

staaten innerhalb ASEAN beigelegt werden können, warum können wir das nicht tun."

Indien verweist auf die vertrauensbildenden Maßnahmen, zu denen es SAPTA zählt, und hält diese für eine (ausreichende) Grundlage für den Frie-

den in der Region.

Für die anderen Mitgliedsstaaten verhält sich der Fall anders, versucht Indien lediglich die ökonomische Basis für seine politische Hegemonialstellung zu verbreitern. Solange Indien nicht einlenkt und sich weigert, die Diskussion

bilateraler Themen durch eine Ergänzung der SAARC-Charter zu ermöglichen, wird SAARC ein Zug ohne Kraft und Richtung bleiben. Furcht und Mißtrauen in der Region werden Integrationsfortschritte, die weit über SAPTA hinausgehen, verhindern.

## Kommentar:

### SAARC - Chance oder Chimäre?

von Bernd Basting

Die Staats- und Regierungschefs der sieben Staaten - Bangladesh, Bhutan, Indien, die Malediven, Nepal, Pakistan und Sri Lanka -, die seit 1985 die "Südasiatische Vereinigung für regionale Kooperation" (SAARC) bilden, haben sich erneut in New Delhi getroffen. Anlässlich des zehnjährigen Jubiläums der SAARC wollten die politischen Akteure ihre Zusammenkunft nicht ohne Ergebnis beschließen. So wird im Dezember diesen Jahres das schon lange geplante Abkommen über bevorzugten Handelsaustausch zwischen den Ländern im südasiatisch-pazifischen Raum ratifiziert werden, das "South Asia Pacific Preferential Trade Agreement" (SAPTA).

Das ist eine positive Nachricht. SAPTA schafft zwar noch keine Freihandelszone, stellt aber einen wichtigen Schritt zu ihrem Erreichen dar. Lange hat man darauf gewartet, und angesichts der vieljährigen Verweigerung Pakistans, den Bereich Handel (wie auch Industrie, Investitionen und Finanzen) der SAARC-Agenda hinzuzufügen - man befürchtete eine Überschwemmung des einheimischen Marktes mit indischen Industriegütern - ist es ein Erfolg, der kaum mehr erwartet werden konnte.

Um eine realistische Prognose zu wagen, erscheint ein Blick zurück auf die bisherige Entwicklung der Assoziation sinnvoll: Entstanden ist sie Mitte der achtziger Jahre auf Initiative Nepals und vor allem Bangladeshs hin. Dessen damaliger Präsident Zia-ur Rahman drängte auf eine intensivere Zusammenarbeit der Staaten der Region. Doch der in jeder Hinsicht bedeutendste Mitgliedsstaat Indien agierte lange als Bremsklotz, weil er seine Interessen am besten durch bilaterale Kontakte zu verwirklichen glaubte. So insistierte Delhi für eine gute Zeit auf eine Ausklammerung aller strittigen bilateralen Fragen aus der SAARC-Agenda, um dadurch ein "ganging up" der schwächeren Staaten zu verhindern. Die Fortführung der "Indira"- (oder Südasiens-) Doktrin von 1983, die deklarierte, daß kein Staat Südasiens sich bei innen- und sicherheitspolitischen Problemen unter Umgehung Indiens an Dritte wenden sollte, zementierte den Anspruch Indiens, führende Regional- und Ordnungsmacht in Südasiens zu sein.

Aus dem betonten Selbstverständnis, die einzige Demokratie in der Region zu bilden, mit pluralistischer Werteordnung und einer föderativen Verfassung, leitete Indien eine Vorbild- und Modellfunktion für seine Nachbarländer ab. Deren Regenten empfanden das oft als eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten,

zumal sich die Oppositionskräfte in ihren Ländern am offeneren indischen System orientierten.

Beispielhaft dafür zeigte sich 1990 das Pochen Indiens auf die Einhaltung des indisch-nepalesischen Vertrages von 1950, der Nepal zu einer indischen Sicherheitszone - gegenüber China - erklärte und das Verhältnis zwischen Indien und Nepal als eine "Sonderbeziehung" definierte, die Delhi bei sicherheitsrelevanten Fragen faktisch ein Einspruchsrecht in die Politik des Himalaya-Staates gewährte. Als Kathmandu 1990 außenpolitisch eine stärkere Annäherung an China versuchte, verfügte Indien die Schließung mehrerer Transitwege und setzte das abgelegene Binnenland damit argen Versorgungsnotén aus. Zur Legitimation verwies man dabei auf den autoritären Charakter des Herrschaftssystems Nepals, der engere Beziehungen zwischen den beiden Ländern behindere. Die dadurch in Nepal angeheizte Verfassungsdebatte um die Position des Königs im Frühjahr 1990 erzwang dann in wenigen Wochen den Wandel des nepalesischen Regierungssystems von einer absoluten zu einer konstitutionellen Monarchie; darin sollte fortan die Indienfreundliche und 30 Jahre lang verbotene 'Congress'-Partei Nepals eine wichtige Rolle spielen. Aktuell ist der indisch-nepalesische Dialog mit dem Streit um Wasserrechte belastet.

Das durch drei Kriege spannungsgeprägte Verhältnis zwischen Indien und Pakistan, die traditionelle Abwehrhaltung Islamabad gegenüber einem indischen Hegemonialanspruch und nicht zuletzt die Verschärfung des Kashmir-Konflikts seit 1990 standen einer fortschrittlichen Entwicklung der regionalen Kooperation in Südasiens ebenfalls entgegen.

