

Separatum aus:

Weltgesellschaft und Sozialstruktur

Festschrift für Peter Heintz

Verlag Rüegger CH-8253 Diessenhofen 1980

Die Rolle des politischen Regimes in den regionalen Gemeinschaften

Dusan Sidjanski, Universität Genf
Harold Jacobson, Universität von Michigan

Die Homogenität bzw. Heterogenität des politischen Regimes einer regionalen Gemeinschaft erscheint auf lange Sicht als eine der wichtigsten Variablen, die Rhythmus, Reichweite und Intensität des Integrationsprozesses bestimmen. Schon Kant erkannte in seinem Werk über den ewigen Frieden die Bedeutung dieser Variablen. Die Dauerhaftigkeit des Friedens setzte nach ihm eine Harmonie der verschiedenen politischen Regime voraus. Bei der Integration von Entwicklungsländern wurde sie aber gerade wegen der unterschiedlichen politischen Regime sehr oft heruntergespielt oder gar totgeschwiegen. Dafür scheint sie sich jetzt insofern zu rächen, als sie als wichtigster Erklärungsfaktor für die kritische Lage vieler dieser Gemeinschaften erscheint. Die Befürworter dieser Einigungsbestrebungen sahen sich vor einem Dilemma: Wenn sie aus der politischen Übereinstimmung eine Vorbedingung der Integration machen wollten, gefährdeten und verzögerten sie die Einigungsbemühungen; so strebten sie trotz politischer Verschiedenartigkeit nach einer sozio-ökonomischen und technischen Integration.

Im Gegensatz zu den Entwicklungsländern beruhen die Einigungsbemühungen in Europa auf der Homogenität der politischen Regime: der Europarat und die Europäische Gemeinschaft gründen auf den Menschenrechten und demokratischen Prinzipien, während sich das Comecon auf die Einheit der sozialistischen Regimes stützt. Es gibt nur eine Ausnahme von dieser Regel: die Europäische Freihandelszone, die vorwiegend kommerzielle Ziele verfolgt, nahm auch das damals noch nicht demokratische Portugal als Mitglied auf. Griechenland kehrte zur Demokratie zurück und wurde als zehntes Mitglied in die EG aufgenommen; Spanien und Portugal, beides relativ neue Demokratien, haben um den Beitritt ersucht.

Unter den Mitgliedern der regionalen Gruppierungen in Lateinamerika, Afrika und Asien gibt es die verschiedensten Regime: pluralistische Demokratien, Ein-Parteien-Systeme, linke und rechte Militärdiktaturen. Der mittelamerikanische gemeinsame Markt vereinigt z.B. eine traditionelle Demokratie wie Costa Rica, das die Armee

abgeschafft hat, mit einer Diktatur wie jene der Familie Somoza in Nicaragua, die kürzlich gestürzt wurde. Zwischen diesen beiden Extremen gibt es Militärregime mit einer oder zwei Parteien. Im Andenpakt scheint sich die Lage dagegen zu demokratisieren. Neben zwei Demokratien mit mehr oder weniger starken sozialen Unterschieden, Kolumbien und Venezuela, gibt es verschiedene Militärregime, die jedoch mittels Wahlen wieder auf den Weg der Demokratisierung zurückzukehren scheinen: Ecuador und Peru. Seit seiner Schaffung im Jahre 1969 scheint sich der Andenpakt auf der Suche nach einer demokratischen Legitimität, wenn nicht nach wirklicher Demokratie zu befinden, was die politisch-ökonomische Krise des Paktes nach dem Militärputsch in Chile im Jahre 1973 deutlich zum Ausdruck brachte. In diesem Konflikt, der über dem gemeinsamen Statut betreffend die ausländischen Investitionen in der Region entbrannte, standen sich das harte Militärregime in Chile mit seiner von Chicago inspirierten neoliberalen Wirtschaftspolitik einerseits, die Demokratien mit gemischter Wirtschaft und ein halb sozialistisches Militärregime (Peru) andererseits gegenüber. Dieser sowohl politische als auch wirtschaftliche Gegensatz führte schliesslich zum Rückzug Chiles im Jahre 1976, was die Grenzen sichtbar werden liess, die der Integration divergenter politischer Regime gesetzt sind. Kürzlich ist auch Bolivien wieder zu einem demokratischen Regime zurückgekehrt, eine Absicht, in der es von den übrigen Mitgliedern des Andenpaktes, vor allem Venezuela, stark unterstützt wurde. Mit anderen Worten wurde im Innern des Paktes ein kollektiver Druck zugunsten demokratischer Verhältnisse ausgeübt; das gleiche gilt für die Aussenbeziehung des Paktes wie etwa das gemeinsame Vorgehen in der OEA und die Bemühungen für eine Demokratisierung in Nicaragua zeigen. Die demokratische Orientierung des Andenpaktes wird auch durch die kürzliche Schaffung des Andenparlaments bestätigt.

