

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXII 2–2006

REGIONALE INTEGRATION Tendenzen und Alternativen

Schwerpunktredaktion: Joachim Becker
Karen Imhof
Oliver Schwank

mandelbaum *edition südwind*

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Universitäten

Redaktion: Gerald Faschingeder, Karin Fischer (verantwortlich), Margit Franz, Inge Grau, Irmi Maral-Hanak, Franziska Herdin, Karen Imhof, Johannes Jäger, Bettina Köhler, Franz Kolland, René Kuppe, Bernhard Leubolt, Barbara Nothegger, Andreas Novy, Christof Parnreiter, Petra Purkharthofer, Kunibert Raffer, Anselm Skuhra

Board of Editors: Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig), Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch (Paris), Friedrich Katz (Chicago), Helmut Konrad (Graz), Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Produktionsleitung: Pia Lichtblau

Umschlaggestaltung: Pia Lichtblau

Inhaltsverzeichnis

- 4 Editorial
- 11 JOACHIM BECKER
Metamorphosen der regionalen Integration
- 45 OLIVER SCHWANK
Regionale Integration und Polarisierung: Die *Southern African Development Community*
- 68 EDUARDO GUDYNAS
Von weicher Integration und hartem Handel zu autonomem Regionalismus
- 90 INGRID EL MASRY
Von der Einheit zur Zersplitterung?
Die arabische Integration im Spannungsfeld historischer und internationaler Rahmenbedingungen
- 110 Rezension
- 114 Schwerpunktredaktion, Autorinnen und Autoren
- 117 Impressum

Editorial

Fragen der internationalen Integration haben im Norden wie im Süden im letzten Jahrzehnt vermehrte Aufmerksamkeit erfahren. Die Erwartungen an Projekte regionaler Integration gehen allerdings weit auseinander, ja sind sogar konträr. Die einen begrüßen regionale Integration als Schritt zu einer grenzenlosen Ökonomie, während andere sich von regionalen Blöcken Schutz vor der so genannten Globalisierung erwarten.

Teils hängen diese unterschiedlichen Erwartungen mit konzeptionellen Unklarheiten zusammen, teils aber auch mit der Wandelbarkeit von regionalen Integrationsprojekten. Die Transformation regionaler Integration, speziell in den letzten Jahren, zieht sich als Leitfrage durch das Heft. Bevor wir uns dieser Frage zuwenden, ist es aber notwendig, auf ein paar konzeptionelle Grundfragen einzugehen.

Zunächst einmal ist das Verständnis von regionaler Integration zu klären. Hier lassen sich grob zwei Definitionen unterscheiden. Zuweilen wird unter regionaler Integration schlicht die Verdichtung von wirtschaftlichen, politischen oder zuweilen auch kulturellen Beziehungen auf regionaler Ebene verstanden. Wird eine solche Definition zugrunde gelegt, ist man auch nicht fern von einem Verständnis regionaler Integration, welche diese primär als Abbau (wirtschaftlicher) Grenzen sieht. Unter regionaler Integration lässt sich aber auch die Institutionalisierung wirtschaftlicher, politischer oder kultureller Zusammenarbeit auf regionaler Ebene verstehen. In diesem Fall wird a priori keine Aussage über das innere und äußere Grenzregime und die Ausrichtung des Integrationsprojektes getroffen. Es kann um den Abbau von inneren und äußeren Zollschränken gehen, aber genauso können eine sektorale Zusammenarbeit im Inneren und eine Abschottung nach außen Kern des Integrationsprojektes sein. In diesem Heft wird von den AutorInnen diese zweite Definition vorausgesetzt.

Noch unschärfer ist der Begriff der „Region“. Er wird sowohl auf Räume oberhalb wie unterhalb formal souveräner Nationalstaaten angewandt. Im Kontext der regionalen Integration geht es um „Makro-Regionen“ oder „Groß-Regionen“. Der Unterschied zwischen einer Makro-Region und einer Nation lässt sich allerdings nicht so ohne weiteres klar bestimmen. Weder Nationen noch regionale Integrationsblöcke sind anhand bestimmter Kriterien objektiv definierbar. Versuche, Nationen über Kriterien wie

Sprache, Kultur etc. zu definieren, sind nicht zu brauchbaren Ergebnissen gekommen (siehe Hobsbawm 2001: 5ff.). Bei regionalen Blöcken sieht es nicht anders aus. Letztlich sind sowohl nationale wie regionale Bestrebungen auf eine politische Institutionalisierung gerichtet. Im ersten Fall auf die Bildung von Nationalstaaten, im zweiten Fall in Form regionaler Institutionen, die im Extremfall zahlreiche Attribute (gemeinsame Rechtsregeln, gemeinsame Währung) aufweisen können, die üblicherweise Nationalstaaten zugeschrieben werden. Die Herausbildung von neuen Nationalstaaten und regionalen Institutionen verändert sowohl die Konkurrenzverhältnisse als auch die Kräfteverhältnisse zwischen Klassen. Und aus diesen beiden Spannungs- und Konfliktlinien bürgerlicher Gesellschaften gehen auch Initiativen zu Veränderungen der territorialen Ordnung aus (Becker 2002: Kap. 5.4).

