Wirtschafts- und Agrarpolitik konterkariert. Auch bei einer Politik des Schuldenabbaus in den Haushalten der hochentwickelten Länder sind mehr Mittel für die EZ und ihre effizientere Nutzung notwendig. Dazu ist ein intensiverer Informationstransfer zwischen nationalen, regionalen und globalen Instanzen unabdingbar. Maßnahmen der Länder sollten nach Möglichkeit an jene des Bundes angelehnt werden. Deutschland sollte seine entwicklungspolitischen Vorstellungen dann stärker in die EU einbringen. Auf europäischer Ebene mangelt es bislang an der notwendigen Harmonisierung – eine Schwachstelle, die im zukünftigen Post-Lomé-Abkommen durch klar definierte Kohärenz- und Koordinationsgebote behoben werden muß. Dies betrifft zum einen die Harmonisierung von EZ-Maßnahmen innerhalb der EU-Kommission sowie die Abstimmung der Kommissions-Aktivitäten mit jenen der fünfzehn Mitgliedstaaten, zum anderen die Koordination der EZ-Maßnahmen der verschiedenen Mitgliedstaaten unterein-

ander. Nicht selten sind diese parallel in einem bestimmten Sektor eines Empfängerlandes ohne Abstimmung tätig. Um Überschneidungen zu vermeiden, sollte eine effektive Arbeitsteilung auf nationaler wie internationaler Ebene auf der Basis **gemeinsamer Länderstrategiekonzepte** vorgenommen werden. Diese Konzepte müssen auf den Informationen und den Erfahrungen der Akteure vor Ort beruhen und sich auf die Förderung der Zivilgesellschaft, die Armutsbekämpfung und die Grundbedürfnisbefriedigung konzentrieren. Auf diese Weise lassen sich Entwicklungsvorhaben auf die Bedürfnisse afrikanischer Empfängerländer ausrichten und ergänzen. Das Kohärenz-Prinzip muß v. a. im nächsten Lomé-Abkommen berücksichtigt werden.

Schließlich ist auch global eine bessere konzeptionelle und praktische Abstimmung der EZ wünschenswert. Eine entwicklungs-politisch kohärentere EU kann ihre Vorstellungen besser in die UN einbringen. Unter ihrem Dach sollten die Aktivitäten der auf den verschiedenen Ebenen tätigen entwicklungspolitischen Organisationen besser vernetzt werden. Entsprechend ist die Bundesregierung aufgefordert, ihre Vorstellungen von Entwicklungspolitik stärker in die UN und deren Sonderorganisationen hineinzutragen.

# Schlußbemerkung

»Menschen können nicht entwickelt werden – Sie können sich nur selbst entwickeln.« Darauf hat der ehemalige tansanische Präsident Julius Nyerere zu Recht gepocht. Sein Ausspruch verweist auf die Eigenverantwortung der Afrikaner für ihre Zukunft; gleichermaßen mahnt er aber auch die Menschen in den wohlhabenden Gesellschaften, ihre Horizonte zu erweitern und für ein besseres Morgen zu lernen. In diesem Sinn hat die deutsche Afrikapolitik eine weitere, besondere Aufgabe: sie hat Entwicklungspolitik im eigenen Land zu sein. Sie muß einem **Bewußtseinswandel** in der Bevölkerung zum Durchbruch verhelfen. Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit müssen dem wachsenden Afrikapessimismus entgegenwirken. Es muß deutlich werden, daß die ökonomischen und sozialen Probleme Subsahara-Afrikas eng mit der Lebensweise in Deutschland und anderen hochentwickelten Ländern verknüpft sind. Afrikaner und Europäer brauchen daher die Möglichkeit, partnerschaftlich voneinander, miteinander und füreinander zu lernen, damit sie sich gemeinsam für die Zukunft Afrikas engagieren können. Nur so kann die Vision von nachhaltiger Entwicklung und Frieden für Subsahara-Afrika im nächsten Jahrtausend Wirklichkeit werden.

*Verfasser:*

Dr. Werner Schuster, MdB

Joachim Tappe, MdB

Reiner Kern

Anja Schmidt

*Berlin, Dezember 1999*

# Anhang

## Die Staaten Subsahara-Afrikas und ihre Mitgliedschaft in Regionalorganisationen

Angola	OAU, COMESA, SADC
Äquatorialguinea	OAU
Äthiopien	OAU, COMESA, IGAD
Benin	OAU, ECOWAS, UEMOA
Botswana	OAU, SADC
Burkina Faso	OAU, ECOWAS, UEMOA
Burundi	OAU, COMESA
Cote d'Ivoire	OAU, ECOWAS, UEMOA
Demokratische Republik Kongo	OAU, COMESA, SADC
Dschibouti	OAU, COMESA, IGAD
Eritrea	OAU, IGAD
Gabun	OAU
Gambia	OAU, ECOWAS
Ghana	OAU, ECOWAS
Guinea-Bissau	OAU, ECOWAS
Guinea	OAU, ECOWAS, UEMOA
Kamerun	OAU
Kapverdische Inseln	OAU, ECOWAS
Kenya	OAU, COMESA, IGAD, EAC
Komoren	OAU, COMESA
Kongo (Brazzaville)	OAU
Lesotho	OAU, COMESA, SADC
Liberia	OAU, ECOWAS
Madagaskar	OAU
Malawi	OAU, COMESA, SADC
Mali	OAU, ECOWAS, UEMOA
Mauretanien	OAU, ECOWAS
Mauritius	OAU, COMESA, SADC
Mozambique	OAU, COMESA, SADC
Namibia	OAU, COMESA, SADC

Niger	OAU, ECOWAS, UEMOA
Nigeria	OAU, ECOWAS
Republik Südafrika	OAU, SADC
Ruanda	OAU, COMESA
Sao Tomé und Príncipe	OAU
Senegal	OAU, ECOWAS, UEMOA
Seychellen	OAU, SADC
Sierra Leone	OAU, ECOWAS
Somalia	OAU, COMESA, IGAD
Sudan	OAU, COMESA, IGAD
Swaziland	OAU, COMESA, SADC
Tanzania	OAU, COMESA, SADC, EAC
Togo	OAU, ECOWAS, UEMOA
Tschad	OAU
Uganda	OAU, COMESA, IGAD, EAC
Zambia	OAU, COMESA, SADC
Zentralafrikanische Republik	OAU
Zimbabwe	OAU, COMESA, SADC

COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
EAC	East African Cooperation
ECOWAS	Economic Community of West African States
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
OAU	Organization of African Unity
SADC	Southern African Development Community
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine



# Foreword

Africa's calls for outside help are more pressing than ever before, although today they are addressed elsewhere — to the United Nations. Most African states expect it to pay more attention, make a larger commitment, and provide more support — and rightfully so.

It was UN Secretary-General Kofi Annan, a native of Ghana, who in his inauguration speech at the 54<sup>th</sup> UN General Assembly in New York in September 1999 personally criticized the international community's reluctance to solve conflicts on the African continent. South Africa's President Thabo Mbeki also complained that the United Nations had delayed intervening in crises for much too long, not going into action until it was already too late. A feeling of "frustration and impatience" towards the United Nations is very widespread, he stated. And it is indeed depressing to observe that, while it has been possible to create a situation that could be described as a "cold peace" in Kosovo within just a few months, the international community has proved unable to prevent genocide on millions in Rwanda or halt a cruel 30-year civil war in Angola, to cite just two examples.

How much longer can we afford to neglect the African continent as completely as we have in past decades? It would be a fatal mistake to assume that Africa's problems do not concern us. Civil wars and environmental disasters set refugee flows in motion on a global scale — flows that will not halt at Europe's gates. Unless we want to turn Europe into a fortress to prevent people from fleeing their misery, we must work in a spirit of partnership to help the affected countries overcome the causes of the many crises.

Debt relief, as initiated at the G8 Summit in Cologne, is a first step in the right direction, but others must follow. It is well-known that Africa is unable to repay its debts. It urgently needs its resources to improve living conditions. This naturally requires the continent's governments to be willing to invest in appropriate projects to benefit the population instead of channeling resources into

senseless projects to increase their prestige or buy weapons, as has unfortunately so often been the case in the past. Democratization, the rule of law, and civil rights and freedoms are also prerequisites for a process of fundamental social change, although they must not be seen as an attempt to impose a European or American model of democracy. Models are quite conceivable in which elements of Western democracy are combined with traditional African values from pre-colonial times to enable the democratic participation of the population in decision-making.

This SPD policy paper analyzes both the current problems and the positive developments in the countries of Sub-Saharan Africa. It explores the possibilities of regional cooperation, and shows how Germany can support the positive trends within the framework of the EU and the UN. The guidelines and options for action it sets out are intended as the basis for Social Democratic policy towards Africa at the beginning of the 21st century.

**Gernot Erler**

Member of the German Bundestag

Deputy Chairman of the SPD Parliamentary Group

# Introduction

“Neither Poor Nor Powerless” is the title of a polemical essay by the Cameroon author Axelle Kabou. In contrast to the widespread idea of Africa as a “lost continent”, Kabou’s description has its justification. The SPD parliamentary group in the German Bundestag shares this conviction in presenting the following guidelines for foreign, security, and development policy towards Africa. When reference is made here to Africa, the 48 countries south of the Sahara are meant (see Annex). Social Democratic policy towards the states of North Africa belonging to the Arab League are dealt with in a separate paper.<sup>1</sup> Just as Europeans are aware of the diverse nature of their countries, so one must also bear in mind the diversity and autonomy of Africa’s countries. Within the scope of such a position paper, however, it will not be possible to do justice to this complexity by looking at each individual country in detail.

No political strategy can be formulated without first analyzing the situation. This policy paper therefore first focuses on the burdens that history has placed on the African continent, before going on to describe its current political and socio-economic problems. It also devotes considerable attention to positive developments. In accord with the basic tenets of Social Democratic policy, these have to be the starting points for designing concrete cooperative measures with Africa.

<sup>1</sup> “Europe and the Middle East. Basic Principles of Social Democratic Policies on the Middle East”, published by the SPD parliamentary group in the German Bundestag, Bonn, September 1997.

# 1 Sub-Saharan Africa at the End of the 20th Century

## 1.1 Historical Burdens

**Colonization** by European states has left visible scars in Africa and inhibited its independent development. Subsequent to independence, the old colonial structures gave way to a more subtly functioning web of political and economic dependence that continues to constrain Africa's prospects for development. The continent's national economies have remained geared to serving the interests of its former colonial powers. Another reason for Africa's difficulties is that the constitution of states has not been an organic process. Instead, during colonization, borders were drawn arbitrarily without regard to the settlement patterns of local peoples, thereby creating artificial state entities.