Die Unterschiede der Regime und Wirtschaftssysteme sind in den afrikanischen Gruppierungen viel ausgesprochener. Dafür sind die zentralafrikanische Wirtschafts- und Zollunion (UDEAC) und die ehemalige ostafrikanische Gemeinschaft (CAE) bedeutsame Beispiele. Es gab die kaiserliche Diktatur in Zentralafrika, die im Jahre 1979 durch ein gemässigeres republikanisches Regime abgelöst wurde, es gibt eine Ein-Parteien-Herrschaft mit gemischter Wirtschaft in Kamerun, eine Ein-Parteien-Herrschaft mit neokapitalistischer, auf dem Öl beruhender Wirtschaft in Gabon und ein sozialistisches Militärregime im Kongo. Für den Augenblick überlebt die zentralafrikanische Union trotz dieser

politischen und wirtschaftlichen Divergenzen, während diese gleichen Unterschiede im Jahre 1977 den Zusammenbruch der ostafrikanischen Gemeinschaft auslösten. Hier kam es zu einem offenen Konflikt zwischen der Willkürdiktatur in Uganda, dem sozialistischen Regime Nyereres und dem kapitalistischen Ein-Parteien-System Kenyattas, was zur Desintegration der Gemeinschaft und ihrer gemeinsamen Dienstleistungen führte, die lange als vorbildlich für die Integration unterentwickelter Länder gegolten hatten. Die Politik scheint sich damit an jenen Integrationsbestrebungen zu rächen, die nur wirtschaftliche und technische Entwicklungsziele in Betracht ziehen. Im Vergleich dazu ist die Europäische Gemeinschaft wie gesagt homogen: demokratische Regime, eine gemischte Wirtschaft, vergleichbare Entwicklungsstadien.

Diese Lage erscheint in dem Masse normal, in dem Westeuropa zusammen mit den USA, Kanada, Australien, Neuseeland, und Japan jene Minderheit von Ländern bildet, die sowohl entwickelt als auch demokratisch sind. Demokratie und hohe Entwicklung der Gesellschaft sind aber in der heutigen Welt immer noch eine Ausnahme. Von 160 Mitgliedländern der UNO sind weniger als 30 wirkliche Demokratien (Sidjanski 1978: 39ff.).

Das demokratische Regime impliziert eine Reihe von Normen und Praktiken. Die Normen, Erbe Griechenlands, Roms und des Christentums, der wissenschaftlichen, industriellen und politischen Revolutionen, sind in den Menschenrechten und den politischen Freiheiten verkörpert. Auch wenn sie immer wieder als rein "formelle Rechte" verschrien und von den Extremisten aller Schattierungen in Frage gestellt werden, bilden sie doch die Grundlage der Demokratie, der die grosse Mehrheit der Bürger zustimmt. Neuerdings hat selbst die Mehrheit der westlichen kommunistischen Parteien diese fundamentalen Rechte anerkannt. Auch sie sind jetzt der Meinung, dass der Sozialismus auf friedlichem und demokratischem Weg in Pluralismus und Freiheit errichtet werden sollte: es ist der neue Euro-Kommunismus.

Die demokratischen Regime sind durch das Bestehen einer wirklichen Opposition, die Konkurrenz zwischen zwei oder mehr politischer Parteien und einer regelmässigen Bestätigung – mit Hilfe von Wahlen – der führenden Politiker in ihren Ämtern gekennzeichnet. Dank dem Recht auf freie Meinungsäusserung finden die verschiedenen Meinungen und Ideologien ihren Ausdruck in Presse, Rundfunk, Fernsehen etc. Daneben besteht die Vereins- und Versammlungs-

