

Indische Außenpolitik und regionale Kooperation: SAARC, IORARC, BIST-EC

von
Christian Wagner

Einleitung

Wenn sich das internationale System im 21. Jahrhundert zu einer multipolaren Welt entwickeln wird, dann wird die Indische Union, als wahrscheinlich bevölkerungsreichster Staat in der Mitte des nächsten Jahrhunderts, ohne Zweifel zu ihren wichtigsten Akteuren zählen. Aber nicht nur regionale Vormächte, sondern auch regionale Zusammenschlüsse werden das internationale System zukünftig prägen. Besonders seit dem Ende des Ost-West-Konflikts zeigt sich in vielen Teilen der Welt eine wachsende Tendenz zur Gründung solcher Kooperationsgemeinschaften. Die beteiligten Staaten versuchen damit, die neuen grenzüberschreitenden Probleme, wie Fragen des Umwelt- und Klimaschutzes, illegale Wanderungen oder den grassierenden Drogen- und Waffenhandel, gemeinsam zu bekämpfen.

Vor allem in Ost- und Südostasien sowie im asiatisch-pazifischen Raum haben sich eine Reihe von Institutionen, wie die ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) und die APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) mittlerweile erfolgreich etabliert. Auch die Staaten Südasiens, allen voran Indien, beginnen zunehmend, sich in regionalen Organisationen zu engagieren. Kaum haben sich europäische Beobachter an Institutionen wie die 1985 gegründete SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) gewöhnt, gibt es mit der BIST-EC (Bangladesh, India, Sri Lanka, Thailand - Economic Cooperation) und der IORARC (Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation) bereits wieder neue Einrichtungen, an deren Entstehung die indische Regierung maßgeblich beteiligt war.

Im folgenden soll der Stellenwert regionaler Kooperation für die Außenpolitik der Indischen Union untersucht werden. Ausgangspunkt ist dabei, daß regionale Kooperation, verstanden als Zusammenarbeit zwischen zumeist geographisch benachbarten Staaten in verschiedenen Politikfeldern, unterschiedliche Funktionen in der Außenpolitik eines Landes übernehmen kann. Sie kann

erstens dazu genutzt werden, macht- und sicherheitspolitische Einfluß- und Interessensphären abzustecken. Zweitens kann sie dazu dienen, Absatzmärkte und wirtschaftliche Exportchancen zu sichern. Drittens bieten die damit entstehenden Gremien ein Dialogforum, in dem durch regelmäßige Kontakte auf verschiedenen Ebenen, auch gegen innenpolitische Widerstände, vertrauensbildende Maßnahmen durchgeführt werden können.

Die Gründung neuer Gremien sagt nichts über deren Wirksamkeit und Erfolg aus. Die Vergangenheit kennt zahlreiche Beispiele, in denen regionale Organisationen eher „Papiertigern“ als effizienten Institutionen glichen - eine Kritik, der sich auch die SAARC immer wieder ausgesetzt sieht. Angesichts der Inflationierung von Institutionen zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit stellt sich die Frage nach deren Erfolg oder Wirkung. Diese Frage ist aufs engste mit dem politischen Willen und den bilateralen Beziehungen in bzw. zwischen den beteiligten Staaten verbunden. Vor allem dort, wo der dauerhafte politische Wille von Regierungen vorhanden war, konnten solche Institutionen alte Rivalitäten überwinden, gemeinsame Probleme lösen und sich sogar zu Gremien mit internationaler Bedeutung weiterentwickeln. Die wechselvolle Entwicklung der europäischen Integration und ihre Konjunkturren verdeutlichen dies ebenso wie der internationale Bedeutungszuwachs der ASEAN.

In bezug auf Indien wird im folgenden die These vertreten, daß regionale Kooperation, verstanden als außenpolitische Handlungsoption, seit Beginn der neunziger Jahre einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfahren hat. Verursacht wurde dieser Wandel innenpolitisch durch die Probleme des eigenen Staats- und Entwicklungsmodells sowie international durch den Zusammenbruch der Sowjetunion, wodurch Indien einen seiner wichtigsten Verbündeten und Wirtschaftspartner verlor. Um diese These zu verdeutlichen, soll zuerst der außenpolitische Kontext der Indischen Union kurz umrissen werden. Zweitens wird auf die Entstehung regionaler Kooperation eingegangen, wobei die SAARC im Vordergrund steht. Der dritte Teil befaßt sich mit den nationalen, regionalen und internationalen Veränderungen in Indien und Südasien sowie deren Folgen für die SAARC. Der vierte Teil konzentriert sich auf die außenpolitische Neuorientierung Indiens unter Premierminister Gujral im Frühjahr 1997.

1 Indische Außenpolitik in der Ära des Kalten Krieges

Die indische Außenpolitik läßt sich seit der Unabhängigkeit 1947 mit dem Begriff der Eigenständigkeit, „self-reliance“, umschreiben.¹ Ihre Leitlinien wurden fast ausschließlich von den Premierministern, d.h. von den Angehörigen der Nehru-Gandhi-Dynastie, formuliert, die fast vierzig Jahre das Land regierten. Die jeweiligen Außenminister hatten, von Ausnahmen abgesehen, nur ein geringes politisches Gewicht.² Der Wunsch nach Eigenständigkeit, der sich innenpolitisch in der indischen Variante einer staatsinterventionistischen Wirtschaft, der sog. „mixed economy“, niederschlug, ging außenpolitisch mit dem Bemühen Nehrus einher, Indien als Großmacht in der internationalen Staatenwelt nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs zu etablieren.

Nehru sah Indien, das bereits vor seiner Unabhängigkeit zu den Gründungsmitgliedern der Vereinten Nationen zählte, als Anwalt der noch kolonisierten Völker Asiens und Afrikas. Gemäß diesen Vorstellungen unterstützte Indien die Forderung nach einer weiteren Dekolonisierung, setzte sich als Vermittler in internationalen Krisenherden, z.B. in Korea, ein und beteiligte sich an den ersten Bemühungen der Vereinten Nationen zur Kontrolle von Nuklearwaffen. Der Versuch, einen „Dritten Weg“ jenseits des sich anbahnenden Ost-West-Konflikts einzuschlagen, fand seinen wahrscheinlich nachhaltigsten Ausdruck in der Bandung-Konferenz von 1955 und der 1961 gegründeten Blockfreienbewegung. Diese nahm Nehrus „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“ als Grundlage und setzte sich zum Ziel, den neuen dekolonisierten Staaten in Asien und Afrika ein gleichberechtigtes Mitspracherecht in internationalen Angelegenheiten zu ermöglichen.