In addition to colonial heteronomy, the **East-West conflict** caused significant deformations in Africa. The struggle between the superpowers for spheres of influence did not spare the African continent. Wars by proxy were waged, and compliant governments were protected regardless of their often dictatorial character. For a long time therefore, many African states lacked a collective identity as the basis for evolving as nations.

Africa's current problems can also be attributed to a legacy of **internal factors**. Dictatorial regimes and kleptocratic elites have exploited the population. Central economic planning and control, corruption, and ineffectual administrative structures have all left their mark.

## 1.2 The Political Situation

### 1.2.1 Problems

**Democratization** in Africa continues to be fraught with difficulties. Participatory approaches are not yet the rule. Most of the dictatorships have given way to multiparty systems, but in view of rigged elections and the lack of influence of the political opposition, many of the systems in place reveal themselves as pseudo-democracies without a pluralistic foundation. Public administrations and state institutions such as the police and judiciary are unable to cope with their tasks. As a result, problems deriving from the multi-ethnic composition of these societies also remain unsolved.

In recent years, the **disintegration of states** has become a regional phenomenon. In many cases, the authority of central governments has collapsed entirely or is confined to the capitals, while large parts of the country are controlled by changing groups or fall into a complete power vacuum. To a large extent, disintegration goes hand in hand with a rise to power of warlords, largely intent on exploiting raw materials and acquiring control over key positions in the economy.

**Violent conflicts** stretch in a broad belt from Ethiopia to Angola. They are both the cause and the consequence of inadequate socio-economic development, and support the image of the “lost continent”. Only in some cases are these wars between countries, such as the recent conflict between the neighbouring states of Ethiopia and Eritrea. Mainly, these are internal conflicts sparked by disintegration, the desire for autonomy, or power struggles. They often have repercussions beyond a country’s borders and shake the very foundations of society. Examples include Sudan, where the south, oriented to Sub-Saharan Africa, is struggling for self-assertion in relation to the Arab government in Khartoum; Angola, where the UNITA has resumed its armed struggle against the legitimate government; Liberia and Somalia, where rival groups are fighting for power; the Great Lakes region, where conflicting parties have misused ethnic identity as a rallying point. More and more frequently, external groups and neighbouring countries are intervening in

internal conflicts to further their own interests, thus making conflict resolution even more difficult. The consequences are human tragedies and the destabilization of an entire region, that threaten to spread war over the African continent.

The biggest burdens imposed by such conflicts are the suffering of the civilian population and the ensuing **flood of refugees** within and between countries. Rwanda and Burundi have shown that it is virtually impossible to contain such conflicts once they have escalated. The resulting social traumas and political upheavals can be felt for decades. It is extremely difficult to provide the necessary humanitarian aid or to dispatch peacekeeping forces in a hostile environment; in many cases, they arrive too late or are not sufficient.

African countries do not have enough resources to cope with these problems, neither for the provision of **humanitarian aid** nor for the actual resolution of conflicts. As far as security policy is concerned, the level of integration of African states is even lower than in the economic realm. Thus, efforts to preserve peace in Sub-Saharan Africa remain dependent on external assistance. The large number of humanitarian interventions during the first half of the 1990s and the particular experiences gained in Somalia have seriously dampened the willingness of the international community to help. The UN Security Council has become more reluctant to commit itself extensively because of the financial implications and the risks to personnel. More than ever Africa is being forced to handle conflicts on its own. Whatever the case, managing acute crises inevitably consumes considerable resources that are missing for the long-term peaceful development of Africa's societies.

### 1.2.2 Positive Trends

Alongside the problems described above, there are positive developments feeding hopes of an "African renaissance". In recent years, over 40 of the continent's countries have experienced, despite unfavourable overall conditions, political changes and a

move towards the **democratization** of authoritarian systems and greater protection of human rights. Dictators were overthrown, such as in Mali and Malawi; in other cases the foundations of their power were shaken. In a number of countries, including South Africa and Mozambique, free elections took place for the first time. A new generation of political elites is demonstrating that it clearly emphasizes democratic values and sustainable development. Decentralization of political responsibility is seriously discussed and implemented, extending all the way to models of local self-administration. In most countries, free media have emerged despite financial difficulties and state repression.

As in other parts of the world, the **end of the East-West conflict** has helped to resolve long-standing conflicts in Sub-Saharan Africa. The end of apartheid in South Africa, Namibia's successful transition to independence, and the end of civil war and consolidation of peace in Mozambique prove impressively that tangible progress can be made.

As Africa's countries move progressively towards democracy and a free-market economy, they are more clearly acknowledging the **continent's own responsibility** in shaping its future security environment. In the Cairo Declaration,<sup>2</sup> the states of the Organization of African Unity (OAU) have declared that there is a direct correlation between peace and development, and that wars and economic problems may no longer be exclusively attributed to the colonial past and other external factors, but also to causes within Africa and its individual countries. This acknowledgement has manifested itself in endeavours to strengthen multilateral instruments for preventing and settling conflicts. The OAU has equipped itself with a new mechanism for resolving conflicts, taken the first steps toward establishing an early warning network and a centre for conflict management, and is now engaged in an ongoing reform

2 Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the establishment, within the OAU of a mechanism for conflict prevention, management and resolution, Cairo, June 1993.

process intended to enable it to play a larger role in settling conflicts on the African continent. Despite modest funding, it is actively involved in Eritrea/Ethiopia, Angola, the Democratic Republic of Congo, the Comoro Islands, and a number of other cases. It is also striving to improve cooperation among its member states for conducting peacekeeping activities.

At the **regional level**, there are also promising moves towards a decentralized security-policy cooperation, involving organizations that were originally designed to serve purely economic purposes. In East Africa, for instance, the Intergovernmental Authority on Development (IGAD) has turned its attention to security issues and is working to end the civil war in Sudan. In West Africa, the Economic Community of West African States (ECOWAS) is collaborating, through its ECOMOG force, with the United Nations (UN) to curb violence between the warring parties in Liberia, although some of its actions have been of questionable value. With support of the OAU, it opposed the attempted coup in Sierra Leone, and is now in the process of setting up a formal pillar for security-policy. In Southern Africa, the Southern African Development Community (SADC) has established a body for political and defence-related issues, while also improving security-policy coordination among its members. The states of the OAU are now considering ways for their organization to derive benefit from these initiatives by more strongly regionalizing their conflict-resolution mechanism.

### 1.3 The Socioeconomic Situation

#### 1.3.1 Problems

The **economic development** of many African states is a matter of concern. Since the beginning of the 1990s, direct foreign investments in developing countries have more than tripled, but only a negligible share of this capital flowed to Africa. Moreover, the economies of most African countries are still dominated by monocultures and raw material exports. In fact, raw materials account for over 80% of Sub-Saharan Africa's total export volume. Yet even in coun-

tries rich in natural resources (such as Nigeria, Angola, the Democratic Republic of Congo, and Sudan), exploitative regimes and/or internal conflicts have so far prevented sustainable development processes from getting under way. Ruthless economic exploitation has caused progressive environmental degradation, manifesting itself in a decline of the tropical forest, desertification, and the scarcity of water.

Many African countries have difficulties **diversifying their economies**. This is due to colonial structures, elite-imposed policies that restrain development, and unfavourable international conditions. Falling prices for raw materials and agricultural over-production in a world market dominated by OECD states are robbing Africa of revenues that would be at its disposal in a more just global economy. Deteriorating terms of trade are restricting export earnings. The liberalization of the world market under the aegis of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the World Trade Organization (WTO) has not only positive effects; it also poses the risk of increasingly marginalizing the African continent. For example, the new patent rights granted on agricultural products make the seed for certain grain varieties more expensive. These factors are aggravating the consequences of already unequal technological development.

**Formal trade relationships between African states** account for only 10 percent of Sub-Saharan Africa's total trading volume. Apart from Europe, the continent has launched the highest number of initiatives to foster integration and cooperation worldwide, but most of them have failed. The reasons for this must be sought in the low diversity of Africa's national economies, the persistence of colonial trade structures, and the moderate volume of demand in regional markets.

Sub-Saharan Africa's **debts** have now reached such an enormous magnitude that they cannot possibly be repaid from the continent's resources alone. Export revenues have dropped due to a dramatic decline in raw material prices, making it necessary to take out new foreign loans and thus increasing the debt burden even further. Thirty-three of the world's "highly indebted poor

countries” (HIPCs), as classified by the World Bank, are in Sub-Saharan Africa. By the mid-1990s, their total debt had climbed to 4.8 times their annual export earnings. Despite various debt-rescheduling measures, the share of export earnings spent by the countries of Sub-Saharan Africa to service their debts grew from 12.8 percent in 1997 to 14.9 percent in 1998. This devours funds that could otherwise be used for investments in education, services, infrastructure, and health care.

The **impoverishment** of large parts of the population in many African countries continues. This is due in part to enormous disparities in income, and in part to the fact that even substantial economic growth rates are neutralized by population growth. Scarcity of land and the failure to implement land reforms are making it increasingly difficult to eke out a living from subsistence farming. Consequently, there is a swelling exodus of young people from rural areas to the saturated urban labour markets.

Problems of a completely new dimension are presented by the fact that Sub-Saharan Africa has the world's highest incidence of **AIDS**. This is destroying family structures, robbing societies of their most productive members, and imposing heavy burdens on communities.

### 1.3.2 Positive Trends

Despite its image as a continent of poverty, Africa exhibits a number of positive economic trends. Countries including South Africa, Côte d'Ivoire, Mauritius, Botswana, Ghana, and Uganda are experiencing steady **growth**. The most recent macroeconomic statistics also give grounds for moderate optimism. The continent's economy is estimated to be growing at about five percent, thus outpacing population growth. Africa has become more attractive to investors as well. The United States in particular is already making a deliberate effort to extend its economic cooperation with African states.

The agricultural policy agreements of the Uruguay round of GATT could potentially reinforce this upward trend. The revised **Common Agricultural Policy of the EU (CAP)** is also expected to

have an encouraging impact on Africa. Trade-distorting subsidies and import barriers in economically highly developed countries are to be gradually phased out over the next few years, whereas developing countries are to benefit from safeguard clauses for a transitional period. The liberalization of agricultural markets will cause world market prices to rise. Exporters of agricultural products will profit, while importing countries will have to bear greater costs. In the long term, these developments could reverse the trend for Africa.

