

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 Gesamtraum (*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 pre-demokracie?* 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.

JOACHIM BECKER

Metamorphosen der regionalen Integration

Regionale Integrationsprojekte haben in den letzten 20 Jahren sowohl eine Vervielfachung als auch eine Neuausrichtung erfahren. Waren sie während der Epoche des Fordismus – in seinen Varianten im Zentrum und in der (Semi-)Peripherie – als Ergänzung einer vom Binnenmarkt getragenen Entwicklung konzipiert, sollen sie heute ein Sprungbrett in den Weltmarkt darstellen. Besaßen sie in den drei Nachkriegsjahrzehnten signifikante Elemente zumindest des regionalen Ausgleiches, so steht seit den späten 1980er Jahren die Möglichkeiten der Ausnutzung von regionalen Unterschieden durch das Kapital im Vordergrund. Auch in der politischen Ausgestaltung zeigen sich neue Nuancierungen. Immer mehr rückt die Festschreibung eines kaum veränderlichen ultraliberalen Regelwerks – von Gill (2000: 43) als „neuer Konstitutionalismus“ bezeichnet – in den Vordergrund. Deutlichster Ausdruck dieses Schwenks ist die Unterzeichnung von regionalen Freihandelsabkommen, die sich von Projekten regionaler Integration u.a. durch den Verzicht auf eine dynamische Fortentwicklung der Vertragsbeziehungen sowie auf regionale Ausgleichsmechanismen unterscheiden. Regionale Integration zeichnet sich in der hier vertretenen Konzeption durch die Bildung zumindest minimaler gemeinsamer politischer Institutionen, durch die Möglichkeit der Fortentwicklung des Vertragswerkes und die Definition eines gewissen wirtschaftlichen (und politischen) Konsenses zwischen den Vertragsstaaten aus. In diesem Sinn ist regionale Integration ein politisches Projekt, in dem wirtschaftliche Interessen zum Tragen kommen. Somit ist eine enge wirtschaftliche Verflechtung zum Zeitpunkt des regionalen Zusammenschlusses einem Integrationsprojekt zwar förderlich, aber keine unabdingbare Voraussetzung. Daher ist es auch nicht möglich, von wirtschaftlichen Großregionen, die sich durch ein fortgeschrittenes Maß wirtschaftlicher Verflechtung auszeichnen, direkt auf die geographischen

Grenzen eines (möglichen) politischen Integrationsprojektes zu schließen. Wirtschaftliche Verflechtung hat allein genommen nicht die Grenzen bei der Nationalstaatenbildung definiert – und dies gilt analog auch für die Grenzen von Integrationsprojekten. Diese bilden sich in komplexen politischen Prozessen heraus und sind, wie auch die Inhalte der Integration, wandelbar.

Den Gründen für die Metamorphosen der regionalen Integration will dieser Beitrag nachgehen. Am Anfang wird er knapp ein regulationistisches Konzept der Integration skizzieren und eine grobe Klassifizierung von Integrations- und Freihandelsprojekten entwickeln. Als alternative normative Konzepte kapitalistischer Integration werde ich dann die durch den Freihandel geprägte Perspektive sowie den produktiven Fokus in der Tradition von List darstellen. Vor diesem Hintergrund diskutiere ich abschließend Metamorphosen der regionalen Integration in Europa, dem südlichen Afrika sowie dem südlichen Lateinamerika. Hierbei wird es um die Europäische Union, den *Mercado Común del Sur* sowie den Wandel der *Southern African Development Co-ordination Conference* (SADCC) zur *Southern African Development Community* (SADC) gehen. Ein zentrales Interesse gilt dabei der Frage, welchen Einfluss die unterschiedliche Stellung in der internationalen Arbeitsteilung auf die Art des Veränderungsprozesses bei den Integrationsprojekten hat.

1. Akkumulationsstrategien und regionale Integration

Die vorherrschenden Akkumulationsstrategien haben einen wesentlichen Einfluss auf die Ausrichtung der Projekte regionaler Integration. Sie bilden das ökonomische Substrat der Integrationspolitik. Aus regulationstheoretischer Sicht lassen sich Akkumulationsstrategien anhand von drei zentralen Merkmalen klassifizieren: Dem Vorherrschen produktiver oder finanzieller Investitionen, der Außen- oder Binnenorientierung und von intensiver oder extensiver Akkumulation (Becker 2002a: 64ff.).

Die grundlegendste Unterscheidung ist hierbei, ob die Akkumulation von produktivem oder „fiktivem Kapital“ (Marx 1979: 482ff., 510) vorherrschend ist. Bei ersterem steht die produktive Kapitalanlage im Vordergrund, speziell im unmittelbaren Produktionsbereich. Im Fall der Akkumulation

von „fiktivem Kapital“ geht um die Kapitalanlage in Form von Aktien, Wertpapieren, Immobilien und ähnlichem. Das heißt, es werden Eigentumstitel gekauft, die den Anspruch auf einen Teil des Mehrwertes in Form von Zinsen oder Dividenden verleihen. Diese Form der Kapitalanlage hat für den Investor den Vorteil einer hohen Liquidität, was speziell in Zeiten von Instabilität und Krisen geschätzt wird. Strömen große Summen in den Finanzbereich, kann es zu erheblichen Preissteigerungen der Finanzaktiva kommen. Doch vermag sich dieser zweite Kapitalkreislauf nicht völlig vom Kreislauf des produktiven Kapitals lösen, denn die produktive Verwertung des Kapitals ist die eigentliche Quelle des Gewinns und damit auch der Zinsen und Dividenden. Erweisen sich die Dividenden- und Zinserwartungen als überzogen, kann es zu einem Umschlagen der Erwartungen und einem plötzlichen Kapitalabzug kommen. Daher zeichnet sich die Akkumulation „fiktiven Kapitals“ durch ein hohes Maß an Instabilität aus. Diese Art der Akkumulation wird auch als „finanziarisierte Akkumulation“ bezeichnet.

Sind produktive Strategien vorherrschend, steht auch die Stärkung produktiver Kapazitäten im Vordergrund der Integrationspolitik. Das kann beispielsweise die Abstimmung bei sektoralen Politiken - d.h. eine aktive Struktur- und Regionalpolitik - beinhalten. Auch die Handelspolitik würde im Hinblick auf produktive Interessen formuliert. Gibt es ein starkes Element finanziarisierter Akkumulation, so kann diese einen unmittelbaren oder mittelbaren Einfluss auf die Integrationspolitik haben. Unmittelbar würde die Ausweitung von Anlagesphären des Geldkapitals (beispielsweise durch Privatisierung öffentlicher Unternehmen und/oder der sozialen Sicherheit) bzw. die Durchsetzung einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik im Interesse von Finanzanlegern auf regionaler Ebene eine finanziarisierte Akkumulation begünstigen. Der Zusammenhang kann aber auch stärker mittelbarer Natur sein. In Staaten der (Semi-)Peripherie basiert finanziarisierte Akkumulation vielfach auf dem Import von Kapital. Über hohe Zinsen, aber auch über Privatisierungen wird Auslandskapital angezogen. Die nationale Währung ist überbewertet. Dies führt zu einem Sog beim Warenimport und zu einer Verschlechterung der Handelsbilanz. Sofern die Partnerländer in einem regionalen Integrationsprojekt eine ähnliche Politik verfolgen, kann die regionale Integration wenigstens eine Exportalternative bilden und somit die Verschlechterung der Handelsbilanz abmildern. Die regionale Integration dient dann primär der Stützung der Leistungsbilanz, die ein labiler

Punkt der Strategie der finanziarisierten Akkumulation ist. Entwickelt sich die Leistungsbilanz zu negativ, drohen Abwertung, Kapitalabzug und Finanzkrise (Becker 2002b: 24f.).

Die zweite grundlegende Unterscheidung betrifft Extra- und Intraversion der Akkumulation. Der Schwerpunkt der Akkumulation kann auf der Binnenmarkterschließung liegen, wie dies für die meisten industrialisierten und – mit stärkeren Einschränkungen – für die teilindustrialisierten Länder in der Nachkriegszeit galt. Ex- und Import von Waren und Kapital sind dann flankierende Aktivitäten. Regionale Integration wäre in einem solchen Fall auch komplementär zur Binnenmarkterschließung. In der Phase der binnenmarktorientierten Entwicklung der Nachkriegszeit war auch nur einem Integrationsprojekt – nämlich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – ein realer ökonomischer Erfolg in Form einer merklichen Verdichtung der Wirtschaftsbeziehungen beschieden.

Bei einer extravertierten Entwicklung ist zwischen aktiver und passiver Extraversion zu unterscheiden. Aktive Extraversion heißt, dass der Export von Waren und Kapital einen hohen Stellenwert besitzt. Hierbei ist zwischen dem Export von produktivem Kapital, Geldkapital, Waren und Arbeitskräften zu differenzieren. Speziell der Export von Kapital konditioniert die ökonomischen Prozesse in den Anlageländern. Daher ist signifikanter Kapitalexport, speziell in Form von Direktinvestitionen, Kennzeichen dominanter Ökonomien, wie Beaud (1987: 76ff.) hervorhebt. Oft bezweckt eine Politik aktiver Extraversion die Erzielung von Überschüssen im Waren-export und eine forcierte Kapitalanlage im Ausland, die entsprechend hohe Zuflüsse von Dividenden und Zinsen bringt. Eine solche Politik ist als neo-merkantilistisch zu bewerten (vgl. zum Merkantilismus und seiner Aktualisierung Heckscher 1934). Werden regionale Integrationsprojekte aus einer neo-merkantilistischen Perspektive heraus geformt, steht die Erzielung entsprechender Überschüsse im Außenwirtschaftsverkehr im Vordergrund. Verfolgen mehrere Länder innerhalb eines regionalen Blocks diese Politik, kann die Exportkonkurrenz die innere Kohäsion des Blocks schwächen, da eine solche Strategie immer nur zu Lasten anderer erfolgreich sein kann (vgl. Becker 2005: 18; Gudynas in diesem Heft). Grundsätzlich kann aber auch die Politik des Blocks als Ganzes auf die Erzielung von Überschüssen gegenüber Dritten ausgerichtet sein, was sich dann in einer aggressiven regionalen Außenwirtschaftspolitik niederschlagen würde.

Eine passive Extraversion ist durch eine hohe Abhängigkeit vom Waren- und Kapitalimport gekennzeichnet. Sie ist vor allem – aber nicht ausschließlich – bei Staaten der (Semi-)Peripherie verbreitet (vgl. Beaud 1987: 100ff.). Diese weisen in der Regel eine strukturelle Abhängigkeit beim Import von Maschinen auf. Damit ist bei ihnen jede Wachstumsbeschleunigung zumindest zunächst mit einer Zunahme des Imports und folglich mit einer negativen Handelsbilanz verbunden, die durch andere Posten der Zahlungsbilanz ausgeglichen werden muss. Reichen die Einnahmen aus Tourismus oder Arbeitsmigration nicht aus, um diesen Ausgleich zu bewerkstelligen, werden Kapitalimporte in Form von Direktinvestitionen oder Verschuldung erforderlich. Diese ziehen wiederum spätere Zins- oder Dividendenzahlungen nach sich. Somit stößt passive oder importbasierte Extraversion immer wieder an Grenzen des Devisenmangels und ist sehr krisenanfällig. Über eine auf produktive Komplementaritäten angelegte regionale Integration kann versucht werden, diese Importabhängigkeit kollektiv zu reduzieren. Dies ist auch als Ansatz der „kollektiven Self-Reliance“ (Matthies 1982) bezeichnet worden. Es kann aber auch versucht werden, die passive Extraversion über regionale Integration oder asymmetrisch angelegte Freihandelsabkommen zu stabilisieren. Eine – real wohl illusorische – Erwartung wäre, dass eine solche untergeordnete Integration mit einem dominanten Wirtschaftspol zu einem dauerhaften Devisenzufluss führen würde (vgl. Fiori 1999: 79f.). Solche Erwartungen scheinen beispielsweise mit dem Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone verbunden zu sein. Die äußere Restriktion des Devisenmangels kann aber auch durch die Übernahme der dominanten Währung aufgehoben werden. Die Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem dominanten Pol sind dann nicht mehr in Fremdwährung, sondern in der nunmehr eigenen Währung. Damit ist die Restriktion der Zahlungsbilanz gelockert. Allerdings bedeutet dies die Übernahme eines Geldstandards, der auf eine Ökonomie mit höherer Produktivität ausgerichtet ist. Ein relevanter Teil der Wirtschaftssektoren der nunmehr monetär integrierten peripheren Wirtschaft dürfte dem so wachsenden Konkurrenzdruck kaum standhalten (vgl. Byé/de Bernis 1987: 852ff., 870ff.). Eine so monetär integrierte Ökonomie wird zur inneren Peripherie eines regionalen Blocks. Diesen Weg beschreiten die osteuropäischen Länder mit ihrer Perspektive auf einen Eintritt in die Euro-Zone.

Auch Mischverhältnisse von aktiver und passiver Extraversion sind denkbar. Eine durchaus nicht seltene Konstellation stellt die Verbindung einer (zeitweiligen) aktiven Extraversion beim Warenhandel mit einer passiven Extraversion im Kapitalverkehr dar. In diesem Fall dient der im Warenhandel erzielte Devisenüberschuss der Zahlung der Zinsverpflichtungen der Auslandsschuld. Entsprechend zwiespältig kann dann auch die Integrationspolitik ausfallen. Einerseits geht es dabei um die Stabilisierung des Exportüberschusses, andererseits kann auch eine untergeordnete Integration ohne substanzielle Exportaussichten, aber mit dem Wunsch (oder der Illusion) einer Stabilisierung des Kapitalimports und des Zugangs zu Schlüsseldevisen im Vordergrund stehen. Entsprechend können von unterschiedlichen Interessensgruppen dann auch unterschiedliche integrationspolitische Projekte verfolgt werden. Eine solche Zwiespältigkeit ist in vielen südamerikanischen Staaten im Hinblick auf die Alternative südamerikanische Integration vs. ALCA zu sehen (vgl. Estay/Sánchez 2005, Acosta/Falconí 2005). Auch innerhalb einer Kategorie der Extraversion können Elemente der aktiven und passiven Extraversion vorliegen. Beispielsweise kann ein Land hochgradig auf den Import von Produktivkapital ausgerichtet sein, die hier ansässigen Konzerne das Land aber auch als Sprungbrett in Drittländer nutzen, die in der internationalen Arbeitsteilung weiter unten stehen. Eine solche Konstellation wäre Ausdruck einer intermediären Position in der internationalen Arbeitsteilung (Beaud 1987: 76). Hier wäre beispielsweise Österreich mit seiner starken Abhängigkeit von bundesdeutschen Konzernen und den aktiven Direktinvestitionen in Osteuropa einzuordnen.

Die dritte Achse betrifft die Art der Mehrwerterzielung. Bei der intensiven Akkumulation wird der relative Mehrwert durch eine Produktivitätssteigerung der Massengüter erhöht, die in den Konsum der Lohnabhängigen eingehen. Im Fall der extensiven Akkumulation geht es um Erhöhungen des Mehrwertes durch Arbeitszeitverlängerung, Drücken der Lohnkosten (einschließlich der Sozialabgaben) und Ähnliches. Die jeweilige Wirtschaftsdynamik und Integrationspolitik fällt nach jeweils vorherrschender Art der Mehrwertsteigerung unterschiedlich aus. Extensive Akkumulation zeichnet sich in der Tendenz durch einen Wettlauf nach unten bei zentralen Sozialstandards aus.

2. Sichtweisen der liberalen Ökonomie: Handels- vs. Entwicklungsfokus

Bei der Begründung regionaler Integration werden vor allem liberale Theorieansätze herangezogen. Diese haben sich mit der regionalen Integration vor allem aus normativer Sicht beschäftigt. Hierbei sind zwei Hauptströmungen zu unterscheiden: Einerseits eine handelsfokussierte Sichtweise der klassischen und neoklassischen Ökonomie, andererseits eine eher entwicklungsorientierte Sichtweise, speziell aus Sicht von List. Die erste Sichtweise lässt sich tendenziell als ultraliberal kennzeichnen. Tausch- und Marktbeziehungen zwischen Eigentümern gelten aus dieser Sicht als das zentrale ökonomische Prinzip, wobei vielfach unklar bleibt, was für die TheoretikerInnen ein Markt – schließlich ihr zentraler normativer Referenzpunkt – überhaupt ist (vgl. Pirker 2004). Komplementiert werden die Tausch- oder Marktbeziehungen juristisch durch Vertragsbeziehungen. „Der Staat wird zu einem kalkulierten Mittel zum Schutz dieses Eigentums und der Aufrechterhaltung einer geordneten Tauschbeziehung“ (Macpherson 1973: 15). Die zweite Sichtweise lässt sich als gemäßigt liberal charakterisieren. Auch für die TheoretikerInnen dieser Traditionslinie ist das Privateigentum – auch an Produktionsmitteln – zumindest implizit ein zentrales Prinzip. Allerdings ist hier die besitzindividualistische Perspektive weniger radikal, die Individuen weisen Elemente von Sozialisierung auf und der Staat hat einen Bezug zur Gewährleistung eines vorgestellten Allgemeinwohls. Der Produktionsseite wird in dieser Variante der Theoriebildung – zumindest im Vergleich zur Neoklassik und zum Neoliberalismus – ein höherer Stellenwert eingeräumt sowie dem Staat normativ eine aktive Rolle bei der Förderung produktiver Entwicklung beigemessen.

Dominant ist nach wie vor die handelsorientierte Sicht, wie sie im Text *The Customs Union Issue* des neoklassischen Ökonomen Jacob Viner aus dem Jahr 1950 formuliert wird. Darin entwickelte Viner normative Kriterien zur Bewertung regionaler Integration aus freihändlerischer Perspektive. Zentral ist für ihn, ob es durch die regionale Integration zu einer Verschiebung zugunsten einer Quelle mit niedriger bepreisten Gütern kommt. Das wäre beispielsweise dann der Fall, wenn ein Land zuvor gar nicht importiert hat, weil der Preis des im Land hergestellten Gutes niedriger als der Preis plus Zoll in anderen Ländern war und nun nach Abschaffung der Zölle innerhalb einer

Zollunion der Import lohnend wird. „Diese Verschiebung im Produktionsort zwischen beiden Ländern ist eine Verschiebung von einem Hoch- zu einem Niedrigkostenpunkt, eine Verschiebung, welcher der Freihändler zustimmen kann, zumindest als einen Schritt in die richtige Richtung, selbst wenn universeller Freihandel die Produktion zu einer Quelle mit noch niedrigeren Kosten umleiten würde“ (Viner 1950: 43). Diesen Effekt einer regionalen Integration nennt Viner (1950: 44) „handelsschaffend“. Potenziell könne es aber auch zu einer Umlenkung von einem Niedrigkostenproduzenten in einem Drittland zu einem nun durch den Zollabbau begünstigten, aber mit höheren Kosten produzierenden Anbieter in ein Land der Zollunion kommen. Dies wäre eine Bewegung zu einem höheren Kostenpunkt. Diesen Effekt nennt Viner (1950: 44) „handelsumlenkend“ und verurteilt ihn aus freihändlerischer Perspektive. Diese ist bei Viner eindeutig auf statische Handelseffekte ausgelegt: und dies gilt tendenziell, wenn auch nicht mit derselben Engführung auch für spätere Schlüsseltexte wie beispielsweise Balassas *The Theory of Economic Integration* aus dem Jahr 1961, die immerhin Probleme wie Massenproduktionsvorteile diskutieren. Balassa geht dabei auch auf die Frage regionaler Integration und regionaler Polarisierung ein. Bei einem relativ ausgeglichenen Entwicklungsstand hält er Agglomerationseffekte und damit verbundene Polarisierung für nicht sehr relevant, räumt allerdings ein, dass bei einer bereits zuvor starken Polarisierung - wie in Lateinamerika - sich diese durch einen intra-regionalen Zollabbau noch verstärken könnten (Balassa 1961: 204f.). Für Viners Unterscheidungskriterien, die in der Debatte immer noch angelegt werden, spielt die Entwicklungsdynamik keine Rolle. Seine freihändlerische Position begründet Viner in diesem Text nicht, er legt auch deren Prämissen nicht offen.

Daher ist es sinnvoll, diesen Hintergrund etwas auszuleuchten. In Adam Smith fand die Freihandelsidee einen frühen Verfechter. Politisch argumentierte Smith Ende des 18. Jahrhunderts gegen die weitgehenden Regulierungen des Außenhandels in den merkantilistischen Regimen. Im Gegensatz zur neoklassischen Sicht, wie sie beispielsweise Viner repräsentiert, spielt die Produktionsseite für klassische Ökonomen wie Smith noch eine wichtige Rolle. Smith stellte auch eine recht enge Verbindung zwischen Handel und Entwicklung her. Je größer der Markt umso größer waren aus seiner Sicht auch die Möglichkeiten einer Entfaltung der Arbeitsteilung (Smith 1991: 361ff.). Für ihn waren das Aufbrechen des Feudalismus und

die Dynamisierung der Wirtschaft sehr eng mit der Kolonisierung und der Entfaltung des internationalen Handels verbunden. Die historischen Zugänge schwächten sich bei den folgenden klassischen Ökonomen ab. Das gilt gerade auch für David Ricardo, der zentralen Referenz für den Freihandel in dieser theoretischen Schule. Während Smith auf absolute Kostenvorteile als Motiv des Handels abstellte, suchte Ricardo (1976: 135) die Vorteilhaftigkeit von Handel bei komparativen Kostenvorteilen abzuleiten. Er entwickelte ein Beispiel von zwei Ländern und zwei Gütern, Wein und Tuch. Eines der Länder weist bei beiden Gütern eine höhere Arbeitsproduktivität auf. Allerdings hat eines der Länder einen Spezialisierungsvorteil bei Tuch, das andere bei Wein. Unter der Annahme einer Reihe von restriktiven Prämissen gelangte Ricardo zu dem Schluss, dass es insgesamt vorteilhaft sei, wenn sich eines der Länder auf die Produktion von Wein, das andere auf jene von Tuch spezialisieren würde, da Arbeitsstunden eingespart werden könnten. Eine der kritischen Annahmen von Ricardo ist die Unterstellung konstanter Skalenerträge. Das heißt, die Existenz von Massenproduktionsvorteilen wird ebenso ausgeschlossen wie die mit der Produktionsmenge steigenden Kosten. Wird diese Annahme fallen gelassen, so kann es bei Freihandel und Spezialisierung entsprechend den komparativen Kosten zu einer Minderung des globalen Sozialproduktes kommen. Dieser Effekt ist als *Grahams Paradoxon* bekannt (Raffer 2002: 74ff.). Die Problematik der unterschiedlichen Entwicklungseffekte von Spezialisierungsmustern diskutierte Ricardo nicht (vgl. Dorner 1974: 86f.). So macht es für das Entwicklungsmuster einen Unterschied, ob sich ein Land auf Wein mit wenig Koppelungseffekten zu anderen Branchen oder Tuch mit weit mehr Koppelungen zu anderen Branchen spezialisiert.

In der aktuellen Diskussion wird das Theorem der komparativen Kostenvorteile Ricardos immer noch bemüht. Allerdings werden in der Regel weder seine Verankerung in einer Arbeitswerttheorie (die von den heutigen liberalen Ökonomen in der Regel abgelehnt wird) noch seine Prämissen aufgeführt. Die klassische Ökonomie wurde von liberalen Ökonomen gerade wegen ihrer Orientierung auf Arbeitswerttheoretisches in ihren zentralen Bestandteilen ad acta gelegt. Damit erfolgte auch in der Außenhandels-theorie ein Schwenk zur Neoklassik. Hier sind die zentralen theoretischen Referenzen Arbeiten von Eli F. Heckscher (1991) und Bertil Ohlin (1967, 1991) aus der Zwischenkriegszeit.

Sie stellen die unterschiedliche Faktorausstattung in den Vordergrund ihrer Theoriebildung. Unter bestimmten Prämissen kommt es aus ihrer Sicht zu einer Spezialisierung auf den Export von Gütern, die den reichhaltig vorhandenen Faktor nutzen, und auf dem Import von Gütern, die viel vom knappen Produktionsfaktor erfordern. Speziell Ohlin thematisierte auch die Grenzen seines Modells, die er trotz seines Interesses an Fragen der Wirtschaftsentwicklung in der (komparativ-)statischen Sichtweise verankert sieht. Hierin lag für ihn auch, wie er im Nachwort zur Neuauflage seines Standardwerks *Interregional and International Trade* hervorhob, eine zentrale Grenze der Handelstheorie. Im Hinblick auf „Entwicklungsländer“ hielt er selbst die konventionelle dynamische Handelstheorie für wenig aussagekräftig, da es hier primär um allgemeine Produktionsbedingungen (z.B. Verwaltung, politische Stabilität etc.) gehe. „In der Untersuchung sollte es eher um eine ‚Produktionsanalyse‘ als um eine ‚Handelstheorie‘ gehen“, postulierte Ohlin (1967: 316). Obwohl er grundsätzlich ein Befürworter des Freihandels war, sah er auch mögliche Konstellationen, in denen Zollschutz ein Vorteil sein könne. Dies gilt für die Protektionspolitik neu industrialisierender Länder, wo erst eine qualifizierte ArbeiterInnenschaft geschaffen werden müsse (ibid.: 205f.). In diesem Sinn bezog er sich explizit auf Friedrich List und seine Argumentation für einen Zollschutz zur nachholenden Industrialisierung. In bestimmten Konstellationen könne, so Ohlin (1967: 317) unter Bezug auf Keynes, Zollschutz die inländischen Investitionen anreizen und den Weg aus einer Depression erleichtern. All diese Einschränkungen sind von den späteren Adepten des Heckscher-Ohlin-Theorems ignoriert worden. Deren Einengung auf eine statische Sicht sah Ohlin ebenso kritisch wie Vorstellungen einer Konvergenz via Handel. Dynamik war für Ohlin mit Instabilität verbunden (vgl. Flam/Flanders 1991: 27f.). Auch seine differenzierte Sichtweise von Freihandel und seine zentralen Einwände gegen eine unreflektierte Freihandelsposition wurden von den späteren Adepten eingeebnet. Wird die sich aus einer Handels- und Produktionsspezialisierung potenziell ergebende Wirtschafts- und Handelsdynamik in den Mittelpunkt der Analyse gerückt, ergeben sich weitere Einwände gegen eine Freihandelspolitik (vgl. Dorner 1974, Kay 1989: 31ff.). Empirische Untersuchungen zeigen die zentrale Rolle von Protektionspolitiken im Industrialisierungsprozess sowohl europäischer als auch außereuropäischer Länder (Bairoch 2001, Chang 2002). Dennoch dient die Freihandelsdoktrin als

Hauptreferenzpunkt für die derzeit dominierende handelsorientierte Sicht der regionalen Integration. Auffällig ist zudem, dass die theoretischen Arbeiten der handelsorientierten Sicht sich nach wie vor stark auf den Warenhandel beziehen, also einen sehr engen Blickwinkel haben.

Die handelszentrierte Sicht der Integration dient vor allem zur Abstützung von extravertierter Akkumulation, speziell aus einer dominanten Position, liefert aber auch Begründungen für eine extensive Akkumulation und eine diese abstützende Wirtschaftspolitik.

Eine alternative liberale Position markiert die entwicklungszentrierte Sicht auf regionale Integration. Sie kann auf Friedrich List zurückgeführt werden, der seine Theorie in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts aus Sicht eines Landes formulierte, das sich mit der Aufgabe einer nachholenden Industrialisierung konfrontiert sah. Sein Hauptanliegen war die Produktivkraftentwicklung, „die persönlichen, gesellschaftlichen und materiellen Kräfte, wodurch Reichtümer hervorgebracht werden“ (List 1910: 65). Speziell der Industrialisierung brachte List großes Interesse entgegen. Dies bezog sich auch auf die materielle Struktur der Produktion. Hierbei verwies er auf die Wichtigkeit einer engen Verkettung zwischen den wirtschaftlichen Branchen und Sektoren für die wirtschaftliche Dynamik, die er primär binnenorientiert sah (ibid.: 243f.). Produktivkraftentwicklung und Industrialisierung bedürfen für List passender Rechtssetzung und politischer Förderung (ibid.: 66, 265). Eine entfaltete Arbeitsteilung mit vernetzter Produktion erfordert damit sowohl einen wirtschaftlichen Großraum als auch eine politisch-institutionelle Abstützung. Damit plädierte List für die Herausbildung von Großstaaten, die im Einklang mit einem damals wichtigen Strang der europäischen Diskussion war (Hobsbawm 1991: 31). Als einen Weg zur Herausbildung wirtschaftlicher Großräume mit entsprechender institutioneller Abstützung sah List (1910: 270) die Bildung von Zollunionen über freie zwischenstaatliche Verträge. Im Fall eines Industrialisierungsrückstandes plädierte er für einen Zollschatz für die jungen Industrien in einem solchen Wirtschaftsraum (ibid.: 272). Grundsätzlich sah er die Aufhebung der Großnationen in einer Universalunion als möglich an, sofern „viele Nationen eine gleichmäßige Stufe von Kultur und Macht erreichen“ (ibid.: 62). Die Universalunion sollte den Charakter einer Konföderation haben, also auch ein politisches Moment enthalten. Damit hatte die wirtschaftlich-politische Räumlichkeit für List keinen fixen Charakter. Wirtschaftli-

che Integration wurde von ihm unter dem Blickwinkel der Produktivkraftentwicklung diskutiert. Handel und Handelspolitik wurden von ihm im Hinblick auf ihren Beitrag zur Produktivkraftentwicklung thematisiert.

Eine entwicklungsorientierte Perspektive findet sich auch bei Keynes. Stand bei List die Frage des Warenhandels im Vordergrund, thematisierte Keynes auch die Frage des Kapitalverkehrs. Zur Dynamisierung der Wirtschaft hielt Keynes (1933: 5) in der Tendenz einen sehr niedrigen Zinssatz für erforderlich, der so aber bei freiem Kapitalverkehr und Konkurrenz um die Anziehung von Geldkapital nicht zustande käme. Von daher stand er Kapitalverkehrskontrollen des (hier nationalen) Wirtschaftsraums positiv gegenüber.

Aus einer entwicklungsorientierten Perspektive lassen sich im Rahmen der regionalen Integration Akkumulationsstrategien und damit einhergehende Regulierungen argumentieren, die auf eine produktive und - bezogen auf den regionalen Wirtschaftsraum - stärker binnenorientierte Strategie setzen. Sie liefern auch Argumente für eine intensive Akkumulation.

3. Regulation und regionale Integration

Bei der regionalen Integration geht es nicht allein um Fragen der Akkumulation, sondern auch um deren Kehrseite, nämlich die Arbeits- und Lebensbedingungen der abhängig Beschäftigten und deren Familienangehörigen. Damit konkurrieren nicht nur potenzielle unterschiedliche Akkumulationsprojekte um die Durchsetzung ihrer Vorstellungen von regionaler Integration, sondern auch die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen und die sonstigen Lebensverhältnisse sowie die damit verbundenen Klassenkonflikte können eine Rolle bei der Ausgestaltung der regionalen Integration spielen. Beide Komponenten haben Einfluss auf die Art der internationalen Bündnispolitik der jeweiligen Nationalstaaten. Die Stellung in der internationalen Arbeitsteilung konditioniert grundsätzlich sowohl die Optionen der nationalstaatlichen Bündnispolitik als auch die denkbaren Autonomiegrade für Projekte regionaler Integration. Damit ist das internationale Umfeld von Integrationsprojekten in wirtschaftlicher wie politischer Hinsicht immer mit zu bedenken.

Auch genuin politische Fragen sind bei regionaler Integration von Bedeutung, da sich durch die Integrationsprozesse auch die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse verschieben. Es wird eine neue territoriale Ebene von politischer Entscheidungsfindung geschaffen. Gesellschaftliche Gruppen und deren zivilgesellschaftliche Organisationen haben je nach räumlicher Ebene unterschiedliche Artikulations- und Aktionskapazitäten. Eine entscheidende Frage ist daher, wie die Institutionen des regionalen Blocks ausgestaltet sind. Einerseits geht es hierbei um die Frage des Verhältnisses von Supranationalität und Intergouvernementalität, andererseits um die Art der Entscheidungsfindung. Supranationalität heißt, dass es regionale Organe gibt, die gegenüber den nationalstaatlichen Regierungen nicht weisungspflichtig sind. Supranationale Organe haben ein institutionelles Eigeninteresse an der Verstärkung und Vertiefung der regionalen Integration (vgl. Becker 2002b: 19). Ein solches institutionelles Eigeninteresse fehlt bei rein intergouvernementalen Konstruktionen, also Entscheidungsfindung zwischen nationalstaatlichen Regierungen. Die Art der Entscheidungsfindung hat mehrere Dimensionen. Zunächst einmal ist die Frage, ob es parlamentarische Vertretungsorgane gibt oder alles rein auf der Ebene der Exekutive abläuft. Parlamente waren historisch ein zentraler Kanal für politische Einflussnahme von Massenorganisationen wie Gewerkschaften. Eine Schwächung der Parlamente bedeutet für die gesellschaftlichen Interessen auch ihre politische Schwächung. Exekutivlastigkeit wiederum begünstigt kleine Lobbygruppen – vor allem des Kapitals – bei der Durchsetzung ihrer Interessen (Apeldoorn 2000: 192f.). Tendenziell sind regionale Organisationen und deren Entscheidungsfindung deutlich exekutivlastiger als Nationalstaaten, was die Kapitaleseite gegenüber anderen gesellschaftlichen Klassen und Interessengruppen bevorteilt.

