

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Manuskripte 40

YASH TANDON

**NEPAD und Direktinvestitionen
aus dem Ausland:
Symmetrien und Widersprüche**

YASH TANDON

**NEPAD and Foreign Direct Investments
(FDI):
Symmetries and contradictions**

deutsch / english

Karl Dietz Verlag Berlin

Rosa-Luxemburg-Stiftung, Manuskripte 40 (deutsch, englisch)

ISBN 3-320-02937-1

Karl Dietz Verlag Berlin GmbH 2003

Umschlag: Heike Schmelter

Druck und Verarbeitung: MediaService GmbH BärenDruck und Werbung

Printed in Germany

Vorwort

Neoliberale Rezepte oder der Weg des Volkes

Dies scheinbar kleine Studie von Yash Tandon hat es in sich. Sie unterzieht sachlich und präzise eines der wichtigsten entwicklungspolitischen Dokumente unserer Zeit, die NEAPD (die *Neue Partnerschaft für Afrikanische Entwicklung*), einer Analyse und deckt den Widerspruch zwischen den “hehren Zielen”, so Yash Tandon, und den neoliberalen Mitteln zur Erreichung dieser Ziele auf – wieder einmal sei der Weg zur Hölle mit guten Absichten gepflastert. Die Wege der Regierenden seien nicht die des Volkes.

Yash Tandon ist einer der bemerkenswertesten afrikanischen Ökonomen und Intellektuellen. Aus Uganda gebürtig, hat er an der *London School of Economics* studiert und unter anderem in Kampala, Dar es Salaam, Nairobi und auch an der *London School of Economics* gelehrt. Er kämpfte gegen das Regime von Idi Amin, war nach dessen Sturz kurz in der Regierung und musste nach einem neuen Militärputsch wieder ins Exil, erst nach Kenia, dann nach Simbabwe. Seit 1982 hat er mit landwirtschaftlichen Kooperativen, Gewerkschaften, Bauernverbänden und Organisationen von Behinderten gearbeitet. Er hat breit zu den Fragen der Nord-Süd-Beziehungen, der Menschenrechte, von Frieden und Konfliktprävention, zu Demokratie und nachhaltiger Entwicklung publiziert.

Yash Tandon ist einer der Gründungsmitglieder der *International South Group Network* (ISGN) und gegenwärtig dessen Direktor. Er leitet SEATINI, eine Organisation zur Beratung afrikanischer Organisationen mit Bezug auf die Welthandelsorganisation (WTO). Die Rosa-Luxemburg-Stiftung ist froh, dass sie im Rahmen ihrer internationalen Arbeit das Wirken von SEATINI unterstützen kann.

Yash Tandons gesamtes Wirken prädestiniert ihn, mit dem Werkzeug der modernen Ökonomie und jenseits moralisierender Anklage jener “Sachzwänge” zu rekonstruieren, die durch NEPAD in Afrika endgültig etabliert werden sollen. Seine Schrift ist im besten Sinne entideologisierend. Er setzt Ziele und Mittel von NEPAD in jene Beziehung, die dem verabschiedeten Dokument selbst fehlt. Er weist nicht nur darauf hin, dass ganz im Gegensatz zu den Zielen NEPAD selbst undemokratisch entstanden ist und nun als Oktroy funktionieren soll, als ein Oktroy, den Regierungen afrikanischer Länder nun gegenüber ihren eigenen Völkern und denen der anderen afrikanischen Ländern vornehmen würden. Die afrikanische Zivilgesell-

schaft wurde von der Erarbeitung und Konsultation – ganz im Unterschied zu westlichen Experten – ausgeschlossen.

Das Ziel der Studie ist es, die zentrale Behauptung von NEPAD argumentativ zu demontieren, die These, dass der Schlüssel zur weiteren Entwicklung Afrikas darin läge, den Kontinent fit zu machen für ausländische Investitionen. Hauptziel der Reformen müsse es sei, so NEPAD, ein jährliches Ressourcendefizit von 12 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (rd. 64 Mrd. Dollar) vornehmlich durch Kapitalimport zu decken. Yash Tandon vermag es, diese Behauptung als einen Mythos zu entziffern, als ein Mythos, gegen den historische und aktuelle Erfahrungen (er nennt unter anderem Argentinien, Indien und Südafrika), reale Interessen, Macht- und Eigentumsverhältnisse, die innere Situation in den afrikanischen Ländern und die Logik einer globalisierten Ökonomie sprächen. Er legt dar, dass die Ressourcenakkumulation eines Landes von vielen Faktoren abhängig ist und Afrika real vor allem unter der Kapitalflucht leide, die durch eine neoliberale Strategie nur verstärkt werden würde. Die verordnete Medizin würde die Krankheit nur noch verschlimmern. Afrika sei schon heute mehr als die USA in den Weltmarkt integriert, aber zu Bedingungen, die nicht Kapitalimport, sondern Kapitalexport, nicht nachhaltige soziale Entwicklung, sondern Auflösung und Zerstörung der wichtigsten sozialen Systeme nach sich ziehen.

NEPAD, so Yash Tandon, nähme die internationalen Bedingungen als unveränderbar und würde die alleinige Verantwortung auf die afrikanischen Länder verlegen, die eine Anpassung und weitere Unterordnung unter die vom Norden beherrschten globalen Märkte vornehmen müssten. Diese Strategie basiere auf dem Neoliberalismus und stelle „die ‚Integration‘ in die globalisierten Wirtschaft auf der Grundlage der Liberalisierung der Märkte und der freien Mobilität von Kapital ins Zentrum des Entwicklungsparadigmas“. Yash Tandon fragt: „Kann die weitere Integration Afrikas in ein asymmetrisches, globalisiertes und von einigen wenigen Ländern kontrolliertes System wirklich die Grundlage bilden für die Renaissance Afrikas?“

Yash Tandons Studie ist deshalb von Bedeutung, weil sie in überzeugender Weise NEPAD als eine Strategie zu interpretieren vermag, bei der Ziele und Mittel im krassen Gegensatz zueinander stehen, wo sich unter der Verkündigung einer Renaissance Afrikas eine neue Ausplünderung des Kontinents und Zerstörung der wichtigsten Lebensgrundlagen seiner Völker vollziehen wird. Er entwickelt Ausgangspunkte für Wege des Volkes, Wege, die dort beginnen, wo festgestellt wird, dass Menschen Grundgüter brauchen, um frei und selbstbestimmt leben zu können. Wasser, Nahrung, Wohnung, Bildung und Verkehr dürften nicht den Launen des Profits unterworfen werden, da dies zur „Zerrüttung der Menschenrechte des Volkes“ führe. Genau an diesem Punkt berührt sich Yash Tandons Kritik neoliberaler Strategien für Afrika mit der Kritik an kapitalistischer Globalisierung überhaupt und an ihren Ausprägungen in den Ländern der Metropolen.

Berlin, im März 2003

Michael Brie

NEPAD und Direktinvestitionen aus dem Ausland: Symmetrien und Widersprüche

Zusammenfassung

NEPAD (*New Partnership for African Development*) heißt die jüngste Initiative, die darauf abzielt, auf der Ebene des Kontinents und im internationalen Rahmen “etwas für Afrika zu tun”. Sie bezieht ihre Inspiration und Legitimation aus dem Konzept der Renaissance Afrikas. Die afrikanische Zivilgesellschaft und die akademische Welt werden erst langsam auf diese Initiative aufmerksam. Obwohl das Dokument behauptet, auf das Volk orientiert zu sein, wurde das Volk bisher nicht konsultiert. Die NEPAD-Führer haben jedoch das Volk um ihre Unterstützung angerufen (Absatz 53 bis 56). In der vorliegenden Untersuchung nehmen wir diese Aufforderung ernst und werden versuchen, sowohl die positiven als auch die nicht so positiven Aspekte von NEPAD herauszuarbeiten, da wir hoffen, dass eine kritische Prüfung zur Klärung einiger der schwierigsten Fragen, die dieser Initiative zugrunde liegen, beitragen kann. Dabei ist die wichtigste Frage: Woher kommt das Geld für dieses ausgesprochen ehrgeizige Projekt, das von einigen der einflussreichsten politischen Führer Afrikas konzipiert wurde? NEPAD spricht von Eigenständigkeit und betont mehrfach, dass die Afrikaner Herren ihres eigenen Geschicks sein müssen. In Absatz 3 heißt es, dass Kredite und Hilfsmaßnahmen zur Schuldenfalle, zu Umschuldungsmaßnahmen und Ratenzahlungen geführt haben. Dann weist der Text in offensichtlichem oder scheinbarem Widerspruch zu dem bisher Gesagten darauf hin, dass Afrika noch mehr Hilfe und Kredite zugesichert werden müssen (Absatz 130) und überdies der Großteil des Kapitalbedarfs Afrikas bis zum Jahr 2015 von außen kommen wird (Absatz 147). Um dieses Kapital zu sichern, verspricht NEPAD den westlichen Partnern, in der wirtschaftlichen und politischen Führung ihrer jeweiligen Länder ihr Bestes zu geben. In den vorliegenden Überlegungen werden wir diese von der NEPAD vorgeschlagene Strategie eingehend prüfen und uns insbesondere anschauen, welchen Wert die afrikanischen Führer den ausländischen Direktinvestitionen (FDI) als Hauptquelle für das von außerhalb kommende Kapital beimessen. Am Ende des Artikels wird eine alternative Strategie zur Entwicklung der Eigenständigkeit vorgeschlagen, die mehr Vertrauen in die Völker Afrikas als ins ausländisches Kapital setzt.

I. Einleitung: Wie stellt sich NEPAD dar?

Die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD) ist auf ziemlich mysteriöse Weise nach Afrika gelangt. Ihre Initiatoren (die Regierungschefs Südafrikas, Nigerias, Senegals und Algeriens) behaupten, dass es sich lediglich um eine Zusammenfassung verschiedener früherer Initiativen, die sie jeweils ergriffen haben, handle und NEPAD folglich nichts Geheimnisvolles an sich habe. Und doch haben in Afrika nur wenige etwas von NEPAD gehört, und es wird die legitime Frage gestellt, ob es nicht einen großen Unterschied gebe zwischen NEPAD und den früheren Initiativen (wie zum Beispiel Mbekis Vorschlag einer afrikanischen Renaissance oder Präsident Wades Omega-Plan). Die meisten zur Zivilgesellschaft Afrikas gehörenden Organisationen hörten von NEPAD zum ersten Mal von ihren Kollegen aus dem Norden. Auch viele afrikanische Regierungen erfuhren von NEPAD aus den westlichen Medien. Doch welches auch immer die Ursprünge von NEPAD sein mögen, es ist eine Tatsache, dass die Initiative heute eine ernst zu nehmende politische Realität darstellt, die man nicht mehr einfach ignorieren kann. Wer mit dieser Initiative seine Schwierigkeiten hat – und das könnte es durchaus geben – muss zu dieser neuen Partnerschaft zumindest eine Haltung beziehen.

Bei der Auseinandersetzung mit NEPAD muss man das Dokument zunächst einmal lesen, seinen Ursprung verstehen und es analysieren. Darin besteht auch das Ziel der vorliegenden Untersuchung, wobei sie sich in dieser ersten Analyse nur auf einen Aspekt konzentriert: die Rolle der Direktinvestitionen aus dem Ausland in der NEPAD-Strategie.

Nach sorgfältiger Lektüre des gesamten Dokuments kann man sich nur schwer dem Eindruck entziehen, dass das NEPAD-Dokument eigentlich aus zwei Dokumenten besteht; es ähnelt einem Wesen mit zwei Köpfen, von denen jeder eine ganz unterschiedliche Sprache spricht. Es ist, als ob zwei verschiedene Autorengruppen völlig unabhängig voneinander die beiden Teile des Dokuments erarbeitet hätten, wobei der erste Teil eine Situationsbeschreibung ist, während der zweite normativen Charakter hat. Zwischen den beiden Teil besteht kaum ein logischer oder ontologischer Zusammenhang: Der erste spiegelt in gewissem Maße eine im Allgemeinen radikale Epistemologie wider, der zweite dagegen scheint dem Lehrbuch des orthodoxen Neoliberalismus entnommen. Der erste Teil spricht z. B. vom (namentlich genannten) Imperialismus und von strukturellen Hindernissen als Ursachen für die Unterentwicklung Afrikas, während der zweite Teil diese Kategorien völlig ignoriert und so geschrieben ist, als ob der analytische erste Teil dieses Dokuments überhaupt nicht existierte.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, was im Vergleich zu den anfänglichen Ideen der Staatsführer auf dem Weg zu NEPAD auf der Strecke

geblieben ist bzw. hinzugewonnen wurde. Wann und zu welchem Preis wurde das Wort Partnerschaft in den Namen aufgenommen? Die Idee, für die sich die OAU auf ihrem Gipfeltreffen in Lusaka im Jahre 2001 ausgesprochen hatte, hieß Neue Afrikanische Initiative (NAI). Sie sah vor, dass alle Afrikaner gemeinsam über ihre Strategie nachdenken. Von Partnerschaft war da nicht die Rede. Wann wurde die Partnerschaft mit den Geberländern zur Hauptkomponente dieser Strategie? Wie kommt diese Partnerschaft zustande? Wer ist wessen Partner? Warum haben die Staatsführer nicht vor allem an eine Partnerschaft mit dem Volk gedacht, bevor sie mit den Geberländern eine solche eingegangen sind? Und was wurde aufgegeben, damit die Geber Partner werden? Hat sich die Sprache des Dokuments verändert? Im Allgemeinen wird bei der Vereinbarung derartiger Partnerschaften in den Verhandlungen zwischen den Partnern sorgfältig am Text gefeilt.

Ist das NEPAD-Dokument auch Ergebnis solcher Verhandlungen? Wenn ja – und man kann davon ausgehen, dass dem so ist – so erklärt das vielleicht, warum sich der erste Teil, der für die Geberländer wahrscheinlich von geringerer Bedeutung ist, so stark vom zweiten unterscheidet, denn in letzterem beschäftigt sich das Dokument mit der alles entscheidenden Frage des Geldes. Wo soll das Geld für Afrikas neue Entwicklungsstrategie herkommen? Welchen Preis erwarten oder fordern die Geberländer für ihre Bereitschaft, NEPAD grundsätzlich finanzieren zu wollen?

NEPAD bleibt also ein Rätsel; die Initiative ist kein Produkt, das transparent zustande gekommen ist. Wer sich ernsthaft mit NEPAD auseinandersetzen will, kommt also nicht umhin, das gesamte Dokument systematisch durchzuarbeiten und es nicht nur nach einzelnen Teilen oder aus dem Kontext herausgelöst zu beurteilen. Was die Angelegenheit etwas erschwert ist, dass die Autoren des NEPAD-Dokuments bei der Ausarbeitung des Textes offensichtlich unter Zeitdruck standen. Erstens haben sie sich nicht mit den Afrikanern beraten, ob sie diesen Weg überhaupt gehen wollen, und auch mit den politischen Führern der anderen afrikanischen Länder wurden keine Konsultationen geführt. Außerdem wollten die NEPAD-Initiatoren das Dokument im Schnellverfahren verabschieden, damit auf dem Treffen der G8-Länder Ende Juni 2002 in Alberta, Kanada, bereits entsprechende Vereinbarungen über die Finanzierung des NEPAD-Plans getroffen werden können. Man kann ihnen nur sagen, dass sie langsamer vorgehen müssen. Wenn Afrika nach fast vier Jahrzehnten seine Armut und sein Elend nicht überwinden konnte, machen ein oder zwei Jahre intensiven Nachdenkens über den Inhalt von NEPAD auch keinen großen Unterschied mehr. Warum haben sie es so eilig? Die Frage der Entwicklung ist außerdem ein viel zu ernstes Thema, als dass man es den afrikanischen Finanzministern allein überlassen könnte. Und es ist noch weniger gerechtfertigt, es allein den Finanzministern und den G8-Staaten zu überlassen. Ich möchte

mich jetzt nicht gleich den technischen Details zuwenden, sondern mich zunächst mit den umfassenderen Fragen beschäftigen, insbesondere mit der politisch-ökonomischen Seite von NEPAD.

II. Politisch-ökonomische Analyse von NEPAD im Zusammenhang mit der Unterentwicklung Afrikas und künftiger Strategien

A. Worin liegen die Ursachen für Afrikas Unterentwicklung?

Wie die meisten Dokumente, die von großen Institutionen wie der Weltbank und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNPD zur Situation in Afrika veröffentlicht werden, und wie viele andere Publikationen verwendet auch NEPAD eigene Fakten und Zahlen zur Darstellung der Armut in Afrika. Diese Zahlen bestätigen die Ansicht, dass sich der Kontinent in einer verheerenden Situation befindet.

In Afrika leben 340 Millionen Menschen, d. h. die Hälfte der Bevölkerung, von weniger als 1 US-Dollar pro Tag. Die Sterblichkeit bei Kindern unter fünf Jahren beträgt 140 ‰, die derzeitige Lebenserwartung beläuft sich auf lediglich 54 Jahre. Nur 58 % der Bevölkerung haben Zugang zu sauberem Wasser. 41 % der Menschen über 15 Jahre sind Analphabeten. Von 1000 Menschen verfügen nur 18 über einen Telefonanschluss, während der Weltdurchschnitt bei 146 Anschlüssen und in den hochentwickelten Ländern sogar bei 567 Anschlüssen pro 1000 Menschen liegt (Absatz 4).

Es besteht kein Zweifel, dass gehandelt werden muss. Radikale Veränderungen müssen herbeigeführt werden, damit Afrika aus dieser schrecklichen Situation herauskommt. Wie erklärt jedoch NEPAD diese Situation? Wie ist Afrika in diese katastrophalen Schwierigkeiten geraten?

Es gäbe dafür nicht nur eine, sondern zahlreiche Ursachen, meint das NEPAD-Dokument, und führt als erstes die historischen Ursachen für Afrikas anhaltende Armut an (Absatz 18), ohne die Schuld allein in der Kolonialzeit zu suchen. Die Verarmung des afrikanischen Kontinents werde zwar durch die Hinterlassenschaft des Kolonialismus verstärkt, die Hauptursache sei sie nicht. Andere historische Hinterlassenschaften wie der kalte Krieg und das internationale Wirtschaftssystem haben das Ihre getan. Der Kolonialismus zerstörte jedoch die traditionellen Strukturen, Institutionen und Werte (Absatz 21) und schuf eine Wirtschaft, die von den ökonomischen und politischen Bedürfnissen der imperialistischen Mächte diktiert wird.