There are also positive signs in the realm of **economic cooperation within Africa**. Despite much resistance, an attempt is now being made to establish a continent-wide free-trade area under the auspices of the African Economic Cooperation (AEC). Also at the regional level, there are attempts to achieve greater integration and cooperation: the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) in West Africa, the Southern African Development Community (SADC) in Southern Africa, the East African Cooperation (EAC) in East Africa, and the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) in Southern and East Africa. However, progress in intensifying economic integration within the scope of African regional organizations is proving difficult. Efforts to extend sectoral cooperation are more promising. It is now generally acknowledged that cross-border collaboration is the only way to overcome central obstacles to development, for instance in combatting drought, achieving food security, and developing the physical infrastructure. Experiences with the Trans-Kalahari Highway and the Maputo Corridor, to cite two examples, have been encouraging.

## 2 A Social Democratic Policy for Sub-Saharan Africa

### 2.1 Guiding principles

Social Democratic foreign and development policy is founded on the conviction that prosperity, peace, and democracy are interdependent, and that international security can only be ensured through cooperation, not confrontation. Its basic tenets are therefore: the promotion of democratic **civil societies** based on the rule of law, the strengthening of the international legal order, a commitment to evening out social and economic disparities in the international system, and the early **non-violent resolution of conflicts** in a spirit of partnership.

The cooperation with Sub-Saharan Africa must be based on these principles and on shared values and interests. Hence, cooperation in the fields of development policy and security policy have to be complementary and must therefore be coordinated as a cross-sectoral task. This is the key to attaining the main aim of cooperation: namely, to provide effective **help towards self-help** that will enable people to achieve sustainable development and a stable peace. It is part of the industrialized countries' historical responsibility for Africa to provide this help with a critical eye but in a spirit of mutual respect and without dominance. What is needed is a **policy dialogue between partners** at all levels.

Effective cooperation with Sub-Saharan Africa is also in **Germany's self-interest** as part of the EU. Europe also benefits from political stability in its neighbouring continent. For the sake of their own future, Europeans must be interested in preserving Africa's ecological resources. Europe needs Africa as a partner for political and economic cooperation in the next century.

## 2.2 Promoting Democracy and Peace

The central task of Social Democratic policy on Africa is to promote and stabilize democratic civil societies, thereby enabling people to genuinely participate in political, economic, and social decision-making. Democracy will only have a chance in Africa if the majority of its population is involved in the decision-making processes. This goal cannot be achieved by simply transferring European models; rather, they should be combined in a creative manner with traditional African mechanisms of political decision-making. Approaches based on consociational democracy are suited for solving the problems of multi-ethnic states. In Africa too, democratization processes take time and patience.

External support can take many forms, ranging from educational programs to the promotion of media and support for and monitoring of elections. It must be geared to fulfill the needs and requirements of the members of **civil society**. Only their participation can induce a democratic, participatory, and social evolution toward internal peace. It limits the influence of central governments while strengthening decentralized self-administrative structures and regional entities. Nongovernmental organizations, churches, and political foundations are the best partners in these efforts. The promotion of **women**, who in most African societies play a key role in achieving food security and establishing a stable peace, is of special importance. Within this context, family planning is an essential theme of educational work, owing to the fact that development cooperation activities cannot have a sustainable impact unless population growth is slowed. And sustainable development is indispensable for peace.

Efforts to ensure respect for political, economic and social **human rights** in the broadest sense of the term must be supported. The tools for achieving this include sanctions, international isolation of regimes that violate human rights, and the provision of positive incentives in the form of conditional assistance and debt relief. For example, good governance, progress in introducing democracy, and respect of human rights can be rewarded by significantly

stepping up development aid. Africa's countries need support in setting up independent legal systems, democratic police forces and judiciaries, and efficient administrations. These are vital prerequisites for securing participatory structures and protecting human rights, and thus important measures in preventing the disintegration of states. This is all the more important since curative measures are virtually impossible once a state has collapsed.

The crisis in the Great Lakes region has played a major role in demonstrating that the international community must respond quickly to crises. Particularly the EU and its member states, as well as the UN and its specialized agencies, must provide the logistical backup for more rapid, more coordinated and thus more effective crisis prevention and **humanitarian assistance** in the case of violent conflicts. To achieve this, it is necessary to optimize the UN's early warning system. It is also important to improve the conditions for rapid deployment of UN peacekeeping forces, for instance by concluding stand-by agreements with member states and establishing material depots. This must of course be backed by a political will to use these instruments. There must be no strict dividing line between humanitarian assistance and development aid.

Concentrating on acute crisis management in the event of armed conflicts must not obscure the central objective, namely that of securing long-term peace by **preventing violence** and consolidating the post-conflict situation. Due to the fact that wars within countries typically resist externally brokered settlements and cost-intensive military undertakings cannot eradicate the causes of conflicts, attention must focus on devising strategies to prevent them from escalating into violent confrontation. It is necessary to practice a **restrictive policy on arms exports**, with a bigger effort being made than in the past to limit the spread of small weapons, since these play such a dominant role in internal conflicts. But Africa's countries themselves must also make an effort to avoid expenditure on armaments that goes beyond their legitimate need for defense capabilities. States that act responsibly in this way should receive special support. But it is also essential to build confidence

between states and between different groups within society. If requested to do so, Germany — in consultation with its European partners — should offer to serve as a neutral mediator for resolving conflicts. Greater attention must also be devoted to post-conflict **peace building**. This calls for concrete assistance in clearing land mines, in repatriating refugees, and in reintegrating former combatants into civilian life. This is central to the creation of democratic civil societies that will in turn cement a long-term peace.

Above all, however, it is important to support the promising moves underway to foster **Africa's self-reliance** in resolving conflicts on its own. In the short term, **regional organizations** such as ECOWAS, IGAD and SADC should be given support to improve their ability to settle conflicts and work toward security-policy integration. However, these regional organizations are unable to cover all the conflict regions of Sub-Saharan Africa. Moreover, their various activities need to be coordinated at the continental level. That is why special attention must be paid to enabling the OAU to serve as a clearing house, umbrella organization and mediator between sub-regional and global efforts to reconcile conflicts.

This primarily entails funding and equipping the OAU accordingly. The African states themselves must of course contribute to this. For example, it is indispensable for them to pay their membership fees to the organization in full and on time. But it also requires extensive assistance from outside Africa. This must be designed to enable the conflict-settlement mechanism to be put into operation more rapidly in the three fields of conflict prevention, conflict management and conflict resolution. Where prevention is concerned, it is necessary to support the OAU's election monitoring activities as an important contribution to the democratization and stabilization of political systems. In addition, funds should be provided for the OAU's conflict management centre to improve the collection and dissemination of information, facilitate telecommunications, and thus strengthen the organization's early warning capabilities. The efforts by the OAU and other international organizations to prevent weapons from being moved into African crisis areas must also be supported more vigorously.

In the field of conflict management, the OAU requires more material and logistical support for conducting observer missions, for expertises, and for mediation. This involves providing equipment, financial contributions to the OAU peace fund, and funds for expanding the civil and humanitarian aspects of observer missions. The Observer Mission in Burundi (OMIB) has clearly demonstrated how much the provision of medical care can help in getting local population groups to accept such missions. It is also necessary to draw up military and civilian expertises for planning and preparing observer missions.

If violent conflicts are to be permanently resolved, support is needed for reconstructing social and economic infrastructure and for successfully re-integrating ex-combatants. A structural solution to the African refugee problem is also essential. The OAU has the right instruments at its disposal: a Refugee Convention and Commission as well as established cooperation with the United Nation's High Commissioner for Refugees (UNHCR) for repatriating refugees and displaced persons. What is still lacking is sufficient funding.

It is important for the respective efforts of the OAU to be better synchronized with those of the UN. A form of permanent conference diplomacy patterned on that of the Conference for Security and Cooperation in Europe (CSCE) could evolve within the framework of the OAU. This could build confidence while promoting the continued development and widespread application of the African catalogue of norms.

A number of programmes have already been put in place to strengthen **Africa's peacekeeping capabilities** within the framework of the OAU and the UN. However, most of these — including initiatives by France, the United Kingdom, and the United States — have been negotiated bilaterally and inadequately coordinated. This shortcoming can be overcome primarily by focusing these efforts on multilateral institutions, and especially on the OAU, as clearing houses. This could enable appropriate responses to the concern — widespread in Sub-Saharan Africa — that external powers might seek to exert an undue influence on regional security policy.

Despite all efforts to improve local capacities, in the foreseeable future Sub-Saharan Africa will be unable to deal with its security-policy problems entirely on its own. More than other continents it will continue to rely heavily on a functioning UN system. For that reason Germany's Africa policy must also stress the importance of reforming and **strengthening the UN**. It is essential that "capacity building" be more than a symbolic gesture by means of which the international community seeks to shirk its responsibility. Instead, it is necessary to ensure that substantial resources are available in future for creating peace and stability in Africa. In this context, special attention must be paid to implementing long-term measures to prevent intrastate conflicts.

### 2.3 Promoting Sustainable Growth and Development

A major prerequisite for the positive development of the African continent is appropriate **further development of global economic structures**. The highly developed states of Europe and North America, traditionally referred to as industrialized countries, must muster the political will to refrain from protectionism, forgo pursuing their own particular interests in Africa, and allocate adequate financial resources to this end. Higher prices will increase export revenues, thus enabling Africa's countries to raise more funds of their own to promote development. Owing to the low competitiveness of their exports, African countries will continue to require individually tailored asymmetrical trade preferences for some time to come. A general liberalization of international commodity and financial markets would not benefit Africa at this time, owing to its level of development. Its need for special protection must once again be incorporated into the follow-up Lomé Treaty now being negotiated, which is the main instrument governing relations between the EU and the countries of Sub-Saharan Africa.

One-sided **production structures** must be gradually diversified while being primarily geared to the needs of Africa's own markets. Donor countries must support this by implementing appropriate

programmes and transferring know-how. Incentives must be provided to stimulate development-compatible private investments, both from the highly developed countries and the developing countries themselves. Internal reform efforts aimed at improving the climate for investments and business startups merit clear support. This includes the introduction of transparent decision-making processes and efficiently operating administrations, as well as measures to combat corruption and dismantle obstacles set up by the state.

Special attention should be paid to promoting small-scale and micro projects. Innovative structures for granting loans based on the approach taken by the Grameen Bank in Bangladesh, which as a cooperative extends small loans unbureaucratically to help new businesses get started, are a good example. Germany must also expand its financial assistance for small-scale projects. It has proven to be useful for local German embassies to be involved in selecting and supporting projects, and more extensive use should be made of this approach.