Eine zweite Dimension ist die Frage der erforderlichen Mehrheiten. Gibt es beispielsweise Einstimmigkeitserfordernisse, sind bestimmte Entscheidungsbereiche kaum offen für Abänderungen. Damit hängt drittens zusammen, wie dynamisch das Vertragswerk und der ggf. existierende regionale Rechtsbestand ist. Regionale Integration zeichnet sich gegenüber Freihandelsverträgen tendenziell dadurch aus, dass sie auf eine dynamische Weiterentwicklung des Vertragswerkes ausgerichtet ist. Hingegen streben Freihandelsverträge die statische Festschreibung liberaler Regelungen bei Warenhandel, Investitionen etc. an (Grinspun/Kreklewich 1995; Gudynas

2005: 44), wenngleich diese Unterscheidung nicht absolut zu setzen ist. Auch im Rahmen von regionalen Integrationsblöcken kann angestrebt werden, in bestimmten Bereichen eine Regelbindung einzuführen. Ein Beispiel hierfür wären die Kriterien für die öffentliche Verschuldung des sogenannten Wachstums- und Stabilitätspaktes der EU. Solche Formen der ultraliberalen Verregelung werden von Gill (2000) als „neuer Konstitutionalismus“ bezeichnet. Die Zementierung liberaler wirtschaftspolitischer Regeln, so dass sie demokratischer Entscheidungsfindung entzogen sind, geht auf neoliberale Theoretiker wie Hayek (1983: 290ff.) zurück (Sapir 2002: 174ff.). Im Gegensatz zur Neoklassik haben sie keinen primär statisch angelegten und mechanistischen Ansatz, sondern stellen die Rolle des Tausches im Rahmen einer evolutorischen Entwicklung in den Vordergrund. Damit ist bei ihnen für Wandel Platz. Ihre politischen Vorstellungen stehen allerdings in einem starken Spannungsverhältnis zur Vorstellung des wirtschaftlichen Wandels. Denn die wirtschaftspolitischen Regeln sollen angesichts des Wandels fix bleiben.

Trotz partieller Konvergenzen der wirtschaftspolitischen Konzeption unterscheiden sich Freihandelsabkommen und regionale Integrationsprojekte durch ihre Offenheit für Veränderungen. Freihandelsabkommen sind grundsätzlich sehr stark der handelszentrierten Sicht auf wirtschaftliche Abkommen verpflichtet. Damit fußen sie, wie ihr Name auch sagt, auf der Freihandelsdoktrin. Ihr Vertragswerk ist statisch angelegt und schreibt liberale Regeln fest. Diese gelten nicht nur im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr, sondern brechen auch nationalstaatliche Regulierungen auf. Von daher entfalten sie sehr weitreichende Wirkungen. Die in den letzten Jahren entstandenen Freihandelszonen, wie beispielsweise NAFTA, zeichnen sich durch ein hohes Maß an Asymmetrie in der Verhandlungsmacht und wirtschaftlichen Entwicklung aus (vgl. Acosta/Falconí 2005, Schilder et al. 2005). Im Vergleich zu den Freihandelszonen und -verträgen zeichnen sich regionale Integrationsblöcke durch eine dynamischere Vertragsgestaltung, ein höheres Maß der Institutionalisierung und ein stärkeres Maß der politischen Kompromissbildung aus. Damit sind sie in einem höheren Maß veränderbar. Und die konkreten Metamorphosen von EU, Mercosur und SAD(C)C werden wir im Folgenden skizzieren.

4. Europäische Integration: Vom Nachkriegsfordismus zum Euro-Liberalismus

Das Europäische Integrationsprojekt kann spezielles Interesse beanspruchen, da es schon auf ein halbes Jahrhundert Geschichte zurückblicken kann und von allen Integrationsvorhaben der Nachkriegszeit den höchsten Grad ökonomischer und politischer Integration erreicht hat. Es war ein Kind des Kalten Krieges. Über eine verstärkte westeuropäische Zusammenarbeit sollten die tiefen Spaltungslinien aus den Jahren der innereuropäischen imperialistischen Konkurrenz überwunden und ein starker Block gegenüber den staatssozialistischen Ländern geformt werden. Sowohl aus dieser politischen Perspektive als auch aus dem Interesse an einem harmonisierten westeuropäischen Aktionsraum für das US-Kapital betrieb die US-Regierung aktiv die westeuropäische Einigung. Westeuropäische Kapitalinteressen waren hingegen durchaus an einer Stärkung der eigenen Position auch gegenüber den USA interessiert, so dass das Integrationsprojekt in Kooperation und – zunächst noch sehr milder – Konkurrenz zu den USA entstand (Hardach 1994: Kap. 5; Busch 1991: 19; Ziltener 1999: 87ff.).

Die Akkumulation der westeuropäischen EWG-Gründungsländer zeichnete sich durch eine produktive Orientierung und durch eine Form intensiven Wachstums aus. In den meisten Fällen war auch eine Binnenorientierung festzustellen. Hier unterschied sich allerdings die BRD von anderen westeuropäischen Ländern durch ihre starke Exportorientierung und durch ihre neomerkantilistischen Tendenzen (vgl. Altvater et al. 1980: Kap. 7); auch im postfaschistischen Italien war die Binnenmarkterschließung zögerlicher als in anderen westeuropäischen Ländern. Das Integrationsprojekt entstand aus sektoralen Abkommen, speziell Kohle und Stahl, heraus. In diesem Schlüsselbereich wurde ein recht weitgehendes Maß der Regulierung vereinbart, das sowohl französischen als auch bundesdeutschen Interessen Rechnung trug. Die Handelsliberalisierung, die speziell den deutschen Export begünstigte, wurde mit einer Agrarpolitik kompensiert, die besonders die französische Landwirtschaft begünstigte. Die Integrationspolitik bewegte sich zwischen Liberalisierung – speziell des Handels, eingeschränkter und langsamer des Kapitalverkehrs – und abgestimmten Wirtschaftspolitiken. Das Vorhaben einer keynesianisch orientierten Programmierung wurde von der bundesdeutschen Regierung – unter der Ägide des neoliberalen Lud-

wig Erhard – Anfang der 1960er Jahre abgebogen (Ziltener 1999: 93ff.). Institutionell kombinierte das europäische Integrationsprojekt von Beginn an Elemente der Supranationalität, welche bei der Bewältigung zwischenstaatlicher Spannungen helfen sollte und ein institutionelles Eigeninteresse an der Vertiefung der Integration schuf, mit Elementen der Intergouvernementalität, welche die Einflussnahme der nationalen Regierungen gewährleistete. Damit war die EWG in den 1950er und 1960er Jahren durchaus durch Ambivalenzen auf politischer und ökonomischer Ebene gekennzeichnet, die Ausdruck von Kompromissen partiell widerstreitender Interessen waren. Letztere lassen sich auf unterschiedliche Nuancierung der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik und der jeweiligen nationalen Perspektiven auf die Integrationspolitik zurückführen.

Die Krise des fordistischen Entwicklungsmodells der Nachkriegszeit bedeutete ab Mitte der 1970er Jahre auch die Krise der europäischen Integration. Die Erweiterungspolitik der EWG trug zunächst weiterhin Züge, die mit einer keynesianischen Ausrichtung kompatibel waren. Den südeuropäischen Beitrittsländern wurden eher großzügige Regelungen für den Übergang geboten und ihr Entwicklungsrückstand sollte durch eine gezielte Kohäsions- und Strukturpolitik abgemildert werden. Die Abkehr von keynesianischen Orientierungen wurde zuerst auf dem Gebiet der monetären Integration deutlich. Der letztlich nicht umgesetzte „Werner-Plan“ einer Währungsunion aus den Jahren 1970/71 sah eine parallele wirtschafts- und währungspolitische Integration vor. Das - auch als Reaktion auf die Währungsinstabilitäten - 1978 vereinbarte Europäische Währungssystem (EWS) trug hingegen eine „monetaristische“ Handschrift (Busch 1991: 23). Über die Festschreibung fixer Wechselkurse sollte auch die innere Wirtschaftspolitik in Richtung Austerität diszipliniert werden. Der letzte Anlauf eines Nationalkeynesianisms in Europa, die Politik der französischen Linkregierung Anfang der 1980er Jahre, scheiterte nicht zuletzt an der externen Restriktion, die durch den Beitritt zum EWS an Rigidität gewonnen hatte (vgl. Zieburg et al. 1992: 110, Bieling/Steinhilber 2000: 112). Angesichts der Alternative einer Fortsetzung der offensiven Nachfragepolitik und einer Abwertung einerseits oder einem Abbruch der binnenwirtschaftlichen Belebung und einem Festhalten am EWS andererseits entschied sich die französische Regierung für letzteres. Insofern trug die jetzt schon erkennbar neoliberal ausgerichtete Integrationspolitik zum Scheitern einer alternativen

nationalstaatlichen Politik bei – und das war auch so intendiert. Die rechte französische Vorgängerregierung hatte dem EWS nicht zuletzt aus der Erwägung zugestimmt, einer eventuellen linken Nachfolgeregierung die Hände zu binden (Zieburá et al. 1992: 97).

Die sich abzeichnende Neuorientierung der Integrationspolitik trug einer Veränderung der Akkumulationsstrategien Rechnung. Es war eine verstärkte Orientierung auf die Akkumulation fiktiven Kapitals (speziell in Großbritannien, dann aber auch in Frankreich), eine aggressivere Exportorientierung (mit besonders scharfer Ausprägung in der BRD) und – mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung – auch ein stärker extensiv orientiertes Wachstum zu beobachten. Besonders aktiv ging die Europäische Kommission als exekutives, supranationales Organ in enger Abstimmung mit Vertretungen des europäischen Großkapitals, wie dem *European Roundtable of Industrialists*, die Dynamisierung und Neuausrichtung des Integrationsprojektes an (vgl. Apeldoorn 2000). Erster Ausfluss hiervon war das Binnenmarktprojekt aus dem Jahr 1986 (Einheitliche Europäische Akte). Die Freiheit von Kapital-, Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitskräftebewegungen sollte einen integrierten Wirtschaftsraum fassen, der dem Kapital eine kostensenkende Standortpolitik ermöglichen und die externe preisliche Wettbewerbsfähigkeit steigern sollte. In dem Maße, wie zunehmend auf eine Harmonisierung zugunsten einer wechselseitigen Anerkennung nationalstaatlicher Standards verzichtet wurde, setzte die EU damit nationale Regulierungssysteme in der Tendenz in eine Absenkungskonkurrenz. Denn mit der wechselseitigen Anerkennung bleiben nationale Regulierungen bestehen und das Kapital kann sich die ihm jeweils am günstigsten erscheinenden Regulierungssysteme herausuchen. Dies kann leicht eine Absenkungskonkurrenz zwischen den verschiedenen Nationalstaaten auslösen. Das Binnenmarktprojekt ist in Verbindung mit restriktiver Wirtschaftspolitik eindeutig auf eine verstärkte Außenorientierung und Extensivierung der Akkumulation gerichtet.

Der nächste entscheidende Schritt war die Anbahnung einer Währungsunion. Damit sollten die Instabilitäten, die von den Wechselkursen potenziell auf den Binnenmarkt ausgehen könnten, eingedämmt und in der Währungskonkurrenz mit dem US-Dollar gepunktet werden. Speziell auf Drängen der bundesdeutschen Regierung wurde die Währungsunion mit restriktiven Beitritts- und Funktionskriterien in der Geld- und Fiskalpolitik

verbunden (Mazier 1997: 68). Das Vertragswerk entzog der Europäischen Zentralbank eine demokratische Kontrolle, schränkte die nationalen Parlamente empfindlich in ihrer fiskalpolitischen Entscheidungsfreiheit ein und schuf – ganz entsprechend der neoliberalen Rezeptur – Elemente einer Regelbindung. Das so etablierte geld- und fiskalpolitische Muster ist tendenziell rentiersfreundlich und das Projekt eines europäischen Kapitalmarktes ist auf Anlegerinteressen ausgerichtet (vgl. Kader 2006).

Da mit der Währungsunion die Möglichkeit einer (nationalen) Abwertung verschlossen ist, verlagert sich die Konkurrenzpolitik innerhalb des Blocks zunehmend auf die Lohnpolitik (einschließlich der Sozialabgaben). Durch eine besonders restriktive Lohnpolitik und -entwicklung hat sich unter den EU-15 seit 1995 die BRD ausgezeichnet, knapp gefolgt von Italien und Österreich (Musacchio 2004; Detje/König 2005: 34, Abb. 2 & 3). Einzelne Staaten – Großbritannien, Schweden, Dänemark – haben sich allerdings der Währungsunion aus unterschiedlichen Motiven nicht angeschlossen und sich damit einen größeren Spielraum in der Wirtschafts- und Sozialpolitik erhalten.

Auch die Osterweiterung der EU stand unter neoliberalem Primat. Im Einklang mit den Expansionsinteressen westeuropäischer Kapitalgruppen nutzte die Europäische Kommission die asymmetrische Verhandlungskonstellation aus, um eine rasche Übernahme des vollständigen europäischen Rechtsbestandes - besonders im Hinblick auf die Kapitalverkehrsfreiheit (mit wenigen Übergangsregelungen für die osteuropäischen Länder) - und eine rasche Privatisierung durchzusetzen (vgl. Bohle 2003; Becker 2004 sowie aus affirmativer Sicht Vachudova 2005). Damit wurden die osteuropäischen Staaten, wenngleich mit unterschiedlichen Nuancierungen, in eine Strategie abhängiger Entwicklung oder passiver Extraversion getrieben, die auf Auslandskapital als Wachstumsmotor und die Absenkung von Regulierungsstandards als zentralem Bestandteil der Konkurrenzpolitik setzt (Becker 2004). Auch aus Sicht mancher osteuropäischer BeobachterInnen droht Osteuropa in der EU die Rolle einer „inneren Peripherie“ (Jasiecki 2004: 343).

Besteht in Hinblick auf die neoliberale Ausrichtung des Integrationsprojektes unter den dominanten Kräften in den europäischen Ländern (wenn auch mit Nuancierungen wie dem skandinavischen Festhalten an budgetpolitischen Spielräumen und relativ hohen sozialpolitischen Stan-

dards) weitgehend Konsens, so gibt es unterschiedliche Interessen im Hinblick auf die globale Positionierung der EU. Während eine Kerngruppe um Frankreich und die BRD eine gewisse Eigenständigkeit gegenüber den USA erreichen will, setzen die britische Regierung und liberal-konservative Kräfte in der ost- und südeuropäischen Peripherie auf eine enge Anlehnung an die USA (Becker 2004). Hierin liegt ein erstes Moment der Spannung innerhalb der EU.

Das zweite Moment betrifft den erkennbaren Legitimationsverlust der EU in der Bevölkerung, speziell bei den abhängig Beschäftigten und den Arbeitslosen. Die dominanten Kräfte haben die Arena der EU strategisch genutzt um Projekte durchzubringen, die auf nationalstaatlicher Ebene mit ihren neokorporatistischen Arrangements, stärkeren sozialen Bewegungen und einer profilierten Rolle der Parlamente schwieriger durchzusetzen gewesen wären (Ziltener 1999: 206f.). Trotz einer allmählichen Aufwertung des Europäischen Parlaments hat die bestehende starke Exekutivlastigkeit der europäischen Institutionen diese Strategie begünstigt. Mit dem Projekt eines Verfassungsvertrages - das vorläufig gescheitert ist - hätte die ultraliberale Ausrichtung des transformierten Integrationsprojektes zementiert und legitimiert werden sollen. Die Ablehnung des Verfassungsvertrages in Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden hat die Integrationspolitik der letzten zwei Jahrzehnte desavouiert und lässt die Grenzen der ultraliberalen Integrationspolitik erkennen.

5. Von Sektorabkommen zum Mercosur

Während die Kernländer der EU zum Zentrum gehören, sind die Ökonomien der Mercosur-Länder Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay als semiperipher (bzw. im Falle Paraguays als peripher) zu kennzeichnen. In Schlüsselsektoren besteht eine mehr oder weniger ausgeprägte Importabhängigkeit, transnationales Kapital ist in zentralen Sektoren stark vertreten und periodisch ist es zu starkem Import von Geldkapital gekommen. Damit haben wirtschaftliche Akteure von außerhalb der Region einen maßgeblichen Einfluss auf die wirtschaftliche Dynamik. Die seit den 1970er Jahren stark gestiegene Verschuldung erlaubte internationalen Finanzinstitutionen und westlichen Gläubigerländern eine wesentliche Einflussnahme auf die

Ausrichtung der Wirtschaftspolitik. Somit wurde der Mercosur in einem Umfeld initiiert, das sich durch einen weit geringeren Grad an Autonomie auszeichnete als dies bei der europäischen Integration der Fall war.

Ausgangspunkt der Bestrebungen regionaler Integration im *Cono Sur* war der Abschluss bilateraler Sektorabkommen zwischen Brasilien und Argentinien ab Mitte der 1980er Jahre. Sie zielten auf die Stärkung von Produktionsketten im Rahmen einer auf Interessenausgleich bedachten Politik. Beide Länder waren durch die Verschuldungskrise zu einer exportorientierten Politik gezwungen worden. Diese Politik brachte einen starken Einbruch des Wirtschaftswachstums, große soziale Härten und einen Legitimitätsverlust der Militärregime mit sich. Die ersten Regierungen nach der Re-Demokratisierung suchten unter wirtschaftlich sehr schwierigen Bedingungen ihre Legitimität zu festigen. Ihre Strukturanpassungspolitik hatte daher auch heterodoxe Elemente. Die Stabilisierung produktiver Strukturen war eines ihrer Ziele – und hier fügten sich auch die bilateralen Sektorabkommen ein (vgl. Faria 2004: 127ff., 135).

Als ab Beginn der 1990er Jahre wieder internationale Kapitalflüsse für die Länder des *Cono Sur* verfügbar waren, ermöglichten diese eine auf Kapitalimporte gegründete Politik der monetären Stabilisierung. Sie zielte auf Legitimitätsgewinnung über Reduktion der hohen bis galoppierenden Inflation und begünstigte – u.a. über eine Hochzinspolitik – AnlegerInneninteressen (Becker/Jäger 2005). Produktive Interessen gerieten dabei in den Hintergrund, wenngleich in Brasilien nicht im selben Maße wie in Argentinien und Uruguay. Die neue Wirtschaftspolitik orientierte sich am ultraliberalen „Washington-Konsens“. „Das neue politische Umfeld, das durch die Regierungsübernahme von Collor de Mello und Menem gekennzeichnet war, und ihre Übernahme des Marktfundamentalismus des Washington-Konsenses führte zu einer Neuausrichtung der Fokussierung des Integrationsprozesses auf die Marktliberalisierung. Hiermit wurden viele Protokolle und Initiativen, die, wie auf den Gebieten der Atomenergie, der Luftfahrttechnik oder der Regulierung des Finanzmarktes, für die Gangbarkeit einer Strategie der autozentrierten Entwicklung entscheidend gewesen wären, aufgegeben oder in den Hintergrund gedrängt“ (Faria 2004: 135). Die Gründung des Mercosur zusammen mit Paraguay und Uruguay fiel bereits in diese Phase der Neuausrichtung der Integrationspolitik. Institutionell war und ist der Mercosur bis heute durch einen Intergouvernementalismus und

damit durch enge Anbindung an die jeweiligen nationalstaatlichen Regierungspolitiken gekennzeichnet. In Teilbereichen ist allerdings die Konsultation mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften institutionalisiert.

In den 1990er Jahren diente der Mercosur primär einer Stabilisierung der finanziarisierten Akkumulationsstrategien. Die Politik der Überbewertung der nationalen Währung führte zu einer tendenziellen Verschlechterung der Handelsbilanz. Die Nachbarländer, die ebenfalls eine Politik der Währungsüberbewertung verfolgten, gehörten zu den wenigen Exportmärkten, in die sich – erleichtert durch die Begünstigung der inkompletten Zollunion – relativ leicht exportieren ließ. Somit trugen die regionalen Exporte zur Stabilisierung der Ausfuhr und bestimmter produktiver Branchen bei (Becker 2002b: 25). Diese Unterordnung der Integrationspolitik unter das Primat der Währungsstabilisierung und Finanzialisierung war eher impliziter Natur. Im Fall Brasiliens ging es darüber hinaus ökonomisch um die Stärkung der Industrie und politisch um die Festigung der Rolle als einer regionalen Mittelmacht (Faria 1996). Entgegen den ursprünglichen Intentionen beim Abschluss der bilateralen Abkommen kam es nun auch tendenziell zur Herausbildung einer interindustriellen Arbeitsteilung zwischen Brasilien und Argentinien. Brasilien exportierte Industriegüter nach Argentinien, während der argentinische Export sich in stärkerem Maße aus agro-basierten Produkten zusammensetzte. Die brasilianischen Industriegüterexporte zeichneten sich auch durch ein höheres Maß an Stabilität als die Zusammensetzung der argentinischen Exporte aus (Saludjian 2003: 70f.).

Die finanziarisierte Akkumulation ließ sich jedoch nicht durchhalten. 1999 wertete Brasilien im Rahmen einer Wechselkurskrise ab. 2001/2002 erlitten Argentinien und Uruguay dramatische Währungs- und Finanzkrisen, die in einer schweren Rezession mündeten. In allen drei Staaten hatte die finanziarisierte Entwicklung der 1990er Jahre zu einem starken Anstieg der Außenschuld geführt. Diese zog hohe Belastungen im Schuldendienst nach sich, die selbst im Fall Argentiniens mit seiner verhältnismäßig günstigen Umschuldung noch beträchtlich sind. Alle drei Staaten setzten nach der Krise auf eine exportgetriebene Wirtschaftserholung, wobei der Exportüberschuss nicht zuletzt zur Schuldenbedienung dient. Während die argentinische Regierung auf das produktive Gewerbe setzt, ist dies in Brasilien und Uruguay weit weniger erkennbar. Die Wirtschaftspolitik ist insgesamt auf kurzfristiges „Durchwursteln“ orientiert. Eine wirtschaftliche Strategie

der Mercosur-Integration ist in der Zeit nach der Krise nicht erkennbar. Die neo-merkantilistische Politik der Mitgliedsländer hat zu zahlreichen Handelskonflikten geführt (Becker 2005; Gudynas in diesem Heft). Das gilt vor allem für das Verhältnis zwischen Argentinien und Brasilien, wo die argentinische Regierung immer wieder ad hoc Schutzmaßnahmen gegen den brasilianischen Industriegüterexport trifft. Die ungleiche Arbeitsteilung wirkt sich jetzt negativ auf den ökonomischen Zusammenhalt des Blocks aus. Allerdings hat die Krise zu einer zunehmenden Distanz der Mercosur-Länder gegenüber dem US-Projekt einer kontinentweiten Freihandelszone geführt. Diese Position ist auch stärker kollektiv vertreten worden. Venezuela hat sich politisch und ökonomisch an den Block angenähert und den ersten Schritt zu einer Mitgliedschaft gemacht. In den Gremien können die venezolanischen VertreterInnen vorerst mitdiskutieren, aber noch nicht mitentscheiden (Weissheimer 2005). Auch Schritte zu einer stärkeren institutionellen Festigung und politischen Profilierung hat der Mercosur in jüngster Zeit gemacht (Caetano 2004; Malcher 2005: 161). Dies schließt eine vorsichtige und begrenzte Parlamentarisierung ein. Das vermehrte politische Interesse am Mercosur ruht mithin nicht auf einer soliden wirtschaftlichen Grundlage. Es gibt zwar kritische Fragen an die freihändlerische Ausrichtung des Mercosur, aber kaum Elemente einer realen Neuausrichtung. Die Metamorphosen der regionalen Integration im *Cono Sur* stehen im engen Zusammenhang mit dem Wandel der Art der internationalen Einbindung der Mitgliedsstaaten.

6. Von der SADCC zur SADC

Ende 1979 wurde die *Southern African Development Co-ordination Conference* (SADCC) angedacht, im Frühjahr 1980 dann auch tatsächlich gegründet. Sie ging aus einer Initiative der Frontstaaten hervor, welche die Befreiungsbewegungen im südlichen Afrika unterstützten und auch schon verschiedene Formen der Kooperation praktizierten (vgl. Thompson 1985: 274ff.). Mit der Unabhängigkeit Zimbabwes im April 1980 erhielten die Frontstaaten (Angola, Botswana, Moçambique, Tanzania und Zambia) eine wichtige Verstärkung, war doch Zimbabwe das nach Südafrika am stärksten industrialisierte Land der Region. Seine Unabhängigkeit markierte eine

Verschiebung der regionalen Kräfteverhältnisse zuungunsten des Apartheidstaates. In die SADCC-Initiative bezogen die Frontstaaten nicht nur das jüngst unabhängige Zimbabwe, sondern auch eine Reihe kleinerer Staaten mit sehr ambivalenten Beziehungen zu Südafrika, wie Lesotho, Swaziland und Malawi, ein.

Die SADCC setzte sich eine Minderung der kolonial ererbten wirtschaftlichen und infrastrukturellen Abhängigkeit von Südafrika mittels einer Stärkung der regionalen Zusammenarbeit aller anderen Staaten der Region zum Ziel. Allerdings sollte von der Programmatik her nicht allein die Abhängigkeit von Südafrika, sondern auch von anderen Staaten abgebaut werden. Hierbei setzte sich die SADCC bewusst von Konzepten einer handelszentrierten Integration ab. Im Vordergrund stand bei ihr die sektorale Zusammenarbeit, speziell auf dem Gebiet der Infrastruktur. Der damalige Staatspräsident Botswanas, Sir Seretse Khama, (1981: VII) formulierte dies mit den Worten: „Produktion ist das erste Ziel. Und zuverlässige Transportverbindungen müssen niedrigen Zöllen vorangehen.“ Mit dieser Herangehensweise zogen die SADCC-Staaten auch die Konsequenzen aus dem Scheitern der konventionell angelegten *East African Community*, die nicht zuletzt wegen der ungleichen Integrationsvorteile auseinander gebrochen war. Die sektorale Zusammenarbeit sollte verbindende Interessen in den Vordergrund stellen und so Konflikte zwischen den wirtschaftspolitisch sehr unterschiedlich orientierten Mitgliedsstaaten gering halten. So verfolgten Angola und Moçambique sozialistisch orientierte Entwicklungswege, während Malawis Regierung beispielsweise liberalen wirtschaftspolitischen Doktrinen anhing. Diese Spannweite hätte sich in einem konventionell angelegten, handelszentrierten Integrationsprojekt nicht unter einen Hut bringen lassen. Auch die organisatorische Struktur hatte stark intergouvernementalen Charakter. Die SADCC erhielt zwar ein eigenes Sekretariat, doch für die Koordination der Sektoren waren jeweils bestimmte Mitgliedsstaaten zuständig.

Die Umsetzung der gemeinsamen Sektorpolitiken war allerdings hochgradig von externer Finanzierung abhängig – Mitte der 1980er Jahre lag der auswärtige Finanzierungsanteil bei den SADCC-Projekten bei 81,3% (Mkandawire 1985: 8, Tab. III). Damit implizierte der Abbau der infrastrukturellen Abhängigkeit von Südafrika eine zementierte finanzielle Abhängigkeit von westlichen Industrieländern. Die westlichen Länder ak-

zeptierten – mit Vorbehalten – zunächst den heterodoxen Charakter des Integrationsprojektes und trugen zur Finanzierung bestimmter SADCC-Projekte wesentlich bei. Viele westliche Länder suchten mit der Unterstützung der SADCC-Projekte Kritik an ihrer Kollusion mit dem südafrikanischen Apartheidregime den Wind aus den Segeln zu nehmen. Es war für sie eine „weiche Option“ (Mandaza 1987: 216), die im Kalten Krieg der Imagepflege diene. Über die Finanzierung vermochten die westlichen Länder bereits in den 1980er Jahren maßgeblichen Einfluss auf die reale Umsetzung des SADCC-Ansatzes zu nehmen. So waren bei der Verkehrsinfrastruktur erhebliche Aktivitäten festzustellen, bei der von westlichen Ländern wenig geschätzten industriellen Kooperation hingegen nicht. Die institutionelle Struktur der SADCC mit ihrem hohen Dezentalisierungsgrad wirkte sich auf die Verhandlungskapazität der SADCC ungünstig aus, was die Einflussmöglichkeiten der „Geberländer“ in der Tendenz stärkte (Mandaza 1987: 218ff.).

Bereits in den späten 1980er Jahren war eine stärker liberale Orientierung der SADCC festzustellen (Pallotti 2004: 516). Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass mehrere Mitgliedsländer unter dem Druck der Verschuldungskrise der Forderung der internationalen Finanzinstitutionen nach liberalen Strukturanpassungsprogrammen nachgeben mussten (vgl. Mkandawire 1985: 3f.; Wellmer 2000: 38f.). In mehreren Fällen, speziell im Fall Moçambiques und Angolas, wurden alternative Entwicklungswege auch durch die militärische Destabilisierungspolitik Südafrikas unterminiert. In den 1990er Jahren sollte sich die Neuorientierung der SADCC, die 1992 das „C“ für „Co-ordination“ verlor und sich in *Southern African Development Community* (SADC) umbenannte, noch beschleunigen. Handelsliberalisierung geriet immer mehr in den Vordergrund der Diskussion. Damit wandelte sich das Integrationskonzept von einer Entwicklungs- zu einer Handelszentrierung (vgl. Wellmer 2000: 71ff.).

Dies war nicht zuletzt Folge des gewandelten externen Umfeldes. Mit dem Ende des Kalten Krieges auf der globalen Ebene und der Apartheid auf regionaler Ebene gab es für die westlichen Länder keinen Grund mehr heterodoxe Elemente einer regionalen Integration zu tolerieren. Südafrika trat der SADC 1994 zwar bei, entwickelte aber kein Konzept einer ausgeglichenen Zusammenarbeit. Vielmehr war die Außenwirtschaftspolitik Pretorias gegenüber den Nachbarländern dadurch geprägt, in Verhandlungen Vortei-

le für das südafrikanische Kapital herauszuschlagen. Diese Haltung prägte auch Südafrikas Position in den Verhandlungen über ein SADC-Handelsprotokoll (vgl. Wellmer 2000: 73ff.; Pallotti 2004: 516ff.). Das von Südafrika mit der EU 1999 unterzeichnete Freihandelsabkommen ist für die Länder der Region ebenfalls ungünstig und verschärft die Unterschiede in der Region tendenziell noch (Wellmer 2000: 82; Melber 2005: 40). Insgesamt hat Südafrika seine ökonomische Dominanz in der Region festigen können (vgl. Schwank in diesem Heft). Politisch wurde allerdings Südafrika in der Region wiederholt herausgefordert, speziell durch die Regierungen Zimbabwes und Angolas. Diese Spannungen schlugen sich auch in dem der SADC angegliederten Gremium der militärischen Zusammenarbeit nieder.

Die westlichen Länder drängten nicht nur auf eine liberalere Ausrichtung der SADC, sondern nahmen auch Einfluss auf deren institutionelle Reform, die in Richtung auf eine stärkere Zentralisierung der Entscheidung ging (Adelmann 2005: 34). Allerdings stellt die Überlagerung der regionalen Integration durch Freihandelsabkommen mit Staaten des Zentrums, hier konkret der EU, die Zukunft der SADC überhaupt infrage. In diesem Kontext wird nämlich die Überlappung verschiedener regionaler Verträge (SADC, *Southern African Customs Union*, *Common Market for Eastern and Southern Africa*) zu einem Problem. Die EU stellt derzeit das globale Handels- und Kooperationsabkommen mit den AKP-Staaten auf regionale Abkommen um. Es findet das Handelsabkommen zwischen der EU und Südafrika im Hinblick auf den Warenhandel auch Anwendung auf die Mitgliedsstaaten der *Southern African Customs Union* (SACU) – nämlich Namibia, Botswana, Lesotho und Swaziland. Der EU-Entwicklungskommissar Poul Nielson erklärte zu Beginn der EU-SADC-Verhandlungen: „[...] ein einzelner Staat kann nur Mitglied eines einzigen Handelsarrangements mit der EU sein“ (zit. nach Goodison/Stoneman 2005: 29). Im Hinblick auf die enge institutionelle Anbindung der SACU-Staaten an Südafrika scheint es durchaus denkbar, dass diese in das Abkommen zwischen Südafrika und der EU eingegliedert werden, während der Rest der SADC in anderen regionalen Zusammenhängen, beispielsweise die *Comesa* (*Common Market for Eastern and Southern Africa*), verhandelt. Für ein Großteil der SADC-Staaten ist das Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU aufgrund seines Zuschnitts auf den relativ industrialisierten Charakter der südafrikanischen Ökonomie ungünstig (vgl. Goodison/Stoneman 2005: 29ff.; Well-

mer i.E.). Derzeit verhandeln nur sieben Mitgliedsstaaten der SADC als Teil dieser Gruppierung mit der EU, während sich der Rest im Rahmen anderer regionaler Strukturen in die Verhandlungen begeben hat. Die Zerspaltung der SADC ist zwar nicht explizites Verhandlungsziel der EU, wird möglicherweise aber Ergebnis der Verhandlungen sein. Auf jeden Fall würde ein „wirtschaftliches Partnerschaftsabkommen“ mit der EU, hinter dessen Namen sich real ein Freihandelsabkommen verbirgt, die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume der SADC-Staaten weiter einschränken (Wellmer 2005). In dieser Gefährdung der SADC durch die EU-Freihandelspolitik kommt der sehr periphere Charakter der SADC und die entsprechend geringe Verhandlungsmacht - sowohl des regionalen Bündnisses als auch seiner Mitgliedsstaaten (mit Ausnahme Südafrikas) – zum Ausdruck.