Da die indische Wirtschaft eine Politik der Importsubstitution verfolgte und auf eine Integration in den Weltmarkt weitgehend verzichtete, auch aufgrund der Empfehlungen westlicher Experten, nahmen wirtschaftliche Fragen in der Außenpolitik nur ein geringes Gewicht ein. Sie blieben für den Bereich der Entwicklungshilfe von Bedeutung, nicht jedoch für den Handel oder die Förderung der Exportproduktion. Indiens Anteil am Welthandel blieb somit unter einem Prozent und war zwischen den fünfziger und achtziger Jahren eher rückläufig.

Im Verhältnis zu seinen Nachbarn wurde Nehru allerdings rasch mit den realpolitischen Notwendigkeiten nationaler Sicherheit konfrontiert. Mit der Unabhängigkeit und Teilung Britisch-Indiens entstand der Konflikt mit Pa-

¹Zum Begriff der „self-reliance“ im innenpolitischen Kontext vgl. Wagner, Christian, *Politischer Wandel und wirtschaftliche Reformen in Indien*, Rostock 1997 (Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, Heft 7), S.7-9.

²Vgl. Mathur, Krishan D./Kamath, P.M., *Conduct of India's Foreign Policy*, New Delhi 1996, S.47-49.

kistan um die endgültige Zugehörigkeit Kaschmirs, der 1947/48 zum ersten von insgesamt drei Kriegen zwischen beiden Staaten führte. Die Verträge mit den Himalaya-Königreichen Bhutan (1949), Nepal (1950) und Sikkim (1951), die damit wenn nicht zu Protektoraten, so doch zu Einflußgebieten indischer Politik wurden, die indischen Proteste gegen die chinesische Invasion Tibets 1951 sowie die militärische Intervention in Goa 1961 machten allerdings deutlich, daß sich Nehru auch durchaus auf die Kunst der Sicherung nationaler Interessen verstand.

Gerade Fragen der nationalen Sicherheit, vor allem im Verhältnis zu China und Pakistan, ließen Nehrus idealistische Vorstellungen scheitern. Der Versuch, die Vereinten Nationen als Vermittler im Kaschmirkonflikt einzuschalten, endete mit einer Resolution, die nicht den indischen Interessen entsprach. Nehrus Vision einer engeren Kooperation zwischen Indien und China schien, trotz der ungeklärten Grenzfrage und der territorialen Ansprüche beider Staaten, mit dem indisch-chinesischen Vertrag von 1954 Wirklichkeit zu werden. Doch die Unterdrückung des Aufstands in Tibet, die zunehmenden Grenzverletzungen und die für Indien völlig überraschende chinesische Strafexpedition von 1962, die mit einer empfindlichen militärischen Niederlage Indiens endete, ließen diese Vorstellung zerbrechen.³ Das Verhältnis zu China kann seitdem ebenso als zentraler Dreh- und Angelpunkt indischer Außenpolitik gelten wie das Mißtrauen gegenüber internationalen Organisationen bei der Regelung regionaler Konflikte.

Wenn Nehru stellvertretend für die Idee einer auf Ausgleich und Kooperation bedachten Weltordnung stand, die regional durchaus eigene Interessen sicherte, dann personifizierte seine Tochter Indira Gandhi, als Machtpolitikerin und Vertreterin nationaler Interessen, die Prinzipien einer realistischen Außenpolitik. Das Waffenembargo der Großmächte und die Einstellung von Nahrungsmittellieferungen während des zweiten indisch-pakistanischen Krieges von 1965 hatten das Mißtrauen Indiens gegenüber dem Westen vergrößert, das in der Folge durch die Annäherung der USA an China unter Einschaltung Pakistans weiter gefördert wurde. Zugleich intensivierten sich die Beziehungen zur Sowjetunion, die schließlich 1971 zur Unterzeichnung des Freundschaftsvertrags zwischen beiden Ländern führten.

Da Pakistan bereits in den fünfziger Jahren aufgrund seines Konflikts mit Indien westlichen Verteidigungsbündnissen, wie SEATO (South East Asian Treaty Organization) und CENTO (Central Treaty Organization), beigetreten war und seine Beziehungen zu China ausgebaut hatte, übertrug sich damit im Verlauf der sechziger Jahre die Frontstellung des Kalten Krieges auf Südasien, mit Indien und der Sowjetunion auf der einen sowie Pakistan, den USA und

³Vgl. Wagner, Christian, „Die indisch-chinesischen Beziehungen“, in: Bert Becker/Guido Eilenberger/Jürgen Rüländ/Werner Draguhn (Hrsg.), *Hongkong und China auf dem Weg in das Pazifische Jahrhundert*, Hamburg: Institut für Asienkunde 1998, S.173-187.

China auf der anderen Seite. Diese Allianz erwies sich für Indien als vorteilhaft, da die Sowjetunion im Sicherheitsrat eine Verurteilung der militärischen Intervention Indiens in Ostpakistan 1971 verhinderte. Nach der Niederlage Pakistans und der Abspaltung Bangladeschs 1971 war Indien endgültig die uneingeschränkte Vormacht in Südasien.

Die nach Indira Gandhi benannte Indira-Doktrin machte den regionalen Führungsanspruch Indiens deutlich.⁴ Südasien galt ihr als Teil der nationalen Sicherheit, so daß Konflikte in und mit den Nachbarstaaten nur mit indischer Beteiligung, aber ohne die Hinzuziehung auswärtiger Staaten oder Organisationen beigelegt werden sollten. Indira Gandhi schrieb, nach den schlechten Erfahrungen Nehrus mit den Vereinten Nationen in der Kaschmirfrage, das Prinzip der ausschließlich bilateralen Behandlung von Konflikten im Frieden von Simla 1972 gegenüber Pakistan fest. Die militärischen Aktionen in Bangladesch (1971) und in Sri Lanka (1971) sowie die Eingliederung Sikkims (1975) können ebenso als Ausdruck dieser Politik verstanden werden wie die anfängliche Unterstützung tamilischer Guerillagruppen in Sri Lanka, der von 1987 bis 1990 die Stationierung indischer Truppen auf der Insel folgte, um diese Gruppen wieder zu entmachten, sowie die militärische Intervention auf den Malediven (1988).

