Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 14 (1974)

Artikel: Regionale Integration in Afrika : ein neues Modell

Autor: Gabriel, Jürg M.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-171917

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 06.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

REGIONALE INTEGRATION IN AFRIKA: EIN NEUES MODELL

von
Jürg M. Gabriel
Dr. phil.
International Relations Institute of Cameroon, Jaoundé

I. Die Krise der afrikanischen Integrationsbestrebungen

In der kurzen Zeit seit der Unabhängigkeit hat es in Afrika etliche Integrationsversuche gegeben. Nkrumah wollte, nebst einem gesamtafrikanischen Staat, eine *Westafrikanische Föderation,* um sich gegen neo-koloniale Abenteuer (wie im früheren Belgischen Kongo) zu schützen, aber auch um eine bedeutendere Rolle zwischen den Blöcken des Kalten Krieges zu spielen. Die Idee schlug fehl. Frankreich schuf die *Union Africaine et Malgache* in der Hoffnung, seine schwindende Weltposition zu stärken und kommerzielle Interessen zu fördern. Die U.A.M. führt heute unter dem Namen O.C.A.M. [1] ein Schattendasein. Die Engländer wollten eine *Föderation für Rhodesien und Nyassaland* um eine „Lösung" für die ansässigen weissen Siedler zu finden. Der Versuch scheiterte. Nyerere war 1961 bereit, die Unabhängigkeit Tanganyikas aufzuschieben, damit zu einem späteren Zeitpunkt statt dreier separater Staaten eine einzige *Ostafrikanische Föderation* gegründet werden könne. Kenyatta und Obote zeigten kein Interesse.

Man könnte die Liste beliebig verlängern. Vor allem gibt es die mehr wirtschaftlich orientierten Versuche. Unter den bedeutungsvolleren befindet sich die *Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (UDEAC) und die Ostafrikanische Gemeinschaft* (EAC). Aber heute sind auch sie in Schwierigkeiten, besonders die EAC [2]

Noch vor kurzem glaubte man nicht, dass die Ostafrikanische Gemeinschaft so schnell und so tief in Schwierigkeiten geraten würde. Es war die Ansicht vieler

1 Organisation Commune Africaine Malgache et Mauricienne.

2 *Africa,* An International Business, Economic and Political Monthly; No. 32, April 1974; Seite 15: „Ostafrikanische Gemeinschaft am Abgrund".

Beobachter, dass ein gemeinsamer Markt vorläufig wohl ausgeschlossen sei, dass aber die weitgehend integrierten gemeinsamen Dienste (Bahn, Post, Telekommunikationen, Häfen, Flugverkehr usw.) beibehalten und vielleicht sogar ausgebaut werden könnten. Ein afrikanischer Beobachter stellte schon vor einigen Jahren fest: „Das Misslingen einer Ostafrikanischen Föderation vor einigen Jahren, der Zusammenbruch anderer Föderationen und das Auseinanderfallen der Universität Ostafrika scheinen anzudeuten, dass vollkommene ostafrikanische Integration in den nächsten dreissig Jahren nicht erreicht werden kann. In Tat und Wahrheit hat der Wettbewerb um den regionalen Kuchen den Wirtschaftsnationalismus mehr gefördert als die regionale Integration . . . Was in den kommenden dreissig Jahren eher möglich scheint, ist die Konzentration der Zusammenarbeit der Mitglieder auf begrenzte funktionelle Gebiete." [3]

Muss nun sogar diese „realistische" Voraussage revidiert werden? Im gegenwärtigen Zeitpunkt scheint der afrikanische Wirtschaftsnationalismus so virulent zu sein, dass nicht einmal eine begrenzte funktionelle Zusammenarbeit möglich ist. Böse Zungen sagen oft, Afrika sei der „Friedhof der Genossenschaftsidee". Wird es nun auch noch zum „Friedhof der Integrationsidee"? Was deren klassische Form betrifft, so wäre dem beizupflichten. Die importierten Modelle, die durch wachsende gemeinsame Märkte auf harmonisch entwickelte Regionen abzielen, schlagen fehl. Was jedoch weiterbesteht, ist die Notwendigkeit zur Integration. Sie wird kommen, aber in neuer Form. Der Zweck dieses Artikels ist es, die Umrisse eines neuen Integrationsmodells anzudeuten.

II. Zwei Integrationsmodelle

Es gibt in Afrika grundsätzlich zwei Modelle der Integration. Das eine Modell ist kontinental, das andere regional. Das kontinentale Modell beruht weitgehend auf Studien, die um 1960 von der UNO-Wirtschaftskommission für Afrika ausgearbeitet wurden. Zwei amerikanische Wirtschaftswissenschaftler, Reginald H. Green und Ann Seidman, haben diese Ideen in einer interessanten Studie übernommen und weiterentwickelt [4]. Die Autoren deuten auf die Balkanisierung des Kontinents hin und zeigen, dass dieses Problem Hand in Hand geht mit kleinen Märkten und grosser Abhängigkeit von aussen. Um dem entgegenzuwirken, fordern sie als ersten Schritt eine kontinentale Industriestandort-Politik, die vom Gesichtspunkt der Rohstoffvorkommen, der Märkte und der gleichmässigen Entwicklung bestimmt werden muss. Diese Politik führt dann zur

3 *The African Review;* Vol. 2, No. 1, June 1972; Seiten 207–8, (Prof. Nsimbambi).

