

Südostasien und Lateinamerika. Bemerkungen zu einem unterschiedlichen internationalen Erscheinungsbild regionaler Integration und politischer Kooperation¹

In diesen Tagen ist ein interessantes Buch erschienen mit dem Titel: „Asiens Schwellenländer: Dritte Weltwirtschaftsregion?“² Erfolgsregion und Krisenregion – das ist auf den ersten Blick das unterschiedliche internationale Erscheinungsbild von Südostasien und Lateinamerika. Es gibt eine Reihe von Argumenten und Indikatoren für beides. Während man für Südostasien glaubt – vom Grenzfall der Philippinen abgesehen –, eine anhaltende politische Stabilität notieren zu dürfen, jedenfalls einen kalkulierbaren und festen Bestand der politischen Regime, ist die politische Zukunft vieler lateinamerikanischer Länder trotz der Rückkehr zur Demokratie ungewiß, weil man der Festigkeit dieser Demokratie nicht traut.³ Noch deutlicher erscheint der Unterschied zwischen beiden Regionen in wirtschaftlicher Hinsicht: Während Lateinamerika im vergangenen Jahrzehnt ein negatives Gesamtwachstum mit teilweise spektakulären Einbrüchen in den Pro-Kopf-Einkommen aufwies,⁴ hat Südostasien im gleichen Zeitraum wirtschaftlich hervorragend abgeschnitten. „... der pazifische Teil Asiens“ – schreibt Rüdiger Machetzki⁵ – „ist die einzige Weltregion (außerhalb der atlantischen Welt), in der echte Schwellenländer (NIC's) existieren.“ Singapur gehört bekanntlich zur Gruppe der vier Tiger. Malaysia und Thailand sind dabei, einen NIC-Status zu erreichen. Selbst das riesige und immer noch überwiegend agrarische Indonesien hat zwischen 1985 und 1989 eine durchschnittliche Zunahme des Bruttosozialproduktes von 5,13 Prozent erreicht, begleitet übrigens von Investitionsraten von knapp unter 30 Prozent.⁶ Andere Indikatoren, wie der Verschuldungsgrad der hier gemeinten Länder, niedrige Inflationsraten, das Ausmaß der Integration in die Weltwirtschaft und vor allem auch die Festigkeit regionaler Kooperation und deren internationaler Akzeptanz weisen in die gleiche Richtung: Die ASEAN-Gruppe scheint sich auf einer ungebrochenen Erfolgsschiene zu bewegen, während Lateinamerika bestenfalls die Talsohle einer Entwicklung erreicht hat, die es selbst als „aprendizaje doloroso“ bezeichnet.⁷

Und doch kann man bei solchen Feststellungen nicht stehen bleiben. Was auf den ersten Blick absolut unübersehbar ist, kann bei genauerem Hinsehen zu einem differenzierteren Urteil führen. Genau darum geht es hier. Es wird zu zeigen sein, daß es für Lateinamerika nicht nur Bilanzposten auf der Sollseite, sondern auch solche auf der Habenseite gibt, die Handlungspotentiale enthalten, die man für die kommenden Jahre nicht unterschätzen sollte. Wenn im folgenden Lateinamerika

und Südostasien miteinander verglichen werden, dann greife ich nicht nur ein in Lateinamerika selbst zum Ausdruck gebrachtes praktisches Bedürfnis auf.⁸ Inzwischen haben auch Entwicklungsexperten wie Sozialwissenschaftler begonnen, dem Wunsch nach einem systematischen Vergleich in Form erster publizierter Forschungsergebnisse nachzukommen.⁹ Ich behandle drei Gesichtspunkte, von denen ich glaube, daß sie in einem besonderen Maße für die gegenwärtigen Diskussionen um die Zukunft Lateinamerikas wie Südostasiens relevant sind: Erscheinungsbild und Natur des jeweiligen Regionalismus, die vorherrschenden Leitvorstellungen von Entwicklung und die praktizierten Formen der Einbindung in das internationale System. Der Leser wird rasch erkennen, daß diese Dinge zusammengehören.

I.

Südostasien wie Lateinamerika sind – in unterschiedlichen Anläufen – dabei, sich als Region zu organisieren. Südostasien hat dies in einer exklusiven Form seit 1967 in der ASEAN getan, zu der der größere Teil der geopolitisch in Betracht kommenden Länder gehört (Brunei, Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand). Man kann sich vorstellen, daß längerfristig die drei indochinesischen Staaten, vielleicht auch Birma, in direkter oder assoziierter Form der ASEAN-Gruppe angehören werden; Papua-Neuguinea hat ohnehin seit längerem Beobachterstatus. Der lateinamerikanische Regionalismus ist ungleich älter. Vor allem aber ist er inklusiv, d.h. es ist kein unabhängiges Land Iberoamerikas und der Inselkaribik prinzipiell ausgeschlossen, auch wenn nicht jeder lateinamerikanische bzw. karibische Staat allen Organisationen und Institutionen angehört, die diesen Regionalismus konstituieren. An den beiden Regionalismen fallen erhebliche Unterschiede und auch Gemeinsamkeiten auf.