*Wirtschaftliche und politische Systeme**

Regionale Gemeinschaften	politische Systeme	wirtschaftl. Systeme		
MCAC				
Costa Rica	demokratisch, PP, L (Costa Rica)	Marktwirtschaft gemischt		
Nicaragua	auf dem Weg der Demokratisierung, PP, LP, (Nicaragua)	Marktwirtschaft gemischt		
Guatemala El Salvador Honduras	Militärregime auf dem Weg der Demokratisierung PP, LP (Guatemala, El Salvador, Honduras)	Marktwirtschaft gemischt	D	HH
Andenpakt				
Venezuela, Kolumbien	Demokratien, PP, L (Venezuela und Kolumbien)	Marktwirtschaft gemischt		
Ecuador Bolivien	wieder Demokratien, PP, LP	Marktwirtschaft gemischt		
Peru	Militärregime auf dem Weg zur Demokratisierung, PP, LP	Marktwirtschaft gemischt	D → H	HH
UDEAC				
Kamerun Gabon	Ein-Parteien-System nationalistisch, LP	Marktwirtschaft gemischt		
Zentralafrikanische Republik	Ein-Parteien-System NL (im Übergang)	Marktwirtschaft gemischt		
Kongo	sozialistische Diktatur, Ein-Parteien-Regime, NL	sozialisierend	HD	HD
Ex-CAE				
Kenya	auf dem Weg zur Demokratisierung mit einer einzigen Partei LP	Marktwirtschaft		
Tanzania	sozialistisches Regime mit einer einzigen Partei, NL	sozialisierend		
Uganda	Übergangsregime (ehemalige Militärdiktatur, NL)	Marktwirtschaft chaotisch	HD	HD
EG	liberale Demokratien (konstitutionelle Monarchien und Republiken)	Marktwirtschaft gemischt	HH	HH

* Legende:

- PP = Mehrparteiensystem
- L = Freiheiten und Menschenrechte
- LP = nur z.T. respektierte Freiheiten und Menschenrechte
- NL = keine Freiheiten oder Menschenrechte
- D = verschiedene Systeme
- HD = sehr verschiedene Systeme
- H = homogene Systeme
- HH = sehr homogene Systeme
- D → H = verschiedene Systeme auf dem Weg der Annäherung

freiheit. In den hoch entwickelten Ländern trägt das effiziente Handeln zur Organisation der Menschen und zur optimalen Nutzung der Ressourcen für gemeinsame Ziele bei. Der durch Spontaneität und Rhetorik hervorgerufene Enthusiasmus kann zwar auch in den westlichen Gesellschaften Ausbrüche, selten aber dauerhafte und konkrete Wandlungen hervorrufen. Diese Lehre scheint man aus den Ereignissen des Mai 1968 in Frankreich ziehen zu können, als kleine aktive Gruppen, die sich aber nicht zu einigen vermochten, durch die bessere Organisation der Mehrheit geschlagen wurden.

Die Praxis der Demokratie, Bedingung für die Zugehörigkeit zur EG, gründet sowohl auf der Gesellschafts- und Wirtschaftsform als auch auf dem Entwicklungsniveau. Die zwischen den einzelnen Ländern bestehenden Unterschiede sind kaum grösser als die Unterschiede im Inneren jedes Landes. Die Länder unterscheiden sich natürlich nach ihrer Grösse, gleichen sich aber mit Bezug auf die sozio-ökonomische Struktur.

Das interne Sozialprodukt pro Kopf spiegelt den hohen Lebensstandard der Gemeinschaft wider; es erreichte im Jahre 1977 2840 UCE, d.h. mehr als 15 000 französische Franken. Hinter dieser Durchschnittszahl verbergen sich allerdings einige Ungleichheiten. Es gibt fünf Länder, deren Sozialprodukt mehr als 3000 UCE beträgt, nämlich Luxemburg (3592), Deutschland (3518), Dänemark (3505), Belgien (3254) und Frankreich (3119); zwei Länder mit mehr als 2000 UCE, nämlich die Niederlande (2832) und Grossbritannien (2410); am Schluss kommen Italien mit 1947 und Irland mit 1515.

Auch die nationalen Durchschnitte verbergen regionale Unterschiede. Bei einem Durchschnitt von 100 in Deutschland zeigt Hamburg z.B. 156, das Saarland aber nur 85; in Frankreich zeigt die Ile-de-France 149, Westfrankreich aber nur 79 und die Bretagne 74. In Italien

sind die Unterschiede zwischen dem industriellen Norden und dem unterentwickelten Süden noch grösser (Kalabrien 56). Auch in Holland und Belgien ist die Verteilung nicht gleichmässig. In England sind die Unterschiede am kleinsten: 114 im Südosten, 82 in Nordirland. Diese Ungleichheiten liegen am Grund einer Regionalpolitik, die mit bescheidenen Mitteln eine bessere Verteilung der Ressourcen innerhalb der europäischen Gemeinschaft herbeiführen soll. Es handelt sich um einen Akt der Solidarität in einer Gemeinschaft, die bereits stark integriert ist: der Austausch zwischen den EG-Mitgliedern macht bereits mehr als die Hälfte ihres Aussenhandels aus. So stammten z.B. im Jahre 1976 50% der französischen Importe aus der Gemeinschaft; die französischen Exporte in die Gemeinschaft betragen 50,6%. Es besteht somit eine starke gegenseitige Abhängigkeit, die in guten und schlechten Zeiten Solidarität verlangt.

