

Ravinatha Aryasinha

Die South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) – Motor oder Katalysator?

Eine Reihe von Negativfaktoren – so das größte Fehlen von Regionalisierungsansätzen, das große Ungleichgewicht zwischen Indien und den übrigen Ländern der Region sowie auch historisch-politische Fakten wie Teilung, Flüchtlingselement und Terrorismus – erschwerten bereits vor Beginn der Gründung der SAARC den Prozeß der Herausbildung einer spezifischen asiatischen Identität oder eines gemeinsamen Interessenkatalogs. Indes erwies sich der funktionelle Ansatz, d.h. die Erkenntnis, daß gemeinsames Handeln die bessere Antwort auf die Herausforderungen der Zukunft sei, als tragfähig und fand 1980 seinen Ausdruck in einem Arbeitspapier, das die „funktionale Zusammenarbeit“ als Haupttätigkeitsfeld der inzwischen recht erfolgreichen SAARC umriß. Zwar schienen eine Reihe von Krisen wie die Atomtests der Rivalen Indien und Pakistan im Jahre 1998 das Ende der Gemeinschaft zu signalisieren, jedoch erwiesen sich der ermutigende Pragmatismus der Akteure, allen voran Sri Lankas, in diversen Streitfragen sowie das zunehmend positive Echo anderer Regionalzusammenschlüsse wie der EU oder der ASEAN als wertvolle Impulse, die für die Zukunft der SAARC Gutes hoffen lassen.

Der Regionalismus ist ein globales Phänomen des 20. Jahrhunderts. Seit dem Ende der achtziger Jahre geht es mit der Integration und der geographischen Expansion der einzelnen Regionen wesentlich schneller voran als mit den multilateralen Handelsgesprächen. Einen zusätzlichen Anstoß erhielt diese Entwicklung durch den Zusammenbruch der alten, noch auf den Kalten Krieg ausgerichteten Weltordnung. Der Regionalismus hat nicht nur überall auf der Welt neue Wirtschaftsräume erschlossen; sein Wirkungsfeld erstreckt sich heute über traditionelle Bereiche wie den Handel und die politisch-strategische Zusammenarbeit hinaus auf neue Gebiete wie Dienstleistungen, Investitionen, den Umweltschutz und den Arbeitsmarkt.

Die Länder, die den Regionalismus gleich welcher Ausprägung anstreben, haben eines gemeinsam: Mit ihrer Beteiligung an derartigen Projekten möchten sie sich zwar einerseits als Kollektiv für regionale Interessen engagieren, ohne aber andererseits ihre nationalen Interessen zu gefährden. Mit „nationale Interessen“ ist hier die außenpolitische Zielsetzung eines Staats gemeint, die sich aus der sorgfältigen Abwägung verschiedener Überlegungen ableitet und zumindest theoretisch frei von parteilichen und persönlichen Einflüssen sein sollte. Ganz allgemein bezeichnet der Begriff „nationale Interessen“ die Wahrung der nationalen Integrität, der nationalen Sicherheit, der politischen Unabhängigkeit und der nationalen Entwicklung eines Landes wie auch die Schaffung einer Weltordnung, die die Voraussetzungen für eine gedeihliche

Entwicklung bietet. Für das Konzept der regionalen Interessen jedoch gibt es zur Zeit keine allgemeingültige Definition.

Zu bemerken ist hier besonders, daß die meisten Projekte zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit, die zum Teil bereits in die zweite Generation gehen, ohne Ansehen ihres Ursprungs oder ihrer Grundprinzipien in den letzten Jahren beträchtliche Reife bewiesen haben. In dem Maße nämlich, in dem der Beitrag vertrauensbildender Maßnahmen zur internationalen Sicherheit und zum Schutz des Friedens in der internationalen Gemeinschaft immer mehr Anerkennung fand, wurden wichtige Maßnahmen dieser Art im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen entwickelt. Schafft man Vertrauen im zwischenstaatlichen Bereich, so bedeutet das vom Konzept her, daß das Verhalten der einzelnen Staaten berechenbarer werden muß, um das Risiko von Mißverständnissen zu verringern, ohne jedoch dafür das Recht auf Beibehaltung legitimer Sicherheitsvorkehrungen zu opfern. Besonders auffällig in diesem Zusammenhang ist, daß vertrauensbildende Maßnahmen in letzter Zeit nicht nur in den Bereichen Politik, Telekommunikation und Technik, sondern auch in der Wirtschaft immer mehr potentielle und tatsächliche Vorteile bieten.

Für den Regionalismus gibt es zahlreiche Modelle, auf die man sich beziehen und von denen man sich inspirieren lassen kann. Das wichtigste Vorbild, die Europäische Union, war ursprünglich eine Organisation mit einem sehr eingegrenzten, nur auf die Zusammenarbeit im Bereich von Kohle und Stahl beschränkten Funktionsbereich, der sich jedoch allmählich auf die ganze Bandbreite der Sozial- und Gesellschaftspolitik ausgeweitet hat. Andere wiederum, wie die ASEAN, die GCC und ECOWAS, haben sich aus rein politischen Anfängen zu wirtschaftlichen Gruppierungen entwickelt. Die NATO, die COMMFOR und andere sind politisch-militärisch ausgerichtet. APEC, IOR und SADCC konzentrieren sich auf den wirtschaftlichen Bereich, während die Arabische Liga rein politisch ausgerichtet ist. Schließlich gibt es noch Organisationen, die so recht in keine der oben genannten Kategorien passen wollen und eigentlich in allen Bereichen aktiv sind; hierzu zählen das ARF, das Südpazifik-Forum, die

OAS, die CARICOM und seit neuestem auch die Zentralamerikanische Gruppe.

Vom Standpunkt Südasiens aus sind jedoch unsere Erkenntnisse über dieses Phänomen insofern beschränkt, als sich die meisten politologischen Untersuchungen zur regionalen Integration hauptsächlich auf Europa, Südostasien und die Mitgliedsländer des früheren Sowjetblocks konzentrieren, die sich sämtlich von ihrem geschichtlichen Ursprung, ihrer Weltanschauung und ihrer wirtschaftlichen Struktur her ähnlich sind. Aus diesem Grund sind die Ergebnisse dieser Studien sowohl strukturell als auch kulturell schiefelastig, und die entsprechenden Analysen, Hypothesen und Schlußfolgerungen treffen nur selten auf die kleinen, schwachen und weniger entwickelten Gemeinwesen in Asien, Afrika und Lateinamerika zu, in denen der nationale Aufbauprozess noch nicht abgeschlossen und die politische, wirtschaftliche und soziale Lage weit weniger stabil ist.

■ Die Hintergründe

Unter den übrigen Regionen der Welt fällt Südasiens deswegen auf, weil es dort keinerlei Ansätze zur Regionalisierung gibt. In den sechziger Jahren wurde Südasiens sogar von Peter Lyon als „eine Region ohne Regionalismus“¹⁾ beschrieben.

Damit soll nicht gesagt werden, es habe keine Versuche gegeben, eine einheitliche Identität für die Region zu schaffen. Es hat mindestens zwei derartige Versuche gegeben, nämlich erstens die Asian Relations Conference von 1947 sowie das nachfolgende Gipfeltreffen von 1949 und zweitens die Regierungskonferenz von Colombo, die der Premierminister von Sri Lanka, Sir John Kotalawala, 1954 einberief. Beide Versuche führten jedoch zu keinem greifbaren Ergebnis.

Die Entwicklung hin zu mehr regionaler Kooperation wird in Südasiens von mehreren Faktoren behindert; hierzu zählen strukturelle Unzulänglichkeiten und die Auswirkungen extraregionaler Einflüsse auf das südasiatische Teilsystem, das auffällige Fehlen bestimmter Faktoren, die im allgemeinen im Zusammenhang mit regionalen Kooperationsanstrengungen als kritische Variablen gelten.

1) Zitiert von Norman D. Palmer in „Regionale Zusammenarbeit in Südasiens – heutiger Stand und zukünftige Aussichten“ in: Iftekhharuzzaman / M. Abdul Hafiz (Hrsg), *SARC: A Socio-Economic Approach to Peace and Stability*, Bangladesh Institute for International and Strategic Studies (BISS), Dhaka 1985, S. 24.

Strukturelle Unzulänglichkeiten

Die Hauptschwierigkeiten sind auf das gewaltige Ungleichgewicht zurückzuführen, das zwischen Indien und den anderen Ländern Südasiens im Hinblick auf Bevölkerung, Größe, Bodenschätze, Industrieproduktion, Wirtschaftswachstum, technologischen Entwicklungsstand und militärische Stärke besteht. Dazu kommt, daß die einzelnen Staaten jeweils mit verschiedenen Entwicklungsmodellen experimentieren und beim Aufbau ihrer nationalen Identität jeweils eigene, in manchen Fällen sogar widersprechende Strategien verfolgen. Damit wird es noch schwieriger, sich mit Problemen kollektiv auseinanderzusetzen.