Afrika, heißt es in dem NEPAD-Papier weiter, sei als Lieferant billiger Arbeitskräfte und Rohstoffe in die Weltwirtschaft integriert, was dazu führe, dass es seiner Ressourcen beraubt anstatt industrialisiert wird (Absatz 21). Das

Problem ist jedoch nicht rein wirtschaftlicher Natur, es ist auch ein politisches Problem. Der Kolonialismus hat die Herausbildung einer Unternehmerschicht und Mittelklasse mit unternehmerischen Fähigkeiten verzögert. Als Afrika seine Unabhängigkeit erlangte, besaß es eine schwache kapitalistische Klasse, was den schwachen Akkumulationsprozess, den schwachen Staat und die schlecht funktionierende Wirtschaft erklärt (Absatz 22). Die Akkumulationsrate in der postkolonialen Periode reichte nicht aus und führte zu Vetternwirtschaft und Korruption (Absatz 25). Der Teufelskreis von wirtschaftlichem Niedergang und schwacher Regierung bestätigte die periphere und geringer werdende Rolle Afrikas und seine Marginalisierung (Absatz 26). Unter den in jüngerer Zeit hinzugekommenen Gründen für die äußerst schwierige Situation muss Afrikas andauernde Ausgrenzung vom Globalisierungsprozess genannt werden (Absatz 2).

B. Wie kann es weiter gehen?

Das sei zunächst und vor allem eine Frage des politischen Willens, sagt NEPAD. Die Grundlage von NEPAD "ist die Entschlossenheit der Afrikaner, sich selbst und den Kontinent aus der Misere von Unterentwicklung und Ausgrenzung in der immer stärker globalisierten Welt zu befreien" (Absatz 1). Es sei an der Zeit, dass "die afrikanischen Ressourcen genutzt werden, um Reichtum zum Wohle der Völker Afrikas zu schaffen" (Absatz 20). "Dabei stehen die Völker und Regierungen Afrikas vor der Aufgabe, zu verstehen, dass Entwicklung ein Prozess des Erstarkens und der Eigenständigkeit ist. Deshalb sollten die Afrikaner auch nicht zu Mündeln selbst ernannter Vormünder werden, sondern sie müssen die Architekten ihres eigenen nachhaltigen Aufschwungs sein" (Absatz 27).

Warum waren die afrikanischen Staaten nicht in der Lage, dies seit der Erringung ihrer Unabhängigkeit zu erreichen? Die oben erwähnte historische Hinterlassenschaft ist einer der Gründe. Ein Teil des Problems war aber die fragwürdige Führung ebenso wie die mangelnde Selbstbestimmtheit der Strategie durch die Afrikaner (Absatz 42). Die jüngsten Bemühungen, wie z. B. die Strukturanpassungsprogramme (SAP), brachten auch nur eine Teillösung. "Sie förderten Reformen zur Beseitigung der schwerwiegenden Preisverzerrungen, legten jedoch nicht genügend Aufmerksamkeit auf die Bereitstellung sozialer Dienste" (Absatz 24).

Die Globalisierung hat "Möglichkeiten geschaffen, Millionen von Menschen von der Armut zu befreien" (Absatz 32). Doch das wurde nicht geschafft, aus welchen Gründen auch immer. Das liegt im Wesentlichen daran, dass Afrika nicht in der Lage war, auf den globalisierten Märkten effektiv mitzuhalten (Absatz 33). Einer der Faktoren, die Afrika dabei im Wege stehen, ist "das Fehlen fairer und gerechter globaler Regeln". Die Globalisierung hat "... die

Fähigkeit der Starken vergrößert, ihre Interessen auf Kosten der Schwachen, insbesondere auf den Gebieten des Handels, der Finanzen und der Technologie, durchzusetzen. Das hat den Spielraum der Entwicklungsländer und ihre Möglichkeit der Kontrolle über ihre eigene Entwicklung eingeschränkt, da das System keine Kompensationen für die Schwachen enthält” (Absatz 33).

Darüber hinaus war Afrika aufgrund der strukturellen Hindernisse sowie “infolge des Abfließens der Ressourcen und der ungünstigen Handelsbedingungen” nicht in der Lage, aus der Globalisierung Nutzen zu ziehen (Absatz 34).

NEPAD sagt nicht, was die afrikanischen Länder tun können, damit das globale Handels- und Finanzsystem fairer und gerechter wird und die strukturellen Hindernisse beseitigt sowie die ungünstigen Handelsbedingungen verbessert werden können. Diese Themen überlässt NEPAD lieber der internationalen Gemeinschaft. “Wir sind der Ansicht, dass es zu den Fähigkeiten der internationalen Gemeinschaft gehört, faire und gerechte Bedingungen zu schaffen” (Absatz 41).

NEPAD legt lieber die Betonung auf das, was Afrika leisten kann, um seine Wettbewerbsfähigkeit auf dem globalen Markt zu verbessern. “Das Projekt der Renaissance Afrikas, das es unserem Jahrhunderte lang ausgeplünderten Kontinent ermöglichen sollte, seinen rechtmäßigen Platz in der Welt einzunehmen, hängt von der Schaffung einer starken und konkurrenzfähigen Wirtschaft ab, da sich die Welt auf eine größere Liberalisierung und einen stärkeren Wettbewerb zu bewegt” (Absatz 50).

Die Unterentwicklung Afrikas sieht NEPAD als das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels verschiedener Faktoren sowohl historischer als auch strukturelle Natur, wobei sie in der schwachen politischen Führung in Afrika einen Teil der Ursachen erkennt. Sie hofft, dass die neuen an der Spitze ihrer Staaten stehenden Führer zur Veränderung der Dinge beitragen werden. “Die Zahl der demokratisch gewählten Entscheidungsträger nimmt stark zu. Durch ihre Aktionen haben diese Politiker gezeigt, dass die Hoffnungen der afrikanischen Völker auf ein besseres Leben nicht länger vom Großmut anderer abhängen können” (Absatz 44). NEPAD stellt einen “neuen Rahmen für die Interaktionen mit der übrigen Welt dar, der auf die Afrikaner und ihre eigene Agenda setzt” (Absatz 48) und eine “langfristige Vision von einem Entwicklungsprogramm entwirft, das den Afrikanern gehört und von ihnen geführt wird” (Absatz 60).

Diese Vision kann jedoch NEPAD zufolge nicht außerhalb des Globalisierungsprozesses realisiert werden. “Obgleich die Globalisierung die Kosten von Afrikas Konkurrenzfähigkeit erhöht hat, bieten die Vorteile einer erfolgreichen Integration nach unserem Dafürhalten die besten Zukunftsaussichten für einen Aufschwung der Wirtschaft und eine Verringerung der Armut” (Absatz 28). Afrika kann es sich nicht erlauben, an der wirtschaftlichen Revolution im neu-

en Jahrtausend nicht beteiligt zu sein. “Diese Revolution könnte sowohl die Voraussetzungen für eine Erneuerung Afrikas schaffen als auch das Mittel dazu sein” (Absatz 28). Dabei nehmen die in Wissenschaft und Technik, insbesondere auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie erreichten Fortschritte eine zentrale Stellung ein. Diese Fortschritte haben “weltweit zu einer Kostenreduzierung der Kommunikation bei gleichzeitiger Beschleunigung der Kommunikationsprozesse geführt, wodurch bestehende zeitliche und räumlichen Barrieren mit Auswirkungen auf sämtliche Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens überwunden wurden. Dadurch wurde die Integration nationaler Produktions- und Finanzsysteme ermöglicht, was sich in einem exponentiellen Ansteigen der Zahlen für die grenzüberschreitenden Ströme von Waren, Dienstleistungen und Kapital niederschlägt” (Absatz 29). Afrika muss seinerseits die Voraussetzungen schaffen, um an dieser neuen ökonomischen Revolution teilhaben zu können und die Wertschöpfungskette in zahlreiche einzelne Produktionsprozesse des gewerblichen Sektors und des Dienstleistungsbereichs aufbrechen (Absatz 30).

C. Die zentrale Rolle ausländischer Direktinvestitionen in der NEPAD-Entwicklungsstrategie

NEPAD kommt zu dem Schluss, dass Afrika massive Investitionen in Angriff nehmen muss, um im Globalisierungsprozess die Wertschöpfungskette aufbrechen zu können. Ohne diese Investitionen bliebe die Vision von NEPAD eine reine rhetorische Übung.

Doch woher kommen diese Investitionen? Diese Frage berührt den kritischsten Punkt des gesamten NEPAD-Dokuments: Woher kommt das Geld, mit dessen Hilfe Afrika aus dem gegenwärtigen Zustand der Unterentwicklung und Ausgrenzung herauskommen soll? Träume von neuen Visionen oder einer neuen Art der Führung in Afrika können nur dann Relevanz haben, wenn man Wege zur Finanzierung der neuen Vision findet.

NEPAD hofft, dass das nötige Kapital von den Partnern kommt. *In Afrika besteht “ein Mangel an Ressourcen”,* heißt es im NEPAD-Text (Absatz 153). Um diesen Mangel auszugleichen, muss Afrika Fremdkapital, was im Grunde gleichbedeutend ist mit Kapital aus den Industrieländern, in Anspruch nehmen. “Die Industrieländer sind die treibende Kraft dieses Aufschwungs. Außerhalb dieser Domäne spielen nur wenige Entwicklungsländer eine substanzielle Rolle in der globalen Wirtschaft” (Absatz 3).

In Bezug auf Entwicklungshilfe oder Kredite als Finanzquellen aus dem Westen ist NEPAD wenig optimistisch und gibt eine eher pessimistische Einschätzung: *Historisch betrachtet beruhte die Logik der afrikanischen Entwicklung auf Krediten und Hilfsmaßnahmen. Die Kredite führten zur Schuldenfalle, die*

trotz aller Ratenzahlungen und Umschuldungsmaßnahmen fort besteht und jegliches Wachstum in den afrikanischen Staaten verhindert. Die Grenzen dieses Systems sind erreicht. In Bezug auf die Entwicklungshilfe kann festgestellt werden, dass die private Hilfe zurückgegangen und die Obergrenze der staatlichen Hilfe gesunken ist und hinter der in den 1970er Jahren angestrebten Zielmarke zurückbleibt (Absatz 3).

Im Rahmen von NEPAD werden die Führer Afrikas danach streben, die eigenen Ressourcen zu mobilisieren (Absatz 148) und versuchen zu erreichen, dass “der Schuldenerlass über den gegenwärtigen Stand (der auf der Nachhaltigkeit von Schulden aufbaut)” hinausgeht. Schuldenerlass soll verknüpft werden mit kalkulierten Ergebnissen der Armutsreduzierung (Absatz 148-149); “mittelfristig sollen die Zahlungen der staatlichen Entwicklungshilfe erhöht und das System der Gewährung dieser Hilfe reformiert werden, damit die Finanzströme von den afrikanischen Empfängerländern effektiver genutzt werden können”(Absatz 151-152). Die afrikanischen Führer werden alle diese Maßnahmen ergreifen, doch letztendlich entscheiden die ausländischen Direktinvestitionen darüber, ob Afrika die festgelegten Wachstumsziele erreichen kann. NEPAD betrachtet den Schuldenabbau und die staatliche Entwicklungshilfe “als zusätzliche, kurz- und mittelfristig benötigte externe Ressourcen”, während sie in den “privaten Kapitalströmen eher ein langfristiges Anliegen” sieht (Absatz 147).

Die von NEPAD definierten Zielvorstellungen gehen von einer jährlichen Wachstumsrate von 7 % aus. Will man die in der Millenniums-Erklärung genannten Ziele, insbesondere die Halbierung des Anteils der unterhalb der Armutsgrenze lebenden Menschen bis zum Jahr 2015 erreichen, ist eine solche Wachstumsquote notwendig. “Um dieses zu erreichen, muss Afrika ein jährliches *Ressourcendefizit* von 12 % des BIP bzw. 64 Milliarden US-Dollar ausgeglichen werden. ... *Der Hauptteil der benötigten Ressourcen wird von außerhalb des Kontinents kommen müssen.*” (Absatz 147, Hervorhebung durch den Autor.)

Dies ist einfach eine Wiederholung der Feststellung, die man schon in Absatz 66 des NEPAD-Dokuments lesen konnte: Die neue langfristige Vision erfordert massive und umfangreiche Investitionen, um die vorhandenen Defizite auszugleichen. Die vor Afrika stehende Herausforderung liegt darin, die notwendige Finanzierung unter bestmöglichen Bedingungen sicherzustellen. Aus diesem Grund rufen wir unsere Partner dazu auf, uns bei diesen Bemühungen zu unterstützen.

D. Warum sollte der Westen Afrika helfen?

Der Westen sollte Afrika aus zwei wesentlichen Gründen helfen. Erstens stellt ihn das neue Konzept der Partnerschaft vor die Forderung, die Tatsache anzuerkennen, dass Afrika “viele Jahrhunderte lang der gesamten Menschheit als unverzichtbarer Rohstofflieferant gedient hat” (Absatz 9). Das betrifft Afrikas reiche Erz-, Öl- und Gasvorkommen, seine Flora und Fauna usw., die Regenwälder, die als grüne Lunge fungieren, die “paläontologischen und archäologischen Standorte, die Aufschluss über die Entwicklung der Erde, des Lebens und der Menschheit geben” und schließlich sein kultureller Beitrag (Absatz 10-16). “In diesem neuen Jahrtausend”, heißt es im NEPAD-Dokument, “in dem die Menschheit nach neuen Wegen sucht, um eine bessere Welt zu errichten”, muss der Westen anerkennen, dass “aufgrund seines Beitrags in der Vergangenheit und in der Gegenwart Afrika auf einer Stufe gleichberechtigter Partnerschaft bei der Weiterentwicklung der menschlichen Zivilisation steht” (Absatz 17). Der Westen muss dazu beitragen “ein universelles Verständnis dafür zu entwickeln, dass es historisch notwendig ist, die Unterentwicklung und Ausgrenzung dieses Kontinents zu überwinden” (Absatz 14).

Zweitens liegt es im eigenen Interesse des Westens, Afrika zu helfen. “Eine Verbesserung des Lebensstandards in den marginalisierten Ländern bietet durch die Entstehung neuer Märkte ein riesiges Wachstumspotenzial für die Weltwirtschaft insgesamt” (Absatz 38). Außerdem entsteht damit eine “größere Stabilität im globalen Maßstab, die mit einem gewissen wirtschaftlichen und sozialen Wohlstandsempfinden einhergeht” (Absatz 38). “Die unabdingbare Entwicklung”, heißt es im NEPAD-Dokument weiter, “fordert nicht nur das moralische Gewissen heraus, sondern ist von fundamentaler Bedeutung für die Nachhaltigkeit des Globalisierungsprozesses” (Absatz 39).

NEPAD überlässt die Dinge jedoch nicht dem Selbstlauf. Der Westen wird Afrika nicht helfen, wenn Afrika sich nicht vor allem selbst hilft. Was muss Afrika tun, um dem Westen dabei zu helfen, Afrika zu helfen?

E. Was muss Afrika tun, um dem Westen dabei zu helfen, Afrika zu helfen?

Vor allem muss Afrika sein Haus in Ordnung bringen. Hier wird es auf die neuen politischen Führer, die gegenwärtig am Ruder sind, ankommen.

Das NEPAD-Dokument schreibt: “Auf dem ganzen Kontinent gewinnt die Demokratie an Boden, unterstützt durch die Afrikanische Union (AU), die entschlossen ist, die Konflikte zu lösen und *Abweichungen von der Norm zu ahnden*” (Absatz 45, Hervorhebung durch den Autor). NEPAD schlägt ein System der Überprüfung unter Gleichen vor, das die führenden Politiker Afrikas dazu anhält, ihr jeweiliges Verhalten und ihre innenpolitischen Praktiken gegensei-

tig zu kontrollieren. Im Falle einer Abweichung von der Norm wird der jeweilige Politiker zur Rechenschaft gezogen.

Was gehört zur Norm? Was sind ihre Prinzipien? Wer hat das Recht, Abweichungen von der Norm zu beurteilen? Das NEPAD-Dokument führt diese Frage detailliert aus (siehe unten), ein Aspekt steht jedoch über allen anderen: Da das ausländische Kapital für das Erreichen der künftigen Ziele den entscheidenden Faktor darstellt (Absatz 31, 66, 147, 153-155), sind alle Aktivitäten unzulässig, die dem ausländischen Kapitalfluss nach Afrika abträglich sein könnten. Und damit kommen wir zur entscheidenden und wahrscheinlich auch kontroversesten Botschaft von NEPAD: *Ein grundlegendes Prinzip der die Kapitalströme betreffenden Initiative besteht darin, dass eine verbesserte Führung eine notwendige Vorbedingung für das Anwachsen der Kapitalströme ist, so dass die Teilnahme an den Initiativen zur wirtschaftlichen und politischen Führung eine Grundvoraussetzung für die Teilnahme an der die Kapitalströme betreffenden Initiative ist* (Absatz 147, Hervorhebung durch den Autor).