4 Reginald H. Green and Ann Seidman, *Unity or Poverty? The Economics of Pan-Africanism,* Harmondsworth 1968.

Schaffung von Wachstumspolen, um die die Infrastruktur, die Urbanisierung und eine mechanisierte Landwirtschaft geplant werden kann.

Dieses Modell hat viele Mängel. Ganz abgesehen von dem etwas unwirklichen panafrikanischen Enthusiasmus, der es umwittert, kann man sich ernsthaft fragen, ob Afrika überhaupt als eine wirtschaftliche Einheit betrachtet werden soll. Nirgends weisen die Autoren darauf hin, dass Ostafrika zum Beispiel durch den Indischen Ozean mit Asien enger verbunden ist als mit gewissen Teilen Westafrikas oder dass umgekehrt Westafrika durch den Atlantik langfristig eher an Brasilien gebunden ist als an Uganda, Sambia oder Aethiopien. Trotz dieser Nachteile hat die Studie jedoch ihren Wert – sie konzentriert sich auf das Hauptproblem der afrikanischen Integration, die Industrialisierung.

Das *regionale Modell* findet sich nicht so sehr in Studien als in zwei konkreten Versuchen, der *Ostafrikanischen Gemeinschaft* und der *Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale.* Obwohl beide in vielen Einzelheiten divergieren, sind sie im grossen und ganzen vergleichbar. Beide zielen auf eine beschleunigte, rationelle und ausgewogene regionale Entwicklung ab, und beide wollen dies erreichen durch die Abschaffung der internen Handelsschranken, durch eine gemeinsame Industrialisierungspolitik und durch Ausgleichsmechanismen, die vorübergehende Entwicklungsunterschiede korrigieren sollen.

Welches sind die *Resultate?* In der EAC hat, wie die untenstehenden Zahlen zeigen, der regionale Handel im Vergleich zum regionalen Aussenhandel prozentual ständig abgenommen [5]. Eine gemeinsame Industrialisierungspolitik ist bis heute noch nicht zustandegekommen, und die Ausgleichsmechanismen sind zu schwach, um eine ausgewogene Industrialisierung zu ermöglichen. Die Polarisierung um Kenia geht weiter.

Partner States Exports Percentage Shares of Interstate Transfers and Domestic Exports

	Kenia		Uganda		Tanzania	
Jahr	Inter-State Transfers	Domestic Exports	Inter-State Transfers	Domestic Exports	Inter-State Transfers	Domestic Exports
1964	35 %	65 %	13 %	87 %	7 %	93 %
1965	39 %	61 %	14 %	86 %	9 %	91 %
1966	27 %	73 %	14 %	86 %	6 %	94 %
1967	33 %	67 %	16 %	84 %	5 %	95 %
1968	31 %	69 %	14 %	86 %	5 %	95 %
1969	31 %	69 %	12 %	88 %	6 %	94 %
1970	31 %	69 %	12 %	88 %	8 %	92 %
1971	32 %	68 %	10 %	90 %	10 %	90 %
1972	27 %	73 %	8 %	92 %	6 %	94 %

5 *Review of Economic Integration Activities Within the East African Community, 1973;* Common Market and Economic Affairs Secretariat, Arusha, Tanzania, S. 43.

In der UDEAC ist die Lage kaum anders. Obwohl die Statistiken hier weniger zuverlässig sind (und seit 1972 nicht mehr erscheinen), ist doch klar, dass der regionale Binnenhandel, verglichen mit dem regionalen Aussenhandel, sich seit 1967 nicht verstärkt hat. Eine gemeinsame Industrialisierungspolitik hat weitgehend fehlgeschlagen, und die Ausgleichsmechanismen scheinen nicht zu funktionieren. Die industrielle Polarisierung um Kamerun ist offensichtlich und nicht aufzuhalten, was auch aus einigen regionalen Handelszahlen hervorgeht. Von 1967 bis 1971 hat Kamerun seine regionalen Exporte verdoppelt, während die Importe gleich blieben. Im Gegensatz dazu, hat der Kongo seine regionalen Einfuhren in der gleichen Zeit verdreifacht, während die Ausfuhren abnahmen. Noch dramatischer: In den gleichen Jahren verdreifachte der Kongo seine Einfuhren aus Kamerun, während die Ausfuhren nach Kamerun sich um die Hälfte verringerten. Der Trend scheint ziemlich eindeutig[6].

III. Die Ursachen der Desintegration

Was sind die Ursachen dieser Polarisierung und Desintegration? Erstens betreffen sie das regionale Modell an sich, zweitens die Struktur der internationalen Wirtschaft und drittens das Wesen der Mitgliedstaaten.