Diese relative Homogenität ist nicht gleichbedeutend mit Uniformität. Jedes Land hat seine Geschichte und seine verschiedenen Brüche, die wiederum seine politische Organisation prägen. Unter den Mitgliedern gibt es alte Nationen wie England, Frankreich, die Niederlande und Dänemark, junge Nationen wie Deutschland, Italien, Belgien, Luxemburg und Irland. Die demokratischen Regime sind auf verschiedene Weise entstanden: die einen durch eine Revolution wie in Frankreich, die anderen durch Evolution wie in England, dem Ursprungsland des parlamentarischen Systems. Alle besaßen irgendwann ein demokratisches Vorbild, und die Länder des Kontinents machten auch die Revolutionen von 1830 und 1848 mit. Alle erlebten den Klassenkampf und die Umwandlung der konstitutionellen oder formellen in eine wirkliche Demokratie nach dem Zweiten Weltkrieg.

Im Verlauf der schwierigen Jahre nach dem Ersten Weltkrieg eignete sich der ideologische Bruch, der die faschistischen Regime in Gegensatz zu den durch instabile Regierungen und soziale Konflikte geschwächten westlichen Demokratien stellte und zu einem eigentlichen europäischen Bürgerkrieg führte. Mit Ausnahme von England und Irland wurden alle EG-Länder zerstört und besetzt. Nach 1945 erlebten die zukünftigen Mitglieder der EG – die einen von ihren Kolonien, die anderen von ihren autoritären Regierungen befreit – eine nie gekannte Zeit der Prosperität und Demokratie.

Auch die politische Entwicklung der Gesamtgemeinschaft folgte der Logik demokratischer Systeme und fand Ausdruck in den Bemühungen um eine koordinierte Aussenpolitik und vor allem in der allgemeinen und direkten Wahl des Europäischen Parlaments im Juni

1979. Diese erste Teilnahme der Bürger an der Gemeinschaft mittels des Stimmzettels bedeutete folgendes:

1. die Verpflichtung, die die Mitgliedstaaten bei der Ratifizierung der Verträge von Paris (1951) und Rom (1957) eingegangen waren, wurde erfüllt;
2. das Modell der repräsentativen Demokratie wurde von den einzelnen Ländern auf die Gemeinschaft übertragen;
3. die gesamte europäische Konstruktion besitzt nun ihre Grundlage im Volk. Die Legitimierung durch das Volk steht neben jener Legitimität, die die nationalen Regierungen der Gemeinschaft schon vorher verliehen.

Bei der Wahl des Europäischen Parlamentes nahmen die politischen Parteien, die Wähler und die öffentliche Meinung direkt an einem Prozess teil, der bis dahin auf die institutionellen Akteure beschränkt gewesen war. Damit erwarb die EG eine neue politische Dimension. Die Wahlkampagne trug dazu bei, dass die europäische Diskussion erweitert wurde und ins öffentliche Bewusstsein drang; Parteien und Politiker wurden gezwungen, Stellung zu beziehen. Überdies brachte die Ankündigung europäischer Wahlen strukturelle Transformationen mit sich: auf dem Niveau der EG wurden drei Föderationen von Parteien gebildet, die den drei politischen Familien europäischer Dimensionen entsprachen (die Union der sozialistischen Parteien, die europäische Volkspartei – DC und die Föderation der liberalen Parteien). Schliesslich hat die Wahl Autorität und Einfluss der Parlamentarier und ihrer Institutionen verstärkt.

Trotz der Homogenität der politischen Regime und der Wirtschaftssysteme hat die EG jedoch in ihrer Geschichte eine ganze Reihe von Krisen erlebt. Im Jahre 1963 widersetzte sich de Gaulle dem Beitritt Grossbritanniens; diese Krise wurde von einem äusseren Faktor, nämlich der geplanten Erweiterung der EG, verursacht. Im Jahre 1965 kam es zu einer zweiten, inneren und viel tiefer gehenden Krise: auf den Vorschlag Hallsteins, des damaligen Präsidenten der Kommission, die Finanzierung der Landwirtschaftspolitik mit eigenen Mitteln zu sichern und die finanzielle Zuständigkeit des Europäischen Parlaments zu erhöhen, reagierte de Gaulle mit der Politik des leeren Stuhls. Diese Lähmung der Gemeinschaft durch die französische Regierung rief Reaktionen auf verschiedenen Niveaus hervor: 1. von seiten der übrigen Regierungen und der professionellen Organisationen, wie z.B. der COPA (Komitee der Landwirtschaftsorganisationen der EG), der

