

REGIONALPROJEKT

SAARC

TOMISLAV DELINIC

MARCEL SCHEPP

14. November 2011

www.kas.de/saarc

Der SAARC-Gipfel 2011

„BUILDING BRIDGES“ – FORTSCHRITT ODER STAGNATION?

Am 10. und 11. November fand der 17. Gipfel der South Asian Association of Regional Cooperation (SAARC) auf den Malediven statt. SAARC – der regionale Zusammenschluss der acht Staaten Südasiens¹ – besteht seit 1985 und ist dem Ziel verpflichtet, regionale Kooperation und Integration in der Region zu stärken. Vorbilder sind die Association of South Asian Nations (ASEAN) und – auf lange Sicht – die Europäische Union (EU). Die Bilanz, die SAARC bislang vorzuweisen hat, ist indes ernüchternd. Zu schwache Institutionen, kein Vertrauen, kaum Implementierung, kurzum: Keine substantiellen Ergebnisse. Dass jeder der jährlich abgehaltenen SAARC-Gipfel dies zu wiederlegen versucht, liegt auf der Hand. Wie sind nun die Ergebnisse des diesjährigen Treffens zu bewerten? Konnten Fortschritte erzielt werden oder droht weitere Stagnation?

Für die Malediven war es mit Sicherheit eines der größten Ereignisse der letzten Jahre: Acht Staatschefs aus acht Ländern Südasiens hielten sich eine Woche zu intensiven Gesprächen auf dem im Süden der Inselgruppe gelegenen Atoll Addu auf: Der afghanische Präsident Hamid Karzai, Premierministerin Sheikh Hasina aus Bangladesch, der bhutanesischer Premierminister Jigmi Thinley, der indische Premierminister Dr. Manmohan Singh, der Präsident der Malediven, Mohamed Nasheed, der Premierminister Nepals, Dr. Baburam Bhattarai, der pakistanische Premierminister Yusuf Raza Gilani und der Präsident Sri Lankas, Mahinda Rajapaksa. Zusätzlich nahmen Beobach-

ter aus neun Staaten mit Beobachterstatus bei der SAARC teil: Australien, China, die Europäische Union, Iran, Japan, Myanmar, Russland, Südkorea und die Vereinigten Staaten. Über 175 Journalisten waren angereist, um über das Treffen zu berichten.² Die acht Inseln des Atolls wurden vor dem Gipfel umfangreichen Arbeiten unterzogen. Mehrere Straßen wurden gebaut, ein Konferenzzentrum für 9,5 Mio. Euro und 3.000 Teilnehmer errichtet sowie zwei Häfen für die Aufnahme großer Frachtschiffe vorbereitet. Zudem wurde auf einer der Inseln eigens ein Flughafen mit einer 12.000 Meter langen Landebahn errichtet. Nicht zuletzt wurden umfangreiche Sicherheitsvorkehrungen getroffen, bei denen Indien den See- und Luftraum überwachte, während die maledivischen Sicherheitskräfte für die Sicherung des Küstenbereichs sowie der Veranstaltung selbst zuständig waren. Sri Lanka unterstützte diese Vorkehrungen mit sechs eigens eingeflogenen und mit Spürhunden ausgestatteten Spezialteams.³

Inhaltlich war der diesjährige Gipfel dem Motto „Building Bridges“ gewidmet. Dahinter steht das ambitionierte Ziel, dass „die Grenzen in der Region fallen müssen und neue Brücken geschlagen werden sollen, um SAARC mit Asien und dem Rest der Welt zu verbinden.“⁴ Im Einzelnen ist damit der Anspruch verbunden, die wirtschaftliche Integration Südasiens im Innern wie Äußerem zu

² Vgl. Rezaul Karim (2011): Food, disaster under focus. In: The Daily Star, 10.11.2011, <http://www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=209539> (15.11.2011).

³ Vgl. Mu Xuequan (2011): 17th SAARC summit reaches fruitful decisions: Maldivian president. In: Xinhuanet, 11.11.2011, http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2011-11/09/c_131237562.htm (16.11.2011).