Regionale Integration ist interessengeleitet. Die möglichen Interessen variieren je nach Konjunktur. Kapitalgruppen können sich von der Schaffung eines regionalen Wirtschaftsraums größere Möglichkeiten der Kostenminimierung zwecks Stärkung der internationalen Exportfähigkeit versprechen, es kann potentiell aber auch um einen stärkeren Schutz vor äußerer Konkurrenz aus Drittländern gehen. Ebenso ergeben sich durch regionale Blockbildung veränderte Handlungsoptionen für klassenbezogene AkteurInnen. Diese Handlungsoptionen hängen u.a. von ihrer Fähigkeit zum Agieren auf regionaler Ebene und der institutionellen Ausgestaltung der regionalen Institutionen ab. Bei ihrem Plädoyer für und wider Nationalstaatsbildung und Formierung regionaler Blöcke rekurrieren Akteure auf wirtschaftliche, politische, historische und kulturelle Argumente.

Hierbei sind die Grenzen zwischen Nation und Groß-Region nicht unbedingt scharf gezogen. So gab es im Kampf um die Unabhängigkeit Lateinamerikas sowohl das Plädoyer für die lateinamerikanische Einheit, den Traum Simon Bólivars, wie auch den faktischen Rekurs auf die existierenden kolonialen Verwaltungseinheiten. Im arabischen Raum hatten nationalistische Bewegungen als Bezugspunkt teils den Gesamttraum (*qaumi*), teils die bestehenden kolonialen oder post-kolonialen staatlichen Einheiten (*qutri*) (siehe Halliday 2005: 202ff.; El Masry in diesem Heft). Sowohl im Lateinamerika des 19. wie im Nahen Osten des 20. Jahrhunderts setzte sich letztlich die kleinstaatliche Variante der Nationalstaatsbildung mit ihrem starken Bezug auf die bestehende koloniale Grenzziehung durch, die fak-

tisch das wirtschaftliche und politische Leben stark prägte (siehe Anderson 1988: Kap. 3). Die kleinstaatliche Lösung erlaubte den dominanten Kräften die Indienstnahme des bestehenden Staatsapparates und einen leichteren Zugriff auf die Ressourcen. Doch schwanden die großräumlichen nationalen Ideale nicht völlig aus dem Blickfeld. Sie werden bei Bedarf wieder angerufen. So bezieht sich ein venezolanisch-kubanisches Integrationsprojekt explizit schon im Namen auf das Erbe Bolívars.

Der deutschen staatlichen Einheit ging im 19. Jahrhundert die Bildung eines Zollvereins – also eines klassischen Instruments regionaler Integration nach der heutigen Begrifflichkeit – voraus. Manche Parallelen können zwischen dem deutschen Vereinigungsprozess im 19. und dem europäischen Einigungsprozess im 20. Jahrhundert herausgearbeitet werden, wobei sich allerdings die politischen Konjunkturen und auch die Art der herausgebildeten Staatlichkeit unterscheiden. Mehr Ähnlichkeit als mit dem wilhelminischen Reich weist die EU mit der Habsburgermonarchie nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich von 1867 auf – eine komplexe Verwebung verschiedener staatlicher Ebenen, Zoll- und Währungsunion bei gleichzeitiger „nationaler Konkurrenz“ um den Platz an der Sonne innerhalb des großen Wirtschaftsraums, komplexe Regulierungen der Arbeitskräftemobilität und der sozialen Absicherung (zu letzterem siehe Komlosy 2004). Späte Habsburgermonarchie und heutige EU teilen auch einige Problemlagen: Demokratiedefizit, große regionale Entwicklungsunterschiede, Legitimitätsverlust und Kohäsionsprobleme. Wurden im Fall der Habsburgermonarchie starke Elemente einer prädemokratischen Ordnung diagnostiziert, so dreht sich die Diskussion in der EU darum, ob es sich hier um prä- oder post-demokratische institutionelle Strukturen handelt (Hrubec 2005). Im ersteren Fall stünde die Demokratisierung auf der Tagesordnung, im zweiten Fall würden hingegen Demokratiedefizite auf europäischer Ebene von maßgeblichen gesellschaftlichen Kräften zu einem anti-demokratischen *roll-back* genutzt. Auf jeden Fall ist die institutionelle Ordnung ein Kampffeld, das auch maßgeblich für die inhaltliche Ausrichtung eines Integrationsprojektes ist. Sowohl dominante Kräfte innerhalb der späten Habsburgermonarchie als auch heute innerhalb der EU suchen die bestehende Ordnung über die Herausbildung reichs- bzw. unionsbezogener Loyalitäten und Identitätsbildungen zu stabilisieren. Die Form der Legitimation unterscheidet sich allerdings notwendigerweise. Schließlich war die dynas-