Während der Zeit der Kolonialherrschaft war die Entwicklung dieser Länder außerdem ausschließlich auf die Lieferung von Rohstoffen für die Märkte des Westens ausgerichtet. Mit einer derart wenig differenzierten Produktion ist es schwierig, einen komparativen Kostenvorteil im Vergleich zu anderen Ländern herauszuwirtschaften. Hierdurch wiederum verringert sich die Bandbreite der wirtschaftlichen Zusammenarbeit unter diesen Ländern trotz der Vorteile, die die geographische Nähe, die relativ geringen Transportkosten und die Größe des Gesamtmarktes bieten. Obwohl die Kontakte zwischen den Mitgliedsländern der SAARC seit fast einem Jahrzehnt stetig intensiver werden, sind die Ein- und Ausfuhren innerhalb der Region gesunken. 1980 hatten die Ausfuhren in die Region einen Anteil von 4,88 Prozent, 1985 waren es 3,5 und 1987 2,96 Prozent. Die Einfuhren aus der Region beliefen sich 1980 auf 2,4 Prozent, 1985 auf 1,86 und 1987 auf 1,77 Prozent.

Eine weitere strukturelle Eigenheit, die wir als gegeben hinnehmen müssen, ist die Tatsache, daß die sieben SAARC-Länder nicht nur über eine gemeinsame Geschichte und ein gemeinsames Erbe verfügen, sondern daß sich die meisten ethnisch-religiösen Gruppierungen innerhalb der Region auch über nationale Grenzen hinweg solidarisch fühlen. Zum einen wird die weitere Entwicklung der Zusammenarbeit durch die Erinnerung an historische Ereignisse – wie z.B. die Teilung – und durch Flüchtlingsmassen behindert, zum anderen aber wird der ethnische Faktor und seine Manifestation in Gestalt des Terrorismus immer mehr zu einer unabhängigen Variablen, die die

Beziehungen der SAARC-Mitgliedsländer untereinander bestimmt.

Schließlich – und diese Tatsache wird besonders von indischen Wissenschaftlern als Hindernis für die Zusammenarbeit unter den Staaten Südasiens hervorgehoben – behindern sich die einzelnen Regimes aufgrund ihrer widersprüchlichen Einstellung zur Demokratie gegenseitig bei ihren Anstrengungen, gemeinsame Ziele zu verwirklichen.

Einflüsse von außerhalb

Die südasiatische Region hat eigentlich in der globalen Strategie der Supermächte nie eine besondere Rolle gespielt. Andererseits ist das Engagement der Supermächte in Südasiens schon seit der Zeit vor der Unabhängigkeit ein Faktor in der Politik der Region, obwohl man sich immer noch nicht darüber einig ist, ob dieses Engagement von außerhalb auf Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Region zurückzuführen ist, oder ob die Supermächte nur wegen ihrer eigenen Rivalitäten so bereitwillig Partei in den Streitigkeiten der Südasiaten ergriffen.

Die Sowjetunion hatte aufgrund ihrer geographischen Nähe das vergleichsweise größte Interesse an Südasiens. Im Laufe der Jahre verfügte sie mit ihrer auf Indien ausgerichteten Südasienspolitik nicht nur über ein Gegengewicht zu dem Einfluß Amerikas und Chinas in der Region, sie sicherte sich damit auch mit Indien einen einflußreichen diplomatischen Verbündeten in der blockfreien Bewegung. Zunächst einmal verlieh der 1971 abgeschlossene Friedens-, Freundschafts- und Kooperationsvertrag mit seinen unverkennbaren strategischen Anklängen Indien ein dringend benötigtes Maß an Selbstvertrauen und Sicherheit. Weiterhin stammten etwa 80 Prozent aller nach 1965 an Indien gelieferten Waffen aus der Sowjetunion, und mit dieser Militärhilfe wurde die Grundlage für einen Technologietransfer gelegt, der es dem Lande ermöglichte, hochentwickelte Rüstungsgüter selbst herzustellen. Auch die wirtschaftlichen Vorteile, die Indien von der Sowjetunion geboten wurden, waren erheblich; sie bildeten die Grundlage für die industrielle und technologische Entwicklung des Landes. Für Moskau war Neu Delhi der größte Handelspartner in Asien, während die Sowjetunion für Indien nach den USA den zweitgrößten Partner

darstellte. Diese Entwicklung ist zum großen Teil auf die Vereinbarung über den Handel in Rupien und Rubel zurückzuführen, die es Indien ermöglichte, seine knappen Fremdwährungsreserven weitgehend zu schonen.

Im Gegensatz dazu war das Engagement der Amerikaner in Südasiens im großen und ganzen ein Nebenprodukt ihrer Strategie zur weltweiten Eindämmung der kommunistischen Expansion. Anfang der fünfziger Jahre, als die Sowjetunion und China einander noch ideologisch nahestanden, richtete sich diese Strategie hauptsächlich gegen die Sowjetunion. Später, besonders nach der Annäherung zwischen den USA und China 1971, arbeiteten beide Länder gemeinschaftlich daran, das Gleichgewicht in Südasiens zugunsten Pakistans zu erhalten. Noch in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre war die Regierung Carter nur zu gern bereit, die Präsenz der USA in der Region zurückzuschrauben und Indien als „Zentralmacht“ in Südasiens anzuerkennen. Dieser Trend kehrte sich jedoch mit dem Sturz des Schahs im Iran und der sowjetischen Invasion Afghanistans 1979 drastisch um. Die USA begannen, Pakistan gegen einen möglichen südwärts gerichteten Vorstoß der Sowjets abzufuffern und schlossen zu diesem Zweck einen Fünf-Jahres-Vertrag im Wert von mehr als sieben Milliarden US-Dollar mit Pakistan ab.

Die kleineren Staaten Südasiens, nämlich Bangladesch, Bhutan, die Malediven, Nepal und Sri Lanka, haben nie besondere sicherheitspolitische Beziehungen zu den Supermächten unterhalten, obwohl ihnen besonders von seiten der USA durchaus von Zeit zu Zeit Waffen und militärische Ausbildungsmöglichkeiten in begrenztem Ausmaß im Rahmen von Hilfsprogrammen zur Verfügung gestellt wurden. Von den Supermächten einmal abgesehen, übt China, das über gemeinsame Grenzen mit vier SAARC-Mitgliedstaaten verfügt, einen direkten Einfluß auf die Sicherheit in Südasiens aus. Während das Interesse der Supermächte an Südasiens in dem Maße schwankte, in dem sie durch ihre anderweitigen globalen Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden, entwickelte sich China zum Hauptakteur der Region, begünstigt von den kleineren südasiatischen Staaten, die ihren politischen Spielraum erweitern wollten. China leistete in beträchtlichem Ausmaß Militär- und Wirt-

schaftshilfe an Bangladesch, die Malediven und Sri Lanka, und für die ganz von anderen Ländern umschlossenen Staaten Bhutan und Nepal stellte die Verbindung zu China ein Gegengewicht zu Indien dar. Bereits vor mehr als 20 Jahren hob ein indischer Beobachter die Bedeutung des chinesischen Einflusses auf die Angelegenheiten der Region hervor, indem er darauf hinwies, daß „der Einfluß Chinas äußerst störend wirken kann, solange das Land ein Interesse daran hat, Ungleichgewicht und Disharmonie in der Region aufrechtzuerhalten.“²⁾

2) S.P. Verma, in Verma & Verma (Hrsg), *Foreign Policies in South Asia*, Jaipur 1969, S. 11.

Aus dieser Untersuchung der äußeren Einflüsse, die auf Südasiens zur Zeit der Gründung der SAARC einwirkten, ließe sich der Schluß ziehen, daß die Supermächte indirekt zu Elementen im Gleichgewicht der Kräfte in der Region wurden, weil sie an der Wirtschaft und der Politik der einzelnen Staaten direkt beteiligt waren. Des weiteren könnte man zu dem Schluß gelangen, daß Indien und Pakistan die durch den Kalten Krieg bedingten Spannungen und Rivalitäten unter den Supermächten ausnutzten, um ihre militärische Schlagkraft zu steigern, was zu einem noch nie dagewesenen und völlig unnötigen Wettrüsten auf dem Subkontinent führte. Aber der Kalte Krieg hatte nicht nur diese politischen Konsequenzen, er beeinflusste auch weitgehend die weltwirtschaftliche Lage des Subkontinents. Ungeachtet ihrer jeweiligen strategischen Orientierung verschafften sich alle südasiatischen Staaten nach ihrer Unabhängigkeit mit Hilfe der durch den Kalten Krieg bedingten Spannungen Wirtschaftshilfen in beträchtlicher Höhe von beiden Supermächten. Aber diese Hilfestellung war oft nicht nur an ideologische, strategische und politische Bedingungen geknüpft, und die Tatsache, daß diese Hilfe so einfach zu erhalten war, stellte bereits an sich ein Hindernis für die Entwicklung einer tragfähigen Wirtschaft in diesen Ländern dar.