UNICE (industrielle Vereinigung der EG) und der EG-Gewerkschaften; und 2. von seiten intra-nationaler Organisationen, z.B. der französischen Arbeitgeber, die die Regierung privat auf die negativen Auswirkungen ihrer Politik für die französische Wirtschaft aufmerksam machten, und der Gewerkschaften, die ihre Mitglieder öffentlich aufforderten, nicht für einen Präsidentschaftskandidaten zu stimmen, der die EG und die gemeinsame Agrarpolitik in Gefahr brachte. Die Krise der Gemeinschaft fand in der Tat gleichzeitig mit den ersten Präsidentschaftswahlen in Frankreich statt, so dass die Angelegenheiten der Gemeinschaft mit der französischen Innenpolitik durcheinander gerieten. Schliesslich kam es zum Kompromiss von Luxemburg, der unter anderem auf der Einstimmigkeit in wesentlichen Fragen beharrte, so dass der Entscheidungsprozess erschwert wurde. Die grössere finanzielle Zuständigkeit des Parlaments wurde erst 1970 erreicht. Seit 1973 sah sich die EG mit den Problemen der Integration Grossbritanniens, der Inflation, der Energiekrise und der Arbeitslosigkeit konfrontiert. Heute stehen der Beitrag Grossbritanniens an das EG-Budget und die Landwirtschaftsreform von neuem auf der Tagesordnung.

Die Gemeinschaft ist also nicht von Krisen und Konflikten verschont geblieben. Diese Konflikte, die z.B. anlässlich der Ausarbeitung des Rahmengesetzes für die Landwirtschaftspolitik und anderer Interessengegensätze ausbrachen, vermischten sich zwar manchmal mit Konflikten zwischen Personen, betrafen aber nie die demokratischen Grundlagen der Gemeinschaft, die sich des allgemeinen Konsensus erfreuen. Die Homogenität der politischen und wirtschaftlichen Systeme erscheint damit zwar als günstige, aber nicht genügende Bedingung für die Bildung multinationaler Gemeinschaften. Je grösser die Homogenität, desto grösser sind die Chancen der regionalen Integration.¹

Diese grundlegenden Bedingungen sind in den unterentwickelten Ländern nicht immer erfüllt (Sidjanski 1973). Im Vergleich zur EG war die ehemalige CAE (ostafrikanische Gemeinschaft) politisch und wirtschaftlich sehr heterogen, was jedoch durch andere Faktoren kompensiert zu werden schien, vor allem dadurch, dass alle drei Länder ihre Unabhängigkeit im Verlauf der anti-kolonialistischen Bewegungen der 1960er Jahre gleichzeitig erreicht hatten. Aus der ostafrikanischen Föderation aber wurden allmählich drei unabhängige Staaten, zwischen denen es immerhin ethnische und linguistische Beziehungen, eine wirtschaftliche Solidarität und gemeinsame Dienstleistungsbetriebe gab. Die politischen Unterschiede schienen durch

demographische und wirtschaftliche Ähnlichkeiten und ein vergleichbares Entwicklungsniveau ausgeglichen zu werden: rund 10 Millionen Einwohner pro Land mit einem im Jahr 1970 ähnlichen Sozialprodukt (1582 Millionen Dollars in Kenya, 1332 in Tanzania und 1297 in Uganda). Die typische Abweichung des Sozialproduktes betrug 1972 pro Einwohner 20,6 (Varianz-Koeffizient 0,14), der niedrigste Wert im Vergleich zu 111,1 (0,25) im zentralamerikanischen gemeinsamen Markt, 344,6 (0,59) im Andenpakt und 534,9 (0,18) in der EWG der Sechs (Jacobson & Sidjanski 1978). Hinter der scheinbaren Homogenität der ehemaligen CAE verbargen sich aber in Wirklichkeit gewichtige Unterschiede in der industriellen Entwicklung und den ausländischen Investitionen. Im Jahre 1967 betrugen diese Investitionen in Kenya 172 Millionen Dollars, in Tanzania nur 60 und in Uganda 48 Millionen. Dank seiner Industrie war Kenya in der Lage, einen maximalen Gewinn aus dem gemeinsamen Markt zu ziehen, auf dem es die Rolle des Exportlandes spielte. Diese Verzerrung im Austausch wurde nur zum Teil durch den grösseren Beitrag Kenyas an die gemeinsamen Dienstleistungen und durch die Kredite der Entwicklungsbank kompensiert.