Die beiden wichtigsten Unterschiede sind:

a) Der südostasiatische Regionalismus geht nicht völlig in der ASEAN auf, bleibt aber auf sie konzentriert. (Z.B. ist die Southeast Asian Ministers of Education Organization SEAMEO bereits 1965 gegründet worden. Ebenso ist die SEACEN – Southeast Asian Central Bank Group – älter als die ASEAN selbst.¹⁰) Auch wenn es im Laufe von jetzt 24 Jahren in der ASEAN Reformen gegeben hat, ist die Organisationsstruktur als solche grundsätzlich nie in Frage gestellt oder gar durch alternative Institutionen ersetzt worden. Dies gibt der ASEAN nach innen wie im internationalen Feld ein bemerkenswertes Maß an organisatorischer Berechenbarkeit. – Im Gegensatz dazu ist der lateinamerikanische Regionalismus vielschichtig und fließend. Er reicht von Institutionen wirtschaftlicher Integration (ALALC/ALADI, MCCA, CARIFTA/CARICOM, MERCOSUR...) über komplexere Integrationsgebilde (Andenpakt) und über gesamtregionale Beratungs-

und Dialogforen (CEPAL, SELA, als Grenzfall auch OAS...) bis hin zu spezifischen Formen politischer Konzertation (CONTADORA-Prozeß, Consensus von Cartagena, Rio-Gruppe, Zentralamerikanisches Parlament...) ¹¹ Daneben bestehen Dutzende weiterer multilateraler Vertragswerke unterschiedlichen Anspruchs. Die Zeitschrift „Visión“ ¹² hat im November 1990 61 diesbezügliche Gremien und Institutionen aufgelistet (wobei die zahlenmäßig immer mehr ins Gewicht fallenden subgouvernemental-transnationalen Gruppen und Organisationen bewußt ausgelassen wurden.) Es geht bei diesem Regionalismus nie ausschließlich um eine funktionale bzw. issue-bezogene Zusammenarbeit, sondern auch um eine „Gemeinschaft der lateinamerikanischen Nationen“ ¹³

Im Ganzen weist der lateinamerikanische Regionalismus ein erhebliches Maß an Unübersichtlichkeit auf. Es sind immer wieder neue Gesprächsforen, Gremien und Institutionen geschaffen worden, deren politische Verbindlichkeit schon morgen oder übermorgen wieder offen ist. Die unterschiedliche Fixierung auf bestehende Strukturen hat noch eine andere, höchst praktische Konsequenz. So gut wie jede der lateinamerikanischen regionalen bzw. subregionalen Institutionen leidet unter ungewissen Finanzzuweisungen. Die meisten Mitgliedsregierungen von ALADI, SELA usw. zahlen unpünktlich oder gar nicht, so daß die Integrations- und Kooperations-schemata seit Jahren am Rande der Zahlungsunfähigkeit und damit des Funktionszusammenbruchs operieren müssen! Desgleichen ist in der ASEAN unbekannt, ja unvorstellbar. Überdies tragen die sechs Mitglieder der ASEAN – unbeschadet ihrer Größe bzw. ihres unterschiedlichen Bruttoinlandsproduktes – völlig gleiche Anteile an der Finanzierung des ASEAN-Sekretariats in Jakarta.

b) In einem sehr wesentlichen zweiten Punkt fallen die Unterschiede eindeutig zugunsten Lateinamerikas aus: Während der Regionalismus der ASEAN-Gruppe im wesentlichen ein intergouvernementales Unternehmen bleibt mit einem begrenzten Flankenschutz durch die ASEAN Chamber of Commerce and Industry (ASEAN-CCI) und einigen zugeordneten Industrieklubs, hat der lateinamerikanische Regionalismus ein lange gewachsenes historisches Fundament und kulturelles Programm (Bolivarismus, Panamerikanismus, Arielismus usw.) ¹⁴. Zudem reicht er in viele relevante gesellschaftliche Handlungsebenen hinein, die so unterschiedliche Akteursgruppen betreffen wie CELAM, ODCA, CLAT, FLACSO, RIAL... usw. Dies gibt dem lateinamerikanischen Regionalismus nicht nur eine bemerkenswert solide Vernetzung. Er ist vor allem unter praktischen Gesichtspunkten nicht mehr revozierbar. Einzelne Regierungen können Stagnation produzieren, ja sogar ganze Integrations- und Kooperationsinstitutionen zu Fall bringen, Verträge ruhen lassen oder sogar kündigen. Der Gesamtprozeß dieses Regionalismus hat aber, nicht zuletzt wegen seiner historischen Verankerung und der vielen

transnational-subgouvernementalen Verklammerungen, eine Eigendynamik erreicht, die von Fall zu Fall zu stören, aber nicht mehr aufzuhalten ist, auch wenn in aller Deutlichkeit auch für Lateinamerika betont werden muß, daß die Verklammerungslogik bis auf weiteres durch die Regierungen definiert wird. In partiellem Gegensatz dazu träche der ASEAN-Prozeß in sich zusammen, wenn die Regierung Indonesiens oder Thailands oder Malaysias oder Singapurs nicht mehr mitspielte. Für den Bestand des südostasiatischen Regionalismus fielen die im Rahmen von ASEAN entstandenen gesellschaftlichen Parallelorganisationen so gut wie überhaupt nicht ins Gewicht.

Ebenso wie die Unterschiede fallen – gerade aus europäischer Sicht – substantielle Gemeinsamkeiten auf:

a) Weder in Lateinamerika noch in der ASEAN ist man bisher bereit gewesen, Teile nationaler Souveränität abzugeben. Vom Grenzfall der Andengruppe abgesehen, hinter der dann aber kein kontinuierlicher politischer Wille stand, war man nicht gewillt, supranationale Institutionen mit eigener Handlungskompetenz zu schaffen. Es gibt auch keine zu überstaatlicher Rechtsprechung bevollmächtigten Gerichtshöfe. Damit steht und fällt in beiden Regionen jeder konkrete, institutionalisierte Kooperations- und Integrationsansatz mit der effektiven Bereitschaft nationaler Regierungen mitzuwirken. Der ASEAN-Prozeß und praktisch alle lateinamerikanischen Integrations- und die meisten der Kooperationsinstitutionen sind intergouvernemental organisiert (auch wenn in beiden Regionen der Regionalismus selbst – worauf bereits hingewiesen wurde – gesellschaftlich und historisch unterschiedlich abgesichert ist). Ich bin nicht der Meinung, daß das Europa der Europäischen Gemeinschaft in jeder Hinsicht für andere Kontinente einen paradigmatischen Rang hat und als Blaupause genutzt werden könnte. Aber: Die Avancen Europas im Integrationsprozeß wären undenkbar ohne stark ausgebaute supranationale Elemente, die es von der ersten Stunde der Hohen Behörde für Kohle und Stahl (Montanunion) an gab. Man muß kein Prophet sein, wenn man behauptet, daß die ASEAN auf dem jetzterreichten Niveau eines Kooperationsverbandes stehen bleiben wird, wenn es nicht gelingt, politisch wie rechtlich verbindliche Entscheidungsmaterien zu definieren, die nicht mehr in jedem Falle an einzelstaatliche Zustimmungen gebunden sind. Völkerrechtlich würde dies gleichzeitig bedeuten, daß die konstitutiven Vereinbarungen und Verträge, nämlich die ASEAN Declaration von 1967, die Declaration of ASEAN Concord und der Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (beide von 1976) zu ergänzen wären. (Vorerst sieht es freilich nicht so aus, als ob die Mehrzahl der südostasiatischen Regierungen solche Richtungen einschlagen würde. Es ist kein Zufall, daß man – zumindest von Seiten der Regierungen – im Südostasien der

ASEAN das Wort Integration tunlichst vermeidet.) Lateinamerika ist in dieser Hinsicht sicher einen Schritt weiter. Die Einsicht, daß Supranationalität ein unverzichtbares Element echter Integration ist, greift um sich. Die Diskussion darüber kommt zwar zögerlich in Gang, ist aber kein Tabu mehr.¹⁵

b) Es ist wahrscheinlich diese Schwierigkeit, sich an den Gedanken supranationaler Abgabe von Kompetenzen zu gewöhnen, ursächlich dafür, daß in beiden Regionen so gut wie alle regionalen Institutionen über extrem kleine Sekretariate und Arbeitsstäbe verfügen. Die personalpolitisch-administrative Gigantomanie Brüssels soll hier gewiß kein Maßstab sein. Aber weder das ASEAN-Sekretariat noch ALADI noch SELA noch der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt noch die Rio-Gruppe¹⁶ sind von ihrer Ressourcenausstattung her in der Lage, von sich aus wesentliche, impulsgebende Akzente zu setzen. Dies grenzt die Reichweite ihres Einflusses auf den ihnen zugewiesenen Arbeitsgebieten von vornherein sehr drastisch ein. Und auf diese Weise ist in beiden Regionen ein *circulus vitiosus* entstanden: Je weniger policy-vorbereitende Denkanstöße von den bestehenden Integrations- bzw. Kooperationsgremien ausgehen, desto mehr sind die nationalen Regierungen genötigt, sich auf die eigene Kraft zu verlassen bzw. Impulse von Dritten aufzunehmen, wodurch das ASEAN-Sekretariat oder SELA oder die Junta des Andenpaktes wiederum so relativ uninteressant werden, daß sich ihnen weitere Ausstattung auch nicht zu lohnen scheint. Lateinamerika ist allerdings in einem Punkt in einer glücklicheren Lage als Südostasien: Während die ASEAN-Gruppe über keinen eigenen, allseits anerkannten regionalen „think tank“ verfügt, wird man für Lateinamerika gleich auf mehrere Institutionen hinweisen dürfen, die die Rolle des regionalen Vordenkers übernehmen und von den nationalen Regierungen immer wieder auch gehört werden: In erster Linie ist hier die CEPAL zu nennen, aber auch BID-INTAL spielt hier einen wichtigen Part, ferner FLACSO, der Forschungsverbund RIAL¹⁷ und eine Reihe weiterer einschlägiger Institute in Santiago de Chile, Lima und Caracas. Für all dies gibt es in Südostasien kein politisch-wissenschaftlich ins Gewicht fallendes Pendant, auch wenn sich einzelne Institute in Singapur, in Kuala Lumpur und in Jakarta darum bemühen, durch ihre Arbeits- und Publikationsprogramme in eine regionale Rolle hineinzuwachsen.¹⁸

II.

Damit sind wir längst beim zweiten Unterthema angelangt: den jeweiligen Leitvorstellungen von Entwicklung. Lateinamerika hat seit Gründung der CEPAL immer eine regionale Entwicklungsdiskussion gekannt, deren Verbindlichkeit naturgemäß Konjunkturen unterworfen war und bei der es Umformulierungen, Neuansätze, Brüche usw. gab, wobei sich dann vieles doch wieder berührte, ergänzte, zumindest überschritt. Der CEPALISMO und das Gedankengut der