Als der Kalte Krieg zu Ende ging und in eine neue Ära der Entspannung einmündete, verloren die Grundsätze ihre Gültigkeit, die bis dahin die politischen, strategischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Supermächten und den Staaten Südasiens bestimmt hatten. Ideologischen Faktoren wurde immer weniger Bedeutung beigemessen. Anstatt die bestehenden Gegensätze herauszustellen, waren die Supermächte nunmehr darum bemüht, Konflikte und

Konfrontationen um jeden Preis zu vermeiden. Sowohl die USA als auch die Sowjetunion taten alles, um einander entgegenzukommen und sich gegenseitig möglichst keine Steine in den Weg zu legen. Das Verhalten dieser beiden Länder während der Golfkrise nach dem Einmarsch des Irak in Kuwait und ihre Haltung zur CTBT-Frage oder zum Kaschmir-Problem bestätigen nur diese Einschätzung.

Fehlende Voraussetzungen

Daß sich der Regionalismus im Teilsystem Südasien bislang nicht entwickeln konnte, wird unter anderem auch damit erklärt, daß bestimmte „kritische Variablen“, die normalerweise mit regionalen Gruppierungen in Verbindung gebracht werden, in Südasien nicht vorhanden sind.³⁾ Im einzelnen handelt es sich bei diesen Voraussetzungen um „eine gemeinsam empfundene, gleichgeartete (aber nicht notwendigerweise identische) Bedrohung von innen, von außen oder aus beiden Richtungen; das Vorhandensein ähnlicher politischer Systeme mit kongruenten ideologischen und politischen Vorstellungen; eine gemeinsame Orientierung in der Außenpolitik im Hinblick auf bestimmte zentrale Probleme des weltweiten Kräftegleichgewichts und seine regionalen Ausprägungen, die wiederum eine gewisse Kongruenz der strategischen Konzepte bedingt, sowie schließlich eine gemeinsame Haltung zur Rolle der Zentralmacht in der regionalen Gruppierung, die von dieser Zentralmacht selbst geteilt wird.“⁴⁾

Was die „gemeinsame Bedrohung“ angeht, muß man ironischerweise feststellen, daß Indien in Anbetracht seiner Größe, seiner Bevölkerung und seiner wirtschaftlichen und militärischen Stärke für die kleineren Länder Südasiens eine solche „gemeinsame Bedrohung“ darstellt, denn Indien wird zwar wegen seiner Größe gefürchtet, aber trotz dieser Größe wegen der ständigen Einmischung von außen nicht respektiert.⁵⁾

Auch im Hinblick auf ihre „ideologischen Vorstellungen“ haben die sieben Staaten Südasiens nur wenig gemeinsam. 1980, als der Regionalismus seinen Anfang nahm, waren Indien und Sri Lanka funktionierende Demokratien, während in Pakistan und Bangladesch das Militär herrschte. Bhutan und Nepal waren traditionelle Monarchien, während auf den

3) Mohammed Ayub, „Der Primat des Politischen: Die SARC im vergleichenden Zusammenhang“, in: Iftekharruzzaman / M. Abdul Hafiz (Hrsg), SARC: *A Socio-Economic Approach to Peace and Stability*, Bangladesh Institute for International and Strategic Studies (BISS), Dhaka 1985, S. 66 – 86.

4) Ebd. S. 67.

5) Indien verfügt über 72 Prozent der Landfläche, 77 Prozent der Bevölkerung und 78 Prozent des Bruttosozialprodukts der Region und außerdem über die viertgrößte Armee der Welt. Indien hatte enge vertragliche Beziehungen zur früheren Sowjetunion, während Pakistan von den USA in Verteidigungsangelegenheiten unterstützt wurde.

Malediven ein autoritäres Einparteien-Regime an der Macht war.

Unter der Rubrik „gemeinsame außenpolitische Orientierung“ wäre anzumerken, daß zwar einerseits alle SAARC-Mitgliedstaaten der blockfreien Bewegung angehörten, daß aber Indien sich andererseits außenpolitisch eher an der Sowjetunion orientierte, die wiederum aufgrund ihrer weltweiten Ambitionen von den übrigen südasiatischen Ländern mit mehr oder minder großem Mißtrauen betrachtet wurde. Diese Länder gaben sich aber nicht nur prowestlich, sie unterhielten auch gute Beziehungen zur Volksrepublik China, deren Verhältnis zu Indien wiederum alles andere als zufriedenstellend war. Auch wenn man von den riesigen Ressourcen des Landes einmal absieht, fungiert Indien schon aufgrund der weltpolitischen Realitäten ganz offensichtlich als Zentralmacht in der südasiatischen Gleichung. Über die Rolle dieser Zentralmacht besteht jedoch keineswegs Einigkeit, denn die „übrigen Länder“ tun im allgemeinen alles, um die Stellung Indiens zu unterminieren. Man könnte sagen, eine engere Zusammenarbeit innerhalb der südasiatischen Region sei nur deshalb so lange verzögert worden, weil die Nachbarstaaten nicht bereit waren, Indien rückhaltlos zu akzeptieren. Es wurde sogar häufig die Ansicht vertreten, daß jede Verringerung der Rivalitäten auf dem Subkontinent und im Indischen Ozean die Vorherrschaft Indiens in der Region nur noch weiter stärken würde. Dies löste große Besorgnis unter den Nachbarstaaten aus, die sich schon seit Jahrzehnten weigern, Indien in der Stellung anzuerkennen, die dem Land nach eigener Einschätzung aufgrund seiner wirtschaftlichen und militärischen Überlegenheit auf dem Subkontinent zusteht. Diese Ängste wurden noch durch die Vorstellung geschürt, Indien verfolge die alte Politik der britischen Kolonialmacht, nach der der Subkontinent geostrategisch als Ganzes zu betrachten sei. Zwar wurde durch die ständigen Einmischungen der Supermächte in den vier Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit zweifelsohne eine Art künstliches Gleichgewicht zwischen Indien und Pakistan hergestellt, wodurch Indien daran gehindert wurde, die ganze Region unter seine Kontrolle zu bringen. Nachdem sich aber nun Indien selbst aufgrund der sogenannten „Indira-Doktrin“ in die inneren Angelegenheiten

seiner Nachbarländer eingemischt und eine Hochseeflotte aufgebaut hat, erscheinen die Motive des Landes in zweifelhaftem Licht. Gelegentlich hört man auch, Indien verschaffe sich Handelsvorteile durch politische Privilegien, nicht aber aufgrund einer etwaigen Überlegenheit im industriellen und damit auch im wirtschaftlichen Bereich.⁶⁾ Der Verfasser hat bereits an anderer Stelle die These vertreten, daß dies auf die Beziehungen Indiens zu Bangladesch, Sri Lanka, den Malediven und Nepal durchaus zutrifft. Als Nepal die Einfuhr von Waren und Dienstleistungen aus Indien mit zusätzlichen Zöllen belegte und zudem noch militärische Güter in China kaufte, verhängte Indien ein Handelsembargo gegen Nepal – eine Reaktion, die zeigt, wie sehr sich Indien getroffen fühlt, wenn Nepal ohne Rücksicht auf etwaige Empfindlichkeiten eine eigene Politik verfolgt.

6) *Economic and Political Weekly*, Indien, 3. Juni 1989.

In diesem Zusammenhang hat den Nachbarstaaten Indiens seit der Unabhängigkeit die Überlegung Sorge bereitet, wie sich Indien wohl angesichts seiner neu erworbenen ‚Vormachtstellung‘ verhalten würde. In den Nachbarstaaten war man über die oben erwähnten Entwicklungsmöglichkeiten sehr besorgt. Man zieht es immer noch vor, die eigene, vom Ausland abhängige kapitalistische Volkswirtschaft durch Absprachen mit externen Mächten zu stützen und gleichzeitig die Vormachtstellung Indiens zu schwächen. Keineswegs jedoch möchte man der Hegemonie Indiens dadurch Vorschub leisten, daß man sich einem indozentrischen Mechanismus für Südasien anschließt, der möglicherweise eine Lösung bieten könnte. Während Indien selbstverständlich darauf besteht, Drittstaaten grundsätzlich die Tür zu weisen, werden sich andere südasiatische Nationen diesem Ansatz möglicherweise nicht anschließen. Die hieraus erwachsenden Meinungsverschiedenheiten könnten eine gemeinsame südasiatische Haltung gegenüber einer sich ändernden Welt verhindern.

Kein Zweifel: Eine intensivere Zusammenarbeit in der Region wurde durch den Mangel an Gemeinsamkeit in Hinblick auf die oben genannten Voraussetzungen verzögert. Außerdem könnte man darauf hinweisen, daß dieses Patt weitgehend auch durch innenpolitische Probleme in den einzelnen Ländern begünstigt wurde. Falls dies zutrifft, wäre der „indische Buhmann“, auf den sich das übrige Südasien be-

ruft, und der „pakistanische Buhmann“, auf den sich Indien beruft, nichts weiter als ein Manöver, bei dem die allgemeine Aufmerksamkeit auf eine vorgebliche Bedrohung von außen gerichtet wird, um die Stabilität im Innern erhalten zu können.