Auf dieser Grundlage wurden übrigens die Sanktionen gegen Zimbabwe (einschließlich des Ausschlusses aus dem Commonwealth, die auf Vorschlag Australiens, Nigerias und Südafrikas erfolgte) ergriffen. Das NEPAD-Dokument geht sehr ins Detail (Absatz 71 bis 92) und beschreibt ausführlich die Prinzipien der “Initiativen zur wirtschaftlichen und politischen Führung” sowie die Mechanismen ihrer Umsetzung. Nachfolgend einige Beispiele:

- Ein dauerhafter Frieden ist eine der grundlegenden Voraussetzungen, um ausländische Direktinvestitionen ins Land zu holen. Dazu gehört auch die Berücksichtigung politischer und sozialer Anfälligkeiten (Absatz 73).
- Die Afrikaner müssen alle Anstrengungen unternehmen, um eine dauerhafte Lösung für die gegenwärtigen Konflikte zu finden (Absatz 77).
- Afrika verpflichtet sich, die globalen Standards der Demokratie einzuhalten, zu deren zentralen Bestandteilen politischer Pluralismus gehört (Absatz 79).
- Die Prinzipien der Demokratie, der Transparenz, der Verantwortlichkeit, der Integrität, der Achtung der Menschenrechte, Förderung der Rechtsstaatlichkeit sowie der Initiativen zur wirtschaftlichen Führung (Absatz 80).
- Die Verpflichtung der Teilnehmerländer, die grundlegenden Regierungsprozesse und -praktiken auszuarbeiten und zu stärken (Absatz 81). Entwickeln von Diagnose- und Beurteilungsinstrumenten zur Förderung der Einhaltung der gemeinsamen Ziele guter Regierungspolitik (Absatz 82).
- Stärkung der nationalen, subregionalen und kontinentalen Strukturen, die die Grundlage guter Regierungspolitik bilden (Absatz 84).

- Die Führungsspitze von NEPAD wird in regelmäßigen Abständen den durchlaufenen Prozess analysieren und die erreichten Fortschritte beurteilen (Absatz 85).
- Die Stärkung der staatlichen Funktionen als ein kritischer Aspekt bei der Schaffung von entwicklungsfördernden Bedingungen (Absatz 86).
- Förderung einer Reihe konkreter und zeitlich festgelegter Programme (Absatz 88).
- Schaffung einer Arbeitsgruppe der Finanzministerien und der Zentralbanken zur Überprüfung der Führungspraktiken in Unternehmen und Politik (Absatz 89).

In diesem Zusammenhang kann man viele Fragen stellen: Von wem wurde die Führung von NEPAD gewählt? Woher nehmen die zur NEPAD-Führung zählenden Mitglieder ihr Mandat, die anderen politischen Führer Afrikas zu überwachen? Andererseits stehen im ersten Teil des NEPAD-Dokuments viele Dinge, mit denen die meisten linksorientierten Menschen einverstanden sein können, z. B. die notwendige Eigenständigkeit, die Erkenntnis, dass Afrikas Renaissance darauf aufbauen muss, dass es seine Entwicklung in die eigenen Hände nimmt, die Notwendigkeit der Mobilisierung der zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Unterstützung der Jahrtausendvision Afrikas usw. Wenn NEPAD jedoch die ausländischen Direktinvestitionen vor den Entwicklungskarren spannt und ein System von Sanktionen einführt, um sicher zu stellen, dass ausländische Direktinvestitionen ungehindert nach Afrika fließen können, dann muss man sich die Voraussetzungen für dieses Vorgehen anschauen und abschätzen, welches die künftigen Auswirkungen für Afrika sind.

III. Einige konzeptionelle und politische Anomalien von NEPAD

A. Ressourcen und Ressourcenmangel

Beginnen wir mit einer einfachen Frage: Was versteht NEPAD unter Ressource und Ressourcenmangel?

Das NEPAD-Dokument weist ganz offensichtlich eine zweifache Verwirrung im Gebrauch dieses Begriffs auf, denn es verwendet den Begriff Ressource in mindestens zweierlei Bedeutung: Ressource als physisches, natürliches, menschliches oder intellektuelles Vermögen und Ressource einfach als Geld oder Kapital. Im Folgenden soll diese Anomalie im NEPAD-Text erhellt werden.

Ressource als physisches, natürliches, menschliches oder intellektuelles Vermögen

Afrika war dem NEPAD-Dokument zufolge eine unabdingbare Ressourcenquelle und diente als solche viele Jahrhunderte lang der Menschheit (Absatz 8). Anschließend zählt das Dokument vier Arten von Ressourcen Afrikas auf:

“Vier Jahrhunderte lang war Afrika in die Weltwirtschaft vorwiegend als Lieferant von billigen Arbeitskräften und Rohstoffen integriert. Das zog notwendigerweise das Abfließen der Ressourcen anstatt ihrer Nutzung im Interesse der Entwicklung des Kontinents nach sich” (Absatz 19).

“Es ist an der Zeit, dass die afrikanischen Ressourcen genutzt werden, um Reichtum zum Wohle der Völker Afrikas zu schaffen” (Absatz 20).

Aufgrund von strukturellen Hindernissen und durch das Abfließen der Ressourcen sowie infolge der ungünstigen Handelsbedingungen konnte Afrika nicht genügend Wachstum verzeichnen (Absatz 34).

Würden Afrikas enorme natürliche und menschliche Ressourcen richtig genutzt, könnte ein gerechtes und nachhaltiges Wachstum des Kontinents bewirkt werden (Absatz 52).

Der Verlust der Umweltressourcen soll bis 2015 rückgängig gemacht werden (Absatz 68).

Das NEPAD-Dokument bezeichnet die Kultur Afrikas als Ressource und fügt hinzu: “Dieser Begriff umfasst auch die genetischen Ressourcen und das dazu gehörige Wissen” (Absatz 143).

Es lassen sich noch zahlreiche weitere Beispiele für die Verwendung des Begriffs Ressource finden.

Ressource als Geld oder Kapital

Im NEPAD-Text wird die Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen zitiert und dabei die Notwendigkeit unterstrichen, die Ressourcenströme nach Afrika in Form von Hilfeleistungen, Handel und Schuldenerlass zu verbessern (Absatz 46).

Der gesamte Abschnitt “Ressourcen-Mobilisierung” behandelt die Welt ausschließlich unter dem Blickwinkel von Geld und Kapital. Zum Beispiel:

Um 12 % Wachstum pro Jahr zu erreichen, muss NEPAD zufolge in Afrika ein jährliches Ressourcendefizit von 12 % seines BIP bzw. 64 Milliarden US-Dollar ausgeglichen werden (Absatz 147).

Mit der Formulierung “zunehmende Mobilisierung der Inlandsressourcen” bezieht sich der NEPAD-Text einfach nur auf Geld. “Zu den Inlandsressourcen gehören”, so heißt es weiter im Text, “die inländischen Sparbeträge von Firmen und Haushalten” (148).

“Die HIPC-Initiative (Heavily Indebted Poor Countries, Anm. d. Red.) wird Ressourcen zur Reduzierung der Armut zur Verfügung stellen” (Absatz 155). Die ganze Diskussion über ausländische Direktinvestitionen wird unter dem Stichwort “Ressourcendefizit” behandelt, wodurch ausgedrückt werden soll, dass es Afrika an dem für seine Entwicklung erforderlichen Kapital mangelt. Vor diesem Hintergrund baut NEPAD das Konzept der die Kapitalströme betreffenden Initiative auf.

Welche Anomalien ergeben sich aus dem doppeldeutigen Gebrauch dieser Begriffe?

In diesem Zusammenhang müssten mehrere genannt werden, wir möchten hier nur auf zwei eingehen, da diese zu ziemlich absurden strategischen und politischen Entscheidungen durch die NEPAD geführt haben.

Nigeria ist z. B. einer der NEPAD-Förderer. Jedermann weiß, dass Nigeria reich an Ressourcen ist (z. B. Erdöl). Und dennoch lösen sich die etwa 20 Milliarden US-Dollar Einkünfte aus der Ölförderung pro Jahr scheinbar in Luft auf. Außerdem besteht ein Ressourcenmangel in der zweiten Bedeutung des Wortes, der nach NEPAD durch die Gewinnung von ausländischen Direktinvestitionen als externe Ressourcen aufgefüllt werden soll. Wenn Nigeria sowohl reich an Ressourcen (Erdöl u. a.) als auch arm an Ressourcen (im Sinne des Geldmangels) ist, dann sollte dies die strategische Diskussion in verschiedene Richtungen öffnen. Die vereinfachende, nur in eine Blickrichtung orientierte monistische Betrachtungsweise von NEPAD, die den Ausweg für Nigeria in der Beschaffung ausländischer Direktinvestitionen sieht, um so den Ressourcenmangel auszugleichen, reicht dann sicherlich nicht aus.

Was wird das ausländische Kapital jetzt tun, was es nicht in all den Jahrzehnten schon getan hat? In dem schon zitierten Absatz 34 heißt es z. B., dass Afrika aufgrund von strukturellen Hindernissen und abfließenden Ressourcen als auch aufgrund der ungünstigen Handelsbeziehungen Wachstumsdefizite aufweise. Wie kann der Zustrom von mehr Fremdkapital helfen, diese strukturellen Hindernisse zu überwinden oder das Abfließen der Ressourcen und die ungünstigen Handelsbeziehungen zu beseitigen? Ist denn nicht der Zustrom von Ressourcen bestimmter Art (d. h. das ausländische Kapital) die gewichtigste Ursache für den Abfluss von Ressourcen anderer Art (d. h. Erze und andere Naturreichtümer Afrikas) unter Handelsbedingungen, die sich nicht nur nicht verändern, sondern in den letzten vierzig Jahren immer schlechter geworden sind? Die Globalisierung, sagt NEPAD, “hat den Starken insbesondere im Handel, in der Finanzwirtschaft und in der Technologie noch mehr Möglichkeiten gegeben, ihre eigenen Interessen zum Nachteil der Schwachen durchzusetzen” (Absatz 33). Wie sollten also ausländische Direktinvestitionen die Macht der Starken verringern? Führen sie nicht in Wirklichkeit zu einer noch größeren Macht der Globalisierer gegenüber den Globalisierten?

Wenn Nigeria sich dafür entscheidet, ausländischen Kapitalressourcen Tür und Tor zu öffnen, um den Ressourcenmangel auszugleichen, so muss die Führungselite einfach ernsthafte Schritte unternehmen, um sicher zu stellen, dass ihre nationalen natürlichen Ressourcen (z. B. Erdöl) nicht vergeudet werden. Doch warum sollte die Elite ihren Lebensstil oder ihre Arbeitsweise ändern, wenn das Geld zum Ausgleich des Ressourcenmangels sowieso von außen kommt? Im NEPAD-Dokument steht, dass Afrika zum Zeitpunkt der Erringung seiner Unabhängigkeit eine schwache kapitalistische Klasse besaß, was den schwachen Akkumulationsprozess, den schwachen Staat und die schlecht funktionierende Wirtschaft erkläre (Absatz 22). Kann man daraus ableiten, dass NEPAD den Rahmen bildet, der dazu dient, ausländische Direktinvestitionen ins Land zu holen, um die Vermögen dieser schwachen kapitalistischen Klasse in Afrika zu stützen?

Man sollte sich klar machen, dass das nicht einfach eine Frage der guten Führungspraxis oder guten Regierungspraxis oder von ein oder zwei nichtkorrumpierbaren Spitzenpolitikern ist. Hier geht es um wesentlich tiefere und subtilere Fragen, als es NEPAD darstellt oder als sie den Völkern Afrikas glauben machen will.

Die andere ebenso absurde Konsequenz dieser einseitigen Orientierung auf die ausländischen Direktinvestitionen liegt darin, dass ein Land wie Nigeria in die Lage versetzt wird, globale Sanktionen gegenüber einem Land wie Zimbabwe vorzuschlagen, weil von letzterem behauptet wird, die unter anderem von Nigeria festgelegte Norm, an deren Ausarbeitung Zimbabwe nicht beteiligt war, verletzt zu haben. Das Grundprinzip von NEPAD in einer derartigen Situation sieht vor, dass die Teilnahme an den wirtschaftlichen und politischen Führungsinitiativen die Grundvoraussetzung für eine Beteiligung an der Initiative der Kapitalströme ist (Absatz 147). Das heißt mit anderen Worten, dass ein Land keinen Anspruch auf Kapitalströme hat, wenn es nicht an den von NEPAD verfügbaren wirtschaftlichen und politischen Führungsinitiativen beteiligt ist. Wir wollen hier nicht etwa die Frage diskutieren, ob Zimbabwes Verhalten richtig oder falsch ist. Das ist an sich schon eine komplexe Frage, die noch zusätzlich durch das aktive und in der Tat ziemlich aggressive Eingreifen Großbritanniens in die inneren Angelegenheiten Zimbabwes belastet wurde. Doch das ist nicht die Frage, um die es hier geht, sondern es geht hier um das Prinzip, dass jedes afrikanische Land, dessen Verhalten die Initiative der Kapitalströme gefährdet – ein Konzept übrigens, das mit erheblichen Fehlern behaftet ist – kollektiven Sanktionen der westlichen Länder ausgesetzt werden soll. Diese Sanktionen würden auf Empfehlung der größeren afrikanischen Länder verhängt werden, deren Führungselite ihren Teil vom Kuchen (ausländische Direktinvestitionen) haben und ihn auch essen wollen (also keine Veränderung der strukturellen Hindernisse). Wollen die selbst ernannten Führer Afrikas die-

se Bürde auf sich nehmen und sich vor der Geschichte verantworten, wenn die Dinge schlecht laufen?

B. Ein logisches Konstrukt ist nicht dasselbe wie empirische Realität

Es ist interessant zu sehen, wie NEPAD, oder um es genauer auszudrücken, wie die Wirtschaftsexperten, die das Dokument erarbeitet haben, zu der Schlussfolgerung gelangen, dass es in Afrika eine Ressourcenlücke gibt (Ressourcen wird hier wieder im monetären Sinne gebraucht). Diese Schlussfolgerung beruht auf einer recht einfachen Logik, von der man nicht weiß, ob sie auf einer empirischen Basis gegründet ist oder nicht.

Die Argumentation beginnt damit, das Ziel von Entwicklung im Sinne eines projektierten Anwachsens des BIP zu definieren, was ja schon ein spezifisches Verständnis von Entwicklungsziel ist. Um die Millenniumsziele erreichen zu können, konstatiert NEPAD für Afrika ein erforderliches BIP-Wachstum um jährlich 7 % bis zum Jahre 2015. Auf der Grundlage von fehlerhaften Daten und einem fragwürdigen Sparkonzept, auf das weiter unten noch näher eingegangen wird, nennen die Wirtschaftsexperten eine Sparquote für Afrika von 2 bis 3 %. Hieraus wird dann ganz logisch und streng arithmetisch gefolgert, dass Afrika Zuflüsse von außen benötigt, um diese Lücke zu füllen, und diese Zuflüsse können nur die ausländischen Direktinvestitionen sein. Diese Logik erscheint so einfach, dass jeder, der sie in Frage zu stellen wagt, entweder verrückt oder von erstaunlicher Dummheit sein muss. In der Tat handelt es sich hier um einen Syllogismus – wer könnte hier Zweifel anmelden?

Manchmal kann die Verwendung von Mathematik auf Pedanterie zurückgeführt werden, insbesondere, wenn sich eine bestimmte Art von Wirtschaftsexperten ihrer bedient, oder die Mathematik soll als Mittel dienen, etwas Banales und Offensichtliches zu beweisen. Wenn aber die Sprache der Mathematik gewählt wird, um es den einfachen Menschen schwer zu machen, die fälschlicherweise unangreifbar klingende Logik in Frage zu stellen, dann kann es erforderlich sein, sich selbst dieser Sprache zu bedienen, um die zahlreichen verborgenen Grundannahmen ans Tageslicht zu befördern.

Nehmen wir beispielsweise folgende bekannte Gleichung:

$$Y - E = S \quad (1)$$

wobei Y die Einnahmen einer Volkswirtschaft, E die Ausgaben einer Volkswirtschaft und S die Sparquote einer Volkswirtschaft sind. Möchte man den Fokus der Aufmerksamkeit nun auf die Sparquote legen, kann man die Gleichung wie folgt umstellen:

$$S = Y - E \quad (2)$$

Die Gleichung selbst macht noch keine Aussage über irgend eine Realität, sondern sie ist lediglich ein logisches Konstrukt; sie sagt zunächst nicht mehr aus, als dass die Sparquote einer Volkswirtschaft das ist, was nach Abzug der Ausgaben von den Einnahmen einer Volkswirtschaft übrig bleibt. Um der Realität jedoch gerecht zu werden, muss man sich mit den tatsächlichen Einnahmequellen und deren Höhe sowie mit den tatsächlichen Ausgabeposten und deren Höhe genauer befassen. Ein Land wie beispielsweise Angola verfügt über hohe Einnahmen aus dem Verkauf von Öl und Erzen, aber der größte Teil dieser Einnahmen geht in die zwei größten Ausgabeposten, nämlich Ausgaben für den Krieg und Profite, die von den ausländischen Ölförderunternehmen aus dem Land gebracht werden. Im Ergebnis ist eine Sparquote von Null bzw. eine negative (inländische) Sparquote möglich, wenn das Land zur Finanzierung der Kriegskosten sich Geld im Ausland leihen muss. Wir können uns als Beispiel auch Nigeria, einen der Förderer von NEPAD, betrachten. Hier bestehen die "Ausgaben" möglicherweise aus Öleinnahmen, die von einer korrupten Bürokratie auf Banken im Ausland verschafft werden. Wiederum hätten wir es mit einer Sparquote von Null zu tun bzw. wenn das Land auf den internationalen Märkten Geld aufnimmt, müssen wir von einer negativen Sparquote sprechen, d. h. das Land ist nach außen verschuldet. Oben dargestellte Gleichung ließe sich demnach wie folgt umstellen:

$$S_d = Y - E_d - E_e \quad (3)$$

Hierbei sind S_d die inländische Sparquote, E_d inländische Ausgaben und E_e Ausgaben, die ans Ausland gezahlt werden. Unter realen Bedingungen kann E_e sehr groß sein, etwa dadurch, dass es in großem Umfang zu einem Versickern von Werten kommt, z. B. durch Korruption, Bedienung alter Schulden, Transfer-Preisgestaltung, bei der multinationale Unternehmen die ins Land geschafften Waren überteuert verkaufen, während Exportwaren weit unter Wert erworben werden; durch sich verschlechternde Zahlungsbilanzen, weil sich die Handelsbedingungen ebenfalls verschlechtern, oder durch Kapitalflucht aufgrund von Spekulation – es gibt Hunderte von unterschiedlichen Arten, wie die Einnahmen einer Volkswirtschaft aufgefressen werden von "externalisierten" Ausgaben. Unter diesen Bedingungen ist die inländische Sparquote in der Tat gering oder sogar negativ.