„Allianz für den Fortschritt“, die „Doktrin der Nationalen Sicherheit“ und der Neoliberalismus, der „desarrollismo“ und der neuerdings stärker propagierte Neostukturalismus mögen nie *das* jeweils geltende Entwicklungsprogramm für die gesamte Region gewesen sein.¹⁹ Lateinamerika hat aber immer wieder Phasen gehabt, in denen es eine regionale Entwicklungsdebatte und vor allem auch regionale und subregionale Entwicklungsstile²⁰ gab. Im allgemeinen und nicht nur in den von der CEPAL verbreiteten Doktrinen spielte dabei der Gedanke der Integration einen wesentlichen Part.²¹ Entwicklung, vor allem Entwicklung mit einem stärkeren Industrieanteil, schien nicht denkbar zu sein ohne größere regionale oder zumindest subregionale Märkte. Entwicklung schien auch nicht denkbar zu sein ohne Formen der Außenrepräsentation, in denen gemeinsame, jedenfalls abgestimmte Positionsbestimmungen und Interessenwahrnehmungen auf internationaler Bühne eine gewichtige Rolle spielten. Dieser Gedanke wird in der gegenwärtigen Diskussion um „concertación“ eher noch entschiedener vorgebracht als früher.²² Es gibt weitere Aspekte des Zusammenhangs von Integration und Entwicklung in Lateinamerika: Im SELA konstituierenden Vertrag von Panama wird in Artikel 5 Absatz 1 von einer „integralen, selbsttragenden und unabhängigen Entwicklung“ gesprochen. Die regionale Integration und Kooperation gilt als wesentliches Instrument der Einlösung dieser Entwicklung nach innen und außen. Auch wenn SELA oder ALADI oder CARIFTA/CARICOM oder der MCCA ihre jeweiligen Vorstellungen nur bedingt durchzusetzen vermochten, haben diese Gremien in jedem Fall zu einem Diskussionsklima beigetragen, von dem die beteiligten Länder, ihre Regierungen und Volkswirtschaften, ihr Privatsektor, ihr Parteienwesen usw. positiv betroffen wurden, insofern die nationalen Akteure über regional bzw. subregional eingebrachte Denkanstöße dazu gebracht wurden, über den Tellerrand der eigenen Probleme größere entwicklungspolitische Zusammenhänge zu sehen. Wenn John Williamson kürzlich unter dem Titel „The Progress of Policy Reform in Latin America“²³ zehn aktuelle wirtschafts- und entwicklungspolitische „areas of policy reform“ aufzählen konnte (fiscal discipline, public expenditure priorities, tax reform...), dann erkennt man unschwer die Relevanz des regionalen Kontextes. Wenn gesagt wird „A profound movement of policy reform is under way in Latin America“²⁴, und wenn dabei zugleich verwiesen werden kann auf relative Erfolge in Mexiko, Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Venezuela, vor allem Chile..., dann mögen viele wesentliche Denkanstöße aus „Washington“ (Weltbank, Weltwährungsfonds, Inter-Amerikanische Entwicklungsbank, AID usw.) stammen. Daß sich die Lateinamerikaner auch über die bestehenden Verklammerungen ihres Regionalismus sensibilisiert haben, ja daß überhaupt eine breite entwicklungspolitische Neuorientierung eingeleitet werden konnte, erkennt man bei der Lektüre der auf die neunziger Jahre gerichteten Programmschrift der CEPAL „Transformación productiva con equidad“²⁵, beim

Studium entwicklungspolitischer Positionen des Kreises um Gonzalo Martner²⁶ und an vielen weiteren Stellen der einzelstaatlichen entwicklungspolitischen Debatte.²⁷ „... procesos que se apoyan mutuamente“, hat CLEPI²⁸ die Wechselbeziehung von Integration und Kooperation und Demokratisierung genannt. Man muß hier die entwicklungspolitische Komponente in die Betrachtung dieser Verstärkungseffekte ausdrücklich einbeziehen.

Die ASEAN ist von Anfang an nicht – wie im Falle Lateinamerikas die dortige Integrationsbewegung – Bestandteil eines regionalen Entwicklungskonzeptes gewesen, sondern ein primär die Außenpolitik der Mitgliedsstaaten betreffendes Instrument regionaler Stabilitäts- und Friedenspolitik. So sehr man auch innerhalb der ASEAN-Gruppe weiterreichende Kooperationsziele und -vorteile sieht – es gibt ein umfangreiches Paket von Zielvorgaben für wirtschaftliche, infrastrukturelle, technologische und selbst kulturelle Zusammenarbeit –, so sehr bleibt die Assoziation im Kern ein Stück außenpolitischer Flankensicherung für nationalstaatlich verfolgte Entwicklungsstrategien. Die Existenz der ASEAN wird in den sechs Mitgliedsländern als regional-internationale Rahmenbedingung für die eigene nationale Entfaltung vorausgesetzt, wobei man allerdings einen engen Zusammenhang zwischen nationaler und regionaler Selbstbehauptung und Entwicklung sieht und unter dem Doppelbegriff „national and regional resilience“ diskutiert.²⁹ Im Vordergrund steht der Gedanke, über eine pragmatisch konzipierte, zwischenstaatliche Kooperation in der Subregion eine Lebensfähigkeit und Außenakzeptanz zu finden („regional resilience“, die wiederum die Entwicklungsfähigkeit und den Bestand der Einzelmitglieder absichert („national resilience“)). Im Gegensatz zu Lateinamerika kennt man in Südostasien keine ausgeprägte regionale Entwicklungsdebatte. Dafür gibt es aber eine Diskussion um den entwicklungspolitischen Rang von politischer Stabilität und politischer Führung³⁰ und über die Ausrichtung marktwirtschaftlicher Wirtschaftspolitik³¹.

III.

Wir sind längst im dritten Bereich unserer Überlegungen angelangt, der Frage nach dem Bezug des in Lateinamerika und in Südostasien praktizierten Regionalismus zum und im internationalen System. Wenn ich es richtig sehe, lassen sich drei analytische Dimensionen unterscheiden: Das regionale internationale Feld, Beziehungen und Erwartungen an Dritte, die Außenakzeptanz regionaler Politik.