Trotzdem besass die ehemalige CAE eine solide institutionelle Struktur mit ungefähr 4500 Funktionären und Angestellten und vor allem mit spezialisierten Dienstleistungsbetrieben: Eisenbahnen, Flugverkehr, Häfen und Post verschafften ungefähr 68 000 Personen Arbeit; 50 000 waren bei den Bahnen beschäftigt, 6000 im Luftverkehr, 5000 als Hafendarbeiter und 7000 bei der Post.

Diese Dienstleistungsbetriebe besaßen zwar eine gewisse funktionelle Autonomie, unterstanden aber der politischen Kontrolle des "Conseil des communications" und der "Autorité", weshalb sie nicht ganz vor politischen Streitigkeiten auf höherem Niveau geschützt waren. Es gab überdies etwa 20 spezialisierte gemeinsame Forschungsstellen in Industrie, Landwirtschaft, Gesundheitswesen, Zivilluftfahrt, etc., die etwa 3800 Personen beschäftigten.

Seit 1970 aber brachen immer wieder Konflikte vor allem zwischen dem sozialistischen Tanzania und Amin Dadas Uganda aus. Obwohl diese Krisen nicht die Gemeinschaft als solche betrafen, brachten sie doch neben der Solidarität des gemeinsamen Werkes auch die Mängel seiner Institutionen ans Licht: die Lähmung aller intergouvernementalen Treffen auf dem Niveau der "Autorité" wie auch des "Conseil" wurde nicht durch bilaterale Kontakte zwischen den Regierungen oder den gemeinsamen Institutionen mit nationaler Verwaltung kom-

pensiert. Wenn auch die gemeinsamen Dienstleistungsbetriebe nur wenig darunter litten – was auf die strukturelle Interdependenz der Mitglieder der CAE hinweist –, so wurden doch alle Entscheidungen über neue Tätigkeiten aufgeschoben, und die Schwierigkeiten, die sich unter diesen Umständen bei der Budgetberatung ergaben, bedrohten die gesamte Gemeinschaft. Angesichts der politischen Bedrohung hätten die gemeinsamen Dienste vielleicht Schutz bieten können. Der Ausbruch des bewaffneten Konflikts zwischen Tanzania und Uganda übertraf jedoch die Widerstandskraft des gemeinsamen Systems und führte im Jahre 1978 zu seiner Desintegration. Der Beweis der Vorherrschaft des Politischen über das Wirtschaftliche war erbracht.

Der zentralamerikanische Markt ist das zweite Beispiel einer regionalen Integration, die sich seit 1969 in einer Krise befindet. Es gibt zwar verschiedene Faktoren der Homogenität, so die Sprache, der gemeinsame Ursprung, eine Bevölkerung, die im Jahre 1976 überall mit Ausnahme von Guatemala zwischen zwei und vier Millionen betrug, ähnliche sozio-ökonomische Strukturen, eine gemischte Wirtschaft, die stark von den USA abhängig ist, und Währungen, die an den Dollar gebunden sind. Das Bruttosozialprodukt pro Kopf schwankte 1976 zwischen 400 in Honduras und 770 in Nicaragua, aber 1130 Dollars in Costa Rica (wo die maximale Zuwachsrate 3% für 1970 – 76, die minimale Geburtsrate 2,9% betrug im Vergleich zu mehr als 4% in den anderen Ländern (Dépt. de science politique 1980). Die politischen Systeme aber sind sehr unterschiedlich.

Trotz einer gewissen regionalen Solidarität war der vorwiegend nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten organisierte gemeinsame Markt dem Konflikt nicht gewachsen, der im Sommer 1969 zwischen El Salvador und Honduras ausbrach. Die Gründe für diesen sogenannten "Fussballkrieg" waren Migrationsprobleme und Spannungen zwischen den beiden Militärdiktaturen; so kam es zu einer Krise der Institutionen, ja der gesamten Konzeption des gemeinsamen Marktes. Grundlegende Probleme wurden auf die lange Bank geschoben, so die schlechte Situation der weniger entwickelten Länder (Honduras und Nicaragua), das Defizit der Zahlungsbilanz, der Verlust von Steuereinnahmen, das Fehlen einer gemeinsamen Industrie-, Agrar-, Finanz- und Sozialpolitik, etc. Diese Probleme wiesen darauf hin, dass die Mechanismen des MCAC nicht funktionierten; sie mussten also entweder aufgegeben oder erneuert werden.