1. In einer vergleichenden Studie (EAC und UDEAC) diskutiert Lai Kamara das erste Problem, die Mängel des regionalen Modells an sich. Er zeigt, dass zwischen der Abschaffung der Handelsschranken und der Industrialisierungsziele ein negativer Zusammenhang besteht. Kamara findet, eine gleichmässige regionale Entwicklung sei wünschenswert, „aber bevor dieses Ziel erreicht ist, begünstigen die rechtlichen Mittel, die die Produktionsfaktoren befreien (die Abschaffung der Schranken) die Verlagerung der bestehenden und die Einführung neuer Faktoren in Richtung der günstigsten Entwicklungszonen, was unwillkürlich zur Verstärkung der bestehenden Entwicklungspole und zur noch schnelleren Entwicklung der am meisten industrialisierten Staaten führt und damit schwere Spannungen zwischen den mehr und den weniger begünstigten Mitgliedern schafft[7]."

Eine Studie der Europäischen Gemeinschaften kommt zum gleichen Schluss. Sie zeigt, dass in zwei Fällen (Lateinamerikanische Freihandelszone und Union Douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest) mit der Aufhebung der Handelsschranken der Güteraustausch kaum zugenommen hat, dass aber die stärker entwickelten Länder von der Situation mehr profitierten als die weniger entwickel-

6 *Bulletin des Statistiques Generales de l'U. D. E. A. C.*, Secretariat Généralde l'UDEAC, No. 38, Avril 1972.

7 Lai Kamara, „Intégration territoriale et conflits institutionnels en Afrique", *Revue du Tiers-Monde;* tome XI, No. 44, octobre-décembre 1970. S. 717.

ten [8]. Also besteht auch in diesen Beispielen ein negativer Zusammenhang zwischen freiem Markt und ausgeglichener Industrialisierung.

In Ostafrika herrschte vor der Unabhängigkeit und auch einige Jahre hernach ein freier Markt mit einer einzigen Währung und einer vollkommen integrierten Infrastruktur. Kenia profitierte so offensichtlich von dieser Lage, dass sich „schwere Spannungen", wie Kamara sagt, bald einstellten. Vor allem Tanganyika sah sich gezwungen, nachdem eine echte Föderation unmöglich schien, eine eigene Währung zu schaffen und dann eine Revision der alten Strukturen zu fordern. Der Vertrag von 1967 erlaubt nun Tanzania Transfersteuern auf gewisse Produkte aus Kenia und Uganda zu erheben, und er gibt Uganda dasselbe Recht auf Güter aus Kenia. Diese Bestimmung allein zeigt, in welcher Richtung die Vorteile des freien Marktes wirkten.

Mit einer eigenen Währung, mit Transfersteuern und mit einer selbständigen Industrialisierungspolitik versucht heute Tanzania ein gewisses Gleichgewicht in der Region zu erreichen, aber, wie schon gezeigt, mit einigen Nachteilen für die Integration. Der Bericht der Ostafrikanischen Gemeinschaft über die Integrationstätigkeit (1973) widerspiegelt dies, wenn er feststellt, dass „im Ostafrikanischen Gemeinsamen Markt seit dem Abschluss des Vertrages sich gewisse Änderungen in der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten vollzogen haben. Es scheint, als ob sie sich vom liberalen Freihandel, der während der Kolonialzeit und kurz darauf vorherrschte, abwenden und eine neue Situation schaffen, in welcher Staatshandelsbeschränkungen, Import- und Exportbewilligungen sowie Währungskontrollen immer wichtiger werden [9]".

Der Vertrag von 1967 ist also nicht der Anfang einer wirklichen ostafrikanischen Zusammenarbeit als vielmehr eine Etappe in der zunehmenden regionalen Desintegration. Es gehört zur Ironie der EAC, dass die vollintegrierten Dienste diese Tendenz gefördert haben. Ohne das ausgezeichnete Eisenbahnnetz zum Beispiel wären die Spannungen wohl geringer. Wie Kamara zeigt, ist „das Missverhältnis im regionalen Handel weniger ausgeprägt in Gebilden mit einem unterentwickelten Verkehrsnetz, welches dann einen natürlichen Schutz bildet gegen die rechtliche Bewegungsfreiheit der Produktionsfaktoren" [10]. Müssen wir uns da wundern, dass heute die ostafrikanischen gemeinsamen Dienste in Schwierigkeiten sind?

Das regionale Modell, wie es in der EAC und in der UDEAC angewandt worden ist, leidet also an einem inneren Widerspruch. Es kann das Ziel einer gleichmässigen Entwicklung und vor allem einer gleichmässigen Industrialisierung nicht mit den Prinzipien des Gemeinsamen Marktes vereinigen. Aber gehören die beiden nicht untrennbar zusammen? Sind grössere Märkte für die Industrien

8 *Coopération Régionale Entre P. V. D.;* quelques réflexions à partir de l'expérience acquise dans les relations CEE-EAMA. Communauté Européenne, VIII/335/73–F. S. 5.

9 EAC, a. a. O., S. 48.

10 Kamara, a. a. O., S. 719–20.

dieser kleinen Staaten nicht eine Notwendigkeit? Es scheint, dass die Frage nicht so sehr auf einen Gegensatz hinweist, als auf die Notwendigkeit, Prioritäten zu setzen. Selbstverständlich gehören Markt und Industrie zusammen, aber ein verfrühtes und vor allem ein generelles Aufheben der zwischenstaatlichen Schranken kann Strömungen in Gang setzen, die eine ausgewogene regionale Industrialisierung verunmöglichen. Dies hat mit der Tatsache zu tun, dass in der Dritten Welt – im Gegensatz zu Europa – nicht primär die rationellere Verteilung bestehender regionaler Produktionsfaktoren im Vordergrund steht, sondern vielmehr die Schaffung neuer Faktoren. Dies ändert die Beziehung zwischen freiem Markt und Industrialisierung. Ein neues Modell der Integration muss diese Frage frisch beleuchten.