In diesem Zusammenhang muß gesagt werden, daß bei der Gründung der SARC im Jahre 1980 Südasien nicht nur mit schweren zwischenstaatlichen Konflikten innerhalb der Region, sondern auch mit den Einmischungen extraregionaler Kräfte zu kämpfen hatte. Den Supermächten erschien die Region sowohl strategisch als auch politisch entbehrlich; einerseits waren sie nicht länger daran interessiert, sich die – früher eifrigst ausgespielten – Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Staaten Südasiens zunutze zu machen, andererseits waren sie aber auch nicht bereit, die Region in Frieden zu lassen.⁷⁾

7) Hier ist anzumerken, daß die ursprüngliche Bezeichnung SARC (South Asian Regional Cooperation) sich im Dezember 1985 änderte, als der gesamte Prozeß unter dem Namen South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) sich zu einer Gemeinschaft wandelte.

■ Die Zielsetzung der SAARC: der funktionelle Ansatz

Die Einrichtung einer regionalen Zusammenarbeit in Südasien als Reaktion auf die Unsicherheiten einer sich laufend ändernden Welt gründet sich auf die Prämisse, daß kein einzelnes Land stärker sein kann als eine Gruppe gleichberechtigter, souveräner Staaten, und daß allen Mitgliedstaaten bei der bestmöglichen Nutzung ihrer individuellen Chancen geholfen ist, wenn sie der sich ändernden Lage als regionales Kollektiv auf der Grundlage gemeinsamer Interessen begegnen. Es war nicht nur geboten, sondern sogar zwingend notwendig, eine solche Zusammenarbeit unter den südasiatischen Staaten nicht nur im wirtschaftlichen, sondern auch im politischen und strategischen Bereich ins Leben zu rufen.

In einem Schreiben an die sechs Oberhäupter der Regierungen Südasien schlug der Präsident von Bangladesch, Zia-ur-Rahman, am 2. Mai 1980 vor, „zum Zwecke des gegenseitigen Austausches eine Institution ins Leben zu rufen mit dem Ziel, falsche Vorstellungen und Zerrbilder richtigzustellen, die die zwischenstaatlichen Beziehungen in Südasien im Moment noch beeinträchtigen.“ Bemerkenswert ist, daß sich Präsident Zia bereits vor diesem formellen Anschreiben mit verschiedenen südasiatischen Führungspersonlichkeiten informell über das Thema beraten hatte. So hatte er z.B. bei seinem Besuch in Sri Lanka im

November 1979 mit Präsident Jayewardene gesprochen und seine Meinung zu dem Thema eingeholt. Auch bei Besuchen in Indien, Nepal und Pakistan hatte Präsident Zia-ur-Rahman im Zeitraum von 1978 bis 1979 ähnliche Gespräche geführt. Nach allgemeiner Ansicht ist seine Initiative hauptsächlich auf die optimistische Stimmung zurückzuführen, die nach der einvernehmlichen Regelung zur Aufteilung der Wasserrechte entstanden war, die zwischen Zia und Desai 1978 getroffen wurde. Bangladesch hatte das Problem 1976 sogar der UN-Vollversammlung vorgelegt. Zia, so heißt es, sei nach dieser Erfahrung zu dem Schluß gekommen, daß es möglich sei, auf Gipfelebene die Bürokratie zu umgehen, die für ihn das Haupthindernis für eine intensivere zwischenstaatliche Zusammenarbeit darstellte.⁸⁾

Nach Darstellung des damaligen Außenministers von Bangladesch, Shamsul Haq, wurde ihm nach dieser Initiative „am Rande der UN-Generalversammlung im September und Oktober 1980 von den Außenministern der sechs Schwesterländer der Vorschlag unterbreitet, ein Arbeitspapier zu erstellen und in Umlauf zu bringen, in dem das Konzept der SAARC, die faktische Bedeutung dieses Konzepts, mögliche Bereiche für die Zusammenarbeit und die erforderlichen institutionellen Einrichtungen im Detail beschrieben werden sollten.“⁹⁾

Tatsächlich wurde im November 1980 von Bangladesch ein Arbeitspapier mit einem Grundkonzept und mit einer Aufzählung derjenigen Gebiete erarbeitet, in denen eine Zusammenarbeit möglich erschien.¹⁰⁾ Unter dem Titel „Arbeitspapier zum Vorschlag einer regionalen Kooperation in Südasien“ wurde die Einrichtung eines Regionalverbundes vorgeschlagen. Wie in der Einleitung angemerkt, bestand der Zweck des Arbeitspapiers darin, die gedanklichen Grundlagen eines Regionalforums zu erklären. Nach dem Vorschlag des Präsidenten von Bangladesch sollte es dazu dienen, unter den Ländern Südasiens über wirtschaftliche, soziale, kulturelle und andere gegebenenfalls noch näher zu bestimmende Fragen von gemeinsamem Interesse auf regelmäßiger Basis Gespräche zu führen und die betreffenden Fragen möglicherweise kooperativ zu lösen.“ Das Arbeitspapier zerfiel in drei Teile: eine Präambel, einen Vorschlag zur Sache und eine Beschreibung des Ver-

8) Dies geht aus vertraulichen Gesprächen mit Diplomaten hervor, die an den damaligen Entwicklungen beteiligt waren.

9) Shamsul Haq, *Bangladesh in International Politics; the Dilemmas of the Weak State*, Sterling, New Delhi 1993, S. 181.

10) S.D. Muni / Anuradha Muni, *Regional Cooperation in South Asia*, Nation, New Delhi, 1984. Diese Studie, die eine umfassende Beschreibung der Anfangsjahre der SARC enthält, vertritt die Ansicht, daß die Gründung der SARC durch die USA und andere westliche Mächte gefördert wurde.

fahrens. Grundlage der Präambel war die Prämisse, daß Südostasien als einzige Region ohne eine Einrichtung zur regionalen Zusammenarbeit nicht in der Lage sei, die strategischen Chancen, die eine solche Institution im Bereich der internationalen Entwicklung biete, entsprechend zu nutzen. Im Vorschlags- teil wurden elf Schlüsselbereiche zur regionalen Zu- sammenarbeit empfohlen, von denen ein jeder das Vertrauen und Verständnis der Staaten unter- und füreinander fördern sollte.¹¹⁾ Unter dem Stichwort ‚Verfahren‘ wurden unter anderem jährliche Gipfel- treffen, ein Ministerrat und ein Generalsekretariat vorgeschlagen. Auch wurde darauf hingewiesen, daß „ein Treffen auf Gipfelebene angesichts der Bedeu- tung der Initiative wohl den passendsten Rahmen für die Geburtsstunde eines derartig wagemutigen und neuartigen Unternehmens bietet.“¹²⁾

11) Diese elf Bereiche waren Landwirtschaft, Joint Ventu- res, Förderung der Märkte für bestimmte Güter, Zusam- menarbeit in Wissenschaft und Technik, Telekommuni- kation, Meteorologie, Ver- kehr, Schifffahrt, Tourismus, Bildung, Kultur.

12) *From SARC to SAARC*, Bd. 1, 1980 – 88, Sekretariat der SAARC, Katmandu, 1988, S. 8.

13) Shamsul Haq, *Bangladesh in International Politics; the Dilemmas of the Weak State*, Sterling, New Delhi 1993, S. 181.

Wie Haq sich erinnert, „zeigte sich das erste An- zeichen einer positiven Reaktion bei einem informel- len Treffen der Außenminister der sieben Länder, das während des Treffens der Außenminister der block- freien Staaten im Januar 1981 auf Haqs Einladung hin in Neu Delhi stattfand. Bei diesem Treffen wurde mit der Vereinbarung über eine formelle Einberu- fung eines Treffens der Außenminister in Colombo im April 1981 zur Besprechung des von Bangladesch gemachten Vorschlags ein bedeutender Fortschritt erzielt.“¹³⁾

Sri Lanka und die übrigen kleineren Staaten in Südasien standen mit ihrer Unterstützung dieses ehr- geizigen Projekts im direkten Gegensatz zu Indien und Pakistan, die damals einer solchen Gruppierung zurückhaltend gegenüberstanden. Haq, der zu jener Zeit Außenminister von Bangladesch war, erinnert sich, daß „der Vorschlag damals, als er zum ersten Mal informell vorgelegt wurde, zwar nicht begeistert begrüßt, aber auch von keinem Land der Region ab- gelehnt wurde.“ Er führt weiterhin aus, daß „die an- fängliche Zurückhaltung Pakistans auf die Befürch- tung zurückzuführen war, der Markt könnte von indischen Gütern überschwemmt werden. Indien sei- nerseits war deswegen nicht bereit, besondere Begei- sterung zu zeigen und den Vorschlag demonstrativ zu unterstützen, weil das von den Nachbarstaaten als ein Versuch hätte ausgelegt werden können, die Vor- herrschaft in der Region zu erlangen.“ In diesem Zu-

sammenhang erinnert sich Haq an eine Bemerkung der indischen Premierministerin Indira Ghandi, die bei einem Treffen im Januar 1980 meinte: „Unsere Nachbarn scheinen sich gegen uns zu verbünden“, wobei er jedoch sofort hinzufügt, die Bemerkung sei „eher scherzhaft als ernst gemeint“ gewesen.¹⁴⁾

14) Haq, ebd.