tische Legitimierung, die bei der Habsburgermonarchie eine zentrale Rolle spielte, schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein Anachronismus. Trotz des zeitlichen Abstands ist der staatstheoretische Vergleich von reichsförmigen, ethnisch/sprachlich/konfessionell inhomogenen Formen der Staatlichkeit in einer sich allmählich entfaltenden kapitalistischen Ökonomie mit aktuellen, avancierten Formen regionaler Integration, die ein starkes Element der Supranationalität aufweisen, wegen der hybriden Formen der Staatlichkeit und der Kohäsionsprobleme überaus interessant (siehe Dehove 1997; Komlosy 2004). Bei Analysen in Rechnung zu stellen ist aber auf jeden Fall die Stellung in der internationalen Arbeitsteilung. So wird eben nicht nur die periphere Nationalstaatlichkeit (siehe Evers 1977), sondern auch die politische Form peripherer regionaler Integration durch unvollständige Produktionsstrukturen, den Surplustransfer ins Zentrum, den abhängigen Charakter der einheimischen Bourgeoisie und durch externe Akteure maßgeblich geprägt. Die Folge ist in der Regel eine größere Zerbrechlichkeit regionaler Integrationsprojekte in der Peripherie.

Weder ist die geographische Konfiguration von regionalen Integrationsprojekten ein für alle Mal fixiert, noch deren Ausrichtung. Im Heft geht es uns primär um die Metamorphosen von Integrationsprojekten, vor allem in der Peripherie. Joachim Becker vergleicht in seinem einleitenden Beitrag die Metamorphosen regionaler Integrationsprojekte in Europa, dem südlichen Lateinamerika und dem südlichen Afrika von entwicklungs- zu handelszentrierten Integrationsprojekten. Er entwirft dazu ein regulationistisches Konzept der Integration und analysiert Akkumulationsstrategien und Klassenkonflikte, die die konkrete Ausprägung eines Integrationsprojekts bestimmen. Während in Europa der Wandel von einer keynesianisch orientierten Integration zur neoliberalen Ausrichtung der Europäischen Union von internen Akteuren, insbesondere dem europäischen Großkapital, forciert wurde, war diese Transformation in den (semi-)peripheren Regionen wesentlich von außen bestimmt. Die Veränderung des Akkumulationsmusters im Zentrum zu vermehrter Finanzialisierung und Extraversion der Akkumulation spiegelt sich in der (Semi-)Peripherie in der Fokussierung auf monetäre Stabilisierung in Lateinamerika und Liberalisierung des Handelsregimes im Südlichen Afrika wider.

Oliver Schwank untersucht im zweiten Beitrag das Integrationsprojekt im Südlichen Afrika, die *Southern African Development Community*

(SADC). Deren wesentliches Kennzeichen ist eine extreme Polarisierung zwischen Südafrika und den übrigen Mitgliedsstaaten. Die Umorientierung auf eine Strategie der Marktintegration und Handelsliberalisierung als zentrale Eckpfeiler des Integrationsprojektes erfolgte in der SADC vor dem Hintergrund der neoliberalen Strukturanpassungsprogramme, die seit den 1980er Jahren in ihren Mitgliedsstaaten umgesetzt wurden, aber auch auf Betreiben Südafrikas, das so seine merkantilistischen Interessen in der Region durchsetzt. Entgegen einer ihrer zentralen ursprünglichen Zielsetzungen – der Reduktion des Entwicklungsgefälles und der Abhängigkeit von Südafrika innerhalb der Region – wird die SADC mit der Umsetzung des 1996 verabschiedeten Freihandelsprotokolls die Ungleichheit ihrer Mitgliedsstaaten eher noch verstärken.