Die ASEAN wie auch das Geflecht der lateinamerikanischen Integrations- und Kooperationsgemeinschaften haben im Binnenverhältnis der beteiligten Staaten untereinander wesentliche Gemeinsamkeiten. So wenig es den einen wie den anderen gelang, substantielle ökonomische Verflechtungen im Sinne substantieller Steigerungsraten des jeweiligen intrazonalen Handels, verbreiteter regionaler joint ventures oder einer ihren Namen verdienenden arbeitsteiligen Industrialisierungs-

politik zu erreichen, so sehr haben sich die Bemühungen um Kooperation und Integration und neuerdings um Konzertation in anderer Hinsicht ausgezahlt. Die Spitzen der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Eliten (die beiden letzteren in Lateinamerika sicher ausgeprägter als in Südostasien!) haben es im Laufe der jahrzehntelangen Zusammenarbeit gelernt, aufeinander zuzugehen, dem persönlichen Gespräch und der konzertierten Aktion über Konferenzen, Kongresse und Arbeitstagungen – z.B. im Rahmen der bestehenden (sub)regionalen Bündnisse – sowie den heute fast schon zur Routine gewordenen Gipfeltreffen der Staatspräsidenten (im Rahmen der Rio-Gruppe, des Andenpaktes, des Einigungsprozesses im Cono Sur, nicht zuletzt in Zentralamerika) ein immer größeres Gewicht beizumessen. Zug um Zug ist es in beiden Regionen gelungen, Kontroversen und Konflikte weitestgehend friedlich miteinander auszutragen. Die Leistung regionaler Friedenssicherung ist in der ASEAN besonders deshalb so hoch einzuschätzen, als man sich in den Jahren der Bangkok-Deklaration in einem Zustand massiver Unruhe befand und einige der ASEAN-Staaten hart am Rande eines bewaffneten Konfliktes im Verhältnis untereinander lebten.

Mutatis mutandis gilt dies alles auch für Lateinamerika. Auch hier sind bis in die unmittelbare Gegenwart kriegerische Spannungen durchaus nicht unbekannt gewesen. Zum Schluß haben sich immer wieder Verhandlungslösungen durchgesetzt, die zwar bilateral gefunden wurden, bei denen aber die zahlreichen regionalen und subregionalen Foren durchaus nützlich sein konnten – wenn und sofern man es nicht sogar vorzog, eigene und neue Verhandlungsinstrumente zu entwickeln, wie dies durch die Contadora-Initiative und ihre Unterstützungsgruppe in einer beeindruckenden Weise der Fall war.³² An genau dieser Stelle kommt allerdings ein wichtiger Unterschied zwischen der ASEAN-Gruppe und Lateinamerika ins Spiel: Während die Südasiaten in der Lage waren, den Nachweis regionaler Friedenssicherung in den weiteren Nachweis regionaler Stabilität zu übersetzen und diese Übersetzung ein weiteres Stück glaubhafter zu machen durch eine analoge Stabilität in den einzelnen Staaten selbst, verbindet man international für Lateinamerika die unzweifelhaften Erfolge regionaler Friedenssicherung nicht mit dem Gedanken binnenstaatlicher Ordnung. Dies hat eingreifende praktisch-politische Folgen. Während für Südostasien gesagt werden kann:³³ „... success in securing regional stability has contributed in no small way to creating a climate favourable to aid, trade and investments“, wäre dies bis auf weiteres für Lateinamerika kein der Beachtung würdiges Argument.

Etwas anders fallen die Gewichtungen bei dem aus, was oben als Beziehungen und Erwartungen an Dritte bezeichnet wurde. Auf die Gefahr hin, zu stark zu vereinfachen: Lateinamerikas Bemühungen um Integration und Kooperation standen immer unter einem mehrfachen Vorzeichen der Dependenzminderung (was primär auf die Vereinigten Staaten gemünzt war) und der Korrektur des

internationalen ökonomischen bzw. finanziellen Systems. Schließlich spielten auch Überlegungen begrenzter Abkapselungen ihre Rolle. Das erste Anliegen ist bedingt geglückt – etwa in dem Maße, in dem es gelang, die Westeuropäer für lateinamerikanische Vorgänge zu engagieren (Übernahme erheblicher Integrationskosten im Andenpakt, bei CARIFTA/CARICOM und teilweise in der ALADI; Engagement in Zentralamerika im San-José-Prozeß, in der Schaffung des Zentralamerikanischen Parlamentes und in Intensivierungsmaßnahmen des MCCA; Abstimmung mit der Rio-Gruppe bis hin zu einem formellen Kooperationsvertrag...). Nicht zuletzt auch in dem Maße, in dem sich die Europäer auf subgouvernemental-transnationalen Ebenen in und für Lateinamerika engagierten (Zusammenarbeit mit CELAM, mit lateinamerikanischen Gewerkschaftszusammenschlüssen, über internationale Parteienvereinigungen, politische Stiftungen...), tragen sie abermals zur Minderung der einseitig lateinamerikanischen Abhängigkeit von den USA bei. Das zweite Anliegen, das Prebisch mit jener schon legendären terms-of-trade-Debatte anzugehen versuchte und das ganz und gar den wesentlich von Lateinamerika mitgestützten Nord-Süd-Dialog der siebziger Jahre betraf, ist praktisch gescheitert. Auch Abkapselungen – ich nenne als Beispiel die zeitweilige Behandlung ausländischen Kapitals im Andenpakt – haben sich nicht ausgezahlt. Lateinamerika hat auf eine schmerzhaft Weise lernen müssen, daß es nur die Wahl hat, sich entweder in offene marktwirtschaftliche Systeme einzubringen oder sich selbst aus der weltwirtschaftlichen Entwicklung auszuklammern.