Als der SARC-Prozeß im April 1981 mit dem Treffen der Außenminister in Colombo in Gang kam, einigten sich die sieben Mitgliedstaaten nach den Worten von Rehman Sobhan auf eine „Selbstbeschränkungsregelung“, nach der bilaterale Probleme und strittige Fragen vermieden und Themen grundsätzlich nur mit allseitiger Zustimmung besprochen werden sollten. Die Ausgrenzung „bilateraler Probleme und strittiger politischer Fragen“ ist (zumindest während der Anfangszeit) aufgrund der Befürchtung verständlich, daß durch solche Themen die Fronten verhärtet werden könnten.

In der ursprünglichen Fassung der Strategie für eine regionale Kooperation, die von den Außenministern Südasiens 1980 beschlossen wurde, wird deshalb der „Primat des Politischen“ zwar nicht vergessen, aber absichtlich in den Hintergrund gedrängt. Daraus läßt sich durchaus der Schluß ziehen, daß die in den Grundsätzen der SAARC festgelegte Zielsetzung der „regionalen Sicherheit“, ein politisches Problem, nicht in einem Schritt, sondern in mehreren aufeinanderfolgenden Schritten verwirklicht werden sollte.

Obwohl dies nirgendwo ausdrücklich erklärt wird, entspricht die Vorgehensweise der sieben südasiatischen Staaten vom Konzept her dem „funktionalistischen Ansatz“, der auch die theoretische Grundlage für die europäische Einigung lieferte. Die funktionalistische Schule, deren bedeutendster Exponent der britische Politologe David Mitrany ist, vertritt die Ansicht, daß durch die stetig wachsende Anzahl technischer Probleme, die auf nationaler Ebene allein nicht mehr zu lösen sind, die Ausweitung der technischen Zusammenarbeit auf internationaler Ebene gefördert wird. In ihrer Strategie fordern die Funktionalisten den schrittweisen Aufbau von apolitischen Organisationen, die am wirksamsten im wirtschaftlichen, technischen, wissenschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich eingerichtet werden könnten. Als wichtigstes Ergebnis der Untersuchungen gilt Mitra-

nys „Verzweigungsdoktrin“, nach der die ständige Ausdehnung funktionaler Organisationen auf weitere Arbeitsbereiche zu einem „Überlaufeffekt“ führt, der letztlich auch den politischen Sektor zunächst teilweise und dann vollständig erfaßt und somit die politische Einigung ermöglicht. In ihren Grundzügen läuft also die Strategie von Mitrany darauf hinaus, „die Aufmerksamkeit von strittigen politischen Themen ab- und auf unkritische technische Probleme hinzulenken“.¹⁵⁾

15) David Mitrany: *A Working Peace System*, Quadrangle, Chicago, 1966.

16) Ernest B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism & Internal Organization*, Stanford University Press, Stanford 1964, sowie *The Unity of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-57*, Stanford University Press, California 1958.

17) Karl W. Deutsch, *Political Community in the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton 1957.

Die Strategie der südasiatischen Führer steht auch im Einklang mit der Arbeit von Neofunktionalisten wie Ernst Haas, der zu bestimmen versucht, inwieweit wichtige Funktionen von staatlichen Stellen im Gegensatz zu gesellschaftlichen Stellen wahrgenommen werden, und sich dabei hauptsächlich auf formale Institutionen konzentriert.¹⁶⁾ Auch der kommunikative Ansatz, der von Karl Deutsch für internationale Beziehungen vorgeschlagen wird, unterstützt die Strategie der SAARC, denn hier wird der Fortschritt der Integration an der Entwicklung von internationalen Transaktionen in den Bereichen Handel, Tourismus, Kommunikation und Einwanderung gemessen. Dem zugrunde liegt die Vorstellung, daß derartige Transaktionen letztlich zum Entstehen von „Sicherheitsgemeinschaften“ oder integrierten soziopolitischen Systemen führen.¹⁷⁾

Seit der Gründung der Gemeinschaft bildet die funktionale Zusammenarbeit im großen und ganzen den hauptsächlichen Tätigkeitsbereich der SAARC. Obwohl gelegentlich kritisiert wird, daß diese Zusammenarbeit im Bereich der IPA wie auch in anderen von Zeit zu Zeit eingeführten Sonderbereichen nicht sehr fruchtbar war, hat doch die Region aus der funktionellen Kooperation in verschiedenen Bereichen greifbaren Nutzen gezogen.

Im Hinblick auf Drogenhandel und Drogenmißbrauch wurde zum Beispiel im Rahmen des fünften Gipfeltreffens der SAARC im November 1990 in Male ein Übereinkommen über Narkotika und psychotrope Substanzen unterzeichnet. Für die Durchführung des entsprechenden Aktionsprogramms ist ein Ausschuß zuständig, der sich bemüht, den entsprechenden internationalen Konventionen auf internationaler Ebene Nachdruck zu verleihen und die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten der Region bei

der Verbrechensbekämpfung und der Senkung der Rauschgiftnachfrage zu fördern. Das Abkommen sieht im Bereich der Rechtshilfe unter den Mitgliedsstaaten weitreichende Maßnahmen bei der Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung der Drogenkriminalität vor, soweit diese mit den Auslieferungs- und Strafverfolgungsbestimmungen der einzelnen Staaten vereinbar sind. In letzter Zeit wurde bei den Treffen der SAARC und ganz besonders bei einer Konferenz über Zusammenarbeit im Polizeidienst, die im Juli 1996 in Colombo stattfand, regelmäßig über die Verbindung zwischen Drogenhandel, Drogenmißbrauch und Terrorismus einerseits und dem organisierten Verbrechen und der Waffenschmuggel innerhalb und außerhalb der Region andererseits gesprochen. Ein Ergebnis dieser Gespräche ist der ständige Ausbau des SAARC Drug Offenses Monitoring Desk (SDOMD) und des SAARC Terrorist Offenses Monitoring Desk (STOMD).

Eine soziale Frage, der die SAARC sehr viel Aufmerksamkeit gewidmet hat, obwohl sie eigentlich nicht in den Rahmen der IPA gehört, ist die Bekämpfung der Armut. Es ist eine allgemein anerkannte Tatsache, daß die Bekämpfung der Armut unter dem Vorsitz von Sri Lanka und besonders dank der unermüdlichen Anstrengungen des Präsidenten Ranasinghe Premadasa ganz oben auf der sozialen Agenda der SAARC zu finden ist. Unter anderem wurde eine unabhängige südasiatische Kommission zur Linderung der Armut (Independent South Asian Commission on Poverty, ISACAP) eingerichtet, die mit bedeutenden Persönlichkeiten besetzt ist und die Erfahrungen der Mitgliedsstaaten im einzelnen untersuchen soll. In ihrem Bericht merkt die Kommission an, daß fast 25 Prozent der südasiatischen Bevölkerung von 1,5 Milliarden Menschen unterhalb der Armutsgrenze leben. (In Indien sind es 19 Prozent, in Pakistan 91 Prozent, in Sri Lanka 26 Prozent, in Nepal 40 Prozent und in Bangladesch 48 Prozent. Von den Malediven und aus Bhutan liegen keine Angaben vor.) Der Bericht der Kommission gründet sich zwar auf die Erfahrungen der einzelnen Länder mit ihren jeweiligen Programmen zur Bekämpfung der Armut, wie zum Beispiel das Janasaviya-Programm in Sri Lanka, das Daal-Bhaat-Programm in Bangladesch (mit dem ein bestimmter Ernährungsstandard