A central ingredient for sustainable development in Africa south of the Sahara is an economically viable **debt relief concept**. The G8 summit held in Cologne in June 1999 yielded a consensus on the first steps to be taken here. Excessive debt must be reduced by means of deferment of repayment, partial cancellation and, in special cases, complete debt cancellation. These measures can be backed up by temporarily establishing transparent counterpart funds. Debts must not exceed the economically viable upper limit of 150 percent of export earnings. Value adjustments by commercial banks on uncollectable outstanding debts should only be tax-deductible if these banks explicitly waive their claims. The granting of Hermes export credit guaranties should be subject to development- and environmental-policy criteria.

The **structural adjustment measures** of the IMF have had negative social repercussions in many of Africa's countries. The stipulation that old debts be serviced has prevented necessary state investments and interventions, particularly in agriculture. State funding for education and health care and subsidies for

keeping down the prices of staple foods have been cut back. Social Democratic policy on Africa must include urging the IMF and the World Bank to thoroughly revise the current requirements for adjusting national economies. An alternative structural adjustment policy should be primarily oriented toward meeting basic human needs and long-term prerequisites for development instead of aiming at artificially restoring the solvency of indebted countries. In Africa in particular, structural adjustment measures must serve to bolster social systems and raise the income levels of the broad mass of the population. Along these lines, the German government's debt relief initiative has encouraged the World Bank and the IMF to tie debt relief measures to poverty alleviation and good governance.

In global economic terms, most of Africa's countries are perceived one-sidedly as suppliers of raw materials and exploited as such. This specific form of dependency and marginalization aggravates the continent's problems. It would therefore be desirable to intensify **moves towards regional integration** which would help to create larger markets within Africa, achieve a better division of labour and thus improve food security, to develop human resources, and to conserve and restore natural resources. Efforts along these lines can already be observed in the SADC. In order to promote regional economic integration, multilateral funds should be available for compensating individual countries for temporary economic disadvantages. A reformed European Development Fund (EDF), which the German government is advocating, would be a valuable contribution here.

Lasting progress in terms of development can be achieved only if the various players involved in policy on Africa coordinate their efforts. In the past, development cooperation activities have been all too clearly undermined by those in the field of economic and agricultural policy. Even as the highly developed countries concentrate on reducing their own public debt, they must allocate more funds to development cooperation and ensure that they are utilized more efficiently. To achieve this, it is essential for national, regional and global bodies to exchange information more inten-

sively. If at all possible, activities of the German Laender (states) should be linked to those of the federal government. Germany should also put forward its development-policy concepts more energetically in the EU. At the European level, the necessary harmonization has so far been lacking — a weakness that must be eliminated by clearly defining coherency and coordination requirements in the post-Lomé Treaty now taking shape. This involves, on the one hand, harmonizing development cooperation measures within the EU Commission and coordinating the Commission's activities with those of the fifteen member states and, on the other hand, coordinating the development cooperation measures of the various member states with one another. Not uncommonly, these take place parallel to one another in the same sector of a recipient country without any consultation or coordination. In order to prevent overlap, an effective and sensible division of labour should be introduced at the international and national levels on the basis of **common country strategies**. These strategies must be based on the knowledge and experiences of local actors, and they must concentrate on supporting civil society, alleviating poverty, and meeting basic needs. This is a key to tailoring development projects to the needs of African recipient countries. The coherency principle in particular must be incorporated in the next Lomé Treaty.

Finally, better conceptual and practical coordination of development cooperation is desirable at a global level too. If the EU's development policies are more coherent, it will be more successful in advocating their application within the UN. Under the auspices of the UN, the activities of development organizations operating at the different levels should be more effectively interlinked. The German government is therefore called upon to present its vision of development policy more vigorously within the UN and its specialized agencies.

# Closing Remarks

“People cannot be developed — they can only develop themselves.” Julius Nyerere, former president of Tanzania, was quite right to establish this tenet. It stresses the fact that Africa’s people are responsible for their own future; at the same time, however, it calls upon people in the world’s affluent societies to broaden their horizons and to learn for a better tomorrow.

In this sense, Germany’s policy on Africa has another, special task: to act as a form of development policy in our own country. It must help to **change public attitudes**. The growing pessimism about prospects for Africa must be counteracted by efforts to inform and educate the public. It must be made clear that the economic and social problems of Sub-Saharan Africa are closely linked to life styles in Germany and other highly developed countries. Both Africans and Europeans therefore need an opportunity to learn from, with, and for one another in a spirit of partnership so that they can work together for Africa’s future. This is the only way that the vision of sustainable development and peace for Sub-Saharan Africa can become a reality in the next millennium.

*Authors:*

Dr. Werner Schuster, Member of the German Bundestag  
Joachim Tappe, Member of the German Bundestag  
Reiner Kern  
Anja Schmidt

*Berlin, December 1999*

# Annex

## The Countries of Sub-Saharan Africa and Their Membership in Regional Organizations

Angola	OUA, COMESA, SADC
Benin	OUA, ECOWAS, UEMOA
Botswana	OUA, SADC
Burkina Faso	OUA, ECOWAS, UEMOA
Burundi	OUA, COMESA
Cameroon	OUA
Cape Verde	OUA, ECOWAS
Central African Republic	OUA
Chad	OUA
Comoros	OUA, COMESA
Congo (Brazzaville)	OUA
Côte d'Ivoire	OUA, ECOWAS, UEMOA
Democratic Republic of Congo	OUA, COMESA, SADC
Djibouti	OUA, COMESA, IGAD
Equatorial Guinea	OUA
Eritrea	OUA, IGAD
Ethiopia	OUA, COMESA, IGAD
Gabon	OUA
Gambia	OUA, ECOWAS
Ghana	OUA, ECOWAS
Guinea	OUA, ECOWAS, UEMOA
Guinea-Bissau	OUA, ECOWAS
Kenya	OUA, COMESA, IGAD, EAC
Lesotho	OUA, COMESA, SADC
Liberia	OUA, ECOWAS
Madagascar	OUA
Malawi	OUA, COMESA, SADC
Mali	OUA, ECOWAS, UEMOA
Mauritania	OUA, ECOWAS
Mauritius	OUA, COMESA, SADC

Mozambique	OAU, COMESA, SADC
Namibia	OAU, COMESA, SADC
Niger	OAU, ECOWAS, UEMOA
Nigeria	OAU, ECOWAS
Republic of South Africa	OAU, SADC
Rwanda	OAU, COMESA
Sao Tomé and Príncipe	OAU
Senegal	OAU, ECOWAS, UEMOA
Seychelles	OAU, SADC
Sierra Leone	OAU, ECOWAS
Somalia	OAU, COMESA, IGAD
Sudan	OAU, COMESA, IGAD
Swaziland	OAU, COMESA, SADC
Tanzania	OAU, COMESA, SADC, EAC
Togo	OAU, ECOWAS, UEMOA
Uganda	OAU, COMESA, IGAD, EAC
Zambia	OAU, COMESA, SADC
Zimbabwe	OAU, COMESA, SADC

COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
EAC	East African Cooperation
ECOWAS	Economic Community of West African States
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
OAU	Organization of African Unity
SADC	Southern African Development Community
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

-----Seigneur!

Malgré les nombreuses prières que nous T'adressons  
Nous perdons toujours nos guerres.

-----Demain, à nouveau,  
nous engagerons une bataille  
Dont on peut dire qu'elle sera grande.

-----  
Nous avons un besoin urgent de Ton aide,  
-----

Et c'est pourquoi je veux Te confier ceci:  
Cette bataille de demain ne sera pas chose facile,  
Les enfants ne nous seront d'aucune aide.

-----  
-----C'est pourquoi je T'adresse cette prière:  
N'envoies pas Ton fils à notre aide.  
-----  
-----

-----Viens Toi-même.

*(Prière de Koq, chef de la tribu des Grikuas,  
avant la bataille contre les Afrikaners en 1876)*

# Préface

Les appels de l'Afrique à l'aide extérieure sont plus d'actualité aujourd'hui que jamais, même s'ils s'adressent aujourd'hui à d'autres destinataires – Les Nations-Unies. La plupart des Etats africains en attendent plus d'attention, plus d'engagement, et plus de soutien – et à juste titre.

C'est le Secrétaire Général des Nations-Unies, Kofi Annan, lui-même d'origine ghanéenne, qui dans son discours d'ouverture de la 54ème Assemblée générale des Nations-Unies en septembre 1999 à New York dénonçait le manque d'engagement de la communauté internationale dans la résolution des conflits sur le continent africain. Le Président sud-africain Thabo Mbek déplorait lui aussi que les Nations-Unies hésitent beaucoup trop longtemps avant d'intervenir dans les crises, et ne prennent un rôle actif que lorsqu'il est déjà trop tard. Selon lui, le sentiment de «frustration et d'impatience» est très répandu à l'encontre des Nations-Unies. Il est effectivement déprimant d'observer qu'il est possible d'instaurer au Kosovo, en l'espace de quelques mois, un état que l'on pourrait au moins qualifier de paix froide, mais que d'un autre côté, la communauté internationale s'avère incapable d'arrêter le génocide de millions de personnes au Rwanda, ou une guerre civile qui fait depuis trente ans des ravages terribles en Angola, pour ne citer que quelques exemples.

Combien de temps comptons-nous encore nous permettre de négliger le continent africain de façon aussi coupable que nous l'avons fait au cours des dernières décennies? Car croire que les problèmes de l'Afrique ne nous concernent pas serait une erreur fatale. Les guerres civiles et les catastrophes écologiques entraînent dans le monde entier des flux de réfugiés, qui ne s'arrêteront pas non plus aux portes de l'Europe. Si nous ne voulons pas transformer l'Europe en une forteresse et empêcher les hommes, par la force, de fuir leur misère, nous devons aider les pays concernés, en partenaires, à supprimer les causes de leurs nombreuses crises.

Une remise de dette, telle qu'elle a été enclenchée lors du sommet du G8 à Cologne, constitue un premier pas dans la bonne direction, mais d'autres pas doivent suivre. On sait suffisamment que les dettes de l'Afrique ne peuvent pas être remboursées. Au lieu de cela, l'Afrique a un besoin urgent de cet argent pour améliorer les conditions de vie. Cela suppose naturellement de la part des gouvernements africains la volonté d'investir les moyens dégagés par la remise de dette dans des projets sociaux adéquats et non – comme ce fut malheureusement souvent le cas dans le passé – dans des objets de prestige démesurés ou dans des achats d'armes. En outre, la victoire de la démocratie, de l'Etat de droit, et des libertés civiles sont une condition préalable à une évolution sociale en profondeur, même si cela ne nous autorise pas à exiger que ces pays adoptent un modèle de démocratie européen ou américain. On peut tout à fait concevoir des modèles réunissant certains éléments des démocraties occidentales et des valeurs traditionnelles africaines de la période pré-coloniale, et qui permettent une participation démocratique de la population.