2. Die zweite Ursache der Polarisierung liegt in der Struktur der Weltwirtschaft. Damit meinen wir die profitorientierten internationalen Unternehmen, die weitgehend für die Investitionen in Afrika verantwortlich sind. Angesichts ihrer Interessen scheint eine „natürliche" Tendenz zu bestehen, dort zu investieren, wo schon eine gewisse Industrialisierung vorhanden ist. Gegenmassnahmen bleiben ohne Erfolg, weil sie entweder zu schwach sind oder weil kein wirkliches Interesse dahintersteckt. Der Fall des Europäischen Entwicklungsfonds ist instruktiv: Bis heute hat der Fonds nur zwei Industrieprojekte auf regionaler Basis finanziert, die beide gescheitert sind [11]. Sicher sind die Investitionen des Fonds nicht allzu bedeutend, und sicher sind die afrikanischen Staaten nur schwerlich für regionale Projekte zu gewinnen. Aber entschuldigt das das Fehlen einer wirklichen Regionalpolitik seit über zehn Jahren? Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass der Fonds allzusehr die Struktur der internationalen Wirtschaft widerspiegelt.

3. Die dritte Ursache der Polarisierung hat mit dem Wesen der Entwicklungsländer selber zu tun. Angesichts der ständigen Kreditknappheit und des Fiskaldilemmas hat der Staat jedes Interesse, jene Industriealisierungsprojekte zu fördern, die ein sofortiges Einkommen in der Form von Zöllen, Steuern usw. abwerfen. Solche Projekte sind immer national. Regionale Unternehmen sind für den Konsumenten und Produzenten oft profitabler als für den Staat, vor allem weil dort der öffentliche Anteil unter verschiedene Staaten aufgeteilt werden muss. Was aber hinzukommt, ist die einfache Tatsache, dass in jungen Staaten ein ausgeprägter Wirtschaftsnationalismus Hand in Hand geht mit einem politischen Nationalismus, mit der Notwendigkeit, die Grundlagen für eine nationale Einheit und eine nationale politische Tradition zu legen. Der Preis dafür ist immer hoch, und er wird unter anderem in der Form von wirtschaftlich unrentablen Unternehmen bezahlt: „Viele Unternehmen mit regionalen Dimensionen, die von den Experten mit ein oder zwei Standortvorschlägen unterbreitet

11 Communauté Européenne, „L'expérience du FED en matière de projets régionaux", 1972.

wurden, sind gleichzeitig in verschiedenen Ländern verwirklicht worden und mit Dimensionen, die geringer sind und die die Kapazität nicht voll ausnützen" [12].

Wenn man die drei Ursachen der Polarisierung genau betrachtet, muss man Kamara recht geben, wenn er sagt, dass „die harmonische Entwicklung einer Gemeinschaft auf dem Wege zur Integration Bedingungen voraussetzt, die in Afrika nie erfüllt sind." [13] Aber was sind die richtigen Bedingungen und Voraussetzungen? Kamara findet, dass „gegenwärtig eine Lösung nur von der Annahme eines Entwicklungsschemas kommen kann, das auf der Verbreitung von linear-intersektoralen Entwicklungspolen beruht." [14] „Lineare Entwicklung" bedeutet die gleichmässige Förderung mehrerer Entwicklungszentren in einer Region, und „inter-sektorale Entwicklung" heisst vermehrte Integrierung von Wirtschaftssektoren innerhalb eines bestimmten Landes, vor allem zwischen Landwirtschaft und Industrie.

Dieses Modell gibt der Industrialisierung den Vorrang und insofern ist es ein Fortschritt. Aber Kamara geht nicht weit genug. Er zieht die wirtschaftlichen Konsequenzen seines Denkens, aber nicht die politischen. Sein Modell beruht im Ende immer noch auf einem regionalen politischen Willen, der heute und auf absehbare Zeit einfach nicht vorhanden ist. Es dürfte im heutigen Afrika kaum Staaten geben, vor allem unter denen, die relativ erfolgreich industrialisiert haben, die bereit sind, die Opfer zu bringen, die das linear-intersektorale Modell fordert. Die Staaten Afrikas sind noch für lange Zeit damit beschäftigt, eine regierende Schicht aufzubauen, und die internen Machtkämpfe, die damit verbunden sind, verunmöglichen die Weitsicht, die Kamaras Modell erfordert. Angesichts dieser Lage sowie angesichts der Tatsache, dass die politischen Machtkämpfe den ohnehin überdimensionierten öffentlichen Verwaltungsapparat schwer belasten, mag man sich wundern, dass die Industrialisierung in gewissen Ländern überhaupt vorankommt. Wir müssen deshalb zum Schluss kommen, dass es im Afrika der kommenden Jahrzehnte einige Industriepole geben wird, dass sie aber weitgehend im nationalen Rahmen bleiben werden. Aufgrund dieser Hypothese soll im folgenden ein neues Integrationsmodell skizziert werden.