Dies ist weniger hypothetisch, als es scheint, sondern hier spiegelt sich die Situation vieler afrikanischer Länder wider. Es werden solch enorme Summen an Geld aus vielerlei Gründen ins Ausland geschafft, dass Afrika über keine oder nur geringe inländische Ersparnisse verfügt. Wenn sich *die Analyse der Sparquote jedoch nicht mit den tatsächlichen Gegebenheiten des wirklichen Lebens*

befasst und sich stattdessen auf eine mathematische Formel beschränkt, dann ist es logisch richtig zu sagen, dass Afrika über keine Ersparnisse verfügt. Auf diese Weise wird dann die Grundlage gelegt für die Forderung der Unterstützer von NEPAD, Afrika müsse sich öffnen für ausländische Direktinvestitionen.

Eine solche Übung dient jedoch lediglich als Vorwand, damit man sich nicht tiefer mit der empirischen Realität auseinandersetzen muss. Anstatt nun zu der "logischen" Schlussfolgerung zu kommen, dass man sich um ausländische Direktinvestitionen bemühen müsse, um das aufgrund einer Sparquote von Null bestehende Ressourcendefizit auszugleichen, könnte eine von den tatsächlichen Bedingungen ausgehende Analyse ergeben, dass es aus volkswirtschaftlicher Sicht angebrachter wäre, sich nicht um Auslandskapital zu bemühen, sondern die Externalisierung von Ausgaben zu blockieren oder zumindest zu reduzieren, indem man beispielsweise die Verwendung des Transferpreismechanismus beendet oder sich weigert, illegitime Auslandsschulden zu bezahlen. Das ist der Grund, warum NGOs und andere Organisationen der Zivilgesellschaft mit ihrer Forderung nach vollständigem Schuldenerlass sich eher auf dem richtigen Weg befinden als die Wirtschaftsexperten von NEPAD, die die Schulden weiter bezahlen möchten (oder die Geberländer um periodischen teilweisen Schuldenerlass bitten), weil, so das Argument der Experten, ein Einfrieren des Schuldendienstes auch für jene Schulden, die erwiesenermaßen illegitime Schulden sind, ein falsches Signal an die Geber von Direktinvestitionen senden würde, so dass diese Afrika meiden würden.

Wenn wir in die oben angeführte Gleichung noch Investitionen (I) einbeziehen, dann können die erste und die dritte Gleichung wie folgt umgeformt werden:

$$Y - E = S - I \quad (4)$$

$$S_d = Y - E_d - E_e - I \quad (5)$$

Gleichung (5) kann auch geschrieben werden als:

$$S_d = Y - E_d - E_e - I_d - I_f \quad (6)$$

Hierbei steht I_d für Inlandsinvestitionen und I_f für Auslandsinvestitionen. Umgestellt lautet die Gleichung:

$$I_f = Y - E_d - E_e - S_d - I_d \quad (7)$$

Wie bereits erwähnt, stellt diese Gleichung nur ein logisches Konstrukt dar und macht keine Aussage über die Wirklichkeit. Wenn jedoch im realen Wirtschaftsleben eine Direktinvestition aus dem Ausland getätigt werden und Kapital ins Land hineinfließen soll, so folgt aus Gleichung (7), dass eine oder mehrere der folgenden Aussagen gelten:

1. Die Einnahmen der Volkswirtschaft (Y) sind sehr gering; oder
2. die inländischen Ausgaben (Ed) sind zu hoch; oder
3. der Abfluss von Kapital ins Ausland (Ee) ist zu groß; oder
4. die inländische Sparquote ist zu gering oder Null; oder
5. die Inlandsinvestitionen sind zu gering oder Null.

All diese Thesen müssen jedoch empirisch erläutert werden, denn sie sind mehr als nur mathematische Konstrukte. Anders ausgedrückt: Wenn in einer konkreten Situation, etwa in Nigeria oder Südafrika, die Forderung nach Kapital vom Ausland erhoben wird, so müssen die Befürworter solcher Auslandsinvestitionen zumindest auf zwei Fragen konkrete Antworten geben:

Erstens: Warum sind die inländischen Ausgaben so hoch? Spielt der Krieg hier eine Rolle? Oder verschwendet eine an Luxus gewöhnte herrschende Elite oder möglicherweise nur ein Teil von ihr die Einnahmen des Landes für den unnötigen Import von Luxusautos und teuren Konsumgütern?

Zweitens: Warum fließt so viel Geld ins Ausland. Ist dies gerechtfertigt? Sind es korrupte Beamte bzw. Unternehmer und Angestellte aus dem privaten Sektor, die das Geld ins Ausland schaffen? Handelt es sich um die Rückzahlung von Verbindlichkeiten, die illegal oder ohne jede Rechtfertigung eingegangen wurden? Oder liegt es daran, dass die Exporteure nicht den vollständigen Wert ihrer Exporte ins Land zurück bringen?

Fazit: Mit Hilfe der obigen ausführlichen Darlegung soll gezeigt werden, dass die Argumente für die Forderung von NEPAD nach ausländischen Direktinvestitionen auf einem logischen Konstrukt und nicht auf der Analyse des Wirtschaftslebens beruhen. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen gibt es zwei mögliche Interpretationen hinsichtlich der Argumentation für ausländische Direktinvestitionen:

Erstens: Die herrschende Elite hat keine Absicht, ihren verschwenderischen Lebensstil einzuschränken.

Zweitens: Jene, die mit oder ohne legitime Grundlage Gelder ins Ausland schaffen, haben kein Interesse daran, dass ihre Tätigkeiten irgendeiner Kontrolle unterworfen werden.

Wenn diese Schlussfolgerungen über empirische Gültigkeit verfügen, dann wird die Forderung der herrschenden Elite nach Zustrom von Auslandskapital

um so verdächtiger, zumal wenn die Elite sowohl den Staat als auch die wichtigsten Einnahmequellen aus dem Export von Öl und Erzen kontrolliert. Ist die herrschende Elite darüber hinaus ein Bündnis eingegangen mit ausländischen Unternehmen oder ausländischen Banken, deren Ziel ja gewinnträchtige Investitionen sind, dann kann man sich nur schwer dem Eindruck entziehen, dass das Ganze ein groß angelegter Schwindel ist.

C. Fallbeispiel Südafrika

Südafrika ist einer der wichtigen Förderer von NEPAD und hat die Initiative entscheidend mitgestaltet. In einem Sonderartikel zu Südafrika schrieb die Wochenzeitung *The Economist* in der Ausgabe vom 24. Februar 2001 Folgendes:

“... im Vergleich zu anderen Ländern hat Südafrika nur relativ wenig ausländische Direktinvestitionen ins Land locken können: 32 US-Dollar pro Kopf für den Zeitraum 1994 bis 1999, gegenüber 106 US-Dollar für Brasilien, 252 US-Dollar für Argentinien oder 333 US-Dollar für Chile. Gleichzeitig gab es einen Weggang von Kapital aus Südafrika: Im Zeitraum 1994 bis 1999 lagen die von Südafrika getätigten Investitionen im Ausland in Höhe von 9,8 Milliarden Dollar um 8,2 Milliarden Dollar höher als der Kapitalzufluss ins Land. ... Die großen südafrikanischen Unternehmen, die so lange durch die Apartheid beschränkt gewesen waren, wollen nun unbedingt bei ausländischen Börsen notiert sein. Das für diese Expansion benötigte und in Europa oder Nordamerika gewonnene Kapital ist wesentlich teurer, als wenn es in Südafrika aufgebracht würde, das ja noch über einige Devisenkontrollmechanismen verfügt. In den letzten paar Jahren sind Unternehmen wie Anglo American (Bergbau), Billiton (Bergbau), Old Mutual (Versicherung), South African Breweries sowie Dimension Data (ein sehr erfolgreiches IT-Unternehmen) im Ausland an die Börse gegangen.”

Wenn eine der konservativsten Zeitungen des Westens, die der Ideologie des freien Marktes verpflichtet ist, solche Aussagen publiziert, dann muss dies als alarmierendes und verurteilendes Argument gegen die südafrikanische Politik der offenen Tür bzw., was auf das Gleiche hinausläuft, gegen die NEPAD-Strategie, gesehen werden. Natürlich könnten die südafrikanischen Politiker einwenden, dass der Abfluss von 9,8 Milliarden Dollar im Zeitraum 1994 bis 1999 (gegenüber lediglich 1,6 Milliarden Dollar, die ins Land kamen) langfristig für Südafrika eine gute Sache sind, weil das ins Ausland gebrachte Kapital dort für die südafrikanischen Unternehmen Gewinne erwirtschaftet. Diese Gewinne würden dann nach Südafrika zurückfließen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Ähnlichem beitragen (Arbeitsplätze, die bedauerlicherweise bis dahin abgebaut worden sind). Dieses Argument ist jedoch, milde ausgedrückt, Blödsinn, denn ins Ausland transferiertem Kapital hinterherzulaufen ist

so, als würde man mit einer Peitsche einem bereits durchgegangenen Pferd hinterherlaufen.

Wenn wir uns noch einmal mit den von *The Economist* vorgelegten Zahlen befassen, so taucht die Frage auf, welchen Nutzen denn Argentinien eigentlich davon hatte, im besagten Zeitraum 333 US-Dollar Direktinvestitionen pro Kopf ins Land geholt zu haben, während Südafrika nur 32 US-Dollar erreichte. Derzeit befindet sich Argentinien in einer wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Krise, wie sie die Argentinier bisher noch nicht erlebt haben, und das, obwohl Argentinien nicht arm an Ressourcen im Sinne von natürlichen Ressourcen und menschlichem Talent ist. Welchen Nutzen die ausländischen Direktinvestitionen für Argentinien gebracht haben, ist eine Frage, deren Klärung den neoliberalen argentinischen und südafrikanischen Wirtschaftsexperten überlassen werden darf.

Erst kürzlich hat die südafrikanische Regierung einen Untersuchungsausschuss eingerichtet – den Myburgh-Ausschuss – der im Frühjahr 2002 seine Arbeit aufnahm und sich mit der Frage befassen sollte, warum der Rand im Verlaufe des Jahres 2001 so erheblich an Wert verloren hat. Der Präsident der Handelskammer von Südafrika, Kevin Watkins, schrieb am 8. Januar 2002 an den Staatspräsidenten, dass der wirkliche Grund für die enorme Abwertung des Rand wenig mit den oftmals angeführten Ursachen – etwa die Situation in Zimbabwe, der nur schleichende Fortgang der Privatisierung, die Ausbreitung von Aids in Südafrika – zu tun habe, sondern möglicherweise zurückzuführen sei auf eine von der Deutschen Bank geführte “dubiose und eigenartige Aktientransaktion”. Im Rahmen dieser Transaktion erwarb die südafrikanische Mineralölgesellschaft Sasol die deutsche Chemiefirma Condea. Es handelte sich um eine sogenannte Offshore-Transaktion, bei der das benötigte Kapital durch die Ausgabe neuer Sasol-Aktien seitens der Deutschen Bank und deren Weiterverkauf an die britische Filiale (Deutsche Bank UK) mobilisiert wurde. Die Deutsche Bank wiederum verkaufte die Aktien zurück an den südafrikanischen Markt und sorgte dabei für einen entsprechenden Kapitalabfluss, der wiederum zu einer Abwertung des Rand führte. Parallel dazu pumpte die Deutsche Bank unter Ausnutzung ihrer Monopolstellung Rand in den südafrikanischen Markt und machte mit der Randabwertung ein dickes Geschäft. Über die ursprünglichen 6 Milliarden Rand hinaus hat diese Transaktion zu einem erheblichen Abfluss von Kapital ins Ausland geführt (siehe *Financial Mail*, 29. März 2002, S. 24-25).

Zum Zeitpunkt der Zusammenstellung dieses Papiers tagte der Untersuchungsausschuss noch, es kann also derzeit noch kaum mehr über die Angelegenheit gesagt werden. Es scheint jedoch klar zu werden, dass die Deutsche Bank und Sasol nichts Illegales getan haben, denn technisch gesehen blieb wohl alles im Rahmen der “Politik der offenen Tür” gegenüber ausländischem Kapital, wel-

che die südafrikanische Regierung seit ihrem Amtsantritt verfolgt hat, und es ist Teil dieser Politik der offenen Tür, dass südafrikanische Unternehmen Kapital ins Ausland schaffen. Aus dem Ausland operierende Banken sind durch die Devisenkontrollbestimmungen Südafrikas nicht gebunden, und der Tausch von Vermögenswerten zwischen den beteiligten Banken (Asset Swap) ist nicht einfach zu kontrollieren. Stuart Theobald bemerkte hinsichtlich dieser Situation:

“Die Banken hatten die Möglichkeit, beim Handel mit Rand kurzfristige Gewinne auf Grund der Wechselkursschwankungen zu erzielen und haben diese Möglichkeit auch genutzt. Die Zentralbank Südafrikas hatte sich entschlossen, dies zu ignorieren, denn sie wollte für Investoren durch Liberalisierung eine attraktive Geschäftsumgebung schaffen” (ibid., S. 27).

Es ist keine sehr ermutigende Geschichte, und als Lektion lässt sich offensichtlich daraus lernen, dass, je mehr sich die afrikanischen Länder darum bemühen, eine für ausländische Direktinvestitionen attraktive Umgebung zu schaffen, desto mehr Möglichkeiten geben sie Banken, auch den respektableren unter ihnen, die Devisenmärkte und Spekulationsmärkte zu manipulieren, fragwürdige Tauschaktionen von Vermögenswerten durchzuführen, ihre Gelder ins Ausland zu schaffen und die einheimische Währung, die Zahlungsbilanz und die gesamte Bankenstruktur in eine Krise zu stürzen, die jeden mit sich in die Tiefe reißt, so wie es in Argentinien der Fall ist.

d) Die Strategie von NEPAD

Der Wert der nachfolgend wiedergegebenen Strategie von NEPAD zum Anlocken von ausländischen Direktinvestitionen muss vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Südafrika und Argentinien und der zu einem früheren Zeitpunkt gemachten Erfahrungen in Mexiko (1994/1995) und Südostasien (1997/1998) beurteilt werden.

Es ist eine Aufgabe mit höchster Priorität, sich mit der Wahrnehmung von Investoren auseinander zu setzen, die Afrika als einen mit hohen Risiken behafteten Kontinent ansehen, insbesondere hinsichtlich der Sicherheit von Eigentumsrechten, der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Märkte. Verschiedene Schlüsselemente der Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NEPAD) werden dazu beitragen, diese Risiken schrittweise zu verringern. Diese Elemente umfassen Initiativen in Richtung Frieden und Sicherheit, allgemeine politische und wirtschaftspolitische Maßnahmen sowie Initiativen zur Verbesserung der Infrastruktur und zur Armutsbekämpfung. Es werden temporäre Maßnahmen zur Abfederung von Risiken ergriffen, was auch Kreditbürgschaftspläne und stabile rechtliche Rahmenbedingungen umfasst. Die nächste Priorität kommt dem Aufbau eines Programms zur Förderung von Public-Private-Partnerships zu, an dem die African Development Bank und andere

regionale Entwicklungsinstitutionen beteiligt sind. Mit Hilfe dieses Programms sollen die einzelstaatlichen und regionalen Regierungen bei der Strukturierung und Regulierung der Bereitstellung von Infrastrukturdiensten und sozialen Diensten unterstützt werden. Die dritte Priorität wird die Aufgabe haben, mit Hilfe einer auf die Integration der Finanzmärkte ausgerichteten Einsatzgruppe zu einer Vertiefung der Finanzmärkte innerhalb der einzelnen Länder und zu einer Harmonisierung und Integration über die Ländergrenzen hinweg zu gelangen. In der Anfangsphase wird sich diese Einsatzgruppe auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Finanzsystem konzentrieren (Absatz 154).

Das Ziel all dieser Bemühungen ist, den Investoren zu zeigen, dass Afrika kein mit hohem Risiko behafteter Kontinent ist, sondern dass sie ihr Geld sicher in Afrika anlegen können, dass sie hier mit dem Geld tun können, was sie möchten und es zu jedem Zeitpunkt und auf jede beliebige Weise wieder abziehen können. Gemeinsam mit den anderen internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank, Weltwährungsfond, UNCTAD und der internationalen Geschäftswelt einschließlich des Weltwirtschaftsforums in Davos war NEPAD seit seiner Gründung ausgesprochen aktiv und hat zahlreiche Konferenzen und Workshops organisiert, die zeigen sollen, dass Afrika für ausländische Direktinvestitionen relativ risikofrei ist. Höhepunkt dieses inszenierten Schauspiels war der G8-Gipfel Ende Juni 2002 in Alberta, Kanada. NEPAD hoffte, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Marketingbemühungen ausreichend erfolgreich wären, um konkrete und detaillierte Projektarbeit einschließlich Projekten zur Privatisierung von Wasser- und Energieversorgung sowie von Verkehrsdiensten zu beginnen.

Es ist schon traurig, mit ansehen zu müssen, wie wenig die Wirtschaftsexperten, die für den Entwurf von NEPAD verantwortlich zeichnen, aus der Geschichte bzw. aus der Erfahrung von anderen Ländern der Dritten Welt gelernt haben. Man kann einen geradezu unschuldigen Glauben daran feststellen, dass die ausländischen Direktinvestitionen wirklich nach Afrika kommen, dass Frieden und Sicherheit in Afrika aufrecht erhalten werden können, dass "Abweichlerstaaten" wie Zimbabwe (und andere, die erst noch zu Abweichlern werden) diszipliniert werden können, damit sie die Investoren nicht verschrecken, dass keine Forderungen zur Abschreibung von (illegitimen) Schulden erhoben werden, damit keine "falschen Signale" an die Investoren gesendet werden. Gleichzeitig kann man einen mystischen Glauben daran bemerken, dass die Direktinvestitionen namenlose, neutrale Träger von Reichtum und Freundschaft für Afrika sind, dass es hier nicht um Namen wie Enron und Deutsche Bank geht, die ebenso gierig, schuldig (sogar kriminell) sind wie irgendein korrupter afrikanischer Politiker. Dieser mystische Glaube geht davon aus, dass die Investoren am Ende anerkennen werden, dass Afrika die Wiege der Menschheit darstellt, dass der Kontinent die Menschheit über Tausende

von Jahren mit seinen Schätzen und Ressourcen genährt hat und nun endlich die Zeit gekommen ist, diese Gaben zu bezahlen.

e) Kapital, Kapitalgüter und ausländische Direktinvestitionen

Führt die aufgeführte Argumentation zu dem Schluss, dass Afrika kein Kapital benötigt? Dies ist natürlich nicht der Fall, man muss sich aber zunächst etwas eingehender damit beschäftigen, was Kapital eigentlich ist.