7. Schlussfolgerungen

Bei den Integrationsprojekten ist in der Tendenz eine Metamorphose von stärker entwicklungs- zu eher handelsfokussierten Ansätzen festzustellen. Dies ist in engem Zusammenhang mit der Veränderung der Akkumulationsmuster in den Regionen des Zentrums zu sehen, die sich seit den 1970er Jahren durch eine verstärkte Extraversion sowie durch eine stärker akzentuierte Finanziarisierung der Akkumulation auszeichnen. Diese Veränderungen hatten unmittelbare Konsequenzen für die Ausrichtung der europäischen Integration, die in der Forcierung des Binnenmarktes, in verschärfter Konkurrenz nationalstaatlicher Regulierungen sowie in einer monetaristisch-neoliberal konzipierten Währungsunion ihren Ausdruck fanden. Mittelbar waren die Konsequenzen für die Integrationsprozesse im *Cono Sur*. In Phasen hoher internationaler Überschussliquidität hatten im *Cono Sur* finanziarisierte Akkumulationsstrategien Konjunktur, die sich auf Kapitalimport stützten. Gerieten die finanziarisierten Strategien in die Krise und blieben entsprechende Kapitalzufüsse aus, gewannen die Erzielung von Überschüssen im Warenexport und die Sicherstellung der Kreditbedienun- gung für die Mercosur-Staaten an Bedeutung, was eine gewisse Aufwertung produktiver Aktivitäten impliziert. Insgesamt schlugen sich diese Veränderungen in der Ausrichtung des Integrationsprozesses nieder. In der Phase der Finanziarisierung sollten Exporte in den Integrationsraum, die Leistungsbi-

lanz und Warenexporte einen Beitrag zur Gewinnung finanzieller Stabilität leisten, während in den neo-merkantilistischen Phasen produktionsbezogene Erwägungen eine größere Rolle spielten. Im Fall der SAD(C)C drängten die westlichen Gläubigerstaaten heterodoxe Elemente des Integrationsansatzes zurück, die auf eine Stärkung der regionalen Ökonomie zielten.

Damit ist auch die Frage der politischen Durchsetzung der Kursänderungen regionaler Integrationsprojekte aufgeworfen. Allein in der EU kam der regionalen politischen Ebene bei der Neuausrichtung von Regulation und Regulierung in dem jeweiligen Wirtschaftsraum eine zentrale Rolle zu. Hier ging die Veränderungsdynamik von internen Akteuren – transnationalen europäischen Kapitalgruppen – aus. Diese hatten bei einer bereits konsolidierten regionalen politischen Entscheidungsebene auch wichtige politische Hebel. So zeigte sich, dass sie der regionalen Ebene eine privilegierte Rolle zumaßen. Zivilgesellschaftlich war und ist das Kräfteverhältnis zwischen großen Kapitalgruppen und deren politischen Vertretungen einerseits und Gewerkschaften wie anderen sozialen Bewegungen andererseits auf der regionalen politischen Ebene noch stärker zugunsten der Kapitaleseite geneigt als auf nationalstaatlicher Ebene. Auch die Ausprägung des EU-Institutionensystems mit einem hohen Gewicht exekutiver Instanzen (EU-Kommission und Ministerrat) und einer schwachen Rolle der Parlamente begünstigt(e) Kapitalinteressen.

In den (semi-)peripheren Integrationsprojekten war die Veränderungsdynamik weniger endogener Natur und die Rolle regionaler Instanzen im Veränderungsprozess schwächer. Sowohl in den Mercosur- als auch in den SADCC-Ländern wurden Veränderungen in der Regulation und Regulierung sehr stark durch die westlichen Länder und die von ihnen dominierten internationalen Finanzinstitutionen konditioniert, wobei der Durchgriff auf die SADCC-Staaten noch weit direkter war als jener auf die Mercosur-Staaten. Ihre Pressionen setzten primär bei den Nationalstaaten an, die auch die hauptsächliche Bühne bei der Veränderung von Staatlichkeit und Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik waren. In Folge schlugen sich die Veränderungen auf nationalstaatlicher Ebene dann in den regionalen Integrationsprojekten nieder.

Sowohl die USA als auch die EU streben solche Freihandelsabkommen mit anderen Ländern bzw. Ländergruppierungen an (bzw. haben diese bereits abgeschlossen), die z.T. bestehende regionale Integrationsblöcke infra-

ge stellen. Aktuell bedrohen die „Regionalen Partnerschaftsabkommen“ der EU die Existenz der SADC, potenziell würde auch das Projekt einer Gesamt-amerikanischen Freihandelszone für den Mercosur die Existenzfrage stellen. Auf jeden Fall unterbinden Freihandelsabkommen Ansätze autonomer regionaler Integration.

Aber auch die regionalen Integrationsprojekte selbst haben Erweiterungen erfahren. Sowohl die EU als auch die SAD(C)C haben im Rahmen extravertierter Akkumulationsstrategien neue Mitglieder aufgenommen. Der Mercosur hat mit Venezuela den Beitritt in Gang gesetzt, mit verschiedenen andinen Staaten sind – primär auf Betreiben Brasiliens – Assoziationsabkommen geschlossen worden. Mit dem Wachstum der Blöcke hat allerdings auch deren Heterogenität zugenommen.

Die ultraliberale Transformation der Integrationsprojekte und – in geringerem Maße – auch deren geographische Expansion und zunehmende Heterogenität haben zu Kohäsionsproblemen geführt. In der EU betrifft das sowohl die abnehmende Akzeptanz der EU unter Lohnabhängigen und Arbeitslosen, die sich in der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages speziell durch diese gesellschaftlichen Gruppen auch politisch offen ausgedrückt hat, als auch Spannungen, die aus unterschiedlichen geopolitischen Orientierungen und dem Wettbewerb von Standardsenkungen der Mitgliedsstaaten herrühren. In den Mercosur-Ländern hat nach den Finanzkrisen zu Beginn der 1990er Jahre das ultraliberale Wirtschaftsmodell mit seiner Privilegierung von Finanzinteressen sowohl an Machbarkeit wie auch an gesellschaftlicher Akzeptanz verloren, was sich dort in der Wahl weiter links stehender Regierungen niederschlug. Diese nahmen stärkere (Argentinien) oder nur geringe (Brasilien und Uruguay) Adjustierungen am Wirtschaftsmodell vor, suchten aber in allen Fällen eine wirtschaftliche Dynamisierung über Exporte. Diese Exportkonkurrenz schwächt aber wirtschaftlich den Zusammenhalt des Mercosur, weshalb auch der Wunsch nach einer politischen Stärkung des Mercosur auf einer fragilen Grundlage ruht. Immerhin hat die Blockbildung des Mercosur maßgeblich dazu beigetragen, dass das Ansinnen der USA nach einer US-dominierten gesamtamerikanischen Freihandelszone blockiert worden ist. In der noch periphereren SADC stellt hingegen die europäische Freihandelspolitik den Fortbestand dieses Integrationsprojektes infrage. Hier ist im Gegensatz zur Rolle der PT-geführten

Regierung Brasiliens für den Mercosur kein vergleichbares Engagement von Südafrikas ANC-Regierung für die SADC festzustellen.

Auch die politischen Ansatzpunkte für eine stärker progressive oder emanzipatorische Ausrichtung der regionalen Integration unterscheiden sich in Zentrum und Peripherie. Im Zentrum ging es vor allem um die Bildung regionaler gesellschaftlicher Gegenmacht sowie um eine Demokratisierung der regionalen Institutionen. Für eine alternative Wirtschaftspolitik wäre in technischer Hinsicht die regionale Ebene durchaus angemessen, fraglich ist jedoch, inwieweit emanzipatorische Kräfte das zivilgesellschaftliche Machtgefälle zu ihren Gunsten abändern und eine reale Veränderung der EU-Institutionen überhaupt erreichen können. Das Hauptproblem hierbei ist die Bildung einer europäisierten Gegenmacht aus sozialen und politischen Bewegungen der subalternen Klassen. Diese sind auf europäischer Ebene weit weniger aktionsfähig als die Kapitaleseite, was sich auch in absehbarer Zukunft nicht ändern dürfte. Im Vergleich hierzu ist die Frage einer Demokratisierung der europäischen Institutionen – beispielsweise durch Einführung einer Gewaltenteilung auf europäischer Ebene, eine Aufwertung des Europaparlaments und eine Beschränkung der Kommission auf exekutive Aufgaben – eher zweitrangig, wenngleich durchaus von Belang. Emanzipative Integration würde als Mindestvoraussetzung dramatisch veränderte gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und ein hohes Maß öffentlicher Kontrolle über Kapitalflüsse und Investitionsentscheidungen haben. Dies würde es ermöglichen, der wirtschaftlichen Entwicklung eine bewusste, d.h. einer öffentlichen Kontrolle unterliegende Ausrichtung zu geben. In einem solchen Zusammenhang wäre es auch denkbar, gemeinsame qualitativ hochwertige Normen auf sozialem oder ökologischem Gebiet zu schaffen.

In der Peripherie ist auf nationalstaatlicher wie auf regionaler Ebene Demokratie durch das Ausmaß externer Einflussnahme grundsätzlich deutlich – im Fall der SADC-Länder (mit Ausnahme Südafrikas) sogar extrem – eingeschränkt. Hier wäre die Wiedergewinnung nationalstaatlicher und regionaler Autonomie vorrangig, denn erst dann ließe sich innere Demokratie mit substanziellem Gehalt füllen. Bei der Demokratisierung auf regionaler Ebene tut sich auch hier ein ähnliches Dilemma zwischen der (potenziellen) Relevanz der regionalen Ebene und den Möglichkeiten einer emanzipatorischen Demokratisierung auf.

Literatur

- Acosta, Alberto/Falconí, Fander (2005): TLC. Más que un tratado de libre comercio. Quito: Flasco Ecuador/Ildis.
- Adelmann, Martin (2005): Jubiläum auf der Baustelle. In: *afrika süd*, 34 (5), 34-36.
- Altwater, Elmar et al. (1980 [2. Aufl.]): Vom Wirtschaftswunder zur Wirtschaftskrise. Ökonomie und Politik in der Bundesrepublik. Bd. 1. Berlin: Olle & Wolter.
- Apeldoorn, Bastiaan van (2000): Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Roundtable of Industrialists. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): *Die Konfigurationen Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 189-221.
- Bairoch, Paul (2001): Les leçons de l'histoire. In: Damian, Michel/Graz, Jean-Christophe (Hg.): *Commerce international et développement soutenable*. Paris: Economica, 19-55.
- Balassa, Bela (1961): *The Theory of Economic Integration*. London: George Allen and Unwin.
- Beaud, Michel (1987): *Le système national/mondial hiérarchisé. Une nouvelle lecture du capitalisme mondial*. Paris: La découverte.
- Becker, Joachim (2002a): *Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie*. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Becker, Joachim (2002b): *Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados*. In: Gudynas, Eduardo (Hg.): *Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur*. Montevideo: Coscoroba, 9-35.
- Becker, Joachim (2004): *EU-Verfassung: Zentrum gegen Peripherie?* In: *Kurswechsel* (1), 7-16.
- Becker, Joachim (2005): *La crisis europea y las lecciones para América Latina*. In: *Tercer Mundo Económico* (195), 17-19.
- Becker, Joachim/Jäger, Johannes (2005): *Geld und Legitimität. Monetäre Strategien in Argentinien, Uruguay und Brasilien*. In: Boris, Dieter et al. (Hg.): *Lateinamerika: Verfall neoliberaler Hegemonie*. Hamburg: VSA, 87-111.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (2000): *Hegemoniale Projekte im Prozess der europäischen Integration*. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): *Die Konfigurationen Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 102-130.
- Bohle, Dorothee (2003): *Osterweiterung der EU – Neuer Impuls oder Rückschlag für die europäische Integration?* In: Beckmann, Martin et al. (Hg.): *„Euro-Kapitalismus“ und globale politische Ökonomie*. Hamburg: VSA, 144-168.
- Busch, Klaus (1991): *Umbruch in Europa. Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes*. Köln: Bund-Verlag.
- Byé, Maurice/de Bernis, Gérard Destanne (1987 [5. Aufl.]): *Relations économiques internationales*. Paris: Dalloz.
- Caetano, Gerardo (2004): *Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur*. Montevideo: FESUR.

- Chang, Ha-Joon (2002): Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective. London: Anthem Press.
- Detje, Richard/König, Otto (2005): Wendepunkt und Systemwandel im Tarifsysteem. In *Sozialismus* 32 (10), 33-39.
- Dorner, Klaus (1974): Probleme einer weltwirtschaftlichen Integration der Entwicklungsländer. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Estay, Jaime/Sánchez, Germán, Hg. (2005): El ALCA y sus peligros para América Latina. Buenos Aires: Clacso.
- Faria, Luiz Augusto Estrella (1996): Außenpolitik und Kapitalakkumulation: Brasilien und der Mercosur. In: *Kurswechsel* (1), 61-70.
- Faria, Luiz Augusto Estrella (2004): A chave do tamanho. Desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FEE.
- Fiori, José Luís (1999): Estados, moedas e desenvolvimento. In: Fiori, José Luís (Hg.): Estados e moedas no desenvolvimentos das nações. Petrópolis: Vozes, 49-85.
- Flam, Harry/Flanders, M. June (1991): Introduction. In: Heckscher, Eli F./Ohlin, Bertil: Heckscher-Ohlin Trade Theory. Herausgegeben von Harry Flam und M. June Flanders. Cambridge/London: MIT Press, 1-37.
- Gill, Stephen (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): Die Konfigurationen Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot, 23-50.
- Goodison, Paul/Stoneman, Colin (2005): Trade, Development and Cooperation: Is the EU Helping Africa? In: Melber, Henning (Hg.): Trade, Development, Cooperation: What Future for Africa? Current African Issues, No. 29. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 16-34.
- Grinspun, Ricardo/Kreklewich, Robert (1995): Consolidación de las reformas neoliberales. El libre comercio como marco condicionante. In: *Nueva Sociedad*(137), 120-141.
- Gudynas, Eduardo (2005): Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración. In: Acosta, Alberto/Falconí, Fander (Hg.): TLC. Más que un tratado de libre comercio. Quito: Flacso Ecuador/Ildis, 41-62.
- Hardach, Gerd (1994): Der Marshall-Plan. Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948-1952. München: dtv.
- Hayek, F.A. (1983): Die Verfassung der Freiheit. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Heckscher, Eli F. (1934): Mercantilism. London: George Allen & Unwin.
- Heckscher, Eli. F. (1991): The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income. In: Heckscher, Eli F./Ohlin, Bertil: Heckscher-Ohlin Trade Theory. Herausgegeben von Harry Flam und M. June Flanders. Cambridge/London: MIT Press, 39-69.
- Hobsbawm, Eric J. (1991): Nations and Nationalism Since 1780. Programme, Myth, Reality. Cambridge: Cambridge University Press/Canto.

- Jasiecki, Krzysztof (2004): Zwizki biznesu z polityka. Pomidzy lobbieniem a korupcj.
In: Domaski, Henryk et al. (Hg.): Niepokoje Polskie. Warschau (PAN ISP), 311-344.
- Kader, Maria (2006): Finanzmärkte in der EU: Wer profitiert von der Integration?
In: Attac (Hg.): Das kritische EU-Buch. Warum wir eine andere EU brauchen.
Wien: Deuticke.
- Kay, Cristóbal (1989): Latin American Theories of Development and Underdevelopment. London: Routledge.
- Keynes, John Maynard (1933): National Self-Sufficiency (1933). In:
www.panarchy.org/keynes/national.1933.html, 8.9.2004.
- Khama, Seretse (1981): Introduction. In: Nsekela, Amon J. (Hg.): Southern Africa. Towards Economic Liberation. Papers presented at the Arusha and Lusaka meetings of the Southern African Development Co-ordination Conference. London, VII-XIX.
- List, Friedrich (1910 [2. Aufl.]): Das nationale System der politischen Oekonomie. Jena: Gustav Fischer.
- Macpherson, C.B. (1973): Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Malcher, Ingo (2005): Der Mercosur in der Weltökonomie. Eine periphere Handelsgemeinschaft in der neoliberalen Globalisierung. Baden-Baden: Nomos.
- Mandaza, Ibbo (1987): Perspectives on Economic Cooperation and Autonomous Development in Southern Africa. In: Amin, Samir et al. (Hg.): SADCC. Prospects for Disengagement and Development in Southern Africa. London: Zed Press, 210-230.
- Marx, Karl (1979): Das Kapital. Kritik der Politischen Ökonomie. Bd. 3. MEW 25. Berlin: Dietz-Verlag.
- Matthies, Volker (1982 [2. überarb. Aufl.]): Kollektive Self-Reliance. In: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Hg.): Handbuch der Dritten Welt. Bd. 1. Unterentwicklung und Entwicklung: Theorien – Strategien – Indikatoren. Hamburg: Hoffmann und Campe, 380-394.
- Mazier, Jacques (1997): Les risques de l'enlisement par la monnaie unique: quelques pistes pour l'éviter. In: L'appel des économistes pour sortir de la pensée unique: La monnaie unique en débat. Paris: Syros, 59-81.
- Melber, Henning (2005): Globalisation and (De-)Regionalisation: Southern Africa in Times of Trade Liberalisation. In: Melber, Henning (Hg.): Trade, Development, Cooperation: What Future for Africa? Current African Issues, No. 29. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 35-44.
- Mkandawire, Thandika (1985): Dependence and Economic Co-operation: The Case of SADCC. In: Zimbabwe Journal of Economics 1 (2), 1-10.
- Musacchio, Andrés (2004): La extensión de la jornada de trabajo en Alemania: ejemplo a imitar o error de concepto? In: Informe Económico IMA 2 (24), 15-34.
- Ohlin, Bertil (1967 [überarb. Aufl.]): Interregional and International Trade. Cambridge: Harvard University Press.

- Ohlin, Bertil (1991): *The Theory of Trade*. In: Heckscher, Eli F./Ohlin, Bertil: *Heckscher-Ohlin Trade Theory*. Herausgegeben von Harry Flam und M. June Flanders. Cambridge/London: MIT Press, 71-214.
- Pallotti, Arrigo (2004): *SADC: A Development Community without a Development Policy?* In: *Review of African Political Economy* (101), 513-531.
- Pirker, Reinhard (2004): *Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens*. Marburg: Metropolis.
- Raffer, Kunibert (2002): *Ungleicher Tausch und Unterentwicklung*. In: Fischer, Karin et al. (Hg.): *Internationale Entwicklung. Eine Einführung in Probleme, Mechanismen und Theorien*. Frankfurt am Main/Wien: Brandes & Apsel/Südwind, 71-82.
- Ricardo, David (1975 [6. Aufl.]): *The Works and Correspondence of David Ricardo*. Vol. I. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Herausgegeben von Piero Sraffa (unter Mitarbeit von M. Dobb). Cambridge u.a.O.: Cambridge University Press.
- Saludjian, Alexis (2003): *De la volatilité macro-économique à la vulnérabilité sociale: le cas du Mercosur, une critique du régionalisme ouvert*. Paris (Dissertation Université Paris 13-Villetaneuse).
- Sapir, Jacques (2002): *Les économistes contre la démocratie. Pouvoir, mondialisation et démocratie*. Paris: Albin Michel.
- Schilder, Klaus et al. (2005): *Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus*. Bonn: EED/Berlin: WEED.
- Smith, Adam (1991): *The Wealth of Nations*. London: Everyman's Library.
- Thompson, Carol (1985): *Challenge to Imperialism. The Frontline States in the Liberation of Zimbabwe*. Harare: Zimbabwe Publishing House.
- Vachudova, Milada Anna (2005): *Europe Undivided. Democracy, Leverage and Integration After Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Viner, Jacob (1950): *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace. London: Stevens & Sons.
- Weissheimer, Marco Aurélio (2005): *Fortalecido, Mercosul quer independência energética e integração política*. In: *Carta Maior*, 9.12., www.agenciacartamaior.uol.com.br; 10.12.2005.
- Wellmer, Gottfried (2000): *SADC zwischen regionaler Integration und reziprokem Freihandel mit der Europäischen Union*. Bielefeld: Dritte Welt Haus Bielefeld/Koordination Südliches Afrika.
- Wellmer, Gottfried (2005): *Tragen wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (EPAs) zur Beiseitigung der Armut bei? Die Handelspolitik der Europäischen Union mit den AKP Staaten am Beispiel der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC)*. Bielefeld: Koordination Südliches Afrika.
- Wellmer, Gottfried (i.E.): *Foreign Trade Policy of South Africa*. In: Becker, Joachim/Blaas, Wolfgang (Hg.): *Switching Arenas in International Trade Negotiations*. Aldershot: Ashgate (i.E.)

Ziebur, Gilbert et al. (1992): Deutschland in einer neuen Weltära. Unbewältigte Herausforderungen. Opladen: Leske + Budrich.

Ziltener, Patrick (1999): Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung der Staatlichkeit. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Abstracts

Der Beitrag untersucht die Metamorphosen von entwicklungs- zu handelszentrierten regionalen Integrationsprojekten im Vergleich von EU, Mercosur und SADCC/SADC. Hierbei stellt er die Kernelemente von Modellen handels- und entwicklungszentrierter kapitalistischer Integration dar und arbeitet Akteure und Strategien der ultraliberalen Transformation von Integrationsprojekten in Zentrum, Semiperipherie und Peripherie heraus. Die Transformation hat zu einer Krise und zu inneren Kohäsionsproblemen der regionalen Bündnisse geführt. Abschließend wird die Frage nach möglichen Alternativen gestellt.

The article analyses the metamorphoses from development-centred to trade-centred approaches to regional integration comparing EU, Mercosur and SADCC/SADC. It outlines the core elements of models of trade-centred and development-centred capitalist integration. It identifies the actors and strategies of the ultraliberal transformation of integration projects in the centre, the semi-periphery and the periphery. It concludes that this form of transformation has resulted in a crisis and problems of internal cohesion of the regional blocs. Finally, it discusses the question of possible alternatives.

Joachim Becker
Wirtschaftsuniversität Wien
Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung
Augasse 2-6, 1090 Wien
joachim.becker@wu-wien.ac.at

OLIVER SCHWANK

Regionale Integration und Polarisierung: Die *Southern African Development Community*

1. Einleitung

Regionale Integration ist auch im Südlichen Afrika zu einem Konzept geworden, an das sich Hoffnungen auf Entwicklung und Wirtschaftswachstum knüpfen und entlang dem wirtschaftspolitische Strategien zur Erreichung dieser Ziele entwickelt werden. Die Länder des Südlichen Afrika folgten mit der Einrichtung der *Southern African Development Community* (SADC) 1992 dem globalen Trend einer zunehmenden Regionalisierung der Handelsbeziehungen seit den 1990er Jahren. Während die Erwartungen an die Integration die gleichen wie etwa in Lateinamerika oder anderen Regionen sind, unterscheiden sich jedoch die Voraussetzungen fundamental. Das Südliche Afrika ist auf Grund seiner Geschichte ein extrem polarisierter Wirtschaftsraum, in dem ein hoch entwickeltes und modernes Zentrum einer armen und unterentwickelten Peripherie gegenüber steht. Ein erfolgreiches Integrationsprojekt muss daher eine wesentliche zusätzliche Leistung erbringen: es muss versuchen, den Abstand zwischen Südafrika, dem ökonomischen und politischen Riesen der Region, und seinen mittel- und unmittelbaren Nachbarländern zu verringern. Kann die SADC dieses Ziel erreichen? Ist das Errichten einer Freihandelszone und einer Zollunion im Südlichen Afrika, die bis spätestens 2012 geplant ist, dafür die richtige Strategie?

Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst ein Blick auf die Theorie vonnöten, die einer derart konzipierten Integration zu Grunde liegt. Im ersten Teil dieser Arbeit stelle ich daher kurz die Überlegungen neoklassischer ÖkonomInnen dar, die unter regionaler Integration vor allem eine Handelsintegration verstehen. Seit einigen Jahren wird aber selbst innerhalb der Neo-

klassik Kritik an dem Paradigma des immer Wohlfahrt schaffenden Freihandels laut. Subsumiert unter dem Label *New Economic Geography* zeigten verschiedene AutorInnen, dass mit der Aufgabe der Annahme konstanter Skalenerträge gänzlich andere Aussagen möglich sind. Damit können vor allem für Entwicklungsländer relevante Konzepte wie die List'schen *infant industries* (vgl. Becker in diesem Heft), die in anderen Schulen lange anerkannt waren, auch in neoklassischen Modellen formuliert werden.

Diese Erkenntnisse sind gerade in Regionen wie dem Südlichen Afrika relevant, wo sehr unterschiedlich entwickelte Länder aufeinander treffen. Der zweite Abschnitt versucht, die Entstehung dieser Ungleichheit und der Dominanz Südafrikas im Subkontinent nachzuzeichnen.

Die 1980 gegründete *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) stellte den ersten Versuch der Länder der Region dar, gemeinsam die Abhängigkeit vom übermächtigen Nachbarn Südafrika zu reduzieren. Auch die SADC als Nachfolgeorganisation verfolgt implizit dieses Ziel. Als Kernstück ihrer Strategie setzt sie seit 2000 ein Freihandelsabkommen um. In Anlehnung an die Erkenntnisse der *New Economic Geography* stellt sich allerdings die Frage, ob Freihandel in einer Region wie dem Südlichen Afrika die vorhandene Polarisierung nicht noch verstärken wird.

Nach einer Darstellung der Politik der SADC und der Rolle Südafrikas seit dem Beitritt zur Gemeinschaft 1994 versuche ich im letzten Teil, die bisherigen und die zu erwartenden Auswirkungen des Freihandelsprotokolls und der begleitenden Maßnahmen der SADC auf die Region darzustellen und damit die anfangs gestellte Frage nach den Erfolgchancen des Integrationsprojekts zu beantworten.

2. *The Gains from Trade* – Ein Exkurs in die neoklassische ökonomische Theorie

Regionale Integration, die in diesem Artikel als zwischenstaatliche Zusammenarbeit, Interaktion und Interdependenz verstanden wird, wird seit dem Zweiten Weltkrieg vor dem Hintergrund der europäischen Integration in verschiedenen ökonomischen Denkschulen thematisiert. In der Entwicklungsökonomie wurde das Konzept zunächst von Autoren wie Prebisch aufgegriffen, die einen „geschlossenen Regionalismus“ propagierten. Ent-

wicklungsländer sollten Zölle untereinander abbauen, dies aber mit hohen (prohibitiven) Außenzöllen kombinieren, um importsubstituierende Industrialisierung zu ermöglichen (Mistry 2003: 117). Seit den 1980er Jahren steht hingegen der sogenannte „offene Regionalismus“ im Vordergrund, in dem neoklassische ÖkonomInnen Handels- und Marktintegration bei gleichzeitiger Außenöffnung diskutieren. Auch hier diene zunächst der europäische Einigungsprozess als Vorbild. Dementsprechend findet sich das Bild einer stufenweisen Integration, die bei der Gewährung von gegenseitigen Handelspräferenzen beginnt und in einem gemeinsamen Markt ihren Abschluss findet. Im Gegensatz zum geschlossenen Regionalismus werden aber die Zölle gegenüber dem Rest der Welt nicht erhöht, sondern die Handelsintegration in der Region stellt einen Schritt in Richtung weltweiter Handelsintegration dar, da in der Handelsschaffung die Quelle von Wohlfahrtsgewinnen gesehen wird.

Die neoklassische Theorie zur regionalen wirtschaftlichen Integration baut damit auf der Prämisse auf, dass Freihandel wohlfahrtssteigernd ist. Sie analysiert einerseits, ob regionale Handelsabkommen Handel schaffen, indem durch den Abbau der Handelsschranken in der Region Waren gehandelt werden, die davor im Land und zu höheren Kosten hergestellt wurden, oder andererseits Handel umlenken, da der Abbau der Handelsschranken in der Region zum Import von Waren aus Ländern innerhalb der Region führt, die zuvor aus dem kostengünstigeren außerregionalem Ausland importiert wurden. Diese Analyse der statischen Wohlfahrtseffekte geht zurück auf Viner (vgl. Becker in diesem Heft). Regionale Integration in Form eines Freihandelsabkommens oder einer Zollunion wird empfohlen, wenn die Effekte der Handelsschaffung stärker sind als die Effekte der Handelsumlenkung, da dies einen Schritt in Richtung eines weltweit uneingeschränkten Freihandels, also des Optimalzustandes, darstellt (Balassa 1973: 26).

Der Verweis auf die Vorteilhaftigkeit des unbeschränkten Handels zwischen Ländern findet sich schon in der klassischen politischen Ökonomie bei Smith und Ricardo, wobei letzterer das Konzept der komparativen Kostenvorteile entwickelt hat (vgl. Becker in diesem Heft). Die neoklassischen Handelsmodelle bauen darauf und zeigen die Wohlfahrtsgewinne auf, die durch Spezialisierung in der Produktion zu erzielen sind. Der Kern dieser Modelle, der auf Arbeiten von Eli Heckscher und Bertil Ohlin zurückgeht, ist die unterschiedliche Faktorausstattung der am Handel beteiligten Länder

(vgl. etwa Ohlin 1967). Verfügt ein Land beispielsweise über viel unqualifizierte Arbeitskraft, so wird es sich auf den Export von arbeitsintensiven Gütern spezialisieren, die vor allem mit dem Einsatz dieses Produktionsfaktors hergestellt werden. Umgekehrt werden kapitalintensive Güter von den Ländern exportiert, in denen relativ mehr Kapital vorhanden ist. In beiden Ländern kommt es auf Grund dieser Spezialisierung zu (statischen) Wohlfahrtsgewinnen, das heißt, die Produktion und das Einkommen sind zumindest gleich hoch oder liegen über dem Niveau bei Autarkie (Helpman/Krugman 2002: 28). Zwei eng miteinander verwandte Einschränkungen sind zu treffen: zum einen können die Faktorproportionen einen Gutteil des internationalen Handels nicht erklären, nämlich den zwischen Ländern mit ähnlicher Faktorausstattung. Dieser intra-industrielle Handel mit kategorisch ähnlichen Gütern, also zum Beispiel der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, stellt heute einen großen Anteil am Welthandel insgesamt dar (Krugman 1995: 332). Zum anderen wird in der Faktorproportionentheorie die Annahme von konstanten Skalenerträgen getroffen. Mit der Ausweitung der Produktion sind also keine Kostenvorteile verbunden. Wird diese Annahme aufgehoben, so erschließt sich zunächst ein zusätzlicher Aspekt des internationalen Handels, nämlich der oben erwähnte intra-industrielle Handel. Auch bei gleicher Faktorausstattung besteht nun ein Anreiz zur Spezialisierung, da die Versorgung eines größeren Marktes und damit die Ausweitung der Produktion bei der Existenz von Skalenvorteilen zu einer Senkung der Stückkosten führt (Helpman/Krugman 2002: 31). Allerdings besteht dann auch die Möglichkeit, dass einzelne Länder nicht von Freihandel profitieren, da es dann zu einer Spezialisierung kommen kann, die nicht unbedingt von den ursprünglichen Kostenvorteilen abhängt, sondern vom historischen Muster der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt ist (Henderson et al. 2001: 83). Bei Vorliegen solcher dynamischer Skalenvorteile könnte Eigenproduktion in Autarkie daher kostengünstiger sein, wenn eine kritische Größe überschritten wird oder wenn über eine Zeitperiode Lerneffekte auftreten. Im Fall eines offenen Handelsregimes kommt es aber nicht soweit, weil die Produktion schon im Ausland angesiedelt ist und dort zunächst auf Grund des in der bisherigen Produktion erworbenen Wissens effizienter ist. Es kommt daher zu einer unerwünschten Spezialisierung. Sind also Skalenvorteile vorhanden, lässt sich das List'sche

Argument des Schutzes von *infant industries* auch in den neoklassischen Modellen formulieren (vgl. Becker in diesem Heft).