IV. Kern und Peripherie

Seit einiger Zeit versuchen Politologen internationale Regionen neu zu definieren. In ihrem Buch „The International Politics of Regions" schlagen Luis J. Cantori und Steven L. Spiegel vor, dass Regionen sinnvollerweise als Gebilde, be-

12 Communautés Européennes, „Etat de réalisation des projets proposés par les experts chargés d'étudier les possibilités d'industrialisation des EAMA dans le domaine de la substitution aux importations dans un cadre régional." VIII/683(71)F., S. 3.

13 Kamara, a. a. O., S. 718.

14 Ebenda, S. 731.

stehend aus Kern und Peripherie, betrachtet werden können. Nach ihrer Ansicht gibt es in der Welt fünfzehn solcher Kern-Peripherie Regionen, und südlich der Sahara vier: [15]

Region	*Kern*	*Peripherie*
Südafrika	Südafrikanische Republik Rhodesien Angola Mozambique Südwestafrika	Malawi Madagaskar Lesotho Sambia Swasiland Mauritius
Ostafrika	Uganda Kenya Tanzania	Äthiopien Somalia
Zentralafrika	Zaïre Ruanda Burundi	Zentralafrikanische Republik Tschad Kamerun Gabun Kongo Äquatorial Guinea
Westafrika	Elfenbeinküste Dahomey Guinea Senegal Obervolta Mali Niger Togo	Nigerien Liberien Sierra Leone Gambia Ghana

Die Kriterien, nach denen zwischen Kern und Peripherie unterschieden wird, sind 1. Art und Grad des Zusammenhangs (cohesion), 2. Art der Kommunikation, 3. Grad der Macht (power) und 4. Struktur der Beziehungen.

Die Idee von Kern und Peripherie ist plausibel, nicht aber die entsprechenden vier Kriterien: Was bedeutet „Grad des Zusammenhangs" oder „Grad der Macht"? Diese Begriffe sind ausserordentlich schwer zu definieren und haben deshalb den Nachteil, sich ständig zu überschneiden. Es wäre zum Beispiel einfacher und nützlicher, den Begriff der „Industrialisierung" als zentrales Merkmal zu wählen. In diesem Fall gäbe es Industriekerne und Industrieperipherien oder

15 Louis J. Cantori / Steven L. Spiegel, *The International Politics of Regions, A Comparative Approach* (Englewood Cliffs, N. J., 1970, S. 9–10.

industrielle Kernländer und industrielle Peripherieländer, und aufgrund solcher Kriterien könnte Afrika in ganz andere Regionen unterteilt werden.

Die Wahl von industriellen Regionalkernen ist auch nicht einfach, denn absolut betrachtet unterscheiden sich sogar die am meisten industrialisierten Staaten Afrikas recht stark voneinander. Unser Massstab muss daher ein relativer sein. Nehmen wir das Beispiel von Kenia und Kamerun. Absolut gesprochen ist ihr Industrialisierungsgrad sehr unterschiedlich, aber relativ zu den umliegenden Ländern erscheinen die beiden doch als industrielle Kernstaaten. Für Tanzania bedeutet das, dass es zum Peripheriestaat wird, obwohl sein Industrialisierungsgrad mit dem Kameruns zu vergleichen ist. Auch ist es durchaus möglich, dass bei näherer Untersuchung gewisse Staaten in der Peripherie zweier Kerne gleichzeitig sind oder dass ein Kern wie Ghana am Ende als eine Peripherie Nigeriens betrachtet werden muss. Wir wollen hier diese Fragen nicht endgültig lösen, denn sie stellen Aufgaben, die den Rahmen dieser nur skizzierenden Studie sprengen. So seien hier einmal die folgenden sechs Staaten als Kernländer betrachtet: Südafrika, Kenia, Zaïre, Nigerien, Kamerun und Elfenbeinküste.

Diese grobe Selektion hat bereits grundsätzliche Konsequenzen für die Kern-Peripherie-Gebilde, die Cantori und Spiegel vorschlagen. In Ostafrika verlassen Uganda und Tanzania den Kern und rücken mit Äthiopien und Somalia in die Peripherie. In Zentralafrika betrifft die Verschiebung Ruanda und Burundi, wobei es durchaus möglich ist, dass die beiden Länder auch zur Peripherie Kenias gehören. Die Länder der UDEAC würden vollkommen aus der Peripherie Zaïres genommen und um Kamerun gruppiert. Dies führt zur Schaffung einer weiteren Kern-Peripherie Region. Nigerien und die Elfenbeinküste würden beide als Kernländer betrachtet, was in Westafrika auch zur Schaffung von zwei Regionen führt. Das hätte zur Folge, dass der frankophone Kern und die anglophone Peripherie, die Cantori und Spiegel sehen, ganz anders und vor allem nicht nach kolonial-kulturellen Gesichtspunkten aufgeteilt würden. Vielleicht bildet in Westafrika die kürzliche Schaffung der Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) einen ersten Schritt in diese Richtung. Sie hat die Elfenbeinküste als Kern und schliesst zwei früher französische Kolonien, Dahomey und und Togo, aus. Rücken sie schon näher an den Kern Nigerien?