Wie bei Nehru, so finden sich auch in der Außenpolitik Indira Gandhis die Motive Eigenständigkeit und Streben nach internationalem Einfluß. Mit der Zündung eines atomaren Sprengsatzes 1974 stieg Indien zur Atommacht auf. Der Kernwaffenversuch demonstrierte nicht nur die technologische, sondern erneut auch die politische Eigenständigkeit. Indien weigert sich seither unter Verweis auf den „diskriminierenden“ Charakter des Atomwaffensperrvertrags, diesem beizutreten, wobei andere Nuklear- und Großmächte wie Frankreich und China zur damaligen Zeit das Vertragswerk ebenfalls ignorierten. Sollte damit eine politische Machtdemonstration verbunden gewesen sein, bewirkte sie allerdings das Gegenteil, da in der Folge neue Einrichtungen, wie der Nuclear Suppliers Club zur Kontrolle der Weitergabe nuklearer Technologien geschaffen wurden. Im internationalen Kontext gehörte Indien zu den Wortführern der „Gruppe der 77“ (G-77), die im Rahmen der Vereinten Nationen die Forderung nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ aufbrachten, um die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zugunsten der ärmeren Länder des „Südens“ zu verändern. Die außenpolitische Eigenständigkeit zeigte sich auch im Verhältnis zur Sowjetunion. Obwohl Indien immer wieder Positionen der Sowjetunion in internationalen Konflikten unterstützte, z.B. in Indochina und Afghanistan, war es kein „Satellit“ im klassischen Sinn, sondern wahrte seine eigenen außenpolitischen Handlungsspielräume. Es dürfte somit nur wenige Länder gegeben haben, die modernste sowjetische Rüstungsgüter

⁴Vgl. Hagerty, Devin T., „India's Regional Security Doctrine“, in: *Asian Survey*, 31 (1991) 4, S.351-363.

erhielten und zugleich zu den größten Empfängern westlicher Entwicklungshilfe zählten.

2 Die Entstehung regionaler Kooperation in Südasien

Die bilateralen Beziehungen zwischen der Indischen Union und ihren Nachbarstaaten blieben durch eine Reihe von Konflikten beeinträchtigt. Hierzu zählen Territorialkonflikte, wie mit Pakistan um Kaschmir, Ressourcenkonflikte um Wasser, wie mit Nepal und Bangladesch, sowie ethnische Konflikte, wie z.B. der Tamilenkonflikt auf Sri Lanka, dessen Folgen im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu die Zentralregierung in Neu-Delhi schließlich zum Eingreifen veranlaßten.⁵ Da die Nachbarn die Hegemonie Indiens fürchteten und deshalb versuchten, ihre Konflikte durch die Einschaltung anderer Staaten oder Organisationen wie China, die USA oder die Vereinten Nationen zu internationalisieren, entstanden vor dem Hintergrund der Indira-Doktrin völlig konträre Vorstellungen von Sicherheit. Unter diesen Bedingungen waren den Möglichkeiten regionaler Kooperation enge Grenzen gesetzt. Dabei waren die Ausgangsbedingungen der Staaten Südasiens durchaus günstig. Erstens verfügten sie über zahlreiche religiöse, kulturelle, historische und sozioökonomische Gemeinsamkeiten, die als Anknüpfungspunkte für eine solche Zusammenarbeit hätten dienen können. Zweitens standen sie nach der Unabhängigkeit vor ähnlichen wirtschaftlichen und sozialen Problemen, wie der Förderung des Wirtschaftswachstums, dem Ausbau der Industrialisierung, der Verbesserung der Lebensbedingungen und der Überwindung der Massenarmut.

Bereits in den fünfziger Jahren entwickelten sich die ersten Ansätze einer regionalen Kooperation in Asien. 1951 trat auf Initiative des Commonwealth der Colombo-Plan in Kraft, mit dem die Entwicklungshilfe gegenüber den Staaten in Süd- und Südostasien koordiniert werden sollte.⁶ 1954 trafen sich die Staats- und Regierungschefs aus Birma, Indien, Pakistan, Ceylon und Indonesien zur gemeinsamen Beratung internationaler Fragen in Colombo. Die beteiligten Staaten waren maßgeblich an der Einberufung der Bandung-Konferenz 1955 beteiligt, aus der sich mit der Konferenz in Belgrad 1961 die „Bewegung der Blockfreien“ entwickelte.

Allerdings blieben diese Einrichtungen zu schwach, um die vorhandenen Konflikte in den Hintergrund zu drängen. Südasien entwickelte sich statt dessen zu einer Region chronischer Instabilität und wirtschaftlicher Desinte-

⁵Für einen Überblick über die verschiedenen bilateralen Konflikte vgl. Ghosh, Partha S., *Cooperation and Conflict in South Asia*, New Delhi 1989.

⁶„Colombo-Plan“ ist die Abkürzung für Co-operative Economic Development in South and South-East Asia, dem später auch Nicht-Commonwealth Staaten wie Japan und die USA beitraten.

gration. Die Rivalität zwischen Indien und Pakistan löste einen konventionellen und nuklearen Rüstungswettlauf aus, der beträchtliche Ressourcen für die Entwicklung beider Länder band. Vor allem im Vergleich mit den aufstrebenden „Tigerstaaten“ Südasiens, die z.T. erst nach Indien und Pakistan ihre Unabhängigkeit errangen, zeigen sich die enormen sozioökonomischen Unterschiede und Rückstände.