Ce document de base du SPD analyse les problèmes actuels mais aussi les espoirs que suscitent certaines évolutions dans les pays subsahariens. Il présente les possibilités de coopération régionale et montre comment l'Allemagne peut soutenir ces évolutions positives dans le cadre de l'Union européenne et des Nations-Unies. Ses principes directeurs et ses options d'action sont destinés à constituer la base de la politique africaine des sociaux-démocrates au début du XXI<sup>ème</sup> siècle.

**Gernot Erler, membre du Bundestag**

Vice-président du groupe parlementaire du SPD au Bundestag

# Introduction

»Ni pauvre, ni impuissant«, tel est le titre d'un pamphlet de l'auteur camerounaise Axelle Kabou. Contrairement à l'idée répandue selon laquelle l'Afrique est le »continent perdu«, la définition d'Axelle Kabou se justifie. S'appuyant sur cette conviction, le groupe parlementaire du SPD au Bundestag a élaboré les lignes directrices d'une politique étrangère, de sécurité et de développement vis-à-vis de l'Afrique. Lorsqu'il est question ici d'Afrique, il s'agit des 48 Etats situés au sud du Sahara (voir l'annexe). Les conceptions sociales-démocrates de la politique vis-à-vis des Etats d'Afrique du Nord, membres de la Ligue Arabe, font l'objet d'un document de principes d'une politique sociale-démocrate<sup>1</sup> distincte. Comme les Européens sont attachés aux différences entre leurs Etats, il faut également tenir compte de l'autonomie et de la diversité des pays africains. Toutefois, dans le cadre de cet exposé, il ne sera pas possible de prendre en compte cette complexité par un examen détaillé de chacun des Etats.

Toute stratégie politique doit reposer sur une analyse préalable des situations. C'est pourquoi ce document de position se penche sur les hypothèques historiques du continent africain, avant d'exposer ses problèmes actuels dans les domaines politique et socio-économique. Mais nous voulons ménager aussi une place importante aux évolutions positives. En accord avec les conceptions fondamentales de la politique sociale-démocrate, ces aspects positifs marqueront le point de départ d'actions concrètes de coopération.

1 L'Europe et le Moyen-Orient. Principes d'une politique social-démocrate à l'égard du Proche et du Moyen-Orient, publié par le groupe parlementaire du SPD au Bundestag, Bonn, septembre 1997.

# 1 L'Afrique subsaharienne en ce siècle qui s'achève

## 1.1 Les hypothèques de l'histoire

La **colonisation** par les Etats européens a laissé des traces très nettes sur le continent africain, et a gêné son développement autonome. Après l'indépendance, les structures coloniales ont été remplacées par un réseau de dépendances politiques et économiques au fonctionnement subtil, qui limite les chances de développement de l'Afrique. Les économies nationales sont restées articulées autour des intérêts des anciennes puissances coloniales. Par ailleurs, la constitution d'Etats en Afrique ne s'est pas déroulée de façon naturelle. Les frontières furent au contraire tracées de façon arbitraire au cours de la colonisation, au mépris des zones d'implantation des peuples, créant ainsi des entités étatiques artificielles.

Outre l'emprise des puissances coloniales, le **conflit est-ouest** a également entraîné des altérations considérables. La lutte entre les superpuissances pour la conquête de zones d'influence n'a pas épargné non plus le continent africain. On a conduit des guerres par procuration, et des gouvernements complaisants ont été protégés en dépit de leur caractère souvent dictatorial. C'est pourquoi il a longtemps manqué à de nombreux Etats africains une identité collective fondatrice de la Nation.

Mais les problèmes que connaît l'Afrique aujourd'hui sont aussi l'héritage de **facteurs endogènes**. Les régimes dictatoriaux et les élites ont pillé le continent et exploité la population. L'économie planifiée et dirigée par l'Etat, la corruption et l'inefficacité des structures administratives ont fait le reste.

## 1.2 La situation politique

### 1.2.1 Exposé des problèmes

L'évolution démocratique de l'Afrique se fait toujours difficilement. La participation des citoyens n'est pas encore la règle. Certes, dans bien des cas, les dictatures ont cédé le pas à des systèmes de multipartisme, mais les élections étant manipulées et l'opposition n'ayant guère de moyens d'action, il s'agit souvent de démocraties de façade, sans véritable fondement pluraliste. L'administration publique et les institutions de l'Etat, comme la police et la justice, ne sont pas à la hauteur des missions qui leur incombent. De cette façon, on ne parvient pas à résoudre les problèmes qui résultent du caractère multi-ethnique des sociétés.

La **désintégration des Etats** est devenue un phénomène régional au cours des dernières années. L'autorité des gouvernements s'effondre souvent entièrement, ou ne se limite plus qu'aux capitales, tandis que des pans entiers des pays sont contrôlés par des groupes changeants, ou deviennent des territoires dépourvus de toute autorité. Les processus de décomposition s'accompagnent souvent de la création de fiefs contrôlés par des seigneurs de guerre, dont l'ambition essentielle est d'exploiter les matières premières et de contrôler les postes clés de l'économie.

Les **conflits armés** se déploient sur une large bande qui va de l'Ethiopie à l'Angola. Ils sont autant la cause que la conséquence d'un développement socio-économique insuffisant, et renforcent l'image du «continent perdu». Il peut s'agir, assez rarement, comme dans le cas du dernier conflit entre l'Ethiopie et l'Erythrée, de guerres entre des Etats. Mais plus souvent, ce sont surtout les conflits découlant de la désintégration et de l'autonomie des régions, et les luttes de pouvoir, qui secouent les sociétés, et qui ont souvent des répercussions au-delà les frontières: ainsi au Soudan, où le Sud, tourné vers l'Afrique subsaharienne, lutte contre le gouvernement arabe de Khartoum pour tenter de s'affirmer; de même, en Ouganda, où l'UNITA a repris sa lutte armée contre le gouvernement légitime; de même encore au Libéria ou en Somalie, où des groupes rivaux luttent pour emporter le pouvoir sur

le pays, ou encore dans la région des Grands Lacs, où les parties en conflit se sont servies de l'appartenance ethnique comme schéma d'identification. Des groupes extérieurs et des Etats voisins s'immiscent de plus en plus souvent dans les conflits pour y faire valoir des intérêts particuliers, compliquant encore la recherche d'un règlement à ces conflits. Les conséquences en sont des tragédies humaines et la déstabilisation de toute une région, qui porte en elle la menace d'un embrasement guerrier du continent africain.

La population civile est directement touchée, et cette situation engendre à l'intérieur des Etats et entre les Etats des **flux de réfugiés**, qui constituent la principale hypothèque de ce genre de conflits. Le Rwanda et le Burundi ont montré qu'il n'est guère possible d'endiguer de tels conflits une fois qu'ils se sont intensifiés. Ils engendrent des traumatismes dans les sociétés touchées et des déséquilibres politiques qui restent perceptibles pendant des décennies. L'aide immédiate destinée à soulager la détresse humanitaire et l'envoi de forces d'interposition sont extrêmement difficiles à organiser dans un environnement hostile, et arrivent souvent trop tard, ou restent insuffisants.

L'Afrique n'a pas les moyens suffisants pour agir de manière autonome, ni pour la fourniture de **l'aide humanitaire**, ni non plus pour le règlement des conflits à proprement parler. L'intégration des Etats est encore plus faible dans le domaine de la politique de sécurité qu'au plan économique. Le maintien de la paix en Afrique subsaharienne reste donc tributaire de l'aide extérieure. Mais le grand nombre d'interventions humanitaires pendant la première moitié de la décennie, et les expériences telles que celle de la Somalie, rendent la communauté internationale moins disposée à apporter son aide. Le Conseil de sécurité des Nations-Unies renonce désormais à des interventions de grande ampleur, à cause de leurs implications financières et des risques encourus par les personnels. C'est pourquoi l'Afrique est aujourd'hui plus que jamais renvoyée à une gestion autonome de ses conflits. En tout cas, la gestion d'urgence des crises consomme des moyens importants, qui font ensuite défaut dans l'évolution pacifique des sociétés à long terme.

### 1.2.2 Tendances positives

A côté des problèmes exposés, il existe des développements positifs, qui ont nourri l'espoir d'une «renaissance africaine». Au cours des années passées, dans plus de 40 pays du continent, et malgré des conditions générales défavorables, on observe des changements tendant à encourager la **démocratisation** de systèmes politiques autoritaires et à promouvoir le respect des droits de l'homme. Des dictateurs ont été renversés, par exemple au Mali et au Malawi, ou déstabilisés. Toute une série de pays, comme par exemple en Afrique du Sud, le Mozambique, ont connu des élections libres pour la première fois. La nouvelle génération des élites politiques se montre nettement plus sensible à la morale et au développement. On observe un débat sérieux sur la mise en oeuvre d'une plus grande décentralisation des responsabilités politiques, allant jusqu'à des modèles d'autogestion communale. Dans la majorité des Etats, malgré les difficultés financières et la répression exercée par le pouvoir, des médias indépendants ont vu le jour.

Comme dans d'autres régions du monde, la **fin du conflit est-ouest** a contribué aussi en Afrique subsaharienne à mettre un terme à d'anciens conflits. La fin de l'apartheid en Afrique du Sud, la transition réussie de la Namibie vers l'indépendance, la fin de la guerre civile et la consolidation de la paix au Mozambique, démontrent avec force que des progrès visibles peuvent être accomplis.

L'attachement croissant des Etats africains à la démocratie et à l'économie de marché est allé de paire avec une reconnaissance très nette des **responsabilités propres du continent** vis-à-vis de son avenir et de sa sécurité. Avec leur déclaration du Caire, les Etats de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) ont constaté qu'il existe un lien direct entre la paix et le développement, que les guerres et la détresse économique ne sont plus imputables exclusivement au passé colonial et à d'autres facteurs extérieurs, mais trouvent aussi leur origine dans des causes internes à l'Afrique et internes aux Etats. Cet aveu a débouché sur les efforts entrepris pour renforcer les instruments multilatéraux de prévention et de règlement des conflits. L'OUA s'est dotée d'un nouveau mécanisme

de règlement des conflits, a entrepris la mise en place d'un réseau d'alerte précoce et d'un centre de gestion des conflits, et se trouve prise dans un long processus de réforme visant à lui permettre de jouer un plus grand rôle dans le règlement des conflits sur le continent. Malgré des moyens modestes, l'OUA s'engage en Erythrée / Ethiopie, en Angola, en République Démocratique du Congo, aux Comores, et dans une série d'autres conflits. Elle s'efforce en outre d'améliorer la coopération entre ses Etats membres dans le cadre des actions de maintien de la paix.