Oftmals herrscht Unklarheit darüber, was mit Kapital oder ausländischen Direktinvestitionen eigentlich gemeint ist, denn beides wird häufig miteinander verwechselt. Manchmal werden beide Begriffe auch mit Technologie verwechselt, oder ausländische Direktinvestitionen werden als notwendiges Instrument zur Sicherstellung von Technologie angesehen. Diese Gleichsetzung der Begriffe ist auch der Grund, warum Gesprächspartner so überrascht sind, wenn man Zweifel anmeldet an dem Wert von ausländischen Direktinvestitionen. Reaktionen wie "Dann möchten Sie also kein Kapital!" oder "Was denken Sie denn, wie man an Technologie rankommt?" oder "Welches Land hat sich denn ohne Hilfe von außen entwickeln können?" sind in diesem Zusammenhang häufig zu beobachten. In der umfangreichen Literatur der letzten zehn Jahre zu ausländischen Direktinvestitionen wird kaum einmal der Versuch unternommen, den Begriff "ausländische Direktinvestitionen" oder, was eng damit zusammenhängt, den Begriff "Kapital" zu definieren. Was ist Kapital? Handelt es sich um eine Sache, ist Kapital einfach Geld, oder ist es eine Produktionsbeziehung?

Es ist notwendig, eine Unterscheidung zu treffen zwischen Geld und Kapital, zwischen Kapital und ausländischen Direktinvestitionen. Das Fehlen einer solchen Unterscheidung hat in der Vergangenheit viel Verwirrung bei Experten und Politikern, besonders innerhalb der Entwicklungsländer, hervorgerufen. Dies trifft mit Sicherheit auch auf NEPAD zu. Geld ist grundsätzlich ein Austauschmedium, ein Buchhaltungsmechanismus, mit dessen Hilfe akkumulierte Vermögenswerte aufbewahrt werden können. Kapital ist Geld, das in der Produktion gemeinsam mit anderen Produktionsfaktoren wie Arbeitskraft und Land eingesetzt wird. Ausländische Direktinvestitionen aber sind mehr als Geld oder Kapital; sie sind ein Paket, das sich aus Kapital, technologischen Know-how, spezifischem Managementwissen hinsichtlich einer bestimmten Art der Produktion von Gütern oder Dienstleistungen, Marktkenntnis und Marktzugang sowie Kontakten zusammensetzt. Die Zeitschrift *The Economist* kommt der Wahrheit näher als so manche, die den Begriff ausländische Direktinvestitionen verwenden und eigentlich lediglich Kapital meinen. Die Zeitschrift schreibt: *"Das Besondere hinsichtlich ausländischer Direktinvestitionen ist, dass es sich um mehr handelt als lediglich "Kapital": es ist ein einzigartig leistungsfähiges Bündel aus Kapital, Kontakten sowie Management- und*

Technologie-Know-how. Dieses Bündel ist die Speerspitze der Globalisierung” (The Economist, 24. Februar 2001).

Ausländische Direktinvestitionen sind also Eigentum eines Unternehmens oder einer Bank, und es ist ein Preis dafür zu zahlen. Man muss akzeptieren, dass die Investitionen als Bündel kommen, akzeptiert man dies nicht, muss man auf sie verzichten. Teil dieses Bündels ist im Allgemeinen auch die Kontrolle über die inländischen Vermögenswerte, die für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen eingesetzt werden. Anders ausgedrückt sind ausländische Direktinvestitionen ein Mittel für Unternehmen, Reichtum zu akkumulieren (gelagerte Werte). Selbst wenn die Unternehmen in dem jeweiligen Land, in dem sie operieren, im Allgemeinen unbewegliche Vermögenswerte zurücklassen, so ist ihr Kapital dennoch in hohem Maße beweglich und flüchtig. Darüber hinaus wird oftmals kaum unterschieden zwischen spekulativem bzw. kurzfristigem Kapital und langfristigem Kapital, was ja im Allgemeinen mit dem Begriff ausländische Direktinvestitionen assoziiert wird. Der bekannte Milliardär George Soros, der seine Milliarden mit Spekulationen gemacht hat, weiß besser als die meisten, wie extrem launenhaft Kapital ist. Privates Kapital bzw. ausländische Direktinvestitionen sind das sprichwörtliche Kartenhaus, und es ist ausgesprochen riskant, eine Volkswirtschaft aus diesem Material aufzubauen. Argentinien hat dies schockiert und schlimme Konsequenzen für seine Bevölkerung feststellen müssen. Auch wenn die USA oder die Länder der Europäischen Union solche Schocks bislang nicht erlebt haben (obwohl auch sie nicht vollständig immun dagegen sind), so hat dies mehr mit ihrer Macht (einschließlich ihrer militärischen Macht) zu tun als mit dem Kapital selbst. Aber dieses Thema erfordert eine tiefer gehende Untersuchung.

Die Frage, ob Afrika Kapital benötigt, ist in gewissem Sinne bedeutungslos. Es muss vielmehr die Frage gestellt werden, woher das Kapital kommt, welches der Zweck des Kapitaleinsatzes ist, und unter welchen Bedingungen es eingesetzt wird. Die erste Quelle von Kapital muss das Inland sein. Wenn ein Land wie Nigeria das gesamte Sparvermögen mit legalen und illegalen Mitteln außer Landes schafft, dann ist es die wichtigste Aufgabe, die Löcher zu verschließen, durch die das Kapital das Land verlässt. Darüber hinaus kann es erforderlich sein, dass man im Zuge der Bemühungen um Kapital aus dem Ausland versucht, das Paket der ausländischen Direktinvestitionen aufzuschnüren und die Verwendung der Investitionen sorgfältig überwacht und steuert. Geschieht dies nicht, kann ein Land leicht in eine Situation geraten, wie sie die Deutsche Bank den Vorwürfen zufolge in Südafrika herbeigeführt hat.

Beim Versuch, das Paket der ausländischen Direktinvestitionen aufzuschnüren, könnte Indien beispielsweise feststellen, dass es lediglich den technologischen Teil des Pakets möchte, wenn es denn diesen Teil des Pakets separat verhandeln kann. Im Unterschied dazu würde Uganda beispielsweise mit großer

Wahrscheinlichkeit feststellen, dass es nicht nur die Technologie möchte, sondern ebenso das Management-System und den Marktzugang, die Teil des Pakets der ausländischen Direktinvestitionen sind. Jedes Land hat seine eigenen, spezifischen Bedürfnisse, die abhängig sind von dem, was im Land schon vorhanden ist, von dem Entwicklungsstand seiner Produktivkräfte (einschließlich Ressourcen hinsichtlich Wissenschaft, Technologie und Management) und von den konkreten Bedingungen zu einem bestimmten Zeitpunkt. Es gibt also losgelöst von den Erfordernissen einzelstaatlicher Politik und unabhängig von harten Verhandlungen mit den Eigentümern des Kapitals keine "guten" oder "schlechten" ausländischen Direktinvestitionen.

Wenn Indien zum Beispiel im Zuge von ausländischen Direktinvestitionen die Türen für ausländisches Management öffnete, könnte dies die Zerstörung der eigenen Management-Ressourcen bedeuten. Für Uganda spielt dies möglicherweise keine Rolle, und selbst wenn es eine Rolle spielt, so ist die Position Ugandas kaum stark genug, um mit den großen multinationalen Unternehmen zu verhandeln. Aufgrund der Größe seines Marktpotenzials ist China möglicherweise ein einzigartiger Fall, aber die These gilt auch für ein kleines Land wie Uganda. Wenn beispielsweise ein großes europäisches Textilunternehmen die Bedingung stellt, nur dann mit seinem modernen und vollständig automatisierten Produktionssystem nach Uganda zu kommen, wenn Uganda zuvor seine eigenen alten Maschinen in der Textilproduktion abbaut und Hunderte von Menschen aus ihren Jobs entlässt, dann wäre Uganda gut beraten, sich eine solche Transaktion zweimal zu überlegen, auch auf die Gefahr hin, dass die ausländischen Direktinvestitionen, mit denen das europäische Unternehmen lockt, verloren wären. Diese Dinge können (oder sollten) nicht von der Regierung oder der Zentralbank Ugandas ohne vorherige Konsultationen mit dem privaten Sektor und den Gewerkschaften geregelt werden.

Demnach ist die Frage, ob Afrika Kapital benötigt, nicht ganz so einfach, wie es auf den ersten Blick scheint. Und ganz sicher ist dies nicht die Art von Fragen, welche afrikanische Politiker dazu bringen sollte, die Türen weit zu öffnen für alle Arten von ausländischen Direktinvestitionen, damit diese kommen und gehen können, wie es ihnen beliebt.

F. NEPADs fragwürdiger Weg zur Renaissance Afrikas

Der von NEPAD vorgeschlagene Weg ist zweifellos der neoliberale Weg, wie er auch vom Weltwährungsfond, der Weltbank und den meisten Wirtschaftsexperten, die in afrikanischen Institutionen wie dem Wirtschaftsausschuss für Afrika (Economic Commission for Africa) arbeiten, vertreten wird. Neoliberalismus ist zu einem Codewort der gegenwärtigen Entwicklungstheorie geworden. Diese Theorie stellt die "Integration" in die globalisierte Wirtschaft auf der Grundlage der Liberalisierung der Märkte und der freien Mobilität von

Kapital ins Zentrum des Entwicklungsparadigmas. Kann die weitere Integration Afrikas in ein asymmetrisches, globalisiertes und von einigen wenigen Ländern kontrolliertes System wirklich die Grundlage bilden für die Renaissance Afrikas?

NEPAD scheint der Ansicht zu sein, dass dies sehr wohl nicht nur möglich, sondern auch ratsam ist. Die afrikanischen Politiker sehen keine Alternative zur Integration in das neoliberale globalisierte Entwicklungsmodell. Augenscheinlich tendiert NEPAD dahin, innerhalb Afrikas für die “richtigen” Bedingungen zu sorgen – eine gute Politik entsprechend dem Verständnis der Länder des Nordens, eine offene Wirtschaft und Maßnahmen der Schuldenerleichterung sollen zu einer verstärkten Hilfe aus dem Norden und einem besseren Zugang zu deren Märkten führen.

An einer Stelle (Absatz 7) erkennt NEPAD an, dass die Globalisierung “die Möglichkeiten der Starken vergrößert hat, ihre Macht auf Kosten der Schwachen zu erweitern”, aber diese brillante und präzise Beobachtung wird schnell vergessen. Es handelt sich lediglich um eine beschreibende Aussage, die keinerlei strategische oder taktische Bedeutung für NEPAD hat. An keiner Stelle weist NEPAD im Dokument darauf hin, dass “Liberalisierung” und “offene Wirtschaft” Konzepte sind, die Afrika praktisch aufgezwungen wurden – die vierte WTO-Ministerkonferenz in Doha war hierfür ja ein beredtes Beispiel.

NEPAD gibt auch zu, dass die Strukturanpassungsprogramme (SAPs) versagt haben, da sie “der Bereitstellung von sozialen Diensten nur unzureichende Aufmerksamkeit geschenkt haben” (Absatz 23), aber auch hier werden die Vorwürfe der Afrikaner, dass diese Programme nicht nur versagt, sondern ursächlich und entscheidend zur wirtschaftlichen und sozialen Krise Afrikas beigetragen haben, ignoriert.

In einem von der Zivilgesellschaft initiierten Forschungsprojekt mit dem Titel SAPRIN (Structural Adjustment Participatory Review International Network) führten Wissenschaftler aus Argentinien, Ecuador, Mexiko, Zentralamerika, Ghana und den Philippinen eine vier Kontinente umspannende Studie zu den Auswirkungen wirtschaftlicher Anpassungsprogramme durch. Es wurden die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von neoliberaler Politik – etwa der Liberalisierung von Finanzen und Handel, Privatisierung und Reform des öffentlichen Sektors – wie sie von Weltbank und IWF durchgesetzt worden waren, untersucht. Die Studie kommt zu folgender Schlussfolgerung: “... *die Auswirkungen [der Anpassungsprogramme] insbesondere auf die Armen sind so tiefgehend und allumfassend, dass keine noch so hohen und gezielten sozialen Investitionen die damit einhergehende soziale Krise auch nur annähernd bewältigen können. Nur durch eine Neugestaltung des Produktivsektors mittels einer adäquateren öffentlichen Politik können wirtschaftliche Chancen, Ressourcen und Vorteile für alle Teile der Gesellschaft gewährleistet werden*”

(SAPRIN, *“Executive Summary, The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty, A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment”*, November 2001, Seite 24).

NEPAD gibt zu, dass die Strukturanpassungsprogramme versagt haben. Schon vor Umsetzung der Programme wussten die afrikanischen Regierungen, dass es in der Folge zu einem Abbau der sozialen Dienste für die Bürger kommen würde. Der IWF rückte von seiner Forderung nicht ab, dass die Regierungen als Gegenleistung für das IWF-Geld ihr Haushaltsdefizit zu reduzieren hätten, was in der Praxis auf eine Kürzung der Ausgaben für Bereiche wie Gesundheit und Bildung hinauslief. Den Regierungen wurde dann geraten, die sozialen Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme mit Hilfe eines speziellen Sozialfonds abzufedern.

In keinem der afrikanischen Länder, welche die Strukturanpassungsprogramme akzeptiert haben, hat sich der Sozialfond als ausreichend erwiesen, um die vom Programm verursachten sozialen Lücken zu schließen. Darauf bezieht sich die Aussage von NEPAD, dass die SAPs inadäquat seien. Wie sieht nun die Lösung aus? Entsprechend der von NEPAD vorgeschlagenen Lösung werden diese Dienste in den Globalisierungskorb gepackt und privates Kapital (in den meisten Fällen sicherlich Kapital aus dem Ausland) soll die Finanzierung für die Bereitstellung dieser Dienste übernehmen. Die afrikanischen Länder müssen um ausländische Direktinvestitionen werben, mit denen die sozialen Dienste finanziert werden. Die sozialen Dienste sind nun also kein Randproblem mehr wie zu den Zeiten der SAPs, sondern nehmen eine zentrale Position bei den Ausschreibungen für die Investitionen ein. Für die afrikanischen Länder wird es nun notwendig, untereinander in Wettbewerb um die ausländischen Direktinvestitionen zu treten, um dadurch die Bevölkerung des jeweiligen Landes mit Wasser, Strom und anderen Diensten versorgen zu können.

Dies ist nicht nur ein Wunschtraum (es ist nun mal nicht sehr wahrscheinlich, dass solche Investitionen wirklich zustande kommen), sondern sogar ein gefährlicher Traum. Bei dem Versuch, ausländisches Kapital für die wesentlichen Leistungen des Staates zu werben, werden die afrikanischen Regierungen in einen Strudel hineingezogen, da sie den Kapitaleigentümern eine ganze Reihe von günstigen Bedingungen anbieten müssen, etwa Steueranreize, vorübergehende Steuerbefreiungen, kostenlose Überlassung von Land, Kredite in lokaler Währung und so weiter. Solch ein Wettbewerb um die günstigsten Bedingungen wird dann nicht nur zwischen den Staaten stattfinden, sondern auch zwischen den Regionen und Provinzen innerhalb desselben Staates. In Südafrika beispielsweise könnte es zu der Situation kommen, dass Gauteng mit Cape Town und anderen Provinzen in Konkurrenz tritt.

Darüber hinaus bildet die Bereitstellung von Diensten einen der offiziellen Verhandlungsgegenstände im Rahmen des unter dem Dach der WTO verhan-

delten GATS (Allgemeines Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen). Von den Ländern wird erwartet, dass sie Angebote hinsichtlich der Art von Diensten machen, die sie für die Verhandlungen in der WTO öffnen möchten. Indem die Dienste in das Zentrum der "Vision" für Afrika gestellt werden, riskiert NEPAD, die Lebensgrundlage der afrikanischen Menschen, ihren Zugang zur Grundversorgung in die Obhut einer volatilen und globalen Investition zu übergeben. Hört sich dies wie Panikmache an?

Nein, das ist keine Panikmache, sondern das ist die Logik von NEPAD. Nach den Aussagen von NEPAD waren die SAPs inadäquat, da sie die sozialen Dienste und Leistungen außer Acht ließen. Nun sollen sie daher ebenfalls in den Investitionskorb gepackt werden. NEPAD kann daher ausgedrückt werden als SAPs + GATS, es ist aber noch mehr als das. Sobald eine Angelegenheit dem Zuständigkeitsbereich der WTO überantwortet wird, unterliegt sie den Vorschriften der Streitschlichtungsstelle (Dispute Settlement Body) der WTO, mit all dem Legalismus, den Revisionsgremien und Sanktionen, die damit verbunden sind. Es ist weithin bekannt, dass die Streitschlichtungsstelle (DSB) ein asymmetrisches System ist, in dem die reichen Länder es sich leisten können, Sanktionen zu erlassen und die Verfahrenskosten zu tragen, während die armen Länder weder das eine noch das andere tun können.

Möglicherweise hatten die Autoren von NEPAD weder Zeit genug noch den erforderlichen fachlichen Beistand jener, die es besser hätten wissen müssen, dass der von NEPAD eingeschlagene Weg zur Renaissance Afrikas leicht Afrikas endgültige und umfassende Unterwerfung unter die Herrschaft von Weltbank, IWF und WTO bedeuten kann.