Dies ist in der ASEAN anders verlaufen. Das Südostasien der ASEAN-Staaten hat nie einen Zweifel daran gelassen, daß man sich dem Westen politisch verbunden fühle und gewillt sei, in die von ihm definierte internationale Wirtschaftsordnung hineinzuwachsen. Die Bindung an den Westen hat in der ASEAN-Gruppe immer dreierlei bedeutet: ein eindeutiger Antikommunismus sowie eine erkennbare wirtschaftliche und eine ebenso deutliche, ja demonstrative sicherheitspolitische Präsenz westlicher Staaten. Während die Lateinamerikaner, besonders in den Hochzeiten des Dependenzdenkens bzw. des tercermundismo, den Westen mit Mißtrauen ansahen (wozu das europäisch-lateinamerikanische Verhältnis des 19. Jh. und die interamerikanische Situation des 20. Jh. auch etlichen Anlaß gab), hat man sich im Südostasien der ASEAN nach anfänglichem Schwanken wechselseitig dazu ermutigt, gezielt in Kategorien der internationalen Dependenz zu denken. Wie man sieht, besteht der Unterschied zwischen Lateinamerika und Südostasien in der Dependenzfrage darin, daß die einen offene Antidependenzstrategien verfolgten, während die anderen nach kurzem Zögern direkt auf Diversifikation und Interdependenz setzten, wobei dieses letztere südostasiatische Denken im ganzen zukunftsgerichteter war als das auf Vergangenheitskorrekturen bedachte Denken Lateinamerikas.

Damit sind wir schon beim dritten Unterpunkt angelangt. In der ASEAN-Gruppe hat man immer größten Wert darauf gelegt, die internationale Exponiertheit der Region gegenüber fremden Hegemonialinteressen nicht als Schicksal hinzunehmen, sondern in dieser schwierigen Situation einen eigenen Einfluß zu bewahren. Man hat dabei mit einer bemerkenswerten Zähigkeit eine Politik der Austarierung, der machtpolitischen Balance zwischen den Supermächten und weiteren regionalen Führungsmächten (VR China, Japan, Vietnam) verfolgt. In diesem Zusammenhang sind einer der größten Erfolge dieses Teils der ASEAN-Philosophie ohne Zweifel die sogenannten Dialogprogramme geworden, d.h. der reguläre, zum Teil vertraglich gesicherte Arbeitskontakt auf hoher politischer Ebene mit der EG, den USA, Kanada, Japan, Neuseeland, Australien und einigen internationalen Organisationen. Auf diese Weise wurde ein Mehrfaches erreicht: Man konnte sich nicht nur immer wieder aufs neue über Entwicklungshilfe, Investitionen, Marktzugänge unterhalten, man brachte vor allem ASEAN als unübersehbare Größe in das internationale System ein. ASEAN hat auf diese Weise eine internationale Reputation aufgebaut, die wiederum seiner „future viability“ (Sharou Siddique) zugute kommt. Dem Reputationsgewinn der Region durch eine sich wechselseitig verstärkende Dialektik aus interner Stabilität und externer Dialogfähigkeit kommt eine immer wieder neu artikulierte Philosophie einer regionalen Friedensordnung entgegen, wie sie besonders im ZOPFAN-Konzept (Zone of Peace, Freedom and Neutrality) seit Jahren propagiert wird. Wie sehr man damit Erfolg hat, kommt darin zum Ausdruck, daß im Juli 1991 erstmals auch hohe Politiker aus der Sowjetunion und der Volksrepublik China Gäste bei der routinemäßigen ASEAN-Außenministerkonferenz in Kuala Lumpur waren. Auch Südkorea ist inzwischen als neuer Dialogpartner angenommen.

Lateinamerika hat sich im Vergleich dazu international schlechter zu verkaufen gewußt. Abgesehen davon, daß es natürlich leichter ist, auf der internationalen Bühne mit fünf bzw. seit 1984 mit sechs Staaten als mit fast 30 Staaten aufzutreten, hat Lateinamerika auch strategische Fehler begangen und in der internationalen Systemumgebung für Irritationen gesorgt. Dazu gehören u.a. alle internationalen Konsequenzen des früheren „desarrollo hacia adentro“, dazu gehören politische wie kulturelle Verunsicherungen wie der zeitweilig allzu ideologisch aufgebaute „tercermundismo“ der Echeverría, Andrés Pérez, Allende, selbst Perón und vieler anderer. Dazu gehört auch die schlichte Tatsache, daß die Region es trotz der vielen Integrations- und Kooperationsschemata und trotz seiner weltweit beachteten „think tanks“ nie geschafft hat, einen verantwortlichen Sprecher (vocero) aufzubauen und nach außen zu präsentieren.³⁴ Daß sich jetzt über die Rio-Gruppe ein Wandel anzubahnen scheint, kann gerade aus europäischer Sicht nicht deutlich genug begrüßt werden. Überdies bezeugt eine Reihe von herausragenden Beschlüssen und Dokumenten (Compromiso de Acapulco 1987, Declaración de

Punta del Este 1988, Declaración de Ica 1989...), wie sehr die Staatslenker des Subkontinentes dabei sind, die neuen Formen des regionalen Zusammenwachsens abzusichern durch überlegte, über die Grenzen der Region hinausweisende internationale Ordnungsentwürfe. – Bel all dem kann nicht die Präponderanz der Vereinigten Staaten übersehen werden. Daß die von ihnen ausgehende Hegemonialsituation Lateinamerika immer wieder lähmt und nicht zuletzt Integration und Kooperation und überhaupt einen lebensfähigen Regionalismus behinderte, steht außer Zweifel. (Nach meinem Dafürhalten wird auch die jetzige „Iniciativa para las Américas“ die Fortentwicklung des lateinamerikanischen Regionalismus nicht gerade fördern.)³⁵ Zugleich könnte aber Lateinamerika aus der auf Pragmatismus, Kontinuität, institutionelle Kalkulierbarkeit und einem gezielten Austarieren von fremden Anspruchshaltungen angelegten internationalen Haltung der ASEAN-Gruppe lernen, wie man ein beachtliches Maß an internationaler politischer wie wirtschaftspolitischer Manövrierfähigkeit behält, auch wenn man sich in Südostasien realistischerweise darüber im klaren ist, daß man auf eine Interdependenz setzt, die einstweilen noch asymmetrisch angelegt bleibt.