Au **niveau régional** également, on enregistre les signes prometteurs d'une évolution vers une coopération décentralisée en matière de sécurité, de la part d'organisations conçues à l'origine pour servir des objectifs purement économiques. En Afrique orientale, l'autorité intergouvernementale de développement (IGAD) se consacre maintenant aussi aux questions de sécurité, et s'engage en faveur d'un règlement de la guerre civile au Soudan. En Afrique occidentale, la Communauté économique des Etats d'Afrique occidentale (CEDEAO) a contribué aux côtés des Nations-Unies, avec son contingent de l'ECOMOG, et malgré certaines actions discutables, à endiguer la violence entre les parties en guerre au Liberia. Avec le soutien de l'OUA, elle s'est opposée à la tentative de renversement du gouvernement de Sierra Leone, et est en train de constituer de façon formelle un pilier de la politique de sécurité. Dans le sud du continent, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) s'est dotée d'un organe chargé des questions de politique et de défense, et a renforcé la coordination en matière de sécurité entre ses membres. Les membres de l'OUA songent maintenant à tirer parti de ses différentes initiatives en régionalisant davantage le mécanisme de règlement des conflits de leur organisation.

## 1.3 La situation socio-économique

### 1.3.1 Exposé des problèmes

Le **développement économique** de nombreux Etats africains est une source d'inquiétude. Depuis le début des années 90, les investissements étrangers directs dans les pays en développement ont plus que triplé. Mais l'Afrique ne bénéficie guère de cet afflux de capitaux. En outre, la structure des économies nationales reste caractérisée dans la plupart des pays par les monocultures et les exportations de matières premières. Actuellement, les matières premières représentent plus de 80% du revenu total des exportations de l'Afrique subsaharienne. Mais même dans les pays riches en matières premières (comme le Nigeria, l'Angola, la République Démocratique du Congo, le Soudan), le pillage organisé par les régimes en place et/ou les conflits internes n'ont pas permis jusqu'ici de mettre en place un développement durable. La sur-exploitation économique a conduit à une dégradation croissante de l'environnement, qui se manifeste par le recul des forêts tropicales, l'extension des zones désertiques et la raréfaction de l'eau.

De nombreux Etats africains ont du mal à construire une **économie diversifiée**. Cette situation est due aux structures coloniales, à une politique des élites qui nuit au développement, et à une situation internationale défavorable. La chute des cours des matières premières et la surproduction agricole, dans un marché mondial dominé par les Etats membres de l'OCDE, privent l'Afrique des moyens dont elle disposerait dans une économie mondiale plus équitable. La détérioration des termes de l'échange nuit à la réalisation de revenus des exportations. La libéralisation du marché mondial dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a pas que des effets positifs, mais porte aussi en elle, au contraire, le risque d'une marginalisation croissante du continent. La modification des droits des brevets pour les produits agricoles en est une illustration, dans la mesure où elle renchérit les semences de certaines céréales, aggravant ainsi encore les conséquences d'un développement technologique déjà très inégal.

Les **relations formelles d'échanges entre les Etats africains** ne représentent que 10% du volume des échanges de l'Afrique subsaharienne. Certes, la région affiche le plus grand nombre d'initiatives d'intégration et de coopération en dehors de l'Europe, mais la plupart d'entre elles ont échoué. Les causes de ces échecs renvoient au manque de diversification des économies nationales, au maintien des structures commerciales héritées de la période coloniale et à un volume modeste de la demande sur les marchés régionaux.

L'**endettement** de l'Afrique subsaharienne a désormais atteint des dimensions qui ne permettent plus à la région d'assumer de façon autonome le service de la dette. La baisse des revenus de l'exportation, du fait des chutes parfois dramatiques des cours des matières premières, a contraint l'Afrique à contracter en permanence de nouveaux crédits à l'étranger, et donc à s'endetter encore davantage. Parmi les pays pauvres très endettés (PPT) selon la classification de la Banque mondiale, on trouve 33 Etats de l'Afrique subsaharienne. L'encours global de leur dette a augmenté jusqu'à atteindre, au milieu des années 90, 4,8 fois le montant des revenus de l'exportation. Malgré diverses mesures de conversion de la dette, le service de la dette payé par les pays d'Afrique subsaharienne est passé de 12,8% des revenus de l'exportation en 1997 à 14,9% de ces mêmes revenus en 1998. Le remboursement englutit des moyens qui pourraient être utilisés pour des investissements de l'Etat dans l'éducation, les services, les infrastructures et la santé.

Des pans importants de la population restent **condamnés à la misère** dans de nombreux Etats africains. Cela est dû d'une part à une évolution extrêmement déséquilibrée des revenus, et d'autre part au fait que la croissance démographique énorme annihile même les taux de croissance les plus imposants. La pénurie des terres et l'absence de réformes foncières rendent difficile l'économie de subsistance. C'est pourquoi de plus en plus de jeunes quittent les zones rurales et affluent sur les marchés du travail des villes, déjà engorgés.

Le problème prend une dimension entièrement nouvelle du fait que l'Afrique subsaharienne est la région du monde la plus touchée par le **SIDA**. Il détruit les structures familiales, anéantit les forces

les plus productives de la société, et représente une charge énorme pour la communauté.

### 1.3.2 Tendances positives

Malgré son image de continent de la pauvreté, l'Afrique connaît également des évolutions économiques positives. Des pays comme l'Afrique du Sud, la Côte d'Ivoire, l'île Maurice, le Botswana, le Ghana et l'Ouganda, parviennent à afficher une **croissance** continue. Par ailleurs, le développement économique du continent incite depuis peu à un optimisme prudent. La croissance économique est estimée aux environs de 5 %, et dépasse ainsi la croissance démographique. L'attrait de l'Afrique pour les investissements est en progression. Les Etats-Unis, en particulier, essaient déjà de façon ciblée de renforcer leur coopération économique avec des Etats africains.

Les accords agricoles de l'Uruguay Round du GATT pourraient également avoir des répercussions positives. On attend aussi de la nouvelle mouture de la **politique agricole commune de l'Union européenne (la PAC)**, qu'elle donne à l'Afrique un nouvel élan encourageant. Les subventions, qui constituent autant de distorsions des échanges, et les obstacles aux importations posés par des Etats économiquement très développés sont appelées à disparaître progressivement au cours des prochaines années, tandis que les pays en développement devraient bénéficier pendant une période transitoire de certaines clauses de protection. La libéralisation du marché agricole entraînera un relèvement des prix mondiaux. Les exportateurs de produits agricoles en bénéficieront, tandis que les pays importateurs auront à supporter des coûts plus élevés. Pour l'Afrique, cette évolution pourrait à terme, marquer un nouveau départ.

Dans le domaine de la **coopération économique intra-africaine** également, il existe des signes encourageants. En dépit des résistances, on essaie de créer une zone de libre échange à l'échelle du continent, sous l'égide de la Coopération économique africaine (AEC). Au niveau régional aussi, on entreprend des efforts d'inté-

gration et de coopération: par la Communauté économique des Etats d'Afrique occidentale (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) en Afrique occidentale, par la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) dans le sud du continent, par la Coopération africaine orientale (EAC) dans l'est, et le Marché commun pour l'Afrique orientale et australe (COMESA) dans le sud et l'est de l'Afrique. Mais les progrès en matière d'approfondissement de l'intégration économique dans les organisations régionales africaines sont laborieux. Le développement de la coopération sectorielle semble progresser davantage. On a compris que les obstacles centraux au développement ne pouvaient être surmontés que grâce à une coopération par delà les frontières, par exemple pour la lutte contre la sécheresse, la sécurité alimentaire, et pour l'extension des infrastructures physiques. A cet égard, la route trans-Kalahari et le corridor de Maputo constituent des premiers pas encourageants.

## 2 Une politique sociale-démocrate pour l'Afrique subsaharienne

### 2.1 Principes directeurs sociaux-démocrates

La politique étrangère et de développement sociale-démocrate se fonde sur la conviction que la prospérité, la paix et la démocratie s'impliquent mutuellement, et que la sécurité internationale ne peut être assurée que par la coopération, et non par les confrontations. La promotion de structures démocratiques de l'Etat de droit et **de la société civile**, le renforcement du droit international, l'engagement en faveur d'un équilibre social et économique dans le système international et le **règlement précoce et pacifique des conflits** par le partenariat en sont les principaux piliers.

La coopération avec l'Afrique subsaharienne doit suivre ces principes et ces valeurs communes. Cela signifie tout d'abord que les coopérations en matière de développement et de sécurité se complètent mutuellement, et doivent être coordonnées comme des tâches transversales. On pourra ainsi atteindre l'objectif principal de cette coopération: apporter une **aide efficace à la prise en charge autonome**, qui permette aux populations d'établir un développement durable et une paix stable. Cette aide doit être apportée avec un regard critique, mais dans le respect mutuel et sans paternalisme, pour rendre compte de la responsabilité historique des pays industrialisés vis-à-vis de l'Afrique. Il faut que le **dialogue politique** se déroule **entre partenaires** à tous les niveaux.

Une coopération ciblée avec l'Afrique subsaharienne est aussi et surtout d'un **intérêt bien compris pour l'Allemagne** au sein de l'Union européenne: Si la situation politique est stable sur le continent voisin, cela est aussi bénéfique pour l'Europe. Pour leur propre avenir, les Européens ont intérêt à préserver les ressources écologiques de l'Afrique. L'Europe a besoin de l'Afrique comme partenaire économique et politique pour le XXIème siècle.

## 2.2 Promouvoir la démocratie et la paix

Promouvoir et stabiliser les structures démocratiques et la société civile, avec pour objectif une véritable participation de la population aux processus de décision politiques, économiques et sociaux, telles sont les missions centrales de la politique africaine des sociaux-démocrates. La démocratie n'aura sa chance en Afrique que si la majorité de la population est impliquée dans les prises de décision. Pour cela, il ne faut pas simplement transposer les modèles européens, mais faire preuve d'imagination et de créativité pour les fondre dans les mécanismes africains traditionnels de prise de décision politique. Des conceptions démocratiques fondées sur le principe de concorde pourraient offrir un début de solution aux problèmes des Etats multi-ethniques. De toute façon, en Afrique aussi, le développement de la démocratie nécessite de la patience et du temps.