IV. Schlussfolgerung: Der Weg von NEPAD versus der Weg des Volkes

Die hinter NEPAD stehenden Motive sind edel; es geht darum, Afrika auf einen eigenständigen Entwicklungsweg zu bringen, bei dem Afrikaner selbst Eigentümer der Prozesse sind. Aber wie schon das Sprichwort sagt, der Weg zur Hölle ist mit guten Vorsätzen gepflastert. Aber ungeachtet der Absichten bedeuten die praktischen Auswirkungen von NEPAD, dass die Menschenrechte der Afrikaner (ihr Recht auf Nahrung, Wasser, Energie etc.) den Launen eines volatilen und nicht vertrauenswürdigen globalen Kapitals unterworfen werden. Wenn die argentinischen Erfahrungen nicht als Lehre dienen, dann wird Afrika leider seine eigenen, bitteren Erfahrungen machen müssen.

In Bezug auf die Strategie ist es jedoch gar nicht notwendig, den von NEPAD eingeschlagenen Weg zu gehen, denn es gibt Alternativen. Die edlen Absichten von NEPAD sind unterstützenswert, und die Strategie der eigenständigen Entwicklung sollte wörtlich genommen werden nämlich mit der Betonung auf eigenständig im Unterschied zu abhängig von ausländischen Direktinvestitionen. Die afrikanischen Regierungen müssen sich verpflichten, die grundlegen-

den Dienste – Trinkwasser, Grundnahrungsmittel, Grundversorgung mit Wohnungen und Verkehr, Zugang zu Energie etc. – für die Menschen als wesentliche Elemente der grundlegenden Menschenrechte bereitzustellen. Von hier aus müssen sie eine Stufe weiter gehen und schauen, inwieweit die Organisation von Produktion und Verteilung (einschließlich Ersparnisse und Investitionen) geeignet ist, diese grundlegenden Bedürfnisse zu befriedigen. Wenn diese Angelegenheiten der Launenhaftigkeit des internationalen Kapitals überlassen werden, findet sich Afrika in einer Lage wieder, die schlimmer ist als jetzt schon. Wenn eine absolute Notwendigkeit für den Einsatz von internationalem Kapital besteht, etwa in Form von Technologie (z. B. IT), dann muss der Zufluss des Kapitals hart verhandelt und dessen Einsatz, Verwendung und Abfluss streng überwacht werden, möglichst auf einer pan-afrikanischen Ebene, und wo dies nicht möglich ist, zumindest auf einer regionalen Ebene.

Der Ausgangspunkt ist nicht die weitere Integration der afrikanischen Volkswirtschaften in den Prozess der Globalisierung, wie NEPAD dies vorschlägt, denn Afrika ist bereits umfassender in die Weltwirtschaft integriert als beispielsweise die USA. Der Ausgangspunkt müssen die Bedürfnisse der Menschen sein. Dies ist keine Pedanterie, sondern zeigt den grundlegenden strategischen Unterschied zwischen dem Weg von NEPAD und dem Weg des Volkes. Beispiel: Die Bewohner von Soweto in Südafrika benötigen unter anderem Zugang zu Trinkwasser. Es gibt zwei Wege, auf dieses Erfordernis zu reagieren, den Weg von NEPAD und den Weg des Volkes. Der NEPAD-Weg sieht vor, einen so wichtigen Dienst wie die Wasserversorgung für den internationalen Wettbewerb zu öffnen. Wer immer in der Lage ist, Kapital von außen einzusetzen, bekommt die Kontrolle über die Wasserversorgung und bekommt das Recht, den Wasserverbrauchern eine kostendeckende Gebühr in Rechnung zu stellen. Wenn jemand nicht zahlen kann, wird die Wasserleitung so lange abgesperrt bis er oder sie bezahlen kann. Die südafrikanische Regierung muss hierbei ein Klima des Vertrauens und der Zuversicht schaffen (insbesondere hinsichtlich der Möglichkeiten des Investors, seine Profite und schließlich auch den Geldwert seiner Vermögenswerte außer Landes zu bringen), damit der Investor nach Südafrika und nicht nach Vietnam oder Chile oder Rumänien geht (denn das Kapital, so NEPAD, agiert global und muss mit attraktiven Bedingungen nach Afrika gelockt werden). So sieht der Weg von NEPAD aus.

Der Weg des Volkes beginnt mit der Feststellung, dass Wasser ein grundlegendes Menschenrecht ist, unabhängig davon, ob nun ausländisches Kapital für die Bereitstellung der Wasserversorgung nach Südafrika kommt oder nicht. Die Versorgung aller Haushalte in Soweto – um bei unserem Beispiel zu bleiben – liegt in der Verantwortung der Regierung, und sie kann nicht die Wasserleitungen absperren, wenn jemand nicht bezahlen kann. Zugang zu Wasser ist ein Menschenrecht und kein Privileg. Das gleiche gilt für Nahrung, ange-

messene Wohnverhältnisse, Stromversorgung, grundlegende Bildung und wesentliche Transport- bzw. Verkehrsmöglichkeiten. Wenn diese Dinge den Launen des Profits unterworfen werden, bedeutet dies die Zerrüttung der Menschenrechte des Volkes.

Professor Yash Tandon

is from Uganda, and has been resident in Zimbabwe since 1982. He has taught at several universities in Africa including Makerere in Uganda and the University of Dar es Salaam. His special field is political economy. He is a founder member and the first Director of the International South Group Network (ISGN). ISGN is a networking organisation with centers in South Africa, Zimbabwe, Burkina Faso, Philippines, and Nicaragua. It seeks to raise issues of common concern to the countries under the former colonial rule, such as development, trade, aid, debt, human rights, gender relations, conflict resolution, environment etc. Professor Tandon is also Director of the Southern and Eastern African Trade Information and Negotiation Initiative (SEATINI). SEATINI seeks to build the capacity of African Trade negotiators to better negotiate in the World Trade Organisation for a fair, equitable and balanced system of international trade. Professor Tandon has written extensively on matters related to African economy and international relations.

NEPAD and Foreign Direct Investments (FDI): Symmetries and contradictions

Summary

The latest effort to “do something for Africa” at the continental and international level, called *NEPAD (New Partnership for African Development)*, claims its inspiration and legitimacy from the concept of the “African Renaissance”. African civil society and academia are gradually waking up to this initiative. Although the document promises to be “people-oriented”, the people have not yet been consulted. However, NEPAD leaders have appealed to the people for their support (paragraphs 53 to 56).

This paper takes this invitation seriously, and seeks to examine both the positive, and not so positive aspects of NEPAD in the hope that a critical inquiry will help in clarifying some of the more difficult issues underlying this initiative. The single most important issue is: where is the money for this project- seemingly the most ambitious ever conceived of by major political leaders of Africa- going to come from? NEPAD speaks of “self-reliance” and use the argument that Africans must become “masters of their own destiny”. It also states (paragraph 3) that the credit and aid binomial has led to a “debt deadlock”, and “instalments to rescheduling”. But then, in obvious contradiction, it goes on to say (paragraph 130) that Africa needs to secure more aid and more credit, and furthermore, that the “bulk” of Africa's need for capital up to the year 2015 “will have to come from outside Africa” (paragraph 147). In order to secure these funds, NEPAD pledges to Western partners that all efforts will be made in matters of economic and political governance.

This paper seeks to examine in some depth the proposed strategy of NEPAD, and to look specifically at the value that African leaders seem to have placed in Foreign Direct Investments (FDIs) as their main source of funds from outside. The paper concludes with a proposal for an alternative strategy for self-reliant development, based on a central belief in the role of the people of Africa, rather than in foreign capital.

I. Introduction: How to Engage with NEPAD

The New Partnership for Africa's Development made its entry into Africa rather mysteriously. Its promoters (the state leaders of South Africa, Nigeria, Senegal and Algeria) claim it was no more than a merger of several existent individual state initiatives, and no “mysterious” phenomenon. Nevertheless,

very few people in Africa had heard of NEPAD, and legitimate questions have been raised as to whether earlier initiatives (such as President Mbeki's Renaissance idea or President Wade's Omega Plan) were not very different from NEPAD. Most civil society organisations in Africa first learnt about NEPAD from their northern colleagues. Many governments in Africa had become aware of NEPAD through Western media. However, whatever the origins of NEPAD, it appears now to have become a serious political reality that cannot be ignored. If people do not come to terms with it, and this is certainly one option, they will have to decide on how to deal with it.

Dealing with NEPAD involves firstly reading the document, understanding its origins, and analysing it. This is what this paper seeks to do, while taking only one aspect of it as an initial analysis - that of the role of foreign direct investments in NEPAD's strategy.

Having examined the document in its entirety, it is difficult not to come to the conclusion that NEPAD is really two documents in one. It is like a two-headed animal - the language of one is very different from that of the other. It is as if the two parts of the document - the first diagnostic part, and the second prescriptive one - are written by two separate groups of people working independently of one another. There is very little in the way of logical or ontological links between the two parts. While the diagnostic section is partly reflective of a generally radical epistemology, the prescriptive section takes its cue almost entirely from text book neo-liberal orthodoxy. Thus, for example, while the diagnostic part identifies imperialism (by name) and structural impediments to Africa's underdevelopment, the prescriptive part ignores these categories altogether and proceeds as if the analytical first part of the document did not exist.

One question that arises concerns what was gained and lost in the realisation of the initial leaders' ideas through NEPAD. When, and at what price, was the word "partnership" added to the name? For example, the idea endorsed by the Organisation for African Unity (OAU) at its Lusaka 2001 summit was the New African Initiative (NAI). It was Africans here who collectively devised a strategy. There was no mention then of "partnership". So when did partnership with the donors become its principal component? How was a "partnership" forged and between whom? Why was partnership with the people not seen by the leaders as the first pre-requisite for entering into a partnership with donors? And when donors became partners, what was dispensed with? Did the language of the document change? One would expect that in creating such "partnerships", the text should be carefully negotiated between the partners.

If NEPAD is a negotiated text, and it seems very likely that it is, then that may explain why the first part - probably of relatively little consequence to

the donors - is so different from the second part in which the document approaches the fundamental issue of *money*. Where is the money for Africa's new development strategy going to come from? What price did the donors demand for agreeing, in principle, to finance NEPAD?

NEPAD thus retains an element of mystery. It is not a product of transparent negotiation. It is therefore imperative for all those who wish to take NEPAD seriously to carry out a systematic analysis of the entire document, and not judge it in parts and out of context. One troubling aspect of the process is that the authors of NEPAD appear to have been in a hurry. Firstly, they did not consult with the people of Africa as to whether this was the route they wished to take. Nor did they consult with the political leadership of much of the rest of Africa. Furthermore, they have put NEPAD on a "fast track" and appear to want the G8 countries meeting in Alberta, Canada, at the end of June 2002, to make commitments to finance the NEPAD plan. The appeal which must be made here is for caution and not haste. If, after nearly four decades, Africa has not been relieved of its poverty and misery, then another one or two years of serious reflection on what is offered by NEPAD will not make much difference. Development is too serious a matter to leave exclusively to African finance ministers.<http://only.lt/> Yet, leaving it to finance ministers and the G8 countries would also be rash. Let us not get into the technicalities in a hurry. Let us look at the larger issues first - namely, the political-economy of NEPAD.

II. NEPAD's Political-Economic Analysis On Africa's Underdevelopment And Forward Strategy

A. What is the cause of Africa's underdevelopment ?

Parallel to the literature on Africa from mainstream institutions such as the World Bank, the UNDP, and various other sources, NEPAD has its own facts and figures on Africa's poverty. They confirm the view that Africa is in a dire condition.

"In Africa, 340 million people, or half the population, live on less than US \$1 per day. The mortality rate of children under 5 years of age is 140 per 1000, and life expectancy at birth is only 54 years. Only 58 per cent of the population have access to safe water. The rate of illiteracy for people over 15 is 41 per cent. There are only 18 mainline telephones per 1000 people in Africa, compared with 146 for the world as a whole, and 567 for high-income countries" (paragraph 4).

It is clear that radical measures are called for to overcome the appalling condition in which Africa finds itself. But firstly, how does NEPAD explain this

situation? How did Africa come to be in such a mess?

There is no single cause for this condition, argues NEPAD; It is a result of multiple factors. Historical factors are instrumental in Africa's continuing poverty (paragraph 18), but according to NEPAD, the colonial period is not entirely to blame. The continent's impoverishment is "accentuated" by the "legacy of colonialism", but is not the root cause. Among other historical "legacies" are the cold war and the "international economic system". Colonialism did however subvert the "traditional structures, institutions and values" (paragraph 21). And it created an economy "subservient to the economic and political needs of the imperial powers."

Africa, NEPAD argues, has been integrated into the world economy as the "supplier of cheap labour and raw materials draining Africa's resources, rather than industrialising Africa" (paragraph 21). Yet the problem is not purely economic. It is also political. Colonialism retarded the development of an entrepreneurial and middle class with managerial capabilities. At independence, Africa inherited a "weak capitalist class" which explains the "weak accumulation process, weak states and dysfunctional economies" (paragraph 22). The "rate of accumulation" in the post-colonial period has been inadequate, "leading to patronage and corruption" (paragraph 25). The "vicious circle" of "economic decline and poor governance" has confirmed Africa's peripheral and diminishing role and "marginalisation" (paragraph 26). Among the more recent reasons for Africa's dire condition is "its continued marginalisation from globalisation process" (paragraph 2).

B. So what is the way forward?

It is first and foremost a question of political will, says NEPAD. NEPAD is "anchored on the determination of Africans to extricate themselves and the continent from the malaise of underdevelopment and exclusion in a globalising world" (paragraph 1). It is time that "African resources are harnessed to create wealth for the well-being of her peoples" (paragraph 20). "In doing so, the challenge is for the peoples and governments of Africa to understand that development is a process of empowerment and self-reliance. Accordingly, Africans must not be wards of benevolent guardians; rather they must be the architects of their own sustained upliftment" (paragraph 27).

Why have African states not been able to achieve this since independence? The historical legacy mentioned earlier remains one of the reasons. But part of the problem has been "questionable leadership" and, partly, lack of "ownership" of the strategies "by Africans themselves" (paragraph 42). More recent efforts, such as the Structural Adjustment Programme (SAP), provided a "partial solution". "They promoted reforms that tended to remove serious price distortions, but gave inadequate attention to the provision of social ser-

vices” (paragraph 24).

Globalisation has created “opportunities for lifting millions of people out of poverty” (paragraph 32). But somehow Africa has missed out on this. Why? Mainly because Africa has not been able to “compete effectively” in the globalising markets (paragraph 33).

One of the factors militating against Africa is “the absence of fair and just global rules”. Globalisation has... “increased the ability of the strong to advance their interests to the detriment of the weak, especially in the areas of trade, finance and technology. It has limited the space for developing countries to control their own development, as the system has no provision for compensating the weak” (paragraph 33).

Africa has been unable to benefit from globalisation because of “structural impediments” and “resource outflows and unfavourable terms of trade” (paragraph 34).

NEPAD does not say what African countries might do to make the global system of trade and finance more fair and more equitable, how “structural impediments” might be removed, or how the adverse terms of trade might be reversed. These matters are left to the international community. “We hold that it is within the capacity of the international community to create fair and just conditions” (paragraph 41).

For its part, NEPAD prefers to place emphasis on what Africa might do to improve its competitiveness in the global market place. “The African Renaissance project, which should allow our continent, plundered for centuries, to take its rightful place in the world, depends on the building of a strong and competitive economy as the world moves towards greater liberalisation and competition” (paragraph 50).

NEPAD understands Africa's underdevelopment problem as arising from a complex set of factors, both historical and structural. It puts part of the blame on poor leadership in Africa. It hopes that a new leadership now in power will change things. “Significantly, the numbers of democratically elected leaders are on the increase. Through their actions, they have declared that the hopes of Africa's peoples for a better life can no longer rest on the magnanimity of others” (paragraph 44). It states that NEPAD is a “new framework of integration with rest of world,” but one “based on Africans setting their own agenda” (paragraph 48), “a long-term vision of an African-owned and African-led development programme” (paragraph 60).

But this vision, according to NEPAD, cannot be realised independently of the globalisation process... “While globalisation has increased the cost of Africa's ability to compete, we hold that the advantages of an effectively managed integration present the best prospects for future economic prosperity and poverty reduction” (paragraph 28). Africa cannot afford to miss out on the

new millennium economic revolution. “This revolution could provide both the context and the means for Africa's rejuvenation” (paragraph 28). Central to this revolution are the advances made in science and technology, especially the information and communications technology (ICT). It has “reduced the cost of, and increased the speed of communications across the globe, abolishing preexisting barriers of time and space, and affecting all areas of social and economic life. It has made possible the integration of national systems of production and finance, and is reflected in an exponential growth in the scale of cross-border flows of goods, services and capital” (paragraph 29). What Africa needs to do is to create conditions for its participation in this new economic revolution, and to “slice up the value chain” in many manufacturing and service-sector production processes (paragraph 30).

C. The Centrality of FDI in NEPAD's Development Strategy

In order for Africa to “slice up the value chain” in the process of globalisation, NEPAD says, it must be prepared to undertake massive investments. Without these, NEPAD's vision will remain merely rhetorical.

Where, then, are these investments going to come from? In the entire NEPAD document, this is the most critical question: Where is the money to enable Africa to break the pattern of underdevelopment and marginalisation? No amount of dreaming about new visions, or new kinds of leadership in Africa, will amount to much unless ways are found to finance the new vision.

NEPAD hopes that the capital will come from its “partners”. There is a “resource gap” in Africa, says NEPAD (paragraph 153). Africa must therefore rely on foreign capital to fill the gap. And this, for all intents and purposes, implies capital from highly industrialised countries. “The locomotive for these major advances is the highly industrialised nations. Outside this domain, only a few countries in the developing world play a substantial role in the global economy” (paragraph 31).

NEPAD is not optimistic about aid or credit as sources of finance from the West. In fact, it looks at these rather unfavourably. “Historically ... the credit and aid binomial has underlined the logic of African development. Credit has led to the debt deadlock, which, from instalments to rescheduling, still exists, and hinders, the growth of African countries. The limits of this option have been reached. Concerning the other element of the binomial-aid - we can also note the reduction of private aid and the upper limit of public aid, which is below the target set in the 1970s” (paragraph 3).