Eine Schlußbemerkung: Die ASEAN hat in dieser Analyse in manchen Punkten leicht besser abgeschnitten als der lateinamerikanische Regionalismus, d.h. die Summe der Integrations- und Kooperationsbemühungen in den Ländern südlich des Rio grande. Dies gilt aber nicht in toto. Die enorme Revitalisierung von Integration und Kooperation in Lateinamerika, deren Zeuge wir seit etlichen Jahren geworden sind (beginnend vielleicht mit den ersten Contadora-Dokumenten und fortgesetzt heute in dem, was Alicia Frohmann³⁶ als „puentes sobre la turbulencia“ analysiert), wäre ohne die gemeinsame Rückkehr zur Demokratie nicht möglich gewesen. Auch in diesem Sinne haben Integration und Kooperation in Lateinamerika eine eigene Tiefendimension erreicht, die dem ganzen eine früher so nicht gekannte Fundamentierung geben. Gelingt es, auf solchen Fundamenten handlungsfähige gemeinsame Institutionen von Dauer, angelegt auf Dauer, angelegt auf kontinuierliche und inkrementale Kompetenzgewinne, aufzubauen, darf man für die regionale und internationale Zukunft Lateinamerikas etlichen Optimismus aussprechen. Dies macht aus westlicher Sicht Lateinamerika im Vergleich zu Südostasien ein deutliches Stück politisch reifer.

1 Bei diesem Text handelt es sich um eine erweiterte und in Teilen veränderte Fassung eines Aufsatzes mit dem Titel „Latinoamérica y el Sudeste Asiático: Diferencias en la Imagen Internacional de la Integración y Cooperación Política Regional“, der in diesen Tagen in der Zeitschrift „CONO SUR“ (FLACSO Chile) erschienen ist. Ich danke Iris Castejón und Barbara Dreis für kritische Hinweise. – Im Text werden folgende Abkürzungen verwendet: ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración; ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; ASEAN: Association of South East Asian Nations; BID: Banco Interamericano de Desarrollo; CARIFTA: Caribbean Free Trade Area; CARICOM: Caribbean Community; CELAM: Consejo Episcopal Latinoamericano;

- CEPAL: Comisión Economía y Política Internacional; INTAL: Instituto para la Integración de América Latina; FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; MCCA: Mercado Común Centroamericano; MERCOSUR: Mercado de Sur; NIEs: Newly Industrializing Economies; NICs: Newly Industrializing Countries; OAS: Organisation amerikanischer Staaten; RIAL: Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina; SELA: Sistema Económico Latinoamericano.
- 2 W. Draguhn (Hrsg.), *Asiens Schwellenländer: Dritte Weltwirtschaftsregion? Wirtschaftsentwicklung und Politik der „Vier kleinen Tiger“ sowie Thailands, Malaysias und Indonesiens*, Hamburg 1991
 - 3 Vgl. J. Cotler (Hrsg.), *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, Lima 1990; E. Lizano, *Tres ensayos sobre Centroamérica, Costa Rica* 1990; E. Torres Rivas spricht für Zentralamerika von „democracias de baja intensidad“ (*El Sistema político y la transición a la democracia en Centroamérica, Costa Rica* 1990).
 - 4 Vgl. zu Einzelheiten: Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America. 1990 Report*, Washington D.C. 1990.
 - 5 Grundthesen zur Entwicklung in Ost- und Südostasien, in: W. Draguhn, *Asiens Schwellenländer*, a.a.O., S. 9-13, hier S. 11.
 - 6 Vgl. hierzu: *Far Eastern Economic Review* (Hrsg.), *Asia 1991 Yearbook*, Hongkong 1991, v.a. die *Regional Performance Figures*, S. 6-7.
 - 7 Vgl. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile 1990.
 - 8 Vgl. die Südostasien-Hinweise ebenda, S. 11, 42f., 80.
 - 9 Vgl. etwa S. Naya/ M. Urrutia/ Sh. Mark/ A. Fuentes (Hrsg.), *Lessons in Development. A Comparative Study of Asia and Latin America*, Honolulu 1989; M. Mols/ P. Birle (Hrsg.), *Entwicklungsdiskussion und Entwicklungspraxis in Lateinamerika, Südostasien und Indien*, Münster 1991; M. Mols, *El regionalismo en América Latina y el Sudeste Asiático: aspectos comunes y diferencias*, in: L. Tomassini (Hrsg.), *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, Buenos Aires 1990, S. 91-115; M. Wilhelmy v. W./H. Gutierrez B., *El marco externo de la cooperación regional: ASEAN y América Latina* (abgeschlossenes Teilmanuskript im Rahmen eines deutsch-chilenischen, von der Volkswagenstiftung finanzierten Forschungsprojektes zum Regionalismus in Lateinamerika und in Südostasien).
 - 10 Einzelheiten bei M. Mols, *Regionalismus in Lateinamerika und in Südostasien* (in Vorbereitung).
 - 11 Einzelheiten bei M. Mols, *América Latina: Los nuevos esfuerzos de concertación y coordinación a nivel regional* (Positionspapier für ein vom Banco Interamericano de Desarrollo und der Comisión de las Comunidades Europeas am 4./5. November 1990 in Brüssel veranstalteten Kongreß mit dem Titel „Las perspectivas de los procesos de integración subregional en América Central y América del Sur“). Vgl. auch M. Emmes/ M. Mols, *Artikel Regionale Gruppierungen und Organisationen*, in: H. Krumwiede/ P. Waldmann (Hrsg.), *Politisches Lexikon Lateinamerika*, München ³1991 (im Erscheinen).
 - 12 *Visión* vom 26. November 1990, S. 24.
 - 13 Vgl. statt vieler: H. Muñoz Valenzuela/ F. Orrego Vicuna (Hrsg.), *La cooperación regional en América Latina, México/Caracas* 1987; CINDA/IAEAL, *Manual de Integración Latinoamericana*, Caracas 1987; F. Peña, *La cumbre latinoamericana de Acapulco: transformación económica, democratización y cooperación internacional*, in: *estudios internacionales*, No. 81/XXI, 1988, S. 15-22.
 - 14 Die Literatur über diese Dinge ist praktisch unüberschbar geworden. Vgl. statt vieler E. M. Barba u.a. (Hrsg.), *Iberoamérica, una comunidad*, Madrid 1989, 2 Bde.
 - 15 Vgl. etwa den Beitrag von R. Barros Charlin, *Estructuras de Concertación de Políticas Económicas*, in: L. Tomassini, *Nuevas formas de concertación regional...*, a.a.O., S. 153-212.
 - 16 Einzelheiten zur Rio-Gruppe findene sich bei A. Frohmann, *Puentes sobre la turbulencia*, La