L'aide extérieure peut s'étendre des programmes d'éducation, en passant par la promotion des médias, jusqu'à l'aide pour l'organisation d'élections et l'observation des élections. Elle doit s'orienter selon les besoins et les attentes des représentants de la **société civile**. Seule la participation de la société civile peut permettre de progresser vers la démocratie, la participation et le droit social, pour avancer vers la paix interne des Etats. Elle restreint l'influence du pouvoir central de l'Etat et renforce les structures d'autogestion administrative et les autorités territoriales. Les partenaires appropriés pour cette évolution sont ici en particulier les organisations non-gouvernementales, les églises et les fondations politiques. La promotion **du rôle de la femme** revêt un caractère prioritaire, car la femme est l'élément essentiel dans la plupart des sociétés africaines, pour la sécurité alimentaire, et pour la construction d'une paix durable. Dans ce contexte, le planning familial est une composante centrale du travail d'éducation, puisque les mesures de coopération au développement ne peuvent agir efficacement qu'en relation avec un ralentissement de la croissance démographique. Mais sans développement durable, aucune paix n'est possible.

Il faut apporter notre soutien à la réalisation des **droits de l'homme** au sens large, droits politiques, économiques et sociaux. On peut pour cela recourir d'une part à des sanctions et à l'isolement, au plan international, à l'encontre des régimes qui ne respectent pas les droits de l'homme, et d'autre part à des mesures positives d'incitation, aux termes desquelles l'aide et les remises de dettes sont rattachées au respect des droits de l'homme. Ainsi, par exemple, la bonne gestion gouvernementale (good governance), les progrès en matière de démocratisation et de respect des droits de l'homme, pourraient s'accompagner d'un relèvement substantiel du montant des aides au développement. Les Etats d'Afrique ont besoin d'aide pour instaurer un système juridique indépendant, une police et une justice démocratiques, et une administration efficace. Ce sont là des conditions préalables pour garantir durablement les structures de participation et le respect des droits de l'homme, et donc des mesures préventives importantes pour éviter le délabrement des Etats. C'est d'autant plus important que les mesures curatives sont pratiquement impossibles à mettre en oeuvre après l'effondrement d'un Etat.

La crise dans la région des Grands Lacs a montré clairement que la communauté internationale doit réagir à temps aux crises. Il incombe en particulier à l'Union européenne et à ses Etats membres, ainsi qu'aux Nations-Unies avec ses agences spécialisées, de créer les conditions nécessaires, en termes de logistique, pour que la prévention des crises et l'**aide humanitaire** puissent intervenir plus vite, de façon mieux coordonnée, et soient donc plus efficaces. Il faut pour cela optimiser le système d'alerte précoce des Nations-Unies. Il faut également améliorer en conséquence les conditions préalables à l'envoi rapide de forces d'interposition des Nations-Unies, comme par exemple au moyen d'accords de Stand-by avec les Etats membres, et en mettant en place des entrepôts de matériel. Il faut naturellement aussi pour cela déployer la volonté politique de mise en oeuvre de ces moyens. Le passage de l'aide humanitaire à l'aide au développement doit pouvoir se faire sans transition.

Mais la concentration sur l'urgence de la gestion des crises dans les conflits guerriers ne doit pas conduire à ce que la **prévention de**

la violence et les mesures de consolidation à la suite d'un conflit fassent perdre de vue l'objectif central, qui est de garantir la paix à long terme. Comme les guerres internes aux Etats échappent le plus souvent à un règlement externe, et comme les opérations militaires très onéreuses ne peuvent pas supprimer les causes des conflits, il faut accorder la priorité à l'élaboration de stratégies visant à éviter que ces conflits ne se règlent dans la violence. Il est nécessaire de pratiquer une **politique restrictive d'exportation d'armes**, qui doit s'attacher, davantage que jusqu'à présent, à lutter aussi contre la prolifération des armes légères, tant celles-ci jouent un rôle déterminant dans les conflits intérieurs aux Etats. Mais c'est aussi aux Etats africains eux-mêmes qu'il incombe d'éviter des dépenses pour l'armement qui vont bien au delà du besoin compréhensible d'assurer leur propre défense. Il faut apporter un soutien spécifique aux Etats qui font particulièrement preuve d'un sens des responsabilités en la matière. Mais il faut aussi instaurer des mesures de confiance entre les Etats et entre les différents groupes à l'intérieur des sociétés. Dans la mesure où cela est souhaité, l'Allemagne devrait être disposée à jouer un rôle de médiateur neutre dans les conflits, en concertation avec ses partenaires européens. La **consolidation de la paix** dans la période qui suit les conflits doit elle aussi faire l'objet d'une attention accrue. Il faut une aide concrète pour se débarrasser du fléau que constituent les mines terrestres, pour rapatrier les réfugiés, et pour réinsérer les anciens combattants dans la vie civile. Cette aide est indispensable à la fondation d'une société civile et de structures démocratiques, qui, elles-mêmes, sont les garantes de la paix à long terme.

Mais il faut surtout soutenir les démarches positives à travers lesquelles on tente déjà de promouvoir l'**autonomie de l'Afrique** dans le règlement de ses conflits. Déjà à court terme, il faudrait aider des **organisations régionales** telles que la CEDEAO, l'IGAD et la SADC dans leurs capacités de règlement des conflits, et dans l'intégration de leurs politiques de sécurité. Toutefois, ces organisations régionales ne peuvent pas couvrir toutes les zones de conflit de l'Afrique subsaharienne. En outre, il faut coordonner leurs différentes activités à l'échelon du continent. C'est pourquoi il

faut prêter une attention particulière à l'OUA en tant que bureau central, organisation mère et médiatrice entre les niveaux régional et global de règlement des conflits.

Cela requiert avant tout une dotation financière et technique de l'OUA. Naturellement, c'est d'abord au Etats africains eux-mêmes d'agir en la matière. Il est par exemple indispensable qu'ils payent leurs cotisations de membres, dans leur intégralité et dans les délais, à l'organisation. Mais l'OUA a également besoin d'un volume important d'aides extérieures à l'Afrique. Ces aides doivent viser à accélérer le fonctionnement du mécanisme de règlement des conflits dans les trois domaines de la prévention, de la gestion, et du règlement durable des conflits violents. En ce qui concerne la prévention, il est nécessaire de soutenir l'OUA dans ses missions d'observation des élections, qui constituent une contribution importante à la démocratisation et à la stabilisation des systèmes politiques. Il faut en outre donner au centre de gestion des conflits de l'OUA les moyens qui lui permettent d'améliorer la réception et la diffusion des informations, de faciliter les télécommunications, et donc d'étendre les capacités d'alerte précoce de l'organisation. Les efforts de l'OUA et d'autres organisations internationales pour empêcher les transferts d'armes vers les régions africaines en crise doivent profiter d'un soutien plus ferme.

Dans le domaine de la gestion des conflits, l'OUA a davantage besoin d'aide matérielle et logistique pour l'accomplissement des missions d'observation, pour des expertises et des initiatives de médiation. Il s'agit d'un soutien à l'équipement, de versements au fonds pour la paix de l'OUA, et de moyens pour le développement des aspects civils et humanitaires des missions. La mission d'observation au Burundi (OMIB) a clairement montré à quel point par exemple un suivi médical de la population pouvait contribuer à faire mieux accepter les missions d'observation. L'OUA a également besoin des conseils d'experts civils et militaires pour la planification et la préparation des missions.

Pour le règlement durable des conflits violents, des aides seront nécessaires pour reconstruire les infrastructures économiques et sociales, et pour réussir la réinsertion des anciens combattants. Il

est tout aussi indispensable de trouver une solution structurelle au problème africain des réfugiés. L'OUA, grâce à sa Convention pour les réfugiés et sa commission des réfugiés, et grâce à la coopération bien établie avec le Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les Réfugiés (UNHCR), dispose des instruments adaptés pour le rapatriement des réfugiés et des exilés. Mais ce qui lui manque, ce sont les moyens.

A cet égard, il est important que les efforts de l'OUA soient à l'avenir mieux synchronisés avec ceux des Nations-Unies. Au sein de l'OUA, une conférence diplomatique permanente pourrait se mettre en place sur le modèle de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Elle pourrait oeuvrer à l'établissement de la confiance et promouvoir le développement et l'acceptation d'un catalogue africain de normes.

Pour renforcer les capacités africaines pour les opérations de maintien de la paix dans le cadre de l'OUA et des Nations-Unies, il existe déjà une série de programmes. Mais pour la plupart, comme dans le cas des initiatives de la France, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, ils ont surtout été négociés sur une base bilatérale, et ne font pas l'objet de concertations suffisantes. Cet inconvénient peut être compensé si les institutions multilatérales, et au premier rang l'OUA, se placent au centre de ces efforts, dans le rôle d'un bureau centralisateur. L'inquiétude, largement répandue en Afrique subsaharienne, de voir des puissances étrangères exercer une influence excessive sur la politique de sécurité de la région, se verrait ainsi dûment prise en considération.

Malgré tous les efforts pour améliorer les capacités sur place, l'Afrique subsaharienne ne pourra pas avant longtemps maîtriser complètement par ses propres moyens ses problèmes de sécurité. Elle restera longtemps plus tributaire du bon fonctionnement de l'ONU que ne le sont d'autres continents. La politique africaine de l'Allemagne doit donc également avoir pour objectif de réformer et de renforcer les Nations-Unies. Raison supplémentaire pour que le «Capacity-Building» ne s'épuise pas en actions symboliques à travers lesquelles la communauté internationale se soustrait à son devoir de solidarité. Il faut bien davantage s'assurer que l'Afrique

dispose à l'avenir de ressources importantes pour instaurer la paix et la stabilité, en prêtant particulièrement attention aux mesures à long terme visant à éviter les conflits internes des Etats.

### 2.3 Promouvoir la croissance et le développement durables

Une des conditions essentielles pour une évolution positive du continent africain est que **les structures de l'économie mondiale évoluent** également. Les pays hautement développés d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord, décrits historiquement comme pays industrialisés, doivent faire preuve de leur volonté politique d'éliminer le protectionnisme, de renoncer à faire valoir des intérêts particuliers en Afrique, et d'y consacrer des moyens financiers suffisants. Une hausse des revenus que les Etats africains tirent de leurs exportations leur permettrait d'en dégager davantage de moyens propres pour leur développement. Les pays d'Afrique, du fait de la faible compétitivité de leurs exportations, auront encore besoin pendant un certain temps de préférences commerciales asymétriques, ajustées individuellement selon les pays. Une libéralisation générale des marchés de biens et des marchés financiers ne profite pas à l'Afrique, à son stade actuel de développement. Ce besoin particulier de protection doit rester inscrit dans la négociation de la nouvelle convention de Lomé, qui est l'instrument principal des relations entre l'Union européenne et les Etats subsahariens.