⁴ <http://www.seventeenthsaarcsummit.mv/>

¹ Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, Indien, die Malediven, Nepal, Pakistan und Sri Lanka.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**REGIONALPROJEKT
SAARC**

TOMISLAV DELINIC
MARCEL SCHEPP

14. November 2011

www.kas.de/saarc

stärken, Transport und Kommunikation effizienter zu gestalten sowie die sozioökonomische Entwicklung der Region weiter voranzutreiben.

Eingeleitet wurde der diesjährige SAARC-Gipfel mit einer Sitzung des Programmausschusses am 6. November, auf den zwei vorbereitende Treffen des ständigen Ausschusses am 7. und 8. November folgten. Gefolgt vom Eintreffen aller Staats- und Regierungschefs trat dann am 9. November der Ministerrat zusammen. Der Gipfel selbst begann am 10. November mit einer feierlichen Eröffnung durch den Präsidenten der Malediven, Mohamed Nasheed, und endete mit einer abschließenden Sitzung am 11. November, bei der die Abschlusserklärung des 17. SAARC-Gipfels – die sogenannte „Addu-Deklaration“ – verabschiedet wurde.⁵

Die „Addu-Deklaration“

Kern eines jeden SAARC-Gipfels ist die abschließend veröffentlichte Deklaration aller Staaten, die zugleich Bilanz des Treffens und Messlatte für das folgende Jahr darstellt. Die diesjährige, nach dem Ort des Gipfelstreffens benannte „Addu-Deklaration“ umfasst 20 Zielsetzungen, die im Folgenden auszugsweise wiedergegeben werden⁶.

Grundlage einer vertieften regionalen Kooperation in Südasien ist die Vereinfachung des intraregionalen Handels. Im Zuge der Addu-Deklaration wird daher eine Reduzierung der Verbotslisten, eine Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse sowie eine Harmonisierung von Standards und Abläufen angestrebt. Langfristiges Ziel ist dabei die vollständige Implementierung der im Zuge der South Asian Free Trade Area (SAFTA) aus dem Jahre 2004 getroffenen Vorgaben. Weiterhin sollen die Finanzminister aller Länder gemeinsamen Vorschläge erarbeiten, wie die Finanz- und Investitionsströme innerhalb der Region vereinfacht werden können. Ebenfalls angestrebt ist eine weltweite Vermarktung Südasiens als

„Destination South Asia“, die in enger Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft erfolgen soll. Hinsichtlich der in vielerlei Hinsicht noch dürtigen physischen Konnektivität in der Region wurde zudem ein Abkommen für den regionalen Schienenverkehr geschlossen, das u.a. vorsieht, einen Containerzug auf Testfahrt durch Nepal, Indien und Bangladesch zu schicken. Die Einberufung eines Expertengremiums, um ein Abkommen für den Kraftfahrzeugverkehr vorzubereiten, ist ebenfalls geplant. Zudem sollen bis Ende 2011 Vorbereitungen für den Abschluss eines Indian Ocean and Ferry Cargo Service erfolgen.

Hinsichtlich des in der Region höchst relevanten Themenkomplexes Umwelt, Klima und Energie sieht die Deklaration vor, die auf dem 16. SAARC-Gipfel in Thimpu, Bhutan, veröffentlichte Erklärung zum Klimawandel zeitnah zu implementieren. Zudem wurde ein regierungsübergreifendes Rahmenabkommen für die Zusammenarbeit im Energiesektor geschlossen. Des Weiteren soll das Potential für den Energieaustausch in der Region sowie für einen südasiatischen Strommarkt mittels zweier Studien ausgelotet werden. Im Hinblick auf das gerade von den Malediven im Besonderen verfolgte Thema erneuerbarer Energien⁷, wurde sich darauf geeinigt, die beteiligten Staaten dazu zu verpflichten, mindestens zwei Prozent des Volkseinkommens für erneuerbare Energien auszugeben.

In sicherheitspolitischer Hinsicht einigten sich die unterzeichnenden Staaten darauf, Terrorismus, Piraterie sowie Drogen- und Waffenhandel intensiv zu bekämpfen und die SAARC-Konvention für gegenseitige Rechtsbeihilfe zeitnah zu ratifizieren. Zudem soll eine SAARC-Konvention gegen Frauenhandel und Kinderprostitution zum Abschluss gebracht werden.

