

Der Gipfel in Islamabad und der SAARC-Prozeß

Eine Analyse der gewandelten pakistanischen Kashmirpolitik und der Auswirkungen auf die oft totgesagte Südasiatische Staatengemeinschaft (SAARC) - aus dem Blickwinkel eines indischen Autors.

Gautam Murthy

Die SAARC-Konferenz in Islamabad Anfang 2004 und der indo-pakistanische Dialog scheinen Pakistan dazu gebracht zu haben, schließlich doch noch nach einer realistischen Lösung für den Kashmirdisput zu suchen. Ein Paradigmenwechsel weg von der allein auf die Schwächung Indiens ausgerichteten *Bleed-India*-Politik ist nicht zu übersehen. Doch sind die Ziele, die sich SAARC in Islamabad gesteckt hat (Freihandelszone, gemeinsame Währung in Süd-asien) realistisch?

Die Geschichte lehrt zwar, daß auf alle Friedensinitiativen der Rückfall in die alte Animosität und Feindschaft folgte. Dennoch bleibt zu hoffen, daß der Abnutzungskrieg in Kashmir nun wirklich endgültig aufgegeben werden wird. Pakistans kann seine Existenz auf Dauer nicht allein damit rechtfertigen, daß es Indiens Fortschritte behindert. Seine Regierung sollte nicht darauf bestehen, zuerst über Kaschmir und dann erst über andere bilaterale Themen zu verhandeln, sondern auf die indische Linie einschwenken, alle Gespräche einschließlich derer über wirtschaftliche Zusammenarbeit parallel zu führen. Während die politischen Themen die Kluft und das Mißtrauen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen drohen, könnte eine wirtschaftliche Zusammenarbeit ein gemeinsames Band schaffen.

Über die Motive mag man spekulieren. Auf jeden Fall ist ein rasanter Wandel der pakistanischen Haltung in bisher unbekanntem Ausmaß zu verzeichnen. Im-

mer deutlicher sind bislang noch vereinzelte Stimmen aus dem pakistanischen Establishment zu vernehmen, die ein Ende des ewigen Kaschmirstreits verlangen. Möglicherweise wird sich die jahrzehntelang eingübte aggressive Rhetorik ein wenig abmildern. Pakistan strebt eine Verhandlungslösung mit dem Ziel eines *Status quo plus* an. Gemeint sind damit einige territoriale Anpassungen an der Waffenstillstandslinie, eine relativ offene Grenze und möglicherweise eine zehn Meilen tiefe entmilitarisierte Zone. Die Teilung Kashmirs ist zwar alles andere als ein Wunschziel. Es ist jedoch besser, sie als Tatsache zu akzeptieren, als die gegenwärtige Konstellation zu zementieren, die seit 1980 fast eine Million Menschenleben gefordert hat.

In Pakistan hat man allerdings zunehmend das Gefühl, daß das Land auf Druck von außen zuviel zugesteht, ohne daß Indien seinerseits eine adäquate Gegenleistung erbringt. Es bleibt zu hoffen, daß sich diese Wahrnehmung ändert, so-

bald wirklich Verhandlungen aufgenommen werden. Weiterhin bleibt zu befürchten, daß Präsident Pervez Musharraf ein ähnliches Schicksal erleiden wird wie seinerzeit der Ägypter Anwar el Sadat, den die *Hardliner* wegen seiner Friedenspolitik ermordeten. Musharrafs *Jihad* gegen die *Jihadis* könnte durchaus einen ähnlichen Ausgang nehmen. Indien hat allerdings nie das westliche Vertrauen in Musharraf geteilt oder geglaubt, daß seine Nachfolger *Jihadis* sein werden, die offen mit Atomwaffen drohen. Die indische Regierung geht nicht von einem grundsätzlichen Wandel der pakistanischen Indienpolitik aus. Sie glaubt: Kashmir wird weiterhin eine Schlüsselrolle spielen, und signifikante Teile von Geheimdienst und Militär werden weiterhin auf die *Bleed-India*-Taktik setzen. Und angesichts der wirtschaftlichen Schwäche des Landes wird jeder Machthaber anfällig für Einflußnahmen durch die USA und andere westliche Staaten bleiben.