Tabelle: Sozioökonomische Kennzahlen der ASEAN und SAARC

	Bevölkerung 1995 (in Mio.)	Bruttoinlandsprodukt 1995		Analphabetenrate 1995 (in Prozent)	Rangfolge im HDI 1995
		in US\$	Durchschnittl. jährl. Wachstum (1985-95)		
ASEAN					
Brunei	285[a]	k.A.	k.A.	12	38
Indonesien	193,3	980	6,0	16	99
Malaysia	20,1	3.890	5,7	17	60
Philippinen	68,6	1.050	1,5	5	98
Singapur	3,0	26.730	6,2	9	26
Thailand	58,2	2.740	8,4	6	59
SAARC					
Bangladesch	119,8	240	2,1	62	144
Bhutan	695[a]	420	4,9	58	155
Indien	929,4	340	3,2	48	138
Malediven	253[a]	990	5,9	7	111
Nepal	21,5	200	2,4	73	154
Pakistan	129,9	460	1,2	62	139
Sri Lanka	18,1	700	2,6	10	91

HDI = Human Development Index; [a] Bevölkerungszahl in Tausend; k.A.: keine Angabe

Quellen: Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 1997*; UNDP 1997, <http://www.undp.org>.

Südasiens ist mit einem Bruttosozialprodukt (BSP)/Kopf von lediglich 350 US-Dollar weiterhin die ärmste Region der Welt, selbst die Staaten Afrikas südlich der Sahara weisen bereits ein BSP/Kopf von 490 US-Dollar auf.⁷ Der Human Development Index der Vereinten Nationen, der soziale Kriterien wie Kindersterblichkeit, Alphabetisierungsgrad und Kaufkraft beinhaltet, stuft alle Flächenstaaten Südasiens in die unterste Kategorie „low human development“ ein. Schätzungen zufolge leben heute ca. 40 Prozent der weltweit als arm eingestuften Bevölkerung in Südasiens. Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) auf der Grundlage der Kaufkraftparität gehen davon aus, daß in Indien über 50 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze leben.⁸ Der Anteil der Staaten Südasiens am Welthandel lag lange Zeit unter einem Prozent, obwohl in der Region mit ca. 1,2 Milliarden Menschen rund ein Fünftel der Weltbevölkerung lebt. Armut, Unterentwicklung und eine oftmals staatsinterventionistische Wirtschaftspolitik haben zusammen mit den zahlreichen innenpolitischen und regionalen Krisen dazu geführt, daß ausländische Direktinvestoren einen großen Bogen um die Region geschlagen haben. Ein Vergleich der Investitionsraten der Jahre 1977 bis 1983 zeigt,

⁷Vgl. Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 1997*, Washington 1997.

⁸Vgl. IW: „Armut schwierig zu berechnen“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18. Oktober 1997, S.16.

daß Südasien lediglich 3,5 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländer erhielt, wohingegen im gleichen Zeitraum 63,4 Prozent dieser Investitionen in die Staaten der ASEAN gingen.⁹

Die Entstehung der SAARC

Daß es unter diesen Vorbedingungen dennoch gelang, eine gemeinsame Organisation ins Leben zu rufen, war im wesentlichen den Bemühungen des früheren Staatschefs von Bangladesch, General Zia-ur Rahman, zu verdanken. Angesichts der angespannten Beziehungen mit Indien sah er in einer gemeinsamen Regionalorganisation eine Möglichkeit für die kleineren Staaten Südasiens, auf den übermächtigen Nachbarn einzuwirken. Indien wiederum konnte einer solchen Organisation kaum fernbleiben. Zum einen hatte sowohl die Kongreßregierung als auch die zwischen 1977 und 1980 regierende Janata-Partei immer wieder die Notwendigkeit einer stärkeren Süd-Süd-Kooperation betont, zum anderen bestand bei einem Nichtbeitritt die Gefahr, innerhalb der Region politisch isoliert zu werden. Pakistan fürchtete zwar ein indisches Übergewicht in einer solchen Organisation, sah aber andererseits ebenfalls die Gefahr der Isolation bei einer Nichtteilnahme. Die Ende der siebziger Jahre aufgenommenen Vorgespräche zwischen den Außenministern führten im Dezember 1985 mit dem ersten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Dhaka zur Gründung der SAARC.¹⁰ Um angesichts der bilateralen Konflikte, der tiefen außen- und sicherheitspolitischen Diskrepanzen sowie der ökonomischen und militärischen Asymmetrie zwischen Indien und seinen Nachbarn eine gemeinsame Plattform zu finden, wurde das Prinzip der Einstimmigkeit von Entscheidungen und die Ausklammerung strittiger Themen bei den Beratungen in der Charta festgeschrieben.¹¹

Aufgrund dieser Vorgaben verwundert es nicht, daß sich die Arbeit der SAARC nur sehr mühsam gestaltete.¹² Unstrittige Bereiche wie z.B. ländliche Entwicklung, Bildung, Gesundheit, Sport, Meteorologie wurden als Kooperationsfelder festgelegt, und mit der Errichtung des Sekretariats in Kathmandu erhielt die Organisation 1987 einen festen Sitz zur Koordination ihrer Aktivitäten. Die weitaus größte öffentliche Aufmerksamkeit erzielten jedoch die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs. Das Ziel einer jährlichen Zusammenkunft wurde allerdings immer wieder durch die bilateralen Konflikte

⁹Vgl. Bhalla, Ajit/Bhalla, Praveen, „ASEAN and SAARC“, in: *RIS Digest*, 13 (1996) 2-4, S.60.

¹⁰Die Mitgliedsländer der SAARC sind Bangladesch, Bhutan, Indien, die Malediven, Nepal, Pakistan, Sri Lanka.

¹¹Vgl. Wagner, Christian, „Die SAARC: Mehr Kooperation oder indische Hegemonie?“, in: Guido Eilenberger, Manfred Mols, Jürgen Rüländ (Hrsg.), *Kooperation, Regionalismus und Integration im asiatisch-pazifischen Raum*, Hamburg 1996, S.121-134.