Wir wollen hier nicht auf die Unterschiede in den verschiedenen Kernstaaten eingehen. Sie sind enorm, und einige dieser Staaten sind politisch so fragil, dass ein Umsturz leicht die erreichte Industrialisierung in Frage stellen könnte. Aber was die Kernstaaten gemeinsam haben, ist der Umstand, dass sie in den wenigen Jahren seit der Unabhängigkeit, verglichen mit ihren Nachbarn, einen industriellen Vorsprung erzielt haben. In gewissen Fällen ist dieser Vorsprung so bedeutend, dass die Peripheriestaaten nicht einmal mehr zur Dritten Welt gehören, sondern eine Sonderklasse bilden – die „Vierte Welt". Man nennt die Vierte Welt oft den „harten Kern"; wir ziehen „harte Peripherie" vor.

Und wenn nicht alles täuscht, so sind gegenwärtig Strömungen vorhanden, die die regionalen Unterschiede verschärfen. Die Dürre in der Sahelzone stellt, wie UNO-Generalsekretär Kurt Waldheim sagte, die Existenz einer ganzen

Anzahl von Staaten in Frage. Und eine weitere Aktualität, die Assoziierung Afrikas mit der Europäischen Gemeinschaft, kann ohne weiteres die Lage noch verschlimmern. Nicht alle Staaten Afrikas werden gleichmässig von den neuen Abkommen profitieren, und die Investitionen des Europäischen Entwicklungsfonds, die für die Peripherieländer sicher erhöht werden, können diese Unebenheiten und Tendenzen nie aus dem Wege räumen. Es scheint, dass sich Afrika mit jedem Jahr weiter vom Ziel einer gleichmässigen regionalen Industrialisierung entfernt.

V. Egalität und Inegalität

Auf der Grundlage solcher Ungleichheit wird sich die regionale Integration von morgen entfalten. Sie wird offensichtlich nicht nach europäischem Beispiel vor sich gehen. Dies stellt die Theorie der regionalen Integration vor neue Aufgaben. Vor allem muss das klassische, von Europa geprägte Modell revidiert werden. Joseph S. Nye definiert dieses wie folgt: „Durch Wirtschaftsabkommen und Zollunionen verschiedener Art kann der Handel so verstärkt werden, dass der zwischenstaatliche Strom zu Problemen führt, die nur für die einzelenen Regierungen schwer zu lösen sind. Eine supranationale Bürokratie wird geschaffen, um diese Probleme zu handhaben. Industriegruppen (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) organisieren sich auf supranationaler Ebene, um Einfluss auf die neue Bürokratie auszuüben, welche dann selbst zur Interessegruppe für die weitere Integration wird. Die Loyalitäten folgen langsam den Wirtschaftsinteressen und konzentrieren sich auf das neue Zentrum, und eine neue politische Einheit entsteht. Zeit und die wirtschaftlichen Kräfte sind auf der Seite der Integrationisten." [16]

Dies ist eine kurze Zusammenfassung der funktionellen Theorie, wie sie von Ernst Haas und anderen ausgearbeitet worden ist. Wie Guy Hosmalin zeigt, enthält diese Definition zwei klassische Grundtheorien. Einerseits stützt sie sich auf die liberalen angelsächsischen Ideen der harmonischen Kräfte im freien Markt und andererseits auf die eher französischen Prinzipien der einheitlichen Planung und Steuerung. [17] Beides sind „Kräfte", so wird angenommen, die die Integration vorantreiben.

16 Joseph S. Nye, Jr., „East African Economic Integration" in: *International Political Communities: An Anthology*, Garden City, N. Y., 1966, S. 406.

16 Joseph S. Nye, Jr., „East African Economic Integration" in: City, N. Y., 1966, S. 406.

17 Guy Hosmalin, „Les Association CEE / Etats africains et l'intégration économique régionale en Afrique" in *Marché Commun;* No. 140, janvier 1971; S. 41. Hosmalin basiert seine Bemerkungen auf die Arbeit von R. Erbe, *Essai d'une théorie de l'intégration économique internationale*, Paris 1956.

Ob wir ein oder zwei Grundmodelle als „klassisch" betrachten, ist für die Skizzierung unseres Modells gleichgültig, denn weder die Ideen des freien Marktes noch die der zentralen regionalen Steuerung haben im afrikanischen Rahmen grosse Bedeutung. Der freie Markt fördert die Polarisierung der Region, und eine wirksame zentrale Steuerung ist aus nationalistischen Gründen unmöglich. Das funktionelle Modell ist im afrikanischen Kontext also nutzlos. Seine Hauptschwäche liegt darin, dass es politisch und wirtschaftlich ebenbürtige Staaten voraussetzt. Wo aber grosse wirtschaftliche Unterschiede herrschen, führt der freie Markt zur Polarisierung, und wo grosse politische Unterschiede bestehen (die die Polarisierung noch verschärfen), werden die Loyalitäten nie den Wirtschaftsinteressen folgen. Das funktionelle Modell basiert somit grundsätzlich auf dem Prinzip der Egalität. Sicher müssen gewisse Inegalitäten zwischen den Staaten bestehen, denn sonst gäbe es keine Arbeitsteilung und auch keinen Handel. Aber diese Inegalitäten müssen „komplementär" sein, d. h. sie müssen im Endeffekt im Rahmen eines Ganzen, einer Harmonie oder Egalität liegen. In der funktionellen Theorie sind diese Prinzipien sowohl implizite Voraussetzung als auch explizites Ziel. Ob Annahme und Ziel sich in der Wirklichkeit treffen, ist eine andere Frage, aber dass sie die Grundlage der klassischen Theorie bilden, ist wohl unbestritten. In Europa macht sich diese Grundlage bezahlt, denn die funktionelle Theorie erlaubt doch vieles (wenn auch bei weitem nicht alles) zu verstehen und zu erklären, und vor allem erlaubt sie erfolgreich zu handeln. [18]