Ein zusätzlicher Effekt, der durch die *New Economic Geography* auch Einzug in die orthodoxe Wirtschaftstheorie gefunden hat, sind firmenexterne Skaleneffekte, die durch räumliche Konzentration zu erzielen sind. Die Nähe zu anderen Firmen, den Anbietern von Vorleistungen, zu Absatzmärkten und die in den Zentren vorhandene bessere Infrastruktur senken die Produktionskosten und verstärken damit die Tendenz zur Polarisierung (McCarthy 1999: 382).

Umgelegt auf die regionale Integration implizieren beide Konzepte, dass die eigentlich gewünschte Handelsschaffung zu unerwünschter Polarisierung innerhalb einer Region führen kann. Dies ist insbesondere dann zu erwarten, wenn die betroffenen Länder einen stark unterschiedlichen Entwicklungsgrad aufweisen, wie dies im Südlichen Afrika mit Sicherheit der Fall ist. Die Auswirkungen von Zollsenkungen oder Freihandelsabkommen in einer solchen Region sind damit ambivalent.

Autoren wie Mistry versuchen neben der statischen Analyse der Handelseffekte auch eine Reihe von potentiellen dynamischen Wohlfahrtseffekten zu berücksichtigen (Mistry 2003: 121). Diese sind insbesondere in Entwicklungsländern relevant, da dort das Potential für statische Wohlfahrtseffekte auf Grund der starken Außenorientierung im Handel typischerweise gering ist. Mistry betont Kostenersparnisse bei regional koordinierter Infrastrukturpolitik, das bessere Funktionieren regionaler, also vergrößerter Märkte und erhöhte Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen (ebd.: 122). Insbesondere der letzte Punkt verdient Aufmerksamkeit. Die regionale Handelsintegration kann in diesem Sinn auch als Signal an internationale Investoren verstanden werden, da sie ein vertraglich fixiertes Bekenntnis zur Öffnung der Märkte in der Region, also zu einem „offenen Regionalismus“ darstellt.

Ohne der Analyse der SADC-Freihandelspolitik weiter unten vorzugreifen, sind im Bezug auf das Südliche Afrika einige Anmerkungen angebracht. Die Zölle innerhalb der SADC sind zwar hoch und variieren stark zwischen Sektoren und Ländern, allerdings spielt der Intra-SADC-Handel im Vergleich zum Handel mit dem Rest der Welt für die Mitgliedsländer nur eine untergeordnete Rolle (Lewis et al. 2003: 178f.). Nach Balassa ist aber gerade eine schon vorhandene starke Handelsverflechtung Voraus-

setzung dafür, dass eine Handelsintegration zu Wohlfahrtsgewinnen führt (Balassa 1973: 68). Im Fall der SADC deutet dies auf nur eingeschränktes Potenzial zur Handelsschaffung hin. Darüber hinaus und wohl noch entscheidender ist die Tatsache, dass Südafrika in den überwiegenden Teil dieses Intra-SADC-Handels involviert ist und zudem als einziges Mitgliedsland einen diversifizierten und entwickelten Industriesektor aufweist. Daher ist die Handelsbilanz der übrigen SADC-Länder im Verhältnis zu Südafrika stark defizitär. 1999 beispielsweise war das Verhältnis von Südafrikas Exporten in die Region zu den Importen aus der Region 7:1 (Daniel et al. 2003: 375). Dies ist Ausdruck der historisch gewachsenen Polarisierung in der Region, die im nächsten Abschnitt dargestellt wird.

In so einem Fall würde Freihandelspolitik entsprechend der Tendenz zur Agglomeration bei Skalenvorteilen die vorhandene Polarisierung in der Region noch verstärken. Damit liefe sie dem ursprünglichen Ziel der SADCC aus den 1980er Jahren, die Abhängigkeit der Nachbarstaaten vom ökonomischen Riesen der Region zu reduzieren, diametral entgegen.

3. Das Südliche Afrika als Wirtschaftsraum

Die Geschichte des Südlichen Afrikas als Wirtschaftsraum begann im Wesentlichen mit der Entdeckung von Diamanten in Kimberley 1870 und von Goldvorkommen im Transvaal 1886 im heutigen Südafrika. Die damit einsetzende rapide ökonomische Entwicklung zog vor allem über den Kanal der Arbeitsmigration den ganzen Subkontinent mit ein und schaffte die Grundlagen für eine bis heute bestehende ungleiche Integration der Region.

Um Diamanten und vor allem Gold, das sehr tief und in geringer Konzentration lag und damit nur sehr arbeits- und kapitalintensiv abzubauen war, überhaupt profitabel exportieren zu können, benötigten die rasch konsolidierten Bergbauunternehmen vor allem eines: billige Arbeitskräfte. Von Beginn an stellten ArbeiterInnen aus Südafrika selbst allerdings nur einen Teil der ArbeiterInnenschaft in den Minen. Zwischen 1896 und 1898 etwa kamen nur knapp mehr als ein Drittel der in den Goldminen des Transvaal Beschäftigten aus dem heutigen Südafrika, Lesotho und Swasiland. Der

überwiegende Teil stammte aus Botswana, Malawi und vor allem Mosambik (Söderbaum 2004: 65).

Die Integration des Subkontinents, der also von Anfang an das Reservoir der migrantischen Arbeitskräfte darstellte, ist daher als Konsequenz der ökonomischen Notwendigkeit, den stetigen Zugang zu billiger Arbeitskraft zu sichern, zu verstehen. Eine zweite wichtige Achse der Integration war die Schaffung der Transportwege, die gänzlich auf die Bergbauzentren im Landesinneren und deren Verbindung zu den Häfen ausgerichtet waren.

Auf politischer Ebene fand Großbritannien, die dominante Kolonialmacht in der Region, erst mit der Zäsur der Mineralienfunde und den dadurch ausgelösten ökonomischen Entwicklungen zu einer konsistenten Strategie für das Südliche Afrika - der Konsolidierung weißer Herrschaft über die gesamte Region (Söderbaum 2004: 57). Die Gründung der *Union of South Africa* 1910 als Teil des Vereinigten Königreiches schloss diesen Prozess für Südafrika ab. Schon 1909, also ein Jahr zuvor, wurden das heutige Lesotho, Swaziland und Botswana mit der Gründung der *Southern African Customs Union* (SACU) ökonomisch eng an Südafrika angebunden. Die von Cecil Rhodes gegründete *British South Africa Company* erlangte Kontrolle über ein riesiges Territorium nördlich des Limpopo, das ab 1923 von weißen Siedlern als Rhodesien (heute Sambia und Simbabwe) regiert wurde (Daniel et al. 2003: 369). Namibia stand seit dem Ersten Weltkrieg unter direkter südafrikanischer Administration, während die portugiesische Kolonie Mosambik als wichtige Quelle von Arbeitskräften zumindest ökonomisch eng mit Südafrika verflochten war.

Die Nachbarländer Südafrikas stellten damit von Anfang an die regionale Peripherie dar, deren Aufgabe sich auf die Bereitstellung von Arbeitskräften beschränkte. In Südafrika selbst hingegen setzte schon bald ein Industrialisierungs- und Modernisierungsprozess ein. Der Zufluss von Kapital und qualifizierten Arbeitskräften aus Europa erhöhte die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten, die zunehmend von kommerzialisierten Farmen produziert wurden und schuf gleichzeitig einen lokalen Markt für Konsumgüter und Dienstleistungen (Feinstein 2005: 99). Zugleich explodierte die Nachfrage nach Elektrizität, Maschinen, Zement und zahlreichen anderen Inputs der Bergwerke, die das Entstehen eines modernen Industrie- und Finanzsektors nach sich zog (ebd.: 107f.). Die verarbeitende Industrie beschränkte sich zunächst allerdings auf die Produktion von für den Berg-

bau relevanten Produkten. Erst mit der Machtübernahme einer burisch-nationalistischen Regierung 1924, die vor allem das Problem der *poor whites* vor Augen hatte, wurde die verarbeitende Industrie auf eine breitere Basis gestellt. Das Ziel war die Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen, die Weißen vorbehalten blieben. Zahlreiche Sektoren wurden fortan durch hohe Schutzzölle von der internationalen Konkurrenz abgeschirmt. Die importsubstituierende Industrialisierungsstrategie wurde durch die Gründung zweier Staatsunternehmen (Iscom und Escom) flankiert, die die Bereitstellung von Elektrizität und Eisen und Stahl sicherstellen sollten (ebd.: 120).

Die Entwicklung der Region nach dem Zweiten Weltkrieg bewegte sich entlang der etablierten Linien. Die Apartheid-Regierung unter der *National Party*, ununterbrochen an der Macht zwischen 1948 und 1990, betrieb die Industrialisierungspolitik im Inland weiter und betrachtete das Südliche Afrika als „its backyard, or sphere of interest, an exploitable resource, a bottomless source of cheap labour and an easily penetrable market for its products“ (Daniel et al.: 368f.). Politisch verfolgte sie das Ziel der Errichtung eines „*Cordon sanitaire*“ von befreundeten Staaten, die zum einen einen Puffer zum Rest von Afrika bilden, zum anderen die Etablierung des *African National Congress* (ANC), der südafrikanischen Befreiungsbewegung, in Nachbarländern verhindern sollten. Mit der Unabhängigkeit von Angola und Mosambik 1975 und dem Zusammenbruch des Siedlerregimes unter Smith in Südrhodesien (Simbabwe) erlitten diese Bemühungen einen Dämpfer (Becker 1988: 21f.). Südafrika erhöhte daraufhin im Rahmen der so genannten „Totalen Strategie“ den ökonomischen und militärischen Druck auf die Region. Destabilisierungskriege, die Zerstörung von Infrastruktur und eine Reduzierung der ökonomischen Beziehungen kennzeichneten die 1980er Jahre. So wurde der Anteil ausländischer Arbeitskräfte im Bergbau zwischen 1975 und 1985 von über 60% auf knapp 40% reduziert. Im Transportbereich schraubte Südafrika die Nutzung des Hafens von Maputo (Mosambik) auf 15% des kolonialen Niveaus zurück und versuchte durch eine Doppelstrategie von gezielter Sabotage und günstigen Tarifen, möglichst viel Verkehr aus den Binnenländern der Region von den Häfen Angolas und Mosambiks auf die eigenen Häfen umzuleiten (Davies 1990: 5f.). Damit wurde jeweils eine wichtige Quelle an Deviseneinnahmen für diese Länder abgeschnitten.

Ergebnis dieses jahrhundertelangen Prozesses der ungleichen Entwicklung ist eine extreme Polarisierung im Subkontinent. Südafrika produzierte im Jahr 1997 knapp 76% des regionalen Bruttoinlandsproduktes und stellte knapp 75% der Exporte der Region in den Rest der Welt (Lewis et al. 2003: 160). Die ungleiche Entwicklung manifestiert sich ebenfalls in der Produktionsstruktur. Der Landwirtschaftssektor erwirtschaftet in Südafrika 4% des Bruttoinlandsproduktes, in Ländern wie Malawi, Mosambik oder Tansania liegt der Anteil bei 20%. Und während Südafrika und mit Abstrichen Botswana einen signifikanten Kapitalgütersektor haben, spielt dieser in den anderen Ländern kaum eine Rolle (ebd.: 164).

Im Handel mit dem Rest der Welt stellen entsprechend den Faktorausstattungen Maschinen und Ausrüstungsgüter einen Gutteil der Importe dar, während zu den Exporten vor allem landwirtschaftliche Güter und Mineralien zählen. Einzig Südafrika durchbricht dieses Muster und exportiert auch signifikant Kapitalgüter.

Der Intra-SADC-Handel spielt insgesamt eine verhältnismäßig geringe Rolle und wird von Südafrika dominiert. Fast 80% der Exporte innerhalb der SADC gehen auf das Konto von Südafrika, andererseits stellen die Exporte in die SADC-Länder für fast alle Teilnehmerstaaten nur einen geringen Teil der Gesamtexporte dar (siehe Tabelle 1). Hauptabnehmer für Exporte ist in allen Mitgliedsländern die Europäische Union, wobei deren Anteil an den Gesamtexporten zwischen 28% (Sambia) und 76% (Botswana) beträgt (Lewis et al. 2003: 178).

Tabelle 1: Intra-SADC-Exporte 1999 für ausgewählte Länder

	Wert in US-Dollar	Anteil an Intra-SADC-Exporten	Anteil an Exporten des Landes
Südafrika	2.825.344	78%	12%
Simbabwe	542.060	15%	28%
Malawi	85.004	2%	17%
Sambia	71.071	2%	8%
Tansania	48.061	1%	7%
Angola	32.020	1%	1%

Quelle: Southern African Update (2003)

Für Südafrika ist der regionale Handel dennoch wichtig, da die Handelsbilanz innerhalb der Region extrem unausgeglichen ist: Südafrika exportierte zwischen 1983 und 1986 4-mal mehr in die Region als es aus seinen Nachbarländern importierte (Wellmer 2000: 24). Der beständige Außenwirtschaftsüberschuss mit Afrika hilft damit, das Defizit gegenüber dem Rest der Welt zumindest zum Teil zu finanzieren.

Um diese Ungleichheit und die damit einhergehende ökonomische Abhängigkeit zu reduzieren, reagierten die Nachbarstaaten Südafrikas in den 1970er Jahren vor dem Hintergrund der eskalierenden militärischen Aggression des Apartheidstaates mit der Gründung von regionalen Organisationen, die durch vermehrte Kooperation eine selbstständige wirtschaftliche Entwicklung fördern sollten. Die bekannteste dieser entstand 1980 mit dem Ende weißer Herrschaft in Simbabwe, das auf Grund seiner zentralen Lage der Schlüssel zu regionaler Kooperation war: die *Southern African Development Co-ordination Conference* (SADCC).

4. Die Gründung der SADCC

Gründungsmitglieder der SADCC waren Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mosambik, Sambia, Simbabwe, Swasiland und Tansania. Sie war eine Initiative der so genannten Frontstaaten, die im Widerstand gegen das Apartheid-Regime in Südafrika seit den 1970er Jahren die dortige Befreiungsbewegung unterstützten, und stellte Fragen der wirtschaftlichen Kooperation in den Vordergrund (vgl. Becker in diesem Heft, Anglin 1983: 685). Ihr wesentliches Ziel war die Beendigung der ökonomischen Abhängigkeit von Südafrika. In der Lusaka-Deklaration, dem Gründungsdokument der SADCC, heißt es: “[The goal of SADCC] is to liberate our economies from their dependence on the Republic of South Africa, to overcome the imposed economic fragmentation, and to coordinate our efforts toward regional and national economic development” (Hanlon 1986: 19). Um dieses ambitionierte Ziel zu erreichen, wurde als erste Priorität der Wiederaufbau beziehungsweise die Verbesserung existierender Transportwege in der Region identifiziert. Daneben standen die Sicherstellung der Ernährungssicherheit sowie die Förderung industrieller Entwicklung im Vordergrund.

Die finanziellen Ressourcen dafür sollten von internationalen Geldgebern kommen, die ihre Projekte bei einer jährlichen Geberkonferenz koordinieren würden (ebd.). Auch wenn nicht von „geschlossenem Regionalismus“ in einem engeren Sinn gesprochen werden kann, so spiegelt die Konzeption der SADCC doch Elemente dieses Regionalismuskonzeptes wider. Nicht Handelsliberalisierung stand im Vordergrund, sondern zwischenstaatlich koordinierte Wirtschaftspolitik.

Die SADCC verzichtete auf eine nennenswerte permanente Infrastruktur und das jährliche Treffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer blieb ihr oberstes Organ. Es wurde nur ein kleines Sekretariat in Gaborone (Botswana) eingerichtet, die Koordinierungseinheiten für bestimmte Sektoren waren in den nationalen Bürokratien verschiedener Länder angesiedelt (Sidaway/Gibb 1998: 167). Diese geringe institutionelle Verankerung war ein bewusster Schritt, sollte doch die nationale Souveränität der Mitgliedsstaaten, die sich in ihrer ideologischen Grundausrichtung stark unterschieden, in jedem Fall gewahrt bleiben (Anglin 1983: 692).

Die SADCC konnte in ihrem ersten Jahrzehnt Teilerfolge in der Ernährungssicherheit und dem Transportsektor erzielen. So waren 1990 218 Projekte im Transport- und 137 Projekte im Ernährungssektor in der Planungs- oder Implementierungsphase (Davies 1990: 11). Die wesentliche Leistung der SADCC bestand in der Sicherstellung ausländischer Geldmittel – was eine Zeitung in Simbabwe im Rahmen der Suche nach einem Symbol für die Nachfolgeorganisation SADC 1994 zum Kommentar veranlasste, dass “SADC could best be symbolized by a begging bowl. For what has SADC achieved apart from mugging gullible Scandinavian countries? SADC members are today more dependent upon South Africa than they were in the early 1980s” (Sidaway/Gibb 1998: 166). Tatsächlich ist es ihr nicht gelungen, die regionalen Handelsströme wesentlich zu verändern. Der Anteil des Handels mit Südafrika am Gesamthandelsvolumen konnte aber zwischen 1982 und 1991 zumindest konstant gehalten werden (Wellmer 2000: 24).

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht des sich abzeichnenden politischen Wandels in Südafrika war eine Neupositionierung der SADCC unvermeidlich. Der *African National Congress* versprach, dass Südafrika mit der Machtübernahme einer Mehrheitsregierung auf regionale wirtschaftliche Kooperation setzen würde, die auf die Beseitigung des vorherrschenden Ungleichgewichts abzielt (SouthScan 1991: 117). Damit verlor die SADCC

quasi ihre *raison d'être*. Mit der Transformation in die *Southern African Development Community* (SADC), die 1992 in Windhoek (Namibia) vollzogen wurde, versuchten die mittlerweile zehn Mitgliedstaaten (Namibia war 1990 beigetreten), sowohl auf die sich ändernden politischen Rahmenbedingungen als auch auf die institutionellen Schwächen der Vorgängereinstitution Antworten zu finden.

5. Die SADC – Regionale Integration durch Freihandel

Der Gründungsvertrag der SADC (SADC 1992), der die Umwandlung der Geberkonferenz in eine (Entwicklungs-)Gemeinschaft festschrieb, widmete sich den beiden oben genannten Problemstellungen.

Zum einen legte er im Artikel 5 (*Objectives*) nicht nur die Ziele der Gemeinschaft fest, nämlich die Erreichung von Wachstum, Entwicklung sowie vermehrter Zusammenarbeit in der Region, sondern gab auch konkrete Vorgaben bezüglich der Strategien zur Erreichung dieser Ziele. Neben der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik, der Schaffung von funktionierenden Institutionen sowie der gemeinsamen Mobilisierung von Ressourcen aus dem Ausland gehörten dazu „policies aimed at the progressive elimination of obstacles to the free movement of capital and labour, goods and services, and the people of the Region generally, among Member States“ (ebd.). Damit bekannte sich die Gemeinschaft zur Marktintegration und zum Freihandel als ein wesentliches – wenn auch nicht einziges – Vehikel zur wirtschaftlichen Entwicklung. Dies entsprach nicht nur den Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer, die seit den 1980er Jahren Strukturanpassungsprogramme von Währungsfonds und Weltbank umsetzten, und dem weltweiten Trend zu regionaler Handelsintegration im Rahmen eines „offenen Regionalismus“, sondern war auch ein Signal an die Gemeinschaft der Geberländer und eben diese internationalen Institutionen, die SADC weiter als relevanten Akteur ernst zu nehmen (Pallotti 2004: 515f.).

Zum anderen gab sich die SADC eine permanente Infrastruktur und einen institutionellen Rahmen mit Sitz in Gaborone, deren Ausgestaltung im Gründungsvertrag festgelegt wurde. Von besonderer Relevanz war dabei die Einführung von Protokollen, die die vertragliche Festlegung sektoraler Kooperation innerhalb der SADC ermöglichen würden. Während jedoch

bei der Marktintegration relativ rasch konkrete Schritte gesetzt wurden, blieb die Stärke beziehungsweise die Schwäche der Institution selbst ein permanentes Thema. 2001 verpasste sich die SADC erneut eine veränderte und noch stärker zentralisierte Struktur, doch das Sekretariat, das eigentlich die Schalt- und Koordinierungsstelle sein sollte, leidet bis heute unter schlechten infrastrukturellen Bedingungen und chronischem Personalmangel (Adelmann 2005: 2).

Nichtsdestotrotz ist es der SADC gelungen, deutliche Spuren zu hinterlassen und zu einem zentralen Akteur in der Region zu werden. Bevor wir jedoch die Strategie der SADC genauer analysieren und bewerten, ist ein Einschub vonnöten. Mit dem Beitritt des politischen und ökonomischen Riesen Südafrika 1994 veränderte sich die Interessenlage innerhalb der SADC fundamental. Eine knappe Darstellung der wirtschaftlichen Situation Südafrikas und seiner daraus abgeleiteten Interessen scheint daher zum Verständnis wichtig.

6. Die Interessen Südafrikas in der Region

Wie oben angeführt, signalisierte der ANC Anfang der 1990er Jahre, dass ein demokratisches Südafrika seine eigenen ökonomischen Interessen nicht auf Kosten der Nachbarländer verfolgen würde. "A future democratic government should actively seek to promote greater regional co-operation along new lines, which will correct imbalances in current relationships. [...] It is our belief and policy that the integration of the South African economy into the regional economy should scrupulously avoid the domination by the South African economy of the regional economy", so Nelson Mandela im November 1990 (SouthScan 1991: 117).

Sind diese hehren Ziele mit den eigenen Interessen Südafrikas kompatibel? Bei der Machtübernahme des *African National Congress* (ANC) 1994 befand sich die Wirtschaft des Landes in einer tiefen organischen Krise. Negatives Wirtschaftswachstum, geringe Investitionen, hohe Inflation und Budgetdefizite sowie eine rasch ansteigende Arbeitslosigkeit zeichneten ein düsteres Bild (Marais 2001: 100). Verantwortlich dafür sei auch, so zumindest in der Wahrnehmung der neuen demokratischen Regierung, die starke Binnenorientierung. Der Finanzminister Trevor Manuel meinte dazu:

“We inherited an uncompetitive, inward looking, protectionist economy” (Hirsch 2005: 109). Dieses Erbe manifestierte sich in hohen Schutzzöllen, einer international nicht wettbewerbsfähigen verarbeitenden Industrie und einer anhaltenden Dominanz des Bergbausektors in den Exporten. Wie zuvor angedeutet verfolgte das Land auch nach dem Zweiten Weltkrieg eine importsubstituierende Industrialisierungsstrategie. Die Einnahmen aus dem Export von Gold, Platin und anderen Rohstoffen verdienten die Devisen, die für die Entwicklung des Industriesektors notwendig waren. Dieser blieb abhängig von importierten Kapitalgütern und war vornehmlich auf den Absatz auf dem Binnenmarkt gerichtet, erwirtschaftete also beständig ein außenwirtschaftliches Defizit (Blumenfeld 2006: 430ff.). Der Verfall des Goldpreises und damit der Rückgang der traditionellen Exporte Südafrikas zwang schon die Apartheid-Regierung seit den 1970er Jahren zu einer vorsichtigen Öffnung der Volkswirtschaft, mit dem Ziel, die Exporte zu diversifizieren und die Abhängigkeit vom Gold zu reduzieren. Auch der ANC identifizierte die verarbeitende Industrie als den Sektor, der Arbeitsplätze schaffen, das Wachstum ankurbeln und die Zahlungsbilanz verbessern würde. Eine auf den Binnenmarkt orientierte Industrialisierungsstrategie wurde mit dem Verweis auf die zu geringe Größe des Marktes und die außenwirtschaftliche Beschränkung von der neuen Regierung abgelehnt. An deren Stelle trat die Exportorientierung. Um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, wurde 1995 ein ambitioniertes Zollsenkungsprogramm vorgelegt, das von sektorspezifischen Maßnahmen zur Unterstützung einzelner Industrien begleitet werden sollte (Hirsch 2005: 122). Die makroökonomische Stabilisierung im Rahmen einer konservativen Geld- und Fiskalpolitik sollte gleichzeitig die Attraktivität Südafrikas für internationale Investoren erhöhen und so zum Zufluss von Devisen beitragen. Die so genannte GEAR-Strategie (*Growth, Employment and Redistribution*) entsprach damit in wesentlichen Zügen einem selbst auferlegten Strukturanpassungsprogramm (Marais 2001: 162).

Für die Region und die SADC hat diese sehr außenorientierte Wirtschaftspolitik möglicherweise ambivalente Implikationen. Auf der einen Seite stellt das Südliche Afrika einen wichtigen Markt für südafrikanische Produkte und für die Expansionsbestrebungen südafrikanischer Unternehmen dar. Auch historisch ermöglichte der Handelsbilanzüberschuss, den Südafrika in der Region erzielte, einen Teil des Defizits gegenüber dem Rest

der Welt abzudecken. Dies galt und gilt insbesondere für die verarbeitende Industrie, die zwar nicht international konkurrenzfähig war, aber sehr wohl im Südlichen Afrika (Blumenfeld 2006: 434). Ein SADC-Freihandelsabkommen würde südafrikanischen Gütern weitere Vorteile gegenüber Konkurrenzprodukten aus dem Rest der Welt gewähren und damit dessen Exportsektoren unterstützen, Industrialisierungsbestrebungen der übrigen SADC-Mitgliedsstaaten aber erschweren. Zudem wurde Südafrika seit 1994 zum wichtigsten Investor in der Region, wobei die Expansion südafrikanischer Unternehmen sich über alle wichtigen Sektoren erstreckt und aktiv von staatlicher Seite unterstützt wird (Daniel et al. 2003: 376ff.). Beide Entwicklungen verschärfen die Polarisierung innerhalb der SADC und laufen damit den Zielen der Organisation entgegen.

Auf der anderen Seite kommt in der von Präsident Thabo Mbeki propagierten Idee der *African Renaissance* und Initiativen wie der *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) der Wunsch zum Ausdruck, in führender Rolle zur Entwicklung des gesamten Kontinents beizutragen (Vale/Maseko 2002: 124f). Dies ist der Erkenntnis geschuldet, dass “[...] South Africa would sink or swim with the region. South Africa's success, particularly as an investment destination, was in part a function of the economic success and political stability of its neighbour” (Hirsch 2005: 136). Die Sorge um die Attraktivität des Standorts manifestiert sich in der Unterstützung oben angeführter Initiativen, dem Versuch der Stärkung regionaler und kontinentaler Institutionen wie der *African Union* (AU) oder der SADC und Stabilisierungsversuchen (mit sehr unterschiedlichem Erfolg) in Afrikas Krisenregionen.

7. Die SADC seit 1994: Freihandel und Liberalisierung

Mit dem Beitritt Südafrikas zur SADC 1994 wurde der strategische Schwenk zur Marktintegration endgültig vollzogen. Der Schwerpunkt der SADC-Politik liegt seit damals auf der Handelsliberalisierung in der Region. Folgerichtig verabschiedeten die Mitgliedsstaaten 1996 ein Handelsprotokoll, in dem ein erster Fahrplan für den geplanten Abbau der Handelsbarrieren festgelegt wurde. Das Freihandelsabkommen trat vier Jahre später im September 2000 in Kraft und umfasst acht der neun Gründungsmitglieder

und die später beigetretenen Namibia, Mauritius und Südafrika. Angola und die seit 1998 zur SADC gehörende Demokratische Republik Kongo sind vorerst nicht beigetreten.

Bis 2008 sollen 85% des Intra-SADC-Handels zur Gänze liberalisiert sein. Textilien, Bekleidung und Fahrzeuge gelten als sensible Sektoren und haben verlängerte Übergangsfristen bis 2012. Gänzlich außerhalb des Abkommens bleibt der Zuckermarkt, für den eine langfristige Liberalisierung in Abstimmung mit den Entwicklungen auf dem Weltmarkt angestrebt wird (Khandelwal 2004: 36). Durch eine zeitliche Asymmetrie in der Liberalisierung soll dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der Mitgliedsländer Rechnung getragen werden. Südafrika hat sich zum raschesten Abbau von Zöllen verpflichtet, während die weniger entwickelten Länder ihre Zölle erst gegen Ende abbauen müssen (ebd.).

Von Anfang an verkündete die SADC, die Liberalisierung des Handels nicht unbegleitet durchzuführen. "The process [of an elimination of import duties] should be accompanied by an industrialisation strategy to improve the competitiveness of Member States" (SADC 1996). Nur so hätten auch die weniger entwickelten Länder die Möglichkeit, die Exportpotenziale, die sich durch die Marktöffnung ergeben, auch zu nutzen. Im *Regional Indicative Strategic Development Plan* oder kurz RISDP, dem zentralen langfristigen Strategiedokument der SADC, wird dazu vor allem einer „tieferen“ Integration das Wort geredet (SADC 2004). Dies beinhaltet neben einer Beschleunigung der Handelsliberalisierung eine Harmonisierung der Geldpolitik – mit dem Endziel einer Währungsunion – und der Fiskalpolitik. Die numerischen Ziele erinnern dabei stark an die im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt gewählten Werte. So sollen die Budgetdefizite bis 2012 auf unter 3% des Bruttoinlandsprodukts sinken, die Staatsverschuldung bis 2008 unter 60% des BIPs gesenkt werden und die Inflation bis 2018 schrittweise auf 5% zurückgehen (ebd.). Gemeinsam mit der Liberalisierung der Finanzmärkte sollen diese Maßnahmen zur "promotion of SADC as an attractive investment destination" (ebd.) beitragen. Eckpfeiler der Strategie ist damit die Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen, die durch weitere angebotsseitigen Maßnahmen, wie etwa Initiativen im Energie- und Transportsektor, ergänzt wird. Damit soll ein unternehmerInnenfreundliches Klima geschaffen und vor allem ausländisches Kapital angezogen werden. Marktkräfte allein werden allerdings nicht ausreichen, um

die weniger entwickelten Gebiete zu fördern. Die AutorInnen des RISDP meinen dazu, dass “deliberate policies will also be required to deal with industrial development for the periphery areas or countries that may not be as competitive as others” (ebd.). Neben den angebotsseitigen Maßnahmen findet sich an dieser Stelle allerdings nur ein Hinweis auf grenzüberschreitende Investitionsprogramme. Bekanntestes Beispiel für derartige Programme ist der *Maputo Development Corridor* (MDC), der 1995 von der südafrikanischen Regierung initiiert wurde.

8. Ein Ende der Polarisierung?

Welche Auswirkungen sind bei dieser Stoßrichtung der SADC-Strategie zu erwarten? In Bezug auf das Freihandelsabkommen kamen verschiedene AutorInnen zum Schluss, dass die Wachstumspotenziale für den regionalen Handel relativ gering, die Gefahren einer weiteren Polarisierung hingegen groß seien. Mit Hilfe eines *Gravity models*, das Handelspotenziale zwischen Ländern auf Grund ihrer Größe, Entwicklungsgrad und Entfernung schätzt, kommt Rashad Cassim zum Schluss, dass unausgenützte Spielräume vor allem für Südafrika bestehen (Cassim 2001: 11) Khandelwal (2004) berechnet Produktkomplementaritäten zwischen den SADC-Mitgliedsländern, die ebenfalls als Indikator für Handelspotenziale herangezogen werden können. Dabei wird die Exportstruktur eines Mitgliedslandes mit der Importstruktur des Handelspartners auf Güterebene verglichen. Hohe Komplementarität deutet auf große Handelspotenziale hin. Innerhalb der SADC findet der Autor in Bezug auf Südafrika asymmetrische Komplementarität: während Südafrikas Exportstruktur hohe Übereinstimmung mit den Importen der übrigen SADC Länder aufweist, sind umgekehrt die Exporte dieser Länder – vor allem Primärgüter – nicht mit den Importen Südafrikas kompatibel. Dies entspricht dem bestehenden Handelsmuster und impliziert zudem geringes Potenzial für Handelsschaffung innerhalb der SADC (Khandelwal 2004: 16f.). McCarthy weist außerdem darauf hin, dass die Grenzkosten industrieller Produktion in den Ballungszentren Südafrikas geringer sind als in den peripheren Regionen der SADC. Dies gilt trotz des höheren Lohnniveaus und spiegelt die oben beschriebenen Agglomerationsvorteile durch Skalenvorteile und externe Effekte wider.

“New investment that creates capacity to produce goods for the larger integrated market would [therefore] tend to locate in the larger metropolitan areas of South Africa where these cost benefits can be realized“ (McCarthy 1999: 393).

In Anbetracht dieser Studien stellt sich die Frage, ob die Ausgleichsmechanismen, die im Handelsprotokoll vorgesehen sind, ausreichen um Polarisierungseffekte zu verhindern. Der zeitlichen Asymmetrie in der Handelsliberalisierung, die diesen Befürchtungen Rechnung tragen soll, stehen nämlich Ausnahmen in sensiblen Sektoren (Südafrika erwirkte genau in jenen Sektoren verlängerte Übergangsfristen, in denen Mitanbieter aus SADC-Ländern wettbewerbsfähig sind: Bekleidung und Textilien, Leder und Zucker) und überaus strenge Ursprungsregeln gegenüber, die auf Drängen Südafrikas beschlossen wurden und die die Position der Länder der Peripherie noch weiter verschlechtern (Wellmer 2006).