¹²Zum Aufbau und zu den Institutionen der SAARC vgl. Dosch, Jörn/Wagner, Christian, *ASEAN und SAARC: Entstehung und Perspektiven regionaler Zusammenarbeit in Asien*, Hamburg 1998.

torpediert, so z.B. durch den Streit zwischen Indien und Sri Lanka über die weitere Stationierung indischer Truppen auf der Insel, der Ende der achtziger Jahre zur Verschiebung des SAARC-Gipfels führte. Trotz solcher Probleme brach der SAARC-Prozeß aber nicht auseinander, was auf ein wachsendes Interesse seitens der beteiligten Regierungen an der Fortführung des Kooperationsprozesses schließen läßt. Gerade den Gipfeltreffen kam hierbei eine besondere Bedeutung zu. So nutzten die Regierungschefs vor allem deren informellen Teil zur ausführlichen Beratung ihrer bilateralen Probleme. Die SAARC entwickelte sich damit zu einem Forum für vertrauensbildende Maßnahmen, die durch die alljährlichen Treffen der Außenminister und der hohen Beamten weiter vertieft wurden. Solche vertrauensbildenden Maßnahmen wären aufgrund der bilateralen Konflikte und der innenpolitischen Situation für die beteiligten Politiker nicht ohne weiteres möglich gewesen.

3 Innenpolitischer Wandel und außenpolitische Neuorientierung seit Anfang der neunziger Jahre

Die Indische Union

Es erscheint offensichtlich, daß die indischen Bemühungen, den SAARC-Prozeß zu intensivieren, eine unmittelbare Folge der innenpolitischen Veränderungen waren. Das Jahr 1991 kann hierfür als Zäsur gelten. Seit Mitte der achtziger Jahren hatte Rajiv Gandhi als neuer Premierminister die ersten Schritte hin zu einer wirtschaftlichen Liberalisierung unternommen. Infolge des wachsenden Außenhandelsdefizits wuchs die Verschuldung, so daß dem Land 1991 eine Zahlungskrise drohte.¹³ Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion verlor Indien zugleich seinen wichtigsten Handelspartner, und die zweite Golfkrise 1991 bewirkte einen drastischen Rückgang der Devisenüberweisungen indischer Gastarbeiter. Vor dem Hintergrund dieser politischen und wirtschaftlichen Krisenerscheinungen fanden Parlamentswahlen statt, die nach der Ermordung Rajiv Gandhis mit einem Sieg der Kongreßpartei endeten. Neuer Premierminister wurde Narasimha Rao, der einen grundlegenden wirtschaftspolitischen Kurswechsel vollzog. Die Partei zeigte damit eine kaum für möglich gehaltene Reformkraft, denn sie brach radikal mit dem Wirtschaftsmodell, welches sie seit der Unabhängigkeit stets gefördert und maßgeblich zu verantworten hatte.¹⁴

¹³Vgl. von Hauff, Michael, „Die steigende Verschuldung Indiens und ihre wirtschaftlichen Konsequenzen“, in: *Internationales Asienforum*, 23 (1992), No.3-4, S.213-226.

¹⁴Vgl. Rieger, Hans Christoph, „Wenden in der Sackgasse: Probleme der wirtschaftlichen Neuordnung in Indien“, in: *Asien*, (April 1993) 47, S.16-29.

Die Neuorientierung der indischen Außenpolitik im Dienste der wirtschaftlichen Reformen des Landes zeigte sich sowohl in der Neuordnung der Beziehungen zu den Großmächten als auch im verstärkten Bemühen, die regionalen Kooperationsbemühungen voranzutreiben. Die wirtschaftlichen, politischen und militärischen Beziehungen mit den USA wurden zielstrebig ausgebaut, die Annäherung an China wurde vorangetrieben und die neuen Handelsvereinbarungen mit Rußland ließen die alten Sonderbeziehungen zwischen Indien und der Sowjetunion vergessen.¹⁵ Darüber hinaus bemühte sich Indien um eine Annäherung an die neuen zentralasiatischen Republiken. Neben wirtschaftlichen und politischen Fragen prallten hier die indischen und pakistanischen Interessen bei der Suche nach neuen politischen Einflußchancen und Allianzpartnern aufeinander. Pakistans Bemühen, diese muslimischen Staaten als Verbündete für seine Haltung in der Kaschmirfrage gegenüber Indien zu gewinnen, scheiterte jedoch, da die zentralasiatischen Republiken ihrerseits kein Interesse an einer Förderung des Islam hatten.

Des weiteren unternahm die indische Regierung beträchtliche Anstrengungen, um an den neuen Foren regionaler Zusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum teilzunehmen. Der ökonomische Aufstieg Südasiens, die neue internationale Rolle der ASEAN-Staaten und die gewachsene wirtschaftliche Bedeutung des asiatischen-pazifischen Raums eröffneten der indischen Regierung neue Möglichkeiten, den nationalen Reformprozeß zu unterstützen. Nach anfänglichem Zögern seitens der ASEAN wurde Indien 1992 zunächst sektoraler und 1996 vollgültiger Dialogpartner der ASEAN. Seit Anfang der neunziger Jahre ist ein rascher Anstieg des Handels zwischen Indien und der ASEAN zu verzeichnen, wenngleich der Anteil am Gesamtvolumen des Handels weiter gering blieb.¹⁶ Auf sicherheitspolitischem Gebiet sind die einstigen Rivalitäten zwischen Indien und Indonesien mittlerweile in den Hintergrund getreten und haben einer gemeinsamen kritischen Beurteilung bezüglich des chinesischen Engagements in der Region Platz gemacht. Diese sicherheitspolitische Annäherung fand 1996 ihren Niederschlag in der Aufnahme Indiens in das ASEAN Regional Forum (ARF), in dem die Staaten Südasiens einen regelmäßigen Dialog mit regionalen und internationalen Großmächten über Sicherheitsfragen durchführen. Darüber hinaus bemühte sich die indische Regierung bislang erfolglos um die Aufnahme in die APEC und um die Teilnahme an den seit 1996 stattfindenden Gesprächsrunden zwischen europäischen und asiatischen Staaten im Rahmen des Asia-Europe Meeting (ASEM).¹⁷

¹⁵Vgl. Maass, Citha D., „Umorientierung der indischen Außenpolitik nach dem kalten Krieg“, in: *Außenpolitik*, (1993) 1, S.34-43.