Weitere Zielsetzungen der Addu-Deklaration umfassen die Schaffung von Rahmenbedingungen für den Zugang zu sauberem Was-

⁵ Vgl. <http://www.seventeenthsaarcs Summit.mv/>

⁶ Die Addu-Deklaration ist auf der offiziellen Webseite des SAARC-Gipfels zu finden: <http://www.seventeenthsaarcs Summit.mv/>

⁷ Vgl. hierzu die kürzlich erschienene Publikation „Energy and Environmental Security: A Comparative Approach In South Asia“, <http://www.kas.de/saarc/de/publications/29177>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**REGIONALPROJEKT
SAARC**

TOMISLAV DELINIC
MARCEL SCHEPP

14. November 2011

www.kas.de/saarc

ser und hygienischen Bedingungen, die Harmonisierung akademischer Standards und die bessere Vernetzung von Forschung und Lehre sowie die Entwicklung eines „Vision Statement“ für Südasien mit Betonung des langfristigen Ziels einer Wirtschaftsunion.

Der für die weitere Bedeutung des regionalen Zusammenschlusses eminent wichtige Aspekt der Entwicklung von SAARC wurde in der Deklaration ebenfalls aufgegriffen. Zuvorderst ist hier die Stärkung der SAARC-Mechanismen sowie des SAARC-Sekretariats geplant. SAARC soll so dazu befähigt werden, regionale und subregionale Projekte eigenständig zu entwickeln und durchzuführen. Zugleich sollen die Statusse der neun Beobachterstaaten überprüft werden.⁸

Neben der Addu-Deklaration wurden zudem vier weitere Abkommen – ein SAARC Agreement on Rapid Responses to Natural Disaster, ein SAARC Agreement on Multilateral Arrangements on recognition of conformity assessment, ein SAARC Agreement on implementation of regional standards und ein SAARC Seed Bank Agreement – unterzeichnet.⁹

Nun sind diese ambitionierten Zielvorgaben zwar im besten Sinne umfassend, allein ihre Implementierung steht zu bezweifeln. Viele der vorgebrachten Punkte – Freihandel, Konnektivität, Energie – sind alte Bekannte aus vorhergehenden und heute weit zurückliegenden Deklarationen, die zwar immer wieder gerne wiederholt, aber bislang kaum umgesetzt wurden. Die Sprache der Deklaration ist dabei z.T. so vage gefasst, dass kaum substantielle Festlegungen, gleichzeitig jedoch weitläufige Interpretationen möglich sind. Wie schon bei den vorangegangenen Gipfel ist und bleibt die Messlatte des Gipfels daher der konkrete Grad der Imple-

mentierung der genannten Punkte. Positiv zu vermerken ist, dass der Gipfel die schon seit Langem geforderte Stärkung der SAARC-Institutionen in gleich zwei Punkten der Deklaration aufgegriffen hat.

Bilaterale Gespräche am Rande

Obschon der tatsächliche Einfluss des SAARC-Gipfels oftmals in Frage gestellt wird, kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass dessen eigentliche Stärke darin liegt, ein Forum für informelle Gespräche zu bieten.

So trafen sich die Premierminister Indiens und Pakistans am Rande des Gipfels zu bilateralen Gesprächen, bei denen sich beide Länder darauf einigten, sowohl die gemeinsame Kommission als auch die Verhandlungen über ein präferentielles Handelsregime und eine Liberalisierung der Visumsbedingungen wiederzubeleben. Indien machte allerdings deutlich, dass der Imperativ für eine weitere Annäherung eine Aufklärung der Terroranschläge in Mumbai vom 26. November 2008 sei – ein Anspruch, der von pakistanischer Seite überraschend deutlich unterstützt wurde. Der pakistanische Innenminister, Rehman Malik, ließ in Bezug auf den einzigen überlebenden Täter der Anschläge gar verlauten, dieser sei ein staatenloser Akteur und verdiene ebenso wie seine Komplizen den Galgen. Zur Fortführung dieser ersten Annäherung werden sowohl die Handels- als auch die Innenminister beider Länder im Anschluss an den Gipfel in Neu-Delhi zusammentreffen. Sensible Themen wie der Konflikt in Kaschmir wurden gleichwohl von den Verhandlungen ausgenommen. Beide Seiten versicherten sich darüber hinaus ihrer Gemeinsamkeiten und betonten die Notwendigkeit, von gegenseitigen Anschuldigungen abzulassen. Manmohan Singh nannte seinen Amtskollegen Gilani sogar einen „Mann des Friedens“, eine Formulierung, die ihm insbesondere von der oppositionellen Bharatiya Janata Party (BJP) harsche Kritik in Indien einbrachte. Gilani sprach seinerseits von einem guten Treffen und einem neuen Kapitel,