Seit 1972 sind Versuche unternommen worden, den mittelamerika-

nischen Markt zu restrukturieren. Im Jahre 1974 arbeitete das Generalsekretariat (SIECA) den Entwurf einer mittelamerikanischen wirtschaftlichen und sozialen Gemeinschaft aus. Bis jetzt ist der Entwurf jedoch nicht zum Vertrag geworden, und der MCAC lebt sein Provisorium weiter, wenn auch der inter-regionale Handel etwa 30% beträgt, eine Rekordzahl für Entwicklungsländer. Jedoch ist die Zukunft mit vielen politischen Unsicherheiten belastet: die Frage der Demokratisierung in Guatemala und Honduras, die Entwicklung des politischen und wirtschaftlichen Systems in Nicaragua und vor allem die Zustände in San Salvador. Diese Unsicherheiten tragen für den Augenblick zur Aufrechterhaltung des Status quo bei, der den MCAC seit vielen Jahren lähmt.

In der zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion (UDEAC) vereinigen sich politisch und wirtschaftlich sehr unterschiedliche Länder. Kamerun besass z.B. 1976 mit 7,6 Millionen zweimal soviel Einwohner wie die anderen Länder zusammen (3,7 Millionen). In Kamerun betrug das Bruttosozialprodukt 1976 2380 Millionen Dollars, in Gabon mit etwas mehr als einer halben Million Einwohner 1410 Millionen, in der zentralafrikanischen Republik mit 1,8 Millionen Einwohnern aber nur 430 Millionen; das Wachstum in diesem zuletzt genannten Land war für die Zeit 1960 – 70 gleich Null und zwischen 1970 – 76 sogar negativ (-0,9). Die drei anderen Länder zeigten 1960 – 70 eine jährliche Zuwachsrate von 5% und zwischen 1970 und 1976 von 1 – 3,2%. Die zentralafrikanische Republik besass auch das niedrigste pro-Kopf-Einkommen: 240 Dollars im Jahr 1976 verglichen mit 310 in Kamerun, 530 im Kongo und 2590 in Gabon. Sollte diese divergente Entwicklung andauern, wird sie mit Sicherheit zu einer Krise führen.

Der Vertrag der UDEAC aus dem Jahre 1964 sah zum ersten Mal zwei Säulen vor, eine traditionelle der Liberalisierung und der Errichtung einer Zollunion, und eine zweite erneuernde, nämlich einen Plan für die Industrialisierung und das Transportwesen. Dieser Vertrag stellte insofern ein neues Modell der Integration zwischen Entwicklungsländern dar, als die Liberalisierung durch eine Wirtschaftsunion ergänzt werden sollte, deren wichtigste Achse die Planung von Industrie und Transportwesen war. In der Praxis aber wurde nur der erste Schritt getan: die Zollunion wurde errichtet und durch eine Währungsunion gestützt. Dagegen wurde die gemeinsame Planung vernachlässigt, und jedes Land versuchte, sich auf eigene Rechnung zu industrialisieren. Man kann das dadurch erklären, dass eine regionale

Entwicklung trotz vieler Vorteile doch die Errichtung einer gemeinsamen Autorität bedeutet, die dann Werte und Güter in der Region verteilt oder mit anderen Worten eine Umverteilung der Macht auf regionaler Ebene vornimmt. Diese eben erst entstandenen neuen Staaten und ihre Regierungen hatten nun keine Lust, ein so wichtiges politisches und wirtschaftliches Machtinstrument wie die Industrialisierung miteinander zu teilen.

Die allgemeine Revision des Vertrags der UDEAC im Jahre 1974 sollte die beiden wichtigsten Achsen der Union wieder ins Gleichgewicht bringen und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Region neue Impulse geben (Sidjanski 1974).² Es waren folgende Stufen vorgesehen:

- a. die mittelfristige Planung eines Rahmens, in dem die gemeinsame Politik durchgeführt und die nationalen Pläne harmonisiert werden sollten;
- b. die Planung der Entwicklung oder Modernisierung einzelner Sektoren in Industrie, Landwirtschaft, Transportwesen, Tourismus, Kommunikationen, Forschung, Technik, etc.

Um in den Genuss ausländischer und inländischer finanzieller und technischer Unterstützung zu gelangen, wurde eine zentralafrikanische Entwicklungsbank geschaffen; der Vertrag sieht überdies die Schaffung gemeinsamer Dienste wie auch eine gemeinsame Aussenpolitik vor. Obwohl der neue Vertrag vielversprechend ist, zögern die Mitgliedstaaten, mangels substantieller äusserer Hilfe, ihn in Kraft zu setzen.

Das neueste Beispiel einer Integration zwischen Entwicklungsländern ist der Andenpakt, der seit seiner Schaffung im Jahre 1969 beachtliche Fortschritte gemacht hat. Er besteht aus mittelgrossen lateinamerikanischen Ländern mit Marktwirtschaft und verfolgt eine langsame Annäherung der politischen Systeme an das demokratische Vorbild. Dafür zeugen der Austritt Chiles aus dem Pakt nach Pinochets Machtergreifung und die Rückkehr Ecuadors und Boliviens zu einem demokratischen System.