In einer Freihandelszone, die im Gegensatz zu einer Zollunion keinen einheitlichen Außenzoll besitzt, sind Ursprungsregeln notwendig, um die Umgehung von national unterschiedlichen Zöllen im Import von Gütern aus Drittstaaten zu verhindern. Sie stellen sicher, dass nur solche Güter in den Genuss des zollfreien Handels innerhalb einer Freihandelszone kommen, die auch tatsächlich in einem Mitgliedsland hergestellt oder zumindest bis zu einem bestimmten Grad weiterverarbeitet wurden. Während im SADC Freihandelsabkommen zunächst einfache und wenig restriktive Ursprungsregeln geplant waren, die den Vorteil eines geringen Verwaltungsaufwandes mit sich bringen, ist das nach langwierigen Verhandlungen tatsächlich umgesetzte Regime äußerst komplex und restriktiv (Brenton et al. 2005: 16). Insbesondere südafrikanische ProduzentInnen drängten auf strenge Ursprungsregeln in den Sektoren, in denen auf Grund des Prinzips der Asymmetrie die Zölle schneller gesenkt werden als in denen anderer Mitgliedsländer. So erfordern Ursprungsregeln im Bekleidungssektor beispielsweise, dass die Güter, um in den Genuss der reduzierten Zölle zu kommen, einer „doppelten Transformation“ in der Region unterzogen werden. Das heißt, dass die Bekleidungsstücke aus regional hergestellten Textilien erzeugt werden müssen, die Textilien wiederum aus regional hergestelltem Material gewebt sind. Argumentiert wurde, dass diese strengen Ursprungsregeln Verbindungen und verstärkte Integration der regionalen Bekleidungs- und Textilindustrie fördern würden. Tatsächlich sind jedoch

lokal hergestellte Textilien gegenüber internationalen, insbesondere asiatischen Anbietern nicht konkurrenzfähig. Die Ursprungsregeln verhindern damit effektiv den präferenziellen Zugang zum südafrikanischen Markt und schützen damit die dortige Bekleidungsindustrie (ebd.: 30).

Umfassende quantitative Studien zu den Auswirkungen der ersten Runde der Handelsliberalisierungen auf die Handelsströme in der SADC fehlen leider noch. Brenton et al. kommen in einer ersten Analyse ausgewählter Teilnehmerländer zum Schluss, dass das Freihandelsabkommen bis jetzt kaum zu vermehrten Exporten nach Südafrika geführt hat. Sie führen das auf die strengen Ursprungsregeln und die langsame Reduktion der Zölle für Produkte, bei deren Produktion die Länder der Peripherie komparative Vorteile haben, zurück (Brenton et al. 2005: 33).

Auch in Bezug auf die Industrialisierungsstrategie sind nur vorsichtige Einschätzungen möglich. Zieht man die Erfahrungen Südafrikas mit GEAR heran, so ist allerdings große Skepsis angebracht. Auch dort konnte allein durch die Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen Wachstum und Investitionsvolumen nicht im gewünschten Maß gesteigert werden, und die ausländischen Direktinvestitionen blieben weit unter den Erwartungen (vgl. etwa Marais 2001: 170).

Ebenso ernüchternd fällt die Analyse des *Maputo Development Corridor* aus. Dieser sollte durch gezielte staatliche Investitionen in die Infrastruktur der Region, insbesondere die Revitalisierung des Hafens von Maputo, und durch staatlich geförderte und koordinierte private Investitionen das wirtschaftliche Potenzial der Region freisetzen und die historischen Verbindungen zwischen den industriellen Zentren Südafrikas und Mosambik wieder herstellen (Söderbaum 2004: 160). Von Anfang an versuchte die SADC Einfluss auf das Projekt zu nehmen. "However, SADC's actual involvement in the MDC has been rather muted and has not impacted to any significant extent, especially not in South Africa" (ebd.: 188f.). Dementsprechend blieben die positiven Rückwirkungen auf die Region hinter den Erwartungen zurück. Obwohl es gelungen ist, einige kapitalintensive Großprojekte wie die Aluminiumschmelze Mozal anzusiedeln, entstanden bis 1999 bei einem Gesamtinvestitionsvolumen von mehr als vier Milliarden US-Dollar „nur“ 12.000 Arbeitsplätze. Hauptprofiteur sind die industriellen Zentren Südafrikas in der Provinz Gauteng, die Zugang zum nächstgelegenen Hafen bekommen. "[T]he MDC is a practical answer to Gauteng Province's histo-

rical need of a close a [sic!] reliable transport infrastructure” (Pallotti 2004: 527) In jedem Fall hat der MDC bis jetzt nicht dazu beigetragen, Industrialisierung abweichend von den historischen Mustern – kapitalintensiv und von Südafrika dominiert - zu fördern.

Liberalisierung allein wird daher nicht ausreichen, um Entwicklung und Wirtschaftswachstum in allen SADC Mitgliedsländern zu fördern – vor allem dann, wenn die konkrete Form der Handelsliberalisierung in erster Linie den Interessen Südafrikas gehorcht und wenn die industriepolitische Strategie vor allem darin besteht, die makroökonomischen Rahmenbedingungen zu verbessern.

9. Zusammenfassung

Die SADC hat sich mit der Verabschiedung des Freihandelsprotokolls einer wirtschaftspolitischen Strategie verschrieben, die vor allem auf die effizienz- und wohlfahrtssteigernde Wirkung des freien Marktes vertraut. Dabei vernachlässigt sie Erkenntnisse der jüngeren ökonomischen Theorie, die insbesondere bei der Integration unterschiedlich entwickelter Länder Polarisierungseffekte voraussagt. Diese prognostizierten Effekte werden noch dadurch verstärkt, dass Südafrika in den Verhandlungen zum Handelsprotokoll seine eigenen merkantilistischen Interessen vor den selbst erhobenen Anspruch gestellt hat, zur Entwicklung und Industrialisierung seiner mittel- und unmittelbaren Nachbarn beizutragen. Die Analyse gewinnt an Brisanz, wenn man sich das historische Ziel der SADCC in Erinnerung ruft, die Abhängigkeit der Region von Südafrika zu verringern. Das wird im Rahmen der aktuellen Politik nicht gelingen. Vielmehr ist zu erwarten, dass das Handelsprotokoll in der bestehenden Form und die ergänzende industriepolitische Strategie bestehende Ungleichheiten noch verstärken werden.

Literatur

- Adelmann, Martin (2005): SADC vor dem Umbruch: Wird die politische und wirtschaftliche Integration im südlichen Afrika gelingen? Hintergrundinformationen aus der internationalen EZA. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Anglin, Douglas (1983): Economic liberation and regional cooperation in Southern Africa: SADCC and PTA. In: *International Organization* 37 (4), 681-711.
- Balassa, Bela (1973): *The Theory of Economic Integration*. London: Unwin University Books.
- Becker, Joachim (1988): *Angola, Mosambik und Zimbabwe im Visier Südafrikas*. Köln: Pahl-Rugenstein.
- Blumenfeld, Jesmond (2006): South Africa's evolving foreign trade strategy: coherence or confusion? In: Buhlungu, Sakela et al. (2006): *State of the Nation: South Africa 2005-2006*. Cape Town: HSRC Press, 427-456.
- Brenton, Paul/Flatters, Frank/Kalenga, Paul (2005): *Rules of Origin and SADC: The Case for Change in the Mid Term Review of the Trade Protocol*. World Bank, Africa Region Working Paper Series No. 83.
- Cassim, Rashad (2001): *The Determinants of Intra-Regional Trade in Southern Africa with Specific Reference to South Africa and the Rest of the Region*. University of Cape Town DPRU Working Papers No 01/51.
- Daniel, John/Naidoo, Varusha/Naidu, Sanusha (2003): *The South Africans have arrived: Post-apartheid corporate expansion into Africa*. In: Daniel, John et al. (2003): *State of the Nation: South Africa 2003-2004*. Cape Town: HSRC Press, 368-390.
- Davies, Robert (1990): *Key Issues in Reconstructing South-Southern African Economic Relations after Apartheid*. Cape Town: Centre for Southern African Studies, Discussion Paper.
- Feinstein, Charles F. (2005): *An Economic History of South Africa – Conquest, Discrimination and Development*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hanlon, Joseph (1986): *Beggar your Neighbors. Apartheid Power in Southern Africa*. Bloomington: Indiana University Press.
- Helpman, Elhanan/Krugman, Paul (2002): *Market Structure and Foreign Trade – Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy*. Cambridge: MIT Press.
- Henderson, Vernon/Shalizi, Zmarak/ Venables, Anthony (2001): *Geography and Development*. In: *Journal of Economic Geography* 2001 (1), 81-105.
- Hess, Simon (2005): *The concentration tendencies of SADC's manufacturing industries with regard to South Africa: 1970-1999*. Paper presented at TIPS Forum, Johannesburg.
- Hirsch, Alan (2005): *Season of Hope – Economic Reform under Mandela and Mbeki*. Pietermaritzburg: UKZN Press.

- Khandelwal, Padamja (2004): COMESA and SADC: Prospects and Challenges for Regional Trade Integration. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04227.pdf>, 20.2.2006.
- Krugman, Paul (1995): Growing World Trade: Causes and Consequences. In: *Brookings Papers on Economic Activity* 1995 (1), 327-377.
- Lewis, Jeffrey/Robinson, Sherman/Thierfelder, Karen (2003): Free Trade Agreements and the SADC Economies. In: *Journal of African Economies*, Volume 12 (2), 156–206.
- Marais, Hein (2001): *South Africa: Limits to Change. The Political Economy of Transition*. Cape Town: UCT Press.
- McCarthy, Colin (1999): Polarised Development in a SADC Free Trade Area. In: *South African Journal of Economics*, 67 (4), 376-399.
- Mistry, Percy (2003): New Regionalism and Economic Development. In: Söderbaum, Fredrik/Shaw, Timothy (Hg.): *Theories of New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave, 117-139.
- Ohlin, Bertil (1967): *Interregional and International Trade*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pallotti, Arrigo (2004): SADC: A Development Community without a Development Policy. In: *Review of African Political Economy* 101, 513-531.
- SADC (1992): Declaration and Treaty of the Southern African Development Community. <http://www.sadc.int>, 9.2.2006.
- SADC (1996): Protocol on Trade. <http://www.sadc.int>, 23.2.2006.
- SADC (2004): Regional Indicative Strategic Development Plan. <http://www.sadc.int>, 23.2.2006.
- Sidaway, James/Gibb, Richard (1998): SADC, COMESA, SACU: Contradictory Formats for Regional 'Integration' in Southern Africa? In: Simon, David (Hg.): *South Africa in Southern Africa – Reconfiguring the Region*. Oxford: James Currey, 165-184.
- Söderbaum, Frederik (2004): *The Political Economy of Regionalism: The Case of Southern Africa*. Basingstoke: Palgrave.
- Southern African Update (2003): An Analysis of Intra-SADC Trade. In: *Southern African Update* Vol. 17, Johannesburg: TIPS, 1-4.
- SouthScan (1991): ANC set out correction of imbalances as regional goal, in *SouthScan* Vol.6, 29.3.1991, 117.
- Vale, Peter/Maseko, Siphos (2002): Thabo Mbeki, South Africa, and the idea of an African Renaissance. In: Jacobs, Sean/Calland, Richard (Hg.): *Thabo Mbeki's World – The Ideas and Ideology of the South African President*. Pietermaritzburg: University of Natal Press, 121-138.
- Wellmer, Gottfried (2000): *SADC zwischen regionaler Integration und reziprokem Freihandel mit der Europäischen Union*. Bielefeld: Dritte-Welt-Haus Bielefeld.
- Wellmer, Gottfried (2006): *Foreign Trade Policy of South Africa*. Im Erscheinen.

Abstracts

Das Südliche Afrika ist historisch bedingt eine extrem polarisierte Region, in der ein industrialisiertes Zentrum – Südafrika – einer unterentwickelten Peripherie gegenüber steht. Die *Southern African Development Community* (SADC), ursprünglich von Südafrikas Nachbarn gegründet und gegen die Dominanz des Apartheid-Regimes gerichtet, versucht seit den 1990er Jahren, durch eine Politik der Marktintegration und Handelsliberalisierung Entwicklung und Wirtschaftswachstum für alle Staaten in der Region zu fördern. Damit folgt sie zum einen dem internationalen Trend zu regionalen Freihandelsblöcken, und trägt zum anderen den nach Ende der Apartheid geänderten regionalpolitischen Rahmenbedingungen Rechnung. Mit Rückgriff auf Erkenntnisse der *New Economic Geography* versucht der Artikel zu zeigen, dass Handelsliberalisierung allein jedoch nicht zur Erreichung der Ziele der SADC führen wird, sondern vielmehr die Gefahr einer weiteren Polarisierung der Region und Marginalisierung Südafrikas Nachbarländer birgt.

Southern Africa is an extremely polarized region consisting of an industrialized centre (South Africa) and an underdeveloped periphery. The Southern African Development Community (SADC), which was originally founded by South Africa's neighbours to address dominance by the Apartheid-Regime, tries to contribute to development and economic growth for all states of the region by following a policy of market integration and trade liberalization. It does so due to both the international current of regional trade liberalization and the radically altered regional political setting that came with the end of apartheid. The article tries to show that SADC is bound to fail in its objectives if its strategy is confined to trade liberalization. Following arguments stemming from the 'New Economic Geography', it is argued that liberalized trade alone will rather increase polarisation in the region and further marginalize South Africa's neighbours.

Oliver Schwank
Wirtschaftsuniversität Wien
Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung
Augasse 2-6, 1090 Wien
Oliver.schwank@wu-wien.ac.at

EDUARDO GUDYNAS

Von weicher Integration und hartem Handel zu autonomem Regionalismus

Die Diskurse über die lateinamerikanische Integration haben Konjunktur. Sie fassen diese primär als wirtschaftliche Abkommen auf und vergessen kritische Themen, die diesen Prozess konditionieren, wie Veränderungen in den kulturellen Normen oder das Erbe der neoliberalen Reformen. Da diese Dimensionen vergessen werden, erleben wir eine „weiche Integration“, die politisch ohne Rückgrat bleibt. Ein neues regionales Programm muss diese vergessenen Themen aufgreifen und somit in Erinnerung rufen, dass die Integration nicht allein eine kommerzielle Herausforderung ist, sondern einer politischen Rekonstruktion von Gesellschaften bedarf, die sich substantiell verändert haben.

Die Integrationsprozesse in Lateinamerika sind in eine paradoxe Situation eingebettet. Einerseits hat das Plädoyer für eine immer stärkere und stabilere Union zwischen den Ländern an Terrain gewonnen und wird ständig von den politischen Tribünen verkündet. Andererseits gelingt es nicht, diese tiefere Integration durch effektive Maßnahmen auch zu konkretisieren. Die Handelskonflikte wiederholen sich immer wieder, das Phantasma eines primitiven Nationalismus zeigt sich von Zeit zu Zeit und konkrete Alternativen bleiben schemenhaft.

Die konventionellen Analysen betonen die kommerziellen und wirtschaftlichen Aspekte, wie zollpolitische Maßnahmen. Aber die dort gestellten Fragen treffen nicht den Kern der Probleme der regionalen Integration. Die lateinamerikanische Integration ist nicht allein eine Handelsangelegenheit und kann nicht allein aus wirtschaftlicher Sicht analysiert werden, sondern ist in Wirklichkeit Ausdruck politischer Faktoren. Einige von diesen werden in diesem Beitrag behandelt, speziell oft übersehene oder fehlinterpretierte Aspekte. Zu diesen zählt die These der „Niederlage“ des Neoliberalismus.

ralismus, obwohl fast alle vorgeschlagenen Reformen umgesetzt und neue gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedingungen geschaffen wurden. Zu diesen gehören auch die Ergebnisse der neuen Regierungen, die sich selbst als „progressiv“ definieren, aber denen es bisher nicht gelang, Alternativmaßnahmen in der Wirtschafts- und Handelspolitik konkret umzusetzen. Das Aufgreifen dieser übersehenen Themen bringt das Fortbestehen von wirtschaftlichen Konditionierungen und rigiden Handelsstrategien zum Vorschein, während die Integrationsvorhaben unpräzise sind, mit sehr variablen Absichtserklärungen bedacht werden und somit sehr unterschiedliche Visionen beinhalten, die kaum eine Konkretisierung erfahren.

1. Jüngste Schritte der Integration

Seit Mitte der 1980er Jahre haben die Integrationskonzepte, die in lateinamerikanischen Ländern erprobt wurden, einen Veränderungsprozess erfahren. Im Gefolge der wirtschaftlichen und politischen Krise hat sich die internationale Position verschiedener Länder geändert. Beispielsweise hat sich die Konkurrenz um eine regionale Führungsposition abgeschwächt (Kolumbien hat seine Aufmerksamkeit auf die inneren Konflikte konzentriert und hat noch engere Bande mit den USA geschaffen, Mexiko schritt zu einer funktionalen Bindung seiner Ökonomie mit den USA, und Argentinien begann eine harte neoliberale Reform). Die Integrationspolitik ging nun in zwei Richtungen: Einerseits in Richtung einer Neuformulierung alter Abkommen und andererseits in Richtung der Schaffung neuer Initiativen. Im ersten Fall sind Abkommen mit einer langen Geschichte wie die *Comunidad Andina de Naciones* (CAN) oder der *Mercado Común Centroamericano* modifiziert worden. Dies wurde oft als ein „Neubeginn“ präsentiert. Doch wurden dabei in Wahrheit Abstriche bei den politischen Aspekten gemacht und die kommerziellen Aspekte akzentuiert. Im zweiten Fall sind herausragende Beispiele die Schaffung des *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN, englisch als NAFTA abgekürzt) und der *Mercado Común del Sur* (Mercosur).

Auf geopolitischer Ebene spielen die USA weiterhin eine überragende Rolle bei der Konditionierung und Modifizierung der regionalen Agenda – sowohl über diplomatische Mittel als auch über wirtschaftliche Instrumen-

te oder sogar über direkte Interventionen. Auf diese Ebene treiben die USA eine Strategie voran, welche den Multilateralismus aufgibt, um sich auf unilaterale Positionierungen zu verlegen (dies wird beispielsweise auch bei Themen des internationalen Handels deutlich, wo sie Freihandelsabkommen den Vorzug vor globalen Verhandlungen in der Welthandelsorganisation geben; Gudynas 2004). Die von Washington gewünschten Handelsbeziehungen sind asymmetrisch. Sie zielen auf den Marktzugang in den Ländern Lateinamerikas, während die USA den Schutz einheimischer Sektoren beibehalten (z.B. bei der Landwirtschaft) und sie setzen sowohl die Kapitalverkehrsfreiheit als auch Regulierungen in Bereichen wie Patenten und Schutz von Konzernen durch. Das Projekt einer *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA) ist auf eine Vertiefung dieses Wandels vermittelt einer Ausweitung eines Abkommens vom NAFTA-Typ auf den Rest des Kontinents ausgerichtet. Diese Vision des „Freihandels“ ist auch mit der US-Strategie der nationalen Sicherheit verbunden (siehe US 2002).

Auf wirtschaftlicher und kommerzieller Ebene sind die Integrationsversuche gleichfalls durch die periphere und untergeordnete Position der lateinamerikanischen Länder begrenzt (siehe Arrighi 1998; Martins 2005). Die produktive Struktur weist einen hohen Anteil der Rohstoffextraktion bei der Wertschöpfung und bei den Exporten auf. Die Länder sind hier Preisnehmer und damit sehr empfindlich gegenüber dem Auf und Ab der globalen Märkte. In fast allen Ländern sind neoliberale Reformen vorangetrieben worden, welche die wirtschaftlichen Optionen beschränken und die möglichen Varianten bei der Integration konditionieren. Beispielsweise wurden staatliche Unternehmen privatisiert, Handel und Kapitalverkehr liberalisiert, wurde die Transnationalisierung der Wirtschaft vorangetrieben und Auslandsinvestitionen eine substanzielle Rolle beigemessen.

Die privatisierten Staatsunternehmen endeten in Händen einer kleinen Zahl transnationaler Konzerne, die in den meisten Fällen der regionalen Integration indifferent oder ablehnend gegenüber stehen. In einigen wenigen Fällen, vor allem im *Cono Sur*, festigten sie eine grenzüberschreitende Produktionsabstimmung, indem sie einige Produktionsknoten auf regionaler Ebene schufen. In diesem Prozess wurden einige wenige Filialen beibehalten, während die übrigen mit dem entsprechenden Beschäftigungseffekt geschlossen wurden (beispielsweise wurden im Automobilsektor ein oder zwei

Produktionsstätten beibehalten, von denen aus der gesamte Mercosur beliefert wird, während die übrigen geschlossen wurden).

In vielen Fällen erfolgte eine De-Industrialisierung, die mit einem Verlust an formellen Arbeitsplätzen einherging, weitete sich die Informalität aus und nahm die Armut zu, die einen enormen Anteil der lateinamerikanischen Bevölkerung trifft. Obgleich die Ausfuhren wuchsen, wurde kein qualitativer Sprung bei der Industrialisierung erreicht. In vielen Ländern akzentuierte sich das Profil als Exporteur von Rohstoffen sogar noch. Gleichzeitig nahmen die Einfuhren zu; damit stiegen die Handelsbilanzdefizite an. Hinzu kam das erneut steigende Gewicht der Auslandsschuld (vgl. Birch/Haar 2000; CEPAL 2001; Martins 2005).

Man darf auch nicht vergessen, dass sich die Akteure, welche in die Debatte um die regionale Integration einbezogen sind, ebenfalls geändert haben. Die wirtschaftliche Transnationalisierung bedeutete einen erheblichen politischen Machtverlust für einen Teil der traditionellen Repräsentanten des nationalen Unternehmertums, an deren Stelle die Manager ausländischer Konzerne traten. Die Entpolitisierung und demokratische Delegation führten zu einer geminderten Rolle der Parlamente, der lokalen Regierungen und auch der Gewerkschaften. Damit weitete sich das öffentliche Informationsdefizit aus und verarmte auch die Diskussion über die regionale Einbindung.

Das politische Leben in vielen Mitgliedsstaaten der *Comunidad Andina de Naciones* und des Mercosur verschob sich in Richtung einer „delegativen Demokratie“ (siehe zum Konzept O'Donnell 1997) mit einem ausgeprägten Präsidialismus, zuweilen mit autoritärer Tendenz, einer Schwächung der parlamentarischen Instanzen und einer Erosion der Mechanismen staatsbürgerlicher Beteiligung. Zu beobachten war dies beispielsweise bei der Präsidentschaft von Alberto Fujimori in Peru oder von Carlos Menem in Argentinien. Selbst im Fall des Mercosur erstarrte die Entwicklung in einem intergouvernementalen Abkommen, in dessen Rahmen die „Präsidentengipfel“ über eine Vielzahl von Themen zu entscheiden haben. Die Unfähigkeit zur Formulierung regionaler produktiver Politiken findet einen besonders prägnanten Ausdruck im Fehlen einer gemeinsamen Agrarpolitik sowohl in der CAN als auch im Mercosur, obwohl dies ein Schlüsselsektor sowohl im Hinblick auf die Produktion als auch auf den Export eines jeden Mitgliedslandes ist. Weiters wurden auch Handelsabkommen „ohne Poli-

tik“ - wie im Fall der Verhandlungen über ein Handelsabkommen zwischen Bolivien und Chile - ins Auge gefasst. Diese beiden Länder haben keine diplomatischen Beziehungen, scheinen aber bereit, auf rein kommerziellem Gebiet Bindungen einzugehen.

Staatliche Akteure, die ein Gewicht auf die Ausrichtung der regionalen Integration legen könnten, verloren ebenfalls an Einfluss. Verschiedene staatliche Agenturen, die eine Schlüsselrolle beim Entwurf von Entwicklungspolitiken hatten, wurden aufgelöst, das Konzept der Planung verblaste. Ohne eine klare Entwicklungsstrategie auf nationaler Ebene war es noch schwerer, auf regionaler Ebene gemeinsame Pläne miteinander abzustimmen.

Die aktuell bestehenden Integrationsformen erlaubten es nicht, diesen Niedergang zu stoppen oder umzukehren. Im Fall der NAFTA akzentuierte sich die Handelsabhängigkeit Mexikos von den USA noch weiter. CAN und der *Mercado Común Centroamericano* vermochten sich nicht politisch zu festigen und laufen Gefahr, im Gefolge des Abschlusses von Handelsabkommen praktisch aller ihrer Mitglieder mit den USA noch weiter geschwächt zu werden. Der Mercosur vermochte die ALCA-Initiative zum Halten zu bringen. Die Versprechungen einer Konkretisierung der Zollunion und einer Vertiefung des Raumes für gemeinsame Politiken wurden aber nicht eingelöst. Es ist offensichtlich, dass diese Handelsblöcke sich voneinander deutlich unterscheiden. Auch wenn man diese Unterschiede zwischen den derzeit bestehenden regionalen Organisationen nicht vergessen darf, ist doch zu sehen, dass - jenseits aller Diversität - keine dieser regionalen Prozesse den konstanten Rückstand der Region im globalen Handel stoppen konnte, in den großen Krisen eine gemeinsame Antwort fand und ihre inneren Probleme nicht überwunden hat. Es ist auch klar, dass das Potenzial der verschiedenen Verträge, die eine oder andere Art der Integration voranzubringen, unterschiedlich ist. Und ohne diese Optionen ad acta zu legen, ist es wichtig festzuhalten, dass die Möglichkeiten nicht in angemessener Art ausgenutzt wurden, die Verantwortlichkeiten, sie voranzutreiben, nicht wahrgenommen wurden und niemand zum Tragen der Kosten bereit ist.

2. Diffuse Konzepte, disparate Praktiken

Trotz all dieser Probleme findet die Idee der regionalen Integration nach wie vor Unterstützung. Die wichtigsten Vorläufer beriefen sich auf das Bild der „Einheit“ Lateinamerikas, aber im Unterschied zur heutigen Zeit, in welcher der kommerzielle Aspekt betont wird, stand in der Vergangenheit ein starkes politisches Element im Vordergrund. Dies war Antwort auf nationale Forderungen, entsprang aber auch einer Suche nach alternativen Formen, wie man sich der Welt gegenüber präsentieren wollte. Die Verbindung zwischen Ländern entsprach also nationalen Entwicklungsstrategien und bestimmten Zielsetzungen im Hinblick auf globale Einflussnahme (siehe Devés Valdés 2003).

Die Bezüge auf die „lateinamerikanische Einheit“ sind geblieben, doch ihre Inhalte haben sich mit der Propagierung einer kommerziellen Vision in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts substanziell gewandelt. Das sicherlich bezeichnendste Beispiel für den konzeptuellen Zugang dieser Jahre war das Konzept eines „offenen Regionalismus“ der *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL 1994), das Integration als einen vornehmlich kommerziellen Prozess verstand, der vor allem auf Zollsenkungen und Öffnung der nationalen Märkte gegründet wäre. Es ging nicht allein um Liberalisierung innerhalb der Region, sondern im weltweiten Maßstab. Hier wurde vorausgesetzt, dass die konventionellen Wettbewerbsmechanismen eine Verbesserung der Exportkapazität ermöglichen.

Die Ideen der CEPAL waren funktional für die Marktreformen und wiesen damit verschiedene „politische Leerstellen“ auf: Sie ignorieren die internationale Politik (somit diskutieren sie weder die regionale Geopolitik noch die Konflikte über Sicherheitsfragen); sie diskutieren nicht in angemessener Weise die Entwicklungsstrategien aus regionaler Perspektive; auch die vergessene Frage nach staatsbürgerlicher Beteiligung ist eine Leerstelle (es wird im Detail weder der Frage der Förderung staatsbürgerlicher Beteiligung noch der politischen Teilhabe am Integrationsprozess nachgegangen). Integration wird als ein „vertragsförmiger“ Prozess gesehen, in dem Regierungen kommerzielle Konzessionen abtauschen, nur eine minimale Institutionalisierung vorsehen und Promotoren der Globalisierung sind. Das Modell für die CEPAL war NAFTA.

Obwohl der „offene Regionalismus“ der CEPAL auf einer vornehmlich kommerziellen Vision beruhte, erlaubte seine Unschärfe in verschiedenen anderen Punkten letztlich auch in anderen Kontexten und aus anderen konzeptuellen Positionen heraus als Referenz zu dienen. Es entstand eine enorme Konfusion, in der lateinamerikanischen Regierungen das eine und andere Mal den „offenen Regionalismus“ bemühten, um unterschiedliche und zuweilen sogar widersprüchliche Positionen zu verteidigen, einschließlich in der Frage der Reform des *Washington Consensus*. In einigen Fällen war der „offene Regionalismus“ der CEPAL nicht nur funktional für den Neoliberalismus jener Zeit, sondern trieb diesen sogar voran, indem er auf gewissen Aspekten wie etwa der Handelsliberalisierung insistierte.

3. Vergessene Themen

Die konventionellen Analysen, für die möglicherweise das CEPAL-Konzept das beste Beispiel ist, lassen essenzielle Themen beiseite. Daher ist es notwendig, „vergessene Themen“ wieder aufzugreifen, sie zur Diskussion zu stellen und die Beziehungen zwischen ihnen sowie ihre Implikationen für die regionale Integration zu analysieren. Hierbei ist in Rechnung zu stellen, dass es erhebliche Veränderungen in der Struktur und Dynamik sowohl der politischen Gesellschaft als auch der Zivilgesellschaft gegeben hat.

Die relevanten Fragen wie die Erwartungen der Personen im Hinblick auf politische Prozesse, ihre eigene Rolle hierin, die möglichen Spielräume sowie die Entwicklungsstrategien, die vertreten werden, haben sich verändert. Diese Spielräume sind entscheidend für die Integrationsprozesse, da sie nicht allein die Bilder und Symbole der regionalen Integration hervorbringen, sondern auch die Entwicklungsoptionen bestimmen, die unter den Ländern abzustimmen sind.

4. Das neoliberale Erbe

In letzter Zeit wird behauptet, dass der Neoliberalismus gescheitert sei, und man schaut mit Optimismus auf eine „neue Linke“, die sich in Lateinamerika ausbreitet. Hiefür werden sehr heterogene Indikatoren herangezogen

– von einigen Aufständen, die aus Initiativen der StaatsbürgerInnen herrühren, bis hin zu Wahlsiegen von Präsidentschaftskandidaten, die sich selbst als progressiv definieren. Die Verbindung von neoliberaler „Fehlschlag“ und dem Aufstieg der „neuen Linken“, so eine verbreitete These, ermöglichte eine Stärkung der Integrationsprozesse. Doch gibt es eine ganze Anzahl gegenläufiger Signale, die diesen Optimismus in Frage stellen.

Die Vorstellung einer vorgeblichen „Niederlage des Neoliberalismus“ ist einer Revision zu unterziehen. Es ist schon zutreffend, dass auf dem Gebiet der Parteipolitik und der Regierungsbildung in den letzten Jahren wenige konservative Kandidaten erfolgreich waren, welche die neoliberalen Konzepte der 1990er Jahre noch vertiefen wollten (wie Menem in Argentinien, José Serra in Brasilien, Guillermo Stirling in Uruguay und Ricardo Lavín in Chile). Es ist auch zutreffend, dass Meinungsumfragen eine zunehmende Unzufriedenheit mit einigen konventionellen Maßnahmen wie Privatisierung von Staatsunternehmen oder Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen zeigen.

Derzeit spricht man von einer progressiven lateinamerikanischen Achse: Lula da Silva in Brasilien, Néstor Kirchner in Argentinien, Hugo Chávez in Venezuela, Tabaré Vazquez in Uruguay und, zuweilen, Ricardo Lagos¹ in Chile. Die Regierungsprogramme berufen sich auf Ideen des Lagers der Linken und der linken Mitte - und manche der PolitikerInnen definieren sich auch selbst so - und alle setzen diskursiv einen Akzent bei der Integration.

Doch müssen wir auch in Rechnung stellen, dass das neoliberale Programm, das seit Mitte der 1980er Jahre in Lateinamerika entwickelt wurde, erhebliche Veränderungen in der Organisation des Staates, der politischen Dynamik, in der Rolle der StaatsbürgerInnen und in der Wirtschaft bewirkte. Man darf nicht vergessen, dass es fast zwei Jahrzehnte des Marktreformismus gab. Wenn man die Hauptforderungen der Weltbank aus den 1990er Jahren Revue passieren lässt, so muss man feststellen, dass sie fast alle erfüllt worden sind. Das gilt sogar für einige zurückgebliebene Sektoren, wie das Pensionssystem in Brasilien (siehe die Vorschläge in Burki et al. 1997, 1998, 1999). Es gab einen „Rutsch“ in Richtung konservativer Positionen, und was heute als „links“ oder „progressiv“ definiert wird, geschieht von deutlich anderen Referenzpunkten aus als vor zwei oder drei Jahrzehnten.