Im afrikanischen Regionalismus ist das nicht der Fall. Hier erklärt uns das Egalitätsprinzip höchstens die sterilen Debatten der rechtlich gleichgestellten und souveränen Mitgliederstaaten, und diese Konversationen symbolisieren trefflich die Desintegration der Region. Für ein wirkliches Verstehen und ein wirkungsvolles Handeln wäre nicht vom Prinzip der regionalen Egalität, sondern von dem der Inegalität auszugehen.

Dies bedeutet nicht, dass das Egalitätsprinzip im afrikanischen Denken schlechthin fehlt. Ganz im Gegenteil; im Rahmen des Stammes ist es zweifelsohne (mit wenigen Ausnahmen) tief verwurzelt. Doch fehlt im modernen politischen Denken und vor allem im regionalpolitischen Denken das Egalitätsprinzip weitgehend. Man täte besser, sich auf das inegalitäre Prinzip des afrikanischen Präsidentialismus zu stützen.

Es gibt in Afrika verschiedene Arten des Präsidentialismus. Sie reichen vom milden Paternalismus bis zum ausgeprägtesten Despotismus, und die grösste Inegalität äussert sich immer zwischen Regierenden und Regierten, zwischen denen, die führen, und denen, die geführt werden. In der Region manifestiert sich diese Inegalität in der Vorherrschaft der industriell mehrentwickelten über

18 Das Egalitätsprinzip hat seine moderne Wurzel natürlich in der Aufklärung und dem Rationalismus. Sowohl die Idee der harmonischen Wirtschaftskräfte wie der Glaube an die Fähigkeit des Menschen, seine soziale Welt zu planen und zu steuern, gehen auf jene Ursprünge zurück. Auch sind diese Ideen an die demokratische Staatsform gebunden.

die industriell wenigerentwickelten Länder. Anders ausgedrückt gibt es in der Region einen Kern, der „führt", und eine Peripherie, die weitgehend „geführt" wird. Wie im nationalen Rahmen ist der Unterschied zwischen den beiden Zuständen bedeutsam. Natürlich kann auch hier die Art der Führung variieren; sie kann im Prinzip vom regionalen Paternalismus über die Hegemonie bis zum regionalen Imperialismus reichen. Wie immer die Form sein mag – das Prinzip der regionalen Inegalität zusammen mit den Begriffen von „Kern" und „Peripherie" bildet die Grundlage des neuen Modells.

VI. Ausblick und Zukunft

Für die institutionelle Struktur des Regionalismus hat dieses Modell grundsätzliche Konsequenzen

Zunächst hat es zur Folge, dass wirtschaftliche Gesamtabkommen an Bedeutung verlieren, wogegen Sonderabkommen immer wichtiger werden. Zollunionen, Freihandelszonen oder gar gemeinsame Märkte werden höchstens der Form nach bestehen, nicht aber ihrem Inhalt nach. Praktisch sind sie je länger je mehr mit ganz spezifischen Sonderabkommen vergleichbar. Diese Abkommen werden Rohstoffe, Fertigprodukte, Transport, Zoll, Industrien oder die Infrastruktur betreffen und, wo nötig, die Märkte erweitern. Im allgemeinen wird der Kern von diesen Abkommen mehr profitieren als die Peripherie. Sicher ist es für ein Kernland in mancher Hinsicht notwendig, mit der Peripherie zusammenzuarbeiten, aber im grossen und ganzen ist die Peripherie doch stärker abhängig vom Kern als umgekehrt. Diese Abhängigkeit wird die meisten Wirtschaftsbeziehungen charakterisieren.

Nur in begrenzten Fällen, vielleicht dort, wo internationale Organisationen wie der Europäische Entwicklungsfonds mitarbeiten, werden relativ ausgeglichene Kontakte zustandekommen. Erstens können es sich diese internationalen Organe nicht leisten, die einseitigen Interessen eines Kernlandes zu fördern, und zweitens sind sie in der Lage, sofern sie den Willen haben, die Probleme einer Region relativ objektiv zu sehen. Die Europäische Gemeinschaft scheint nun im Zusammenhang mit den neuen Abkommen einige positive Schritte in diese Richtung zu unternehmen. Sie will zuerst, die Koordination im Planungsstadium eines regionalen Projektes fördern. Zweitens sind finanzielle Kompensationen vorgesehen für jene Staaten, „die ihren Markt öffnen für Produkte von Unternehmen, die sich nicht auf ihrem Gebiet befinden: Die Mittel der Gemeinschaft würden es den Staaten vor allem erlauben, einen Kapitalanteil an diesen Unternehmen zu haben und somit von ihrer Entwicklung zu profitieren".[19] Drittens soll ein begrenzter Teil der FED Mittel für die direkte Unterstützung regionaler Unternehmen ausgegeben werden. Auf Einladung der betreffenden Länder würde die Gemeinschaft somit an ihrer Finanzierung direkt teilnehmen.