Auch in Lateinamerika ist die regionale Integration durch die (semi-)periphere Stellung der Staaten in der globalisierten Wirtschaft und durch zwei Jahrzehnte neoliberaler Wirtschaftspolitik konditioniert. Eduardo Gudynas verweist dazu im dritten Beitrag des Heftes auf das strukturelle Erbe des Neoliberalismus sowie die Kultur des individuellen Konsums, die den Handlungsspielraum der „Neuen Linken“ um Lula, Kirchner und Chávez erheblich einschränken. Bleibt die Integration im Mercosur auf eine reine Handelsintegration beschränkt, dann führt das Fehlen regionalpolitischer Initiative und die Konkurrenz um Exportmärkte eher zu einer Verstärkung der produktiven Desintegration in der Region. Gudynas schlägt als Gegenkonzept einen „autonomen Regionalismus“ vor, der eine stärker politische Komponente aufweisen müsste, vor allem auf die produktive Koordinierung einzelner Sektoren innerhalb der Region abzielen würde und damit neue Handlungsspielräume und mehr Autonomie für die Region in einer globalisierten Welt schaffen könnte.

Im arabischen Raum führte das Spannungsfeld aus ökonomischer Marginalisierung und politischer Einflussnahme von außen zu einem Scheitern der Integrationsbestrebungen und zur „Zersplitterung“ der Region. Ingrid El Masry verortet in ihrem Beitrag die Wurzeln des modernen arabischen Nationalismus, der einen gesamtarabischen Staat zur Zielsetzung hatte, in der Phase der Fremdbestimmung durch das osmanische Reich und später der europäischen Kolonialmächte im 19. Jahrhundert. Dabei fehlte jedoch die soziostrukturelle Machtbasis etwa einer aufstrebenden Bourgeoisie, um der Aufteilung der Region in französische und englische Einflusssphären

und zumindest formell unabhängige Nationalstaaten nach dem Ersten Weltkrieg etwas entgegensetzen. Die Herausbildung rohstoffabhängiger Rentiersstaaten mit wenig innerregionaler ökonomischer Komplementarität und regionale Stellvertreterkriege im Rahmen des Kalten Krieges trugen zur weiteren Zersplitterung der Region bei, in der heute eine autozentrierte gesamtarabische Entwicklung nicht einmal in Ansätzen zu erkennen ist.

Sowohl die institutionelle Ausprägung als auch die inhaltliche Ausrichtung regionaler Integrationsbestrebungen ist, so zeigen die vier Beiträge, durch die Stellung der Regionen in der globalisierten Weltwirtschaft – im Zentrum oder der (Semi-)Peripherie – bestimmt. Sie definiert den Handlungsspielraum der internen und die Durchgriffsmacht der externen Akteure sowie Möglichkeiten und Grenzen einer autonomen und selbst bestimmten Regionalpolitik. Die erneute Konjunktur regionaler Integrationsprojekte seit den 1990er Jahren und deren Fokus auf Handelsintegration werden aus dieser Perspektive, so die Hoffnung der Heftredaktion, besser lesbar und verständlich.

JOACHIM BECKER, KAREN IMHOF, OLIVER SCHWANK

Literatur

- Anderson, Benedict (1988): Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts. Frankfurt am Main: Campus.
- Becker, Joachim (2002): Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie. Marburg: Metropolis.
- Dehove, Mario (1997): L'Union Européenne inaugure-t-elle un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale? In: *L'Année de la régulation* 1 (1), 11-84.
- Evers, Tilman (1977): Bürgerliche Herrschaft in der Dritten Welt. Zur Theorie des Staates in ökonomisch unterentwickelten Gesellschaftsformationen. Köln/Frankfurt am Main: EVA.
- Halliday, Fred (2005): *The Middle East in International Relations. Power, Politics and Ideology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobsbawm, Eric J. (2001): *Nations and Nationalisms Since 1780. Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press/Canto.
- Hrubec, Marek (2005): Spor o postdemokratický i predemokratický charakter Evropy. Úvod. In: Hrubec, Marek (Hg.): *Spor o Evropu: postdemokracie, nebo predemokracie?* Prag: Filosofia, 7-19.

Komlosy, Andrea (2004): Migration und Freizügigkeit. Habsburgermonarchie und Europäische Union im Vergleich. In: Becker, Joachim/Komlosy, Andrea (Hg.): Grenzen weltweit. Zonen, Linien, Mauern im historischen Vergleich. Wien: Pro-media, 101-124.