gesichert werden soll) und das indische Programm ‚Grundschulbildung für alle‘ – aber es wird nicht versucht, ein bestimmtes Modell für die Region als Ganzes vorzuschreiben. Der Bericht verweist jedoch auf die Tatsache, daß das Problem auch politisch bedeutsam sein könnte, und betont die dringende Notwendigkeit einer Lösung im Rahmen von Entwicklungsstrategien zur Förderung der Armen sowohl auf Makro- als auch auf Mikro-Ebene. Des weiteren einigte man sich auf einen Maßnahmenkatalog, der durch die einzelnen Mitgliedsländer auf nationaler Ebene umgesetzt werden sollte, mit dem Ziel, die Armut womöglich bis zum Jahr 2002 ganz zu überwinden. Das Gipfeltreffen von Dhaka, dem der Bericht der Kommission vorgelegt wurde, beauftragte die Finanz- und Planungsminister von Süd-asien im April 1993, sich im Rahmen einer Sitzung in Dhaka im Juli 1994 mit der Frage zu befassen, wie eine auf die Bekämpfung der Armut konzentrierte Entwicklungspolitik betrieben werden kann, die mit einer Strategie der offenen Wirtschaft und der strukturellen Anpassung harmonisiert. Bemerkenswert ist, daß zwar einerseits die in der Nachfolge auf nationaler Ebene durchgeführten Maßnahmen nicht den Erwartungen der Kommissionsmitglieder entsprachen, daß aber andererseits das Problem der Armut in das Blickfeld größerer internationaler Organisationen wie zum Beispiel der Weltbank geriet. Im Oktober 1993 wurde bei der Weltbank in Washington informell darüber beraten, wie die Bekämpfung der Armut in die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank integriert werden könnte. Gleichzeitig erklärte sich die Weltbank diesem Ziel verpflichtet. Auch der Sozialgipfel der UN, der im März 1995 in Kopenhagen stattfand, widmete dem Problem der Armutsbekämpfung besondere Aufmerksamkeit und richtete eine dringliche Forderung an die Unterorganisationen der Vereinten Nationen, diesen Aspekt bei der Planung ihrer Entwicklungshilfe zu berücksichtigen. In der Nachfolge erklärten sich sowohl das UNDP (United Nations Development Programme) als auch der Wirtschafts- und Sozialrat für Asien und den Pazifik (ESCAP) bereit, Mittel für Programme zur Bekämpfung der Armut in den SAARC-Mitgliedsländern bereitzustellen. Die Abschlusserklärung des achten SAARC-Gipfeltreffens von New Delhi schließt sich

in dem Abschnitt über die Bekämpfung der Armut in Südasien den Empfehlungen der Konferenz der Finanz- und Planungsminister vom Juli 1994 in Dhaka an. Besonders hervorgehoben wird hierbei die Strategie eines Erfahrungsaustauschs über Technologien zur Bekämpfung der Armut. Des weiteren verpflichteten sich die Teilnehmer, sich den grundlegenden Ursachen der Armut und der Befriedigung der grundlegenden Bedürfnisse zu widmen. Weiterhin versicherten sie, die Verwirklichung der Grundrechte aller, besonders der Armen, auf Ernährung, Arbeit, Wohnung, Gesundheit und Bildung sowie auf den Zugang zu Ressourcen und Informationen sichern zu wollen. Zur Zeit bemühen sich auch Nichtregierungsorganisationen wie die South Asian Perspectives Network Association (SAPNA) mit finanzieller Unterstützung von Organisationen aus den Industrieländern darum, den im Bericht der Armutskommission niedergelegten Erkenntnissen eine greifbare Form zu verleihen.

Wenn man mehr als achtzehn Jahre seit den Anfängen der regionalen Zusammenarbeit in Südasien die Rolle der SAARC vierzehn Jahre nach ihrer Gründung neu bewertet, stellt man fest, daß das wesentlichste Manko der funktionalistischen und neo-funktionalistischen Ansätze in der Bedeutung besteht, die man dem politischen Willen und der Schaffung einer Umgebung beimißt, die ‚Mündigkeit‘ begünstigt. Saravanamuttu weist darauf hin, daß, anders als in Europa, wo die Symbiose von Staat, Nation und Markt eine geschichtliche Erfahrung ist, der im wesentlichen kolonial geprägte Staat hier (in Südasien) der Nation vorausgeht und mit Hilfe einer Strategie der Assimilation, Integration und Zwangsausübung zur bestimmenden Institution bei der Entstehung der Nation wird, wobei die „Entwicklung des Marktes hinter den beiden anderen Elementen herhinkt“.¹⁸⁾

An anderer Stelle fügt er hinzu, daß die SAARC hauptsächlich deswegen keine bedeutenden Fortschritte machen konnte, weil es schwierig war und ist, ihren eigenen Tätigkeitsbereich von politischen und strategischen Fragen zu trennen, die im Moment außerhalb dieses Bereiches liegen. Man könnte also sagen, daß der funktionalistische Ansatz in Südasien insofern von Nachteil ist, „als die bestehenden Sicherheitsprobleme den gesamten Bereich von zentrifugalen

18) P. Saravanamuttu, „Die Außenpolitik, die Nation und der Aufbau eines Staates als Problem“, in: Baladas Ghoshal (Hrsg.), *Diplomatie und Innenpolitik in Südasien*, RCSS/Konark, New Delhi 1996, S. 61-88.

19) P. Saravanamuttu, „Die politischen Aspekte der Kooperation in der SAARC“, Seminar zum zehnten Jahrestag der Gründung der SAARC, SLFI, Colombo.

Zwängen bis zur Aufteilung von Wasservorkommen abdecken. Damit wird es schwer, funktionale Bereiche zu bestimmen, die nicht umstritten sind und keine lebenswichtigen Sicherheitsinteressen berühren.“ Saravanamuttu räumt aber auch ein, daß es außer dieser Lösung wahrscheinlich keine andere Möglichkeit gibt.¹⁹⁾

Die Frustration der SAARC-Mitgliedsländer darüber, daß sich trotz der bereits bestehenden komplexen Strukturen und Prozesse kaum etwas bewegt hat, zeigt sich an der Haltung, die die einzelnen Staaten in jüngster Zeit einnehmen. Als Beispiel hierfür mögen die seit 1996 bestehenden Bestrebungen zur Schaffung eines aus Bangladesch, Bhutan, Indien und Nepal bestehenden „Wachstumsvierecks“ genauso dienen wie die in jüngster Zeit von Sri Lanka unternommenen Versuche, mit Indien zu bilateralen Vereinbarungen zu kommen, wobei auch Pakistan ein ähnliches Angebot unterbreitet wurde. Auch macht sich vermutlich eine gewisse Sorge breit, man könne alles auf die falsche Karte gesetzt haben. Man darf nämlich in keinem Fall vergessen, daß die Länder der Region es sich in Anbetracht ihrer begrenzten finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen unter dem Strich nicht leisten können, allzu lange auf der Stelle zu treten. Abgesehen von der „Katalysatorwirkung“ der Gipfeltreffen, bei denen die Staats- und Regierungschefs von Südasien regelmäßig zusammenkommen, hat der SAARC-Prozeß für die Menschen in Südasien bislang wenig Greifbares erbracht.

■ Die Rolle der SAARC unter dem Vorsitz von Sri Lanka

Zur Bewertung der Rolle, die Sri Lanka bislang in der SAARC gespielt hat, müssen wir uns auf die Zielsetzungen, Maßnahmen und Reaktionen des Landes im Prozeß der regionalen Zusammenarbeit stützen. Dabei tritt ganz klar zutage, daß die Führung Sri Lankas unablässig bestrebt war, die Einheit der Region voranzutreiben, obwohl man hier und da vielleicht eine weit größere Gruppierung im Auge hatte als die heutige SAARC. Die Einberufung der Regierungskonferenz von Colombo durch Sir John Kotalawela sowie die von S.W.R.D. Bandaranaike, J.R. Jayewardene und Sirimavo Bandaranaike mit persönlichem Einsatz ver-

folgte Absicht, eine „Bandung-Konferenz“ für die Wirtschaft einzuberufen, einen süd- und südostasiatischen Wirtschaftsblock zu schaffen und im Rahmen einer Konferenz der Wohnungsbauminister eine regionale Zusammenarbeit auf breiter Basis ins Leben zu rufen, mögen wie auch Dudley Senanayakes Interesse an einem Beitritt zur ASEAN als Nachweis hierfür genügen. Nach Meinung einiger Kritiker zeigt die Tatsache, daß Sri Lanka zu Beginn der regionalen Zusammenarbeit in Südasiens 1981 auch der ASEAN beitreten wollte, daß das Land an einer Zusammenarbeit innerhalb der südasiatischen Region nur wenig interessiert war. Dabei läßt sich die Haltung Sri Lankas durchaus mit der Charta der SAARC vereinbaren, die den bilateralen und multilateralen Verpflichtungen der Mitgliedsländer Vorrang gewährt. Mehr noch: Seinen größten Beitrag zu dem SAARC-Prozeß hat Sri Lanka in den Anfangsjahren der Gemeinschaft geleistet. Damals, als sowohl Indien als auch Pakistan noch zögerten, sich im Hinblick auf die zukünftige Form und Entwicklungsrichtung der SAARC festzulegen, vertrat Sri Lanka die Ansicht, die Gemeinschaft solle sobald wie möglich in die politische Ebene aufsteigen, sich selbst von jeder Behinderung durch komplizierte institutionelle Mechanismen freihalten und sich mit den Kernfragen der Entwicklung beschäftigen. All dies erscheint im Rückblick noch wesentlich bedeutsamer.