¹⁶Vgl. Jürgen Rüländ, „Indiens neues Interesse an Südostasien“, in: *Außenpolitik*, 46 (1995) 1, S.93-98.

¹⁷Vgl. Rüländ, Jürgen, *The Asia-Europe Meeting (ASEM): Towards a New Euro-Asian Relationship ?*, Rostock 1996 (Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, Heft 5).

Die SAARC

Die Aktivitäten der SAARC erhielten durch den innenpolitischen Wandel und die Neuorientierung der indischen Außenpolitik ebenso einen Schub wie durch die politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in den Nachbarstaaten. Hatten die Staaten der SAARC 1985 kaum Gemeinsamkeiten aufzuweisen, so begannen sich ihre politischen und wirtschaftlichen Strukturen seit Ende der achtziger bzw. Anfang der neunziger Jahre anzunähern. Nach dem zweiten Übergang zur Demokratie in Pakistan (1988), Nepal und Bangladesch (1990/1991) waren die größten Flächenstaaten jetzt zumindest formal demokratisch. Zudem leiteten alle Regierungen einen wirtschaftlichen Reformprozeß ein, der auf marktwirtschaftliche Reformen und Weltmarktintegration abzielt. Die SAARC-Staaten verfügten somit seit Anfang der neunziger Jahre über deutlich mehr politische und wirtschaftliche Gemeinsamkeiten, die sich unmittelbar positiv auf die Arbeit der SAARC auswirkten.

Auf dem Gipfeltreffen in Colombo 1991 beschlossen die Staats- und Regierungschefs die Einrichtung einer Commission on Economic Cooperation (CEC) und einer sog. Intergovernmental Group (IGG) mit der Aufgabe, Vorschläge für eine engere wirtschaftliche Kooperation zur Ausweitung des geringen regionalen Handels zu erarbeiten. Bereits zwei Jahre später legte die IGG einen Bericht vor, der zur Grundlage der Verhandlungen zwischen den SAARC-Staaten wurde. Diese verständigten sich in der Folge auf eine gemeinsame Liste von Gütern, für die die Zollsätze gesenkt werden sollten. Widerstand kam dabei zunächst von Pakistan und einigen kleineren Staaten, welche befürchteten, daß eine Liberalisierung des Handels mit Indien die vorhandenen Handelsbilanzdefizite noch vergrößern bzw. zu Lasten der eigenen Industrie gehen würden. Die politisch angespannten Beziehungen zwischen Pakistan und Indien wegen der Situation in Kaschmir taten ein übriges, die Verhandlungen zu verzögern. Dennoch entschloß sich die pakistanische Regierung 1995, dem Abkommen zuzustimmen. Damit konnte das South Asian Preferential Trade Agreement (SAPTA), das zunächst nur 226 Produkte umfaßte und eine Reihe von Sondervergünstigungen für LLDCs wie Nepal, Bhutan und Bangladesch vorsah, pünktlich zum zehnten Jahrestag der Gründung der SAARC, im Dezember 1995, in Kraft treten.

Die ökonomische Bedeutung des SAPTA sollte nicht überschätzt werden. Der intraregionale Handel der SAARC-Staaten lag aufgrund der verschiedenen politischen Spannungen zwischen Indien und seinen Nachbarn bei lediglich 3-4 Prozent, wobei er für die großen Volkswirtschaften Indien, Pakistan und Bangladesch z.T. noch deutlich unter diesem Wert lag. Aufgrund des geringen Umfangs wird das SAPTA sicherlich eine Belebung des Handels in Gang setzen. Allerdings stehen der Ausweitung des regionalen Handels Grenzen entgegen, z.B. die geringe Komplementarität der Volkswirtschaften, die sich in der Struktur ihrer Produktion und in ihren Exporten niederschlägt.

Die wichtigsten Handelspartner werden deshalb weiterhin die westlichen Industrienationen, Japan und die aufstrebenden Ökonomien Südostasiens bilden.

Auch wenn führende Repräsentanten der SAARC immer wieder auf die Bedeutung des Regionalismus hingewiesen haben („regionalism today seems to be the instrument of economic growth and development in the world of ever increasing cut-throat competition“)¹⁸, so sollte doch nicht übersehen werden, daß regionale Kooperationsgemeinschaften die nationale Wirtschaftspolitik lediglich unterstützen, aber nicht ersetzen können.¹⁹ Der Erfolg des SAPTA liegt somit weniger im ökonomischen als vielmehr im symbolischen und politischen Bereich, d.h., daß trotz der latenten Rivalität zwischen Indien und Pakistan ein solches Abkommen in Pakistan gegen den innenpolitischen Druck der Hardliner durchgesetzt werden konnte. Die unmittelbar im Frühjahr 1996 anschließende zweite Beratungsrunde über eine Ausweitung brachte schließlich weitere Zolllenkungen und den Abbau nichttarifärer Handelshindernisse für über 2.000 Güter. Die 1997 begonnene dritte Runde demonstrierte das ungebrochene Interesse aller Teilnehmer, die wirtschaftlichen Beziehungen weiter auszubauen mit dem Ziel, eine südasiatische Freihandelszone zu errichten. Selbst wenn dies nicht realisiert werden sollte, dann zeigen doch die vielfältigen Bemühungen, daß der Ausbau und die Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen in der SAARC mittlerweile einen hohen Stellenwert genießen.

Dieser Trend zur Intensivierung des SAARC-Prozesses führte auch zur Einrichtung subregionaler Kooperationsbemühungen. Angesichts der geographischen Gegebenheiten erwies es sich als schwierig, z.B. Themen der Infrastruktur oder der Fischerei auf eine für alle SAARC-Staaten verbindliche Tagesordnung zu setzen. Im Frühjahr 1997 verständigten sich deshalb Indien, Bangladesch, Nepal und Bhutan auf den Ausbau ihrer Beziehungen, um Probleme im Bereich der Infrastruktur und der Wasser- bzw. Energieversorgung gemeinsam anzugehen. Nepal und Bhutan sind z.B. durch einen schmalen Grat indischen Territoriums von Bangladesch getrennt, das eine wichtige Rolle für den Außenhandel beider Länder einnehmen könnte. Die Indische Union ist wiederum nur durch diesen schmalen Landstreifen von seinen, politisch notorisch konfliktträchtigen, nordöstlichen Bundesstaaten getrennt und sucht nach besseren Transitmöglichkeiten, z.B. durch Bangladesch. Abzuwarten bleibt, inwieweit diese subregionale Kooperation in den bestehenden SAARC-Rahmen eingebunden wird.