Diese Problematik ist in verschiedenen Fällen offensichtlich. Beispielsweise treibt die *Concertación por la Democracia* in Chile eine neue Gene-

ration von Liberalisierungsmaßnahmen bei den Arbeitsbeziehungen voran und betreibt die einseitige kommerzielle Öffnung bei gleichzeitig schwachen politischen Verpflichtungen innerhalb Lateinamerikas. Sie lässt den Grenzkonflikt mit Bolivien weiter köcheln. Vielleicht der dramatischste Fall ist die Regierung Lula in Brasilien. Denn ihre Wirtschaftspolitik ist konventionell, setzt die Ansätze Fernando Henrique Cardosos fort und akzentuiert sie sogar in einigen Fällen (wie der noch engeren Anlehnung an die IWF-Forderungen) weiter. Es gibt Besonderheiten im Fall der Regierung Lula, wie die Akzentsetzung bei der Expansion der Agroindustrie und eine verstärkte Konsultierung der Bevölkerung, aber die Maßnahmen, die auf dem Gebiet der Sozialpolitik, der Bildung und der Umwelt erhofft worden waren, haben keine angemessene Verwirklichung gefunden (andere Meinungen bekannter Analysten sind noch schärfer, z.B. Arruda 2005). In anderen Fällen sind Regierungen, die sich anfangs als links gaben, auf orthodoxe Positionen umgeschwenkt, wobei sie zuweilen die neoliberale Tagesordnung übernahmen (zum Beispiel Toledo in Peru und Gutiérrez in Ecuador). Im Gegensatz hierzu hat Argentinien andere Positionen in der Wirtschaftspolitik eingenommen. Die argentinische Regierung nahm eine eigenständigere Haltung gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen ein, suchte einige produktive Sektoren zu stärken, bemühte sich um eine politische Rekonfiguration und machte einige sehr positive Gesten auf dem Gebiet der Menschenrechte (siehe Smith/Korzeniewicz 1997; López Maya 1999; CEPAL 2001; García Linera et al 2001; Drake/Jaksic 2002; Lewkowicz 2002; Álvarez 2003).

Die wirtschaftlichen Determinanten scheinen sich der progressiven Aspirationen zu bemächtigen und die Tagesordnungen jenen Maßnahmen anzupassen, wie sie für die Regierungen der 1990er Jahre kennzeichnend waren. Als periphere Ökonomien konkurrieren die Länder untereinander um Absatzmärkte. Dies fragmentiert die Integrationsbestrebungen. Eine produktive Koordination gelingt nicht. Es wird vermieden, sich auf politisches Terrain zu begeben. Somit bleiben die Regierungen bei einem emotionalen, manchmal sogar großsprecherischen Diskurs für die Integration stehen und haben enorme Probleme, den Diskurs in die Praxis umzusetzen. Dies sind die Gründe für die Probleme innerhalb der Blöcke und für den Mangel an Koordination in der globalen Arena. Ein gutes Beispiel hierfür ist die fehlende Abstimmung der Mitgliedsstaaten des Mercosur in ihren Verhandlungen

mit China im Jahr 2004. Argentinien, Brasilien und Chile gingen die Gespräche einzeln an. Pekings Gesandte vermochten die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Angeboten auszunutzen, um größere Vorteile für sich herauszuschlagen.

5. Die Kultur des individuellen Konsums

Die kulturelle Dynamik hat sich ebenfalls substantiell geändert, denn ein privilegierter Teil unserer Gesellschaften konzentriert heute den Konsum und materiellen Besitz. Als Ausweis der Lebensqualität gilt der Zugang zu Gütern wie Elektrogeräten oder Autos und Dienstleistungen, die an den Privatsektor transferiert wurden. Die Interaktion im öffentlichen Raum ist zurückgegangen und die Privatsphäre wird betont. Viele Aktivitäten, die über die öffentliche Sphäre koordiniert wurden, sind durch kommerzielle, vertragsförmige Beziehungen ersetzt worden. Die Solidarität ist auf dem Rückzug und die Suche nach dem persönlichen Vorteil steht im Vordergrund.

Die soziale Verantwortung hat an Substanz eingebüßt. Es gibt eine Tendenz zum Assistentialismus, da die Umverteilungsmechanismen vom Markt her bekämpft werden (siehe Larraín 2000). Die städtische Gewalt und das Gefühl der Unsicherheit sind in vielen Städten auf dem Vormarsch und damit auch die Sehnsucht nach einem System polizeilichen Schutzes. Die Rolle des Staatsbürgers als aktives Subjekt der Politik erodiert ebenfalls infolge individualistischer Haltungen, die von einem Rollenverständnis als KonsumentIn geprägt sind, bei dem es eher um den persönlichen Vorteil als um die Suche nach dem Allgemeinwohl geht.

Ein relevanter Teil der Bevölkerung hat sich während bestimmter Zeiträume in den 1990er Jahren eines hohen Konsumniveaus erfreut. Dieses resultierte aus der Außenöffnung und dem Zustrom billig importierter Waren. Damit haben sich auch die Annahmen über Lebensqualität und Befriedigung mittels Konsum stark gewandelt (siehe García Canclini 1999). Selbst in den ärmsten Sektoren haben sich die Konsumerwartungen verändert. Beispielsweise entstand dort der Wunsch, sich Sportschuhe zu kaufen, die stark beworben worden waren. Diese Art von Faktoren hat einen Einfluss darauf, welche politischen Optionen für Regierungen als möglich erscheinen. Jedwede Maßnahme eines alternativen Integrationsansatzes, die

den Luxuskonsum beeinträchtigt, muss mit negativen Reaktionen nicht nur des Handels, sondern auch von breiten Sektoren der Bevölkerung rechnen. Viele Leute erhoffen sich vom „Freihandel“ ihr eigenes Auto oder DVD-Abspielgerät zu niedrigen Preisen zu erhalten. Daher löst jede Intervention in diese Handelsflüsse Reaktionen verschiedenster Sektoren aus.

6. Die Politik auf dem Rückzug

Somit ist der Markt zu einer Schlüsselarena der sozialen Interaktion geworden, die auch Bereiche umfasst, bei denen der Staat zuvor eine führende Rolle spielte. Zumindest eine Generation ist unter den Bedingungen des neoliberalen Programms sozialisiert worden, durch das die Politik, hier verstanden als öffentliche Deliberation über das Allgemeinwohl, beschnitten wurde.

Viele Leute stehen der Politik mit Misstrauen gegenüber (ein Extremfall ist Chile, wo zahlreiche Jugendliche sich nicht in das Wahlregister eintragen lassen). Die kollektiven Angelegenheiten wurden zu einer fremden Sache, bei der merkantile „Managementpraktiken“ im Vordergrund standen, nur unzulängliche Ergebnisse erzielt wurden und es in nicht wenigen Fällen zu korrupten Praktiken kam. Dieser Rückzug auf die Privatsphäre erklärt zum Teil das Phänomen der demokratischen Delegation mit ihrer Akzentuierung der präsidentialistischen Züge des politischen Regimes mit Regierungen, die autoritärer und noch weiter von den StaatsbürgerInnen entfernt sind. Die politischen Parteien haben an Bedeutung eingebüßt. Dies hat auch negative Konsequenzen für die Projekte regionaler Integration. Beispielsweise gibt es in der Europäischen Union regionale Gruppierungen von ideologisch verschwisterten Parteien (dies ist der Fall bei sozialdemokratischen oder liberalen Parteien, die ihre Positionen miteinander abstimmen und Fraktionen im Europäischen Parlament bilden usw.). Ein vergleichbarer Prozess ist in Lateinamerika wegen der inneren Probleme der Parteien, den Hindernissen für eine regionale Koordination und auch wegen der Schwierigkeiten, gemeinsame ideologische Grundlagen zu finden, nicht in Gang gekommen (diese lassen sich im Fall des Mercosur an inneren Differenzen des Peronismus, der Hauptstütze der Regierung Kirchner, und am Fall der *Partido dos Trabalhadores* von Lula da Silva illustrieren).

Die Entleerung der Politik durch die Kultur des individuellen Konsums hat grundlegende Probleme nicht gelöst. Gesellschaftliche Sektoren, die aus dem politischen Geschehen ausgeschlossen sind, haben in einigen Fällen - wie den *Indigena*- und Bauernaufständen in den andinen Ländern - reagiert, indem sie sich ihre Rolle als StaatsbürgerInnen wieder angeeignet haben.

7. Der Verlust der Souveränität

Die Versuche einer regionalen Konzertierung erfolgen im Kontext einer überwältigenden kapitalistischen Globalisierung, die auf verschiedenen Ebenen von der Ökonomie bis zur Kultur abläuft und somit die möglichen Handlungsoptionen der lateinamerikanischen Staaten bestimmt. Diese Globalisierung weist bekannte Symptome wie die steigende Präsenz transnationaler Konzerne oder die Ausbreitung bestimmter kultureller Normen auf. Sie ist Gegenstand vieler Studien und Vorschläge zur Reaktion auf dieses Phänomen (siehe Beck 1998; Ianni 1999; Giddens 2000; Stiglitz 2002; Dos Santos 2004). Im Hinblick auf eine lateinamerikanische Integration ist es wichtig, einige - nicht immer so offensichtliche - Aspekte der aktuellen Globalisierung im Blick zu behalten.

Die Souveränität wird im Hinblick auf ihre praktischen Aspekte re-definiert. Die Länder behielten bestimmte Formen der formalen Souveränität (beispielsweise die Ausgabe von Personalausweisen und Pässen, die Emission von Geldscheinen, den Erlass von Lehrplänen) bei, andere Funktionen wurden aber beschnitten, verblassten oder wurden an einen transnationalen Raum übertragen.

Der offensichtlichste Fall sind die ernsthaften Beschränkungen für die Formulierung einer autonomen nationalen Wirtschaftspolitik. Diese wird von Akteuren wie dem Internationalen Währungsfonds (mittels der *Letters of Intent* und anderer Abkommen), der Weltbank (mittels Verpflichtungserklärungen auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik und der Strukturpassungskredite), der Welthandelsorganisation (mittels Regeln für den Handel oder intellektueller Eigentumsrechte u.ä.) oder Ratingagenturen (wie Moody's oder Standard & Poor's) konditioniert. Die Weltbank - und hinter ihr die Interamerikanische Entwicklungsbank (BID) - mischen sich in allen Ländern ein, schaffen neue Bildungs- und Gesundheitssysteme, ein neues

Herangehen an Fragen der öffentlichen Sicherheit, modifizieren die Aktivitäten der Gemeinden, betreiben die Privatisierung der sozialen Sicherung usw.. In allen Fällen tun sie dies aus der Perspektive, Marktinstrumente zu fördern. Auf dem Gebiet der nationalen und regionalen Sicherheit ist der Einfluss der Vereinigten Staaten unübersehbar. Die offensichtlichsten Fälle sind die Präsenz der DEA (Anti-Drogen-Agentur) in vielen Ländern und die Existenz von Militärstützpunkten. Die derzeitigen regionalen Integrationsprozesse haben diesen Souveränitätsverlust nicht aufhalten können und haben ihn in einigen Fällen (wie dem Fall Mexikos in der NAFTA) sogar noch beschleunigt.

Unterdessen verdecken die Regierungen den Verlust an realer Souveränität und beschränken sich darauf, auf der Klaviatur der formalen Souveränität zu spielen. Man kann Scharmützel beobachten, bei denen vorgegeben wird, die Souveränität im Rahmen der regionalen Integration zu verteidigen, während man in Wirklichkeit zugeben müsste, dass jedes unserer Länder wegen des substanziellen Souveränitätsverlustes nur sehr beschränkte Spielräume hat. Man darf die regionale Integration nicht aus dem Blickwinkel der (formalen) Souveränität angreifen, denn diese ist die einzige wirkliche Möglichkeit zur Rückgewinnung der (realen) Souveränität. Um gegen die Modalitäten, die von internationalen Institutionen abgestimmt werden, anzugehen, ist es notwendig, zwischen Ländergruppen gemeinsame Positionen abzustimmen. Ein Land allein kann leicht aus internationalen Märkten oder Investitionskreisläufen ausgeschlossen werden. Die Erfolgchancen steigen deutlich, wenn eine Ländergruppe sich bei ihren internationalen Forderungen abstimmt und gegenseitig wirtschaftlich stützt. Man erinnere sich nur an die Diktate und die mühsamen Verhandlungen, mit denen sich Argentinien während seiner partiellen Einstellung des Schuldendienstes konfrontiert sah. Der ganze Prozess hätte anders ablaufen können, hätte das Land die Unterstützung seiner Mercosur-Partner gegenüber dem IWF gehabt. Es ist denkbar, dass in diesem Fall neue Regeln hätten durchgesetzt werden können, die auch für andere hoch verschuldete Länder des Kontinents günstig gewesen wären.

8. Waren und Produktionsregeln

Eine Eigenheit der derzeitigen Globalisierung ist auch die Festschreibung neuer Regeln für produktive Prozesse. Tatsächlich werden Regulierungen von der Aneignung von Ressourcen über die Verarbeitung bis hin zu den Vermarktungsformen angewandt. In dieser Phase der Globalisierung drehen sich die substanziellen Konflikte nicht um das Eigentum an Produktionsmitteln, sondern um die Durchsetzung von damit zusammenhängenden Regeln. Die berüchtigtsten Fälle sind die neuen Regeln über Investorenrechte oder die Ausweitung der Begrifflichkeit der „Dienstleistung“. In einem simultanen Prozess werden verschiedene Elemente zu „Waren“ erklärt und fallen damit unter die Handels- und Investitionsregeln, deren Geltungsbereich auf neue Gebiete ausgeweitet wird. Ein bezeichnendes Beispiel ist der Versuch zur Durchsetzung der „Singapur-Themen“ (Investitionen, Wettbewerbspolitik, Transparenz bei der öffentlichen Auftragsvergabe und Handelserleichterungen) in der Welthandelsorganisation.

Diese Globalisierung setzt eine bestimmte Form der Regulierung der kapitalistischen Produktion und der Kapitalflüsse durch. Die produktiven Einheiten stehen in einem scharfen Wettbewerb untereinander, die Effizienz konkretisiert sich in den Profitraten, die Konflikte werden über Marktinstrumente geschlichtet, wobei die sozialen und ökologischen Externalitäten ignoriert werden. Die Konkurrenz der Nationalstaaten wird in Funktion zu diesen Regeln re-definiert. Eine der Folgen ist, dass Schlüsselkonflikte jenseits staatlicher Kompetenzen bearbeitet werden, wie beispielsweise beim Schiedsgericht der Weltbank (CIADI).

Dieser Prozess ist umso tiefgreifender, heimtückischer und umfassender als er sich innerhalb unserer eigenen Länder reproduziert. Die neuen Produktionsregeln schaffen neue Subjektivitäten, was Auswirkungen auf die kulturellen Normen hat (Hardt/Negri 2002). Auf diese Weise erfolgt die Verteidigung dieses „Freihandels“ und das Betreiben von Abkommen nach Art der ALCA nicht allein in Washington, sondern diese finden ein Echo bei großen transnationalen lateinamerikanischen Unternehmen, vielen Regierungen (mit Chile und Kolumbien als den klarsten Fällen) und akademischen Lehrstühlen.

9. Weiche Integration und produktive Desintegration

Was ist das Ziel der Integration? Oder mit anderen Worten: Warum wollen wir eine engere Bindung zwischen den Ländern Lateinamerikas? In der Vergangenheit antwortete man mit dem Verweis auf die Befreiung und die Autonomie der Völker. Heute wird mit dem Hinweis auf das Handelswachstum geantwortet. Es ist offensichtlich, dass eine Beschränkung auf das Handelsargument nicht ausreichend ist und sich wahrscheinlich als funktional für konventionelle Freihandelsabkommen erweisen wird. Eine angemessene Antwort muss andere Dimensionen einbeziehen, die ebenfalls die Integration beeinflussen. Zu ihnen zählen kulturelle Normen, welche die Erwartungen an die Lebensqualität definieren; oder auch die politische Sphäre, die eine Koordinierung der produktiven Strategien ermöglicht. Aus dieser Perspektive ist es unerlässlich, die „vergessenen Themen“ einzubeziehen.

Die Argumente und Fakten, die wir in den vorherigen Abschnitten präsentiert haben, zeigen auf, dass viele der neoliberalen Reformen, die in der Region realisiert wurden, substanzielle Veränderungen hervorgerufen haben, welche eine erhebliche Begrenzung für die Integrationsprozesse bedeuten. Die derzeitige Globalisierung zementiert und vertieft vielfach diese Veränderungen. Unsere Länder sind weiterhin in einem peripheren Kapitalismus gefangen, in dessen Rahmen sie ähnliche Produkte anbieten und damit auf den globalen Märkten in Wettbewerb treten. Unter diesen rigiden Bedingungen sind die Ansätze einer effektiven Integration sehr begrenzt und die Schwächung des politischen Raumes verhindert es auch, bei den StaatsbürgerInnen Rückendeckung für reale Alternativen zu suchen.

Die realen derzeitigen Bedingungen wirken sogar in eine entgegengesetzte Richtung. Sie bewirken eine produktive Desintegration. Den Ländern gelingt es nicht, ihre Produktionssphären miteinander zu verbinden. Sie konkurrieren untereinander sowohl bei den Exporten als auch beim Buhlen um Auslandsinvestitionen. Das Problem verschärft sich noch dadurch, dass Handelskonflikte um Zölle, Herkunftszeugnisse oder den Anteil nationaler Wertschöpfung nicht die Essenz, sondern das Epiphänomen der Integrationsprobleme darstellen. Die Beschränkungen sind in viel substanzielleren Angelegenheiten – wie der Ablehnung der Supranationalität, der Unfähigkeit zur Definition einer regionalen Politik oder dem Wesen der Entwick-

lungsstrategie – eingeschrieben und stehen damit in unmittelbarem Zusammenhang mit den „vergessenen Themen“.

Selbst innerhalb des Mercosur, wo es derzeit eine politische Nähe zwischen fast allen Regierungen gibt, tragen die real verfolgten Politiken nicht zu einer Integration bei und werden die Spannungen nicht gelöst. Tatsächlich wächst der Block mittels Abkommen auf kommerzieller Ebene, die keine politischen Verpflichtungen schaffen. Dieser „schwachen Expansion“ haben sich Chile, Bolivien und Peru (in Form von Assoziationsabkommen, Anm. d.Ü.) angeschlossen. Auf diese Weise sind assoziierte Länder geschaffen worden, was optimistische Erklärungen nährt, aber die politische Identität des Mercosur schwächt. Diese Spannung zwischen der „schwachen Integration“ und der politischen Schwächung erklärt, warum man nicht zu einem Abkommen über ein Protokoll von Ouro Preto II (über institutionelle Reformen, Anm.d.Ü.) hinaus kommt. Auf anderen kritischen Feldern gibt es keine substantielle Abstimmung.

In ihren aktuellen Formaten ist die regionale Integration keine Antwort auf die realen Probleme der Region. Es handelt sich um eine „weiche Integration“, die zwischen verschiedenen Versuchen und unterschiedlichen konzeptuellen Rahmen fluktuiert. Gerade ihr flexibler Charakter bewirkt, dass keine verpflichtenden politischen Abkommen zwischen den Ländern erreicht werden. Hingegen besteht parallel ein sehr rigides kommerzielles Gerüst, das durch die kapitalistische Dynamik entsteht. Diese Rigidität hat eine weit tiefere, determinierende Kraft auf die realen Integrationsprozesse der Region. Die derzeitigen Handelsregeln begünstigen nicht notwendigerweise die Integration, sondern verhindern in einigen Fällen – wenn sie unter dem Format von Freihandelsabkommen angewandt werden - sogar eine Annäherung zwischen den Ländern, indem sie den Handelswettbewerb fortschreiben oder sogar anheizen (Gudynas 2005).

Auf diese Weise wird die Integration, die wir real leben, zu einer Reihe von Symbolen und Gesten, schafft es aber nicht, die wirtschaftliche Dynamik, die in die gegenläufige Richtung der Desintegration mit einem ständigen Wettbewerb der Länder und Unternehmen geht, zu bremsen oder umzukehren. Vielleicht wurden die ambitioniertesten Symbole mit der Formierung der *Comunidad Sudamericana de Naciones* im Jahr 2004 in Cusco (Peru) bemüht. Wenn man über die Schlagzeilen in der Presse hinausgeht, stellt man fest, dass das Dokument, welches die Regierungen unterzeich-

neten, in Wirklichkeit eine vage Erklärung ist, in welcher der Beginn eines Verhandlungsprozesses über eine künftige Assoziierung verlaublich wird. Aber selbst in diesem Moment wurden die Spannungen sichtbar, denn drei Präsidenten von Mercosur-Ländern nahmen wegen fehlender Übereinstimmung mit Brasilien nicht an dem Gründungsakt teil. Ein ähnliches Problem wird im Verhältnis zwischen dieser *Comunidad* und der Initiative einer *Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas* (ALBA) durch Cuba und Venezuela aufgeworfen.

10. Autonomie und politische *Citoyenneté* in einem neuen Regionalismus

Das Wiederaufgreifen der „vergessenen Themen“ bringt ein neues Programm für Analysen und Debatten im Hinblick auf eine Neukonzeptualisierung der regionalen Integration hervor. Es ist nun möglich, einige der zentralen Punkte zu nennen, um auf die Probleme, die wir im Artikel aufgeworfen haben, eine Antwort zu finden. An erster Stelle ist es von fundamentaler Bedeutung, die Autonomie wiederzugewinnen. Dieses Ziel ist essenziell sowohl für die Re-Positionierung auf internationaler Ebene als auch auf Grund der Notwendigkeit eines Wechsels der Entwicklungsstrategie. Die Autonomie ist von Schlüsselbedeutung, um die Abhängigkeit von Primärgüterexporten zu durchbrechen und die Konditionalitäten beiseite zu schieben, die mit der Auslandsverschuldung zusammenhängen. Sie ist unerlässlich für die Kontrolle der Kapitalflüsse und die Wiedergewinnung der wirtschaftspolitischen Initiative. Die Autonomie ist das Fundament, um mit der Wiedergewinnung der Souveränität zu beginnen. Mit anderen Worten geht es darum, die souveränen Kapazitäten wiederzuerlangen und das Schicksal unserer Nationen zu bestimmen.

Zweitens ist die regionale Integration aus der veränderten Optik eine notwendige Bedingung zur Erlangung der Autonomie. Tatsächlich ermöglicht ein koordiniertes Vorgehen den Ländern eine Stärkung ihrer Position in internationalen Verhandlungen, erweitert ihren Handlungsspielraum gegenüber globalen Institutionen und mindert die Abhängigkeit, sofern wirtschaftliche Bindungen geschaffen werden. Aus diesem Grund wird das Format eines „autonomen Regionalismus“ vorgeschlagen, bei dem Abkommen

wie CAN oder Mercosur ermöglichen würden, Autonomie auf nationaler wie regionaler Ebene wiederzuerlangen. Im Gegensatz zum „offenen Regionalismus“ der CEPAL strebt der „autonome Regionalismus“ eine Re-Positionierung gegenüber der Globalisierung an, um die Bedingungen der Unterordnung abzustreifen. Er erfordert eine starke produktive Koordinierung.

Drittens ist es offensichtlich, dass dieser „autonome Regionalismus“ unter den gegenwärtigen Entwicklungs- und Handelsstrategien nicht möglich ist. Die Politiken müssen einem drastischen Wandel unterzogen werden, der die Lebensqualität an die erste Stelle setzt und nicht allein die Exportsteigerung. Die Abhängigkeit vom Rohstoffexport außerhalb der Region muss beendet werden. Hier eröffnet ein neuer Regionalismus ebenfalls Alternativen. Tatsächlich können Produktion und Handel auf den regionalen Bedarf re-orientiert werden, womit stärkere Komplementaritäten und die Schaffung produktiver Ketten gefördert würden. Es hat einzelne Versuche in diese Richtung gegeben (beispielsweise die Präsenz chilenischer Firmen in verschiedenen andinen Ländern), diese waren aber niemals Teil einer bewussten Förderung einer produktiven Verkettung oder gemeinsamer regionaler Politiken. Aus dieser Sicht wäre der regionale Handel nicht „rigide“, sondern flexibel im Sinne der Förderung regionaler Interessen, wobei die Abdeckung des regionalen Bedarfs an Nahrungsmitteln, Energie und grundlegenden Ressourcen zur Steigerung der Lebensqualität und Minderung der Armut die erste Priorität hätte.

Das Konzept des „autonomen Regionalismus“ strebt starke Verpflichtungen auf dem Gebiet der produktiven Verkettung an. Hierbei sind regionale Sektorpolitiken von großer Bedeutung. Aus dieser Sicht müssten regionale Blöcke mit der Diskussion regionaler Politiken in Schlüsselsektoren wie Landwirtschaft und Energie beginnen. Eine solche Integration ist nicht möglich, wenn überkommene Muster von Hierarchie und Unterordnung fortgeschrieben werden, bei denen ein großes Land dem kleinen Bedingungen aufzwingt (beispielsweise ist ein Regionalismus unter der Führung Brasiliens inakzeptabel, der sich auf die Unterordnung und Konditionalitätsakzeptanz seiner Nachbarn stützt). Daher würde der „autonome Regionalismus“ zweifellos den regionalen Handel potenzieren, wobei die relative Größe der Ökonomien Konsequenzen hätte, aber er wäre auch ein politischer Prozess, der sich auf andere Logiken jenseits der Ökonomie stützte. Dieser Regionalismus setzt auf die Integration als Prozess und verwechselt

diese nicht mit einem reinen Freihandelsabkommen (siehe Gudynas 2005 zum Unterschied zwischen Freihandelsabkommen und Integrationsprozessen).

Damit kommen wir zum vierten Punkt, der sich auf die politische Rekonstruktion und die Schaffung regionaler politischer *Citoyenneté* (im Text heißt es „*ciudadanía*“, was aber nicht adäquat ins Deutsche zu übersetzen ist, Anm.d.Ü.) bezieht. Tatsächlich erfordert der „autonome Regionalismus“ eine Rekonstruktion der politischen Räume, die dem Integrationsprozess ausgehend von einer ProtagonistInnenrolle der StaatsbürgerInnen eine neue Substanz gäbe. Nicht alles ist Individualismus, es gibt auch Beispiele von Solidarität und Hingabe, die es zu fördern gilt: Der Widerstand, der eine politische Protagonistenrolle wiedergewinnen will, müsste geschützt statt angegriffen werden, Räume der Partizipation müssten unterstützt werden. Der Neoliberalismus hat einen starken Einfluss auf den Niedergang des politischen Lebens und huldigt dem Individualismus. Daher ist die Wiederbelebung solcher politischer Räume eine der wirksamsten Formen, um dieses Erbe zu überwinden.

Die regionale Integration muss re-politisiert werden, wobei sie die regionalen Räume für die Formulierung gemeinsamer Politiken stärkt und auf die Schaffung regionaler politischer Vertretungen mit realen Kompetenzen zielt. Es ist notwendig, auf die StaatsbürgerInnen als politische AkteurInnen, die Interesse am regionalen Allgemeinwohl haben, zählen zu können und einen weiteren Schritt auf die regionale *Citoyenneté* hin zu gehen. Dies bedeutet beispielsweise die Idee eines Parlaments für den Mercosur zu unterstützen; allerdings sollte dies im Unterschied zu den aktuellen Vorschlägen, die nur eine beratende Rolle vorsehen, mit gesetzgeberischen Kompetenzen ausgestattet sein. Parallel sollte man der Idee von repräsentativen Komitees für die Verwaltung von Grenzregionen oder Regionen, an denen zwei oder mehr Länder Anteil haben, nachgehen. Ein konkretes Beispiel könnte ein „Komitee von *Citoyens*repräsentantInnen“ für das obere Amazonasbecken sein, an dem Kolumbien, Ecuador, Peru und Bolivien Anteil haben. Die lokalen Gemeinschaften könnten direkt an der Verwaltung der Ressourcen teilhaben und würden damit nicht weiter den Entscheidungen der Hauptstädte unterliegen, die sich untereinander nicht abstimmen und Unternehmungen mit hohen sozialen Kosten und geringem Beitrag zum lokalen Wohlstand genehmigen. Die Stärkung politischer Strukturen ist auch

notwendig zur Schaffung supranationaler Normen. Bis jetzt ist die Supranationalität von fast allen Ländern mit Misstrauen gesehen worden. Abseits der Diskurse über eine regionale Union wurde sie in der CAN bekämpft und erfuhr im Mercosur nie eine Konkretisierung. Aus Sicht des „autonomen Regionalismus“ ist die Supranationalität kein Problem, sondern ein Mittel zur Re-Politisierung der Integration und zur Abstützung regionaler Politiken. Es ist an der Zeit, an erster Stelle supranationale Normen und koordinierte Politiken auf dem Gebiet von Landwirtschaft oder Energie zu schaffen, um auf vernünftige Weise die immer knapperen und wertvolleren Ressourcen zu bewirtschaften und sie entsprechend den regionalen Notwendigkeiten neu auszurichten. In der Folge sollten Supranationalität und produktive Komplementarität Bedingungen für eine reale makroökonomische Koordinierung, eine gemeinsame Positionsbestimmung gegenüber internationalen Finanzinstitutionen und gemeinsame Mechanismen der Kontrolle volatilen Kapitals schaffen.

Das Konzept des „autonomen Regionalismus“ ist eine Idee im Werden, bei der es schon einige Fortschritte gibt, die aber in anderen Bereichen noch detaillierterer Ausführungen bedarf. Es ist ein Weg, der im Gegensatz zu den traditionellen handelsbezogenen Perspektiven darauf zielt, die Rolle eines rein peripheren Akteurs abzustreifen, der sich entsprechend dem Auf und Ab der Preise bewegt und den Missionen der internationalen Finanzinstitutionen Folge leistet. Es ist ein Weg, wieder Subjekt zu werden.

Übersetzung aus dem Spanischen: JOACHIM BECKER

Literatur

- Álvarez, Chacho (Hg., 2003): *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*. Buenos Aires: CEDES, Cedec, Prometeo.
- Arrighi, Giovanni (1998): *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes.
- Arruda, Sampaio P. (2005): ¿Qué ha cambiado en Brasil después de Lula? In: *El Juguete Rabioso*, La Paz (Nr. 124), 12-13.
- Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Birch, Melissa H./Haar, Jerry (Hg., 1997): *The Impact of Privatization in the Americas*. Miami: North Center Press.
- Burki, Shahid Javed/Perry, Guillermo E. (1997): *The long march: A reform agenda for Latin America the Caribbean in the next decade*. Washington: World Bank.

- Burki, Shahid Javed/Perry, Guillermo E. (1998): Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional. Washington: Banco Mundial.
- Burki, Shahid Javed/Perry, Guillermo E./Dillinger, William (1999): Beyond the center: decentralizing the state. Washington: World Bank.
- CEPAL (1994): El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2001): Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa. México: Alfaomega, CEPAL.
- Cockcroft, James D. (2001): América Latina y Estados Unidos. México: Siglo XXI.
- Drake, Paul/Jaksic, Iván (Hg., 2002): El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa. Santiago de Chile: LOM.
- Devés Valdéz, Eduardo (2003): El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Buenos Aires: Tomo II. Biblos.
- Dos Santos, Theotonio (Hg., 2004): Globalização. Dimensões e alternativas. São Paulo: PUC Rio, Loyola.
- García Canclini, Nestor (1999): La globalización imaginada. Buenos Aires: Paidós.
- García Linera, Alvaro et al. (2001): Tiempos de rebelión. La Paz: Muela del Diablo.
- Giddens, Anthony (2000): Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas. Madrid: Taurus.
- Gudynas, Eduardo (2004): El ALCA se marchita pero florecen los tratados de libre comercio. In: Gudynas, Eduardo/Acosta, Alberto (Hg.): Libre comercio: mitos y realidades. Quito: ILDIS, D3E, AbyaYala, 233-257.
- Gudynas, Eduardo (2005): Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración. In: Acosta, Alberto/Falconi, Fander (Hg.): TLC - Más que un tratado de libre comercio. Quito: ILDIS, FLACSO, 41-62.
- Hardt, Michael/Negri, Antonio (2002): Imperio. Buenos Aires: Paidós.
- Ianni, Octavio (1999): La era del globalismo. México: Siglo XXI.
- IISD/WWF (2001): Private rights, public problems: A guide to NAFTA's controversial chapter on investor rights. Manitoba: IISD, WWF.
- Larraín, Jorge (2000): Identity and modernity in Latin America. Cambridge: Polity.
- Lewkowicz, Ignacio (2002): Sucesos argentinos: Cacerolazo y subjetividad postestatal. Buenos Aires: Paidós.
- López Maya, Margarita (Hg., 1999): Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste. Caracas: Nueva Sociedad.
- López Villafañe, Víctor/Di Masi, Jorge Rafael (Hg., 2002): Del TLC al Mercosur: Integración y diversidades en América Latina. Argentina: Siglo XXI.
- Martins, Carlos Eduardo (2005): Neoliberalismo e desenvolvimento na América Latina. In: Reinoso, Estay J. (Hg.): La economía mundial y América Latina. Buenos Aires: Clacso.
- O'Donnell, Guillermo (1997): Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós.