Südostasien und Lateinamerika

- concertación política latinoamericana en los 80, Santiago de Chile 1990.
- 17 Zur Bewertung solcher Institutionen in der Formulierung eines eigenen lateinamerikanischen internationalen Profils vgl. G. Drekonja-Kornat, Grundmuster lateinamerikanischer Außenpolitik, Wien/Laxenburg 1986.
 - 18 Vgl. Institut für Asienkunde, Außen- und sicherheitspolitisch relevante Forschungsinstitute in Asien, Hamburg 1991.
 - 19 Vgl. außer M. Mols/P. Birle (Hrsg.), Entwicklungsdiskussion und Entwicklungspraxis..., a.a.O., und den dort abgedruckten Aufsatz von P. Thiery auch: I. Buisson/M. Mols (Hrsg.), Entwicklungsstrategien in Lateinamerika in Vergangenheit und Gegenwart, Paderborn u.a. 1983.
 - 20 Vgl. E. Faletto/G. Martner (Hrsg.), Repensar el futuro. Estilos de desarrollo, Caracas 1986.
 - 21 Eine der wichtigsten klassischen Arbeiten zum Thema ist die „Studie der vier Weisen“ gewesen: nämlich J. A. Maybre/ Felipe Herrera/ C. Sanz de Santamaría/ R. Prebisch, Hacia la integración acelerada de América Latina. Proposiciones a los Presidentes Latinoamericanos, México/ Buenos Aires 1965. Zur neueren Diskussion vgl. u.a. E. Berg, Lateinamerikanische Vorstellungen von Integration, Kooperation und Konzertation, Santiago de Chile 1991 (abgeschlossenes Ms. im Rahmen des in Anm. 9 genannten Forschungsprojektes).
 - 22 Vgl. F. Peña, Concertación latinoamericana: Arquitectura de integración e ingeniería de negocios, in: L. Tomassini, Nuevas formas de concertación regional..., a.a.O., S. 215-253.
 - 23 J. Williamson, The Progress of Policy Reform in Latin America, Washington D.C. 1990.
 - 24 Ebenda, S. 83.
 - 25 Zit. in Anm. 1.
 - 26 Vgl. außer dem in Anm. 7 zitierten Werk G. Martner (Hrsg.), América Latina hacia el 2000. Opciones y estrategias, Santiago de Chile 1986; ders. (Hrsg.), América Latina en el mundo de mañana. Ambito internacional y regional, Santiago de Chile 1987.
 - 27 Vgl. statt vieler: D. Saráchaga/ T. Vera, Proyecto Uruguay 2000. Sector externo: oportunidades y riesgos, Montevideo 1989.
 - 28 Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional, Grandes maniobras estratégicas. Informe sobre la economía mundial 89-90, Santiago de Chile 1989, S. 176.
 - 29 Einzelheiten bei M. Mols, El regionalismo ... (wie Anm. 9), dort auch weitere Literaturhinweise. Vgl. weiter E. Berg, Conceptos de desarrollo del sudeste asiático, Santiago de Chile 1991 (abgeschlossenes Teilmanuskript im Rahmen des o.g. deutsch-chilenischen Forschungsprojektes).
 - 30 Vgl. K. Snitwongse/ S. Paribatra (Hrsg.), Durable Stability in Southeast Asia, Singapore 1987; M. Ayoob/ Ch.-A. Samudavanija (Hrsg.), Leadership Perceptions and National Security. The Southeast Asian Experience, Singapore 1987.
 - 31 Statt vieler: R. G. Manasan, Performance and Prospects of the Southeast Asian Economies, in: Southeast Asian Affairs 1990, Singapore 1990, S. 25-45.
 - 32 Einzelheiten u.a. bei A. Frohmann, Puentes sobre la turbulencia..., a.a.O.
 - 33 P. Bhalla, Regional Groupings in Asia: Should SAARC Follow the ASEAN Model?, in: Journal of International Development, vol. 2, No. 3, July 1990, S. 285-309, hier S. 286.
 - 34 Darauf weisen jetzt noch einmal sehr nachdrücklich hin M. Wilhelmy/H. Gutierrez, El marco externo..., a.a.O., S. 65ff.
 - 35 Vgl. die vorsichtige Reaktion bei: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, La iniciativa para las Américas: un examen inicial, in: Comercio Exterior (México), Febrero de 1991, S. 206-213. Relativ kritisch aus europäischer Sicht ist IRELA, America for the Americans?: The Enterprise for the Americas Initiative and European-Latin American Relations, Madrid 1991 (Dossier No. 31).
 - 36 A.a.O. (Anm. 16)