19 Communauté Européenne, Un soutien accru aux efforts de coopération régionale" 1973, S. 48–49.

Diese Vorschläge zeugen bereits von einigem „Realismus". Erstens wird zugegeben, dass in der regionalen Industrialisierung finanzielle Interessen der Staaten zentral sind, und zweitens geht man nun Schritt für Schritt, „Industrie für Industrie", vor und schiebt die allzu grossartigen Freihandelsideen in den Hintergrund. Es ist zu erwarten, dass solche Massnahmen mehr Erfolg haben werden und dass sie vor allem für die Peripherieländer interessant sind. Solche Projekte können die regionale Abhängigkeit vermindern, obwohl sie, global gesehen, zu unbedeutend sind, um die grundsätzliche Inegalität zu beeinflussen.

Die formellen Institutionen werden sich kaum ändern. Obwohl sich die Integration in Afrika im Prinzip auf der Grundlage begrenzter Sonderabkommen abspielen könnte, besteht ein unwiderstehlicher Drang, Gesamtabkommen abzuschliessen und die damit verbundenen Hierarchien und Bürokratien aufzubauen. Die neue Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest ist nur das neueste einer ganzen Reihe von Beispielen. Und wie es in der afrikanischen Diplomatie üblich ist, haben regionale Organisationen als oberstes Organ den Rat der Staatschefs, dann einen ministeriellen Exekutivausschuss und schliesslich ein Generalsekretariat, das weitgehend symbolisch ist. Es leidet vor allem an mangelnder Autonomie, sei sie finanziell oder administrativ. Bis anhin bildeten die Institutionen der EAC eine Ausnahme aber mit den gegenwärtigen Schwierigkeiten dürften auch sie ihre Kompetenzen teilweise verlieren.

Was vor allem schadet, ist die afrikanische Tradition des rotierenden Vorsitzes (présidence en exercise). Sie kann die Beziehungen zwischen dem Rat und der Staatschefs, dem ministeriellen Exekutivausschuss und dem Generalsekretariat sehr belasten. Rat und Ausschuss tagen kaum je am Hauptsitz, sondern in den verschiedenen Hauptstädten, was für das Generalsekretariat rein organisatorisch grose Schwierigkeiten bereitet. Was diese Streuung aber vor allem symbolisiert, ist die Tatsache, dass die meisten Entscheide ohne die Zusammenarbeit des Sekretariats zustandekommen. Die Entscheide werden geographisch und politisch in den verschiedenen Hauptstädten gemacht, vor allem in der Hauptstadt des Kernlandes. Dass das Kernland oft einen regen Blick nach aussen wirft, nach Übersee, wo seine anderen Märkte liegen und die Investitionen herkommen, hilft dem Entscheidungsprozess der Region nicht. Die regionalen Verträge und Institutionen sind genereller Natur, die regionalen Entscheidungsmethoden aber sind sehr individuell.

Die Polarisierung, die Abhängigkeit und die individuellen Entscheidungsprozesse werden zur Folge haben, dass afrikanische Regionen kaum je die Form von Föderationen annehmen werden. Anderseits jedoch werden sie auch kaum je die imperialistische Form des COMECON kopieren. Das Kernland Sowjetunion bindet seine Peripherie vor allem aus Sicherheitsgründen so stark an sich, und diese Gründe fehlen in Afrika weitgehend. Es ist eher zu erwarten, dass afrikanische Regionen in ihrer Form irgendwo zwischen dem Föderalismus und dem Imperialismus liegen werden. Je nach dem absoluten Industrialisierungsgrad und den relativen Unterschieden werden die Regionen verschieden gegliedert sein. Man kann sich vorstellen, das zum Beispiel Uganda und Tanzania sich mit Kenia

irgendwie assoziieren werden. Vielleicht wird eine solche Lösung auch Ruanda und Burundi einschliessen. In Westafrika, wo die Sahelstaaten gegenwärtig immer tiefer sinken, ist es möglich, dass die Abhängigkeit weiter geht als in andern Teilen Afrikas. Vielleicht können sich die Sahelstaaten in der Assoziation mit Kernstaaten auffangen, vielleicht werden sie eines Tages mit ihnen einfach verschmelzen.

Es ist nicht unsere Absicht, Voraussagen spezieller Natur zu machen. Mit einiger Sicherheit kann jedoch erwartet werden, dass die afrikanischen regionalen Integrationsversuche der nächsten Jahrzehnte nicht dem europäischen Beispiel folgen werden, das auf dem Prinzip der geographischen, politischen und wirtschaftlichen Egalität beruht. Afrikas Regionen werden sich eher nach Industriekernen und Peripherien gliedern und auf dem Prinzip der politischen und wirtschaftlichen Inegalität basieren.