Smith, William C./Korzeniewicz, Roberto Patricio (Hg., 1997): Politics, social change, and economic restructuring in Latin America. Miami: North South Center Press.

Stiglitz, Joseph E. (2002): El malestar en la globalización. Buenos Aires: Taurus.

US (2002): The national security strategy of the United States of America. Washington: The White House.

Abstracts

Der Pro-Integrationsdiskurs hat in Lateinamerika jüngst deutlich an Bedeutung gewonnen. Doch sind die realen Integrationsfortschritte sehr begrenzt. Viele der Begrenzungen rühren aus der neoliberalen Transformation der letzten drei Jahrzehnte her. Diese sind auch Hindernisse für die Entwicklung und Durchsetzung von Alternativkonzeptionen. Als eine solche Alternative wird das Konzept des autonomen Regionalismus vorgestellt.

The pro-integration discourse recently has gained considerable ground in Latin America. Nevertheless, real progress is limited. Many of these limitations originate from the neo-liberal transformation of the last three decade. They are important obstacles to the development of alternative approaches to integration. As an alternative to mainstream approaches to regional integration the concept of autonomous regionalism is presented.

Eduardo Gudynas
CLAES
Casilla de Correo 13125
11700 Montevideo, Uruguay
claes@adinet.com.uy

¹ Heute wäre das auf Michelle Bachelet anzuwenden; Anmerkung des Übersetzers.

INGRID EL MASRY

Von der Einheit zur Zersplitterung?

Die arabische Integration im Spannungsfeld historischer und internationaler Rahmenbedingungen

Die Semantik des Begriffs der regionalen Integration hat in der Integrationsforschung unterschiedliche Ausdeutungen erfahren. Regionalisierungsprozesse unterhalb der nationalstaatlichen Ebene wurden dabei im Kontext der internationalen Beziehungen naturgemäß ausgeblendet. Entsprechend den realpolitischen Entwicklungen standen hier viel mehr einerseits Verdichtungen der internationalen Interaktion zwischen nationalstaatlichen Einheiten bzw. Subeinheiten; seien es Staaten, Volkswirtschaften oder Gesellschaften (engl. *regionalization*) im Fokus. Andererseits wurden auch komplexere Prozesse des institutionellen Zusammenschlusses von Nationalstaaten zu supranationalen Einheiten (engl. *regionalism*) thematisiert.

Einen erheblichen Bedeutungswandel hat der inhaltliche Interpretationsrahmen von Prozessen regionaler Integration (als Zusammenfassung beider Bedeutungsvarianten) erfahren: Standen in den 1950er bis 1970er Jahren vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts Aspekte der Sicherheitspolitik und der politischen Blockbildung im Mittelpunkt, so rückten im Kontext kapitalistischer Globalisierungsprozesse seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend Prozesse regionaler ökonomischer Integration in das Blickfeld der Forschung. Die vergleichende Regionalisierungsforschung blieb dabei auf die weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Zentren Nordamerika, Westeuropa und Ostasien fokussiert. Seltener wurden regionale Integrationsprozesse peripherer Zonen untersucht, so etwa in empirisch und theoretisch vergleichender Perspektive (vgl. u.a. Fawcett/Hurrell 1998; Hettne/Inotai/Sunkel 1999) oder aus der spezifischen Sicht der Entwicklungsökonomie (Matthies 1982; Nienhaus 1987; Langhammer/Hiemenz 1990).

Wenn der einschlägige Forschungsbefund dabei nahe legt, dass regionale bzw. regionen-übergreifende Integrationsprozesse in der Peripherie zumindest bis zur jüngsten Integrationswelle seit den 1980er Jahren einer eigenen Antriebs- wie Prozesslogik unterlagen, so kann dies vor dem Hintergrund ungleicher Macht- und Herrschaftsstrukturen des weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Systems nicht überraschen: Periphere Integrationsprozesse waren i. d. R. reaktiv-defensive Gegen-Artikulationen zu kolonialer Unterwerfung und Beherrschung, politischer Bevormundung und Instrumentalisierung oder ökonomischer Marginalisierung. Der Umschlag von der „Negativ-“ zur „Positivbewegung“, von der Abwehrhaltung zur realen Integration ist dabei kaum irgendwo in der Peripherie gelungen. In der politischen Bedeutungslosigkeit verschwunden sind jene Zusammenschlüsse der Peripherie wie etwa die Nichtpaktgebundenen, die Gruppe der 77 oder die Organisation erdölexportierender Länder (OPEC), deren Auftreten noch in den 1960er und 1970er Jahren – vielleicht am deutlichsten symbolisiert durch die Ölkrise 1973 – dem weltpolitisch dominanten Westen als Macht- und Herrschaftskrise erschien (vgl. Greiner 1980: 143).

Als Paradebeispiel eines gescheiterten Integrationsprozesses mag der Vordere Orient, und hier insbesondere die arabische Region, gelten: Zwar können dort regionale säkular orientierte Integrationsbestrebungen bis in das späte 19. Jahrhundert zurückverfolgt werden, doch waren jene Bewegungen, welche in den 1950-1960er Jahren zum Symbol des Arabischen Nationalismus schlechthin avancierten (insbesondere Abdel Nasser), schon Ende der 1960er Jahre gescheitert. Aus dem Versagen des säkularen Arabischen Nationalismus, der ja nicht nur auf gesamtarabische Integration, sondern auch auf gesamtarabische Entwicklung zielte, entwickelte sich seit den frühen 1970er Jahren der „Politische Islam“ als sowohl anti-säkularistische wie auch über die arabische Region hinausgreifende, nämlich auf die islamische Region fokussierende Integrationsbewegung, die freilich in sich zersplittert blieb. Als jüngste Überlagerung können schließlich seit den 1980er Jahren Prozesse subregionaler Integration (Golf, Maghreb, Mashrek) begriffen werden. Die Gegenwart regionaler Integration im arabischen Raum ist damit durch die Verschränkung von regional übergreifender religiös-politischer Radikalisierung und durch Prozesse subregionaler säkular orientierter Integration gekennzeichnet. Die Frage stellt sich mit einiger Berechtigung, in welchen Zusammenhängen die Ursachen dieser Kette von politischem

Erwachen und Scheitern, schließlich von Desintegration und zivilgesellschaftlicher Radikalisierung zu verorten sind. Adäquate Antworten auf diese Fragen verlangen den Rekurs auf komplexe historische und internationale Prozesse.

1. Begriff und historische Bezugspunkte des „Arabischen Nationalismus“

Der im Westen so spektakuläre Begriff des Panarabismus ist ebenso im arabischen Bewusstsein stets auf Unverständnis gestoßen wie er in der arabischen Sprache nie ein Pendant gefunden hat: Zwar kennt das Arabische Begriffe wie *al-qawmiya al arabiya* (Arabischer Nationalismus), *al-umma al-arabiya* (Arabische Nation) oder *al-wuhda al-arabiya* (Arabische Einheit). Diese suggerieren freilich eine einheitliche arabische Nation als „natürlichen Zustand“, während der Begriff des Panarabismus die nachträgliche Annäherung unabhängiger arabischer Einheiten impliziert. Letzteres entspricht zwar den historischen Resultaten des 20. Jahrhunderts in der Region – der Arabische Nationalismus aber war im Bewusstsein seiner ProtagonistInnen per definitionem ein Synonym für die Integration der arabischen Region in einen vereinigten Staat. Sehr deutlich hat dies Adeed Dawisha in seiner Studie über den Arabischen Nationalismus auf den Punkt gebracht:

“...the desire for, as well as the pursuit of, political unity for the Arabs, which is how Western literature has defined and portrayed pan-Arabism, is incorporated, in the minds and discourse of the Arab nationalists themselves, in the very definition of Arab nationalism itself. To those who thought of themselves as Arab nationalists [...] Arab nationalism was meaningless *without* its ultimate goal of Arab unity” (Dawisha 2003: 11f.).

Historisch existiert hatte eine relativ zentralisierte gesamtarabische Nation - wenn man den Begriff der Nation auf vormoderne Phasen gesellschaftlicher Entwicklung anwenden will (vgl. Amin 1978: 81) - lediglich vom siebenten bis zum zehnten Jahrhundert unter der Herrschaft der Umayyaden und frühen Abbasiden (vgl. Amin 1978: 11; Feldbauer 1995; Haarmann 2001; Hourani 1992). Es war dies zugleich die Blütezeit der historischen arabisch-islamischen Kultur- und Machtentfaltung. In ihrer Überlagerung von Arabertum (Sprache, Kultur, Bewusstsein – vgl. Rodinson 1981: 17-53)

und Religionsstiftung (Islam) bot die historische politische Einheit freilich einen dualistischen Anknüpfungspunkt für die Formierung einer regionalen Identität, und damit für die ideelle Konstruktion einer Nation und einer entsprechenden politischen Integration im 19. und 20. Jahrhundert: Ein in seinen Hauptströmungen säkularer Arabischer Nationalismus und ein islamischer Nationalismus standen stets und stehen bis in die Gegenwart hinein in latenter Konkurrenz um die Frage, ob die Wiedererschaffung einer regionalen Gemeinschaft sich am Kriterium des Arabertums (*al-umma al-arabiya*) oder am Kriterium des Islam (*al-umma al-islamiya*) orientieren sollte (vgl. Schulze 1993). Diese Alternative beinhaltet nicht nur inhaltlich-konzeptionelle, sondern auch territoriale Konsequenzen, da die arabische Region nicht deckungsgleich mit der islamisch geprägten ist: Weniger als ein Viertel aller Muslime sind AraberInnen, die islamische Region geht in Afrika, insbesondere aber in Asien weit über die arabische Region hinaus – bis in den ostasiatischen und osteuropäischen Raum hinein. Schließlich sind nicht alle AraberInnen Muslime: Insbesondere im Libanon und in Syrien, aber auch in Ägypten gibt es nicht unbedeutende nicht-islamische, insbesondere christliche Bevölkerungsanteile. Vor diesem Hintergrund bot der Arabische Nationalismus innerhalb der arabischen Region zwar historisch das größere, aber eben dennoch durch den islamischen Nationalismus stets latent herausgeforderte Integrationspotential. Wenn beide Nationalismus-Varianten sich schließlich durch ihre Krisenwahrnehmungen unterscheiden und entsprechend in ihren Zielvorstellungen auseinanderdrifteten, so schöpften sie ihre Mobilisierungsfähigkeit dennoch aus den gleichen gesellschaftlichen Krisen.

Zwischen der historischen politischen Einheit und dem Erwachen eines modernen regionalen Nationalbewusstseins lagen Jahrhunderte der Auflösung und der Zersplitterung, schließlich der zentralisierten Fremdherrschaft unter den Osmanen (ca. 1517-1919), die ab Ende des 18. Jahrhunderts durch den französisch-britischen Wettstreit um Einfluss in der Region überlagert wurde, um im frühen 20. Jahrhundert nahtlos in die weiträumige europäische Völkerbunds-Mandatierung der Region überzugehen – und die, weitgehend bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs, in deren nationalstaatlicher Zersplitterung mündete. Die arabische Region ist vielleicht das seit Jahrhunderten am stärksten von internationalen Einflüssen durchdrungene Subsystem der Weltpolitik, ein Spielfeld, auf dem sich

Lokal-, Regional- und Großmächte in einen endlosen Kampf um Einfluss, Macht und Vorherrschaft zu verstricken scheinen (Brown 1984). Im Resultat einer sehr wechselvollen Geschichte ist die arabische Region durch eine demographische, ethnische, religiöse und politische Heterogenität gekennzeichnet, angesichts derer es nicht verwundern kann, dass die Region sich bis in die Gegenwart hinein in schier endlosen Identitätsdiskursen verliert, welche bezeichnenderweise im Kontext jeder externen Intervention erneut aufflackern und welche die arabische Einigungs- und damit politische Handlungsfähigkeit erodieren. Die simpel anmutende Frage nach dem Arabischen Nationalismus stellt sich mithin bereits in der Begriffsbestimmung schwierig dar. Nicht nur spaltet sich dieser in eine säkulare und in eine islamische auf. Vielmehr verbergen sich hinter dem „einfachen“ Dualismus von säkularem und islamischem Nationalismus wiederum sehr facettenreiche und heterogene Bewegungen, die gegen auch lokal unterschiedlich ausgeprägte Aspekte politischer, wirtschaftlicher und kultureller Hegemonialisierung und Dominierung opponierten; teils im Kontext der osmanischen Herrschaftspraxis, teils im Kontext des Eindringens der europäischen Imperialmächte Frankreich und Großbritannien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts schließlich im Rahmen der Funktion der Region als einem Hauptauseinandersetzungsfeld des Kalten Krieges.

Hinter dem Begriff des Arabischen Nationalismus, so ist zu resümieren, verbergen sich komplexe Widerstandsprozesse. Ihnen allen ist gemein, dass sie sich in der Regel spontan aus der Auseinandersetzung mit konkret empfundenen Bedrohungs- und Unterdrückungssituationen entwickelten und erst allmähliche und zunächst grobe theoretische Verarbeitungen erfuhren. Sie können insofern auch in ihren Wandlungsprozessen nicht losgelöst von den jeweiligen historischen Zusammenhängen verstanden werden.

2. Die *Nabda* und die Herausbildung des Arabischen Nationalismus

Wenngleich der Arabische Nationalismus im Wesentlichen ein Phänomen des 20. Jahrhunderts ist, das seinen Höhepunkt in den 1950er und 1960er Jahren erlebte, entfaltete es sich ursprünglich in der Auseinandersetzung mit dem Osmanischen Reich und dem europäischen Eindringen in die

Region. Seine intellektuellen und politischen Wurzeln liegen im 19. Jahrhundert, das als Zeitalter des Erwachens eines arabischen Kultur- und Nationalbewusstseins (*nahda*) angesehen werden kann. Die Frage, inwieweit diese als durch die Ägypten-Expedition Napoleons exogen ausgelöst betrachtet werden kann (Tibi 1987: 64ff.; Hanf 1993: 156) oder aber in der Kontinuität nahöstlich-osmanischer Entwicklung des 18. Jahrhunderts stand, ist unter Historikern umstritten und wurde in jüngerer Zeit zugunsten letzterer Hypothese relativiert (Gran 1979; Hourani 1992: 325; Schölch 2001: 365). Letztlich entscheidend ist lediglich, dass sich im frühen 19. Jahrhundert die allmähliche Überlegenheit westlicher Militärtechnologie, Wissenschaft und Verwaltung ebenso bemerkbar machte wie sie auf die Erneuerungsbereitschaft des arabischen Ostens traf. Die endogen-staatlich induzierte Modernisierungspolitik Muhammad Alis in Ägypten schuf nicht nur hier, sondern mit Ausstrahlungen nach Syrien/Libanon erste Grundlagen einer säkular orientierten Bildungs-, Verwaltungs-, Militär- und Wirtschaftsreform, die auf einem fruchtbaren europäisch (v. a. französisch)-arabischen Austausch fußte, Intellektuellen Zugang zu liberal-republikanischen Ideen ermöglichte und der Herausbildung einer säkular orientierten und modernisierungswilligen Bildungselite zweifellos zum Durchbruch verhalf (vgl. im Einzelnen Tibi 1987: 69ff.; Hanf 1993: 156ff.).

Zur intellektuellen Formierung einer eigentlichen arabischen Nationalbewegung kam es freilich erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts unter nunmehr verkomplizierten Voraussetzungen: Arabische Intellektuelle mussten sich jetzt nicht mehr nur an der osmanischen Fremdherrschaft reiben, sondern zugleich an der nunmehr bedrohlich anmutenden Machtentfaltung europäischer Staaten. Muhammad Alis Versuch einer autozentrierten Modernisierung und Einigung des östlichen Mittelmeerraums war bereits Mitte des Jahrhunderts an den wirtschaftlichen Expansionsinteressen Großbritanniens und den Machterhaltungsinteressen der osmanischen Oberherren gescheitert (Marsot 1990: 259). Die seit den 1880er Jahren zunehmende anti-osmanische Stimmung wurde 1881 durch die französische Besetzung Tunesiens und die britische Besetzung Ägyptens konterkariert (Rodinson 1981: 99f.): Wie konnten diese Machtdemonstrationen mit dem liberalen Gesicht Europas in Einklang gebracht werden?

Diese wenigen Beispiele mögen verdeutlichen, unter welchen komplizierten Bedingungen eine arabische Nationalbewegung sich ihren Weg bahnen

musste. Konstellationen dieser Art mussten mit einiger Logik den Rückgriff sowohl auf das Identitätselement des Arabischen wie des Islamischen provozieren. In ihren dominanten Strömungen wies die arabische Erneuerungsbewegung des späten 19. Jahrhunderts freilich ein säkular-liberales Profil auf, und zwar sowohl unter christlichen wie islamischen Intellektuellen und Machträgern (Hourani 1991). Der Dualismus von arabischem und islamischem Bezugspunkt lässt sich auch keineswegs an Religionszugehörigkeiten festmachen, sondern war vielleicht eher taktischer Natur. Der säkulare Arabische Nationalismus wird zunächst vor allem in den aufblühenden Zirkeln, Klubs und Vereinigungen zunächst v. a. christlicher (Emanzipationsbestrebungen), dann aber auch muslimischer Intellektueller insbesondere in Syrien/Libanon und Ägypten greifbar: Die Erneuerung der arabischen Sprache und Literatur wird zur Grundlage eines säkular geprägten Nationalbegriffs, der sich unter Rekurs auf die arabische Sprache, Kultur und Geschichte mehr oder weniger deutlich von türkisch-osmanischen Einflüssen absetzt, einflussreich erstmalig in den Schriften *Rahman al-Kawakibi* (1849-1902) (vgl. Ayubi 2006: 136f). In den Werken der einflussreichsten islamisch orientierten Reformprotagonisten, *Jamal ad-Din al-Afghani* (1839-1897) und seines Schülers *Muhammad Abdub* (1849-1905), geriert der aufkeimende Nationalismus stärker zu einer Auseinandersetzung sowohl mit der anti-liberalen osmanischen Praxis islamisch legitimer Oberherrschaft als auch insbesondere mit dem immer stärker greifbaren Imperialismus europäischer Mächte und ihres rassistischen Gedankenguts, seinerzeit nicht zuletzt beeinflusst durch den französischen Denker Ernest Renan (Tibi 1987: 75f.).

Das Haupthindernis der Durchsetzungsfähigkeit des arabischen/islamischen Nationalismus des späten 19. Jahrhunderts bestand freilich nicht in seiner dualistischen Identifikationsstruktur, sondern vielmehr darin, dass es sich um intellektuell-kulturelle Bewegungen handelte, denen die notwendige sozio-strukturelle Machtbasis wie etwa eine aufkeimende Bourgeoisie oder eine zugleich modernisierungswillige wie durchsetzungsfähige national orientierte Zentralregierung - zur Umsetzung ihrer Vorstellungen von der „arabischen bzw. islamischen Nation“, die als solche ja kulturell konstruiert waren - fehlte. Die mit der jung-türkischen Revolution (1908) erweiterten Möglichkeiten politischer Organisation förderten zwar die Herausbildung öffentlicher und geheim tätiger politisch-praktischer Organisati-

onen und Zirkel zu Beginn des 20. Jahrhunderts qualitativ (Rodinson 1981: 102; Tibi 1987: 93ff.). Der Ausbruch des Ersten Weltkriegs und der Eintritt des osmanischen Reiches in den Krieg auf der Seite Deutschlands und Österreich-Ungarns veränderte die politische Agenda aber grundlegend. Die sozial schwach verankerte arabische Nationalbewegung verbündete sich mit dem *Sherifen Husain von Mekka* auf der Grundlage der *MacMahon-Husain-Geheimkorrespondenz* von 1915/16, welche die britische Unterstützung für die Gründung eines unabhängigen arabischen Königreichs als Gegenleistung für einen anti-osmanischen arabischen Aufstand vorsah. Sie fiel dabei einem mehrfachen politischen Betrug, ja vielleicht Selbstbetrug, zum Opfer: Schon 1913 war absehbar (Schulze 1994: 79), dass es ungeachtet aller gesamtarabischen Rhetorik nicht um die Schaffung eines gesamtarabischen Staates ging, sondern allenfalls um die Gründung partikularistischer arabischer Nationalstaaten, deren Konturen in der Kooperation von lokalen Notablen und den Mandatsmächten bereits in den vergangenen Jahrzehnten abgesteckt worden waren. Auch der *Sherif von Mekka* verfolgte weniger gesamtarabische Interessen als vielmehr die Konsolidierung seiner feudalistisch-dynastischen Herrschaftsinteressen auf der arabischen Halbinsel. Parallel zum Beginn des arabischen Aufstands 1916 schlossen Großbritannien und Frankreich mit Kenntnis des zaristischen Russland das *Sykes-Picot-Abkommen*, in dem sie die zu befreienden arabischen Gebiete in britisch-französische Einflussphären aufteilten. Die *Balfour-Deklaration* von 1917 wurde schließlich zur Grundlage für die Abtrennung Palästinas von Syrien, das unter britischem Mandat stand, und zur Initialzündung für die jüdische Besiedelung und letztlich für die Gründung eines jüdischen Staates in Palästina 1948.

Die Resultate des Ersten Weltkriegs bedeuteten für die arabische Nationalbewegung nicht nur das vorläufige Ende der ideell verharrend gebliebenen Vision von der arabischen Einheit und der Zersplitterung der Region in europäische Einflusszonen mit lokal getragenen Marionettenregimen, sondern auch das Ende ihrer Existenz als Bewegung dominant liberal-republikanischer Orientierung. Die Frühphase der arabischen Nationalbewegung in ihren historischen Rahmenbedingungen legte die entscheidenden Grundlagen für die späteren Entwicklungsphasen des Arabischen Nationalismus bis in die Gegenwart hinein. Das Agieren der europäischen Imperialmächte im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert wurde

von allen Fragmenten der arabischen Nationalbewegung als ein so tiefgehender Verrat an den abgegebenen Versprechungen empfunden, dass ihm grenzenlose Enttäuschung und Verbitterung folgten: „Die Bewunderung für den Westen schlug in Feindschaft um. Die liberalen Strömungen traten in den Hintergrund, Unabhängigkeit um jeden Preis wurde zum neuen Ziel.“ (Hanf 1993: 161).

Die ideologisch-politischen Auswirkungen dieser geistigen Krise werden in der zweiten Phase der arabischen Nationalbewegung in der Zwischenkriegszeit in zwei Tendenzen greifbar: Einerseits gewinnen islamisch orientierte Nationalismusvarianten sowohl ideologisch als auch organisatorisch an Bedeutung ohne freilich wirkliches gesellschaftliches Gewicht zu gewinnen: Das Ende der osmanischen Fremdherrschaft über die arabische Region, die Abschaffung des Kalifats als islamisch legitimierte Regierungsform und die Reduktion der komplizierten Fremdherrschaftsstrukturen der Vergangenheit auf einen, zudem andersgläubigen Gegner, die europäischen Kolonialmächte, schließlich die Integrationsproblematiken der kolonial fragmentierten Gesellschaften schufen die Grundlagen dafür, den Islam und seine politische Relevanz neu zu reflektieren, ohne sich an den praktischen Problemen islamisch legitimer Regierungspolitik reiben zu müssen und ihn als Instrument der Massenmobilisierung agitatorisch einzusetzen (Hanf 1993: 161; Schulze 1994: 118ff.). Gleichzeitig beginnen sich islamische Orientierungen auch praktisch zu organisieren, die Gründung der Muslimbruderschaft in Ägypten durch *Hassan al-Banna* 1928 steht nur symbolisch für die Entstehung einer Vielzahl kleiner gesellschaftlicher Zirkel.

Wichtiger für die weitere Entwicklung der arabischen Nationalbewegung in einem dominant de-islamisierten gesellschaftlichen Klima waren die geistigen Entwicklungen der nach wie vor hegemonialen westlich-säkulär gebildeten Eliten in Staat, Großhandels- und Großgrundbesitzerschichten: In ihren liberalen Überzeugungen desillusioniert wurden sie nun beeinflusst von jenen Ideologien, die im übermächtig erscheinenden Europa selbst im Aufstieg begriffen waren (Gabrieli 1961: 80). Unter den Bedingungen der sich in der Zwischenkriegszeit abzeichnenden nationalstaatlichen Zersplitterung der arabischen Region wird der Nationalstaat, der den liberalen arabischen Nationalisten des 19. Jahrhunderts lediglich als Mittel arabischer kultureller Identitätsfindung und Selbstbehauptung gegolten hatte, nun zum Selbstzweck: „Es ist den neuen Nationalisten gleichgültig,

ob die propagierte nationale Einheit der Araber im Rahmen eines demokratischen Staates oder einer Militärdiktatur zustande kommt.“ (So vielleicht etwas überzogen: Tibi 1987: 104f.).

Die problematische Wendung des Arabischen Nationalismus kann freilich nicht mit einer faschistoiden Orientierung gleichgesetzt werden, was sich auch an der arabischen Haltung im Zweiten Weltkrieg zeigt: Diese ist teils abwartend, teils taktisch mit den Achsenmächten sympathisierend, bleibt aber insgesamt uneinheitlich (Schulze 1994: 148f.; El Masry/Mattes/Ruf 2005).

Die neue Phase des Arabischen Nationalismus wird im Wesentlichen in den Schriften der einflussreichsten Denker des Arabischen Nationalismus dieser Zeit, *Sati al-Husri* (1882-1968) und *Michel Aflaq* (1910-1989) theoretisch begründet. *Al-Husri* erweitert die bis dato vorherrschende linguistische Begründung einer arabischen Nation in historisch-kulturelle Dimensionen und rekurriert dabei auf den romantischen deutschen Begriff der „Nation als einer Kulturnation“. Der Hintergrund ist nahe liegend: Während der die frühe arabische Nationalbewegung prägende französische Begriff der Nation als einer Staatsnation der beginnenden nationalstaatlichen Fragmentierung der arabischen Region seit dem Ersten Weltkrieg nicht mehr gerecht werden konnte, erschien die Analogie zur historischen Situation der Deutschen vor 1871 umso greifbarer. Mit der Übernahme des idealistischen deutschen Nationenbegriffs wird die Sprache zur Haupttriebkraft der Staatsbildung, während ökonomische Grundlagen und Triebkräfte irrelevant werden; ebenso das Individuum als TrägerIn liberaler Rechte. Mit dem intellektuellen Sakrileg, den Begriff der *umma* (ursprünglich reserviert für die Gemeinschaft der – islamischen - Gläubigen) in den säkularen Kontext einer *al-umma al-arabiya* (Gemeinschaft bzw. Nation der Araber) zu transferieren, gelang es *al-Husri* schließlich, die religiöse Heterogenität der Region in einem säkularen Konzept aufzuheben (vgl. Tibi 1987: 113-188; Dawisha 2003: 49-74; Ayubi 2006: 138ff.).

Aflaq schloss weitgehend an *al-Husris* Nationalismuskonzeption an, erweiterte diese aber insbesondere um soziale Komponenten zur Theorie eines als distinktiv propagierten „Arabischen Sozialismus“. Mehr Praktiker und Agitator wurde *Aflaq* zum Vordenker der Baath-(„Wiedererweckungs-“) Ideologie und Mitbegründer der später in Syrien und im Irak zur Macht gelangten Baath-Partei (vgl. Ayubi 2006: 140f.).

3. Integration und Desintegration

Bis Ende der 1940er Jahre hatten die arabischen Nationalisten mehr oder weniger ohne Macht und Einfluss der allmählichen völkerrechtlichen Festschreibung ihrer zerschlagenen Visionen von einer arabischen Einheit zusehen müssen: Trans-Jordanien hatte 1922, Ägypten 1922, der Irak 1932, Saudi-Arabien 1932, Syrien und der Libanon 1941 die formelle - wenn gleich nicht faktische - Unabhängigkeit erlangt: Noch über Jahre hinweg hielten Briten und Franzosen ihre politische bzw. militärische Hegemonie aufrecht. Die restlichen arabischen Gebiete wurden erst im Laufe der 1960er und 1970er Jahre unabhängig.

Nirgends in den jungen Nationalstaaten waren arabisch-nationalistisch orientierte Kräfte an die Macht gelangt, als der Arabische Nationalismus 1947/48 mit einer neuen Herausforderung konfrontiert wurde: Der UN-Teilungsplan für Palästina sah neben der Schaffung eines palästinensischen auch einen israelischen Staat in Palästina vor, und damit eine nicht-arabische Nation im Herzen der arabischen Welt. Der Proklamation des Staates Israel, die weder auf die im UN-Teilungsplan vorgesehenen Grenzen noch überhaupt auf die Schaffung eines palästinensischen Staates Bezug nahm, folgte alsbald der erste arabisch-israelische Waffengang, der - unter für die beteiligten arabischen Truppen sehr ungünstigen militär-strategischen Voraussetzungen geführt - in einer verheerenden arabischen Niederlage endete: Vielleicht weniger bedingt durch das unterlegene arabische Militärpotenzial als vielmehr durch das unter Regie Großbritanniens und den USA stehende imperialistische Arrangement zwischen jüdischer Bourgeoisie und den Feudaldynastien Transjordaniens, des Iraks und Ägyptens (vgl. Brönnner 1979: 65ff.), stellte sich die arabische Niederlage in diesem Krieg im Bewusstsein der arabischen Nationalisten, von denen viele als Offiziere am Krieg teilgenommen hatten, als Resultat mangelnder arabischer Einheit sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene dar (Allemann 1958: 52; Dawisha 2003: 3.). Wenn schließlich wenig später (1948 im Libanon, 1952 in Ägypten, 1958 im Irak, 1963 in Syrien, 1969 in Libyen) die monarchisch-großbürgerlichen Herrschaftsschichten durch (Militär-)Putsche von der Macht gefegt wurden, so ist dies keineswegs Zufall: Die Palästina-Krise hatte die internationalen Herausforderungen des Arabischen Nationalismus auf einen Höhepunkt getrieben, gleichzeitig war eine Schicht patriotisch gesinnter

junger Offiziere herangereift, die erstmals hatten, was der arabischen Nationalbewegung bis dato fehlte: eine Machtbasis.

Militärische Macht und arabisch-nationalistische Ideologie alleine waren freilich weder geeignet nationale Entwicklungsprozesse kohärent voranzutreiben noch die Vision von der arabischen Einheit zu realisieren. Die Machtstrukturen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene bilden denn auch das zentrale Problem arabischer gesellschaftlicher Entwicklung und regionaler Prozesse von Integration und Desintegration auch nach der Dekolonisierungsphase. Diese Zusammenhänge in ihrer historischen Komplexität darzustellen würde den hier zur Verfügung stehenden Rahmen überschreiten. Sie anhand ausgewählter Konstellationen zu problematisieren ist das Ziel der folgenden Überlegungen.

3.1 Intra-gesellschaftliche Strukturen

Wenn in den arabischen Gesellschaften jener Zeit die „Armee die einzige organisierte nationale Kraft überhaupt“ darstellte (Allemann 1958: 102), so spiegelt sich hierin das kombinierte Resultat einer Jahrhunderte währenden zentralistisch strukturierten Fremdherrschaft und die - zumindest für die arabischen Wüsten- und Ölstaaten - geltenden geographischen und politisch-ökonomischen Sonderbedingungen, die auch die späteren Jahrzehnte prägten. Die für Europa historisch typische Entwicklung von einer agrarischen zu einer industriellen Wirtschaftsweise, insbesondere in der privatwirtschaftlich getragenen Dynamik der Entfaltung von Agrar- und Industriebourgeoisien, hat sich in der arabischen Region historisch nirgends durchgesetzt. Teils waren die natürlichen Bedingungen nicht gegeben; im Gegenzug sorgten andere Voraussetzungen, namentlich der Erdöl- und Erdgasreichtum in Kombination mit der geostrategischen Bedeutung der Region und kolonialer Penetration für eine ganz andere, nämlich eine rentierstaatliche Entwicklung: In dieser kombinieren sich in vielen Fällen traditionelle endogene Stammes- und Clanstrukturen (*asabiya*) mit einer rohstoff-zentrierten extern induzierten Weltmarktintegration zu einer besonders zählebigen Form patriarchalisch-autoritärer Herrschaft.

In partiell agrarfähigen Ländern wie etwa Ägypten unterminierte die rigide zentralistische Abschöpfung des agrarischen Surplus schließlich die staatlich induzierte Industrialisierung schon unter Muhammad Ali die He-

rausbildung einer industriellen Bourgeoisie und damit auch eines Bürgertums, um schließlich in diesem zentralistischen Modernisierungsprozess an den ökonomischen Interessen der Imperialmächte zu scheitern.