Under NEPAD, African leaders will seek to “mobilise domestic resources” (paragraph 148), “the extension of debt relief beyond its current levels (based on debt “sustainability”), and link debt relief with “costed poverty reduction outcomes” (paragraphs 148-49); they will seek “increased ODA flows in the

medium term, as well as reform of the ODA delivery system, to ensure that flows are more effectively utilised by recipient African countries” (paragraphs 151-152). Even if all this is done, in the final analysis, it is the flow of FDIs that will decide whether Africa can meet its growth targets. NEPAD considers debt reduction and ODA “as complementary external resources required in the short to medium term”, and “addresses private capital flows as a longer-term concern” (paragraph 147).

NEPAD sets its target at an estimated 7 per cent annual growth rate needed to meet the millennium goals - particularly, the goal of reducing by half the proportion of Africans living in poverty by the year 2015. “To achieve this, Africa needs to fill an annual *resource gap* of 12 per cent of its GDP, or US \$64 billion. ... *the bulk of the needed resources will have to be obtained from outside the continent*” (paragraph 147, emphasis added).

This is only a reiteration of what NEPAD had already indicated earlier in paragraph 66: “The new long-term vision will require massive and heavy investment to bridge existing gaps. The challenge ahead for Africa is to be able to raise the required funding under the best conditions possible. We therefore call on our development partners to assist in this endeavour.”

D. But why should the West help Africa?

The West should help Africa for two main reasons. One is that, under the new partnership concept, the West must recognise that Africa is an “indispensable resource base that has served all humanity for so many centuries” (paragraph 9). To be specific, these are: Africa's “rich complex of mineral, oil and gas deposits, its flora and fauna”, etc.; the “ecological lung provided by the continent's rain forests”; “the paleontological and archaeological sites containing evidence of the evolution of the earth, life and the human species”; and Africa's cultural contribution (paragraphs 10-16). “In this new millennium,” says NEPAD, “when humanity is searching for a new way to build a better world”, the West must recognise that Africa's past and present contributions place Africa “on a pedestal of equal partnership in advancing human civilisation” (paragraph 17). The West must help to “build a universal understanding of the historic need to end the underdevelopment and marginalisation of the continent” (paragraph 14).

The second reason the West must help Africa is because it is in its own interest to do so. “Improvements in the living standards of the marginalised offer massive potential for growth in the entire international economy, through the creation of new markets” (paragraph 38). Furthermore, it will bring with it “greater stability on a global scale, accompanied by a sense of economic and social well-being” (paragraph 38). “The imperative of development,” according to NEPAD, “therefore, not only poses a challenge to moral conscience; it

is in fact fundamental to the sustainability of the globalisation process” (paragraph 39).

But NEPAD does not leave matters to work themselves out. The West will not help Africa if Africa does not help itself first. What must Africa do to help the West to help Africa?

E. What must Africa do to help the West to help Africa?

First of all Africa must put its house in order. This is where the new leadership in power now will make all the difference.

“Across the continent,” says NEPAD, “democracy is spreading, backed by the African Union (AU), which has shown a new resolve to deal with conflicts and *censure deviation from the norm*” (paragraph 45, emphasis added). NEPAD puts in place a system of “peer review” by which African leaders will monitor each other's behaviour and domestic practices. If these deviate from “the norm” then the deviants will be brought to book.

What does “the norm” comprise? What are its principles? Who is to judge the “deviations” from the norm? NEPAD spells these out in detail (see below), but there is one thing that stands out above all. Since foreign capital is the most critical factor in meeting Africa's future goals (paragraphs 31, 66, 147, 153-155) nothing must be permitted to happen in the continent which would jeopardise the flow of foreign capital. And here comes arguably the most powerful, and probably the most controversial, message of NEPAD: “*A basic principle of the Capital Flows Initiative is that improved governance is a necessary requirement for increased capital flows, so that participation in the Economic and Political Governance Initiatives is a prerequisite for participation in the Capital Flows Initiative*” (paragraph 147, emphasis added).

This, incidentally, provides the basis for sanctions imposed on Zimbabwe (including, on the recommendation of the Heads of states of Australia, Nigeria and South Africa, its suspension from the Commonwealth). NEPAD goes into considerable detail (paragraphs 71 to 92) to spell out the principles of “Economic and Political Governance” and the mechanisms to put these in place. For example:

- Long-term peace as one of the primary conditions for attracting FDIs. It also implies addressing “political and social vulnerabilities” (paragraph 73);
- African efforts to find a lasting solution to existing conflicts (paragraph 77);
- Africa’s undertaking to respect the global standards of democracy, whose core components include political pluralism (paragraph 79);
- Principles of democracy, transparency, accountability, integrity, respect for human rights and promotion of the rule of law and Economic Gov-

- ernance Initiatives (paragraph 80);
- Commitments by participating countries to create or consolidate basic governance processes and practices (paragraph 81); and appropriate diagnostic and assessment tools, in support of compliance with the shared goals of good governance (paragraph 82);
- Strengthening of national, sub-regional and continental structures that support good governance (paragraph 84);
- The “leadership of the NEPAD” will periodically monitor and assess the progress made (paragraph 85);
- “State capacity-building” as a critical aspect of creating conditions for development (paragraph 86);
- Promoting a set of concrete and set-term programmes (paragraph 88);
- A “task force from Ministries of Finance and Central Banks” to review “economic and corporate governance practices” (paragraph 89);

There are many questions which could be raised here. For example, who elected the “leadership of NEPAD”? Where did they get the mandate to monitor the rest of Africa’s leaders? On the other hand, NEPAD suggests, in the earlier parts of the document, that most people on the left would agree with such notions as the need for “self-reliance”, the need for Africa's renaissance to be based on Africa's “ownership” of its development agenda, for civil society organisations to be mobilised in support of Africa's millennium vision and so on. But when NEPAD hitches Africa's star to the wagon of FDIs, and puts in place a sanctions-imposing machinery to ensure that nothing be done to endanger the flow of FDIs to Africa, then it becomes necessary to seriously examine the assumptions under which it does so, as well as to assess its future implications for Africa.

III. Some Conceptual and Political Anomalies of NEPAD

A. Resource and resource gap

Starting with the simplest concept first, what does NEPAD mean by “resource” and “resource gap”?

It is clear that there is double confusion about this term in NEPAD. It uses the term “resource” in at least two senses: resources as physical, natural, human or knowledge assets; and resources as simply money or capital. The following elucidates this anomaly in NEPAD.

Resources as physical, natural, human or knowledge assets:

Africa, NEPAD says, has been an “indispensable resource base” that has served all humanity for so many centuries” (paragraph 8). NEPAD, as mentioned earlier, goes on to enumerate four kinds of “resources” of Africa:

“For centuries, Africa has been integrated into the world economy mainly as a supplier of cheap labour and raw materials. Out of necessity, this has meant

the draining of Africa's resources rather than their use for the continent's development" (paragraph 19). "It is time that African resources are harnessed to create wealth for the well-being of her peoples" (paragraph 20).

Africa has suffered lack of growth on account of "structural impediments" and "resource outflows" as well as "unfavourable terms of trade" (paragraph 34).

If Africa's "enormous natural and human resources" are properly harnessed, NEPAD says, then it could lead to "equitable and sustainable growth" of the continent (paragraph 52).

There is a need to reverse the loss of "environmental resources" by 2015 (paragraph 68).

NEPAD recognises culture as part of Africa's resources and adds: "The term also includes genetic resources and associated knowledge" (paragraph 143).

And so on.

Resources as money or capital:

NEPAD quotes the United Nations Millennium Declaration, emphasising the need to enhance "resource flows to Africa", in the form of aid, trade and debt relief (paragraph 46).

The whole section on "Mobilising Resources" treats the word purely in terms of money and capital. For example:

To achieve 12% annual growth, NEPAD sees the need for Africa "to fill an annual resource gap of 12 per cent of its GDP, or US \$64 billion" (paragraph 147).

By the phrase "increasing domestic resource mobilisation", NEPAD means simply money. "Domestic resources include "national savings by firms and households" (paragraph 148).

"HIPC: Heavily Indebted Poor Countries (ed.) ", claims NEPAD, will "release resources for poverty reduction" (paragraph 155).

NEPAD's entire discussion of FDI is couched in terms of a "resource gap", meaning Africa's lack of adequate capital for its development. This perspective provides the angle for NEPAD' theory of "The Capital Flows Initiative".

What anomalies result from dual use of the terms?

There are several anomalies resulting from this dual meaning, but we will mention only two of these, for they lead to quite absurd strategic and political choices advanced by NEPAD.

Nigeria, for example, is one of the sponsors of NEPAD. It is widely known that Nigeria is "resource rich" (in oil for example). However, its approximately US\$ 20 billion a year in oil revenue alone is somehow "spirited away". It thus acquires a "resource gap" in the second meaning of the term, which, NEPAD advises, needs to be "filled" by attracting FDIs as a "resource" from outside. If Nigeria is both "resource rich" (oil, etc) and at the

same time “resource poor” (in the sense that it has no money), this should provoke a strategic discussion in several possible directions, instead of the single-minded, tunnel-visioned, monistic pronouncement from NEPAD that the way out for Nigeria is to create conditions for FDIs to fill the “resource gap.”

What will foreign capital do that it has not been doing for all these decades? Paragraph 34, quoted above, tells us that Africa has suffered lack of growth on account of “structural impediments” and “resource outflows” as well as “unfavourable terms of trade”. How will the flow of more foreign capital help tackle these “structural impediments”, or reverse the “resource outflows” and “unfavourable terms of trade”? Indeed, is not one kind of “resource inflow” (i.e. capital from outside) the very reason why there has been “resource outflow” of another kind (i.e. the mineral and other resources of Africa), under terms of trade that have not only not changed but worsened over the last forty years and more? Globalisation, NEPAD says, has “increased the ability of the strong to advance their interests to the detriment of the weak, especially in the areas of trade, finance and technology” (paragraph 33). So how is FDI going to diminish the power of the strong? Would it not, in fact, increase the power of the globalisers in relation to the globalised?

And should Nigeria choose the option of opening the door to capital resources from outside, “to fill the gap”, would it not relieve its ruling elite from having to intervene in the exhaustion of Nigeria’s domestic natural resources (oil, for example)? Why should the ruling elites change their lifestyles, or their methods of production, if money is available to “fill the gap” from outside? At independence, NEPAD says, Africa inherited a “weak capitalist class” which explains the “weak accumulation process, weak states and dysfunctional economies” (paragraph 22). Would it be right to infer from this that NEPAD is the framework through which FDIs will be invited from outside to bolster the fortunes of this “weak capitalist class” in Africa?

It should be obvious that it is not simply a question of “good leadership” or “good governance”, or one or two “top leaders” who are “incorruptible”. The issue is both more profound, and subtle, than NEPAD suggests, or wants the people of Africa to believe.

The other equally dubious consequence of this single-minded pursuit for FDIs is that it gives licence to a country like Nigeria to call for global sanctions against a country like Zimbabwe because the latter is alleged to have violated a “norm” set by Nigeria and others, but which Zimbabwe was not a party to. NEPAD's rationale for this is that “participation in the Economic and Political Governance Initiatives is a prerequisite for participation in the Capital Flows Initiative” (paragraph 147). In other words, a country has no right to “capital flows” if it does not participate in the “Economic and Politi-

cal Governance Initiatives” as ordained by NEPAD. This is not the place to enter into a discussion over whether Zimbabwe's behaviour was right or wrong. That is in itself a complex issue, owing in some part to the active, and quite aggressive, intervention of Britain in the internal affairs of this state. At issue here is the principle that any African country whose behaviour puts the “Capital Flows Initiative” at risk (and the idea itself is seriously flawed) invites collective sanctions by Western countries, on the recommendation of the larger African countries, whose elite leadership would like to have their cake (FDIs) and eat it too (e.g. not change the “structural impediments”). Is this the kind of responsibility that self-appointed “leaders of Africa” would be prepared to answer to when things go wrong?

B. A Logical Construct is not the same as Empirical Reality

It is interesting to understand how NEPAD, or more accurately, the economists who produced the document, concluded that there is “resource gap” (in the monetary sense) in Africa. It is based on a quite simple mathematical logic, which may or may not have any empirical basis.

It starts with a development goal, or rather, a “goal” in terms of projected increase in the GNP (which is not quite the same as a “development” goal). In NEPAD this is stated as 7% growth per year for Africa until 2015 which would represent meeting the millennium objectives. Then, based on spurious data and a questionable concept of “saving” (analysed below), the economists give a figure of say 2% or 3% as Africa's “saving rate”. It then follows, logically (arithmetically), that the balance has to come from outside. Hence, the need for capital inflows is demonstrated. i.e; FDIs. The logic is so simple that anybody who questions it would, by definition, have to be a lunatic, or simply stupid. It is, after all, a syllogism. Who can question it?

The use of mathematics, especially by a certain genre of economists, can sometimes be merely pedantic; a means to prove something that is banal and obvious. But if their chosen language makes it difficult for ordinary people to question a logic which is spurious and unassailable, then sometimes it is also necessary to resort to their language to draw out its many hidden assumptions. Take the famous equation:

$$Y - E = S \quad (1)$$

where Y and E are national income and expenditure, and S is national saving. If one wishes to make saving as the focus of ones inquiry, then the equation may be written as:

$$S = Y - E \quad (2)$$

The equation itself says nothing about any particular reality. It is simply a logical construct. All that it says is that national saving is whatever is left out of national income after expenditure. In order to reach the reality on the ground, one has to look into the actual sources and amounts of national income and the sources and amounts of actual expenditure. A country like Angola, for example, may have a huge income from the sale of its oil and minerals, but most of it could go into two major items of expenditure - war expenditure, and profits taken out of the country by foreign companies exploiting the oil. The result could be zero saving or, if the country has to borrow money to finance the war, negative (domestic) savings. Or, to give the example of one of the promoters of NEPAD, namely, Nigeria, the “expenditure” may consist of oil revenues externalised into foreign banks by a corrupt bureaucracy. So once again, there may be zero savings, or if the country borrows from the external market, then there is negative savings, or what amounts to the same thing; the country gets into external debt. The equation may thus be written as:

$$S_d = Y - E_d - E_e \quad (3)$$

Here S_d is domestic saving, and E_d and E_e are domestic expenditure and externalised expenditure. If, in real life, E_e is very large, i.e. there is vast seepage of value (through, for example, corruption, payment of past debts, transfer pricing by which multinationals overprice their imports into the country and underprice exports; worsening balance of payments on account of worsening terms of trade or flight of capital because of speculation - in other words, by a hundred different ways in which an “externalised expenditure” drains away the national income), then, obviously, there is little, or even negative, domestic saving.

This is not as hypothetical as it may sound. It is, in fact, the “real life” situation of most African countries. Such enormous funds are externalised (for many reasons) that Africa indeed has no, or little, “domestic saving”. However, *if the analysis of saving does not go into the details of real-life situations, and limits itself to a mathematical formula, then, of course, logically, it would be correct to say that Africa has no saving, and hence, creates the “basis “for the NEPAD economists to argue, that Africa must open its door to FDI.*

What such an exercise does is act as a cover up for not going deeply enough into the empirical reality. For example, instead of “logically” coming to the conclusion that FDI has to be solicited because there is a “zero saving” and hence a “resource gap”, a deeper, real-life analysis might lead to another conclusion that instead of looking for foreign capital, it may be better from a national point of view to block, or reduce, some of the externalised expenditure;

eg: blocking the use of transfer price mechanism, or refusing to pay illegitimate foreign debts. That is why NGOs and civil society organisations that call for “debt cancellation” demonstrate more accurate analyses than NEPAD economists who want to continue paying the debts (or make pleas to donors for periodic debt reliefs) because cancelling them (even those that can be proven to be illegitimate) would send “wrong signals” to FDI owners, who will then be shy of coming to Africa.

Let us bring investment (I) into the equation, and the first and third equations can then be written respectively as:

$$Y - E = S - I \quad (4)$$

$$S_d = Y - E_d - E_e - I \quad (5)$$

Equation 5 may further be written as:

$$S_d = Y - E_d - E_e - I_d - I_f \quad (6)$$

Where I_d and I_f are domestic investment and foreign investment. The equation may be written as:

$$I_f = Y - E_d - E_e - S_d - I_d \quad (7)$$

Once again, this is only a logical construct, and says nothing about reality. In real life, then, if a case for foreign investments (FDIs), or capital inflow, is to be made, then, from formula 7 one or more of the following must apply:

1. The national income (Y) may be very small; or
2. the domestic expenditure (E_d) may be too high, or
3. there may be large externalisation of funds (E_e) – external seepage; or
4. there may be no or little domestic savings (S_d); or
5. there may be no or little domestic investment (I_d).

But all these propositions have to be empirically explained. They are not just mathematical constructs. To put it differently, in a concrete situation, such as in Nigeria or South Africa, those who make a case for wanting capital from outside may have to explain, in concrete terms, at least two things:

One: Why is domestic expenditure so high? Is it because of war? Is it because the ruling elite, or a section of it, is very indulgent and wastes national income in “unnecessary” imports - such as luxury cars and expensive consumables?

Two: Why is there a high externalisation of funds? Is it justified? Is it because of corrupt officials and/or private sector operators externalising funds?

Is it because of interest repayments on past debts that may have been incurred illegally or unjustifiably? Is it because exporters are not bringing the full value of their exports back into the country?

Conclusion: This painstaking exercise is only undertaken to show that the rationale behind NEPAD's case for wanting foreign direct investment is based on a logical construct, and not on real life analysis. The case for FDIs, in the light of the above, can be interpreted in two ways.

One: The ruling elite has no intention of cutting down on their own profligacy.

Two: Those who are externalising funds (legitimately or illegitimately) have no intention of imposing controls on their activities.

If these conclusions have empirical validity, then the ruling elite's case for wanting an inflow of capital becomes all the more suspect if it is in control of both the state and the major sources of export revenues, such as oil or minerals. If, furthermore, the ruling elite is in alliance with foreign corporations, or foreign banks hoping for profitable investments in these countries, then it is difficult to escape the conclusion that the whole thing is a massive fraud.