Regionale Zusammenarbeit: Wer profitiert?

Der 12. SAARC-Gipfel fand vor dem Hintergrund komplexer sozialer, ökonomischer und politischer Entwicklungen auf regionaler wie globaler Ebene statt. Die Verhandlungen innerhalb der WTO haben an Dynamik verloren; Indien, Süd-asien und Gruppen wie die ASEAN können einige Erfolge vorweisen. Gleichzeitig engagiert sich die Staatengemeinschaft unverändert im Kampf gegen den Terrorismus und bei der Lösung regionaler Konflikte. Zusammen mit sicherheitspolitischen Überlegungen im regionalen Rahmen haben diese Entwicklungen dazu geführt, daß Regionalismus für Entwicklungsländer mit sichtbaren Wachstumspotentialen nicht mehr nur eine Option, sondern eine Notwendigkeit geworden ist. Bislang hatten die SAARC-Staaten bei ihren Gipfeltreffen allerdings wenig Interesse an hochtrabenden Erklärungen. Man darf daher durchaus die Frage stellen, ob man wirklich glauben sollte, daß der Gipfel von Islamabad das Zauberwort entdeckt hat, das die regionale Integration beschleunigen wird.

Es ist allgemein bekannt, daß SAARC eine ganz besondere regionale Gruppierung darstellt, weil nämlich mit Indien ein Land sie physisch, geographisch und wirtschaftlich dominiert. Und hier liegt die Wurzel aller Probleme: Indien würde von einer Regionalisierung naturgemäß am meisten profitieren. Das bedeutet aber auch, daß es für seine kleineren Nachbarn Anreize für eine Unterstützung der Regionalisierung bieten muß. So hat sich etwa die angestrebte Freihandelszone *South Asian Free Trade Agreement* (SAFTA) die Liberalisierung des Warenverkehrs als Schlüsselaufgabe gestellt. Danach sollen die Dienstleistungen folgen. Kritiker weisen darauf hin, daß das dem Interesse der kleineren Staaten entgegensteht, die dann von indischen Exporten überschwemmt würden. Bislang sind kaum Bemühungen zum

Schutz der am schwächsten entwickelten Volkswirtschaften der Region zu verzeichnen. Die Ausweitung der Zusammenarbeit in Bereichen wie dem Bildungs- oder dem Gesundheitswesen könnte hingegen Synergieeffekte erzeugen. Bedenken werden auch geltend gemacht, weil bisherige SAARC-Abkommen über Zusammenarbeit in anderen Bereichen kaum umgesetzt worden sind. So stehen beispielsweise im *Poverty Commission Report of SAARC* aus dem Jahr 1992 Zielvorgaben für die Überwindung der Armut in Südasien. Seitdem ist jedoch so gut wie nichts geschehen, sieht man einmal davon ab, daß 2002 eine weitere Kommission installiert wurde, die ebenfalls Empfehlungen ausgesprochen hat. Die SAARC-Staaten haben sich auf anderen Feldern ebenfalls nicht gerade den Ruf erworben, effektiv zusammenzuarbeiten. So gibt es bis heute kein einziges Projekt, in dem mehrere Staaten die Wasserkraft gemeinsam nutzen. Von einer subregionalen Zusammenarbeit durch Wachstums-Dreiecke oder -Vierecke wie den indischen Nordosten, Bangladesch, Bhutan und Nepal wird auch weiterhin nur gesprochen.

Wie weiter mit der Integration?

Wie sind nun die Aussichten auf eine Südasiatische Union und wie sollten die Schritte zu einer stärkeren Integration aussehen? Eigentlich hat die Region gewisse Vorteile, weil alle Staaten eine gemeinsame Geschichte teilen und bis 1947 eine gemeinsame Währung und ein integrierter Markt existierten. Der SAARC-Fahrplan zu einer wirtschaftlichen Integration sieht folgende Schritte vor:

1. Freihandelszone: Die Staaten der

Region haben sich bereits vertraglich verpflichtet, bis 2006 die SAFTA zu schaffen. Dann soll es keine quantitativen Beschränkungen bei Importen mehr geben, die Zolltarife sollen auf maximal fünf Prozent sinken.