Daß Sri Lanka sowohl im Zeitraum von 1991 bis 1993, als das Land den Vorsitz der SAARC innehatte, als auch in den nachfolgenden Jahren bei der weiteren Entwicklung des Prozesses eine äußerst konstruktive Rolle gespielt hat, ist ausreichend belegt. Es ist also richtig, daß Sri Lanka im Hinblick auf seinen Beitrag zur SAARC keinesfalls hinter den anderen Mitgliedsländern zurücksteht und ihnen vermutlich sogar bei weitem überlegen ist. Die ‚Ausrutscher‘, die Sri Lanka im Rahmen seiner Beteiligung am SAARC-Prozeß in den letzten sieben Jahren widerfahren sind, sind sämtlich auf ‚reale‘ Fragen wie zum Beispiel das weit verzweigte ethnische Problem zurückzuführen, das in den fraglichen Jahren die Beschlüßfassung in Sri Lanka im wesentlichen beherrscht und von Zeit zu Zeit zu schweren Meinungsverschiedenheiten mit Indien geführt hat.

Welche Bedeutung Sri Lanka der SAARC auch weiterhin beimißt, zeigte sich zum wiederholten Mal ganz deutlich, als das Land den Vorsitz der Bewegung übernahm. Zwar hatte Sri Lanka bereits 1991 die Leitung der SAARC inne, aber heute herrschen völlig andere Verhältnisse. Die Organisation, deren Vorsitz Sri Lanka jüngst übernahm, erscheint ausgelagt und droht auseinanderzufallen. Die Aufgabe gestaltet sich auch deswegen schwierig, weil der Einfluß der Globalisierung den des Regionalismus bei weitem überwiegt und die Gemeinwesen und Regimes vieler Mitgliedsstaaten instabil sind. Der neue Vorsitzende mußte eine ‚Notoperation‘ durchführen, um das Leben des Patienten zu retten und ihm neue Kraft einzuflößen. Auch konnte man sich nicht – wie es bei den meisten früheren Gipfeltreffen traditionell der Fall war – darauf verlassen, daß das grelle Licht der Fernschecheinwerfer, die politische Euphorie und die traditionellen südasiatischen Formulierkünste die mit Händen zu greifenden Probleme der Region vergessen machen würden. Sri Lanka mußte bei der Auswahl von geeigneten Tätigkeitsfeldern wesentlich sorgfältiger vorgehen, denn diese Bereiche mußten nicht nur in sich geschlossen, erstrebenswert und durchführbar erscheinen, sie mußten auch für die Bevölkerung Südasiens in allernächster Zukunft greifbare Vorteile erbringen.

Die Regierung von Sri Lanka hatte bereits ihre Einschätzung der weiteren Entwicklung der SAARC in einer Ansprache niedergelegt, die Präsidentin Kumaratunga im Mai 1997 vor dem neunten Gipfeltreffen der SAARC in Male hielt. Im Rahmen ihrer Bewertung des SAARC-Prozesses hatte Präsidentin Kumaratunga recht unverblümt die Frage gestellt: „Stellen die Aktivitäten des letzten Jahrzehnts wirklich mehr dar als die wuchernden Blätter eines riesigen Baums? Welche Früchte hat die SAARC tatsächlich getragen? Müssen wir nicht alle Aktivitäten beschneiden, die keinen greifbaren Ertrag erbringen, und unsere Sorgfalt dafür verstärkt denjenigen angedeihen lassen, die Früchte tragen?“

Vor dem Hintergrund der Atomtests in Indien und Pakistan, die weniger als zwei Monate vor dem Beginn des zehnten SAARC-Gipfeltreffens in Colombo im Juli 1998 stattfanden, hatten viele Pessimisten bereits das Ende der SAARC prophezeit. Aber

wie jeder Mensch, jeder Staat und jede Organisation gewinnt auch die SAARC mit jeder Herausforderung an Stärke und Elastizität. Die Mitgliedsländer bewiesen beträchtliche politische Reife, indem sie an dem Treffen teilnahmen und sich an zukunftsweisenden Diskussionen über zahlreiche Themen beteiligten. Ganz besonders gilt dies für Indien und Pakistan, die die Gelegenheit nutzten, ihren Dialog wiederaufzunehmen und sich erneut dem Prozeß der Kooperation zu widmen. Man kann darin nichts anderes als eine Manifestation des Geistes der SAARC sehen, einen Ausdruck regionaler Solidarität trotz aller Probleme, die von Zeit zu Zeit entstehen.

Im Bereich der politischen Zusammenarbeit ist die Konferenz von Colombo im Vergleich zum neunten Gipfeltreffen von Male noch einen Schritt in Richtung auf eine Intensivierung des Dialogs über politische Fragen weitergegangen. Das gemeinsame Engagement für mehr gegenseitiges Vertrauen und Verständnis wurde erneut bestätigt, und es herrschte allgemeines Einverständnis darüber, daß gutnachbarliche Beziehungen, der Aufbau von Vertrauen und der Abbau von Spannungen noch am ehesten geeignet seien, Frieden, Stabilität und Freundschaft zu sichern und die Zusammenarbeit im sozioökonomischen Bereich voranzubringen. Darüber hinaus war man sich einig, daß ein informeller politischer Austauschprozeß in dieser Hinsicht ebenfalls von Nutzen sein könnte. Die Regierungschefs erkannten an, daß ein solcher Prozeß dazu beitragen könne, die Probleme und Vorstellungen des anderen besser zu verstehen und in den für die regionale Zusammenarbeit vorgesehenen Bereichen wirkungsvolle Maßnahmen zu ergreifen. Schließlich unterstrichen die Teilnehmer noch ihr Engagement für die vollständige Abschaffung aller Nuklearwaffen und die Unterstützung einer weltweiten nuklearen Abrüstung unter wirksamer internationaler Kontrolle.

Als zentrales Thema für das Gipfeltreffen hatte Sri Lanka von Anfang an die Erarbeitung einer Strategie bestimmt, mit der man der Herausforderung der Globalisierung begegnen könnte, der sich die Entwicklungsländer gegenüber sehen. Zur Erreichung dieser Zielsetzung im wirtschaftlichen Bereich sollte sich das Gipfeltreffen erneut der Aufgabe widmen, eine südasiatische Freihandelszone (SAFTA) einzurich-

ten und einen Rahmenplan für die Verwirklichung dieses Ziels zu erarbeiten. Auch sollte mit der Erarbeitung eines rechtlichen Rahmens für die SAFTA begonnen werden, der bis zum Jahr 2001 endgültig fertiggestellt werden sollte. Im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen wurde eine Reihe greifbarer Maßnahmen ins Auge gefaßt, mit denen einerseits das beim Abschluß der dritten Verhandlungsrunde entstandene Patt überwunden und andererseits der Handel innerhalb der Region gefördert werden sollte. Berücksichtigt werden sollten dabei auch die Wünsche der kleineren Länder, wie zum Beispiel die Entschärfung nichttarifärer Handelshemmnisse und die Lockerung der Regelungen über die Herkunft von Gütern. In diesem Zusammenhang sollte den Binnenländern wie auch den am wenigsten entwickelten Ländern besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Auch wurde zum ersten Mal im Rahmen des SAARC-Prozesses der Versuch unternommen, eine einheitliche Antwort auf die Herausforderung der Globalisierung für die gesamte Region zu formulieren. In diesem Zusammenhang stimmte Sri Lanka, das den Vorsitz des zehnten Gipfeltreffens innehat, dem Vorschlag zu, eine Expertengruppe einzuberufen, die die finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Globalisierung auf die Region untersuchen und bei der Formulierung einer Antwort auf diese Herausforderung Hilfe leisten soll. Auch Vorschläge zur weiteren Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen der SAARC und anderen internationalen und regionalen Organisationen wie auch mit einzelnen Staaten wurden zur Kenntnis genommen, und der Ministerrat erhielt den Auftrag, anläßlich der Sitzung der UN-Generalversammlung im letzten Jahr mit Vertretern der Europäischen Gemeinschaft und der ASEAN Kontakt aufzunehmen, um zu diesen beiden regionalen Körperschaften eine Verbindung herzustellen. Schließlich erklärten sich die Teilnehmer des Gipfeltreffens bereit, die Darlegung gemeinschaftlicher Standpunkte der SAARC in den Vereinten Nationen und anderen internationalen Foren zu fördern.

Auch im Bereich der funktionalen Zusammenarbeit unter den Mitgliedsländern wurden einige Maßnahmen in Angriff genommen. So verpflichteten sich die Regierungschefs erneut, die SAARC-Konventio-

nen über Terrorismus und Drogenhandel zu respektieren und umzusetzen. Mit Bezug auf die 1996 von der UN verabschiedete Erklärung zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus forderten die Regierungschefs internationale Schritte zur Verhinderung des Mißbrauchs von Flüchtlingskonventionen. Auch das Sammeln von Beiträgen zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten in Südasien sollte unterbunden werden. In den Bereichen Informationsaustausch, Kommunikation, Tourismus, Wissenschaft, Technik und Umweltschutz wurden Initiativen und Konferenzen zur Umsetzung der Empfehlungen der Ministertreffen in diesen Einzelbereichen angekündigt. Zur Vertiefung der Zusammenarbeit in den Bereichen Gesundheitsfürsorge und Bildung wurden ebenfalls besondere Empfehlungen unterbreitet. Man einigte sich darauf, die Kulturminister der SAARC-Mitgliedsländer mit der Erarbeitung eines Maßnahmenkatalogs zur Vernetzung der einzelnen nationalen Kulturinstitute und der Einrichtung eines südasiatischen Kulturzentrums zu beauftragen, das die für Südasien typischen Kunstrichtungen fördern soll. Geplant wurde weiterhin, die zwischen den Hauptstädten bestehenden Flugverbindungen auszubauen, um sowohl den Tourismus als auch zwischenmenschliche Kontakte zu fördern. Hierzu soll zum frühestmöglichen Zeitpunkt ein Treffen der Vorstandsvorsitzenden der einzelnen nationalen Fluglinien einberufen werden.