C. A brief case study of South Africa

Let us take South Africa, provider of one of the main authors and promoters of the NEPAD. The London *Economist*, in a special survey of South Africa in its issue of 24 February 2001, recorded the following: "... by the standards of other countries, South Africa has lured relatively little foreign direct investment: \$32 per head in 1994-99, compared with \$106 for Brazil, \$252 for Argentina, \$333 for Chile. At the same time, money has been leaving South Africa: the \$9.8 billion it invested abroad in 1994-99 exceeded the inward flow by about \$1.6 billion. ... And its big companies, restrained for years by apartheid's isolation, are now anxious to seek stock-exchange listings abroad. ... The capital they need for expansion is far more expensive if raised in South Africa, which still has some exchange controls, than in Europe or North America. So in the past few years, Anglo American (mining), Billiton (mining), Old Mutual (insurance), South African Breweries and Dimension Data (a hugely successful information-technology company) have all sought primary listings elsewhere."

Coming from one of the most conservative, free-market ideological publications in the Western world, this is alarming, and damning, evidence against South Africa's "open door" strategy, or what amounts to the same thing, NEPAD. Of course, South African policy-makers may argue that \$9.8 billion capital exit during the 1994-99 period (compared to a mere trickle of \$1.6 billion inflow) is "good" for South Africa "in the long run", because, "eventually" the externalised capital will generate profits for South African compa-

nies, and these will then return to the country, and create the basis for jobs, etc. (which, in the meantime, will have been lost - regrettably). That argument is a lot of “hogwash” (to use a scientific term). Running after that exited capital is like running with a whip behind a horse that has already bolted.

Looking at the *Economist* figures again, what good did it do Argentina, which attracted \$333 FDIs per head, compared to South Africa's mere \$32, in 1994-99? Argentina is in the midst of an economic, social and political crisis whose equal its citizens have not experienced in their lifetime. And it cannot be said that Argentina is “resource poor” (in the sense of natural or human resources). What good FDIs have done to Argentina is a question we shall leave the neo-liberal economists from Argentina and South Africa to sort out. In a more recent event (recorded January-March 2002), the South African government set up a commission of inquiry - the Myburgh Commission - into why the Rand slid so dramatically during 2001. The CEO of the South African Chamber of Business (Kevin Watkins) wrote to the State President (on 8 January 2002) that contrary to “popular causes” (such as the Zimbabwe situation, the slow pace of privatisation, and the Aids epidemic in South Africa), the real reason for the Rand's dramatic depreciation may have to do with “dubious and peculiar share transactions” structured by the German Deutsche Bank, through which the South African oil company, Sasol, purchased a German chemical company, Condea. The off-shore deal involved, among other transactions, “buy-back” of shares by Sasol, Deutsche Bank's dumping of Rands in the domestic market because of its overexposure at a time when the foreign bank was in a “monopoly situation to manipulate the currency”, and the possibility of the Bank earning a “double whammy” if the shares were sold in the domestic market, leading to further capital outflows over and above an initial off-shore transaction of about 6 billion Rand. (See *Financial Mail*, March 29, 2002, pp. 24-25).

The Commission is still sitting at the time of writing, so not much more may be said at this point in time. However, one thing seems to be emerging. Sasol and Deutsche Bank may not have done anything “illegal”. Technically speaking, this may be all part of the new regime of “open door” policy towards foreign capital that the Government has initiated since it took power. The externalisation of South Africa's major companies is part of this “open door” policy. Foreign banks are not bound by South Africa's exchange controls, and institutional asset swaps are difficult instruments to monitor. As Stuart Theobald says: “Banks could and did trade in Rand for short-term profit through exchange-rate fluctuations. The Reserve Bank chose to ignore this because it wished to be seen to be liberalising an attractive environment for investors” (Ibid, p. 27).

It is not much of an encouraging story to relate, with the obvious lesson that the more African countries create an “enabling environment” to lure FDIs, the more opportunities are created for even respectable banks to manipulate the foreign exchange and speculative market, to engage in dubious equity swaps, to externalise their funds, and to throw the domestic currency, balance of payments and the whole banking structure into a whirlpool of crisis that drags down everybody, as in Argentina, into the depths of its vortex.

D. NEPAD's strategy to lure FDIs

It is in the light of the South African and Argentina experiences (as also, the earlier experience of Mexico in 1994/95, and of East Asian countries in 1997/98) that we must assess the value of the following strategy offered by NEPAD on how to lure FDIs into Africa.

“The first priority is to address investors' perception of Africa as a “high risk” continent, especially with regard to security of property rights, regulatory framework and markets. Several key elements of the New Partnership for Africa's Development will help to lower these risks gradually, and include initiatives relating to peace and security, political and economic governance, infrastructure and poverty reduction. Interim risk mitigation measures will be put in place, including credit guarantee schemes and strong regulatory and legislative frameworks. The next priority is the implementation of a Public-Private sector partnership (PPP) capacity-building programme through the African Development Bank and other regional development institutions, to assist national and sub-national governments in structuring and regulating transactions in the provision of infrastructural and social services. The third priority is to promote the deepening of financial markets within countries, as well as cross-border harmonisation and integration, via a Financial Market Integration Task Force. Initially, this will focus on the legislative and regulatory environment for the financial system” (paragraph 154).

The objective behind all this is to show to the investors that Africa is not a “high risk” continent, and that they can safely bring their money in, do what they want to do with it, and take it with them when they want it and how they want it. NEPAD, together with international institutions such as the World Bank, the IMF, the UNCTAD, and the international business community, including the Davos Global Economic Forum, have been busy since the foundation of the NEPAD, organising conferences and workshops in order to showcase Africa as a relatively “risk free” continent for FDIs. The high-point of this orchestrated drama will be the G8 summit in Alberta, Canada, at the end of June 2002, by when, it is hoped by NEPAD leadership, Africa will have been sufficiently marketed as a safe haven for FDIs in order to begin

concrete and detailed “project” work, including privatisation of water, energy and transport services.

It is sad to see how little mainstream economists drafting the NEPAD document have learnt from history, and from the experiences of other countries in the Third World. There is even a degree of innocent belief that FDI will really come to Africa, that conditions of peace and security will be maintained in Africa, that “deviant” states like Zimbabwe (and others to come) will be disciplined, and thus, not scare FDI away, that no demands will be made to write off (even illegitimate) debts so as not to send “wrong signals” to the owners of FDI. In all this there is also a mystical belief that, somehow, FDI are nameless, neutral carriers of wealth and goodwill for Africa, that they do not have names like Deutsche Bank and Enron who are as greedy, culpable (even criminal) as any “corrupt” African leader, that the investors will finally acknowledge that Africa has been the “origin of mankind” and has nurtured the world for thousands of years with its rich resources and that now it is “payback” time.

E. Capital, Capital Goods and FDI

Does the above argument lead to the conclusion that Africa, therefore, does not need capital? Of course not. But there is need first to understand fully what capital is.

There is often a lack of clarity about what one means when one talks about capital or FDI. The two are often confused. Sometimes they are confused with technology, or FDI deemed to be necessary instruments for securing technology. It is these equations that evoke surprise when one tries to object to FDI as a means to growth - “So you don't want capital!” or “So how are you going to get technology?” or “Which country has developed without capital from outside?” are typical of reactions evoked. Indeed, in the vast literature that has developed on FDI over the last decade or so, there is very little attempt made to define either FDI or their correlate; capital. What is capital? Is it a thing? Is it money? Is it a relationship of production?

There is a need to distinguish between money and capital, and between capital and FDI. A failure to make distinctions has created much confusion among both “experts” and policymakers, especially amongst developing countries. It is certainly the case with NEPAD. Money is basically a means of exchange and an accounting mechanism for storing accumulated assets. Capital is money when used in production with other factors of production such as labour power and land. But FDI is more than money or capital. FDI is a package of capital, technological knowhow and management specific to a particular type of production of goods or services, market knowledge and access, and contacts. The *Economist* is closer to the truth than many who use

the term loosely to mean just capital. This is what it said:

“The point about FDI is that it is far more than mere “capital “: it is a uniquely potent bundle of capital, contacts, and managerial and technological knowledge. It is the cutting edge of globalisation” (The *Economist*, February 24, 2001).

So FDI, generally, is proprietorial. It is owned by a corporation or a bank, and it carries a premium. Usually, you accept it as a “bundle” or you don't have it at all. And with the bundle comes, usually, control over the domestic assets that are used for goods production or for services. In other words, FDIs are really a means for corporations to accumulate their wealth (stored value), and although they may leave behind certain immovable assets in the countries in which they are operating, generally, their capital is highly fluid and mobile. Also, there is often no real distinction between speculative or short term capital, and long term capital usually associated with the term FDIs. George Soros, the well-known millionaire who made his millions out of speculation, knows better than most that capital is extremely whimsical. Proprietorial capital, or FDIs, are the proverbial house of cards out of which it is risky to build ones economy, as Argentina discovered to the shock, and misery, of its people. If such shocks are spared to countries such as the United States and the European Union (although they too are not completely immune), then this has to do more with their power (including military power) than with capital as such. It is an issue that needs to be explored further.

The question of whether Africa needs capital is, in a sense, a meaningless question. For the real questions are capital from where, for what purpose, and under what conditions. The first source of capital must be domestic. If a country like Nigeria externalises its entire savings, through legal or illegal means, then the first task is to plug the holes through which capital exits the country. Also, when soliciting capital from outside, it may be necessary to try to unbundle the FDIs package, if this is possible, and then to monitor and control its use carefully, for otherwise, a country can get into the kind of situation allegedly created by the Deutsche Bank in South Africa, for example.

In trying to unbundle FDIs, India, for example, may want only the technology part of the FDI, if it can negotiate that part out of the FDI separately. By contrast, Uganda may want not only technology but also, in all probability, the management system and market access that go with FDIs. Every country has its own specific needs depending on what it already has, the level of development of its productive forces (including science, technology and management resources), and its own circumstances at a particular point in time. In other words, there are no “good” or “bad” FDIs outside of national policy, and in terms of hard negotiations with the owners of capital.

For India, for example, to open the door to foreign management under the guise of FDIs could mean the destruction of its own management resources. For Uganda, it may not be an issue; or if it is an issue, it may not be in a strong enough position to negotiate with a large foreign Transnational Corporation (TNC). China, because of the vastness of its potential market, may be a unique case. But the proposition is valid even for a small country like Uganda. If, for example, the condition for entry of a big European textile company with a modern and fully mechanised system of production in Uganda is that Uganda should first dismantle its old machinery and throw hundreds of people out of job, then it is better that it thinks twice about such a transaction, even at the cost of losing the FDI package with which the European company might entice Uganda. These are not (or should not be) matters that can be settled by the Uganda government or by the Reserve Bank of Uganda without proper consultations with the private sector and the trade unions.

So the question, does Africa need capital, is not as simple as it may appear at first sight. And it is certainly not the kind of question that should make African leaders open their doors wide open for all manner of FDIs to enter and leave the continent at will.

F. NEPAD's Doubtful Road to Africa's Renaissance through FDIs

There can be no doubt that the path that NEPAD offers is the neo-liberal path that is espoused by the IMF, the World Bank and the WTO, and most mainstream economists that work in African institutions such as the Economic Commission for Africa. Neo-liberalism has become a code word for the contemporary development theory. This theory puts “integration” into the globalised economy on the basis of the liberalisation of markets, and the free movement of capital at the centre of the development paradigm. Can the further integration of Africa into an asymmetric globalised system that is dominated by a few countries really be the basis for Africa's “renaissance”?

NEPAD seems to think it can and should. The leaders of Africa do not see any other alternative to integrating into the neo-liberal globalised model of development. NEPAD appears to lean towards the creation of the “right” kind of conditions within Africa - good governance as understood by the Northern partners, open economy, and partial measures on debt relief, increased aid from the North, and greater access to their markets.

At one point (paragraph 7), NEPAD does recognise that globalization “has increased the ability of the strong to advance their interests to the detriment of the weak”, but this brilliant and incisive observation on the current asymmetrical power relationship is quickly forgotten. It is only a descriptive statement; for NEPAD it has no strategic or tactical significance. Nowhere,

for example, does NEPAD recognise that “liberalisation” and the “open economy” are being practically forced on Africa, of which the fourth WTO Ministerial Conference at Doha was a living testimony.

NEPAD also admits, indirectly, that the Structural Adjustment Programmes (SAPs) have failed, in that they paid “inadequate attention to the provision of social services” (paragraph 24), however it fails to recognise the claims of African people that SAPs have not merely failed to pay attention to social services, they have been at the very root of Africa's economic and social crises.

In a civil society-initiated research project called SAPRIN - the Structural Adjustment Participatory Review International Network - researchers from Argentina, Ecuador, Mexico, Central America, Ghana and the Philippines carried out a four-continent impact assessment of economic adjustment policies. They examined the economic and social effects of neo-liberal policies, such as financial-sector and trade liberalization, privatization and public-sector reform imposed by the World Bank and the IMF. They came to the following conclusion: ...”The effects [of adjustment policies], particularly on the poor, are so profound and pervasive that no amount of targeted social investments can begin to address the social crises that they have engendered. Only restructuring of the productive sectors through more appropriate public policy can ensure economic opportunities, resources and benefits to all segments of the population” (SAPRIN, “Executive Summary, The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty, A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment” November 2001, page 24).

NEPAD admits that SAPs have failed. African governments knew in advance that SAPs would lead to the diminishing of social services to the people. The IMF was stringent in its demand that in return for accepting its money, it expected governments to cut down on budget deficits, which meant, in practical terms, expenses for things like health and education. In recognition of this, Governments were then advised to set aside a “social fund” to cushion the effects of SAPs.

In not one of the countries in Africa that accepted SAP was the social fund capable of filling the social gap it created. This is what NEPAD means when it says that SAPs were “inadequate”. So what is its solution? NEPAD's solution is to place these services in the globalization basket, and leave private capital (foreign, as it would mostly turn out) to finance the provision of these services. African countries must attract FDIs to finance the provision of these services, says NEPAD. Thus, no longer a peripheral matter, (as under SAPs), services now occupy a central place for investments on a competitive bid. African states must now fight amongst themselves to attract FDIs so that these can be employed to provide water, electricity, and other services to the popu-

lation of Africa.

This is not only a pipe dream (such investments are not likely to materialise), but also a dangerous one. Why? Because in trying to attract foreign capital for essential services, African governments are going to be dragged into a downward spiral of offering to the owners of capital competitive terms, including tax incentives or tax holidays, free land, borrowing in local currency and so on. Indeed, such competition may take place not only between states but also between provinces within the same state. Thus, in South Africa, Gauteng may compete with Cape Town and with other provinces.

Furthermore, services are one of the mandated issues for negotiations under the General Agreement on Trade in Services (GATS) provision of the WTO. Countries are expected to make offers on the kinds of services they would want to put up front for negotiations under the WTO. In bringing services into the centre of its “Vision” for the future of Africa, what NEPAD does is to risk the lives of African people, their access to basic essentials of life within a volatile and fluid global investment situation. Does this sound too alarmist?

No, it is not being alarmist, for this is the precise logic of NEPAD. SAPs were “inadequate”, says NEPAD, because they neglected social services, so let us put the services, too, into the investment basket. NEPAD thus is SAP+GATS. But it is more than that. Once a matter is brought under the purview of the WTO, it is subject to the provisions of the Disputes Settlement Body, with all its attendant legalism, appeal panels, and sanctions. The DSB, it is widely known, is an asymmetrical system, where the rich countries can both afford the legal costs and impose sanctions, but the poor can afford neither.

It is possible that the authors of NEPAD did not have the time or the necessary advice from those who should have known better, that the route they chose to bring the “renaissance” of Africa could well be Africa's final and utter submission to the rule of the IMF/WB plus the WTO.

IV Conclusion: The NEPAD way versus the People's way

The sentiment behind NEPAD is noble. It is to put Africa on a “self-reliant” path to development where Africans themselves own the processes. But, as the saying goes, the road to hell is often paved with good intentions. These intentions notwithstanding, the practical effect of NEPAD would be to surrender the human rights of the people of Africa (their rights to food, water, energy, etc.) to the whims of a volatile and untrustworthy global capital. If the experience of Argentina does not give wisdom, then Africa, sadly will bitterly learn from its own experiences.

It is, however, not necessary to go the NEPAD-way in terms of strategy.

There are alternatives. NEPAD's noble intentions may be embraced, yes, but the strategy for self-reliance is just that. Self-reliance. Not FDI-reliance. African governments must pledge to provide the basic services to the people - drinking water, basic food, essential housing and transport, and access to energy, etc. - as necessary elements of their basic human rights. They must then work upwards from there and see how the production and distribution (including domestic savings and investments) are organised in order to meet these basic needs. Leave these matters to the whim of international capital, and Africa will find itself in a worse state than it is in now. If foreign capital is absolutely necessary, mainly in the form of technology (for example the IT), then its entry into Africa must be negotiated "with a hard head", and its operation and exit must be monitored closely, if possible on a Pan-African, and if this is not possible, then on a regional, basis.

The starting position is not further integration of Africa's economy into the process of globalisation suggested by NEPAD. Africa is already more fully integrated into the global economy than, for example, the United States. The point to begin is with human needs. This is not being pedantic. There is a profoundly strategic difference between the NEPAD-way and the peoples' way. For example, the people of Soweto in South Africa need, among other things, access to drinkable water. There are two ways of going about it - the NEPAD-way, and the peoples'-way. In the NEPAD-way, you open this essential service of water provision to international competition; whoever is able to bring capital from outside can have control over the distribution of water, and must be able to charge "cost recovery" price to the water-users. If people cannot pay, then their water pipes must be closed until they are able to pay. In the process, the Government of South Africa must create a climate of confidence (above all, the ability of the investor to externalise his profits and eventually the capital value of his assets) so that an investor is induced to come to South Africa rather than to, say, Vietnam or Chile or Rumania (because, says NEPAD, capital is global, and must be induced with attractive terms to come to Africa). This is the NEPAD way.

The people's way starts with the recognition that whether or not foreign capital comes to South Africa to provide water to the people, water is a basic human right. Its provision to all households in Soweto (our example in this case) is a government responsibility that cannot be turned on and off on the basis of the peoples' ability to pay for the water. Access to water is a human right, not a privilege. And the same is true of food, adequate housing, electricity, basic education and essential transport. Subject these to the whims of profit, and you have subverted the human rights of the people.