2. Zollunion: Die SAARC-Staaten werden sich auf verbindliche gemeinsame Außenzölle verständigen.

3. Gemeinsamer Markt: Alle Beschränkungen der Mobilität von Arbeitskräften, Technologien und Kapital entfallen. Die Außengrenzen werden gemeinsam überwacht, die Sicherheitsorgane kooperieren. Innerhalb der Region werden keine Visa mehr benötigt.

4. Wirtschaftsunion: Schaffung einer gemeinsamen Währung, Angleichung von Haushalts- und Währungspolitik.

5. Politische Union: Schaffung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mitsamt einem Südasiatischen Parlament.

Eine fortschreitende Integration brächte eine ganze Reihe Vorteile mit sich. Der indisch-pakistanische Handel dürfte nach fünf Jahren SAFTA wohl ein Volumen von zehn Milliarden US-Dollar erreichen. Integrierte Wirtschaften und Märkte würden Südasien zu einem interessanten Ziel für ausländische Direktinvestitionen machen. Gleichzeitig könnten sie intern zu mehr Harmonie und einem kulturellen Zusammenwachsen führen. Und wenn Indien nicht mehr durch Spannungen in der Region behindert würde, hätte es sehr viel bessere Aussichten, seine legitime Rolle in der Weltpolitik zu spielen. Allerdings wäre es andererseits gezwungen, sich permanent zu verbiegen, um seine kleineren Nachbarn zufriedenzustellen. Dabei umfaßt Indiens natürlicher strategischer Horizont eben nicht nur Südasien, sondern reicht von der Straße von Hormuz bis zu der von Malacca. Es ist

Die Bedeutung der SAARC für die Mitgliedsstaaten:

Land	Exporte insgesamt (in Mrd. US-\$)	Davon Exporte in andere SAARC- Länder (%)	Importe insgesamt (in Mrd. US-\$)	Davon Importe aus anderen SAARC- Ländern (%)
Bangladesch	4,69	1,9	8,36	12,7
Indien	42,10	4,8	51,63	0,9
Nepal	0,80	2,7	1,37	34,3
Pakistan	9,03	3,2	11,29	2,7
Sri Lanka	5,43	3,5	6,32	11,2

der einer der wichtigsten Mächte im globalen System. Die offenen Grenzen würden dem Land auch keineswegs nur Vorteile bringen: Man erwartet eine Flut illegaler Einwanderer aus Bangladesh und Pakistan, die möglicherweise das indische Wirtschaftswachstum bremsen.

Die SAFTA ist insgesamt höchst willkommen, da die Zollbarrieren in der Region durch die Bank künstlich sind. Der Prozeß dauert aber zu lang: Er soll 2006 beginnen und innerhalb der folgenden sechs bis acht Jahre die Zölle auf das vorgesehene Minimum senken. Damit ist er sehr viel langsamer als beispielsweise die Vorgehensweise der WTO und hält auch mit den weltweiten Liberalisierungstendenzen nicht Schritt. Sri Lanka beispielsweise hat bereits Freihandelsabkommen mit Indien und Pakistan abgeschlossen und strebt demnächst ein weiteres mit Bangladesh an. Im globalen Kontext könnte SAFTA mit der Größe des Marktes wie dem Wachstumspotential durchaus attraktiv erscheinen. Südasiens bietet zugleich aber auch ein Bild der geographischen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Widersprüche. Der Region mangelt es nicht an Potential, wohl aber an Initiativen, verstärkt gemeinsam und zugleich komplementär zu arbeiten. Die SAARC-Staaten sind weiter durch Massenarmut, Massenarbeitslosigkeit und Rückständigkeit gekennzeichnet. Alle größeren Volkswirtschaften leiden unter großen Haushaltsdefiziten und steigenden Rüstungsausgaben.

Die SAARC wurde 1986 ins Leben gerufen, weil man erkannt hatte, daß eine Zusammenarbeit im kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und technischen Bereich unverzichtbar war. Die Organisation hat sich jedoch kaum weiterentwickelt, weil jedes Mitglied unkoordiniert seine eigene nationale Entwicklungsstrategie verfolgt.