Schritte zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Wissenschaft und Technik – einschließlich der Biotechnik – sowie im Bereich des Umweltschutzes wurden ebenfalls vereinbart. Des Weiteren spielte auch die Privatwirtschaft bei dem Gipfeltreffen eine bedeutende Rolle, wie aus der Tatsache klar hervorgeht, daß die Industrie- und Handelskammer der SAARC (SCCI) zum ersten Mal mit dem Ministerrat der SAARC im Rahmen einer formellen gemeinsamen Sitzung in Colombo Kontakt aufnahm.

Im sozialen Bereich wurden ebenfalls bedeutende Fortschritte erzielt. Die Staats- und Regierungschefs kamen überein, eine Sozialcharta zu erarbeiten, die über die Maßnahmenkataloge der einzelnen Länder hinaus eine regionale Dimension und eine spezifische Rolle für die SAARC festschreiben soll. Dazu sollten für die gesamte Region Vorgaben für die Bekämpfung der Armut, die Stabilisierung der Bevölkerung,

die Gleichberechtigung der Frau, die Mobilisierung der Jugend, die Verbesserung der Gesundheitsfürsorge und der Ernährung sowie den Schutz der Kinder formuliert werden. Im Hinblick auf den letztgenannten Punkt sollen die Anstrengungen zur Senkung der Kindersterblichkeit verstärkt und die bestehenden Programme zur Schutzimpfung ausgeweitet werden. Die Staats- und Regierungschefs verurteilten in diesem Zusammenhang die Ausnutzung von Kindern durch terroristische Gruppen und forderten besondere Maßnahmen zur psychologischen, körperlichen und sozialen Rehabilitation der Opfer. Zum Thema Frauen und Mädchen begrüßten die Teilnehmer des Gipfeltreffens die Vorlage eines endgültigen Entwurfs für eine Regionalkonvention zur Bekämpfung des Handels mit Frauen und Kindern zum Zweck der Prostitution. Die Teilnehmer waren der Meinung, daß der Geltungsbereich der Konvention über den Bereich der Prostitution hinaus ausgedehnt werden sollte.

Beträchtliche Aufmerksamkeit wurde bei dem Gipfeltreffen von Colombo auch dem Aufbau von Institutionen im Rahmen der SAARC-Gemeinschaft gewidmet. Nach eingehender Begutachtung des Abschlußberichts der anlässlich des Gipfeltreffens von Male eingesetzten Prominentengruppe zur Bewertung der SAARC und Erarbeitung einer „Agenda für das Jahr 2000 und die Jahre danach“ wiesen die Teilnehmer den Ministerrat an, sich bei seiner nächsten Sitzung eingehend mit dem Bericht zu befassen, wobei die Ansichten der Mitgliedsländer über die Durchführbarkeit der einzelnen Empfehlungen und das Verfahren zu ihrer Umsetzung berücksichtigt werden sollten. Die in den Empfehlungen der Prominentenarbeitsgruppe und in den Erklärungen der Staats- und Regierungschefs bei der letzten Sitzung enthaltenen Einzelvorschläge zur Revitalisierung des SAARC-Sekretariats sollten dabei besonders gründlich behandelt werden.

Bemerkenswert ist dabei die pragmatische Art, in der all diese Aktivitäten in Angriff genommen werden. Sri Lanka, das im Moment den Vorsitz innehat, hat sich offiziell auf eine zügige Durchführung dieser Aktivitäten festgelegt, um sicherzustellen, daß greifbare Vorteile so bald wie möglich sichtbar werden.

■ Schluß

Vor diesem Hintergrund kann man in Südasien grundsätzlich zwei verschiedene Haltungen zum weiteren Vorgehen der SAARC einnehmen. Die „idealistische Schule“ vertritt die Ansicht, daß ohne den vollständigen oder zumindest teilweisen Abbau der bestehenden bilateralen Spannungen keine weiteren Fortschritte zu erwarten seien. Dahingegen vertritt die „realistische Schule“ die Auffassung, daß Fortschritte trotz aller bilateralen Spannungen in allen Bereichen anzustreben seien, in denen die Möglichkeit dazu besteht. Beide Auffassungen setzen voraus, daß der zur Durchführung ihrer jeweiligen Ansätze erforderliche politische Wille vorhanden ist. Die Geschichte der SAARC zeigt jedoch, daß dies bislang nicht immer der Fall war.

Im Hinblick auf die Zukunft der SAARC ist es wohl am dringlichsten, zunächst einmal zu klären, was genau von der SAARC erwartet wird, wie die Interessen der Region befriedigt werden sollen und wie die einzelnen Mitgliedsländer diese Vorgaben umsetzen und mit ihren eigenen nationalen Interessen in Einklang bringen können. Am Ende dieses Prozesses steht ein „aufgeklärtes Eigeninteresse“ auf einer Basis der Gegenseitigkeit.

Nach Meinung des Verfassers sollte man sich in einer Region, die so kompliziert ist wie die unsere, nicht zuviel vornehmen. Man sollte sich vielleicht einmal darüber Gedanken machen, ob wir nicht in Anbetracht dieser besonderen Umstände unsere Erwartungen an die SAARC ändern sollten. Wenn Ziele und Erwartungen erst einmal geklärt sind, können wir uns vielleicht umorientieren und die SAARC nicht länger als Motor, sondern als Katalysator für den Prozeß der regionalen Kooperation betrachten und ein Umfeld schaffen, in dem der Prozeß auch dann weiter fortschreitet, wenn die Organisation an sich dabei keine Rolle spielt. Eine solche Verschiebung unserer Erwartungen an die Organisation ist unabdingbar, wenn sie höheren Ansprüchen gerecht werden soll. Wenn wir unsere Erwartungen an die SAARC auf dieses Maß beschränken, hat die Organisation bereits eine Dividende abgeworfen, und es besteht die Chance, noch weit mehr zu erreichen.

Deswegen möchte der Verfasser dafür plädieren, nicht in ein Wespennest bilateraler Streitigkeiten zu

stechen und die SAARC für den Moment auf den rein funktionalistischen Ansatz zu beschränken, der ihr ursprünglich zugrunde lag. Zur Lösung bilateraler Streitigkeiten sind die informellen Treffen am besten geeignet, die bislang alle Veranstaltungen der SAARC begleitet und sich als wirksam erwiesen haben.

Trotz aller Einschränkungen hat die SAARC zumindest insofern Fortschritte gebracht, als sie den Regierungschefs eine Gelegenheit zum Meinungsaustausch bietet. Was wir jetzt brauchen, ist eine Konsolidierung dieser Fortschritte, nicht eine vorzeitige Ausweitung des Mandats der Organisation. Es steht zu erwarten, daß hier wie bei anderen regionalen Gruppierungen wie zum Beispiel der Europäischen Union sich die Spannungen unter dem ständigen Einfluß vertrauensbildender Maßnahmen und wachsender Zusammenarbeit im wirtschaftlichen, technischen, sozialen, kulturellen und öffentlichen Bereich allmählich auflösen, so daß sozusagen als Nebenwirkung auch Gespräche über die großen Probleme möglich werden.

Es ist ermutigend, daß in letzter Zeit auch andere Regierungen mehr Begeisterung für den SAARC-Prozeß zeigen. So sind die Beziehungen der Gemeinschaft zur EU und zur ASEAN seit neuestem besser strukturiert, und die Regierung der USA zeigte sich an einer gemeinsamen Absichtserklärung und auch an der Entsendung von Beobachtern zu den Treffen der SAARC interessiert. Bedeutsam ist weiterhin, daß internationale Behörden und Nichtregierungsorganisationen allgemeinen wie zielgerichteten Maßnahmen zur Weiterführung des Prozesses der regionalen Kooperation in der Region Südasien in Zusammenarbeit mit lokalen und regionalen Wirtschaftsorganisationen und Verbänden immer mehr Aufmerksamkeit schenken. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß zwischen diesen Initiativen einerseits und dem Erfolg der SAARC und der Weiterentwicklung des Kooperationsprozesses in der Region Südasien andererseits eine enge Beziehung besteht.

Der Text wurde von Wilfried Becker aus dem Englischen übersetzt.