Im Ergebnis blieben die arabischen Gesellschaften intern sozial schwach integriert und politisch zentralistisch strukturiert und - wenngleich in allen arabischen Gesellschaften in den vergangenen Jahrzehnten mehr oder weniger umfassende wirtschaftliche Industrialisierungs- und Modernisierungsprozesse eingeleitet wurden - so vollzogen sich auch diese zentralistisch und mit nur mäßigem Erfolg im Hinblick auf die Herausbildung sowohl des industriellen Outputs als auch im Hinblick auf eine grundlegende Umwälzung der gesellschaftlichen Sozialstrukturen: Noch zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind die arabischen Staaten im Durchschnitt zu über 40% Rohstoffexporteure, die schließlich hinsichtlich des Anteils verarbeiteter und hochtechnologischer Güter an ihren Exporten noch weit hinter das sub-saharische Afrika zurückfallen und in ihrem kollektiven Sozialprodukt nicht einmal das Niveau Spaniens erreichen (UNDP 2003: 134ff.). Unter diesen Bedingungen überrascht es nicht, dass der inter-arabische Handel als ein Indikator arabischer wirtschaftlicher Integration gegenwärtig nur 7 bis 10% des gesamten arabischen Außenhandels ausmacht – ein Anteil, der sich im Übrigen seit den 1950er Jahren nicht verändert hat (UNDP 2002: 126). Diese wenigen Zahlen mögen verdeutlichen, dass es in den arabischen Staaten sowohl an der ökonomischen Komplementarität fehlt, welche als eine Voraussetzung produktiver ökonomischer Integration erscheinen könnte, als auch an mächtigen ökonomischen Interessengruppen, die von einer solchen Integration profitieren könnten. Ökonomische Integration wird damit weitgehend in die Obhut staatlicher Akteure gelegt, die wiederum nicht nur bzw. nicht in erster Linie ökonomische Entwicklungs-, sondern politische Herrschaftsinteressen verfolgen. Damit ist auf die Relevanz der regionalen Machtverhältnisse für regionale Integrationsprozesse verwiesen, die im Folgenden kurz beleuchtet werden sollen.

3.2 Nationalisten versus Monarchen:

Der arabische Kalte Krieg

Die national-revolutionären Umbrüche der 1950er und 1960er Jahre erfassten einige, aber eben nicht alle arabischen Staaten. In den ölreichen Golf-Staaten, aber auch in einigen ressourcenarmen arabischen Staaten wie Jordanien und Marokko, hielten sich auch in der und über die Hochphase arabisch-nationalistischer Bewegungen hinaus traditionelle Monarchien, die unter den die arabische Bevölkerung ins Herz treffenden stimmungsgewaltigen Reden der Symbolfigur des späten Arabischen Nationalismus, des ägyptischen Präsidenten Gamal Abdel Nasser, stets um den Erhalt ihrer Herrschaft fürchten mussten. Der Interessensgegensatz zwischen den arabischen sich national-revolutionär gebärdenden Republiken und den konservativen Monarchien bestimmte die arabische Regionalpolitik in den 1950er und 1960er Jahren ungeachtet kollektiv empfundener Triumphe oder Krisen wie der Suez-Krise 1956, die Abdel Nasser zum Helden des regionalen Unabhängigkeitskampfes erhob oder der arabischen Niederlage im Juni-Krieg von 1967, die seinen persönlichen Niedergang so wie das Ende des säkularen Arabischen Nationalismus einläutete. Letztlich zog sich der Kalte Krieg quer durch die arabische Region, die in den 1960er Jahren weiter denn je von der regionalen Einheit entfernt schien und Malcom Kerr gar nicht unberechtigt vom „Arabischen Kalten Krieg sprechen ließ“ (Kerr 1971). Immer wieder war es der Vorwurf (etwa im Streit zwischen dem Libanon und der VAR 1958) oder die Realität (etwa im nordjemenitischen Bürgerkrieg 1962-1970 zwischen Ägypten und Saudi-Arabien, später beim irakischen Überfall auf Kuwait 1990/91) der „Einmischung arabischer Staaten in die inneren Angelegenheiten anderer arabischen Staaten“ (vgl. detailliert El-Salamoni 2003: 163-231), welcher die arabische Einheit ad absurdum führte. Nicht selten konnte die Arabische Liga als regionale Dachorganisation Konflikte dieser Art nur oberflächlich schlichten, oft freilich reichten die Konfliktdimensionen weit über die regionale Dimension hinaus in die internationale Arena, so etwa im Fall der beiden Golfkriege in den 1980er und 1990er Jahren (vgl. Ruf 1991).

Eine Art regionaler Stellvertreterkriege (Irak-Iran) und Hegemonialkämpfe prägten freilich nicht nur das Verhältnis zwischen den extrem divergierenden sozio-politischen Orientierungen bzw. Regimes, sondern auch jenes zwischen den sich als arabisch-nationalistisch begreifenden Staaten: Die

ideologisch-politische Konkurrenz zwischen Nasserismus und Baathismus sowie die Wirksamkeit jeweiliger nationaler ökonomischer Separatinteressen, die in der Vereinigten Arabischen Republik 1958-1961 nur kurzfristig aufgehoben schienen (Jaber 1966: 47-66; Rodinson 1981: 121), mögen als ein Beispiel angeführt werden.

Die Vielfalt und die Tiefe der hier nur angedeuteten intra-arabischen Konflikte in der post-kolonialen Ära wären freilich noch im Einzelnen darauf hin zu untersuchen, ob sie wirklich „hausgemacht“ waren, inwieweit sie sich als Spätfolgen kolonialer (Teilungs-)Politik oder aber als Dimensionen internationaler Interessen darstellen: Schon die 1945 auf Initiative Großbritanniens gegründete Arabische Liga hatte als Staatenbund nicht nur die nationalstaatliche Zersplitterung der Region auf unabsehbare Zeit festgeschrieben, sondern diene, insoweit sie auf britische Initiative zurückführbar war, auch der Absicherung langfristiger strategischer Interessen Großbritanniens in der Region (Schulze 1994: 162f; El-Salamoni 2003: 53). Praktische Relevanz erhielt die Strategie einer sicherheitspolitischen Westbindung der arabischen Region jedoch erst mit dem sich verschärfenden Ost-West-Konflikt seit den 1950er Jahren: Die bis dato vorherrschende arabische Neutralitätspolitik ging teils latent, teils offen in divergierende Blockorientierungen über. Als Katalysator dieser Entwicklung wirkte zweifellos der Suez-Krieg von 1956, in dem Großbritannien, Frankreich und Israel in ihrem Ziel scheiterten, die ägyptische Verstaatlichung des Suez-Kanals (die wiederum eine Reaktion auf die westliche Verweigerung von Hilfgeldern zum Bau des Assuan-Staudammes dargestellt hatte) zu revidieren und den ägyptischen Nationalismus einzudämmen. Erfolgreicher entwickelte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Strategie der nunmehr aufsteigenden Hegemonialmacht USA, konservative arabische Regimes, insbesondere in der Golf-Region, über Militär- und Wirtschaftshilfe sowie durch Schutzgarantien gegen den sich nunmehr radikalierenden Arabischen Nationalismus, der stets als „verlängerter Arm Moskaus“ begriffen wurde, pro-westlich zu stabilisieren - und dies sowohl nach innen wie nach außen (Truman- und Eisenhower-Doktrin).

So avancierte die arabische Region in der Nachkriegszeit zunächst zu einem zentralen Auseinandersetzungsfeld des Kalten Krieges, um schließlich seit den 1970er Jahren durch die politischen Folgen der Energiepreisrevolution (intraregionale Machtverschiebungen, Verfestigung der politischen und

ökonomischen Differenzierung, extrem unterschiedliche Formen und Intensitäten der Weltmarkteinbindung) zerrissen zu werden. Schließlich sind im Rahmen dieser Konfliktkonstellationen die zentrifugalen Wirkungen des seit über einem halben Jahrhundert schwelenden Palästina-Konfliktes in Rechnung zu stellen, zu dessen Lösung sich die arabischen Staaten immer wieder unterschiedlich positionierten: So war das arabische Kernland Ägypten von 1979 bis 1989 aufgrund des unter US-amerikanischer Ägide ausgehandelten Separatfriedensvertrags Sadats mit Israel von seiner Mitgliedschaft in der Arabischen Liga suspendiert - eine Zuspitzung, welche die Liga in ihrer Handlungsfähigkeit erheblich lähmte.

Angesichts der Komplexität der hier nur angeleuchteten und sich überlagernden nationalen, regionalen und internationalen Interessens- und Konfliktkonstellationen kann es nicht überraschen, dass die von den nationalistischen arabischen Regimes noch in den 1950er Jahren anvisierte „Vereinigung“ von Arabischem Nationalismus und materiellem Erdölreichtum zugunsten einer autozentrierten gesamtarabischen Entwicklung nie auch nur in Ansätzen in Gang kam. Einerseits waren die Interessensgegensätze zwischen konservativen *Haves* und nationalistischen *Have-Nots* (Ausnahmen: Algerien, der Irak und Libyen, das sich unter al-Khaddaffi vehement, aber fruchtlos um die arabische Einheit bemühte) eher Bremse als Stimulans arabischer Integration. Andererseits haben auch der Niedergang des säkularen Arabischen Nationalismus und die daraus erwachsende bzw. von Seiten regionaler (Saudi-Arabien) bzw. internationaler (USA) Akteure regelrecht als Gegenbewegung geförderte Popularisierung islamistischer Integrationsideologien sowie die Verschiebung des intra-regionalen Machtschwerpunkts von den national-revolutionären zu den konservativen Öl-Monarchien den arabischen Integrationsprozess seit Beginn des Erdölzeitalters in den 1970er Jahren nicht merklich voran gebracht. Letztlich ist die arabische Region ein Paradebeispiel für die aus komparativen Studien extrahierbare These, dass regionale Integrationsprozesse so lange embryonisch, unterdrückt oder oberflächlich bleiben, wie tief wurzelnde Konflikte ungelöst verharren und keine ernsthaften Ansätze ihrer Überwindung entstehen (Schulz/Söderbaum/Öjendal 2001: 269).

Künftige Fortschritte werden nicht unwesentlich daran zu messen sein, inwieweit die gegenwärtigen Prozesse einer Reform der Arabischen Liga von Erfolg getragen werden, nicht nur in Bezug auf die Überwindung natio-

nalstaatlicher Blockademöglichkeiten und ineffizienter Organisations- und Handlungsstrukturen, sondern auch nicht zuletzt in Hinblick auf die Setzung realistischer Ziele (vgl. UNDP 2002: 128-131).

Die seit den 1980er Jahren zu verzeichnenden Prozesse subregionaler Integration (u.a.: Golf-Kooperationsrat: Saudi-Arabien, Kuwait, VAE, Qatar, Bahrein und Oman - seit 1981; Arabische Maghrebunion: Algerien, Libyen, Marokko, Mauretanien, Tunesien - seit 1989; Agadir-Abkommen: Marokko, Tunesien, Ägypten, Jordanien - seit 2001) können in diesem Sinne sowohl als Zwischenstadien regionaler Integration wie auch als gegenläufige Tendenzen betrachtet werden: Anders als bei den stets abgehoben-visionär gebliebenen gesamtarabischen Integrationsidealen haben wir es hier mit Prozessen zu tun, die aus konkreten Bedrohungswahrnehmungen sicherheitspolitischer Natur (zweiter Golf-Krieg: Kuwait-Irak) oder ökonomisch-politischen Marginalisierungstendenzen (übrige Staaten) erwachsen sind, und damit möglicherweise realistischere Grundlagen aufweisen, aus denen mittelfristig - auch im Kontext der Reform der Liga - sich eine gesamtarabische Integration entwickeln könnte. Andererseits ist die Gefahr nicht zu übersehen, dass derartige Formen sub-regionaler Integration qua Separatentwicklungen zu einer Vertiefung der politischen und ökonomischen Heterogenität der Region beitragen können, zumal etwa die arabischen Mittelmeerländer über die Euromediterrane Partnerschaft auch in ein anderes System regionaler Integration eingebunden sind. Die Perspektiven des arabischen Regionalisierungsprozesses bleiben somit offen und spannend (vgl. Aarts: 1999).

Literatur

- Aarts, Paul (1999): The Middle East: a region without regionalism or the end of exceptionalism? In: *Third World Quarterly*, Vol.20,5, 1999, 911-925.
- Allemann, Fritz René (1958): *Die arabische Revolution. Nasser über seine Politik.* Frankfurt am Main: Ullstein.
- Amin, Samir (1978): *The Arab Nation.* London: Zed Press.
- Ayubi, Nazih N. (2006): *Over-stating the Arab State. Politics and Society in the Middle East.* London /New York: I.B. Tauris.
- Brönnner, Wolfram (1979): *Der Nahost-Konflikt und die Palästina-Frage.* Frankfurt am Main: Marxistische Blätter.

- Brown, Carl L. (1984): *International Politics and the Middle East. Old Rules, Dangerous Game*. London: I.B. Tauris.
- Dawisha, Adeed (2003): *Arab Nationalism in the Twentieth Century. From Triumph to Despair*. Princeton /Oxford: Princeton University Press.
- El Masry, Ingrid/Mattes, Norbert/Ruf, Werner (2005): *Geschichte der Geschichtslosen*. In: *Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten (inamo)*11 (43), 53f.
- El-Salamoni, Karim (2003): *Die Liga der Arabischen Staaten und die Vereinten Nationen. Das Verhältnis zwischen regionaler und universeller Organisation nach Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen*. Heidelberg: Dissertation.
- Fawcett, Louise/Hurrell, Andrew (Hg. 1998): *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. New York: Oxford University Press.
- Feldbauer, Peter (1995): *Die islamische Welt 600-1250. Ein Frühfall von Unterentwicklung?* Wien: Promedia.
- Gabrieli, Francesco (1961): *Die arabische Revolution*. Schauberg /Köln: DuMont.
- Gran, Peter (1979): *Islamic roots of capitalism*. Austin: University of Texas Press.
- Greiner, Bernd (1980): *Amerikanische Außenpolitik von Truman bis heute. Grundsatzdebatten und Strategiediskussionen*. Köln: Pahl-Rugenstein Verlag.
- Hanf, Theodor (1993): *Zwischen arabischem Nationalismus und Islamismus. Soziale und politische Krisen im Nahen Osten*. In: Schwarz, Jürgen (Hg.): *Der politische Islam. Intentionen und Wirkungen*. Paderborn u.a.: Schöningh, 155-175.
- Haarmann, Ulrich (. Halm, Heinz Hg., 2001): *Geschichte der Arabischen Welt*. München: Beck
- Hettne, Björn/Inotai, Andrés/Sunkel, Osvaldo (Hg.,1999): *Globalism and the New Regionalism*. New York: St. Martin's.
- Hourani, Albert (1991): *Arabic Thought in the liberal age. 1789-1939*. Cambridge/ New York: Cambridge University Press.
- Hourani, Albert (1992): *Die Geschichte der Arabischen Völker*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Jaber, Kamel S. Abu (1966): *The Arab Ba'ath Socialist Party. History, Ideology and Organization*. New York: Syracuse University Press.
- Kerr, Malcolm (1971): *The Arab Cold War, 1958-1970*. London: Oxford University Press.
- Langhammer, Rolf J./Hiemenz, Ulrich (1990): *Regional Integration among Developing Countries. Opportunities, Obstacles and Options*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Matthies, Volker (1982): *Süd-Süd-Beziehungen. Zur Kommunikation, Kooperation und Solidarität zwischen Entwicklungsländern*. München/Köln/London: Weltforum Verlag.
- Marsot, Afaf Lutfi al-Sayyid (1990): *Egypt in the reign of Muhammad Ali*. Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University Press.
- Nienhaus, Volker (1987): *Außenwirtschaftliche Integrationspolitik großer Entwicklungsländer - Gruppierungen*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Rodinson, Maxime (1981): *Die Araber*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Ruf, Werner (1991): Vom Krieg in die Krise zum Krieg – Der Golfkrieg: Eine bewusste Eskalation? In: Ruf, Werner (Hg.): Vom Kalten Krieg zur heißen Ordnung? Der Golfkrieg – Hintergründe und Perspektiven. Münster: Lit Verlag, 51-61.
- Schulz, Michael/Söderbaum, Fredrik/Öjendal, Joakim (2001): Key Issues in the New Regionalism: Comparisons from Asia, Africa and the Middle East. In: Hettne, Björn/Inotai, Andrés/Sunkel, Osvaldo (Hg.): Comparing Regionalisms. Implications for Global Development. Helsinki: Palgrave, 234-276.
- Schulze, Reinhard (1993): Panislamismus oder Panarabismus? Die Suche nach der großen Einheit. In: Rotter, Gernot (Hg.): Die Welten des Islam. Neunundzwanzig Vorschläge, das Unvertraute zu verstehen. Frankfurt am Main: Fischer, 167-172.
- Schulze, Reinhard (1994): Geschichte der islamischen Welt im 20. Jahrhundert. München: Beck.
- Tibi, Bassam (1987): Vom Gottesreich zum Nationalstaat. Islam und panarabischer Nationalismus im 20. Jahrhundert. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- UNDP (2002): United Nations Development Programme /Arab Fund for Social and Economic Development: The Arab Human Development Report 2002. Creating Opportunities for Future generations. New York: United Nations Publications.
- UNDP (2003): United Nations Development Programme /Arab Fund for Social and Economic Development: The Arab Human Development Report 2003. Building a Knowledge Society. New York: United Nations Publications.

Abstracts

Die vergleichende Integrationsforschung legt nahe, dass Prozesse regionaler Integration in der Peripherie anderen Herausforderungen und Triebkräften unterliegen als solche des industrialisierten Nordens. Der Beitrag beschäftigt sich vor diesem Hintergrund mit der Frage, warum es die integrative Ideologie des in westlicher Perspektive so genannten Panarabismus gegeben hat und hinterfragt seine Logik aus der Perspektive arabischer Denker selbst. Der Arabische Nationalismus wird in seinen wichtigsten Entwicklungsetappen im Kontext seiner historischen Herausforderungen und internationalen Rahmenbedingungen untersucht. Die abschließende Betrachtung beschäftigt sich mit zentralen Dimensionen post-kolonialer arabischer Integrationsprozesse im Kontext einer vergleichenden systemanalytischen Perspektive arabischer Staaten.

The research of comparative regional integration implies that processes of regional integration in peripheral regions work under different challenges and conditions than these of the industrialized north. Against this background the article discusses the question why the integrative ideology which is called pan-arabism in Western perspective has developed and questions the logic of this term out of the perspective of Arab thinkers. Arab nationalism is analyzed in its most important phases in the context of its historical challenges and international conditions. Finally central dimensions of post-colonial Arab integration processes are discussed in the context of a comparative analysis of Arab political systems.

Ingrid El Masry
Institut für Politikwissenschaft
Philipps-Universität Marburg
Wilhelm-Roepke-Str.6, G 29
35032 Marburg
elmasry@staff.uni-marburg.de

Becker, Joachim/Hödl, Gerald/Steyrer, Peter: Krieg an den Rändern. Von Sarajewo bis Kuito. *Wien: Promedia/Südwind 2005, 279 Seiten, 24,90 Euro.*

Nach dem Hype um die Theorien der so genannten „Neuen Kriege“ erscheint nun der von Joachim Becker, Gerald Hödl und Peter Steyrer herausgegebene Sammelband *Krieg an den Rändern – Von Sarajewo bis Kuito*. Er verfolgt den Anspruch, „tatsächlich Neues von lediglich als neu Empfundene“ (S. 10) zu trennen und behandelt verschiedene theoretische Ansätze und empirische Fallbeispiele zum Thema Krieg im (post-)kolonialen Zeitalter. Konzeptionelle Beiträge befassen sich mit asymmetrischen Kriegen, rechtlichen Implikationen von Präventivkriegen, der Globalisierung schattenökonomischer Lebenswelten oder Zusammenhängen von Geschlecht und Krieg. Außerdem untersuchen Länderstudien so unterschiedliche empirische Beispiele wie Afghanistan, Jugoslawien, China, Polen, Algerien oder Moçambique.

Krieg an den Rändern diskutiert in diesen Beiträgen Kontinuitäten und Diskontinuitäten von Kriegsförmungen, Kriegsführung und Kriegs-

theorie im Kontext von (Post-)Kolonialismus und kapitalistischen Globalisierungsprozessen. Hauptaugenmerk liegt dabei auf kriegerischer Gewalt in peripheren Regionen der Welt und auf den von dieser Gewalt geprägten Zentrum-Peripherie-Beziehungen. Durch eine weit zurückreichende historische Perspektive vermeiden Herausgeber und AutorInnen die unkritische Proklamation von „Neuen Kriegen“ und zeigen stattdessen Traditionslinien in der Geschichte des Krieges auf, die sowohl in ihrer kontinuierlichen Entwicklung, als auch in ihren Brüchen und Ambivalenzen betrachtet werden.

Den Beiträgen vorangestellt ist eine umfassende theoretische Einleitung der Herausgeber, die LeserInnen auf wenigen Seiten von den Anfängen des modernen Krieges in der frühen Neuzeit bis in die Zeit nach dem Kalten Krieg führt. In diesem Text werden Staat, Zivilgesellschaft, Klassenkonflikt, kapitalistische Konkurrenz, Militär, Technik und Industrie behandelt, Kriegsdefinitionen diskutiert sowie konkrete Erscheinungsformen von Krieg in der europäischen Geschichte dargestellt. Diese Einführung gibt den doch recht disparaten Beiträgen des Bandes eine gemeinsame Richtung und verortet Phänomene kriege-

rischer Gewalt „an den Rändern“ schlüssig im Kontext von inneren und äußeren Verteilungskonflikten und Konkurrenzverhältnissen. Sie kann in ihrer Dichte aber mitunter überfordern.

Die theoretischen Beiträge sind in ihrer Thematik und Herangehensweise höchst unterschiedlich. Klaus Theweleit beschreibt anhand der Beispiele Jugoslawien und Afghanistan, wie sich Fundamentalisten verschiedenster ideologischer, religiöser und geographischer Herkunft immer wieder miteinander verbündeten, um gemeinsam gegen säkularisierte Mischkulturen ins Feld zu ziehen. Herfried Münkler, der den Begriff der „Neuen Kriege“ im deutschsprachigen Raum zum Schlagwort gemacht hat, widmet sich dem Phänomen der kriegerischen Asymmetrie. Er behandelt das Ende des Westfälischen Systems, in dem sich – idealtypisch – gleichartige Akteure, nämlich ausschließlich Staaten, im Krieg gegenüberstanden. Im Gegensatz dazu sehen wir uns heute mit einer Asymmetrisierung von Gewalt konfrontiert, die schließlich zu örtlicher und zeitlicher Ausdehnung von Kriegen führt. Leider vernachlässigt Münkler, dass „*failing state*“ und „ungleichartiger Akteur“ auch Zuschreibungen sind, die den Gegner

als undurchschaubaren „Anderen“ konstruieren, von dem „wir“ uns so fundamental unterscheiden. Seine Gegenüberstellung von heroischen und post-heroischen Gesellschaften ist ebenfalls problematisch, denn sie impliziert, dass größere Opferbereitschaft im Krieg ein Charakteristikum irrationaler, nicht-westlicher Kulturen ist.

Franz Leidenmühler bietet einen Überblick über historische Versuche, Krieg an völkerrechtliche Normen zu binden. Er kontrastiert den Kriegsbegriff des klassischen europäischen Völkerrechts mit der neuen US-amerikanischen Doktrin des Präventivkriegs, die Krieg als legales Mittel der internationalen Interessensdurchsetzung re-etabliert hat.

Peter Lock verbindet Analyse und Kritik der US-amerikanischen Rüstungspolitik und Militärstrategie mit Phänomenen der Globalisierung irregulären Wirtschaftens und der Privatisierung staatlicher Funktionen. Durch das Zusammenwirken dieser Kräfte werden rechtsfreie Räume für Terrorismus und kriegerische Konflikte geschaffen, aber auch für deren vorgebliche Bekämpfung im „Krieg gegen den Terrorismus“. Norbert Mappes-Niediek befasst sich in einer Regionalstudie zu Südosteuropa

mit der Problematik der Ökonomisierung von Kriegen und erläutert in seinem vorwiegend deskriptiven Beitrag die verschwimmenden Grenzen zwischen ethnischen und kriminellen Konflikten sowie deren Ausbreitung in Zusammenhang mit dem Autoritätsverlust staatlicher Institutionen.

Wenig Neues zum immer noch unterbelichteten Themenfeld Geschlecht und Krieg liefert Maria Katharina Moser, die „das Geschlechterverhältnis“ in Zusammenhang mit kriegerischer Gewalt diskutiert. Mit ihrer Fokussierung auf „die Frauen“ und deren idealtypische Zuordnung zu Friedfertigkeit in Abgrenzung von männlicher Nähe zum Krieg wird jene Dichotomie bestätigt, die eigentlich hinterfragt werden sollte. Machtpolitische Motive für dichotomisierende Zuordnungen, die Bedeutung von Staat und Militär bei diesen Prozessen sowie Diskurse um gewalttätige Frauen bleiben unberücksichtigt. Moser postuliert die Ausschließlichkeit der Subjekt-Objekt-Beziehung von männlichem Täter und weiblichem Opfer im Kriegsfall und verschweigt, dass auch männliche Körper als kulturelle Zeichen fungieren und ebenso viktimisiert werden können. Vergeschlechtlichungen von Kriegen können aber

nur unter Berücksichtigung dieser Tatsache in all ihren Dimensionen – also auch in ihren ethnischen und klassenspezifischen – analysiert werden. Für „Neulinge“ auf dem Gebiet kann der Beitrag aber als Einführung in die Grundbegriffe und Zusammenfassung wichtiger Arbeiten zum Thema brauchbar sein.

Wie schwierig es ist, die „Ränder der Welt“ zu lokalisieren, spiegelt sich in der Auswahl der Regionalstudien wider. Sie reichen von Ostasien bis (West-)Europa, vom Vernichtungskrieg des Nationalsozialismus bis zu antikolonialen Befreiungskriegen und nachkolonialen Konflikten in Afrika, von konventionellen Ländervergleichen bis zu biographischen Aufzeichnungen. Nicht alle Beiträge nehmen Bezug auf den in der Einleitung abgesteckten thematischen Rahmen. So leidet „Krieg an den Rändern“ am ewigen „Sammelband-Dilemma“: Die Aufsatzsammlung ist nicht mehr und nicht weniger als das, was HerausgeberInnen oft und gerne als „fragmentarische Annäherung“ bezeichnen. Als solche hat sie allerdings einige facettenreiche, thematisch und analytisch interessante Beiträge zu bieten und kann in diesem Sinne vielleicht Ausgangspunkt für fokussiertere und systematischere Auf-

arbeitungen des Themas Krieg im
(post-)kolonialen Zeitalter sein.

SASKIA STACHOWITSCH



Zeitschrift
Frauensolidarität

**Nord-Süd-Verhältnis aus
feministischer Sicht**

vierteljährlich – Probeheft anfordern

**Bibliothek und
Dokumentationstelle**
Frauen und „Dritte Welt“

Bücher ♦ Zeitschriften ♦ Videos

Datenbank unter <http://www.eza.at/literatur>

Öffnungszeiten: Mo-Mi 10-17, Do 10-19, Fr 9-12 Uhr
Frauensolidarität, Berggasse 7, 1. Stock, A-1090 Wien
Tel.:(+43-1)3174020-0, Fax: (+43-1)3174020-355
E-Mail: office@frauensolidaritaet.org
<http://www.frauensolidaritaet.org>



Schwerpunktredaktion, Autorinnen und Autoren

Joachim Becker ist außerordentlicher Professor am Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung der Wirtschaftsuniversität Wien.

Eduardo Gudynas ist Sozialökologe und Wissenschaftler am CLAES (*Centro Latinoamericano de Ecología Social*)/D3e (*Desarrollo Economía, Ecología, Equidad América Latina*) in Montevideo (Uruguay).

Karen Imhof ist Historikerin und arbeitet als Lektorin am Projekt Internationale Entwicklung der Universität Wien.

Ingid El Masry ist wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Direktorium des Instituts für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg.

Oliver Schwank ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung der Wirtschaftsuniversität Wien.

Die letzten Ausgaben

- 4/02 Südostasien zu Beginn des 21. Jahrhunderts / South-east Asia at the Brink of the 21st Century
- 1/03 Landreformen in Afrika / Land Reform Policies in Africa
- 2/03 Neue Internationale Armutsprogramme: Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht? / New International Poverty Programs: Neoliberalism with a Human Face?
- 3/03 Drei Jahrzehnte Neoliberalismus in Lateinamerika. Bilanz und Perspektiven / Three Decades of Neoliberalism in Latin America. Outcome and Perspectives
- 4/03 Wem gehört das Wasser? Die Kommodifizierung öffentlicher Dienstleistungen / Who owns the Water? The Commodification of Public Services
- 1/04 Junge Zugänge / Young Approaches to Development Studies
- 2/04 Gender & Peacebuilding, Frauen und Geschlechterverhältnisse in Post-Conflict Situationen / Gender & Peacebuilding, Women and Gender Relations in Post-Conflict Situations
- 3/04 Kunst - Kultur - Entwicklung / Art - Culture - Development
- 4/04 Multikulturelle Autonomie in Lateinamerika / Multicultural Autonomy in Latin America
- 1/05 „Entwicklung“ im Schulunterricht / “Development” in School Education
- 2/05 Alternative Entwicklungen in Lateinamerika/ Alternative Developments in Latin America
- 3/05 Recht auf Nahrung / Right to Food
- 4/05 WTO at the Crossroads. Stand und Perspektiven des Welthandelsregimes / WTO at the Crossroads. State and Perspectives of the Global Trading System
- 1/06 In Memoriam Andre Gunder Frank

Die kommenden Hefte

- 3/06 Konflikttransformationen und Friedensprozesse
- 4/06 Entwicklung und Bildung

Informationen für AutorInnen

Manuskripte sind per e-mail zu senden an jep@mattersburgerkreis.at bzw. auf Diskette oder CD-ROM per Post an: Journal für Entwicklungspolitik, Berggasse 7, A-1090 Wien. Der Beitrag darf komplett den Umfang von 20 Seiten (2-zeilig) nicht überschreiten. Legen Sie je ein kurzes Abstract in Deutsch und Englisch (je ca. 100 Worte) sowie eine Kurzcharakteristik Ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit bei. Am Ende des Beitrags sollte ein Verzeichnis der gesamten verwendeten Literatur stehen. Zitierweise im Text: Geben Sie bitte den Namen, das Jahr und bei wörtlichen Zitaten die jeweilige Seite an.

Das Manuskript muss als Word-Dokument oder in einem anderen Windows-kompatiblen Dateiformat eingesandt werden. Grafiken und Abbildungen sollten in schwarz/weiß gestaltet sein und als tiff bzw. Excel-Datei extra abgespeichert werden.

Redaktionsschluss für das Heft Nr.1 ist der 31.12., für das Heft Nr.2 der 31.3., für das Heft Nr.3 der 30.6. und für das Heft Nr.4 der 30.9.

Information for Contributors

Manuscripts should be submitted electronically to jep@mattersburgerkreis.at or by mail on a disc/CDRom to Journal für Entwicklungspolitik, Berggasse 7, A-1090 Wien. The complete manuscript should not exceed 20 pages (double spacing). All submissions must contain an abstract in German and English (each should not exceed 100 words) and a short curriculum vitae. The author's name, affiliation and e-mail address should be clearly indicated. A complete bibliography listing every work referenced in the text must be included at the end of the submitted text.

References should have the following format: Name, year of publication and the pagination for text references.

The document must be submitted in Word or another word processing program for windows. Graphs and tables/figures should be designed in black/white and saved as tiff or Excel-files.

The deadlines for submitting manuscripts are as follows:

Issue no. 1: 31.12., issue no. 2: 31.3., issue no. 3.: 30.6., issue no. 4: 30.9.

Gefördert aus öffentlichen Mitteln der

Österreichische

Entwicklungszusammenarbeit

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

ISSN 0258-2384, Erscheinungsweise: vierteljährlich

Heft XXII, 2-2006, ISBN 3-85476-188-0

Preis des Einzelhefts: Euro 9,80, sFr 17,50

Preis des Jahresabonnements: Euro 39,80, sFr 69,-

Abonnementbezug: über die Redaktion:

Journal für Entwicklungspolitik, Berggasse 7, A-1090 Wien,

e-mail: office@mattersburgerkreis.at

Das Abonnement kann unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist gekündigt werden.

1. Auflage 2006

© Mandelbaum Verlag Wien

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung der Redaktion. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung des Verlages wieder.

Satz: Julia Löw, Wien

Druck: Interpress, Budapest

Offenlegung nach § 25 Mediengesetz

Medieninhaber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Hochschulen, Berggasse 7, A-1090 Wien

Grundlegende Richtung des JEP: Wissenschaftliche Analysen und Diskussionen von entwicklungspolitischen Fragestellungen und Berichte über die entwicklungspolitische Praxis. Verantwortlich für Inhalt und Korrekturen sind die AutorInnen bzw. die Redaktion.