Auch der Handel im Inneren ist beinahe nicht der Rede wert, er machte 2003 nur fünf Prozent des Gesamtvolumens des Handels der Staaten Südasiens aus. Indien ist mit einem Anteil von 71 Prozent der größte Exporteur (Zielländer sind vor allem Bangladesh, Nepal und Sri Lanka), Bangladesh mit 36 Prozent der größte Importeur, wobei die Waren zum großen Teil aus Indien stammen. Auch wenn die indische Wirtschaft in der SAARC dominiert, wirft eine Zusammenarbeit mit ihr auch für die kleineren Profite ab, da sie sich schnell entwickelt und einen großen Markt bietet. Indiens Nachbarn eröffnet sich so die Chance, die eigene Entwicklung voranzutreiben, insbesondere in den Bereichen der Landwirtschaft und der Industrie.

Wir sollten jedoch mit Handel auch Investitionen verbinden. In einer Freihandelszone wird Bangladesh Indien Saris aus Dacca oder *Hilsba*-Fisch verkaufen, da es hier einen Wettbewerbsvorteil besitzt und in Indien Nachfrage besteht. Viel mehr Bedeutung hätte es aber, wenn Indien in Bangladesh in Gasprojekte investieren und später Gas aus Bangladesh importieren würde. Abgesehen vom Handel wird die Freihandelszone natürlich eine größere Dividende in Sachen Frieden und Stabilität abwerfen. Alle Mitgliedstaaten werden von Wachstum, Frieden, einem besseren Investitionsklima sowie der Mobilisierung von Ressourcen profitieren. Ein Durchbruch in indisch-pakistanischen Gesprächen wäre eine gute Nachricht für die Wirtschaft der Region und würde die Liberalisierung des Handels innerhalb der SAARC beschleunigen. Pharmazeutika, Maschinen, Elektrizität und Infrastruktur wären Gebiete, auf denen man sofort interregional zusammenarbeiten könnte.

Wird SAFTA auf lange Sicht funktionieren?

Heutzutage läuft die nordamerikanische NAFTA gut, der gemeinsame Markt und die gemeinsame Währung der EU sind große Erfolge und natürlich steht es ausgezeichnet um ASEAN. Das gibt Anlaß zu Hoffnungen für die SAARC. Was die SAPTA (*South Asian Preferential Tariff Area*) betrifft, die 1995 geschaffen wurde, so ist bisher die Senkung von 5.500 Zöllen geplant. SAFTA ist als Weiterentwicklung von SAPTA geplant, die weitere schrittweise Zollsenkungen erreichen soll. SAPTA wurde massiv durch Vorbehalte - insbesondere aus Pakistan und Bangladesh - gegen eine mögliche Flut indischer Produkte behindert. Die Verhandlungen in der Region werden eher durch das Streben nach ausgeglichenen bilateralen Handelsbilanzen bestimmt als durch den Wunsch nach einer Ausweitung des Handels. Letzterem mangelt es daher bis heute an Dynamik. Auch das Volumen der Investitionen innerhalb der SAARC ist ausgesprochen gering. Anstatt untereinander zusammenzuarbeiten, befinden sich die Mitglieder in scharfer Konkurrenz um ausländische Investitionen. Es bleibt zu hoffen, daß mit einem indisch-pakistanischen Tauwetter und der Aufnahme der Arbeit der SAFTA Handel und Investitionen einen entscheidenden Anstoß erhalten werden. Wenn Feindschaft in der Lage ist, Nuklearmächte zu schaffen, sollte Zusammenarbeit die Möglichkeit zur Entstehung von starken Wirtschaften bieten. D

(Übersetzung: Amit Das Guptas)

► **Zum Autor:** Gautam Murthy ist Associate Professor für Wirtschaftswissenschaften am Centre for Indian Ocean Studies der Osmania-Universität in Hyderabad, Indien.

► **Quellen aller Tabellen:** WORLD DEVELOPMENT REPORT, 2004.

Volkswirtschaften Südasiens, 2002

Land	Einwohner (in Millionen)	Bruttonozialprodukt (in Mrd. US-\$)
Bangladesh	136	48,5
Bhutan	0,851	0,5
Indien	1048	501,5
Malediven	0,28	0,59
Nepal	24	5,6
Pakistan	145	59,2
Sri Lanka	19	15,9