⁸ Vgl. <http://www.seventeenthsaarcsummit.mv/>

⁹ Vgl. The Economic Times (2011): Successful SAARC summit, but there are still miles to go, says Manmohan Singh. In: The Economic Times, 12.11.2011, <http://economictimes.indiatimes.com/news/politics/nation/successful-saarc-summitbut-there-are-still-miles-to-go-says-manmohan-singh/articleshow/10708551.cms> (16.11.2011).

REGIONALPROJEKT**SAARC**TOMISLAV DELINIC
MARCEL SCHEPP**14. November 2011****www.kas.de/saarc**

dass in der Geschichte beider Länder aufgeschlagen worden sei.¹⁰

In einem weiteren vielbeachteten Treffen trafen die zur Zeit eher in unterkühlten Beziehungen zueinander stehenden Staaten Afghanistan und Pakistan zusammen. Obschon die Beziehungen immer noch durch die vermutete Involvierung Pakistans in die Ermordung des Vorsitzenden des Hohen Friedensrates Afghanistans, Burhanuddin Rabbani, getrübt sind, verliefen die Gespräche überraschend positiv. Während der pakistanische Premierminister Gilani die Unterstützung eines von Afghanistan geführten Friedensprozesses bekräftigte, hob der afghanische Präsident Hamid Karzai hervor, wie wichtig die Beziehungen beider Länder seien. Beide Seiten einigten sich zudem darauf, die im Zuge des trilateralen Gipfels in Istanbul Anfang November getroffenen Entscheidungen – darunter eine Aufklärung der Ermordung Rabbanis – zu implementieren.¹¹

Zu kurzzeitigen Verstimmungen kam es indes zwischen Pakistan und Bangladesch, als Pakistan eine Beschwerde Bangladeschs an die Welthandelsorganisation (WTO) wegen von der EU angebotener Handelserleichterungen zur Fluthilfe ansprach. Bangladesch hatte diesbezüglich angeführt, dass das Angebot der EU, 75 Gütern aus Pakistan (darunter 65 Güter aus dem Textilsektor) Zollfreiheit für drei Jahre zu gewähren, den Export des Landes schädigen würde. Während Bangladesch versicherte, dass die Beschwerde nach eigener Kenntnis zurückgenommen werden solle, reagierte die Außenministerin Pakistans, Hina Rabbani Khar, mit der Bemerkung, dass dieser Vorfall wohl

bestenfalls als Missverständnis gewertet werden könne.¹²

Inwieweit auf diese gegenseitigen Versicherungen auch Ergebnisse folgen, bleibt abzuwarten. Bezeichnend ist allerdings, dass neben diesen Gesprächen zwischen den „großen“ Staaten der Region kaum über bilaterale Treffen zwischen den den anderen Staaten berichtet wurde.

Pressestimmen zum SAARC-Gipfel

Die Ergebnisse des Gipfels wurden von der Presse gemischt aufgenommen. So wurde u.a. bemängelt, dass keines der wirklich wichtigen Themen wie Armutsbekämpfung oder regionale Solidarität angesprochen wurde, geschweige denn, dass die gemeinsamen Erklärungen Wunschenken oder technische Details überstiegen.¹³ Moderate Stimmen bewerteten den Gipfel als Routineveranstaltung und zollten zumindest den auf der bilateralen Ebene gemachten Annäherungen Tribut.¹⁴ Wirklich euphorische Stimmen – vor allem aus Südasien selbst – gab es wenige. Insgesamt überwogen die eher kritischen Töne.