Die unterschiedliche Grösse der Mitgliedstaaten (drei mittlere Länder: Kolumbien mit 24 Millionen Einwohnern im Jahre 1974, Venezuela mit 13 und Peru mit 15,5, und zwei kleine Länder: Ecuador mit 6 Millionen und Bolivien mit 5) spiegelt sich auch in den Unterschieden des Bruttosozialproduktes pro Kopf wider: Venezuela 31,3 Milliarden Dollars und 2500 pro Einwohner 1976, Kolumbien 15,7 und 650, Peru 13,4 und 840, Ecuador 5,1 und 700, Bolivien 2,9 und 510. Die Besonderheit des Andenpaktes besteht darin, dass

er Kompensationsmassnahmen zugunsten der beiden am wenigsten entwickelten Länder, Ecuador und Bolivien, ergriff; die Industrie (mechanische Industrie, Petrochemie, Automobilindustrie) dieser beiden Länder wurde besser geschützt und stärker gefördert, und die Gesellschaft für Entwicklung kümmert sich vor allem um diese beiden Länder.

Der Andenpakt hat überdies seine Einheit im Bereich von OEA, UNCTAD und Gatt sowie in den Beziehungen zu den USA und der EG unter Beweis gestellt.³ Schliesslich hat er auch Institutionen geschaffen wie die regelmässigen Präsidententreffen der Mitgliedstaaten, einen Gerichtshof und den Andenrat (1979). Im gleichen Jahr wurde das Andenparlament geschaffen, dessen Mitglieder direkt gewählt werden. Der Andenpakt ist ein gutes Beispiel für eine regionale Gemeinschaft, der es immer besser gelingt, die Unterschiede zwischen den politischen Systemen durch Demokratisierung zu vermindern und ein System zu schaffen, in dem die Bürger vertreten sind und das unter demokratischer Kontrolle steht.

Unsere Untersuchung der homogenen und heterogenen Elemente in den regionalen Gemeinschaften hat uns dazu geführt, die zentrale Rolle des politischen Systems und der politischen Praxis hervorzuheben. Die Desintegration einer Gemeinschaft wie der ehemaligen CAE, deren Grundlagen zwar homogen, deren politische und wirtschaftliche Systeme aber sehr verschieden waren, und die endemische Krise des mittelamerikanischen gemeinsamen Marktes können nicht ohne Berücksichtigung der politischen Variablen erklärt werden. Diese Variable, die zu Beginn der Integration oft unwichtig erscheint, scheint in dem Masse Gewicht zu erhalten, in dem die Integration die Machtstruktur der zu formenden Gemeinschaft berührt. Die Frage nach dem Gewicht der politischen Variablen in der Zukunft des MCAC oder der UDEAC bleibt offen. Die beiden fortgeschrittensten Gemeinschaften, die EG und der Andenpakt, sind jedoch Beispiele für politisch harmonische demokratische Gemeinschaften. Ihr Erfolg, verglichen mit der Verzögerung und Desintegration anderer Gemeinschaften, weist wiederum auf die entscheidende Rolle der politischen Variablen in der regionalen Integration hin.

Anmerkungen

- 1 Dieses Prinzip ist u.a. von Haas & Schmitter (1964) als grundlegende Hypothese formuliert worden.
- 2 Der revidierte Vertrag wurde vom Rat der Staatsoberhäupter im Dezember 1974 angenommen.
- 3 Der Andenkompakt verhandelt gegenwärtig über einen Zusammenarbeitsvertrag mit der EG nach dem Vorbild des Vertrags zwischen EG und ASEAN (1980).

Literatur

- Département de science politique (1980): *Intégrations régionales-données de base*. Genf.
- Haas E.B. & Schmitter Ph. C. (1964): *Economics and Differential Patterns of Political Integration*. In: *International Organization* 4: 705 – 737.
- Jacobsen H. & Sidjanski D. (1978): *The Role of Executive Heads in Regional Economic Integration*. In: *Etudes et recherches* 8: 22. Département de science politique, Genf.
- Sidjanski D. (1973): *Le rôle des institutions dans l'intégration régionale entre pays en voie de développement*. Problèmes actuels de l'intégration économique. UNCTAD-UNO, New York.
- Sidjanski D. (1974): *Exposé vor dem Comité de direction der UDEAC*, Douala 25.6.1974.
- Sidjanski D. (1978): *Europe Elections. De la démocratie européenne*. Stanké, Paris.