¹⁸So der frühere Generalsekretär der SAARC, I.H. Zaki, vgl. ders., „Recent Developments in SAARC and Prospects for the Future“, in: *South Asian Survey*, 1 (1994) 1, p.7.

¹⁹Vgl. Langhammer, R.J./Hiemenz, U., *Regional Integration Among Developing Countries*, Tübingen 1990, S.73.

4 Von der Indira- zur Gujral-Doktrin: Indiens neue Außenpolitik

Die Fortschritte der SAARC wurden durch die neue außenpolitische Linie Indiens nach der Amtsübernahme des Außenministeriums durch I.K. Gujral 1996 unterstützt, der 1997 kurzzeitig Premierminister der Minderheitsregierung der United Front wurde. Hatte die Kongreßregierung von Narasimha Rao vor allem die Beziehungen zu den Großmächten in neue Bahnen gelenkt, so leitete Gujral im Verhältnis zu den Nachbarstaaten eine grundlegende Richtungsänderung der indischen Außenpolitik ein. Er machte deutlich, daß Indien gegenüber seinen Nachbarn nicht mehr auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit bestehe, sondern daß Indien, als stärkerer Partner, bereit sei, mehr zu geben als die kleineren Nachbarn.²⁰ Da die Vorteile der Kooperation aber je nach Größe und Stärke der Beteiligten unterschiedlich ausfallen, kann unter den Gegebenheiten und der Dominanz Indiens in Südasien davon ausgegangen werden, daß Indien mit dieser neuen Strategie keine allzu großen Verluste gegenüber seinen kleineren Nachbarn erleiden wird. Dieser Wandel ist aber dennoch bedeutsam, weil Gujral damit der Zusammenarbeit und den vertrauensbildenden Maßnahmen ein deutlich größeres Gewicht in der Außenpolitik verlieh als früher. Abzuwarten bleibt, inwieweit diese Gujral-Doktrin auf Dauer die frühere Indira-Doktrin ablösen kann.

Die neue außenpolitische Linie zeigte sich im Dezember 1996, als ein Abkommen mit Bangladesch über die Regulierung des Ganges unterzeichnet wurde, das damit einen der schwerwiegendsten Konflikte zwischen beiden Staaten bereinigte.²¹ Auch im indisch-pakistianischen Verhältnis und in der SAARC machte sich Gujrals neue Politik bemerkbar. Auf dem neunten Gipfeltreffen der SAARC im Mai 1997 auf Malé traf er zum ersten Mal mit Pakistans neuem Premierminister, Nawaz Sharif, zusammen. Beide vereinbarten eine Reihe weiterer vertrauensbildender Maßnahmen. Nach dem Vorbild der indisch-chinesischen „joint-working group“ wurde im Sommer 1997 mit Pakistan eine gemeinsame Arbeitsgruppe unter der Federführung der Außenminister eingerichtet, um bilaterale Probleme zu erörtern. Dank solcher Gremien sollte es zukünftig möglich sein, daß auch vorübergehende Belastungen, wie die Feuergefechte entlang der Waffenstillstandslinie im August/September 1997 und die Ausweisung von Diplomaten, nicht automatisch in eine neue „Eiszeit“ in den Beziehungen zwischen beiden Staaten münden. Gujrals Engagement zielte auch dahin, die Liberalisierung der indischen Wirtschaft und den regionalen Handelsaustausch in Südasien voranzutreiben, so daß sich die anwesenden

²⁰ Vgl. „Our Neighbours and Our World“, Interview von I.K. Gujral, in: *Frontline*, 4. April 1997, S.12.

²¹ Es sollte nicht unerwähnt bleiben, daß die Regierung Rao im Januar 1996 einen Vertrag mit Nepal über die Wassernutzung des Mahakali, des Grenzflusses zwischen beiden Ländern, unterzeichnete.

Regierungschefs darauf verständigten, die ursprünglich für das Jahr 2005 anvisierte South Asian Free Trade Area (SAFTA) auf das Jahr 2001 vorzuziehen. Zugleich wurde in der gemeinsamen Erklärung der SAARC-Regierungschefs erstmals die Bedeutung vertrauensbildender Maßnahmen und informeller politischer Konsultationen für die gutnachbarlichen Beziehungen in der Region anerkannt.²² Gujrals „Politik der guten Nachbarschaft“²³ waren aber durch die innenpolitischen Konstellationen Grenzen gesteckt, vor allem im Hinblick auf das indisch-pakistanische Verhältnis, so daß er Zugeständnisse in der Kaschmirfrage nach Protesten rasch wieder zurücknehmen mußte.

Die Ausweitung der Handelsbeziehungen im Rahmen des SAPTA wird zudem das Gewicht des Privatsektors verstärken. Mittlerweile hat sich eine gemeinsame südasiatische Handelskammer mit Sitz in Karachi etabliert, und die Kontakte zwischen Medienvertretern und Parlamentariern wurden ausgebaut. Gerade die Stärkung solcher transnationaler Gruppen in der SAARC, deren regionale Kooperation durch Visarestriktionen eingeschränkt ist, verdient besonderes Augenmerk. Dadurch entstehen neue „pressure groups“, deren Interesse an der Aufrechterhaltung und dem Ausbau des regionalen Dialogs im innenpolitischen Entscheidungsprozeß ein wichtiges Gegenstück zu den außenpolitischen Hardlinern im Militär und der Bürokratie sowie den religiösen und nationalistischen Parteien bilden kann.