Fazit und Ausblick

Inwieweit der 17. SAARC-Gipfel als Erfolg gewertet werden kann, ist schwerlich abzuschätzen. Zwar ist ein allzu düsteres Bild angesichts der Vielzahl kritischer Stimmen zu SAARC schnell gezeichnet, allerdings geben die bisherigen Gipfel diesbezüglich zu Recht auch wenig Anlass zu Optimismus. Sollten die wichtigsten Punkte gemäß der Addu-Deklaration tatsächlich implementiert werden – und hierzu gehören allem voran die längst überfällige Stärkung von SAARC als Institution sowie die Beseitigung von Handelshemmnissen –, dann besteht durchaus Anlass zur Hoffnung. Zuvor gilt es allerdings diejenigen bilateralen Konflikte zu

¹⁰ Vgl. The Times of India (2011): Manmohan calls Pakistani PM Gilani a 'man of peace', BJP says it's ridiculous. In The Times of India, 10.11.2011, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-11-10/india/30381587_1_saarc-summit-india-and-pakistan-new-chapter (16.11.2011).

¹¹Vgl. Zeenews (2011): Af-Pak meeting on SAARC Summit was positive. In Zeenews, 13.11.2011, http://zeenews.india.com/news/world/af-pak-meeting-on-saarc-summit-was-positive_741542.html (16.11.2011).

¹²Vgl. Harun Ur Rashid (2011): Saarc Declaration's missing points. In: The Daily Star, 16.11.2011, <http://www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=210246> (16.11.2011).

¹³Vgl. Ebd.

¹⁴Vgl. Asif Ezdi (2011): A routine summit. In: The News, 14.11.2011, <http://www.thenews.com.pk/TodaysPrintDetail.aspx?ID=77379&Cat=9> (17.11.2011).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

REGIONALPROJEKT

SAARC

TOMISLAV DELINIC
MARCEL SCHEPP

14. November 2011

www.kas.de/saarc

überwinden, die auch während des Gipfels nach wie vor deutlich hervortraten. Gelingt dies nicht in absehbarer Zeit, dann muss dem regionalen Zusammenschluss tatsächlich Stagnation attestiert werden.

In Bezug auf das übergeordnete Ziel der Stärkung regionaler Kooperation und Integration in Südasien stimmt dies nachdenklich. Von der Aufbruchstimmung, die noch beim vorangegangenen SAARC-Gipfel in Bhutan und auch im Anschluss an den Amtsantritt der neuen Generalsekretärin, Fathimath Dhiyana Saeed, zu spüren war, scheint nicht mehr viel übrig. Die Gründe hierfür sind zahlreich, lassen sich im Kern jedoch auf zwei Aspekte herunterbrechen: Strukturelle Schwäche und inhaltliche Überdehnung. So erstrebenswert es auch sein mag, im Zuge von SAARC sämtliche für die Region relevanten Themenkomplexe anzusprechen, eine Implementierung dieser Ziele von SAARC allein kann nicht erwartet werden.

Zu viele der großen Themen hängen nach wie vor von einzelnen bilateralen Beziehungen ab. Diese mögen sich zwar im Zuge der SAARC-Gipfel immer wieder erwärmen, können binnen kürzester Zeit allerdings auch wieder auf den Nullpunkt zurückfallen. Solange hierfür nicht ein Mindestmaß an Konsens gefunden wird und solange die beteiligten Staaten es nicht verstehen, die offenkundige Diskrepanz zwischen ihren egoistischen Motiven auf der einen und der baren Notwendigkeit zur Zusammenarbeit auf der anderen Seite aufzuheben, solange wird SAARC als Möglichkeit zur regionalen Integration ungenutzt bleiben.

Abschließend stellt sich daher die berechnete Frage, ob sich SAARC als multilaterale Institution nicht vielmehr auf jene Aspekte konzentrieren sollte, die auch im Bereich des Machbaren liegen: Armutsbekämpfung, Katastrophenhilfe, Aufbau lokaler Infrastrukturen, Capacity Building und – allem voran – die Entwicklung regionaler Netzwerke. Die in der Deklaration angesprochene Möglichkeit, regionale und subregionale Projekte durchzuführen, könnte ein erster Schritt in diese Richtung sein.