Die Beziehungen zwischen Indien und Pakistan waren von Anfang an traumatisiert: Im Zuge der Geburt des Staates Pakistan und der Unabhängigkeit der Republik Indien 1947, kamen Millionen von Flüchtlinge bei gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Hindus und Moslems ums Leben - ein Ereignis, daß in den nachfolgenden Generationen der betroffenen Familien bis heute im Bewußtsein lebendig geblieben ist und den Haß wachhält. Der Vertrag von Taschkent 1965, der einen Abzug indischer Truppen von pakistanischem Boden beschloß, und der Vertrag von Simla 1972, der nach dem kriegerischen Konflikt um die Gründung Bangladeshs pakistanische Truppen aus indischer Kriegsgefangenschaft auslöste, sah Pakistan zweimal als Verlierer von militärischen Konflikten mit dem großen Nachbarn und als Bittsteller.

Beide Staaten stehen sich heute mit hochgerüsteten Armeen unversöhnlich gegenüber, waffenstarr und vermutlich über Atompotentiale verfügend; dabei unterstellen sie sich jeweils das Schlimmste: Pakistan unterstütze massiv die moslemische Sezessionsbewegung im indischen Kashmir; Indien protegiere die separatistischen Terror-Gruppen in der pakistanischen Sindh-Provinz.

Die Bilanz der praktischen Ergebnisse von SAARC fällt deshalb, nach zehn Jahren ihrer Existenz, bescheiden aus. Zwar hat sich mit der Einrichtung eines ständigen Sekretariats und relativ regelmäßigen Gipfeltreffen inzwischen eine tragfähige Institutionalisierung der Organisation vollzogen. Eine substantielle politische, wirtschaftliche, wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit, die die fragile Kohäsion des Staatensystems dauerhaft stärken könnte, blieb indes bislang aus.

Die quasi-informellen Begegnungen der politischen Führer, die bilaterale Kontakte und mitunter auch regionales Krisenmanagement ermöglichten, sind noch als positiver Effekt des Zusammenschlusses zu betrachten. Vor diesem Hintergrund müssen die euphorischen Stimmen, die sich nach dem jüngsten Gipfel von Delhi mit seinem SAPTA-Beschluß vernehmen ließen und bereits von einer neuen EU oder ASEAN sprachen, als unrealistisch bewertet werden. Bis zum Erreichen der Intensität und Effizienz der Kooperation in diesen Staatengemeinschaften wird es für SAARC noch ein weiter und steiniger Weg sein.

Ein Vergleich mit europäischen bzw. südostasiatischen Regionalzusammenschlüssen fällt ohnehin schwer, da die SAARC starke Systemunterschiede zu jenen aufweist, die machtpolitisch wie geographisch bedingt sind: Die sieben Mitgliedsstaaten sind sehr heterogen. Der große Kristallisationspunkt für alle

Staaten, ob negativ wie positiv, gleichsam das Gravitationszentrum der Region, stellt Indien dar. In machtpolitischer, ökonomischer, demographischer und vieler anderer Hinsicht überragt es die anderen südasiatischen Staaten um Längen.

Auch grenzt die Indische Union an die Territorien aller sechs Partner an (bei Sri Lanka und den Malediven über eine Seegrenze), während diese sämtlich untereinander keine direkten Grenzverbindungen haben.

Der politisch und militärisch zweitstärkste Mitgliedsstaat heißt Pakistan. Die übrigen Staaten sind weitaus schwächer und bilden nicht nur geographisch die Peripherie des globalen Subsystems Südasiens. Der Erfolg der SAARC steht und fällt somit mit der Qualität der Beziehungen zwischen Indien und Pakistan.

In Südasiens lebt die große Mehrheit der absolut Armen unseres Planeten. Außer Indien hat kein Land der Region an industriellen Ausfuhrprodukten nennenswertes zu bieten; die Exportgüterstruktur der anderen sechs Länder ähnelt sich. All das sind strukturelle Defizite, die fortbestehen und eine wirksame staatliche Kooperation auf der Basis relativer Gleichberechtigung dauerhaft erschweren, wenn nicht unmöglich machen.

SAPTA ebnet allerdings den Weg, zunächst einmal den Warenaustausch innerhalb der SAARC voranzubringen - ein notwendiger Fortschritt, da er bis dato nicht einmal drei Prozent des Gesamthandelsvolumens seiner Mitgliedsländer ausmachte. Es gibt ohnehin keine Alternative zu einer deutlich forcierten wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Immerhin entstünde mit der avisierten südasiatischen Freihandelszone SAFTA, so es sie einmal geben wird, ein gemeinsamer Markt mit einer Bevölkerung von weit über einer Milliarde Menschen. Die zahllosen Probleme der Region wie Unterentwicklung und Armut, Umweltzerstörung und Unfrieden lassen sich nur gemeinsam, unter Aufgabe nationaler Egoismen, mindern bzw. beseitigen.

Gelingt es mit der Zeit, auch die zwischenstaatlichen Konflikte, insbesondere zwischen Indien und Pakistan, abzubauen, dann werden sich Perspektiven für eine engere politische Kooperation und eine Bündelung der regionalen Kräfte, auch nach außen, eröffnen. Südasiens käme dann in die wünschenswerte Lage, in einer multipolaren Welt eine relevantere Rolle spielen und als eigenständiger Machtfaktor seine regionalen Interessen profilierter vertreten zu können.



Der Handelsaustausch zwischen den SAARC-Ländern steht noch am Anfang (Foto: Walter Keller)