Gujrals Bemühen um die indische Mitgliedschaft in regionalen Organisationen zeigte sich an zwei weiteren Beispielen. Ebenfalls im Sommer 1997 wurde die BIST-EC (Bangladesh, India, Sri Lanka, Thailand - Economic Cooperation) ins Leben gerufen, die den Golf von Bengalen als geographischen Bezugspunkt nimmt, wobei Myanmar bislang nur den Status eines Beobachters einnimmt. Hier steht ganz deutlich die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Vordergrund, zumal sich thailändische Investoren zunehmend für den indischen Markt interessieren. Allerdings kann damit auch eine stärkere institutionelle Verklammerung zwischen SAARC und ASEAN erreicht werden, was ebenfalls im indischen Interesse liegt.

Das zweite Beispiel ist die im Frühsommer 1997 gegründete Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IORARC).²⁴ Hier wollen die Mitglieder einen Wirtschaftsraum kreieren, der Australien, die Wachstumsökonomien Südostasiens, die bevölkerungsstarken Märkte Südasiens, die rohstoffreichen Staaten des Persischen Golfs sowie wirtschaftlich aufstrebende Staaten in Afrika miteinander verbindet. Da hier ebenfalls einige Staaten der

²²Vgl. „The Declaration of the Ninth SAARC Summit of the Heads of State or Government of the Member Countries of the South Asian Association for Regional Cooperation issued on 14 May 1997 in Malé“, in: <http://www.south-asia.com/saarc/declarat.htm>.

²³Vgl. Wieck, Hans-Georg, „Indiens Politik der guten Nachbarschaft“, in: *Außenpolitik*, (1997) 3, S.291-300.

²⁴Zu den Mitgliedern der IORARC zählen Australien, Indien, Indonesien, der Jemen, Kenia, Madagaskar, Malaysia, Mauritius, Mosambik, Oman, Singapur, Sri Lanka, Südafrika, Tansania.

ASEAN Mitglied sind, wird die Verflechtung zwischen Süd- und Südostasien weiter zunehmen. Bislang hat die Organisation 14 Mitglieder und konzentriert sich ebenfalls auf den Ausbau der zumeist noch wenig entwickelten Handelsbeziehungen. Vor allem dem Ausbau der transnationalen Beziehungen wird von Beginn an großes Gewicht beigemessen. Dies zeigt sich in der aktiven Einbeziehung von Geschäftskreisen im sog. India Ocean Rim Business Forum (IORBF). Auch die Wissenschaft wurde von Beginn an durch die Bildung einer Indian Ocean Rim Academic Group (IORAG) aktiv in den Kooperationsprozeß miteinbezogen. Die IORARC-Mitglieder haben sich auf ein zehn Punkte umfassendes Arbeitsprogramm verständigt, das neben dem Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen auch Fragen der Harmonisierung und Standardisierung beinhaltet.²⁵

Perspektiven

Ausgangspunkt war die These, daß regionale Kooperation als Handlungsoption der indischen Außenpolitik seit Anfang der neunziger Jahre einen sichtlichen Bedeutungszuwachs erlangt hat. Die Ursachen hierfür sind sowohl in den innenpolitischen Veränderungen zu suchen, besonders in der Wirtschaftsliberalisierung mit dem Ziel einer stärkeren Weltmarktintegration, als auch in den regionalen und internationalen Veränderungen nach dem Ende des Kalten Krieges. Wenn sich der Wandel der indischen Außenpolitik seit Anfang der neunziger Jahre als Übergang von der „self-reliance“ zu einer Politik der „Interdependenz“ beschreiben läßt, dann nimmt die regionale Zusammenarbeit, sei es mit den unmittelbaren Nachbarn oder in größeren Zusammenschlüssen, eine wichtige Funktion darin ein. Die Umsetzung des SAPTA, die Annäherung an Pakistan, die neuen Verträge mit Nepal und Bangladesch und der Beginn subregionaler Kooperationsbemühungen unterstreichen diese These ebenso wie das indische Engagement in BIST-EC und IORARC.

Vor dem Hintergrund der neuen nationalen und internationalen Konstellationen wird der Zwang zu einer stärkeren regionalen Zusammenarbeit auch für die Staaten Südasiens mittel- bis langfristig kaum noch umzukehren sein. Angesichts der zunehmenden Konkurrenz der neuen mittelosteuropäischen und zentralasiatischen Staaten um ausländisches Kapital und Direktinvestitionen bei gleichzeitig sinkender öffentlicher Entwicklungshilfe durch die westlichen Geberstaaten müssen alle Staaten ein Interesse an Reformen im politischen und wirtschaftlichen Bereich haben. Ein Scheitern der indisch-pakistanischen Annäherung und ein Rückfall in ein System der permanenten regionalen Konkurrenz und des Konfliktes mit fortgesetzt hohen Rüstungsausgaben würde unweigerlich eine weitere Marginalisierung Südasiens in der Weltpolitik zur

²⁵ Vgl. Roy-Chaudhury, Rahul, „The Indian Ocean Rim-Association for Regional Cooperation: An Overview“, in: *World Affairs*, 1 (1997) 3, S.47/48.

Folge haben. Daß regionale Kooperation eine sinnvolle Strategie zur Unterstützung innenpolitischer Reformen ist, hat die Politik der ASEAN-Staaten deutlich gemacht. Das Ausmaß ausländischer Direktinvestitionen, die in die Region flossen, zeigt die Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Reformen im Innern und die Bedeutung eines politisch stabilen regionalen Umfelds.²⁶ Aber nicht nur ökonomische, sondern auch außen- und sicherheitspolitische Aspekte spielen im Verhältnis von Außenpolitik und regionaler Kooperation eine Rolle. Mit BIST-EC und IORARC strebt Indien einerseits eine stärkere institutionelle Verklammerung mit der ASEAN an und untermauert andererseits zugleich seinen Anspruch, im nächsten Jahrhundert eine politisch führende Rolle im Indischen Ozean zu spielen. Schließlich ist nicht davon auszugehen, daß die Indische Union ihre Großmachtambitionen aufgibt, zu denen für viele indische Politiker auch gehört, daß der Indische Ozean der Ozean Indiens ist. Die damit entstehenden Reibungspunkte werden im nächsten Jahrhundert für genügend Konfliktstoff in der Region sorgen.

²⁶Vgl. Dosch, Jörn, Wagner, Christian, „Regionalismus in Asien - ASEAN und SAARC in vergleichender Perspektive“, in: *Asien*, (Oktober 1995) 57, S.49/50.