Il faut diversifier progressivement **les structures de production**, qui sont trop concentrées sur un secteur d'activité, et les orienter avant tout en fonction des besoins des marchés africains. Les pays donateurs doivent soutenir ce processus par des programmes adéquats et les transferts de savoir-faire nécessaires. Les investissements privés compatibles avec le développement, tant en provenance des pays très développés que des pays en développement eux-mêmes, doivent bénéficier d'un soutien. Cela implique la mise en place de procédures de décision transparentes et d'administrations efficaces, mais aussi la lutte contre la corruption et la suppression des obstacles posés par l'Etat.

Il faut en particulier être attentif à aider les petits projets et les micro-projets. Les structures innovatrices d'octroi de crédit, sur le modèle de la Banque Grameen, au Bangladesh, sont exemplaires sur ce point de vue: elle fonctionne comme un organisme coopératif et accorde sans lourdeur bureaucratique de micro-crédits pour les lancements d'activité. L'Allemagne aussi doit développer son aide financière aux petits projets. La participation des ambassades d'Allemagne, présentes sur place, à la sélection et au suivi des projets, a fait la preuve de son efficacité, et il faudrait y recourir davantage

L'élément central du développement durable en Afrique subsaharienne, c'est un **concept de désendettement** raisonnable au plan économique. Le sommet du G 8 à Cologne en juin 1999 a abouti à un accord sur les premières étapes. Le surendettement doit être diminué, par un moratoire, des remises de dettes partielles, ou dans certains cas, totales. Ces mesures peuvent s'accompagner de la mise en place temporaire de fonds de contrepartie transparents. Le niveau de la dette ne doit pas dépasser la limite supérieure acceptable au plan économique, soit 150% des revenus de l'exportation. Les valorisations des créances non recouvrables auprès de banques privées ne devraient pouvoir être amorties fiscalement que lorsqu'un abandon de créance a été prononcé. L'octroi de garanties publiques à l'exportation (garanties »Hermes«) doit être subordonné à des critères d'environnement et de développement.

Les **mesures d'ajustement structurel du FMI** ont eu dans de nombreux pays des conséquences sociales négatives. L'exigence d'apurement des dettes anciennes a empêché des investissements et des interventions que l'Etat aurait dû entreprendre, en particulier dans l'agriculture. On a réduit les financements publics pour l'éducation et la santé, ainsi que les subventions à l'alimentation de base. La politique sociale-démocrate pour l'Afrique vise à une révision en profondeur des contraintes imposées par le FMI et la Banque mondiale pour l'ajustement des économies nationales. Il faut proposer une autre politique d'ajustement structurel, qui doit s'articuler autour des besoins fondamentaux des hommes et des

nécessités du développement à long terme, et ne pas se fixer comme unique objectif le rétablissement artificiel de la solvabilité des pays endettés. Pour l'Afrique en particulier, il faut que les mesures d'ajustement structurel servent à garantir les systèmes de protection sociale et à améliorer le niveau des revenus de la plus grande part de la population. En ce sens, l'initiative de désendettement prise par le gouvernement fédéral a contribué à ce que la Banque mondiale et le FMI lient davantage les allègements de la dette aux mesures de lutte contre la pauvreté et à la bonne conduite des affaires gouvernementales (good governance).

La plupart des pays africains ne sont reconnus et exploités dans l'économie mondiale que comme fournisseurs de matières premières. Cette forme spécifique de dépendance et de marginalisation aggrave les problèmes. Il serait donc souhaitable d'approfondir les **intégrations régionales déjà entreprises**, car elles créent de grands marchés intra-africains, permettent une meilleure répartition des tâches, et servent ainsi la sécurité alimentaire, le développement du capital humain, mais aussi le respect et le rétablissement des bases naturelles de vie. On constate déjà des efforts en ce sens au sein de la SADC. Pour promouvoir l'intégration économique régionale, il faudrait mettre à disposition des fonds multilatéraux, destinés essentiellement à compenser les inconvénients économiques subis temporairement par certains Etats. Une réforme du fonds européen de développement (FED), pour laquelle le gouvernement fédéral fait campagne, constituerait ici une aide précieuse.

On ne peut parvenir à des succès durables en matière de développement que si les différents acteurs de la politique africaine se concertent. Dans le passé, les mesures prises par l'Union européenne en matière de coopération au développement n'ont été que trop clairement contrecarrées par les mesures prises dans les domaines économique et agricole. Même avec une politique de réduction de la dette publique dans les pays très développés, il faut consacrer davantage de moyens à la coopération au développement, et accroître l'efficacité de leur mise en oeuvre. Pour y parvenir, il est indispensable d'intensifier le transfert d'informations entre les instances nationales, régionales et mondiales. Dans toute

la mesure du possible, il faudrait que les actions des Länder s'appuient sur celles de la Fédération. L'Allemagne devrait faire valoir davantage ses conceptions en matière de développement auprès de l'Union européenne. Jusqu'ici, la coopération est insuffisante au niveau européen – une faiblesse qui devrait être supprimée dans le futur accord post-Lomé, grâce à une définition claire des exigences de cohérence et de coordination. Cela concerne d'une part l'harmonisation des actions de coopération au développement au sein de la Commission européenne, et la coordination entre les actions de la Commission et celles des quinze Etats membres, et d'autre part la coordination des mesures de coopération au développement des Etats membres entre eux. Il n'est pas rare que ces différents acteurs soient présents parallèlement dans un secteur donné d'un pays bénéficiaire, sans qu'il n'y ait de concertation. Pour éviter que les activités ne se chevauchent, il faudrait entreprendre un partage efficace du travail aux niveaux national et international sur la base de **concepts communs de stratégie par pays**. Ces concepts doivent reposer sur les informations et les expériences des acteurs sur le terrain, et se concentrer sur la promotion de la société civile, de la lutte contre la pauvreté et de la satisfaction des besoins élémentaires. De cette façon, il est possible de cibler et de compléter les projets de développement selon les besoins des pays africains bénéficiaires. Il faut surtout que le principe de cohérence soit pris en compte dans le prochain accord de Lomé.

Enfin, il est également souhaitable de parvenir, au niveau mondial, à une meilleure concertation des projets de coopération au développement, tant au point de vue des idées que sur le plan pratique. Une Union européenne dont la politique d'aide au développement est cohérente, est mieux à même de faire valoir ses conceptions au sein de l'Organisation des Nations-Unies. Il faudrait, sous son égide, mieux imbriquer les activités des organisations actives dans le domaine du développement aux différents niveaux. De même, il incombe au gouvernement fédéral de plaider davantage sa conception de la politique du développement auprès des Nations-Unies et de ses agences spécialisées.

# Conclusion

»On ne peut pas développer les gens – ils ne peuvent se développer qu’eux-mêmes.« Voilà le credo que revendiquait à juste titre l’ancien Président Tanzanien Julius Nyerere. La conviction ainsi exprimée renvoie à la responsabilité propre des Africains vis-à-vis de leur avenir; mais dans le même temps, il invite aussi les hommes des sociétés riches à élargir leurs horizons et à apprendre, pour des lendemains meilleurs. En ce sens, la politique africaine de l’Allemagne a une autre mission, une mission particulière: elle doit être une politique du développement dans notre propre pays. Elle doit aider à faire percer **une nouvelle prise de conscience** parmi la population. Le travail éducatif et de relations publiques doit venir contrer le pessimisme croissant à l’égard de l’Afrique. Il faut montrer clairement que les problèmes économiques et sociaux de l’Afrique subsaharienne sont étroitement liés au mode de vie que nous connaissons en Allemagne et dans d’autres pays hautement développés. C’est pourquoi les Africains et les Européens ont besoin de pouvoir, en partenaires, apprendre les uns des autres, les uns avec les autres, les uns pour les autres, de façon à ce qu’ils puissent s’engager ensemble pour l’avenir de l’Afrique. C’est cette voie, et elle seule, qui fera de la vision d’un développement et d’une paix durables en Afrique subsaharienne au cours du prochain millénaire, une réalité.

## *Auteurs:*

Dr. Werner Schuster, Membre du Bundestag

Joachim Tappe, Membre du Bundestag

Reiner Kern

Anja Schmidt

*Berlin, Decembre 1999*

# Annexe

## Les Etats d'Afrique subsaharienne et leurs affiliations dans les organisations régionales

Angola	OUA, COMESA, SADC
Bénin	OUA, CEDEAO, UEMOA
Botswana	OUA, SADC
Burkina Faso	OUA, CEDEAO, UEMOA
Burundi	OUA, COMESA
Cameroun	OUA
Comores	OUA, COMESA
Congo (Brazzaville)	OUA
Côte d'Ivoire	OUA, CEDEAO, UEMOA
Djibouti	OUA, COMESA, IGAD
Erythrée	OUA, IGAD
Ethiopie	OUA, COMESA, IGAD
Gabon	OUA
Gambie	OUA, CEDEAO
Ghana	OUA, CEDEAO
Guinée	OUA, CEDEAO, UEMOA
Guinée équatoriale	OUA
Guinée-Bissau	OUA, CEDEAO
Ile Maurice	OUA, COMESA, SADC
Iles du Cap Vert	OUA, CEDEAO
Kenya	OUA, COMESA, IGAD, EAC
Lesotho	OUA, COMESA, SADC
Liberia	OUA, CEDEAO
Madagascar	OUA
Malawi	OUA, COMESA, SADC
Mali	OUA, CEDEAO, UEMOA
Mauritanie	OUA, CEDEAO
Mozambique	OUA, COMESA, SADC
Namibie	OUA, COMESA, SADC
Niger	OUA, CEDEAO, UEMOA

Nigeria	OUA, CEDEAO
Ouganda	OUA, COMESA, IGAD, EAC
République Centrafricaine	OUA
République d'Afrique du Sud	OUA, SADC
République Démocratique du Congo	OUA, COMESA, SADC
Rwanda	OUA, COMESA
São Tomé et Príncipe	OUA
Sénégal	OUA, CEDEAO, UEMOA
Seychelles	OUA, SADC
Sierra Leone	OUA, CEDEAO
Somalie	OUA, COMESA, IGAD
Soudan	OUA, COMESA, IGAD
Swaziland	OUA, COMESA, SADC
Tanzanie	OUA, COMESA, SADC, EAC
Tchad	OUA
Togo	OUA, CEDEAO, UEMOA
Zambie	OUA, COMESA, SADC
Zimbabwe	OUA, COMESA, SADC

CEDEAO	Communauté économique des Etats d'Afrique occidentale
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
EAC	East African Cooperation
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
SADC	Communauté pour le développement de l'Afrique Australe
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine