

Susanne Luther (Hrsg.)

REGIONALE MÄCHTE UND REGIONALE ABKOMMEN

Zwischen Konkurrenz und Kooperation



- ▶ What can President Ramaphosa do to establish South Africa as a viable African power? ▶ Zwischen Fragmentierung und Desintegration – Die arabische Welt auf der Suche nach einer Ordnungsmacht
- ▶ Central Asia – Trapped between Russia and China ▶ Deutschlands Antwort auf Chinas wachsenden Einfluss in Afrika ▶ Die Pazifik-Allianz: Erfolge und Herausforderungen

Susanne Luther (Hrsg.)

REGIONALE MÄCHTE UND REGIONALE ABKOMMEN

Zwischen Konkurrenz und Kooperation

Impressum

ISBN	978-3-88795-561-8
Herausgeber	Copyright 2020, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: info@hss.de , Online: www.hss.de
Vorsitzende	Markus Ferber, MdEP
Generalsekretär	Oliver Jörg
Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit	Dr. Susanne Luther
Redaktionsleitung	Karin von Goerne
Redaktion	Dr. Jochen Lobah Karla Nitschke Franziska Weichselbaumer Kontakt zur Redaktion: ijz@hss.de
V.i.S.d.P.	Susanne Hornberger
Redaktionsschluss	09.12.2020
Druck	Hausdruckerei der Hanns-Seidel-Stiftung
Titelbild	Gerd Altmann, pixabay

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Von dieser Einschränkung ausgenommen, sind sämtliche Teile, die als Creative Commons gekennzeichnet sind. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Die Abgabe dieser Publikation erfolgt kostenfrei im Rahmen der Stiftungsarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Ein Verkauf oder eine sonstige gewerbliche Nutzung der von der Hanns-Seidel-Stiftung herausgegebenen Medien ist nicht gestattet.

Weitere Exemplare können über die Hanns-Seidel-Stiftung, Lazarettstraße 33, 80636 München, E-Mail: publikationen@hss.de bezogen werden.

Alle Ausgaben der Publikationsreihe finden Sie unter folgendem QR-Code auch im Internet zum Lesen und Bestellen.



GELEITWORT

|| Susanne Luther

“The world is now too small for anything but brotherhood.” — Arthur Powell Davies (1902-1957)

Liebe Leserinnen und Leser,

Die internationale Gemeinschaft steht nicht erst seit dem Beginn der Corona-Pandemie vor gewaltigen Herausforderungen. Seit jeher kooperieren Staaten, um gemeinsame Ziele zu erreichen. Sie schaffen Institutionen und Regeln, um ihre Zusammenarbeit zu organisieren und zu vertiefen.

Doch der Einfluss aufstrebender Mächte verändert regionale und globale Dynamiken, mit unbekanntem Ausgang. Mit COVID-19 hat sich diese Tendenz weiter verstärkt. Viele Länder sind angesichts der Pandemie derzeit eher mit internen Konflikten und Problemen beschäftigt als mit ihren internationalen Beziehungen. Die Pandemie hat Stärken und Schwächen dieser Staaten in den öffentlichen Fokus gerückt und gesellschaftliche Polarisierung in vielen Ländern verstärkt. Zunehmend zeigen sich auch nationalistische Tendenzen, scheint doch der eigene Vorteil für die Legitimation von Politik unverzichtbarer denn je. Dies belastet den multilateralen Dialog und destabilisiert die internationale Ordnung zusätzlich.

Bereits in den vergangenen Jahren haben viele Länder auf ökonomischen und politischen Nationalismus gesetzt und sind nun mit dem Aufkommen der Pandemie noch stärker mit internen Konflikten und Problemen beschäftigt.

Während alte Gewissheiten in Frage gestellt werden, bilden sich auch gleichzeitig neue Allianzen. In Zeiten der Hyperglobalisierung kann kein Staat nachhaltig funktionieren, ohne in internationale Netzwerke eingebettet zu sein. Vor allem regionale Abkommen haben in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen. Erst im November 2020 wurde mit dem Asiatisch-Pazifischen Freihandelsabkommen die größte Freihandelszone der Welt geschaffen, die 30 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung umfasst.

Doch trotz zunehmend komplexeren internationalen Zusammenhängen werden internationale und supranationale Organisationen und Abkommen – die ihre Legitimation aus dem Mandat und dem kontinuierlichen Beitrag ihrer Mitglieder beziehen – auch immer häufiger infrage gestellt. Auch werden die Regeln der internationalen Diplomatie und der internationalen Politik durch die sozialen Medien ergänzt oder verändert, sei es durch Politiker, die sich ungefiltert auf ihren Kanälen äußern oder Social Bots oder Internet Trolle, die gezielt und in großem Maßstab Unruhe stiften und Diskurse lenken können.

Bei den Beiträgen dieser Ausgabe handelt es sich um eine Sammlung von Artikeln, die größtenteils noch vor dem Ausbruch der COVID-19 Pandemie verfasst wurden. Diese

sind deswegen keineswegs veraltet. Ganz im Gegenteil - verweisen sie doch bereits auf sich zur Zeit ihres Entstehens abzeichnende Entwicklungen, die durch die Pandemie zum Teil verschärft wurden und an Relevanz gewonnen haben.

Südafrika wird auf dem afrikanischen Kontinent oft eine politische und ökonomische Führungsrolle zugeschrieben. Im Artikel „What can President Ramaphosa do to establish South Africa as a viable African power?“ analysiert Peter Fabricius die Voraussetzungen für Südafrika, dieser Rolle gerecht werden zu können.

Im Artikel „Zwischen Fragmentierung und Desintegration – die arabische Welt auf der Suche nach einer Ordnungsmacht“ zeichnet Jochen Lobah die Entwicklungen, die Umbrüche und die fortschreitende Desintegration in der Arabischen Welt seit 2011 nach.

Der Beitrag „Die Pazifik-Allianz“ von Gian Luca Gardini analysiert die Erfolge des und die Herausforderungen für den 2012 gegründeten regionalen Block, der sich aus Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru zusammensetzt und bis 2020 zu einer Referenz auf dem Kontinent geworden ist.

Die Zentralasiatische Region wird zwar in den tagesaktuellen Nachrichten meist nicht als bestimmender Akteur wahrgenommen, ist jedoch durch ihre besondere Lage von strategischer Bedeutung. Beide Nachbarstaaten, China und Russland, versuchen, ihren Einfluss in der Region auszubauen. Perspektiven aus Kirgisistan, Kasachstan, Tadschikistan und Usbekistan liefern Analysen über aktuelle sicherheitspolitische und wirtschaftliche Bestrebungen Russlands und Chinas in der Region.

Die Ausgabe wird abgerundet durch den Beitrag „Deutschlands Antwort auf Chinas wachsenden Einfluss in Afrika“ von Dominik Sprenger. Hier wird der – von westlichen Beobachtern oft skeptisch betrachtete – entwicklungspolitische Ansatz Chinas in Afrika analysiert, welcher im Gegensatz zu dem der

westlichen Geberländer nicht an wertebundene politischen Bedingungen, wie gute Regierungsführung oder Demokratie, geknüpft ist. Dass sich China jedoch in den vergangenen Jahren in Sachen ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit an internationale Normen anzunähern beginnt, könnte ein Ansatzpunkt für eine deutsch-chinesische Entwicklungskooperation im Sinne der Menschen in Afrika sein.

Welche Auswirkungen sich ändernde regionale Gewichtungen für die internationale Dynamik haben, wird sich wohl erst im Verlauf der kommenden Jahre oder Jahrzehnte zeigen. Für uns als Politische Stiftung wird es weiter darum gehen, unser Bestes zu tun, durch unsere Projekte und Kontakte einen Beitrag zur internationalen Zusammenarbeit zu leisten.

Liebe Leserinnen und Leser, ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre,



|| Dr. Susanne Luther

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung

INHALT

- 03 Geleitwort**
Susanne Luther
- 07 What can President Ramaphosa do to establish South Africa as a viable African power?**
Peter Fabricius
- 17 Zwischen Fragmentierung und Desintegration – die arabische Welt auf der Suche nach einer Ordnungsmacht**
Jochen Lobah
- 29 Die Pazifik-Allianz: Erfolge und Herausforderungen**
Gian Luca Gardini
- 43 Central Asia – trapped between Russia and China**
Max Meier
- 44 International Organizations in Central Asia: Politics of Great Powers or Interests of States in the Region?**
Jildiz Nicharapova
- 48 Central Asia under the Influence of Russia and China: A political perspective from Kazakhstan**
Marian Abisheva
- 51 Tajikistan – Trapped between Russia and China**
Alisher Marufi
- 55 Uzbekistan for Efficient Use of the Old and New International Corridors between Europe and Asia**
Bakhtiyor Islamov, Doniyor Islamov and Sitora Primova
- 61 Deutschlands Antwort auf Chinas wachsenden Einfluss in Afrika**
Dominik Sprenger

Peter Fabricius

What can President Ramaphosa do to establish South Africa as a viable African power?

It has been widely accepted that South Africa has a “manifest destiny” to lead its region and Africa as a whole towards peace, good governance, democracy and human rights. Yet questions have been asked about whether the South African government is a “reluctant hegemon,” hesitating to accept this considerable responsibility. This paper argues that Pretoria does indeed wish to be Africa’s leader but lacks the political will and, increasingly the economic and military capacity, to play the role properly. It suggests the Ramaphosa administration has a chance to correct this and assert South Africa’s continental leadership, for South Africa’s sake and that of Africa.

Schlagwörter:

South Africa - Africa - SADC - African Union - regional power - hegemon - foreign policy - democracy - human rights - democracy

What can President Ramaphosa do to establish South Africa as a viable African power?

|| Peter Fabricius

Mandela warns his African peers that South Africa is going to be on their case.

The question of South Africa's leadership (some call it "hegemony") in its region – both Southern Africa and Africa as a whole – has preoccupied and perplexed politicians, analysts and diplomats ever since the dawn of democracy. "Leadership" here would mean exerting South Africa's considerable political, economic and military power and moral authority to expand peace, democracy, human rights and general good governance across Southern Africa and the continent. It entails, among others, the building and maintenance of institutions to inculcate those values and disciplining of states which deviate from or otherwise undermine them. The new ANC government assumed office already bearing a widespread assumption, both at home and abroad, that it had a "manifest destiny" to rescue Africa, i.e. to harness the powers of Africa's largest economy and military, to pacify and develop what was then still a Continent largely racked by conflict and bedevilled by dismally-poor governance and poverty.

Democratic South Africa's first President Nelson Mandela evidently had no problem accepting that responsibility. Barely one month into his presidency, he told his fellow African leaders at the OAU summit in Tunis, in June 1994, that with apartheid South Africa finally off the OAU's agenda, it was time to discuss what South Africa's contribution now should be "to the making of the new African renaissance."

"Africa cries out for a new birth," Mandela said, before bluntly telling his new peers that "where there is something wrong in the manner in which we govern ourselves, it must be said that the fault is not in our stars, but in ourselves that we are ill-governed." ¹ Mandela took up his own challenge early on, intervening diplomatically, in Lesotho in 1994, to persuade the main political actors there to peacefully reverse the so-called "royal coup" and to restore constitutional government. In 1997 he and Deputy President Thabo Mbeki mounted an ambitious attempt to mediate a peaceful resolution to the civil war which had just erupted in Zaire, by bringing together Mobutu Sese Seko and rebel leader Laurent Kabila on board a SA navy ship offshore. Mandela and Mbeki failed, Kabila took power by force, but South Africa remained on the case.

In 1998, still on Mandela's watch, South Africa conducted perhaps its most controversial regional intervention, dispatching troops to Lesotho to abort an incipient coup carried out following opposition rejection of parliamentary election results. The invasion unexpectedly provoked a furious military reaction from Lesotho and in the ensuing fighting and rioting, nine South African troops, over 50 Basotho soldiers and several civilians died and much property was destroyed in rioting and looting. But the coup was prevented and South African mediators remained to help Lesotho devise a more representative electoral system, though, 21 years later, it is still on the case as the tiny country is still prone to political instability.

Mbeki institutionalizes the African Renaissance

After taking office in 1999, Mbeki institutionalized the African Renaissance vision which Mandela had disclosed at Tunis. “Acting against the apartheid era presumption that South Africa was ‘an island of European civilization’ on the continent” Mbeki replaced it with a vision of South Africa being integral to Africa, as Chris Alden and Maxi Schoeman have pointed out.²

Mbeki mobilized the support of other strong continental leaders, notably Nigeria’s Olusegun Obasanjo, to transform the moribund Organisation of African Unity (OAU) into the more dynamic African Union in 2002 – with a mandate to uphold democracy and human rights and to intervene in the affairs of fellow African states, even forcefully, to curb atrocities. Mbeki also conceived accompanying institutions such as the ambitious pan-African New Partnership for Africa’s Development (Nepad), the African Peer Review Mechanism – an instrument for African leaders to critique each other’s governance – and the Pan African Parliament.

Mbeki returned to DRC, hosting the Sun City peace talks which eventually ended the civil warfare – the so-called “Second Congo War” - in 2003 and ushered in the first democratic elections since 1960, in 2006.

South Africa backed up its mediation efforts by deploying a contingent of over one thousand troops to the first UN peacekeeping mission in DRC, from 1999. In 2013 Pretoria intensified its military contribution by giving its UN peacekeeping contingent a robust combat mandate as part of the newly-formed Force Integration Brigade, tasked with neutralising armed rebel groups in eastern DRC. South African troops, including pilots of South Africa Rooivalk attack helicopters, were decisive in defeating the M23 rebels backed by Rwanda.

Meanwhile in 1999, Mbeki deployed first ex-president Mandela and then later Deputy President Jacob Zuma to mediate the Arusha Peace Agreement between Tutsi-minority Burundi President Pierre Buyoya and mainly Hutu armed rebel groups – and also deployed South African troops to Burundi in 2003 to

back up the peace deal. SADC also appointed Mbeki as its mediator in the Zimbabwe crisis where he brokered a power-sharing deal between President Robert Mugabe’s ZanuPF and Morgan Tsvangirai’s Movement for Democratic Change (MDC) in 2008.

In 2004, the AU appointed Mbeki as mediator to try to end the civil war in Cote d’Ivoire where he made some progress before peace talks bogged down.

Mbeki also took the lead in representing Africa to the wider world. Starting with the G8 summit in Okinawa in 2000 he helped establish an African dialogue with this club of the world’s wealthiest nations. This persuaded them to provide more development support and debt relief for the Continent – in large part by offering Nepad and the APRM as guarantee that Africa would do its part to ensure the aid was well spent.

Zuma continues the Africa policy, but less enthusiastically

Mbeki was abruptly and prematurely “re-called” from office in 2008 by the ANC under Jacob Zuma whom he had fired in 2005 because he was suspected of corruption and who had then defeated him in a contest for the presidency of the ANC in 2007.

History will remember Jacob Zuma’s presidency, from 2009 to 2018, mainly for “state capture”, the astonishing way in which he allowed his business associates, particularly the notorious Gupta brothers, to take over much of the running of the state, including deciding on key appointments to the cabinet and state owned enterprises. Zuma’s preoccupation with self-aggrandisement and with avoiding prosecution for corruption distracted him greatly from the proper responsibilities of government. His administration did however continue some of Mbeki’s African diplomacy, though Zuma’s backing for Nepad and the APRM significantly declined. But South Africa did maintain its mediation role within SADC, as Zuma accepted the role of the regional body’s mediator in both Madagascar, where a crisis erupted in 2009 when President Marc Ravalomanana was ousted in a coup led by

Andry Rajoelina, and in Lesotho where a coup attempt by troops loyal to his predecessor forced Prime Minister Tom Thabane to flee to South Africa in 2014. In Madagascar, South Africa's mediation – bolstered by other international organisations – did lead to new elections in December 2013 which resolved the immediate crisis. In Lesotho, South Africa's mediation also defused the immediate crisis, though it has continued to simmer.

Zuma continued Mbeki's role in Zimbabwe, mainly by trying – in vain, as it transpired – to ensure that Zanu PF created a level political field for the 2013 elections. It was also on Zuma's watch that South African troops were deployed – along with soldiers from Tanzania and Malawi – into eastern DRC as the Force Intervention Brigade with a robust mandate to “neutralize” armed groups such as the Rwanda-backed M23. . It was also on his watch that 15 South African soldiers died in a clash with Seleka rebels in Central African Republic in March 2013, on a mission that was never properly defined or explained.

Pretoria also played an active role in increasing economic integration both in SADC and the AU. It took charge of the SACU-Plus-Mozambique bloc in its negotiations with the EU for the Economic Partnership Agreement (EPA) and has played a leading role in advancing the Tripartite Free Trade Agreement and the African Continental Free Trade Agreement, the latter of which will create a market of some 1,2 billion people with a combined GDP of US\$2,24 trillion.

And it was also during Zuma's presidency that South Africa was invited to join the G20 group of “systemically important” economies and also BRICs – the Brazil, Russia, India and China forum of large emerging economies – which then became BRICS. South Africa immediately gave BRICS an African mandate, inviting several African leaders to meet the BRICS leaders at the first summit Pretoria hosted, in 2013, with a view to their possibly tapping into the huge development-financing resources of China in particular.

Zuma's other notable diplomatic gambit was to lead Algeria, Chad, Tanzania and

Uganda in establishing ACIRC – the African Capacity for Immediate Response to Crises – an apparently temporary rapid-response military force comprising battalions of the five member countries, to intervene swiftly in continental crises before more formal forces could be mobilised. The Zuma administration also announced the imminent establishment of the South African Development Partnership Agency (SADPA) which would channel South African development assistance mainly into Africa, sometimes in conjunction with traditional donor countries. Zuma also formally articulated the widely-held notion that South Africa was an economic “gateway to Africa,” a base for foreign investors and traders to do business with the continent.

Ramaphosa raises hopes of a return to Africa which remain to be fulfilled

Ramaphosa has continued the seemingly interminable Lesotho mediation efforts – for which he became SADC special envoy while still Deputy President – and South African troops remain in DRC.

Yet, after what seemed a hopeful moment early in 2019 where he looked as though he might join some other African leaders in calling out the clearly-rigged elections in DRC, Ramaphosa then slipped back into line, accepting Felix Tshisekedi's election victory as a fait accompli. And he has joined the regional chorus regularly blaming Zimbabwe's continuing economic crisis on a few remaining targeted Western sanctions. Viewed as a whole, this has been quite an energetic record of African activism by Pretoria, though not without qualification. Alden and Schoeman have noted, in another paper, that this African Renaissance campaign, mostly conceived and executed by Mbeki (though continued by his successors), as well as the aggressive drive into Africa by South African companies – an important component of South Africa's soft power on the continent – set the stage “for the exercise of substantive South African structural power over the rest of the African continent.”³

This had led to a populist acceptance of the notion of South Africa as an African hegemon/regional power, with many scholars concurring. The two authors cite many such scholars describing South Africa in terms such as a “benign hegemon” in Africa, or a growing middle power acting as “bridge-builder” between Africa and the world. “Indeed, South Africa’s elevation in 2009 and 2010 as Africa’s only member of the G20 and BRICS seemed to confirm its unique status,” they observe.⁴

South Africa: “reluctant hegemon?”

Yet Alden and Schoeman contend instead that, on closer analysis, “the case for South African hegemonic dominance over the continent is challenged by a number of issues”.⁵ These include the relative decline of South Africa’s “anemic domestic economy” to the point where it now produces less than 25 per cent of sub-Saharan Africa’s GDP – versus over 50 per cent in 1994. More recently, one should add, Nigeria has overtaken South Africa as the continent’s largest economy. This economic decline raises doubts about the affordability of an activist African agenda. Alden and Schoeman also cite as evidence of the weakness of South Africa’s claim to hegemonic status its “limited ability to translate many of the key features of South Africa’s putative economic, financial and military preponderance over the rest of Africa into solid foreign and economic gains in cases as diverse as Cote d’Ivoire, the Democratic Republic of Congo and most recently the Central African Republic”. In particular they mention “the failure of South Africa to successfully exercise influence over other African regimes which deliberately act against its core interests, best represented by the case of Robert Mugabe in Zimbabwe where Pretoria had substantive economic leverage at its disposal but also visible in Swaziland where South African economic dominance is even greater”.⁶ The dwindling South African economy may also explain why, nearly a decade after SADPA was conceived, it has still not been established.

One should add, as further evidence for South Africa’s declining potential as a regional power, that South Africa has also lost the “institutional memory” of its own transition model, which it earlier exported to other transitions in Africa, with some success, such as in DRC, as Liesl Louw-Vaudran has noted, and she adds that “(r)esearchers and commentators agree that South Africa no longer has the military capacity it possessed at the time [of Mbeki]”.⁷ “The momentum behind South Africa’s peacemaking efforts on the continent, epitomized by former president Thabo Mbeki’s African Renaissance, seems to have been lost. The political will to mobilize resources to this end is no longer as strong as before.”

Louw-Vaudran also observed that with China in particular aggressively expanding its commercial presence in Africa, and working directly with individual African countries, South Africa was no longer much needed as an African gateway.⁸ Even within South Africa’s own foreign policy establishment there has been sharp criticism of South Africa’s recent foreign policy performance. After President Cyril Ramaphosa ousted Zuma to become national president in 2018, his new International Relations and Cooperation Minister Lindiwe Sisulu commissioned a review of foreign policy lead by former deputy foreign minister Aziz Pahad. It concluded that, during the Zuma administration, “Because both South Africa and other countries that used to play leading roles on the African continent, such as Nigeria, had, for various reasons, vacated the political leadership on the continent, there emerged other countries that occupied that vacuum, and thus being able to lead on many issues on the African continent as well as with relations with outside regions and countries.”⁹

This development was “an indictment on South Africa”. The Panel recommended a host of measures to return South Africa’s Africa policy to the – supposedly – golden Mbeki era, including re-instituting an Africa multi-lateral division within the Department of International Relations and Cooperation (alongside the existing Africa bilateral division).

Notwithstanding that the panel, comprising mainly Mbeki supporters, was inclined to mythologize his foreign policy, it is certainly true that Pretoria's political capital in Africa did diminish during the Zuma years. This was aggravated by a sense that he was more motivated by personal commercial and political interest than any altruistic vision for the continent. The aggressive, head-butting campaign which South Africa launched to get former Home Affairs Minister Nkosazana Dlamini-Zuma elected as AU Commission chairperson in 2012 was presented as a measure of Pretoria's commitment to the continent. And it came at a price. The hard campaign lost South Africa many friends on the continent. In the end, though, the suspicion persisted that getting Dlamini Zuma into the AU chair was more about domestic than African politics. For despite paying that high price for the job, Dlamini-Zuma didn't even run for a second term in 2017, instead going home to stand (unsuccessfully) for ANC president. This reinforced perceptions that Jacob Zuma had simply "parked" his ex-wife in Addis Ababa for a few years, removing her as a possible political rival until the time was opportune for her to succeed him as party and national president.

But if it's true that Zuma was not a genuine Africanist, it is also true that, even under Mbeki, South Africa failed to wield its considerable political and economic clout in the wider interests of the African people by putting pressure on other African governments to stop undemocratic behaviour, the violation of human rights and the general abuse of their citizens.

His biggest failure was surely Zimbabwe where he backed Zanu PF to the hilt, regardless of its quite glaringly undemocratic and indeed inhumane behaviour. Mbeki apparently condoned all of Mugabe's wrongs, because he believed that Britain was using the MDC as a front for its own interests in Zimbabwe. The Zimbabwe scenario has played out in several other countries since, most notably in DRC and South Sudan where Pretoria has usually taken the side of the incumbent in election

disputes or civil war. The way it effectively held South Sudanese vice president Riek Machar under de facto house arrest for a year, supposedly to facilitate peace in his country, was a glaring example.

Why has South Africa's Africa policy been so disappointing to so many?

Some analysts have suggested this might be because South Africa doesn't really desire the role of "hegemon" after all. The German scholar Sandra Destradi has offered South Africa as an example of what she calls "reluctant regional powers", or reluctant "rising powers"- countries which have all the power to influence regional and global politics but which somehow don't. She cites Germany, India and Brazil as other examples.¹⁰ As testimony of South Africa's supposed reluctance, she invokes Abel Esterhuysen who has written that "In terms of economic and military strength, Pretoria should be Africa's 'natural' guide" yet "South Africa's reluctance to sometimes act decisively in its capacity as a leader raises questions. South Africa often seems to steer away from the dictum that to be in charge you need to take charge."¹¹

Destradi defines "reluctance" as comprising mainly "hesitation" and "recalcitrance".

"Hesitation", in her definition, includes not taking the initiative – for instance on the UN Security Council; delaying taking action and flip-flopping between different positions on issues, often because of varying opinions among different government agencies.

"Recalcitrance", Destradi defines as ignoring or rejecting the demands or requests of other countries to take action.

Reluctance - or incapacity?

Is South Africa really such a reluctant regional power?

Alden and Schoeman think not. They have asserted strongly, that, "Far from being a reluctant hegemon, South African history is marked by a drive to fulfil an ambition predicated on its 'manifest destiny' as Africa's leader."¹² And certainly Mandela's forthright "mission statement" to the OAU in 1994, Mbeki's ambitious African Renaissance pro-

ject, even some of Zuma's African mediations, even if much less systematic than Mbeki's; and the Pahad panel's appeal for a return under Ramaphosa to the active interventionism of the Mbeki years, suggest strongly that for the most part the ANC government is still hearing the call of that manifest destiny. Nonetheless one can see elements of reluctance, as Destradi defines it, in Pretoria's foreign policy behaviour over the years and in the more immediate past.

Flip-flopping or inconsistency has been evident in several South African positions. Perhaps the most notorious example was in its vote on the UN Security Council for military intervention in Libya in 2011 and then its later condemnation of the military intervention and its vow to support no Security Council resolution which even so much as mildly criticised the subsequent gross human rights abuses by the Syrian government in the civil war there. Another inconsistency has been South Africa's strong condemnation of Morocco for its occupation of the Western Sahara, while it has turned a blind eye to so many other human rights abuses on the continent, in Zimbabwe, South Sudan, DRC, Swaziland and elsewhere. Or in the way Pretoria has so often resisted calls for intervention in crises such as those just mentioned, and yet recently, at the UN Security Council, joined the two other African members, Cote d'Ivoire and Equatorial Guinea, in insisting that Sudan should be suspended from the African Union until the military junta which had ousted Omar al-Bashir handed power over to a civilian government. In doing so South Africa seemed to blindside its BRICS allies, China and Russia, which doggedly pursued their usual policy of "non-intervention in the internal affairs of member states." Another recent inconsistency that has been observed in South Africa's behaviour has been its adherence to a human rights agenda at the Security Council on some issues – such as the Sudan vote and its support for Germany's resolution on opposing sexual violence – while at the same time apparently ignoring rigged elections in DRC, for example. Or a litany of misgovernance in Venezuela.

Some of this one could ascribe to clashes between different foreign policy objectives. In the case of the UN SC Resolution 1973 vote for example, the clash was apparently between South Africa's human rights ambitions and its anti-imperialist, Africa-first agenda.

South Africa is not hesitant but independent

Pretoria would no doubt defend its African policy on the grounds that it is not a reluctant, hesitant or inconsistent regional power, but merely acts independently of all greater powers. And so it would claim it has resisted the pressure of Western powers to intervene in some African crises such as Zimbabwe, while also resisting the pressure of rival powers such as China and Russia, not to intervene in say, Sudan. Thus it would insist it has pursued a "consistent" independent policy. It is hard though, not to discern a certain anti-Western bias at times in South Africa's Africa policy on the ground.

For instance, no matter how eloquently the ANC might defend its Zimbabwe policy in theoretical terms, in the end, its failure to exert any real influence there has resulted in an economic cripple, a failed state on South Africa's doorstep, which is also sending large numbers of refugees into South Africa, to increase the burden on an already overburdened state as well.

As Stephanie Wolters of the Institute for Security Studies has written, by repeatedly siding with the Mugabe government in moments of crisis, SADC, and in particular South Africa "have facilitated the destruction of the economy and the pauperisation of the Zimbabwean population."¹³ Some analysts suspect that South Africa's invocation of the reluctant Big Brother argument is really a mask for the fact that it has lost the ability to really play the role of Big Brother anyway, for the mainly economic reasons cited above. One could add that South Africa has also faced scepticism from other African countries, especially other continental powers, such as Nigeria, about its ambition to be an African leader. More recently, ever more frequent eruptions of xenophobic – or "Afrophobic" – violence as it has been

dubbed, targeting other Africans in South Africa, have further diminished South Africa's influence across the continent.

Some have suggested that South Africa's influence now hardly extends beyond the four other members of the Southern African Customs Union, which are bound to it by a free trade agreement ironically dating back well into the apartheid era (in fact to 1910).

South Africa: a *symbolic* leader of Africa?

Alden and Schoeman have more recently offered the novel idea that South Africa has now become a mere "symbolic hegemon" (or perhaps a representative hegemon) in Africa. They arrive at this conclusion by noting that despite South Africa's clearly diminishing influence on the continent, the international community still accords it the status of Africa's representative in global forums, by granting it membership of such organisations as the G20 and BRICS.¹⁴ The two authors note that many analysts have predicted that South Africa will decline – or indeed already has begun declining – as a regional power, from the heyday of the presidency of the global icon Mandela.

"Yet, early in its third decade as a democracy, the country has retained and expanded its reputation as an emerging power, playing an active role in global summitry through its skillful usage of the notion of "African representivity," they write.¹⁵

Perhaps that is a sign, one might add, of how desperate the international community is for an African country to respectably fill the role of continental representative.

Whether that will remain true, as other African countries like Nigeria continue to rise, might become the story of South Africa's Africa policy during the third decade of the 21st Century.

For South Africa, under the Ramaphosa administration, to really sustain its position even as Africa's unofficial representative leader, but more than that, to make a real impact on the Continent, it will have to accept that leadership is not a popularity contest.

Going beyond representivity

It has been suggested that Pretoria is trapped in a Catch 22; that if it really confronts other African governments about their unacceptable behaviour, it will risk losing the African support on which its representivity in forums like the G20 and BRICS precisely depends. The counter to that argument, though, is that such representivity will remain merely symbolic – and therefore rather meaningless – unless South Africa can really influence the behaviour of those other African governments.

Alden and Schoeman have acknowledged that "(t)his symbolic representivity of the region introduces substantive constraints on South Africa's ability to lead and has induced a number of strategies by the government aimed at off-setting these limitations. These are manifested variously as a preference for unobtrusive foreign policy actions and consensus-building strategies that underscore collective African support."¹⁶

The suggestion here seems to be that by increasingly taking "unobtrusive foreign policy actions" and seeking consensus, Pretoria is in effect making a virtue of necessity, since it lacks the ability to enforce its will anyway.

Louw-Vaudran has written that South Africa badly needs to revive its role as a "norm entrepreneur" – in effect "exporting" values such as democracy and human rights to the rest of the continent.¹⁷ She believes "it would be strategic for South Africa to regain its status as champion of peace and democracy in Africa, as it could have positive spin-offs domestically. Peace and prosperity on the continent will directly benefit South Africa's own economic interests, given that it is one of the biggest investors in Africa."¹⁸

As a society South Africa certainly has proved itself capable of producing the right norms, notably those emanating from the Constitution. The country's courts overturned several decisions by the Zuma administration in which it had put its African relations above the demands of the Constitution. These included Pretoria's granting of diplomatic immunity to Grace Mugabe on assault charges in 2017, failure to arrest then Sudanese Presi-

dent Omar al-Bashir on behalf of the ICC in 2015, its withdrawal from the ICC in 2017 without parliamentary approval and its participation in SADC's suspension of the SADC tribunal from 2012.

Well into his presidency, Ramaphosa had still not implemented the December 2017 ANC policy decision to withdraw from the ICC anyway. A good sign.

Now another interesting legal case – which may yet prove to be a case study in South Africa's African foreign policy – is currently unfolding where the Ramaphosa administration is showing signs of going further in putting South Africa's Africa policy on a sound constitutional footing. South Africa's justice minister Ronald Lamola has just successfully petitioned the Johannesburg High Court to overturn a decision by his predecessor Michael Masutha, to extradite former Mozambican finance minister Manuel Chang back to his home country, supposedly to face charges of massive corruption arising from a fraudulent shipping loan scheme. Masutha chose to send him to Mozambique rather than to the US which had also requested his extradition to stand trial in America for the same crimes. Lamola's lawyers argued in court that Masutha's decision was invalid because it was based on the assumption that Chang no longer enjoyed immunity from prosecution in Mozambique. In fact he still did enjoy immunity and it seems the Mozambique government deliberately concealed this critical legal fact from the South African courts and legal authorities. Lamola now has to decide whether to extradite Chang to Mozambique or to the US, based on all the facts – which have changed somewhat since Masutha's decision because Chang has apparently resigned from Parliament and therefore no longer enjoys immunity. Mozambique civil society nevertheless suspects that Maputo has no real intention of prosecuting him for fear of what he may reveal in court about the complicity of other senior Frelimo officials in the bribery scheme. Pretoria probably shares those suspicions of civil society. But will Lamola – i.e. the Ramaphosa administration – go as far as defy-

ing and annoying a SADC ally – and a fellow member of the Former Liberation Movement club to boot- in the name of Justice? This could prove to be a big test of Ramaphosa's Africa policy.

Recommendations

The South African government should implement the Pahad Review Panel's recommendations to strengthen Africa policy.

But it should go further than the Panel did, by examining also the flaws of Mbeki's "quiet diplomacy" in Africa and drawing cogent lessons.

One of these lessons should be that an African policy – and indeed a global foreign policy grounded in South Africa's exemplary Constitution – does not come cheap. It carries costs, both economically and politically. But it also brings long-term net rewards. South Africa and SADC should look to ECOWAS which in 2016 bluntly demanded that Gambian President Yahya Jammeh step down after stealing another election. When he hesitated, the regional body deployed troops on the border.

Ramaphosa should extradite former Mozambican finance minister Manuel Chang to the US – where he will definitely face justice – and not to his home country of Mozambique – where he probably won't. Ramaphosa should further demonstrate the legal basis of South Africa's African - and global - foreign policy, by permanently shelving the December 2017 ANC policy decision to withdraw South Africa from the ICC.

|| Peter Fabricius

Peter Fabricius is a South African foreign policy journalist and analyst. He writes regularly for the Daily Maverick, an online South African newspaper and for the Institute for Security Studies (ISS), a Pretoria-based think tank doing research mainly on Africa. For many years Fabricius was foreign editor of the South African Independent Newspaper group.

ANMERKUNGEN

- 1 Mandela, N. (1994): Address at the Organisation for African Unity (OAU) meeting of Heads of State and Government, Tunis. URL http://www.mandela.gov.za/mandela_speeches/1994/940613_oau.htm
- 2 Alden, C and Schoeman, M (2013): South Africa in the company of giants: the search for leadership in a transforming global order; in: *International Affairs* 89: 1 (2013) 111–129.
- 3 Alden, C and Schoeman, M. (2015): South Africa's symbolic hegemony in Africa; in *International Politics* Vol 52.2. 239-254.
- 4 *ibid.*
- 5 *ibid.*
- 6 *ibid.*
- 7 Louw-Vaudran, L. (2016): Can South Africa Regain its Gravitas in Africa?, in: *SIGLA Policy* 1/2017. ... URL <https://www.sun.ac.za/english/faculty/milscience/sigla/Documents/Danish%20Round%20Tables/SIGLA%20roundtable%2016%20December%2017.pdf>
- 8 *ibid.*
- 9 Pahad, A, et al. (2019): Interim Draft Report. 30 March 2019. *Foreign Policy Review: a strategic reflection and critical appraisal of the orientation and implementation of South Africa's foreign policy.*
Destradi, S. (2017): Reluctance in international politics: A conceptualization; in: *European Journal of International Relations* 2017, Vol. 23(2) 315–340.
- 11 Esterhuyse, Abel (2010): South Africa, the Reluctant Leader. URL <http://www.limesonline.com/en/south-africa-the-reluctant-leader?refresh> [26.10.2019]
- 12 Alden/Schoeman (2015) p. 241.
- 13 Wolters, S. (2017): Why has SADC failed to provide principled regional engagement in the DRC and Zimbabwe?, in: *ISS Today* 24 Nov 2017.
- 14 Alden/Schoeman (2015)
- 15 Alden, C and Schoeman, M. (2016): *Reconstructing South African Identity through Global Summitry.* URL <http://globalsummitry.oxfordjournals.org>
- 16 Alden/Schoeman (2015)
- 17 Louw-Vaudran, L. (2016). Is South Africa a norm entrepreneur in Africa?, in *ISS Policy Brief* 94/2016. [https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/policy_brief94.pdf]
- 18 *ibid.*

Jochen Lobah

Zwischen Fragmentierung und Desintegration – die arabische Welt auf der Suche nach einer Ordnungsmacht

Mit dem Militärputsch in Ägypten im Juli 2013 fand die historische Zäsur der arabischen Umbrüche aus dem Jahr 2011 ein abruptes Ende. Der vom Militär herbeigeführte Machtwechsel markiert eine Konterrevolution, deren Folgen für die gesamte Ordnung in der Region noch immer spürbar sind. Die autokratischen Golfmonarchien Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate begrüßten die neuerliche Machtübernahme der Armee als überfällige Wiederherstellung eines starken Ägyptens, das seinen Nimbus als arabische Führungsmacht allerdings schon lange eingebüßt hatte. Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate hielten fortan den ägyptischen Staat mit milliardenschweren Sofortkrediten am Leben, einerseits um die soziale Kohäsion im bevölkerungsreichsten Land der arabischen Welt sicherzustellen, andererseits um die Handlungssouveränität des Militärs und Staatsapparates wiederherzustellen. Der Tag steht darüber hinaus für einen drastischen Wendepunkt im Verhältnis der neuen Führungsmächte der arabischen Welt zu den partizipativen Strömungen des politischen Islam in der Region, vor allem zur Muslimbruderschaft und Parteien mit dezidiert islamischem Referenzrahmen. Mit dem schiitischen Revolutionsmodell Iran hat der politische Islam der sunnitischen Muslimbrüder einen starken, wenn auch nicht-arabischen Verbündeten in der Region, der zudem mit einer aggressiven Anti-Israel- und Anti-US-Rhetorik hohe Sympathiewerte auf der arabischen Straße genießt. Das daraus resultierende Spannungsfeld zwischen den sunnitischen Herrschern in Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten sowie ihrem schiitischen und nicht-arabischen Gegenspieler, der islamischen Republik Iran auf der anderen Seite des Persischen Golfs, dämpft weiterhin die Hoffnung auf eine friedliche und integrative Entwicklung der Region.

Schlagwörter:

Arabische Welt - Hegemonie - Desintegration - Iran - Saudi-Arabien - Marokko - Jemen - Golfstaaten - deep state

Zwischen Fragmentierung und Desintegration – die arabische Welt auf der Suche nach einer Ordnungsmacht

|| Jochen Lobah

Jede Revolution verschärft die Übelstände,
gegen die sie ausbricht

Nicolas Gómez Dávila

Blutige Schatten des Aufruhrs

Zu den auffälligsten Merkmalen der jüngsten Entwicklung in Nordafrika und dem Nahen Osten im Nachgang der Aufstände des Jahres 2011 gehört die Tatsache, dass alle arabischen Monarchien die historische Zäsur in der Region nahezu unbeschadet überstanden haben. Die „Herrschaftselite“ der sogenannten „Republiken“ mit ihren nationalistischen Modernisierungs- und Integrationsverheißungen aus post-kolonialer Zeit wurde durch die aufständische Bevölkerung fast überall entmachtet. Allerdings traten Staaten wie Libyen, Ägypten und der Jemen aufgrund eines nicht schließbaren Machtvakuum, das der zerschlagene oder zumindest geschwächte *deep state* hinterlassen hatte sowie aufgrund fragmentierter und wenig moderner Sozialstrukturen unmittelbar in eine chronische Phase der politischen Desintegration ein, die selbst in Tunesien, dem Ausgangspunkt des „arabischen Frühlings“, keine soziale und ökonomische Dividende einbrachte. Tiefpunkte dieser Entwicklung sind die blutigen Auseinandersetzungen in Syrien, im Jemen und in Libyen, deren Auswirkungen zu über einer halben Million Todesopfern und nahezu insgesamt 7 Millionen Flüchtlingen geführt haben. Die Flüchtlingswelle sorgte in den Nachbarländern wie im Libanon, in Jordanien und in

der Türkei zu einem erheblichen Anstieg sozialer Spannungen. Das komplette Staatsversagen in Syrien, im Jemen und in Libyen hat zu einer weiteren Destabilisierung der gesamten Region beigetragen, insbesondere vor dem Hintergrund der anhaltenden Einmischung externer Akteure in den Konfliktländern. In Libyen unterstützen mit Frankreich, Russland und den Vereinigten Arabischen Emiraten drei in ihrer politisch-kulturellen Entwicklung völlig unterschiedliche Akteure General Haftar, der dem in der Hauptstadt Tripolis sitzenden Ministerpräsidenten Fayiz as-Sarradsch der international anerkannten Übergangsregierung die Herrschaft streitig macht. Am Beispiel Libyens lässt sich das zentrale und zugleich äußerst komplexe Muster des Zerfalls arabischer Staaten gut erkennen, wonach wechselnde Markierungslinien entlang ethnischer, religiöser und kultureller Identitäten, die hier in erster Linie eine Schnittmenge mit Stammesidentitäten bilden, zu gewaltsamen Konflikten oder *fault line wars*¹ sowie zu einer fortschreitenden Auflösung staatlicher Integrität und sozialer Kohäsion geführt haben. Noch unübersichtlicher ist die Lage im Jemen, wo ein innenpolitischer Konflikt im Zuge der Entmachtung von Präsidenten Mansour Hadi im Frühjahr 2015 zum Unglück der Jemeniten schnell eine regionalpolitische Dimension

annahm. Die Entmachtung zaiditischer Imame nach knapp tausendjähriger Herrschaft im Jahr 1962 und die nachfolgende Gründung einer Demokratischen Volksrepublik Jemen, die sich von der Jemenitischen Arabischen Republik im Norden absetzte und in der eine marxistische Einheitspartei regierte, zeigt noch heute, wie negativ die Auswirkungen hegemonialer Einflussnahme durch politische Ideen des Westens sein können und wie sie die soziale, kulturelle aber auch wirtschaftliche Ordnung eines Landes von Grund auf und in irreversibler Weise zerstören. Der gegenwärtige

Nicht nur durch überdimensionierte Bauwerke unterstreichen die Vereinigten Arabischen Emirate ihren Machtanspruch in der Region. Auch außen- und militärpolitisch ist das kleine, aber finanzstarke Emirat überall in der Region aktiv, vor allem als externe Ordnungsmacht im Jemen.



Quelle: Jochen Lobah

ge Konflikt hat das Land erneut tief gespalten indem ausländische Mächte, wie die unter Führung Saudi-Arabiens agierende Militärkoalition, die zaiditischen Huthi-Rebellen am Zugriff zur Macht in Sanaa hindern und den im saudischen Exil lebenden ex-Präsidenten Mansour Hadi wieder als legitimen Herrscher Jemens einsetzen möchten. Die sich jahrhundertlang über Stammesloyalitäten und weniger über religiöse Unterschiede definierende jemenitische Gesellschaft sieht sich inzwischen jedoch auch einem zunehmend religiös konnotierten Konflikt gegenüber. In diesem

Zusammenhang spricht man bereits von einem Stellvertreterkrieg zwischen dem Iran, der die Huthi-Rebellen unterstützen soll, und dessen regionalem Erzfeind Saudi-Arabien. Auch im Jemen-Konflikt übersteigen die Opferzahlen inzwischen die Zehntausendermarke. Eine Befriedung und Vermittlung durch westliche Mächte ist aufgrund der komplexen Gesellschaftsstrukturen im Jemen ausgeschlossen. Da das Land strategisch inzwischen vollständig ins Spannungsfeld zwischen Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten und deren Rivalen Iran geraten ist, wäre eine Beilegung des Konflikts nur durch ein Zusammenkommen beider Regionalmächte sowie der zaiditischen Huthi-Rebellen und Vertretern der restlichen Bevölkerungsgruppen und Stämme zu erreichen. Nutznießer dieses wie auch in Libyen rhizomatisch² verlaufenden Konflikts sind Terrorgruppen wie Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (AQAP) sowie andere nicht-quietistische Gruppierungen des Salafismus, die noch immer Gegenden um die wichtigste Hafenstadt Mukalla und Teile des Gouvernements Hadramaut kontrollieren. Beide revolutionären Gruppierungen des sunnitischen Islam stehen

ebenfalls in einem bewaffneten Konflikt mit den Huthi-Rebellen und sind sicherheitspolitisch eine große Herausforderung für die gesamte arabische Halbinsel.

Das dramatischste Ausmaß aller Konflikte im Zuge der Umbrüche in der arabischen Welt hat zweifellos der Bürgerkrieg in Syrien angenommen. Seit der Eskalation in der Stadt Dar'a im März 2011 durch den Zusammenstoß von Demonstranten mit der Polizei und Todesopfern auf beiden Seiten zerfiel das Land rasch in unterschiedliche Interessengruppierungen, die nicht länger gewillt waren, sich dem seit 1963 regierenden Baath-Regime unter Führung der alewitischen Assad-Familie unterzuordnen. Schnell bildete sich die Freie Syrische Armee heraus, die sich fortan bewaffnete Auseinandersetzungen mit der regulären Armee von Präsident Baschar al-Assad lieferte. Den Höhepunkt ihrer Truppenstärke erreichten die Aufständischen im Jahr 2013 mit etwa 50.000 bewaffneten Kämpfern. Allerdings spalteten sich schnell radikalislamistische Ableger unter der sunnitischen Bevölkerung ab, darunter extreme und Al-Qaida nahestehende Gruppierungen, die im Norden Syriens agierten. Da das Regime fortan an allen Fronten gebunden war und sich schnell ein fortschreitender Staatszerfall im ganzen Land außerhalb von Damaskus bemerkbar machte, gelang der kampferprobten Terrormiliz „Islamischer Staat im Irak“, die sich im Zuge des gewaltsamen Widerstands gegen die amerikanische Besatzung seit knapp einem Jahrzehnt konsolidiert und schwer bewaffnet hatte, mehr und mehr von Südosten über die irakische Grenze kommend ihren Einflussbereich Richtung Nordwesten Syriens auszudehnen. Sie machte sich nicht nur die Demütigung der regimekritischen Bewohner durch das brutale Vorgehen der regulären syrischen Armee zunutze, sondern sah zudem die Chance, durch die Anwerbung ausländischer Dschihadisten Syrien zum Showdown eines „echten“ islamischen Staates zu machen. Der seit dem Jahr 2010 der Terrororganisation vorstehende Abu Bakr Al Baghdadi erklärte im Fortgang des Konfliktes in Syrien im Jahr 2013 alle Al-Qaida-Splittergruppen zu Unterorganisationen

der nunmehr neuen Organisation „Islamischer Staat im Irak und der Levante“ (ISIL). Durch den schnellen Zulauf junger sunnitischer Muslime aus Syrien und aus der Region, vor allem Saudi-Arabien, Tunesien sowie Marokko konnte ISIL als Terrororganisation zwischenzeitlich enorme Gebietsgewinne im Osten und Südosten Syriens verzeichnen. Mit der Ausrufung des „Islamischen Staates“ im Sommer 2014 verkündete Al Baghdadi die Errichtung eines Kalifats, das allen Muslimen der Welt offenstehe. Das Datum markiert den Beginn einer beispiellosen Welle der Gewalt und eines zwischenzeitlich bloß noch auf dem Papier existierenden Syriens. Wie in den Konflikten in Libyen und im Jemen rief die Eskalation in Syrien zahlreiche externe Akteure auf den Plan, um in erster Linie den „Islamischen Staat“ zu bekämpfen, der zu einer Bedrohung für die gesamte Region geworden war. Die Kampfhandlungen aus der Luft wurden dabei erneut von einer militärisch äußerst ambivalenten Allianz übernommen, die aus den USA, Russland, der Türkei, Frankreich, Jordanien, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten bestand. Am Boden sorgten Kämpfer der kurdischen Stammesgebiete im Nordosten Syriens und vom Kommandeur der iranischen Quds-Brigaden Qasem Soleimani mobilisierte Kämpfer schiitischer Milizen für ein bewaffnetes Vorgehen gegen den IS. Letzterer hatte nicht nur Christen und Jesiden im Visier, sondern tötete auch zahlreiche schiitische Muslime, die in dessen Propagandahetorik als Verräter und Pseudo-Muslime des Abfalls vom Glauben (*irtidad*) bezichtigt wurden. Dem Chaos in Syrien ging allerdings eine Kettenreaktion strategischer Fehler seitens externer Akteure voraus. Sunnitische Kernländer wie Saudi-Arabien und andere Golfstaaten sowie die Türkei unterstützten zu Beginn der Aufstände, in der Hoffnung auf einen baldigen Sturz des alawitischen Assad-Regimes, militante Gruppierungen unterschiedlicher Couleurs. Die USA unterstützten die Freie Syrische Armee mit Waffen und militärischer Beratung. Der außenpolitische Zynismus internationaler Akteure und ihre gewaltfördernde Strategie, durch die Bewaffnung zahlreicher Widerstandsgruppierungen einen schnellen Re-

gimewechsel herbeizuführen, ist dem syrischen Volk aus heutiger Sicht zum Verhängnis geworden. Zwar konnte die Terrormiliz IS, mit deren Auftauchen zu Beginn der Auseinandersetzungen niemand gerechnet hatte, besiegt werden, doch letztlich fielen dem Gesamtkonflikt knapp eine halbe Million Menschen zum Opfer. Auch gegenwärtig ist noch kein Ende des Konflikts in Sichtweite.

Kampf um das Vakuum

Die Bereitschaft, Konflikte gewaltsam auszutragen ist keine Seltenheit im Nahen Osten, eine Region, die zu Beginn des letzten Jahrhunderts von westlichen Hegemonialmächten auf dem Papier und nach Maßgabe ihres exklusiven politischen Willens entworfen wurde. Moderne weltanschauliche Ideen des Westens, vor allem Chauvinismus, Nationalismus, atheistischer Sozialismus und Ethnozentrismus sind der politischen Nomenklatur des Islam, der die Region mehr als eintausendvierhundert Jahre lang geprägt hat, im Wesentlichen fremd. Elitäre und im Westen ausgebildete Minderheiten hofften darauf, säkulare Systeme nach dem Vorbild okzidentaler Nationalstaaten implementieren zu können, um die Gesellschaft vor allem mit christlichen Minderheiten und heterodoxen Splittergruppen wie Aleviten und Drusen zu einer kohäsiven Gemeinschaft umzuformen. Das gelang in allen Staaten mit dem Attribut Republik in der Region allerdings lediglich mit eiserner Hand und dank eines erbarmungslos repressiven Machtapparates einer Minderheit, die der Mehrheit durch Polizei, Geheimdienst und Militär ihren Willen aufzwang. Es bleibt anzunehmen, dass gerade in diesen künstlichen, am kulturellen und ethnischen Kontext völlig vorbeiregierenden Staaten die historisch aufgestaute Demütigung am stärksten in Gewalt umschlug. Die Eskalationen in Syrien, im Irak, im Jemen und in Libyen bestärken zweifelsohne diese These. So hatte beispielsweise auch die USA bei der Entmachtung Saddam Husseins im Zuge des Irakkriegs oder dritten Golfkriegs im Jahr 2003 offenbar nicht berücksichtigt, dass über 60 Prozent der Bewohner des Iraks Schiiten waren und dass das

Land mit der islamischen Republik Iran seit 1979 über einen theokratischen Nachbarn verfügt, dessen politische Eliten ihre Herrschaftslegitimität explizit von einer schiitischen Tradition herleiten, die im Zuge politischer Ideen der Moderne zu einem totalitären Herrschaftsmodell umgedeutet und eschatologisch aufgeladen wurde. Insbesondere mit Blick auf die jahrzehntelange Demütigung der Schiiten durch die Herrschaft des Sunniten Saddam Hussein führte das Ende seiner Macht konsequenterweise zu einer Neubestimmung schiitischer Identität und schiitischen Herrschaftsanspruchs im Irak. Im Gegenzug formierten sich marginalisierte Sunniten im sogenannten sunnitischen Dreieck nordwestlich von Bagdad zum Widerstand gegen schiitische Racheakte und drohende Unterdrückung. Sie bildeten einst die sunnitische Herrschaftselite im Militär sowie in der säkular ausgerichteten Baath-Partei Saddam Husseins den für die arabischen Republiken so typischen *deep state*, der Macht und Kapital gleichermaßen effektiv bündelt. Teile von ihnen fanden sich später im sunnitischen und radikalislamischen Widerstand zusammen, vor allem bei Al-Qaida im Irak, deren Großteil sich später ISIS in Syrien anschließen sollte. Der sunnitische Widerstand wurde 2004 während der blutigsten Schlacht zwischen US-amerikanischen Truppen und Aufständischen im Irak in Falludscha vorerst gebrochen. Allerdings verschob er sich im weiteren Verlauf lediglich geographisch und zielte ideologisch nach dem geordneten Rückzug des amerikanischen Militärs in die „Grüne Zone“ von Bagdad vermehrt auf die schiitische Mehrheit im Irak ab. Von den aufständischen Sunniten wurde er damit bewusst zu einem rein innergesellschaftlichen und innerkonfessionellen Konflikt im Irak ausgeweitet.

Die äußerst schwach ausgeprägten Staatsstrukturen im Irak und die unübersichtliche politische Konstellation zwischen Schiiten, Sunniten und in ethnischer Hinsicht auch der Kurden im Norden des Landes sowie eine weiterhin stark ausgeprägte Affinität zur Gewalt, vor allem seitens sunnitischer Terrorgruppen, waren allesamt Faktoren, die sich

mit rasanter Geschwindigkeit unmittelbar auf den Syrien-Krieg auswirkten und dort rasch zu einer Destabilisierung mit Domino-Effekt führten. Der schnelle Rückzug und die Konsolidierung der syrischen Armee auf die Hauptstadt Damaskus hatten zur Folge, dass zahlreiche Dschihadisten aus dem Irak die Grenze nach Syrien überquerten und zusammen mit zahlreichen anderen Aufständischen in den Kampf gegen das ebenfalls säkular ausgerichtete Baath-Regime von Staatschef Baschar al Assad zogen. Für militante Sunniten vereint al Assad ein doppeltes Feindbild: Zum einen gehört er den Alawiten an, einer religiösen Minderheit der Schiiten, die nur etwa zwölf Prozent der Einwohner Syriens ausmacht, zum anderen hat sein Vater, Hafiz al Assad, als Staatschef im Zuge des Massakers von Hama im Jahr 1982 mindestens 20.000 Menschen töten lassen, um das dortige Zentrum der syrischen Muslimbruderschaft zu schwächen. Der syrische Bürgerkrieg war damit von Anfang an nichts anderes als ein Überlebenskampf für den *deep state* des Assad-Regimes, das sich durch seine säkulare Ausrichtung zwar immer schützend auch vor konfessionelle Minderheiten, wie die etwa zehn Prozent syrischen Christen im Land, gestellt hatte, allerdings auch um den Preis der totalen Repression und Mundtotmachung politischer Gegner mit allen Mitteln.

Das größte Interesse an einem Machterhalt Assads in Syrien hatten von Beginn an die religiösen Herrschaftseliten (*welayat e-faqih*) im Iran, denn mit der Invasion israelischer Truppen in den Libanon im Jahr 1982 wurde durch iranische Revolutionsgarden im Süden des Landes die Hisbollah gegründet. Sie kämpfte in den Folgejahren gegen die israelische Besatzung des Südlibanon und Beirut, bevor sie sich in den neunziger Jahren als feste politische Kraft im Libanon etablierte. Inzwischen kann man die Hisbollah im Libanon gleichermaßen als hervorragend funktionierenden *deep state* bezeichnen, der sich als militärisches und ideologisches Gegengewicht zu Israel sieht. Die Hisbollah ist nicht erst seit dem Waffenstillstandsabkommen mit Israel im Zuge des „zweiten Libanonkriegs“ im Jahr

2006 auch auf der arabischen Straße und nicht nur unter Schiiten populär. Ihr organisierter Widerstand gegen Israel hat ihr den Ruf eingebracht, für die palästinensische Sache zu stehen und gegen die imperialistische Unterdrückung der Palästinenser durch Israel und die USA mit Strategie und Weitblick aufzubegehren. In diesem Zusammenhang war der Syrienkrieg von Beginn an auch eine strategische Herausforderung der iranischen Revolutionsgarden und der islamischen Republik Iran, die inzwischen, neben der Widerstandsorganisation Hamas im palästinensischen Gaza-Streifen, den Widerstand gegen Israel im Nahen Osten für sich allein beansprucht.

Daher hat der kriegserfahrene Chef der iranischen Al Quds-Brigaden, die schwierige und geheime Einsätze im Ausland durchführt, Qasem Soleimani, von Beginn an mit Teheran und dem für die Hisbollah lebenswichtigen Assad-Regime mögliche Strategien zu dessen Fortbestehen ausgearbeitet. Für die iranische Revolutionsrepublik und die Mullahs um Ali Chamenei in Teheran ist ein schiitischer Verbündeter wie der Alawite Assad in Damaskus strategisch von lebenswichtiger Bedeutung, da nur er als zuverlässiger Garant des Fortbestands der Achse Teheran, Bagdad, Damaskus und Beirut bzw. des südlibanesischen Hisbollah-Gebiets fungieren kann. Vom gegenwärtigen Machterhalt Assads profitieren daher vor allem die Hisbollah und der Iran. Sie sind auch die hartnäckigsten Widersacher der USA in der Region, die sich inzwischen aus dem Nahen Osten mehr und mehr zurückziehen. Die strategische Achse des Iran, die weit in das Kernland des arabischen Halbmondes hineinwirkt, wird von den reichen und sunnitischen Golfmonarchien wie Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten allerdings als politische Bedrohung wahrgenommen, insofern beide sunnitischen Ölmonarchien in dem islamischen Revolutionsmodell iranischer Spielart auch eine Bedrohung der eigenen Herrschaft sehen. Dies umso mehr, als ihre traditionelle Schutzmacht, die USA, nicht länger gewillt scheinen, sich militärisch langfristig in der Region zu engagieren.

Besonders brisant und ein weiteres Indiz für die sich fortsetzende Fragmentierung regionaler Machtgefüge ist die Isolation des Emirats Katar innerhalb des Golf-Kooperationsrates (GKR), angetrieben durch Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate Anfang Juni 2017. Dabei wurden nicht nur die diplomatischen Beziehungen zu Katar abgebrochen, sondern auch die einzige Festlandgrenze zu Saudi-Arabien für katarische Staatsbürger geschlossen. Zugleich entzog man der katarischen Fluggesellschaft die Überflugrechte für die arabische Halbinsel.

Der interne Konflikt unter den sunnitischen Golfmonarchien ist somit ebenfalls das Resultat der fortschreitenden Desintegration der Region im Nachgang der Umwälzungen des Jahres 2011 und des sich abzeichnenden Spannungsverhältnisses zwischen dem politischen Islam der Muslimbrüder, die durch Wahlen und demokratische Entscheidungspro-

zesse die Herrschaftslegitimität anstreben und daher Demokratiebewegungen und Partizipation dem ersten Anschein nach positiv gegenüber stehen, sowie der alteingesessenen autokratischen Herrschaftsmodelle islamisch-arabischer Kalifatstradition und Stammesloyalitäten. In ihrem Bestreben nach Herrschaftskontinuität unterstützen vor allem Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate auch Militärregime wie in Ägypten, da sie sich von autokratischen Regierungen in der Region eine dezidierte Repression gegenüber dem politischen Islam der Muslimbruderschaft versprechen. Auslöser für die Isolation Katars waren dann auch dessen enge Handelsbeziehungen zum Iran sowie dessen Unterstützung von offiziell terroristischen Vereinigungen wie der palästinensischen Hamas und vor allem der Muslimbruderschaft, die von zahlreichen Staaten unter Federführung der USA als solche eingestuft werden. Dabei spielte auch der in Katar ansässige und international renommierte Nachrichtensender Al Jazeera eine für Saudi-Arabien und die VAE negative Rolle, indem man ihm einseitige Berichterstattung vorwarf und ihn zudem der Parteinahme für die Muslimbruderschaft, für den politisch-partizipativen Islam und für terroristische Vereinigungen bezichtigte.



Quelle: Jochen Lobah

Nur noch die arabischen Monarchien verfügen derzeit über stabile staatliche Strukturen und funktionstüchtige Institutionen.

Die Vereinigten Arabischen Emirate werben mit Wohlstand und Prosperität, auch für Fremde, die mehr als 80 Prozent ihrer Einwohner ausmachen.

Ihr charismatisches Staatsoberhaupt Mohamed Bin Zayed Al Nahyan hat indessen mit dem saudischen Kronprinzen Mohamed Bin Salman ein eigenes Entwicklungsmodell für die Region entworfen. Ihre Hauptgegner sind politische Parteien und soziale Bewegungen mit islamischen Referenzrahmen wie die Muslimbruderschaft, aber auch der mächtige und in ihren Augen unberechenbare Nachbar Iran.

In Katar haben zahlreiche Mitglieder der ägyptischen Muslimbruderschaft, insbesondere nach dem Putsch des ägyptischen Militärs im Jahr 2013, Zuflucht gesucht, zudem unterhält das Land ein Verbindungsbüro für die Taliban in der Hauptstadt Doha. Insofern betrachten Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate Katar wahrscheinlich bereits seit 2011 als regionales Sicherheitsrisiko, obgleich das kleine Emirat nach innen nicht viel anders geführt wird als die Vereinigten Arabischen Emirate und Saudi-Arabien. Die Spaltung des Golf-Kooperationsrates und die aggressive Außenpolitik Saudi-Arabiens und der Vereinigten Arabischen Emirate sind auch ein Resultat der zumindest in ihren Augen dezidiert pro-iranischen Politik der Obama-Administration und des Atom-Abkommens im Rahmen der 5+1 Verhandlungen, die dem Iran eine zivile Nutzung von Nuklearenergie zugestand und die westlichen Sanktionen im Sommer 2015 außer Kraft gesetzt hatten. US-Präsident Trump kündigte allerdings das Abkommen auf und verhängte im Jahr 2018 erneut US-Sanktionen gegen den Iran. Die Golfstaaten, allen voran, Saudi-Arabien, werteten die Haltung der Obama-Administration zuvor als Abkehr der USA von ihrer historisch gewachsenen Rolle einer Schutzmacht der arabischen Halbinsel. Bereits kurz nach Ende des zweiten Golfkriegs 1991 bat die Herrscherfamilie der Sauds die USA um Stationierung von Truppen im eigenen Land, da man sich nach dem schnellen Einmarsch irakischer Soldaten in das Golfemirat Kuwait seiner eigenen prekären Sicherheitslage bewusst war. Die Stationierung von US-Truppen aus Sicherheitsgründen führte fortan zu einer starken Spaltung der islamischen Gelehrsamkeit im Land und wurde von der konservativen saudischen Bevölkerung mehrheitlich mit Empörung abgelehnt. Schon damals zeichnete sich die Gründung von *Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel* ab, die von dem damals international bekannten dschihadistischen Fundraiser Yusuf al Ayeri bis zu seiner Tötung durch saudische Sicherheitskräfte im Jahr 2004 strukturell und operationell entwickelt wurde.

Opake Supermacht

So ist die arabische Welt neun Jahre nach den Aufständen des Jahres 2011 und einer historischen Zäsur eine zerklüftete und durch und durch fragmentierte Region. Fern von Konsolidierungsbestrebungen ist sie mit Ausnahme von Marokko, Jordanien und den Golfstaaten von durchweg schwacher Staatlichkeit geprägt. Internationale Organisationen wie die Arabische Liga sind funktionsuntüchtig und können kaum auf die Komplexität und Geschwindigkeit der Veränderungsprozesse in der Region reagieren. Durch den Antagonismus der verbliebenen und noch halbwegs intakten politischen Regime in der Region ist derzeit keine regionale Integration erkennbar. Marokko im äußersten Westen der arabischen Welt ist eine Monarchie, die seit weit über tausend Jahren auf eine religiös begründete Herrschaftslegitimität zurückblickt und insbesondere von außen oktroyierten republikanischen Versuchungen erfolgreich widerstanden hat. Damit unterscheidet sich dieses Emirat der Gläubigen (*Imarat al Mu'minin*) geschichtlich fundamental von seinen Nachbarstaaten im Maghreb, Algerien, Mauretanien und Tunesien. Strategisch hat Marokko seine Süd-Süd-Kooperationsambitionen in den Mittelpunkt seiner Regional- und Kontinentalpolitik gerückt, da es wenig Vertrauen in die regionale Entwicklung seiner östlichen Anrainer hat. Gute Verbindungen bestehen zwar traditionell zu den Golfmonarchien, im Zuge der Isolationspolitik Katars durch Saudi-Arabien und die VAE sowie durch den Jemen-Krieg wurde aber auch dieses Verhältnis mehrfach getrübt, obgleich Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate zahlreiche ambitionierte Infrastruktur- und erneuerbare Energieprojekte in Milliardenhöhe in Marokko finanzieren. Das Beispiel Marokkos zeigt, dass sich die regionalen Spannungen auch in abseitigen Regionen der arabischen Welt auswirken. So unterhält das Land zurzeit keine diplomatischen Beziehungen zum Iran. Grund ist die vermutete Unterstützung der pro-iranischen Hisbollah für die Unabhängigkeitsbewegung der West-Sahara, ein Territorium, für das Marokko ei-

nen Autonomiestatus vorsieht und das es als Südprovinz bezeichnet. Die ungeklärte Territorialfrage hat dazu geführt, dass auch die 1989 gegründete Union der Maghrebstaaten nur noch auf dem Papier existiert, insbesondere, weil das Verhältnis der beiden größten Staaten der Region, Marokko und Algerien, weiterhin sehr angespannt bleibt. Algerien behält seine protektionistische Linie bei, um den *Status quo* seiner militärischen Eliten und den Rest seines *deep state* zu sichern. Tunesien, als Wiege der arabischen Umbrüche, kann trotz verfassungsrechtlich, aber auch zivilgesellschaftlich vorbildlichem Demokratisierungsprozess noch keine Erfolge auf dem Gebiet der sozialen Gerechtigkeit und wirtschaftlichen Entwicklung erzielen, so dass auch hier die Frustration und Auswanderungswilligkeit junger Menschen weiterhin drastisch ansteigt. Zudem ist das kleine Land unmittelbarer Nachbar des von blutigen Machtkämpfen gezeichneten Libyens, was sicherheitspolitisch eine große Herausforderung für Tunesien darstellt.

Die ehemalige arabische Führungsmacht Ägypten hat aufgrund seiner schwach entwickelten Wirtschaftskraft und seiner innerhalb und außerhalb des Landes umstrittenen politischen Führung mit General Sisi seit 2011, und verstärkt durch den Putsch im Jahre 2013, seine Führungsrolle in der Region komplett eingebüßt. Die Wirtschaft des Landes und die aufgeblähte militärische Infra- und Sozial-

Aufgrund der Isolation des finanzmächtigen Emirats Katar durch Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Bahrain hat auch die letzte funktionstüchtige supranationale Einheit in der Region, der Golf-Kooperationsrat, eine tiefe Spaltung erfahren. Den traditionellen Herrscherhäusern in Riad (Saudi-Arabien), Abu Dhabi (Vereinigte Arabische Emirate) und Manama (Bahrain) ist die Unterstützung des politischen Islam seitens Doha (Katar) und dessen gute Beziehungen zur Türkei und zum Iran, wo gleichermaßen Formen des politischen Islam Herrschaftslegitimität genießen, nicht nur zutiefst suspekt, sondern wird vor allem als Bedrohung der eigenen Sicherheit angesehen.

struktur werden überwiegend mit Geld aus Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten finanziert. Schon kurz nach den Ereignissen des Jahres 2013 hatten beide Länder der ägyptischen Militärführung insgesamt 9 Milliarden US-Dollar Soforthilfe zugesagt. Die Golfmonarchien belohnten die ägyptische Führung auch für ihr hartes Vorgehen gegen den politisch-partizipativen Islam der Muslimbrüder, der seinen Ursprung in der 1928 von Hassan El Banna gegründeten Organisation in Ägypten hat. Sie hatte bereits im Zuge des zweiten Golfkrieges die Invasion durch Saddam Husseins „panarabisch“ motivierte Truppen in Kuwait begrüßt, so dass die Organisation im Anschluss daran von den Herrschern der Golfstaaten als politischer Antagonist betrachtet wurde. Durch die innerjemenitischen Auseinandersetzungen und die direkte Intervention Saudi-Arabiens und der Vereinigten Arabischen Emirate hat sich die Konfliktlinie der arabischen Welt tief in die arabische Halbinsel eingepreßt. Die Unterstützung der Huthi-Rebellen seitens des Iran sowie die Drohnenangriffe auf zentrale Standorte saudischer Ölproduktion in Abkaik im Osten des Landes im September 2019 können durchaus als direkte militärische Konfrontati-



Quelle: Furfur - Diese Datei wurde von diesem Werk abgeleitet: BlankMap-World6.svg. https://de.wikipedia.org/wiki/Golf-Kooperationsrat#/media/Da_tei:Golf-Kooperationsrat.svg

on zwischen Saudi-Arabien und dem Iran betrachtet werden, auch wenn stets mit Blick auf den Konflikt im Jemen von einem saudisch-iranischen Stellvertreterkrieg gesprochen wird. Diese Bezeichnung greift freilich zu kurz, da der Ursprung ein innerjemenitischer war, der für die wohlhabenden und ambitionierten Mächte der Halbinsel, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate, als sicherheitspolitisches Risiko betrachtet wurde. Darüber hinaus stehen wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel, insbesondere durch die strategisch wichtige Lage des Jemen am Indischen Ozean. So ist eine der zentralen Herausforderungen der arabischen Welt künftig neben der anhaltenden Zerfall von Gesellschaften wie in Libyen und im Jemen vor allem der Mangel an regionaler Führungsstärke durch einen *Corestate*³ oder an einer regionalen Führungsmacht, die sich um Ausgleich und Integration bemüht. Durch die zahlreichen externen Akteure, die sich im Zuge des syrischen Bürgerkriegs in der Region militärisch engagiert haben sowie die unterschiedlichen Allianzen im Rahmen der weiteren Auseinandersetzungen im Irak, Libyen und im Jemen bleibt die Region als Ganzes ebenso gespalten wie ihre Gesellschaftsgefüge. Mit Abstrichen bleiben als Stabilitätsfaktoren lediglich die finanzstarken Golfmonarchien übrig. Da die Konföderation der Vereinigten Arabischen Emirate insgesamt, trotz ihrer ambitionierten Bildungs-, Kultur- und Sportpolitik, zu klein sind, reduziert sich auch hier das Länderspektrum auf Saudi-Arabien, das sich schon länger versucht als, wenn auch opake und unberechenbare, Regionalmacht zu etablieren. Insbesondere nach der Änderung der Thronfolge im Sommer 2017 durch König Salman hat dessen erst 29-jähriger Sohn Mohammed Bin Salman, der bereits zuvor Verteidigungsminister war, teils drastische Maßnahmen ergriffen, um das als ultrakonservativ betrachtete Königreich zu modernisieren und dessen Ansehen zu stärken. Wesentlicher Aspekt hierbei ist die „Vision 2030“⁴, mit der der junge Kronprinz Saudi-Arabien zum globalen Hub für erneuerbare Energien aber auch für Tourismus machen möchte. So wurden Ende 2017 in einer beispiellosen Anti-

Korruptions-Welle zahlreiche ranghohe saudische Persönlichkeiten, wie der Medienmogul Walid Al-Brahim und der als gemäßigt geltende populäre Religionsgelehrte Salman al Aouda, vorübergehend verhaftet. Drastische fiskalpolitische Einschnitte sollten die Konsolidierung des Rechtsstaates sowie die intakten staatlichen Strukturen des Landes unterstreichen und zusammen mit einer weiteren beispiellosen Marginalisierungswelle gegenüber extremistischen und ultrakonservativen Religionsgelehrten eine langsame Wiederherstellung der insgesamt schlechten Reputation Saudi-Arabiens auf internationalem Parkett gewährleisten. Gleichzeitig hob Saudi-Arabien im Sommer 2018 das Fahrverbot für Frauen auf, um zu signalisieren, dass es dem Land mit seiner, wenn auch ultraautokratischen, Modernisierungskampagne „Vision 2030“ ernst sei. Erhebliche Risse bekam das Ansehen Saudi-Arabiens und Mohammed Bin Salmans durch die Ermordung des saudischen Journalisten Jamal Khashoggi im Generalkonsulat Saudi-Arabiens in Istanbul im Oktober 2018. Der Journalist, der für die *Washington Post* schrieb, hat sich wiederholt kritisch zu den Entwicklungen in Saudi-Arabien, in Ägypten und zur Repression gegenüber der Muslimbruderschaft geäußert. Khashoggi selbst war Mitglied der Muslimbruderschaft. Das Verschwinden des Journalisten in einer staatlichen Repräsentanz des Landes wird unmittelbar mit Mohammed Bin Salman in Verbindung gebracht und hat dem Ansehen des Landes erneut schweren Schaden zugefügt. Größere Sanktionen seitens der internationalen Staatengemeinschaft blieben allerdings aus.

Die Herausbildung einer zuverlässigen Regionalmacht in der arabischen Welt wird auch in absehbarer Zeit eine große Herausforderung bleiben. Zwar bleibt Ägypten aufgrund des demographischen Faktors und des kulturellen Vektors nach wie vor ein wichtiges Kernland der arabischen Welt, doch fehlt dem Land durch seine polarisierende politische Führung und die schwachen Bildungs- und Beschäftigungsindikatoren die notwendige Stabilität und die erforderlichen Charaktereigenschaften eines *role models*, mit dem sich

die Staaten in der Region identifizieren könnten. Saudi-Arabien ist als Wiege des Islam mit seinen Pilgerorten Mekka und Medina jährlich Treffpunkt für Millionen Muslime aus der ganzen Welt, darüber hinaus zeigt es sich gegenüber seinen bedürftigen Nachbarn in der Region als großzügiges Geberland. Seine konservative Ausrichtung des Islam wahhabitisch-Prägung hat den internationalen Salafismus, aber auch den Dschihadismus nachhaltig beeinflusst, stößt aber bei nicht-salafistischen Muslimen in den Nachbarländern auf scharfe Ablehnung. Das hat Kronprinz Bin Salman schnell erkannt und durch Maßnahmen zur Verbreitung eines toleranten Islam auch im Innern des Landes reagiert. Zudem hat Saudi-Arabien auch auf der arabischen Straße weitere Sympathien eingebüßt, nachdem sich Bin Salman positiv im Hinblick auf ein Existenzrecht Israels geäußert hatte.⁵ Darüber hinaus lässt sich schon jetzt festhalten, dass sich die aufstrebende Regionalmacht Saudi-Arabien in jeder Hinsicht als spaltendes Element in der Region erweist. Die Repressionen gegen den politisch-partizipativen Islam der Muslimbrüder gehen federführend von Saudi-Arabien, hier dezidiert von Bin Salman, und dem mächtigen Staatsoberhaupt der Vereinigten Arabischen Emirate, Scheich Khalifa bin Zayed al Nahyan aus.⁶ Die Auswirkungen dieser harten Unterdrückungsmaßnahmen gegenüber islamischen Gruppierungen und Parteien mit politischem Anstrich sind bis in die gesellschaftspolitischen Gefüge im fernen Marokko zu spüren.

Ein weiteres zentrales Element der Spannung in der Region ist zudem die anhaltende Auseinandersetzung mit dem Iran und dessen militaristischer Expansionspolitik in arabische Kernländer wie Syrien und den Libanon hinein. Der überpolitisierte Islam schiitischer Prägung, der seit 1979 zum politischen Identitätssiegel des Iran geworden ist, wird von den Herrschern in Riad und Abu Dhabi als Verbündeter des politisch-partizipativen Islam der Muslimbruderschaft betrachtet und damit als revolutionäre Bedrohung für die Region angesehen. Nach dem Tod des militärischen Strategen Qasem Soleimani⁷ Anfang des

Jahre 2020 durch eine US-Drohne häufen sich in jüngster Zeit auch die Opfer unter den verbliebenen US-Soldaten im Nordirak durch gezielte Vergeltungsangriffe militarisierter schiitischer Gruppierungen im Irak. Die anhaltende Gewalt im Norden Syriens, wo die Armee Assads, unterstützt durch die russische Luftwaffe und schiitische Milizen am Boden, weiterhin gegen sunnitische Rebellen und Dschihadisten vorgeht, sowie darüber hinaus in militärische Auseinandersetzungen mit dem NATO-Mitglied Türkei verwickelt ist, zeigen einmal mehr, wie komplex und zerfahren die aktuelle politische Entwicklung der arabischen Welt derzeit ist. Fest steht aber, dass das teils vorschnelle und vor allem militärische Agieren externer Akteure in der Region, die Desintegration der arabischen Welt weiter beschleunigt hat. Ungeachtet der politischen Interessen und des politischen Zynismus regionaler und internationaler Akteure sind Mäßigung und politische Weitsicht aller Beteiligten jetzt dringender denn je geboten. Allerdings ist kein arabisches Land derzeit in der Lage, größere und übergeordnete Interessen wie Frieden und Prosperität im Sinne einer positiven Entwicklung der Region im Namen der arabischen Staatengemeinschaft zu formulieren.

|| Dr. Jochen Lobah

Dr. Jochen Lobah war von 2014 bis 2019 Regionalbeauftragter der Hanns-Seidel-Stiftung in Marokko und Mauretanien und arbeitete davor im Afrika-Referat in der Zentrale. Derzeit ist er Büroleiter der vom Kabarettisten Christian Springer im Jahre 2012 gegründeten Hilfsorganisation Orienthelfer e.V. in München.

ANMERKUNGEN

- 1 Samuel Huntington (1997): *The clash of civilizations*, Simon & Schuster.
- 2 In einem Rhizom gibt es keine Punkte oder Positionen wie etwa in einer Struktur, einem Baum oder einer Wurzel. Es gibt nichts als Linien. Gilles Deleuze/Félix Guattari (1977): *Rhizom*. Berlin, S. 14.
- 3 Samuel Huntington (1997): *The clash of civilizations*, Simon & Schuster.

- 4 Vision 2030, Kingdom of Saudi Arabia. URL <https://vision2030.gov.sa/en> [30.8.2020]
- 5 The New York Times (2018). Saudi Prince Says Israelis Have Right to 'Their Own Land. URL <https://www.nytimes.com/2018/04/03/world/middleeast/saudi-arabia-mohammed-bin-salman-israel.html>
- 6 The New York Times Magazine (2020). URL <https://www.nytimes.com/2020/01/09/magazine/united-arab-emirates-mohammed-bin-zayed.html>
Der Beitrag gibt eine aktuelle und hervorragend recherchierte Gesamtübersicht über die ambitionierte Regionalpolitik der Vereinigten Arabischen Emirate
- 7 The New York Times (2020). URL <https://www.nytimes.com/2020/01/03/world/middleeast/suleimani-dead.html>

Gian Luca Gardini

Die Pazifik-Allianz: Erfolge und Herausforderungen

Die Pazifische Allianz, ein regionaler Block, der sich aus Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru zusammensetzt, wurde 2012 gegründet. Dies stellte damals einen neuartigen Ansatz dar, der auf offener Wirtschaft und Freihandelspräferenzen basierte und sich gegen ein vorherrschendes linkes und staatlich-interventionistisches Paradigma richtete. Bis zum Jahr 2020 ist das Bündnis aufgrund seiner Bestrebungen nach niedrigen Obergrenzen und seiner agilen Struktur sowie seiner bedeutenden Errungenschaften zu einer Referenz auf dem Kontinent geworden. Der Block hat eine effektive Freihandelszone, ein funktionierendes gemeinsames Außenhandelsfenster zur Vereinfachung der Exportanforderungen und einen Kapitalfonds für Unternehmer eingerichtet. Außerdem sind keine Touristen- und Geschäftsvisa mehr erforderlich, ein Stipendienprogramm für Studenten wurde aktiviert, und 52 Staaten auf der ganzen Welt sind der Organisation als Beobachter beigetreten. Dennoch gibt es drei große Herausforderungen: Wie kann der Mehrwert der regionalen Freihandelszone genutzt werden, wie können die Vorteile einer gemeinsamen Strategie gegenüber Asien zur Geltung gebracht werden und wie kann die weit verbreitete internationale Aufmerksamkeit genutzt werden. Die begrenzte ideologische Konvergenz, interne Probleme und der geringe politische Wille zur weiteren Stärkung der Zusammenarbeit könnten dazu führen, dass das Pazifische Bündnis an Dynamik verliert.

Schlagwörter:

Pazifik-Allianz - Regionale Integration - Lateinamerika - Asien - Freihandelszone - Mexiko - Politisches Marketing

Die Pazifik-Allianz: Erfolge und Herausforderungen*

|| Gian Luca Gardini

Im April 2011 veröffentlichten die Präsidenten von Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru die Lima-Erklärung, die den Rahmen zur Gründung der Pazifik-Allianz schuf. Sie zeichnete sich durch ihre ungewöhnliche Prägnanz gegenüber herkömmlichen Erklärungen politischer Art in Lateinamerika aus. Auch ihre Klarheit und Zurückhaltung in Bezug auf Ziele und Ambitionen waren bemerkenswert. Die in der Erklärung verankerte Vision widersprach dem vorherrschenden Zeitgeist. Sie betonte den wirtschaftlichen Charakter des Unterfangens, das Engagement für Freihandel und Unternehmertum sowie den Glauben an Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit als geeignete Mittel, um die gesellschaftliche Entwicklung und die internationale Integration der gesamten Region voranzutreiben. Die Initiative zielte darauf ab, den asiatisch-pazifischen Raum zu erreichen und damit einem neuen Integrationsansatz für Lateinamerika den Weg zu bereiten.¹

Die Stimmung in Lateinamerika war damals ganz anders. Die *rosa Flut*, eine Welle linksgerichteter Regierungen, die das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts in Lateinamerika prägte, war fest an der Macht und gewann national und international an Anerkennung. Es gehörte zum guten Stil, neoliberale Politik für einen Großteil der Probleme Lateinamerikas verantwortlich zu machen.² Die zeitweise noch heftigere Kritik am Freihandel und seinen Befürwortern wurde im politischen Diskurs weitgehend akzeptiert, wenn auch weniger

stark in der Praxis.³ Die alternativen Rezepte der rosa Flut, die von einem staatlich subventionierten Kapitalismus über sanften Protektionismus bis hin zu utopischen Tauschgeschäften reichen, schienen recht gut zu funktionieren, auch wegen der hohen internationalen Preise für wichtige Rohstoffe, die nach wie vor die wichtigsten Exportgüter für den größten Teil der Region sind.

Dieses politische und wirtschaftliche Klima hat ein Umdenken im Hinblick auf regionalen Handel und Integration in Lateinamerika ausgelöst. Es folgte eine Vielzahl neuer Vorschläge, die den globalen Kapitalismus und die bestehende internationale Ordnung in ein kritisches Licht rückten und zugleich das Gewicht Lateinamerikas international stärken sollten. Im Jahr 2004 wurde die Bolivarische Allianz für die Völker unseres Amerika (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* - ALBA) gegründet, um Lateinamerika im Widerstand gegen freie Märkte und gegen die sogenannten Bösen Auswüchse des von den USA geförderten internationalen Kapitalismus zu vereinen. Im Jahr 2008 markierte die Union Südamerikanischer Nationen (*Unión de Naciones Suramericanas* - UNASUR) die Herausbildung einer neuen politischen Gewichtung auf regionaler und globaler Ebene, indem sich die Regionalpolitik vermehrt nach den Vorgaben Brasiliens richtete. Damit verbunden sahen sich die USA, ihr Wirtschaftsmodell und ihre Politik der Einschmischung in Lateinamerika zunehmend einer leisen Kritik gegenüber. Im Jahr 2011 gründeten alle 33

lateinamerikanischen und karibischen Staaten die Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* - CELAC), eine Plattform, durch die der Kontinent auf wichtigen internationalen Veranstaltungen mit einer Stimme sprechen kann.

Zum Ende des ersten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends waren die Anzeichen einer Gegenreaktion auf die Welle eines ideologisch aufgeladenen Regionalismus deutlich spürbar. Die Suche nach pragmatischen, weniger starren und ergebnisorientierten Formen der Zusammenarbeit begann. Lateinamerika hatte den Höhepunkt seines traditionellen Regionalismus erreicht und suchte anstelle von regionalen nunmehr nach geografisch diversifizierten und multilateralen Entwicklungs- und Integrationsstrategien.⁴ Der Höhepunkt des Regionalismus als wirtschaftliches Integrationsmodell schloss andere Formen der Zusammenarbeit nicht aus, sondern zog sie vielmehr in Betracht. Dies wurde zunehmend im so genannten "Regionalismus der dritten Generation" sichtbar, der die Notwendigkeit einer verstärkten internationalen Projektion regionaler Gruppierungen und ihrer Funktionalität zur Einbindung in globale Netzwerke betont.⁵

Die Pazifik-Allianz (PA) war ein Symptom und eine erste Reaktion auf diese Dynamiken und Erfordernisse. Der konstitutive Vertrag der PA von 2012 könnte im Anschluss im Nachgang des hermetischen Regionalismus der 60er und 70er Jahre und des offenen Regionalismus der 90er Jahre sowie der postneoliberalen und posthegemonialen Welle der 2000er Jahre durchaus als vierte Welle des lateinamerikanischen Regionalismus angesehen werden. Diese neue Phase des "modularen Regionalismus"⁶ ist durch die Koexistenz mehrerer Formen der regionalen Zusammenarbeit gekennzeichnet. Die Besonderheiten der Pazifik-Allianz sind eine Präferenz für den Freihandel als Instrument zur Förderung einer integrativen sozioökonomischen Entwicklung und eine Projektion auf den asiatisch-pazifischen Raum. Die regionale Ebene wird so in erster Linie zu einer Plattform, um über-

regionale Handelspartner und Märkte zu erreichen, während die intraregionale Dimension im Wesentlichen der gesellschaftlichen Entwicklung gewidmet ist.

Folglich ist die Pazifik-Allianz ein sui-generis-Projekt, das sowohl die regionale Integration als auch das Handelsabkommen umfasst. Die nächsten Abschnitte befassen sich mit der Art, dem Funktionieren und den wichtigsten Errungenschaften der PA, ihrer Nutzung als Instrument für nationale Entwicklungsstrategien und internationale Eingliederung sowie den aktuellsten Herausforderungen und Initiativen des Unterfangens.

Art, Funktion und Erfolge der Pazifik-Allianz

Die Pazifik-Allianz ist "ein Gebiet der regionalen Integration" zwischen Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru.⁷ Diese Formulierung ist recht vage. Während Artikel 1a auf eine "tiefe Integration" hinweist, entspricht diese Definition nicht dem wissenschaftlichen Verständnis oder der tatsächlichen Politik. Die PA soll einen Raum des freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs schaffen, um das Wohlergehen ihrer Bürger zu verbessern, soziale Ungleichheiten zu überwinden und ihren Mitgliedern mehr Sichtbarkeit auf globaler Ebene verleihen, wobei der Schwerpunkt auf dem asiatisch-pazifischen Raum liegt. Eine tiefe Integration bedeutet jedoch nicht die Schaffung einer Zollunion oder eines gemeinsamen Marktes gemäß der lateinamerikanischen Tradition einer regionalen Integration. Dies ist der Fall bei der Andengemeinschaft oder dem Mercosur. Noch weniger impliziert sie die Abtretung der nationalen Souveränität oder die Schaffung supranationaler Institutionen, wie es in der europäischen Integrationsstradition der Fall ist.

Bei der PA handelt es sich dagegen um ein schlichtes Integrationsmodell. Ziel ist es, eine effektive Freihandelszone zwischen den Mitgliedern sowie eine politische und wirtschaftliche Plattform zu schaffen, um ihren Mitgliedsstaaten die Eingliederung in internationale Märkte und globale Wertschöpfungsketten zu erleichtern. Sie setzt auf Handelser-

leichterung und Vereinfachung der Ausfuhr- und Zollverfahren. In diesem "Minimalismus" scheint letztlich auch der Schlüssel zu seinem frühen Erfolg zu liegen.⁸ Dieser Ansatz zeigt sich im pragmatischen *modus operandi* des Unterfangens. Einerseits arbeitet die PA nach der Logik der Stückwerkverträge, d.h. die Mitglieder vereinbaren und führen spezifische und klar definierte Maßnahmen durch, um anstrengende Verhandlungen und/oder Stillstände bei großen Paketen zu vermeiden. Andererseits bedeutet ein "Early Harvest Approach", dass relativ unstrittige Themen zuerst angegangen werden, um eine Kette erfolgreicher Geschäfte zu generieren.⁹ Dies stärkt das Vertrauen der Mitglieder untereinander sowie dasjenige externer Partner in die Leistungsfähigkeit der Organisation.

Minimalismus prägt auch die schlanke institutionelle Struktur. Das oberste Entscheidungsgremium der Allianz besteht aus den vier Präsidenten. Sie legen die wichtigsten Leitlinien fest, in der Regel im Rahmen von Präsidentschaftsgipfeln. Einige davon wurden per Videokonferenz durchgeführt, um Zeit und Ressourcen zu sparen; zudem verfügt die PA über kein ständiges Sekretariat. Diese Funktion übernimmt die *pro tempore* Präsidentschaft., die zugleich Gastgeber und Organisator der Präsidentschaftssitzungen ist. Darüber hinaus koordiniert sie die Sitzungen der anderen Organe, bewahrt Dokumente und Archive auf und vertritt die Organisation gegenüber internationalen Partnern und Foren.¹⁰ Jeder Mitgliedstaat übt den Vorsitz in alphabetischer Reihenfolge für je ein Jahr aus.

Die wichtigsten Exekutivorgane sind der Ministerrat und die "High Level Group". Erste besteht aus den Außenministern und den Außenhandelsministern. Der Ministerrat erlässt Beschlüsse zur Umsetzung der Leitlinien und der Bestimmungen des Rahmenabkommens. Sie überwacht auch die Einhaltung und Umsetzung ihrer Entscheidungen und bewertet die von der Allianz erzielten Ergebnisse. Der Rat hat auch die Befugnis, das externe Auftreten der PA festzulegen.¹¹ Der Rat nimmt Beschlüsse im Konsens an. Die "High Level

Group", die sich aus den stellvertretenden Außen- und Handelsministern zusammensetzt, überwacht die Arbeit der technischen Gruppen und schlägt neue Bereiche der Zusammenarbeit vor. Die technischen Gruppen setzen sich aus Regierungsbeamten zusammen, die auf bestimmte Bereiche spezialisiert sind und die innerhalb der Allianz diskutiert werden.¹² Die institutionelle Architektur ist nicht nur hochgradig zwischenstaatlich, sondern der Interpresidentialismus ist ein wesentliches Merkmal der Dynamik und des Impulses der PA.

Zwei weitere Gremien sind der Pazifischen Allianz angeschlossen: Der Wirtschaftsrat und der Integrierte Lateinamerikanische Markt (MILA). Ersterer ist ein beratendes Gremium, in dem Wirtschaftsvertreter aus den vier Mitgliedstaaten eine doppelte Rolle spielen. Zum einen können sie Empfehlungen zur Verbesserung des Integrationsprozesses und zur Durchführung von Initiativen für Drittmärkte aussprechen. Zum anderen fungieren sie als eine Art Botschafter der Allianz gegenüber der Unternehmerngemeinschaft.¹³ Der Wirtschaftsrat ist kein ruhender Mechanismus, sondern hat bisher eine "aktive, durchsetzungsstarke Rolle"¹⁴ übernommen und Themen wie Finanzintegration, Gleichwertigkeit technischer Standards und Steuerharmonisierung in den Mittelpunkt gestellt. Dies deutet auf eine recht umfassende Unterstützung der Allianz durch die Wirtschaft hin. Angesichts der positiven Erfahrungen der Europäischen Union¹⁵ und der weniger positiven Erfahrungen des Mercosur¹⁶ ist ein proaktiver Wirtschaftssektor unerlässlich für den Erfolg von Projekten zur wirtschaftlichen Integration.

MILA wurde 2011 als unabhängige Initiative der Privatwirtschaft ins Leben gerufen. Sie wurde später in die Pazifik-Allianz aufgenommen. Die Börsen in Lima, Santiago, Bogotá und Mexiko-Stadt haben ihre Aktienmärkte integriert, um Investoren ein größeres Angebot und Emittenten mehr Finanzierungsquellen zu bieten. MILA verwendet in jedem Mitgliedsland registrierte Broker und ermöglicht Transaktionen in lokaler Währung auf jedem der vier Märkte. Dies erspart den La-

gerbetreibern die Kosten der Währungsumrechnung und die mit den Transfers verbundenen Steuern¹⁷, darüber hinaus wird das Geschäftsklima gefördert, wie beispielsweise der Kauf des chilenischen Brokerage Celfin durch die brasilianische Investmentbank BTG Pactual zeigt. Im Jahr 2016 war MILA bereits mit über 770 börsennotierten Unternehmen und einer Börsenkapitalisierung von über 744 Mrd. USD der erste bzw. zweitgrößte Wert aller Kapitalmärkte Lateinamerikas.

Die ersten Erfolge der Pazifik-Allianz sind beeindruckend. Aber auch über die Gründung von MILA hinaus hat die Allianz viel vorzuzeigen.¹⁸ Das Zusatzprotokoll zur Errichtung der Freihandelszone der Pazifik-Allianz trat 2016 in Kraft. Damit werden die Zölle auf 92 Prozent der Waren zwischen den Mitgliedstaaten abgeschafft, wobei erwartet wird, dass die restlichen acht Prozent, einschließlich der sensibelsten Sektoren, innerhalb der nächsten sieben Jahre gleichermaßen wegfallen werden. Das System für die Zusammenarbeit von Fenstern für den Außenhandel wurde implementiert, um den Online-Dokumentaustausch zu ermöglichen. In Zusammenarbeit mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank wurde ein Entrepreneurs Capital Fund eingerichtet. Zudem wurde eine Initiative zur Investitionserleichterung seitens der PA ins Leben gerufen; außerdem gibt es ein Verfahren zur Vereinfachung und Beschleunigung der Erlangung von Patenten in den vier Ländern. Die Zertifizierung von digitalen Herkunftsnachweisen ist bereits Realität. Die regionale Beobachtungsstelle für KMU bietet einen virtuellen Raum für den Informationsaustausch zur Stärkung derselben.

Erfolge sind nicht nur auf Finanzen und Handel beschränkt.¹⁹ Touristen- und Geschäftsvisa sind für Bürger der PA und ausländische Einwohner nicht mehr erforderlich. Die Vereinbarung über eine gemeinsame Informationsplattform zum Thema Migration für den Datenaustausch über die Mobilität von Menschen eröffnet interessante Möglichkeiten für die Zukunft. Dazu gehört die mögliche Umleitung von asiatischen Flugrouten von den

USA und Kanada hin zu den Flughäfen der PA, die eine weniger restriktive und schnellere Zugangs- und Transitpolitik bedeuten würden.²⁰ Es wurde eine neue regionale digitale Agenda ausgearbeitet. Im Bildungsbereich hat sich eine gemeinsame Plattform für akademische und studentische Mobilität bereits etabliert, einen gemeinsamen Bewerbungskanal geschaffen und über 1400 Stipendien vergeben. Im Bereich der Außenwahrnehmung war die Allianz besonders aktiv, vor allem mit Blick auf Asien. Es wurden sieben gemeinsame Botschaften und zwei gemeinsame Handelsbüros eröffnet. Sie zählt zudem 52 Beobachterländer, darunter die USA, China, Südkorea, Indien, Japan, Indonesien, Thailand, 25 europäische Länder und die Türkei sowie die meisten lateinamerikanischen Länder. Sie hat zwei Dialogrunden mit den Präsidenten der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) und drei Ministertreffen mit den Pendanten des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) geführt.

Die Ergebnisse sind sehr positiv und das weitere Potenzial der Allianz ist vielversprechend. Sie hat ein kumulatives BIP, das 38 Prozent des gesamten BIP Lateinamerikas und der Karibik ausmacht. Es handelt sich um einen sehr attraktiven Markt mit einer weitgehend jungen Bevölkerung von über 217 Millionen Einwohnern und einem BIP pro Kopf von über 17.500 USD. Weiterhin erhielt die PA 41 Prozent der gesamten ausländischen Investitionen, die 2016 nach Lateinamerika geflossen sind. Die geschätzte Wachstumsrate für 2017 beträgt 2,3 Prozent gegenüber der durchschnittlichen Prognose von 1,1 Prozent für die Region.²¹ Doch selbstverständlich gibt es auch Herausforderungen, die in den nächsten beiden Abschnitten diskutiert wurden.

Regionale Integration als nationale Strategie

Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru teilen sich eine pazifische Küste und geographische Bestimmung, eine Präferenz für offene Wirtschaftsräume und Freihandel sowie enge Beziehungen zu den USA. In den letzten Jahren haben sie ein stetiges Wachstum erzielt und

ein stabiles politisches Umfeld geschaffen, bei gleichzeitiger Reduzierung von Armut und Ungleichheit. Sie alle zeichnen sich durch eine hohe Performance aus, um sich im *Ease of Doing Business Index* der Weltbank weiter zu verbessern.²² Sie teilen auch ideologische Gemeinsamkeiten. Allerdings haben die vier Länder auch unterschiedliche politische Interessen und Strategien, um diese zu verfolgen. Regionale Integration ist dabei nur eine dieser Strategien, innerhalb eines komplexeren Plans für Entwicklung und internationale Eingliederung. Die Pazifik-Allianz liegt derzeit an der Schnittstelle dieser nationalen Interessen und Strategien. Die vier Mitglieder der PA bilden entgegen dem ersten Eindruck keine festgefügte Einheit, Mexiko spielt in demographischer und wirtschaftlicher Hinsicht eine herausragende Rolle, sodass das Bündnis als Mexiko plus andere Mitgliedsstaaten betrachtet werden kann,²³ dem Mercosur nicht unähnlich, wo Brasilien eine zentrale Rolle einnimmt und wo nach der anfänglichen Begeisterung die Fortschritte unter anderem durch Asymmetrien zwischen den Mitgliedern behindert wurden. Mexiko allein macht 57 Prozent der Bevölkerung der Pazifik-Allianz, 61 Prozent des BIP und über 70 Prozent der Exporte aus.²⁴ Allein die mexikanischen Exporte in die USA machen über 50 Prozent aller Gesamtexporte der PA aus. Darüber hinaus ist das Land auch geographisch von den anderen Mitgliedern getrennt, und zwar in einem Gebiet, das nicht für die Qualität und Quantität seiner Infrastruktur bekannt ist. Mexiko ist zudem das einzige Mitglied, dessen Export weitgehend aus Industrieprodukten (Maschinen und Elektrogeräte, Landfahrzeuge und -teile) besteht. Die restlichen Mitgliedsstaaten sind überwiegend Rohstoffexporteure (Kupfer, Erdöl, Gold und Silber), was die nationale und internationale Integrationsstrategie eines jeden Mitgliedsstaates und dessen Interesse an der Pacific Alliance beeinflusst.

Mexiko zeichnet sich auch durch sein besonderes Interesse an der Pazifikallianz und ihrer Lesart aus. Es ist das einzige Mitglied, für das der Block vielleicht mehr politisch-strategische als wirtschaftliche Bedeutung

hat. Die Nähe Mexikos zu den USA hat zu engen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit dem nördlichen Nachbarn geführt und mündeten 1994 in den Abschluss der NAFTA, die die Integration Mexikos in den Wirtschaftsraum der USA festschrieb. Die Fox-Präsidentschaft (2000-2006) hat diesen Trend noch verstärkt.²⁵ Die lateinamerikanischen Länder sahen in dieser Initiative eine Distanzierung Mexicos vom Kontinent. Daraufhin verlor Mexiko zu Beginn des Jahrtausends im übrigen Lateinamerika, insbesondere in Südamerika, an Rückhalt. Der parallele Aufstieg Brasiliens und sein sanfter Widerstand gegen den Einfluss der USA sowie deren Stellvertreter Mexico in Lateinamerika, begleiteten diese Entwicklung.

Mit Präsident Calderon (2006-2012) begann eine Ära der Wiedereingliederung in den lateinamerikanischen Kontext sowie die Suche nach besonderen Beziehungen zum südamerikanischen Kontinent.²⁶ Präsident Peña Nieto (2012-2018) stärkte diese Strategie, die mit der mexikanischen Beteiligung an der Gemeinschaft der Staaten Lateinamerikas und der Karibik 2011 und vor allem im Rahmen der Pazifik-Allianz ihren Höhepunkt fand. Die Mitgliedschaft in der Allianz birgt einen doppelten strategischen Vorteil für Mexiko: Sie ermöglicht einen mexikanischen Einstieg in Südamerika und gleicht die Machtverhältnisse mit Brasilien aus. Geopolitisch erlaubt die PA Mexiko auch, als Brücke zwischen den USA und dem dynamischsten Teil Südamerikas zu fungieren. Die Außenpolitik von Peña Nieto legte den Schwerpunkt auf die Diversifizierung der mexikanischen Außenpolitik und der Handelsbeziehungen, insbesondere in Richtung Asien-Pazifik.²⁷ Die Unterstützung der PA, APEC und des TPP passt perfekt zu dieser Strategie. Die wirtschaftlichen Vorteile mögen verhältnismäßig gering sein, Mexiko erwartet jedoch von der PA, dass man dessen Asienstrategie unterstützt, Geschäftsabschlüsse erhöht, und auch über MILA mehr Investitionen anzieht sowie den Tourismus stärkt.

Kolumbien ist ein relativ neuer Markt im asiatisch-pazifischen Raum. Die PA ist ein Instrument, um das Land in den Wirtschafts-

raum zu integrieren und das wirtschaftliche Potenzial Kolumbiens in Lateinamerika zu nutzen.²⁸ Interne Probleme mit Guerillas und Drogenhandel haben das kolumbianische Entwicklungspotenzial bisher stark eingeschränkt. Um diese Probleme zu bekämpfen, hat sich die Regierung den USA gegenüber nachsichtig gezeigt und enge Militär- und Handelsbeziehungen zu Washington aufgebaut. Während dies unter Präsident Uribe (2002-2010) zu guten Ergebnissen im Kampf gegen das organisierte Verbrechen geführt und zur Stabilisierung des Landes beigetragen hat, hat sich Bogota in der Region relativ isoliert wiedergefunden, insbesondere auf dem Höhepunkt der rosa Flut.²⁹ Die Erkenntnis, dass die Pazifikküste ein Potenzial für einen diversifizierenden Handel bietet und dass andere Länder, die sich um die großen Volkswirtschaften Brasiliens und Argentiniens herum befinden, die wirtschaftlichen Präferenzen Kolumbiens teilen, hat die Teilnahme Bogotás an der PA sehr positiv beeinflusst.

Präsident Santos (2010-2018) hat sich um eine realistische und ausgewogene Außenpolitik bemüht. Die PA hat sich dahingehend zu einem effektiven Instrument entwickelt. Kolumbien erwartet, dass das Bündnis seinen Wirtschaftssektor stärkt und dessen Anpassung an eine nicht US-zentrierte multilaterale Ausrichtung erleichtert. Vor dem Hintergrund einer an Bedeutung abnehmenden Andengemeinschaft, der Schwierigkeiten des Mercosur (dem Kolumbien als assoziiertes Mitglied angehört) und des UNASUR sowie der brasilianischen Rezession, ist die PA die beste Handlungsoption für Kolumbien in Lateinamerika. Sie verbindet Kolumbien nicht nur mit den dynamischsten Volkswirtschaften des Kontinents, sondern auch mit denen des asiatisch-pazifischen Raums. Die PA teilt die Last der Erschließung neuer Märkte und multipliziert die potenziellen Vorteile. Diese können sowohl für die Landwirtschaft als auch für das verarbeitende Gewerbe in Kolumbien bedeutsam sein.³⁰

Peru betrachtet die PA wie Kolumbien als bevorzugtes Instrument, um sein beträchtliches wirtschaftliches Potenzial zu nutzen. Im

Gegensatz zu Kolumbien hat Peru jedoch eine konsolidierte pazifische Berufung. Bereits in der Regierung Fujimori (1990-2000) "kann man erste Anzeichen einer klaren wirtschaftlichen Identität erkennen, die auf neoliberalen Prinzipien und der Suche nach Möglichkeiten in Asien und Ozeanien basiert, während man weiterhin in die traditionellen Partner der Andengemeinschaft investiert."³¹ Mit Präsident Alejandro Toledo (2001-2006) konsolidierte Peru seine außenpolitische Achse um die Andengemeinschaft und die Beziehungen zu den Industrieländern des asiatisch-pazifischen Raums.³²

Präsident Alan Garcia (2006-2011) ist die eigentliche Idee der Pazifik-Allianz zu verdanken. Diese wurde auf dem Ibero-Amerikanischen Gipfel 2010 vorgestellt und im darauffolgenden Jahr in Lima offiziell angestoßen. Bis dahin sah sich Peru einem unwiderruflichen Niedergang der Andengemeinschaft gegenüber und musste zudem die Entfremdung von Kolumbien einerseits und diejenige von Bolivien und Ecuador andererseits sowie darüber hinaus noch die Kluft zwischen seiner Außenwirtschaft und seiner Binnenwirtschaft anerkennen. Während Kolumbien ein ganz offensichtlicher Partner war, war Chile zunehmend zum Vorbild für die peruanischen Eliten und ihre internationale Strategie geworden. Die linke Präsidentin Ollanta Humala (2011-2016) behielt die gleiche wirtschaftliche Haltung bei und engagierte sich für das Bündnis bei seinem Streben nach Internationalisierung der Wirtschaft und Anziehungskraft ausländischer Direktinvestitionen. Peru versteht die PA als Instrument, um ihre Verhandlungsposition in Asien zu stärken, in regionale Wertschöpfungsketten einzutreten, den Export zu diversifizieren und die Handelsbilanz mit dem asiatisch-pazifischen Raum zu verbessern. Die PA ist für Lima im Wesentlichen eine beispiellose Gelegenheit für ein nationales Rebranding und einen Status.³³

Chile verfügt auf der Grundlage des Freihandels über eine gewachsene asiatisch-pazifische Ausrichtung. Die Pazifik-Allianz ist daher eine logische Konsequenz und ein in-

tegraler Bestandteil der Identität und der Außenstrategie des Landes. Die ersten Öffnungen Chiles nach Asien reichen bis in die 70er Jahre und die Pinochet-Diktatur zurück. Das Militärregime war einer weitreichenden Wirtschafts- und Handelsliberalisierung verpflichtet, wurde aber oft von traditionellen Partnern international geächtet, manchmal von denselben, die seine Wirtschaftsreformen lobten.³⁴ Autoritäre Regime in Südostasien begrüßten stattdessen ihre Öffnung sowie ihre Kombination aus Autoritarismus und Kapitalismus, ähnlich wie ihre eigenen. Die demokratischen Regierungen haben nach 1990 ihren Fokus auf den Pazifikraum beibehalten und verstärkt; so trat Chile 1994 auch der APEC bei. Zu diesem Zeitpunkt hatte Chile bereits 50 Prozent seiner Exporte an die APEC geliefert, und der Anteil stieg bis 2003 auf fast 80 Prozent³⁵ an. Die PA bietet Chile zudem eine Gelegenheit, wieder mit Lateinamerika zusammenzuarbeiten. Chile, das zunächst wegen der Diktatur isoliert war, hat sich in der Folge dafür entschieden, sich nicht vollständig in ein lateinamerikanisches Regionalprojekt zu integrieren, sondern nur einen assoziierten Status für die Andengemeinschaft oder den Mercosur beizubehalten und sich lediglich an Vorhaben politischer und nicht wirtschaftlicher Art wie CELAC oder UNASUR zu beteiligen.

Für Chile stellt sich seine Mitgliedschaft in der PA jedoch anders dar. Die Mitglieder sind gleichgesinnt in ihrer gemeinsamen Unterstützung des Freihandels und der Abschaffung der Zölle. Sie teilen sich gleichermaßen die Dynamik im Pazifikraum. Die PA hat das Potenzial, Wertschöpfungsketten zu generieren, wodurch die Exporte nichttraditioneller Waren Chiles, ein Hauptziel von Santiago, erheblich gesteigert werden. Dies würde Chile helfen, das Risiko einer erneuten Rückkehr zum reinen Rohstoffexport zu begrenzen. Die PA hilft auch, die Kosten der Markterschließung in Asien zu senken, eine Strategie, die Chile ohnehin verfolgen würde. Aufgrund seiner langjährigen Erfahrung in Asien hat Chile im Vergleich zu anderen Ländern einen Organisationsvorteil in der Region. Es kann anderen Ländern seine Erfahrungen vermitteln, die

Agenda der PA und die Verhandlungen auf diskrete und konsensorientierte Weise leiten, indem es eine Führung hinter den Kulissen übernimmt. Derzeit bildet die Pazifik-Allianz einen erfolgreichen und vorteilhaften gemeinsamen Nenner für Chile, Kolumbien, Mexiko und die nationalen Strategien Perus. Auch die Herausforderungen für den langfristigen Zusammenhalt und die Nachhaltigkeit des Projekts sind vorhanden. Im nächsten Abschnitt werden einige davon behandelt.

Herausforderungen und neue Initiativen

Man kann die Statistiken, die den Erfolg und das Potenzial der Pazifik-Allianz untermauern auf unterschiedliche Weise lesen. Das Bündnis ist stolz darauf, die achtgrößte Volkswirtschaft der Welt zu sein, gemessen am gesamten BIP.³⁶ Man kann jedoch drei Beobachtungen machen. Erstens: Auf welcher Grundlage werden die vier Volkswirtschaften zusammengerechnet? Schließlich ist die Pazifik - Allianz kein gemeinsamer Markt, sie ist auch keine Zollunion und strebt nicht danach, eine solche zu werden; darüber hinaus ist ihre Freihandelszone noch unvollständig. Es gibt keine supranationalen Organe. Auch skandinavische Länder oder NAFTA-Mitglieder könnten ihre globalen Rankings verbessern, indem sie nationale Daten zusammenstellen. Weiterhin stellt sich die Frage, ob es eine Substanz jenseits der Vermarktung gibt? Zudem macht Mexiko etwa 60 Prozent des BIP der Allianz aus. Warum sollte Mexiko zur PA und nicht zur NAFTA gezählt werden? Letzteres ist trotz der Reformvorschläge von Präsident Trump weit aus konsolidierter. Drittens relativieren sich die eindrucksvollen Zahlen bei genauerem Hinsehen und Herunterbrechen auf einen globalen Kontext: Das kombinierte BIP, die Gesamtbevölkerung und der Gesamtanteil am Welthandel machen rund 3 Prozent des Welthandels aus.³⁷ Die aggressive Marketingstrategie der Pazifik-Allianz ist weder zu kritisieren noch zu verharmlosen. Doch kann eine klare Argumentationslinie Herausforderungen aufzeigen, denen Marketingkampagnen und politische Erklärungen allein nicht gerecht werden.

Herausforderung eins: Den Mehrwert der Freihandelszone nutzen. Die PA prahlt damit, dass sie in der Freihandelszone des Blocks große Fortschritte gemacht hat. 92 Prozent der Waren sind zollfrei, und es gibt einen Zeitplan für den Abbau der verbleibenden Hindernisse. Doch was sind die tatsächlichen Auswirkungen? Erstens ist eine der Voraussetzungen für die Mitgliedschaft in der PA ein Freihandelsabkommen mit jedem einzelnen der anderen Mitglieder, das zum Zeitpunkt des Beitritts bereits besteht. Man kann sich fragen, was der Mehrwert des Freihandelsabkommens der PA ist, wenn alle Mitglieder bereits vorher bilaterale Abkommen mit allen anderen Mitgliedern hatten. Eine plausible Erklärung ist, dass "viele der von lateinamerikanischen Ländern ausgehandelten Freihandelsabkommen nicht so umfassend sind wie die mit den Vereinigten Staaten".³⁸ Das heißt, dass die bilateralen Freihandelsabkommen so viele Lücken und Ausnahmen aufweisen, dass das Freihandelsabkommen des Blocks eine deutliche Verbesserung bringen würde. Die restlichen acht Prozent umfassen jedoch sensible Sektoren wie Landwirtschaft und Textil. Dies ist nur ein Hinweis auf die bevorstehenden politisch heiklen Verhandlungen. Darüber hinaus liegt der eigentliche Mehrwert des Freihandelsabkommens der PA in der Liberalisierung von Kapital und Dienstleistungen. Während MILA ein vielversprechender Schritt ist, müssen die Dienstleistungen noch erheblich verbessert werden. Zweitens ist die Relevanz des intraregionalen Handels für die Mitglieder begrenzt. Der Handel zwischen ihnen variiert zwischen vier und zwölf Prozent.³⁹ Ein voll funktionsfähiges Freihandelsabkommen kann diese Zahlen erhöhen, aber es kann kaum größere Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der Mitglieder haben.

Herausforderung zwei: Die Vorteile einer gemeinsamen Strategie in Asien nutzen und die negativen Auswirkungen des Handelsgefüges im Pazifikraum einschränken. Eines der erklärten Ziele der PA ist die Stärkung der Handelsbeziehungen mit dem asiatisch-pazifischen Raum. Chile verfügt bereits über mehr als 20 Freihandelsabkommen, die es mit

rund 60 Ländern verbinden, darunter China, Japan und Südkorea. Kolumbien verfügt über ein Dutzend Freihandelsabkommen, jedoch nur eines in Asien, nämlich Südkorea. Mexiko hat 11 Freihandelsabkommen mit 46 Ländern, jedoch nur ein einziges mit Asien, nämlich Japan. Peru verfügt über 17 Freihandelsabkommen, darunter China, Japan, Südkorea, Singapur und Thailand. Chile und Peru sind den anderen weit voraus. Letztere können von weiteren gemeinsamen Aktionen der PA erheblich mehr profitieren. Ermutigender ist, dass es viel Spielraum gibt. Die vier Länder zusammen können ihre Verhandlungsmacht künftig weiter stärken. Die PA hat jedoch keine Rechtspersönlichkeit, was bedeutet, dass die Allianz als solche keine internationalen Verträge im Namen ihrer Mitglieder abschließen kann. Diese müssen Verträge aushandeln und unterzeichnen.

Gemeinsame Verhandlungen sind potenziell von unschätzbarem Wert, aber sie werden auch einen ernsthaften Test für politisches Engagement und Einheit darstellen. Was wird passieren, wenn asiatische Partner bilaterale Abkommen zu unterschiedlichen Rahmenbedingungen anbieten? Tiefe Handelsbeziehungen mit Asien, insbesondere mit China, stellen ein großes Risiko der Entindustrialisierung dar. China, Südkorea, Indien und Japan haben die gleichen Handelsmuster mit Lateinamerika gezeigt wie die USA und die europäischen Länder, das heißt, sie sind am Import von Waren und am Export von Industriegütern interessiert.⁴⁰ Die meisten Industriesektoren in Lateinamerika überleben möglicherweise nicht den Wettbewerb mit fortgeschritteneren asiatischen Wettbewerbern, die ein ernsthaftes Risiko der Entindustrialisierung und des Verlustes von Arbeitsplätzen haben. Das Engagement jedes einzelnen Mitglieds für die PA wird ihren tatsächlichen Mehrwert in Asien bestimmen.⁴¹

Herausforderung drei: Von der internationalen Aufmerksamkeit profitieren und nicht an Dynamik verlieren. Die PA hat international großes Interesse und Unterstützung gefunden. Sie hat 52 Beobachter-Mitglieder und zählt

auf die institutionelle und finanzielle Unterstützung der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IABD), der Anden-Entwicklungsgesellschaft (CAF), der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC), der Weltbank, der Europäischen Union und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Wie kann man von diesem umfangreichen Netzwerk profitieren? Beobachterstaaten haben eine begrenzte Rolle, und sind lediglich allgemein und nur vage an den Aktivitäten der PA im Zusammenhang mit dem Marktzugang in Asien interessiert. Einige der asiatischen Beobachter sehen die Allianz als Chance, mit China in Lateinamerika zu konkurrieren.⁴² Es ist jedoch noch nicht klar, was viele Beobachter von ihrem Status erwarten, noch was das Bündnis von ihnen erwartet. Es gibt keine klare Agenda oder klaren Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der PA und ihren Beobachtern. Die meisten der zugegebenermaßen recht begrenzten Aktivitäten werden bilateral nach den erklärten Prioritäten der PA ohne koordinierte Agenda oder festgelegten Rahmen durchgeführt.⁴³

In jüngster Zeit wurden neue Initiativen ergriffen. Zusätzlich zu ihrer traditionellen Politikberatung unterstützt die OECD zusammen mit drei akademischen Institutionen in drei der potenziell am meisten interessierten Beobachterländer dieser Agenda.⁴⁴ Die Ausarbeitung spezifischer politischer Vorschläge für die Zusammenarbeit mit den Beobachtern sollen auf dem PA-Gipfel 2018 in Mexiko vorgelegt werden. Dies ist ein lobenswertes gemeinsames öffentlich-privates Engagement zur Förderung der internationalen Agenda. Eine weitere aktuelle Entwicklung ist die Schaffung der Kategorie "Partnerstaaten" durch den Ministerrat der PA. Damit wurde eine verbindliche Vereinbarung mit allen Mitgliedern der PA über hohe Standards in Wirtschafts- und Handelsfragen in Kraft gesetzt. Während die Definition allgemein gehalten wird, hat die PA bereits Verhandlungen mit Australien, Neuseeland, Kanada und Singapur aufgenommen. Insgesamt kann der Beobacht-

erstatus den Ländern helfen, die Perspektiven der Allianz besser zu verstehen und von einigen ihrer asiatischen Programme zu profitieren. Doch es geht darum, Wege zu finden, um zu vermeiden, dass "der Beobachterstatus nur symbolisch wird".⁴⁵

Herausforderung vier: Operationalisierung der gesellschaftlichen Ziele zur Förderung einer integrativen Entwicklung. Eine zentrale Aufgabe ist es, wirtschaftliche und soziale Fortschritte zu verbinden. Eine der Neuerungen des Pazifischen Bündnisses ist die Nutzung der überregionalen wirtschaftlichen Integration zur Stärkung der sozialen Entwicklung auf intraregionaler Ebene. Beide Aspekte verstärken sich gegenseitig. Die PA hat Maßnahmen zur Verbesserung des Lebensstandards in anderen Bereichen eingeleitet, die über bloßen wirtschaftlichen Wohlstand hinausgehen. Im ersten Abschnitt des Kapitels wurden bereits die Fortschritte im Bildungsbereich erwähnt. Die Digitalisierung spielt zudem eine wichtige Rolle in der Agenda der PA und hat bereits zu einer regionalen Digitalisierungsagenda und einem Fahrplan zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Informationstechnologie und Kommunikation geführt. Die Gleichstellung der Geschlechter ist ein zentrales Element für Wachstum und Entwicklung in der PA⁴⁶, und die OECD formulierte politische Empfehlungen, die derzeit von der technischen Gruppe der PA für Geschlechterfragen⁴⁷ geprüft werden. Diese Maßnahmen sind der Wirtschaftsleistung untergeordnet, was wiederum Ressourcen zur Förderung der Sozialpolitik generiert. Vor allem die einfachen Menschen müssen befähigt werden, Chancen zu nutzen, die Handelsbeziehungen sowie regionale und globale Wertschöpfungsketten bieten können. Bildung, insbesondere Berufsausbildung, technische und sprachliche Fähigkeiten sowie eine proaktive Politik sozialer Inklusion sind für dieses Ziel unerlässlich. Nur wenn das Pazifische Bündnis diese Fragen wirksam angeht, wird es seiner größten Herausforderung gerecht: den hohen Erwartungen, die es geweckt hat, gerecht zu werden.

Schlussbemerkungen

Als Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru 2011 die Pazifikallianz gründeten, zeichnete sich das Projekt durch seinen Minimalismus und Pragmatismus, seine Betonung offener Volkswirtschaften und des Freihandels sowie sein ausdrückliches Engagement im Pazifikraum aus. Damals gaben die Mandatsträger der rosa Flut und ihre kritische Haltung gegenüber der neoliberalen Politik und dem Freihandel die vorherrschende politische Stimmung in Lateinamerika vor. Heute hat sich die politische Wetterlage verändert. Die Integrationsprogramme, die die Haltung der rosa Flut in regionalen Angelegenheiten untermauern, wie ALBA, UNASUR und sogar Mercosur, stagnieren. Viele der linken Führer haben ihr Amt und/oder ihre Glaubwürdigkeit verloren und im Gegenzug haben moderatere Figuren die politische Verantwortung übernommen. Die Pazifik-Allianz wird allgemein gelobt und hat sich zu einem Modell entwickelt. Sie kann bedeutende Erfolge vorweisen, wie die Einrichtung der Freihandelszone des Blocks, MILA, ein dichtes Netz institutionalisierter Beziehungen in Asien und auf internationaler Ebene sowie eine glaubwürdige gemeinsame Förderstrategie, auch in anderen Bereichen als dem Handel.

Dennoch steht die PA vor großen Herausforderungen. Die erste betrifft die neuen politischen Gleichgewichte in Lateinamerika nach den Präsidentschaftswahlen 2018. Zum ersten Mal in seiner Geschichte wird Mexiko nun von einem rein linksgerichteten Präsidenten, Manuel Andrés Lopez Obrador, regiert, dessen außenpolitische Absichten und Engagement für das Bündnis noch nicht geklärt sind und dessen politische Ausrichtung im starken Gegensatz zu denen der anderen Mitglieder der PA steht. In Chile und Kolumbien befinden sich die Präsidenten Piñera und Duque eindeutig rechts vom Zentrum, während in Peru Präsident Martín Vizcarra, der eine Rechts-Mitte-Koalition anführt, in einer recht schwachen Position ist, da er nur wegen der Entlassung seines unter Korruptionsverdacht geratenen Vorgängers Pedro Pablo Kuczynski im

Amt ist. Fragen der Führung sowie einer gemeinsamen Vision und der gemeinsamen Richtung können den Fortschritt der Organisation während der gesamten Dauer des laufenden Präsidentschaftszyklus beeinflussen.

Darüber hinaus hat sich die Organisation bisher lediglich mit relativ einfachen Themen auseinandergesetzt, der schwierige Teil steht wahrscheinlich noch bevor. Der Mangel an Institutionalisierung ermöglicht Flexibilität und schnelle Reaktion, birgt aber die Gefahr, dass sie in einen schwach ausgeprägten Regionalismus mündet und der Raum für Konsens schnell erschöpft sein könnte.⁴⁸ Enge Verbindungen zu den fortgeschrittenen asiatischen Volkswirtschaften können zu Wertschöpfungsketten führen, aber auch zu einer Entindustrialisierung schwächerer Volkswirtschaften. Die Versuchung, von ersten Erfolgen zu profitieren und neue politisch relevante Mitglieder zu gewinnen oder sich großen Strategien hinzugeben, kann dazu führen, dass sich die Allianz um neue Mitglieder erweitert, deren Engagement nicht nachgewiesen ist. Die Bilanz des lateinamerikanischen Regionalismus und die Erfahrungen des Mercosur mit Venezuela sollten eine Warnung sein.

Die Zielerreichung einer integrativen sozioökonomischen Entwicklung ist vielleicht das, was das Schicksal der Pazifik-Allianz bestimmen wird. Man sollte nicht vergessen, dass die PA erst seit sechs Jahren besteht. Folglich sollte man vielleicht auch nicht der Versuchung nachgeben, große Theorien anzuwenden, um die Allianz zu verstehen, sondern ihren im Wesentlichen pragmatischen Charakter akzeptieren. Schließlich umfasst das pazifische "Bündnis ganz einfach vier Länder, deren Temperament, Prioritäten, Wünsche und Kooperationsfähigkeit sie einzigartig positioniert haben, um ihre gemeinsamen Ziele zu integrieren und zu erreichen."⁴⁹

**Der Artikel wurde erstmals veröffentlicht in: Gardini, Gian Luca (2018), "The Pacific Alliance" in Looney, Robert E. (Ed), Handbook of International Trade Agreements, Routledge, New York, S. 230-240.*

|| Gian Luca Gardini

Gian Luca Gardini, Ph.D., ist Professor für Internationale Beziehungen und Lateinamerika-Studien. Seit April 2014 ist er Inhaber des Lehrstuhls für International Business and Society Relations mit Schwerpunkt Lateinamerika an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Zuvor unterrichtete er an der Universität Cambridge und der Universität von Bath in Großbritannien. Zudem war er als Berater für internationale und EU-Angelegenheiten tätig. Als Projektmanager für diverse EU-Beratungsfirmen, EU-Vertreter für den italienischen Industrieverband und internationaler Handelsberater für EUROCHAMBRES, der europäischen Handels- und Industriekammer. 2012 wurde er vom chilenischen Außenministerium als Verbindungsbeamter, mit der Organisation des EU-CELAC Gipfels betraut.

ANMERKUNGEN

- 1 Presidential Declaration on the Pacific Alliance (Lima Declaration) (2011). URL http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific_Alliance/Presidential_Declarations/I_Summit_Lima_Declaration_s.pdf [11.11.2017].
- 2 Reid, M. (2007). *Forgotten Continent. The Battle for Latin America's Soul*. New Haven and London: Yale University Press.
- 3 Gardini, GL and Lambert, PW (2011). *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*. New York and Basingstoke: Palgrave.
- 4 Malamud, A. and Gardini, GL (2012). "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons". *International Spectator*, 47: 1, March, pp. 116-133.
- 5 Soderbaum F. and Van Langenhove, L. (Eds) (2006). *The EU as a Global Player: The Politics of Interregionalism*, London: Routledge.
- 6 Gardini, GL (2015). "Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58:1, pp. 210-229.
- 7 Framework Agreement of the Pacific Alliance, 06.06.2012. URL <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/11593.pdf> [11.11.2017]
- 8 Pastrana Buelvas, E. (2016). *The Pacific Alliance: Facing regional projects and global transformations*. Mexico City: Konrad Adenauer Foundation, p. 13.
- 9 Dade, C. and Meacham, C. (2013). *The Pacific Alliance: An Example of lessons learned*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies, p. 6.
- 10 Framework Agreement of the Pacific Alliance, art. 7.
- 11 Ibid. art. 4.
- 12 At present, there are 20 technical groups and 6 sub-groups.
- 13 Constitutive Act of the Business Council of the Pacific Alliance, objective two. Online: <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2015/08/constitucion-del-Consejo-Empresarial.pdf> [03.12.2017]
- 14 Varillas Velasquez, J. (2017). "A Word from the Chairman of the Pacific Alliance Business Council – Peruvian Chapter". In EY, *Pacific Alliance Business and Investment Guide 2017/18*. Lima: EY, p. 13.
- 15 Haas, E.B. (1958). *The Uniting of Europe: political, social, and economical forces 1950-1957*. Notre Dame IN: Notre Dame University Press.
- 16 Gardini, GL (2006). "Government-Business Relations in the Construction of Mercosur". *Business and Politics*, 8:1, article 3, pp. 1-28.
- 17 Vasquez, C. (2014). "Is the Pacific Alliance the next big thing?". World Policy Blog, 04.11.2014. URL <http://www.worldpolicy.org/blog/2014/11/04/pacific-alliance-next-big-thing> [03.12.2017].
- 18 See: EY (2017), *Pacific Alliance Business and Investment Guide*; Soler, A. (2015). The Pacific Alliance: Creating opportunities for investors. *TMF Group Briefing*, July 2015. URL <https://www.tmf-group.com/en/news-insights/publications/2015/pacific-alliance/> [03.12.2017]. Pacific Alliance (2017). Declaration of Cali, 30.06.2017. URL <https://alianzapacifico.net/en/declaracion-de-cali/> [03.12.2017].
- 19 Pacific Alliance (2016). Declaration of Puerto Varas, 01.07.2016. URL <https://alianzapacifico.net/en/?wpdmdl=7888> (accessed 03.12.2017); Declaration of Cali (2017); Embassy of Colombia to Stockholm (2017). "*Alianza del Pacífico*". Document distributed at the conference 'The Pacific Alliance – An emerging region in a global world', Stockholm, 05.12.2017.
- 20 Dade and Meacham (2013).
- 21 EY (2017), p. 17.
- 22 World Bank (2017). Ease of doing business index. Online: <https://data.worldbank.org/indicator/IC.BUS.EASE.XQ?vi ew=map> [04.01.2018]
- 23 Nolte, D. (2016). *The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organisations*. GIGA Focus/Latin America. N. 4 August. Hamburg: GIGA, p. 2.
- 24 Villareal, M. (2016). "The Pacific Alliance: A trade integration initiative in Latin America". US Congressional Research Service, 29.03.2016, p. 9.
- 25 Covarrubias, A. (2011). Mexico's Foreign Policy under the Partido Acción Nacional: Promoting Democracy, Human Rights and Interests, in Gardini, GL and Lambert, PW, *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. New York and Basingstoke: Palgrave, 213-233
- 26 Ibid.
- 27 Villamar, Z. (2013). "La política exterior mexicana tras el regreso del PRI: Una visión para los próximos seis años". In *Nueva Sociedad*, N. 247, Sept.-Oct., pp. 16-26.
- 28 Pastrana Buelvas (2016).
- 29 Randall, S. (2011). "The Continuing pull of the polar star: Colombian foreign policy in the post-Cold War era". In Gardini, GL and Lambert, PW, *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. New York and Basingstoke: Palgrave, pp. 139-157.
- 30 The Economist (2015). How deep is their love? The Pacific Alliance is a great brand in search of a shared product. 12.03.2015. URL <https://www.economist.com/news/americas/21646273-pacific-alliance-great-brand-search-shared-product-how-deep-their-love> (accessed 04.01.2018).
- 31 Pastrana Buelvas (2016), p. 46.

- 32 St John, B. (2011). "Ideology and Pragmatism in the foreign policy of Peru". In Gardini, GL and Lambert, PW, *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. New York and Basingstoke: Palgrave, pp. 119-137.
- 33 Nolte (2016), p. 8.
- 34 Fernandois, J. (2005). *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- 35 Pastrana Buelvas (2016), p. 39.
- 36 The Pacific Alliance (2017). 2017 Pacific Alliance ABC Book. URL <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2017/07/CARTILLA-ALIANZA.pdf> [18.01.2018], p. 5.
- 37 Aichele, R. (2015). "Dimensions and Economic Effects of the Pacific Alliance". IFO Center for International Economics. Presentation at KAS-SOPLA Latein Amerika. San José, 05.03.2015.
- 38 Villareal (2016), p. 2.
- 39 Aichele (2015), p. 5.
- 40 See: ECLAC (2015). *Latin America and the Caribbean and China: towards a new era in economic cooperation*. Santiago: UN ECLAC; ECLAC (2011). *India and Latin America and the Caribbean. Opportunities and challenges in trade and investment relations*. URL <https://www.cepal.org/en/publications/3021-india-and-latin-america-and-caribbean-opportunities-and-challenges-trade-and> [19.01.2018] Mesquita Moreira, M. (Ed.) (2011), *Korea: Breaking the Mold of the Asia-Latin America Relationship*. Washington DC: Inter-American Development Bank; ECLAC (2015). *Economic Relations between Latin America and the Caribbean and the Republic of Korea. Advances and opportunities*. Santiago: UN ECLAC.
- 41 Gardini GL (2013). "The added value of the Pacific Alliance and 'modular regionalism' in Latin America. LSE Ideas Blog, 25.05.2013. URL <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2013/06/the-added-value-of-the-pacific-alliance-and-modular-regionalism-in-latin-america/> [19.01.2018].
- 42 The Economist (2015).
- 43 The Declaration of Puerto Varas (2016), art. 7, set four priorities for relations between the PA and observer countries: education; science, technology and innovation; internationalization of SMEs; and trade facilitation. The Declaration of Cali (2017), art. 11, added the movement of people.
- 44 The European Institute of International Studies in Sweden, the Copenhagen Business School in Denmark, and the Friedrich Alexander University Erlangen-Nuremberg in Germany.
- 45 Nolte (2016), p. 4.
- 46 Declaration of Cali (2016), art. 6.
- 47 OECD (2016). *Gender equality in the Pacific Alliance: promoting women's economic empowerment*. Paris: OECD Publishing.
- 48 Peña, F. (2003). Interview with the author, Buenos Aires, 25.02.2003. F. Peña was Argentina's Undersecretary of Economic Integration (1991-1992) and is a highly respected analyst of Latin American integration.
- 49 Dade and Meacham (2013), p. 5.

Max Georg Meier, Yildiz Nicharapova, Alisher Marufi,
Marian Abisheva, Bakhtiyor Islamov, Doniyor Islamov,
Sitara Primova

Central Asia – Trapped between Russia and China

In 2007, the European Union (EU) tried to contribute to the political liberalization of the Central Asian region with a first Central Asia Strategy, where close economic interdependence was intended to support this process. The updated version of this strategy entered into force as of May 2019.

In retrospect however, Europe and Central Asia did not really approach each other during the following years - neither politically nor economically. Today the region is rather trapped between Russia and China. After the independence of Central Asian States, the interest of these „big“ neighbours has grown constantly and they were trying to gain more political influence of their own. Russia, on the premise that it still considers the region as its backyard in the sense of the heritage of the collapsed Soviet Union, and China which wants use its economic super power to tie its neighbour countries closely to itself.

Nowadays, the entire region is in a sandwich-position between Moscow and Beijing. In this essay the authors illustrate the view of four Central Asian countries (Kyrgyzstan, Tajikistan, Kazakhstan and Uzbekistan) on the title theme.

Keywords:

European Union - Central Asia Strategy - Kyrgyzstan - Tajikistan - Kazakhstan - Uzbekistan - Russia - China - Turkey - Iran - Sandwich Position - New Silk Road - Belt and Road Initiative - Eurasian Economic Union

Central Asia - Trapped between Russia and China

|| Max Meier

In 2007, the European Union (EU) tried to contribute to the political liberalization of the Central Asian region with a first Central Asia Strategy, where close economic interdependence was intended to support this process. The updated version of this strategy entered into force as of May 2019.

In retrospect however, Europe and Central Asia did not really approach each other during the following years – neither politically nor economically. Today the region is rather trapped between Russia and China. After the independence of Central Asian States, the interest of these "big" neighbours has grown constantly and they were trying to gain more political influence of their own. Russia, on the premise that it considers the region still as its backyard in the sense of the heritage of the collapsed

Soviet Union, and China which wants to use its economic superpower to tie its neighbour countries closely to itself.

Ankara and Teheran started with great ambitions in the region but play just ancillary roles today. Turkey's dream of a new block of "Turkic states" was not met with great interest in the region. And against Iran, there were and are strong reservations that this country just intends to export its "Islamic revolution" to another part of the world. Nowadays, the entire region is in a sandwich-position between Moscow and Beijing. However, Central Asian countries are afraid of being bought up in the framework of the Chinese "New Silk Road Project" (Belt and Road Initiative) and therefore some of them are looking again for the political proximity to Russia. In this essay, the

authors attempt to illustrate the view of four Central Asian countries (Kyrgyzstan, Tajikistan, Kazakhstan and Uzbekistan) on the title theme.

|| Max Meier

Dr. Max Georg Meier represents the Hanns Seidel Foundation in Central Asia since 2002, focusing on good governance since the beginning of the HSS engagement. For more than 30 years, he has been working as a project manager in the framework of international development cooperation in Turkey, the Southern Caucasus and Central Asia (HSS, KAS, EU, GIZ, KfW, CIM). Max Meier holds a degree in education and is a Turkologist. He holds a PhD from the University of Ankara.



Source: Creative Commons, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Map_of_Central_Asia.png
Please note that Astana was renamed Nur-Sultan in March 2019.

International Organizations in Central Asia: Politics of Great Powers or Interests of States in the Region?

|| Nisharapova Jyldyz Talantbekovna

Great powers often establish regional or international organizations in order to forward their political agenda region. Russia uses many organizations in all political and economic spheres; China created the Shanghai Cooperation Organisation (SCO) and recently the Belt and Road Initiative (BRI). In this article, we discuss if these organizations only serve regional powers interests or if they are also beneficial for Central Asian states.

Central Asia (CA) has long been viewed as a crucible of geopolitics where rival Great Powers compete for influence. A shifting balance of power, both globally and within the wider region, is changing external dynamics and bringing new opportunities – but also new pressures. The People's Republic of China (PRC) economic expansion westwards is one such dynamic. Russia's attempt to reassert its paramount role in the former Soviet territories is another.¹ In our opinion, interest in Central Asia from outside the region has been on the rise for three reasons: (1) Central Asia's energy resources are of great importance to Europe and Asia; (2) the geopolitical location is important for great players; (3) insecurity in Central Asia can affect the security in other regions.

Both China and Russia have common interests in cooperating in Central Asia. Especially if we analyse the Shanghai Cooperation Organization's joint project of these two regional powers, we can identify several

common interests. Veronica Mihalache argues that the SCO serves as a tool for fighting terrorism, restoring (normalizing) the Sino-Russian relations, counter-balancing the United States of America, and mutual balancing between Russia and China.²

The Shanghai Cooperation Organization: joint attempts to stop Western influence in the region

Since the collapse of the USSR, China tried to enter the Central Asian region for security, economic and political issues. The main goal of the PRC in Central Asia is security, economic development of its Western frontiers, and access to the energy resources of Central Asia.³ The first multilateral regional project that China proposed and established in cooperation with the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, the Republic of Tajikistan, and the Republic of Uzbekistan, is the Shanghai Cooperation Organization (SCO), created in 2001. The main goal of the creation of the SCO was to allow Russia and China to increase their engagement in this region without vexing each other. Through cooperation within the SCO, Russia and China could control each other's activities in this region and influence each other's decisions.⁴ Also, this organization served Russia's and China's interests to limit Western countries' presence and activities in this region; it was seen as a tool for Russia and China to contest the existing US-dominated world order. According to Mikhail Konarov-

sky, "the creation of the SCO was dictated by the international situation."⁵ He meant that the existing world order provoked China and Russia to create the SCO. After the famous Astana declaration made by the heads of its member states during the 2005 summit, the organization was viewed both as anti-American and anti-NATO.⁶ Back then, there were several American military and air bases situated in Kyrgyzstan and Uzbekistan⁷, which played an integral role in the Afghan war. After this declaration, the SCO came to be viewed as the "Eastern NATO", "Club of Dictators", and an anti-American organization. It was argued that the real reason for the creation of the SCO was to limit American influence and politics in the Central Asian region.⁸

Despite diverging interests of SCO member states, the main reason for the creation and existence of the SCO is to be able to balance the western world order. As the heads of states of the SCO have mentioned many times, and according to Sergei Konarovskiy, former deputy Secretary General of the SCO, "the SCO is a tool for a fair world order in the 21st century".⁹ But we are not sure that this anti-Westernism or anti-Americanism was beneficial for the Central Asian states. Most of the countries of Central Asia had declared that they follow a multi-vectoral foreign policy, which means that they would cooperate with all the states of the world.¹⁰

However, since the SCO was not able to accomplish the Chinese goals in Central Asia, China established its own cooperation organization – the Belt and Road Initiative. By creating the SCO, China had hoped to step up economic cooperation with Central Asia, but Russia showed no interest in that. Viewing that China has now become extremely active in Central Asia, Russia accelerated the creation of the Eurasian Economic Union since Central Asia is a very important region for Russia's regional and global ambitions.

The Eurasian Economic Union: Russian politics of neo-imperialism, tool for regional hegemonism

Russia's overriding concerns in its neighbourhood, including Central Asia, focus on four main areas: military security; regime consolidation; protection of the Russian language and ethnic Russians (arguably used as a convenient pretext); and the project of the EEU. Russia remains the most powerful security actor in Central Asia.¹¹

A key tool deployed by Russia to demonstrate its continuing influence in its neighbourhood, including Central Asia, is its flagship project, the Eurasian Economic Union (EEU), also referred to as the Eurasian Union.¹² There are different views concerning the main goal of the EAEU. We can divide these into two groups: the first group is supported predominantly by Western authors who see the EAEU as an attempt by the Kremlin to restore its regional hegemony¹³ and to limit the influence and politics of non-regional actors in Central Asia or in what it perceives to be, the natural Russian sphere of influence. In my opinion, the main goal of the EAEU is not only to limit activities of extra-regional actors like the US or the EU, but also those of regional actors like China, and others in Central Asia.

The EAEU is seen by some scholars as an attempt by the Kremlin to develop a rival project to the EU's Eastern Partnership.¹⁴ Interestingly, in some interpretations, post-Soviet regionalism is seen in a new light. Roy Allison and Kathleen Collins argue that post-Soviet regionalism's main objective is not to foster economic cooperation between states, but to establish "mutual protection" for autocratic regimes or to "isolate" some countries from external democratic influences.¹⁵ Most often, Eurasian integration is analysed through the prism of Russian foreign policy strategy, with notions of empire and hegemony widely used to characterize it as expansionist, post-imperialist and even "de-colonialist".¹⁶ Many papers by Western academics undertake a purely realist ap-

proach, defining the EAEU as Russia's neo-imperial project.¹⁷ According to Jeffrey Mankoff, the main reason for his integration is to "re-establish Russia as a major global player".¹⁸ Elena Kropatcheva argues that Putin's political course in the so-called "near-abroad" has actually been "consistent in pursuing its main realist interests: maximization of power and security....vis- a-vis the West", which is constantly triggered by the exclusion of Russia from international decision-making.¹⁹ ²⁰ The EAEU is seen as a manifestation of the "post-imperial syndrome", rooted in "annexationist Pan-Russianism", alongside pre-imperial Russian foreign policy.²¹

Then again, some western authors analyse Eurasian integration with liberal theories and according to them, Eurasian integration is not a product of Russian hegemonism, but a tendency for states to form regional groupings for the sake of mutual economic benefit.²² This view is dominant in the region, especially in Russia and Central Asia. Most of the authors in EAEU countries state that the EAEU was established to help its members make the most of intraregional economic ties, modernize their national economies, and forge an environment conducive to improving their global competitiveness.²³ Central Asian and Russian scholars mostly support this view as well.

In this article, we have examined the activities of regional organizations in Central Asia that are established by Russia and China. Regional security is the common interest for China, Russia and all Central Asian states. The next interest is economic that is not always mutually beneficial. In our article we have tried to show how economic collaboration is not always beneficial for both sides with the case of EAEU-Kyrgyzstan and BRI-Kyrgyzstan. The third interest of bigs is anti-westernism or anti-Americanism, which is not also always beneficial for Central Asian states. Central Asian states are interested in cooperating with every state in the world including EU states and US that

contributed a lot to Central Asia in security, the economic as well as the political sphere.

|| Nisharapova Jyldyz Talantbekovna

Dr. Nisharapova Jyldyz Talantbekovna has completed a Doctor of Political Science (Docteur en Sciences Politiques), Institute of Political Science Aix-en-Provence, University of Aix-Marseille 3, France in 2014. She was Research fellow at the French Ministry of Higher Education and Research (2009-2013) and Head of the Research Department of the American University in Central Asia - AUCA (2015-2019), lecturer at the Faculty of International Comparative Politics of AUCA (since 2006) and lecturer at the Faculty of International Relations of the Kyrgyz State National University (2009-2018)- She has also been Scholar of the Open Society Foundation 2011-2014 (OSF Soros Foundation) and principal lecturer and Chairman of the Council for Academic Development of the Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic (2012-2014). Currently, she is the Director of Academic Affairs of AUCA EC (Technical School of Innovation in AUCA) and academic coordinator of the UNICEF project "Girls in Science".

ANMERKUNGEN

- 1 Central Asia at a crossroads Russia and China's changing roles in the region and the implications for peace and stability, report by Saferworld June 2015. P.1. URL <https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/918-central-asia-at-a-crossroads> [9.12.2020]
- 2 Mihalache, Veronica (), Cooperation vs. competition in Central Asia, Challenges of the Knowledge Society. Political Sciences, European Studies and International Relations, p: 828-833.
- 3 B. Mariani, China's role and interests in Central Asia, Saferworld October 2013. URL <https://www.files.ethz.ch/isn/172938/chinas-role-and-interests-in-central-asia.pdf> [9.12.2020]
- 4 J.Nicharapova, doctoral thesis "OCS: un nouveau mode de cooperation ou une nouvelle integration regionale? » defended in 2014 in Sciences Po Aix en Provence, France. URL <https://www.theses.fr/fr/2014AIXM1040> [9.12.2020]
- 5 Personal communication with Mikhail Konarovsky, deputy secretary general of the SCO, in 2011 in Secretariat of the SCO.
- 6 A. Cooley, "Russia and the Recent Evolution of the SCO: Issues and Challenges for U.S. Policy" chapter 1 in book The Policy World Meets Academia: Designing U.S. Policy toward Russia, American Academy of Arts and Sciences, 2010.

- 7 L. Beehner, U.S. Military Bases in Central Asia, URL <https://www.cfr.org/backgrounder/asia-us-military-bases-central-asia> [9.12.2020]
- 8 L. Beehner, *ibid.*
- 9 Interview with Mikhail Konarovskiy deputy secretary general of the SCO during internship in the secretariat of the SCO in 2011 in Beijing.
- 10 Foreign Policy Strategy of Kyrgyz Republic.
- 11 *Ibid* Saferworld p. 16.
- 12 *Ibid* Saferworld p.15.
- 13 Dreyer I, Popescu N, Allison R, Bugajski J., Kirkham K., Mankoff J., Kropacheva E., Van Herpen.
- 14 Dreyer, I., Popescu, N. (2014). The Eurasian Customs Union: The economics and the politics. European Union Institute for Security Studies. March. Ksenia Kirkham "The formation of the EAEU: How successful is the Russian regional hegemony? *Journal of Eurasian Studies* 7 (2016) 111-128
- 15 Allison, R. (2008). Virtual regionalism, regional structures, and regime security in central Asia. *Central Asian Survey*. Collins, K. (2009). Economic and security regionalism among patrimonial authoritarian regimes: The case of central Asia. *Europe-Asia Studies*, 61(2), 249–281. In Ksenia Kirkham "The formation of the EAEU: How successful is the Russian regional hegemony? *Journal of Eurasian Studies* 7 (2016) 111-128.
- 16 Bugajski, J. (2004). *Cold peace: Russia's new imperialism*. Westport: Greenwood Press. Lucas, E. (2014). *The new cold war: Putin's threat to Russia and the west*. Bloomsbury Paperbacks. Van Herpen, M. (2014). *Putin's wars: The rise of Russia's new imperialism*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. Ksenia Kirkham "The formation of the EAEU: How successful is the Russian regional hegemony? *Journal of Eurasian Studies* 7 (2016) 111-128
- 17 Ksenia Kirkham "The formation of the EAEU: How successful is the Russian regional hegemony? *Journal of Eurasian Studies* 7 (2016) 111-128
- 18 Mankoff, J. (2012). What a Eurasian Union means for Washington. *The National Interest*, URL <<http://nationalinterest.org/commentary/what-urasian-union-means-washington-6821>> [30.4.2020]
- 19 Kropatcheva, E. (2012). Russian foreign policy in the realm of European security through the lens of neoclassical realism. *Journal of Eurasian Studies*, 3, 30–40.
- 20 *Ibid* Kirkham p.113.
- 21 Van Herpen, "Putin's wars: The rise of Russia's new imperialism", Maryland: Rowman and Littlefield publisher, 2014. P 56.
- 22 *Ibid* Ksenia Kirkham p.113.
- 23 Vinokurov E., "EAEU: Current state and preliminary results", *Russian Journal of Economics* 3 (2017), 54-70.

Central Asia under the Influence of Russia and China: A political perspective from Kazakhstan

|| Marian Abisheva

A new wave of geopolitical activity is emerging around the Central Asian Region (CAR) and a whole range of political instruments are employed to influence the Central Asian countries. The following paragraphs give a brief overview on the Chinese and Russian strategies in the different dimensions of their involvement in the Central Asian Region.

Russia's Policy

Returning to its ambitious projects in the post-Soviet countries, Russia is trying to avoid past mistakes when its large resources were spent on unfulfilled political promises of the Central Asian partners. Today, Russia is placing its stakes on guarantees of maintaining its influence, first and foremost through the control over strategic infrastructure facilities and the transfer of some functions in economic and customs policy to supranational bodies, where Moscow, of course, will retain its dominance. Thus, the main features of Russia's new strategy in Central Asia are pragmatism, political and economic expediency, systemic approach, and comprehensiveness with a focus on the following dimensions:

Strategic Dimension: Russia is streamlining its long-term policy in Central Asia. Moscow is aware that it is in Central Asia that Russia still can maintain a dominant role and advance its interests from the perspective of a geopolitical leader. At the same time, the Kremlin does not yet have enough

financial, information, military and other resources to pursue a more active policy.

Economic Dimension: The Kremlin's main competitive tool is the expanding integration process under the Eurasian Economic Union. Another leverage of Russia's influence is the provision of economic assistance to the countries of the region, mainly Kyrgyzstan and Tajikistan.

Military Dimension: Collective Security Treaty Organization (CSTO) is a key project in the field of Russia's military policy in the Central Asian Region. Russia has proceeded with a practical stage of the progress of the Organization; consistent work is underway to develop clear contours of a controlled military-political structure. In a bilateral format, the Kremlin's efforts are focused on strengthening its military-political positions. Even Russia's economic integration with Central Asian states is clearly linked to guarantees of military security.

Political dimension: Moscow moved on to an active foreign policy in Central Asia. Russia requires its partners to define their explicit political position in accordance with the principle: "Whoever is not with us is against us". The Kremlin's new approaches are also based on asymmetric response measures. One can recall a past conflict with Tajikistan (fast deportation of Tajik migrant workers in response to arrest of Russian pilots). At the same time, the political and diplomatic line of Moscow is becoming more subtle.

In the social and Humanitarian Dimension, an important leverage for Russia's influence on the region is a new diaspora strategy. Moscow has changed its tactics in migration policy - now priority is given to preserving the Russian Diasporas in the countries of Central Asia, as well as building stable channels of interaction and support for compatriots.

The main channels for implementation of Russia's policy will be the expansion of Russian capital in the economy of the CAR countries, protection of the rights and interests of Russian citizens and compatriots, strengthening the positions of the Russian language and culture through Slavic associations and Russian ethnic organizations.

China's Policy

Beijing continues to adhere to a cautious, non-conflict policy of "creeping" economic expansion. At the same time, every year China faces a serious informational and ideological blockage of its economic and demographic presence in Central Asian states (*the "Chinese threat" factor*).

In general, for China, Central Asia first and foremost represents a large provider of resources and a sales market. Through its wide economic presence in each Central Asian country and through development of transport communications from Central Asia to China, Beijing seeks to establish conditions to provide China with long-term access to the Regions resources and local markets. Today specifics of China's politics in Central Asia are focusing on the following dimensions:

Strategic Dimension: The PRC's approach towards Central Asia is to solve its long-term, mainly economic objectives without causing irritation with and active counteraction from the key regional competitor - Russia. The main regional project for China is the Shanghai Cooperation Organization (SCO), a long-term and strategically important mechanism for a legitimate and widespread Chinese presence in Central

Asia. Beijing flexibly uses the SCO platform in its interests: it is actively conducting collective negotiations on security issues but is evading joint economic projects (*with Russia*), preferring to work with Central Asian countries in a bilateral format.

Political Dimension: China has steadily pursued a diplomatic line on the country fragmentation of Central Asia. Beijing is building a one-on-one political dialogue with the states of the region and is actively tying them with credit-related obligations. Generally, the system of relations of the states of the region with external partners can be viewed through the prism of long-term scenarios - Eurasian and Sinocentric ones (there is also a "Pro-American" scenario, but it is not considered in this article).

Economic Dimension: China is heavily dependent on supplies of oil, gas, coal, metals, and minerals, and for China the CAR has a geographically advantageous position. The main instruments of China's resource and economic policy in Central Asia are unprecedented concessional credit lines, long-term investments and financing of infrastructure projects. The hidden specifics of infusion of Chinese money into local deposits are their tight binding to Chinese producers, labour sources and market.

Infrastructure Dimension: There is an active process of pegging Central Asia to the Chinese economy through an extensive communications network. This long-term initiative aims to ensure an uninterrupted supply of Central Asian resources to China. This comprehensive project is implemented through the construction of a wide net of oil and gas pipelines, highways, as well as railways.

Security Dimension: In security issues, Beijing heavily relies on the Shanghai Cooperation Organization SCO platform. The SCO acts as a key mechanism of interaction and enhances China's ability to counter drug trafficking and religious extremism. Beijing's approaches to bilateral security coop-

eration are determined by the prospect of implementing large energy and infrastructure projects, as well as the position of a concrete state takes in the Chinese general economic strategy.

To achieve their goals, both Russia and China are actively using political, economic, infrastructural and socio-humanitarian tools that are systematized into interconnected long-term initiatives. Other major external actors - the EU and other European countries, Turkey, Iran, India, and the Arab states currently do not have strategic interests or enough resources to form an independent strategic vector of development of Central Asia and, thus, complement to some extent the development of the above scenarios.

Russia uses close existing ties with the countries of the region, single economic and infrastructure systems and a guarantee of military-strategic protection.

China manipulates by affordable credit lines, expands its presence in the resource sector, and captures alternative energy routes and infrastructure projects.

However, Central Asian states will not develop within a single strategic scenario orientated at one geopolitical centre. At the same time, considering the prevailing geopolitical situation in the region, as well as due to the current development processes of Central Asian countries, Russia will still retain dominant political positions in the region in the medium term. Most parts of the Central Asian region (except for Uzbekistan and Turkmenistan) will develop under the Eurasian scenario.

In the long term, the states of Central Asia will orient themselves at various geopolitical vectors. This might lead to the fact that in the future the republics of Central Asia will not be considered as a single geopolitical space.

Nevertheless, it must be emphasized that the scenarios offered to the Central

Asian countries today – Russian through close military-political and economic integration, Chinese through fragmentation and bilateral economic cooperation – in addition to their own geopolitical goals, also represent stabilising factors.

In general, the states of the region are still at the stage of determining their geopolitical future, choosing between traditions (Russia) and tactical economic benefits for possible further independent strengthening (choice in favour of Beijing). At the same time, there is clear understanding that the choice in favour of one centre of power does not exclude the possibility of “geopolitical flirting” with other strong players. This approach enables the states of the region to balance between centres of power, while defending their long-term national interests.

At the same time, every year the field for strategic manoeuvres is constantly narrowing, and the Central Asian countries will be limited by more rigid formats of cooperation, while new geopolitical initiatives are penetrating the region.

|| Marian Abisheva

Marian Abisheva, PhD (Political Sciences) is the Director of the Institute of Diplomacy of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan since 2018. She has more than 15 years of experience in political analysis and forecasting, being worked as Deputy Director of the Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan, Chief of the Analytical Division at the Security Council under the President of the Republic of Kazakhstan and other analytical organizations.

She keeps on consulting senior governmental officials as the member of the Expert Group of the Security Council and honorary research fellow of the Kazakhstan Institute for Strategic Studies.

Tajikistan - Trapped between Russia and China

|| Alisher Marufi

Tajikistan is one of the poorest countries among the 15 former Soviet Union republics. The civil war (1992 -1997) severely damaged economic infrastructure, causing a sharp decline in industrial and agricultural production. Services, export of raw materials (gold, rare earth, silver, aluminium, etc.) and agricultural products (cotton and fruits) now dominate the Tajik economy. The economy is highly dependent on remittances from labor migrants in Russia, which amounts to 29% of GDP in 2018.¹ According to various estimations, the informal sector, including drug trafficking, represents from 25% to more than 40% of the country's GDP.

The end of Russia's depression in the nineties allowed Russian companies to return and/or strengthen their historic presence in Tajikistan. In the 2000's, Russian companies quickly stepped in, and obtained the share of the assets sold during this period, mainly in telecommunications (Megafon and Beeline), raw aluminium production (Rusal) and energy (Inter RAO EES and Gazprom). Alongside with Russia, the institutional offer of the Eurasian Economic Union came to Central Asia together with security, military equipment and energy offers.

However, Chinese influence in Tajikistan significantly increased after the financial crisis of 2008 and, more importantly, after the fall of the Russian economy in 2014-2017 due to sharp devaluation of Russian ruble owing to: a) nearly 50% decline in crude oil price in 2014, and b) international economic sanctions imposed on Russia following territorial dispute on Crimea. Rapid growth of China led to more activities

abroad and therefore offered new economic opportunities for Tajikistan. At a time when western and Russian involvement in the region was declining, China tempted Tajikistan, by promising huge investments, to join its grand New Silk Road Project. Current agreements between China and Tajikistan cover agriculture, infrastructure (The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)-South-North road rehabilitation, free aid for road repairs Dushanbe-Kulma², Huawei CCTV systems Safe City), industrial production (CMEC – modernization of aluminium smelter, Huaxin Zhongya Investment Wuhan Co - cement production, TBEA- Power plant) and mining (Kashgar Xinyu Dadi Mining - silver mine, Zijin Mining- gold mine, TBEA-Upper Kumarg and Eastern Duoba gold mines³). While official statements predict increases in trade between Tajikistan and China, as of now only small amounts of Tajik exports go to China. Moreover, Chinese enterprises are more competitive in all sectors of common activity. As a result, China has become the main importer to Tajikistan⁴, with an estimated USD 1.3 billion, or 43% of import in 2017, twice the amount of Russian imports. However, Russia remained a top export country. The creation of the Eurasian Customs Union within the framework of the Eurasian Economic Union – EAEU (Belarus, Russia, Kazakhstan, Armenia and Kyrgyzstan) changed the main export destination from Russia to Kazakhstan. This transformation can mainly be explained by low transportation costs to Kazakhstan and implies a re-export to Russia. The share of exports to these two countries is 30%, while China receives only 6.5⁵%.

While local financial institutions have limited opportunities, Russian and increasingly Chinese banks have managed to enter the local market. Whilst the activity of Russian banks was concentrated on remittances flow to Tajikistan and the financing of local banks, the capacity of Chinese banks to provide resources for targeted investment and trade projects in the region was significant. Chinese financial interventions, often involving the EXIM Bank of China, usually include different type of loans, direct investments, and service.⁶ Most often, they are bundled in packages comprising aid, concessional loans, trade agreements and investment projects. These projects are usually managed by specialists from China and require procurement of the equipment and technology from Chinese suppliers. As a result, Tajikistan's total external debt increased to USD 2.9 billion, or to the equivalent of 40% of the country's GDP⁷ as of the middle of 2019. Of that total, USD 1.5 billion is owed to China, mainly to EXIM Bank of China (USD 1.2 billion)⁸. It has been growing constantly over the past decade and therefore signals a structural vulnerability for mainly state-owned companies. Tajikistan's external debt is projected to keep rising in 2020-2022 as the government ramps up construction of the Rogun Hydro-power plant and other infrastructure projects.

However, it would be exaggerated to conclude that China dominates in Tajikistan. Russia has managed to maintain strategic advantages in the region, ensuring a long-lasting influence.

1. Because of an undeveloped economy and a lack of employment opportunities in Tajikistan, more than 1.5 million Tajik citizens work abroad, supporting families at home through remittances. Due to historical and socio-economic ties, Russia is still the main country for labor migration from Tajikistan (roughly 95 percent) and, accordingly, an important source of remittances to the country. The remittance inflow to Tajikistan

reached its peak in 2013⁹, amounting to USD 3.7 billion and making up 42% of its GDP. Since 2005, Tajikistan has been ranked by World Bank as one of the top countries in terms of remittances' share of GDP, which has been as high as 50%¹⁰ While the remittance inflow to Tajikistan has decreased due to the Russian economy slowing down in 2014-2015 and following tighter immigration rules, it started to pick up again in 2017. Even if the amount of remittances is heavily dependent on downturns in the economy and currency fluctuations, Russian authorities can use the regime of visa and work licenses to exert pressure on Tajikistan. Therefore, by joining the Eurasian Economic Union, unofficially lead by Russia, Tajikistan's citizens would be able to receive free work permit in Russia.

2. Security provision is another key asset in Moscow's hands. Since the beginning of the 20th century, Russia has been maintaining or expanding its military presence in the region and nowadays plays a determining role in securing its borders. For instance, Russia is co-founder and main partner of the Collective Security Treaty Organization (CSTO), linking Tajikistan, Kyrgyzstan, Kazakhstan, Belarus and Armenia; but at the same time, it maintains security agreements with other regional partners who are not members of this organization. Russia has its 201st Military Base stationed at two facilities in Tajikistan — Dushanbe and Bokhtar, referred to as the biggest Russian „external base” in the world. The 2012 lease agreement under which roughly 7,000 Russian troops are stationed in Tajikistan runs until 2042. In 2019, Russia strengthened its military presence by deploying the C-300 air defence missile system divisional set, which was transferred to Tajikistan.¹¹ The main tasks of the division will be to cover the facilities of the 201st military base, as well as the air defence of the Central Asian region. In addition, on the initiative of Russia, joint military drills of CSTO member countries are regularly held in Tajikistan.¹² Hence, under the current geopolitical condi-

tions, Tajik authorities regard Russia as the warrant in the regional security. This gives Russia a large leeway during political, economic and diplomatic discussions with its partners.

3. Russia is maintaining a strong influence on fuel and lubricant imports to Tajikistan. Under the agreement on cooperation in the supply of oil products concluded in 2013, Russian oil products are delivered to Tajikistan on a duty-free basis. The volume of deliveries is approved by Russia on an annual basis at the request of Tajikistan (on average ca. 1 million tons per year). This allowed Russian Gazpromneft to maintain roughly 55% of the fuel market in the country.

Using these advantages, Russia has secured enduring influence in Central Asia. One indirect outcome of this was the inclusion of Kyrgyzstan in the Russian-led Eurasian Economic Union (EEU) in 2015. Russia imposes internal trade barriers and restrictions for existing member states to export goods and curtails the free movement of labour, capital, and investments, particularly from Central Asian member states. At the same time, Russia is promising concessions and benefits to new members for joining the EEU, even though they do not comply with the existing legal and economic rules and procedures¹³. In 2019, Uzbekistan officially expressed interest in joining the EEU. Pushed by Russia, the Tajik authorities have long hesitated to join the bloc, but once Uzbekistan joins the EEU, hidden political and economic pressure from Moscow will significantly increase.

However, Tajikistan is currently involved in security deals with China, which is a breakthrough for China since until then Russia exercised the monopoly on security affairs in the region. The agreements signed in 2016 between China and Tajikistan gave rights to China to refurbish or build up to 30 to 40 guard posts on the Tajik side of the country's border with Afghanistan. Under the accords, Chinese border guards have replaced their Tajik counterparts along large

swathes of the territory along the Tajikistan-Afghanistan border, where Beijing deems the Tajiks incapable of stopping militants potentially infiltrating Tajik territory¹⁴. Moreover, with the tacit consent of Russia, Tajikistan and China held joint military exercises in Tajikistan's GBAO Region in 2019. These anti-terrorist exercises featured air, ground and air-defence forces.¹⁵

Even though China had legal claims to a part of Tajikistan's territory, it settled its long-standing territorial dispute with Dushanbe by accepting a Tajik offer of four percent of the land it had initially claimed. Tajikistan was able to frame China's concession as a major victory for the country's sovereignty and thus temporarily to improve its image amongst Tajik nationalists.¹⁶

Chinese "high technology" actively penetrates Tajikistan's systems as well. Last year, one of the public parks in Dushanbe was equipped with Dahua artificial intelligence (AI) cameras. In addition, a recent report from Radio Free Europe Tajik Service claims that soon Tajikistan's array of CCTV Huawei -Safe City cameras will be equipped with AI technology enabling them to recognize faces online.¹⁷

Certainly, the central Asian region has increasingly appeared as a field of competition between Chinese and Russian companies – but also between their political, technological, and economic influences. This competition is currently overlapping in Tajikistan.

Russia will continue to strengthen its own position in Tajikistan via the Collective Security Treaty Organization and will take all measures for Tajikistan to join the Eurasian Economic Union soon. The high level of labour migration from Tajikistan allows Russia also to competently manipulate economic affairs in this country.

However, soon the Chinese influence might increasingly displace the historical presence of Russia. China is scaling up financial means to become the dominant force in the region and harvesting the benefits of

its commercial and financial presence in terms of access to natural resources, institutional and political influence.

|| Alisher Marufi

Alisher Marufi has been an economic monitoring expert of the Hanns Seidel Foundation during 2014-2017. He has more than 11 years of experience in micro and SME lending and investment banking in local commercial banks and international financial institutions. He also has a solid experience in private sector development, deal structuring and business valuation. For 2 years, he headed the representative office of the Kazakhstan-Tajikistan Private Equity Fund in Dushanbe. In 2010-2014, he was a consultant for the Project of German Agency for International Cooperation (GIZ) on development of microfinance in rural areas of Tajikistan. Currently he is working for one of the international financial institutions' offices in Dushanbe and focuses on private sector financing.

- 1 The World Bank: Personal Remittances to Tajikistan, 2002-2019. URL <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=TJ> [07.12.2020]
- 2 Asia Plus: Китай даст Таджикистану очередной грант. \$360 млн пойдут на дороги в Хатлоне и ГБАО, 2019. URL <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/economic/20191030/kitai-predostavit-tadzhikistanu-ocherednoi-grant-v-360-mln> [07.12.2020]
- 3 Tajikistan: Chinese company gets gold mine in return for power plant, in: MINING SEE, 1.5.2019. URL <https://www.miningsee.eu/tajikistan-chinese-company-gets-gold-mine-in-return-for-power-plant/> [07.12.2020]
- 4 Country Profile Tajikistan URL <https://oec.world/en/profile/country/tjk/> [07.12.2020]
- 5 Ibid.
- 6 Letter of credit, guarantee and structuring of transactions with other banks.
- 7 Tajikistan takes another go at bond market. In: Eurasianet, 24.4.2019, URL <https://eurasianet.org/tajikistan-takes-another-go-at-bond-market> [07.12.2020]
- 8 Министерство финансов Республики Таджикистан Отчет о состоянии государственного долга за 2018 год, URL http://minfin.tj/downloads/otchet_2018vd.pdf [07.12.2020]
- 9 The World Bank: Personal Remittances to Tajikistan, 2002-2019. URL <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=TJ> [07.12.2020]
- 10 Tajikistan: Migrant Remittances Now Exceed Half of GDP. In: Eurasianet, 15.4.2014, URL <https://eurasianet.org/tajikistan-migrant-remittances-now-exceed-half-of-gdp> [08.12.2020]
- 11 видео переброски С-300 на границу с Афганистаном Подробнее на РБК, 26.10.2019, URL <https://www.rbc.ru/politics/26/10/2019/5db45b1b9a79472abb4c7664> [08.12.2020]
- 12 http://0s.mz2w4y3unfxw4.nvuuytso.cmlle.ru/news_page/country/more.htm?id=12257822@egNews
- 13 Dreyer, I. and Popescu, N. (2014): Do Sanctions Against Russia Work?, In European Union Institute for Security Studies , URL <https://www.iss.europa.eu/content/do-sanctions-against-russia-work> [11.12.2020]
- 14 Nelson, C. (2019): Russia, China Vie for Influence in Central Asia as U.S. Plans Afghan Exit. In: The Wall Street Journal, URL <https://www.wsj.com/articles/russia-china-vie-for-influence-in-central-asia-as-u-s-plans-afghan-exit-11560850203> [11.12.2020]
- 15 Blank, S. (2019): Sino-Tajik Exercises: The Latest Chinese Encroachment Into Russia's 'Sphere of Influence'. In: Eurasia Daily Monitor Volume: 16 Issue: 107, URL <https://jamestown.org/program/sino-tajik-exercises-the-latest-chinese-encroachment-into-russias-sphere-of-influence/> [11.12.2020]
- 16 Tajikistan cedes land to China, BBC news 13.1.2011, URL <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-12180567> [11.12.2020]
- 17 В Душанбе уличные камеры начнут распознавать лица, Radio Free Europe, 17.6.2019, URL <https://rus.ozodi.org/a/30003322.html>

Uzbekistan for Efficient Use of the Old and New International Corridors between Europe and Asia to Expand its Foreign Economic Relations

|| Bakhtiyor Islamov, Doniyor Islamov,
and Sitara Primova

Five Central Asian countries are landlocked individually and regionally, but they are different from Mongolia – another landlocked country, which is sandwiched in between Russia and China. As a geographical region, they have also three other neighbours – Afghanistan, Iran, and Azerbaijan across the Caspian Sea. Uzbekistan, which is one of the two double landlocked countries in the world (along with Liechtenstein), has borders with all Central Asian states (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan) and with Afghanistan. Due to efforts of President Sh. Mirziyoyev bilateral and regional relations with all these countries have recently changed drastically and continue to be a top priority for Uzbekistan. Only through these countries, Uzbekistan could communicate with Russia and China, as well as with other European, Asian and overseas states.

The geographical location of Uzbekistan, practically in the centre of Eurasia, far from seaports, necessitates the intensive development of international transport corridors (ITC) connecting Uzbekistan with world markets in the West and East, North and South. Today, the country implements many investment projects in the field of construction and reconstruction of railways and roads, airports, the development of infrastructure

for free economic zones and the system of transport and logistic centres. It is important to form a coherent system of domestic and international transport corridors with a view to more efficient participation in the international division of labour by optimizing and reducing the costs of cargo and passenger transportation.¹

Currently, Uzbekistan has the highest density of road networks in the Central Asian region and has an integrated system of railway junctions connecting all regions of the country. The international airport in the Navoi region in the central part of Uzbekistan has become the largest aviation hub for air cargo transportation, offering comprehensive logistic services for air, road, and rail transportation of goods. An international multi-module logistic centre has been created based on Navoi Airport, which combines air cargo to Europe, India, China, Japan, South Korea and the countries of Southeast Asia.

The position of the Republic of Uzbekistan in the international Logistics Performance Index (LPI) has improved significantly in recent years. However, Uzbekistan is still in 99th position. Accelerating the republic's integration into the system of international transport corridors, the implementation of transit and export-import potentials require further improvement of all available modes of

transport, as well as using existing traditional and alternative routes. In his latest Address to the Parliament on January 24, 2020, President of Uzbekistan Sh. Mirziyoev stressed that international transit capacity for cargo shipments will be increased by 2.3 times.²

The ITC initiatives have become the most topical subject on the agenda of global development as well as in international and regional economic, transport and trade relations. From the very beginning of its independence, Uzbekistan supported these initiatives (partly designed as large-scale mega-projects) as the state's priority strategic tasks.³

The realization of the European Union's TRACECA project, and as well the construction of the railway Uzbekistan-Kyrgyzstan-China along the existing truck road as a part of the Chinese "One belt - one road" (BRI) initiative, could become an important new link between West and East, Europe and Asia in the near future and could create additional synergetic effects. From the beginning of the Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia (TRACECA) Program, Uzbekistan tried to use its transport potential for the benefit of the development of transport connections between Europe and Asia. Among several international transport corridors (ITC) passing through the territory of Uzbekistan, the TRACECA being a multimodal system of air, road and railway routes has been promoting alternative international combined traffic for transit goods from Europe to Asia.

The participation in the TRACECA Program had a positive influence on the transport sector of Uzbekistan both from the point of infrastructure development and of institutional strengthening, legislation improvement and capacity building of the country. For the period of the TRACECA Program (implementation started in 1993) technical assistance was provided to Uzbekistan in the form of consulting support

amounting to about 10 million Euro, investment projects amounting to 4.25 million Euro were implemented. Uzbekistan nowadays participates in the implementation of the Strategy of the IGC TRACECA up until 2026, elaborated based on its own Action Plan for the period from 2018 until 2021. The accession of Uzbekistan to the Agreement on Joint Financing of the PS IGC TRACECA and to the Basic Multilateral Agreement on International Transport for Development of the Europe-Caucasus-Asia Corridor is considered.⁴

In this context, the implementation of the intercontinental project "One Belt - One Road" (BRI) is also opening new possibilities for the development of transport infrastructure, trade and transit. The concepts of TRACECA and "BRI" are focusing not only on the trade agenda but also focus on significant investment and transit projects. Economic relations between European countries, Central Asian states and China, which have a long history resulting from the well-known ancient Silk Road, could be increased significantly today also by the expansion of transcontinental cargo shipment.⁵

The coordinated participation in these two projects is one of the priorities for Uzbekistan. The construction of the railway within the framework of the "BRI" Initiative through Uzbekistan via Kyrgyzstan to China is a project beneficial for all its participants. Ultimately, Uzbekistan will get more direct access to China, as well as China via Central Asia to Europe and vice versa. Time of cargo transportation will be reduced by several days.⁶ The recent pilot railroad shipment of cargo from Kyrgyzstan via Uzbekistan, Turkmenistan and Azerbaijan to Georgia (exactly to Batumi at the border with Turkey) also uses the new railroad Baku-Tbilisi-Kars and shows efficiency as for less time needed (down to 33hours)⁷ and with costs less than through traditional transport routes. It also proved

that existing opportunities and prospects of the TRACECA and the BRI initiatives in general outweigh the potential risks.⁸ Uzbekistan's foreign economic relations have been growing dynamically and diversifying since 2017. The number of foreign trade partners of the Republic of Uzbekistan in 2020 amounted to 160. According to the World Bank's forecast, despite the pandemic, unlike many other countries, in 2020 Uzbekistan is expected to increase GDP by 0.8%. Growth is small, but maintaining stability and food security in the face of a pandemic is a good indicator. The total volume of foreign investments in the Republic of Uzbekistan amounted to \$ 7.2 billion), including \$ 4.9 billion in foreign direct investment, and \$ 2.3 billion in funds from international financial institutions.⁹ Among the main foreign investors to Uzbekistan were China, Russia, and Germany, while the total number of investing countries in the Uzbek economy exceeded 50.¹⁰

Russia has been traditionally the largest trade and investment partner of Uzbekistan for 25 years since its independence. The volume of Russian investments in Uzbekistan is more than \$ 9 billion. In October 18-19, 2018 only during the visit of the President of Russia to Uzbekistan, more than 800 official cooperation documents were signed, and the amount of investments based hereon exceeded \$20.8 billion.¹¹ Signed trade contracts were worth of \$ 6.2 billion. At the same time, the start was given to the construction of a nuclear power plant (NPP), which will tentatively go into operation in 8-10 years and provide 20% of the then necessary electricity to Uzbekistan. Over 1,776 enterprises with Russian capital are operating in Uzbekistan. At the end of 2019, the volume of bilateral trade amounted to \$ 6.6 billion, or 15.7% of the total trade.¹² According to official figures, the number of Uzbeks working in Russia is over two million people. According to available data, Uzbekistan is the leader among other

Central Asian countries in total migrant worker remittances from Russia: Over the past 3 years more than \$ 10 billion.¹³ Despite the pandemic, in 2020 the trade turnover between the two countries increased by 18% in the first half of the year, and the volume of Russian exports to Uzbekistan increased by 24.5%.¹⁴

However, since 2017 China has become the leading trade and investment partner for Uzbekistan. In particular, over the past three years, 3.9 billion dollars of capital investments from China have been disbursed.¹⁵ Due to the pandemic, in the first eight months of last year, Uzbekistan sent \$ 1.7 billion worth of goods to China, while this year it sent only \$ 1.1 billion worth of goods. But at the same time, China entered the top three countries in terms of the number of foreign enterprises established in Uzbekistan. As of the first of October, there are 1,757 enterprises in the republic with the participation of Chinese investments.¹⁶ A few Chinese companies are actively involved in projects to explore and develop hydrocarbon fields as well as to process natural gas in the country. Uzbekistan supports the implementation of projects for the construction of the pipeline "Uzbekistan-China" and of the railway "China-Kyrgyzstan-Uzbekistan". In this context, we can note the successful launch of the "China-Kyrgyzstan-Uzbekistan – Turkmenistan" block train in June of 2020. The countries have already reached certain agreements on the development of additional favourable conditions for increasing the volume of multimodal transport along this corridor. another important parameter of the success of this project is the preparation of proposals for the creation of joint ventures for the consolidation, storage, processing and distribution of foreign trade goods, including fresh fruits and vegetables and other. ¹⁶ The two countries are also developing cooperation in the financial sector, with the China Development Bank and Export-Import Bank of China. The

number of joint ventures in Uzbekistan with China reached 1121, including 95 companies with 100% Chinese capital.¹⁷

After (16.8% of the total foreign trade turnover) and Russia (14.8%), currently the other top trade partners are Kazakhstan (7.3%), Republic of Korea (6.5%), (5.2%), Kyrgyzstan (2.4%), Germany (2.1%) and Afghanistan (1.5%). Measures taken in response to the coronavirus pandemic have had a negative impact on the country's foreign trade. In January-September 2020, compared to the same period in 2019, the volume of foreign trade turnover, exports and imports decreased. According to the results of January-September 2020, the country's foreign trade turnover reached \$ 27,490. 1 million, which by 12% less compared to the same period last year. Export volumes decreased by 6%, import volumes-by 16.5%.¹⁸ However according to the World Bank forecast, Uzbekistan and Tajikistan will be the only countries among the 23 countries in the Europe and Central Asia region that are expected to show positive GDP growth in 2020. Provided that the strict quarantine is not reintroduced throughout the country, Uzbekistan's GDP growth is projected to be between 4.8% and 5% in 2021.¹⁹ It is worth to note that the coronavirus epidemic has become a test of the unity and strength of cooperation between partner countries. First of all, it manifested itself in the willingness to share not only epidemiological and organizational experience, but also to provide financial, economic and food assistance to each other. In general, the proper development of current projects could provide a new level for the expansion of trade, economic, scientific, technical, and investment relations of Uzbekistan with Russia, China, neighbouring states and the rest of Asia and Europe.

The authors of the article consider that better coordination of above-mentioned projects (TRACECA and BRI) could create large synergetic effects for Uzbekistan and all

other countries involved.²⁰ The most important matter is to avoid the politization of these projects and first to consider their efficiency. The TRACECA project from the viewpoint of trade and transit plays a larger role in the updated EU Central Asia Strategy entered into force from May 2019 than it was in the previous one.

|| Bakhtiyor Islamov

Prof. Dr. Bakhtiyor Islamov, was appointed Uzbekistan's Deputy Foreign Minister in December 2008 after his term as Uzbekistan's Ambassador to Russia (2003-2008) and simultaneously as Uzbekistan's Ambassador to Belarus based in Moscow (2004-2008).

In February 2012, he was appointed professor at the Tashkent branch of the Russian Plekhanov University of Economics and since September 2017, he has also been professor at the Tashkent State University of Economics (Uzbekistan). At the same time, he worked at the Slavic Research Center (SRC) from November 2013 to April 2014 and from July 2015 to April 2016 and at the School of Economics and Commerce at Hokkaido University, Japan from July to October 2018. He was also a visiting professor at the North East Asia Centre (CNEAS) at Tohoku University. On 10 December 2019, he was appointed First Director of the Tashkent branch of the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO).

He specialises in issues related to the world economy, international trade and business, as well as the economy in transition and sustainable development in Uzbekistan and other Central Asian countries.

|| Doniyor Islamov

Doniyor Islamov leads the RB ASIA team as CEO (international investment consulting company in Tashkent). He started his career at PricewaterhouseCoopers (Russia), was director of an e-commerce company and financial director at an international telecommunications company. In 2012, he became a member of the Association of Chartered Certified Accountants (UK) and is licensed as a professional participant in the securities market of the Republic of

Uzbekistan. He also acted as ADB advisor for the reform of state-owned enterprises in Uzbekistan. In 2010, he graduated from the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO) with a Master's degree in the field of securities market. He is a member of the international non-governmental non-profit organisation (INGO) "Buyuk Kelayak" (Uzbekistan).

|| Sitora Primova

Sitora Primova graduated from the Tashkent Institute of Irrigation and Melioration in 2017 with a Bachelor's degree in Economics and Management and from the Tashkent State University of Economics in 2019 with a Master's degree in Economics. Since 2007, she is a PhD student at the University of World Economy and Diplomacy.

From 2017 to 2019 she worked as a financial analyst in LLC "Premium Coffee Project". Since 2020, she is a PhD student at the University of World Economy and Diplomacy.

ANMERKUNGEN

- 1 Mirziyoyev Sh. M.: Speech at the International Forum "One belt, one road". "True East" dated April 27, 2019.
- 2 Mirziyoyev Sh. M.: Presidential Address to the Parliament of Uzbekistan. «Народное слово» dated January 25, 2020.
- 3 Aripov E.: "One Belt, One Road": Mega opportunity – Mega project ", " People's Word ": №144, 2019.
- 4 Uzbekistan, its role in the IGC TRACECA and further activities: http://www.traceca-org.org/en/news/single-news/n/uzbekistan_its_role_in_the_igc_traceca_and_further_activities_is_on_the_agenda_of_discussion-1
- 5 Alimova S. G.: "Uzbekistan on the Great Silk Road". Magazine "Internauka" 2017, p. 68.
- 6 Ibragimov U., Rasulov M., Turdiev K.: "The combined Transportation as a Background for Establishment of a New Railway Corridor China-Kyrgyzstan-Uzbekistan " URL https://transportkoridori.blogspot.com/2018/09/blog-post_86.html [28.01.2020]
- 7 Igor Onuchin: Freight trains from Kyrgyzstan started transportation to Georgia via Uzbekistan .Sputnik/Tashkent. URL <https://uz.sputniknews.ru/economy/20200128/13317954/Gruzovye-poezda-iz-Kyrgyzstana-nachali-perevozki-v-Gruzuyu-cherez-Uzbekistan.html> [28.01.2020]
- 8 Aubakirova A., Umirzakov S. and Aitenov N.: "The New Silk Road: Opportunities and Threats for Central Asia". "Central Asia and the Caucasus" magazine. 2017, p. 7.
- 9 World Bank says Uzbekistan's economic outlook remains positive despite pandemic, Xinhua, 07.10.2020 URL http://www.xinhuanet.com/english/2020-10/07/c_139423940.htm#:~:text=World%20Bank%20says%20Uzbekistan's%20economic%20outlook%20remains%20positive%20despite%20pandemic,-Source%3A%20Xinhua%7C%202020&text=TASHKENT%2C%20Oct.&text=The%20bank%20predicts%20between%204.8,not%20reintroduced%20across%20the%20country.
- 10 Results of investment activity of the Republic of Uzbekistan for January-September 2020 <https://mift.uz/ru/news/itogi-investitsionnoj-dejatelnosti-respubliki-uzbekistan-za-janvar-sentjabr-2020-goda> [20.12.2020]
- 11 Putin charms Uzbekistan with big deals, huge delegation" URL <https://eurasianet.org/putin-charms-uzbekistan-with-big-deals-huge-delegation>
- 12 "Uzbekistan's 2019 international trade in figures" URL <https://tashkenttimes.uz/economy/4870-uzbekistan-s-2019-international-trade-in-figures> [28.01.2020]
- 13 "Trends in Modern Labor Migration in Central Asia" URL <https://cabar.asia/en/trends-in-modern-labor-migration-in-central-asia> [31.01.2020]
- 14 Uzbekistan increased trade turnover with Russia by 18% during the pandemic URL <https://rg.ru/2020/08/20/za-vremia-pandemii-uzbekistan-narastil-tovarooborot-s-rossiej-na-18.html> [20.12.2020]
- 15 "Uzbekistan-China Relations During the COVID-19 Pandemic" URL <https://cabar.asia/en/uzbekistan-china-relations-during-the-covid-19-pandemic> [31.01.2020]
- 16 В Узбекистане ввели штрафы за нарушение требований законодательства о государственных закупках (Year of testing. How Uzbekistan and China are building trade and economic relations during the pandemic) URL <https://www.podrobno.uz/cat/uzbekistan-i-kitay-klyuchi-ot-budushchego/god-ispytaniy-kak-uzbekistan-i-kitay-vystraivayut-torgovoe-ekonomicheskoe-otnosheniya-vo-vremya-pandemii> [20.12.2020]
- 17 "Uzbekistan - Joint Ventures and Licensing" URL <https://www.export.gov/apex/article?id=Uzbekistan-Joint-Ventures> [30.01.2020]
- 18 Quarterly analysis of changes in foreign economic activity for January-September 2020 URL <https://ifmr.uz/ru/4731/> [20.12.2020]
- 19 "Jahon banki: O'zbekiston uchun iqtisodiy prognoz ijobiy bo'lib qolmoqda" URL <https://www.gazeta.uz/ru/2020/10/07/wb/> [20.12.2020]
- 20 Islamov B., Islamov D. and Primova S.: Uzbekistan Supports Synergy of TRACECA and "One Belt, One Road" Projects. Conference Proceedings "Uzbekistan in the Context of Regional Security and Global Change" within the framework of Compass project between UWED and Kent University together with Cambridge University. Tashkent, November 7-8, 2019 (in print).

Dominik Sprenger

Deutschlands Antwort auf Chinas wachsenden Einfluss in Afrika

Chinas Einfluss in Afrika wächst. Mit umfassenden Infrastruktur-Investitionen ohne politische Bedingungen an Demokratie und gute Regierungsführung exportiert China sein eigenes Wachstumsmodell und bietet so vielen afrikanischen Regierungen eine attraktive Alternative zu den traditionellen westlichen Geberländern. Gleichzeitig beginnt sich China in den letzten Jahren in Sachen ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit an internationale Normen anzunähern. Hierin liegt eine Chance für eine deutsch-chinesische Entwicklungskooperation im Sinne der Menschen in Afrika.

Schlagwörter:

Entwicklungspolitik - Trilaterale Zusammenarbeit – Dreieckskooperation - China in Afrika – Nachhaltige Entwicklung – Chinas Aufstieg – Werte – Demokratie – Pragmatismus

Deutschlands Antwort auf Chinas wachsenden Einfluss in Afrika

|| Dominik Sprenger

China übt in Afrika immer stärkeren Einfluss aus. Mit seiner Entwicklungspolitik verfolgt China in Afrika zwar offen wirtschaftliche und geopolitische Interessen, betont dabei aber immer wieder den gegenseitigen Nutzen der Zusammenarbeit. Westliche Grundsatzkritik an seiner Afrikapolitik nimmt China als ebenso ungerechtfertigt wie unglaubwürdig wahr. In China wie in Deutschland bestimmen oft Skepsis und Argwohn den Blick auf die Afrikapolitik des jeweils anderen Landes. Auf beiden Seiten fußt diese Kritik nicht zuletzt auf Vorurteilen und mangelndem Verständnis für die politischen und gesellschaftlichen Werte des jeweiligen Gegenübers. Damit Afrika nicht zum geopolitischen Spielball wird, muss das politische Vertrauen zwischen dem Westen und China gestärkt werden. Erste Ansätze einer trilateralen Zusammenarbeit zwischen Deutschland, China und Afrika sind können als vielversprechender Schritt in diese Richtung gedeutet werden.

Zum besseren Verständnis der chinesischen Perspektive stellt dieser Beitrag kurz die Geschichte der sino-afrikanischen Beziehungen aus chinesischer Sicht vor, und gibt einen Überblick über Chinas aktuelles wirtschaftliches und entwicklungspolitisches Engagement in Afrika. Schließlich wird gezeigt, wie Deutschland im Einklang mit seinen eigenen Werten und Interessen in Afrika mit China zusammenarbeiten kann.

China sieht sich als natürlichen Partner Afrikas

Zu Beginn der Ming Dynastie (1368 bis 1644) kommandierte China eine der größten und mächtigsten Flotten, die die Welt bis hierher gesehen hatte. Angeführt von dem Eunuchen Zheng He erkundeten sieben große Expeditionen jahrzehntelang die Weltmeere und stießen dabei viermal bis nach Ostafrika vor. Das alte China sah sich im Zentrum einer harmonischen Weltordnung. Im eigenen Selbstverständnis fußte diese Rolle nicht auf militärischer Macht, sondern auf moralischer Autorität. Das Reich der Mitte war das Zentrum der Welt, der Kaiser auserwählter Sohn des Himmels. Jahrhundertlange gesellschaftliche Stabilität, wirtschaftliche Entwicklung und vielfältigste kulturelle Errungenschaften schafften eine über Dynastien hinweg nahezu unerschütterliche Grundlage für dieses Weltbild.

Von seinen Vasallenstaaten erwartete China Tribute und machte im Gegenzug großzügige Geschenke. Der Austausch beruhte mehr auf Freiwilligkeit als auf militärischem Zwang. Auch die Afrika-Expeditionen des Admirals Zheng He folgten dieser Tradition. Zheng He tauschte Seide, Porzellan und Tee gegen Elfenbein, Ambra und andere exotische Produkte.¹

Wenige Jahre nach Zheng He kamen die ersten portugiesischen Sklavenhändler nach Afrika und begannen mit jener menschenverachtenden Ausbeutung des afrikanischen Kontinents, die Jahrhunderte später in den Verbrechen der europäischen Kolonialmächte gipfelte und bis heute nachwirkt.

Beginnend mit dem Opiumkrieg (1840 bis 1842) wurde auch China Opfer des westlichen Kolonialismus. Großbritannien und Portugal gaben ihre zu dieser Zeit eroberten Kolonien Hong Kong und Macau erst in den 1990er Jahren wieder an China zurück. Vor dem Hintergrund dieser gemeinsamen Leidensgeschichte als Opfer europäischer Kolonialmächte sieht sich China als natürlichen Verbündeten Afrikas.²

Diese historischen Erinnerungen sind bis heute in den Köpfen vieler Chinesen präsent und prägen den Blick auf die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika. Westliche Kritik an Chinas Afrikapolitik wird daher oft auch mit Verweis auf die historische Schuld des Westens vehement zurückgewiesen.

Ursprünge chinesisch-afrikanischer Entwicklungszusammenarbeit

Schon bald nach ihrer Gründung im Jahr 1949 unterstützte die Volksrepublik China gemäß der damals vorherrschenden kommunistischen Ideologie afrikanische Widerstands- und Dekolonialisierungsbewegungen. Während der Kulturrevolution in den 1960er Jahren kämpfte China auch in Afrika, so die offizielle Maßgabe, gegen „Imperialismus, Kolonialismus und Hegemonie“.³

Eines der frühesten Beispiele zwischenstaatlicher wirtschaftlicher Kooperation in Afrika war der Bau der fast 2000 Kilometer langen Tansania-Sambia-Bahn in der ersten Hälfte der 1970er Jahre. Chinas bis dato größtes und teuerstes Entwicklungshilfeprojekt ermöglichte Sambia erstmals einen vom damaligen Rhodesien und Südafrika unabhängigen Zugang zum Meer. Beide Länder wurden zu dieser Zeit noch von ihren weißen Bevölkerungsminderheiten regiert und galten somit als Symbol der Unterdrückung. Infrastrukturprojekte wie die Tansania-Sambia-Bahn sollten später zum Markenzeichen chinesischer Entwicklungshilfe für Afrika werden.⁴

Mit Beginn der Politik der Reform und Öffnung Ende der 1970er Jahre trat ein neuer ökonomischer Pragmatismus ins Zentrum der chinesischen Afrikapolitik. Politisch wurde die

Nichteinmischung in innere Angelegenheiten souveräner Staaten zum zentralen Grundsatz erhoben. Große Staatskonzerne, nach und nach aber auch immer mehr private Unternehmen, verleihen den Beziehungen zwischen China und Afrika seither eine neue Dimension.⁵

Chinas wachsender Einfluss: Fortschritt und Kritik

Mit dem Eintritt ins 21. Jahrhundert stieg der Umfang chinesischer Investitionen in Afrika steil an. In den letzten Jahren trägt Chinas Engagement in den Bereichen Infrastruktur und Technologie merklich zur Modernisierung afrikanischer Volkswirtschaften bei.⁶ Chinas wirtschaftlicher und politischer Einfluss näherte sich so immer weiter dem westlicher Geber an und konnte diesen bis heute sogar in vielen Feldern übertreffen.⁷

Chinas Entwicklungspolitik mit Afrika basiert laut Staatspräsident Xi Jinping auf den fünf Grundsätzen der „Nichteinmischung in die freie Wahl des Entwicklungspfad, der Nichteinmischung in die interne Politik, der Nichtaufdrängung des eigenen Willens, der Abwesenheit politischer Konditionalität sowie der Abwesenheit des Strebens nach politischem Eigeninteresse bei Investitionen.“⁸

In weitgehender Abwesenheit politischer Vorbedingungen an die Empfängerstaaten konnte Chinas Entwicklungspolitik in den letzten Jahren immer weiter expandieren. Dies führt allerdings auch zu Kritik von Seiten der traditionellen Geberländer sowie aus Afrika selbst. Chinas Entwicklungskredite entsprechen oft nicht den Kriterien der OECD für Official Development Assistance (ODA) und Peking investiert kaum in die Förderung guter Regierungsführung im westlichen Sinne. In den letzten Jahren engagiert sich China jedoch verstärkt im Gesundheitswesen, zum Beispiel bei der Bekämpfung von Malaria und Tuberkulose. Auch die Ausbildung von Fachkräften rückt vermehrt in den Fokus.⁹

Als Chinas Präsident Xi Jinping auf dem China-Afrika-Gipfel 2018 in Peking den anwesenden Staats- und Regierungschefs von 52 afrikanischen Staaten Hilfen und Entwick-

lungskredite in einer Gesamthöhe von 60 Milliarden US-Dollar über die kommenden drei Jahre versprach,¹⁰ wurden nicht zum ersten Mal Warnungen vor einer chinesischen „Schuldenfalle“ für Afrika laut. Dieser Argumentation zufolge locke China die betroffenen Staaten mit seinen großzügigen Krediten in die politische und wirtschaftliche Abhängigkeit.¹¹ Außerdem bemängeln Kritiker, dass bei Infrastrukturprojekten zu viele chinesische Arbeiter eingesetzt und somit vor Ort kaum Arbeitsplätze geschaffen würden.

Kritikpunkte wie diese werden in westlichen Medien jedoch häufig überspitzt dargestellt, wodurch eine verzerrte öffentliche Wahrnehmung entstehen kann. Zwar kommen die chinesischen Entwicklungskredite tatsächlich nicht ohne finanzielle, wirtschaftliche und schließlich auch politische Risiken, doch gleichzeitig bringt die Mehrzahl der Projekte neue Entwicklungschancen, die sich andernfalls nicht aufgetan hätten.¹² Verschiedene Studien kommen zu dem Ergebnis, dass mehr als drei Viertel der Arbeiter in chinesischen Projekten in Afrika von den lokalen Arbeitsmärkten rekrutiert werden.¹³ Aufschlussreich ist eine McKinsey-Studie über Chinas Wirken in Afrika, für die 4821 chinesische Firmen in acht afrikanischen Ländern ausgemacht und befragt wurden. Die Ergebnisse führen zu der Annahme, dass es insgesamt mehr als 10.000 chinesische Unternehmen in Afrika gibt.¹⁴ Betrachtet man die Zahl der chinesischen und afrikanischen Beschäftigten in diesen Unternehmen, wird schnell deutlich, dass die lokale Bevölkerung durchaus vom chinesischen Investment profitiert. So sind 89% der Beschäftigten lokale Arbeiter.¹⁵ Die Studie zeigt zudem, dass fast zwei Drittel der chinesischen Firmen den Arbeitern ein Kompetenztraining bieten.¹⁶

Allerdings scheint beispielsweise die Verteilung von Führungspositionen verbesserungswürdig, da diese meist an Chinesen vergeben werden¹⁷. Auch in puncto Arbeitssicherheit haben chinesische Firmen häufig noch Nachholbedarf gegenüber westlichen Unternehmen.¹⁸ Berechtigte Kritik an Chinas Afrikapolitik kann eine positive Rolle spielen.

Nicht zuletzt zum Aufbau einer Reputation als „verantwortungsvolle Großmacht“¹⁹ achtet China heute verstärkt auf die Einhaltung internationaler Normen im Bereich ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit. Auch trilaterale Kooperationen im Rahmen von Entwicklungsprojekten spielen eine Rolle in dieser Strategie.

Deutschlands Antwort: Trilaterale Entwicklungszusammenarbeit als Zukunftsmodell?

Sogenannte Dreieckskooperationen zwischen einem etablierten Geberland, einem Schwellenland und einem Entwicklungsland haben das Potential, den Nutzen von Entwicklungszusammenarbeit für alle Beteiligten zu maximieren. Auch in Bezug auf China wird dieses Konzept auf theoretischer und politischer Ebene schon seit einigen Jahren diskutiert.

Die Europäische Kommission gab bereits im Jahr 2008 ein Arbeitspapier heraus, in dem Prinzipien für eine trilaterale Kooperation mit China und Afrika dargelegt wurden.²⁰ Die chinesischen Entscheidungsträger machten damals jedoch ein gemeinsam formuliertes Papier zur Bedingung einer Kooperation, sodass es vorerst nicht zu einer Zusammenarbeit kam.²¹ Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) veröffentlichte 2013 ein Positionspapier zu „Dreieckskooperationen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“.²² Das BMZ sieht Dreieckskooperationen als Bindeglied zwischen der zunehmenden Süd-Süd-Kooperation und der traditionellen Nord-Süd-Kooperation. Ein zentraler Mehrwert liegt in der Förderung des weltweiten entwicklungspolitischen Dialogs und des gegenseitigen Lernens. So profitiert nicht nur das Empfängerland von den sich gegenseitig ergänzenden Stärken zweier institutionell, wirtschaftlich und politisch sehr unterschiedlich aufgestellter Geber. Auch das Schwellenland erhält die Möglichkeit, seine eigene Entwicklungspolitik im Austausch mit dem erfahreneren Geberland weiter zu professionalisieren.²³

Ein direkter Einblick in Monitoring und Evaluierung des etablierten Gebers kann das

Schwellenland zur Weiterentwicklung seiner eigenen Qualitätssicherungsmechanismen nutzen, um Nachhaltigkeit und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt zu erhöhen. Ein Austausch über Wertegrundlagen im Rahmen der Projektarbeit birgt das Potential, zu einer ideellen Annäherung beizutragen.

Ein Nachteil trilateraler Kooperationen liegt in gestiegenen Transaktionskosten. Da sich nun drei Seiten über Projektauswahl, Ziele und Durchführungsmodalitäten einig werden müssen, ist ein erheblicher zeitlicher und monetärer Mehraufwand einzuplanen. In einer solchen Konstellation ist umso mehr darauf zu achten, die Eigenverantwortung des Empfängerlandes zu wahren, denn nur so können die gewünschten Entwicklungseffekte eintreten. Das Empfängerland muss zu jedem Zeitpunkt im Mittelpunkt der Kooperation stehen.²⁴

Die Felder der Zusammenarbeit sollten in politisch möglichst unsensitiven Feldern liegen, sodass keine unnötigen Reibungen entstehen, insbesondere wenn es sich um Projektpartner mit unterschiedlichen politischen Weltanschauungen handelt. Anknüpfungspunkte bieten gemeinsame Interessen aller beteiligten Länder.

Vor diesem Hintergrund sieht Luo Jianbo von der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei die Felder Agrarwirtschaft und Ernährungssicherheit, Umweltschutz, Energie, Infrastrukturausbau sowie Bildung und Gesundheit am ehesten für trilaterale Kooperationen zwischen China, Afrika und westlichen Industrienationen geeignet.²⁵

Das Deutsch-Chinesische Zentrum für nachhaltige Entwicklung

Auch wenn das erste trilaterale Pilotprojekt von Deutschland und China im Bereich landwirtschaftliche Technologie in Mali schon im Jahr 1986 ins Leben gerufen wurde,²⁶ entwickelte sich die Kooperation in der Folge nur sehr zögerlich.

Einen neuen Impuls bekam diese Form der Zusammenarbeit mit der Gründung des Deutsch-Chinesischen Zentrums für nachhalti-

ge Entwicklung durch das BMZ und das chinesische Handelsministerium in Peking im Mai 2017. Erklärtes Ziel ist die Nutzung von Synergien zwischen Deutschlands und Chinas entwicklungspolitischen Ressourcen. Den Rahmen für die Zusammenarbeit bilden dabei die Ziele für nachhaltige Entwicklung, auf die sich Deutschland, China und die Länder Afrikas bereits im Rahmen der UN-Agenda 2030 geeinigt haben. Die Arbeit des Zentrums basiert auf drei Säulen, nämlich dem entwicklungspolitischen Dialog, der Ermittlung und Begleitung konkreter trilateraler Kooperationsprojekte sowie Partnerschaften mit Unternehmen.²⁷ Vor dem Hintergrund des großen wirtschaftlichen Entwicklungsbedarfs auf dem afrikanischen Kontinent und der Exportstärke der deutschen und chinesischen Wirtschaft können und wollen auch Unternehmen einen wichtigen Beitrag leisten.²⁸

Kooperationspotential machte Entwicklungsminister Gerd Müller bei der Eröffnung des Zentrums unter anderem in den Feldern Verkehrs- oder Energie-Infrastruktur aus. Deutschlands Stärken im Ausbildungsbereich sowie in der Schaffung moderner administrativer Strukturen könnten sich mit Chinas Kompetenzen im Infrastrukturbereich gegenseitig ergänzen. Eine engere Abstimmung könne die Entwicklungszusammenarbeit noch effektiver machen.²⁹ Seit Gründung des Zentrums im Mai 2017 sind die ersten Projekte bereits angelaufen. Bisher noch zu früh für eine abschließende Beurteilung, lassen sich jedoch bereits erste Trends ablesen.

Noch ist es zu früh, ein Urteil über die gerade erst vorsichtig begonnene trilaterale Kooperation zu fällen. Eine UN-Studie über Dreiecks Kooperationen Chinas mit anderen westlichen Geberländern konnte aber schon erste Erfolge ausmachen. So berichteten die Befragten von Verbesserungen der bilateralen Beziehungen zu China. Einerseits lernten die etablierten Geber mehr über die Praxis von Chinas Entwicklungszusammenarbeit auf Ministerial- und Durchführungsebene. Gleichzeitig könne das im Rahmen von Dreiecks Kooperationen generierte Wissen in Chinas künftige entwicklungspolitische Arbeit einfließen.³⁰

Ein Projekt zur Schaffung einer CO₂-neutralen Teeindustrie sowie zur nachhaltigen wirtschaftlichen Stärkung kenianischer Kleinbauern verdeutlicht die beabsichtigte Wirkungslogik der trilateralen Zusammenarbeit.

Kenia ist der drittgrößte Produzent und der größte Exporteur von Tee weltweit. Die Teeindustrie macht vier Prozent des kenianischen Bruttoinlandsprodukts aus und ist einer der wichtigsten Beschäftigungszweige des Landes.



Quelle: https://sg-csd.org/de/news_events/20190328/

Im Sinne einer ökologisch wie wirtschaftlich nachhaltigen Entwicklung haben sich Deutschland, China und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen mit Kenia auf das gemeinsame Projekt geeinigt.

Die chinesische Seite bringt ihre Expertise im Bereich des Teeanbaus ein. In der Stadt Lishui, Provinz Zhejiang, wurde ein integriertes Wirtschaftsmodell für CO₂-neutrale Wertschöpfungsketten in der Teeindustrie entwickelt, das in China bereits erfolgreich zur Anwendung kommt. Die deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) arbeitet seit 2014 mit der Kenyan Tea Development Agency und der Ethical Tea Partnership im Rahmen einer integrierten Entwicklungspartnerschaft mit dem privaten Sektor zusammen, um CO₂-Emissionen zu senken und das Einkommen von Kleinbauern zu erhöhen. Die deutschen Netzwerke und Projekterfahrungen sollen nun um die innovativen Ansätze aus China ergänzt werden. Hierzu kam im März 2019 eine Delegation kenianischer, deutscher und internationaler Experten nach China, um sich in der Provinz Zhejiang über das sogenannte Lishui-Modell zu informieren und sich ein Bild über seine Übertragbarkeit auf Kenia und weitere afrikanische Länder zu machen.³¹

Deutschlands Antwort auf Chinas wachsenden Einfluss in Afrika sollte daher auch in der Suche und Umsetzung neuer, innovativer Kooperationsmöglichkeiten liegen. Die Zusammenarbeit ist nicht ohne Schwierigkeiten, aber sie bietet die Chance, mehr über China zu lernen, Missverständnisse auszuräumen und im Sinne Afrikas gemeinsam an einer besseren Zukunft zu arbeiten.

|| Dominik Sprenger

Dominik Sprenger war seit 2016 Projektmanager der Hanns-Seidel-Stiftung in Peking und ist seit 2021 Projektleiter in Hangzhou / Zhejiang. Er studierte Politik Ostasiens und Internationale Beziehungen in Deutschland und China. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen chinesische Außenpolitik, deutsch-chinesische Beziehungen sowie Chinas Rolle in multilateralen Institutionen.

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Li, Xinchun (2019): China-Afrika-Beziehungen und Aufbau der Initiative „Belt and Road“ [中非关系与“一带一路”建设], in *Qiushi Ausgabe 8/2019* [求是杂志社], S. 66-73, 67.
- 2 Liu, Hongwu (2019): 40 Jahre China-Afrika-Zusammenarbeit: Eine besondere Perspektive zur Beobachtung von Veränderungen in China und der Welt [中非合作40年: 观察中国与外部世界变化的特殊窗口], in: Internationales Forum [国际论坛] <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3959.D.20190301.1116.002.html> [20.01.2020].
- 3 Finanzinstitut Chongyang, Renmin University of China (2018): Auf dem Weg ins Erwachsenenalter - Rückblick auf 18 Jahre Fortschritt und Zukunftsperspektiven des Forums für Zusammenarbeit zwischen China und Afrika (FOCAC) 走向成年, 行以致远——中非合作论坛 (FOCAC) 十八年进展与前瞻, in: NPC Chongyang Research Report, Ausgabe 42, S. 7.
- 4 Vgl. Li (2019): S. 69.
- 5 Vgl. Finanzinstitut Chongyang (2018), S. 7.
- 6 McKinsey & Company (2017): Dance of the lions and dragons: How are Africa and China engaging, and how will the partnership evolve?, S. 44.
- 7 McKinsey & Company (2017): S. 9.
- 8 Renmin Ribao: Xi Jinping hält Keynote-Rede auf dem Forum für Zusammenarbeit zwischen China und Afrika (FOCAC) in Peking: 8-Punkte-Aktionsplan zur Schaffung einer Schicksalsgemeinschaft der Menschheit [人民日报: 出席中非合作论坛北京峰会开幕式并发表主旨讲话: 习近平: 打造命运共同体 实施好“八大行动”] <http://world.people.com.cn/n1/2018/0904/c1002-30270214.html> [22.01.2020]
- 9 Außenministerium der VR China (2018): Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2019-2021) https://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk_1/t1594297.htm [22.01.2020]
- 10 Shepherd, Christian mit Blanchard, Ben (2018): China schnürt neues Anreizpaket für Afrika - 60 Mrd Dollar, in Reuters 03.09.2018. <https://www.reuters.com/article/china-afrika-gipfel-idDEKCN1LJ111.htm> [22.01.2020]
- 11 Madowo, Larry 2018: Should Africa be wary of Chinese debt?, BBC, 03.09.2018. <https://www.bbc.com/news/world-afrika-45368092> [23.01.2020].
- 12 Bräutigam, Deborah (2018): „U.S. politicians get China in Africa all wrong“, in: Washington Post 12.04.2018. https://www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2018/04/12/china-afrika/?utm_term=.799c7167cfbc [22.01.2020].
- 13 Vgl. Barry Sautman, Yan Hairong (2015): Localizing Chinese Enterprises in Africa: From Myths to Policies, in: Thought Leadership Brief, Hong Kong University of Science and Technology Institute for Emerging Market Studies. McKinsey & Company (2017): S.11.
- 14 Vgl. McKinsey & Company (2017): S. 28
- 15 Vgl. McKinsey & Company (2017):, S. 41
- 16 Vgl. McKinsey & Company (2017): S. 41
- 17 Vgl. McKinsey & Company (2017): S.43
- 18 Vgl. McKinsey & Company (2017): S.48
- 19 Luo, Jianbo (2016): China-Afrika-Beziehungen und Chinas Großmachtverantwortung [中非关系与中国的大国责任], China Social Science Press [中国社会科学出版社], Peking.
- 20 Vgl. Europäische Kommission (2008): „The EU, Africa and China: Towards trilateral dialogue and cooperation“
- 21 Vgl. Stahl, Anna Katharina (2017): EU-China-Africa Trilateral Relations in a Multipolar World: Hic Sunt Dracones, London, S. 124f.
- 22 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2013): „Dreieckskooperationen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit“, BMZ Strategiepapier 5 |2013. <https://archiv.bundesregierung.de/resource/blob/975240/337542/17caa129b2e45042848fb884e5ea11e6/2013-08-19-strategiepapier-bmz-data.pdf?download=1> [22.01.2020].
- 23 Vgl. BMZ (2013): S.3,4.
- 24 Vgl. BMZ (2013): S.10.
- 26 BMZ (2013): S.6.
- 27 Website des Deutsch-Chinesischen Zentrums für nachhaltige Entwicklung <https://sg-csd.org/de/vorstellung-des-zne/> [22.01.2020].
- 28 Germany Trade and Invest (2018): „China in Afrika: Perspektiven, Strategien und Kooperationspotenziale für deutsche Unternehmen“. <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/broschueren/studie-china-in-afrika-perspektiven-strategien-und-46476.pdf> [22.01.2020].
- 29 Gedächtnisprotokoll des Autors nach Teilnahme an der Eröffnungszeremonie des Deutsch-Chinesischen Zentrums für nachhaltige Entwicklung am 11.05.2017.
- 30 Han, Christine (2016): Trilateral Cooperation with China: Sharing China's Development Experience through Innovative Partnerships“, Discussion Paper, August 2016.
- 31 Website des Deutsch-Chinesischen Zentrums für nachhaltige Entwicklung. https://sg-csd.org/de/news_events/20190328/ [22.01.2020].

VERANTWORTLICH

Dr. Susanne Luther

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

HERAUSGEBER

Dr. Susanne Luther

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit

Die „Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit“ werden parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: www.hss.de/mediathek/publikationen.html. Sie können sich gerne für den Publikations-Newsletter des IIZ unter iiz@hss.de anmelden, der Sie über neuerschienene Publikationen und Berichte informiert.

- Nr. 1 Entwicklungspolitischer Dialog in Europa
- Nr. 2 Deutscher Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung der Mongolei
- Nr. 3 Internationale Migration – Zwischen Braindrain, Entwicklungshilfe und Steuerungsversuchen
- Nr. 4 Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume in Bayern und Shandong
- Nr. 5 Security and Development in Africa – Strengthening Conflict Prevention, Resolution and Management
- Nr. 6 Aktuelle Beiträge zur Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in Südafrika
- Nr. 7 Die Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in der DR Kongo
- Nr. 8 Die weltweite Situation der christlichen Minderheiten
- Nr. 9 Frauen brauchen Demokratie, Demokratie braucht Frauen
- Nr. 10 Polizei und Entwicklung – Community Policing als Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit
- Nr. 11 Die Millenniumsentwicklungsziele – Zwischen Anspruch, Wirklichkeit und dem Post-2015 Prozess
- Nr. 12 Stadt, Land, Fluss – Hauptstädte – Motor der Entwicklung?
- Nr. 13 Grenzen – In Stein gemeißelt oder in Auflösung begriffen?
- Nr. 14 Wasser – Kooperationen und Konflikte um die Ressource der Zukunft
- Nr. 15 Entwicklungszusammenarbeit – Zwischen Geben und Nehmen
- Nr. 16 Klimawandel – Politische Implikationen und soziale Verwerfungen
- Nr. 17 Föderalismus – Zwischen Einheit und Vielfalt
- Nr. 18 Flucht und Migration – Lokal. Regional. Global.
- Nr. 19 Demokratie im Aufbruch – Parlamente als Orte der Entscheidungsfindung
- Nr. 20 Wo ist der Frühling geblieben? Die MENA-Region zwischen Aufbruch und Chaos
- Nr. 21 Jugend – Gegenwart und Zukunft einer Generation
- Nr. 22 Populismus – Politik und Gesellschaft zwischen Krise und Kooperation
- Nr. 23 Verfassung – Garant für Stabilität oder Spielball der Mächtigen?
- Nr. 24 Digitaler Wandel in der Entwicklungszusammenarbeit – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit
- Nr. 25 Ein Jahr mit COVID-19: Perspektiven für die Internationale Zusammenarbeit

Nr. 26 Regionale Mächte und Regionale Abkommen – Zwischen Konkurrenz und Kooperation

FACTSHEETS



Die Factsheets der Hanns-Seidel-Stiftung. Kurz und prägnant, nach Themen geordnet, geben sie einen Einblick in die weltweite Arbeit der Stiftung. Die unterschiedlichen Farben kennzeichnen die Themenbereiche. Ob Umwelt, Frauenförderung, Rechtsstaat, Parlamente, Bildung um ... Lernen Sie die Projekte neu kennen. Die Factsheets erläutern die Herausforderungen, die Lösungsansätze der Stiftung gemeinsam mit ihren Partnern und die bisher erreichten Wirkungen.

Alle unsere Factsheets finden Sie unter:



www.hss.de/factsheets

- Bildung
- Dezentralisierung und Föderalismus
- Frauen
- Jugend
- Parlamente
- Rechtsstaatlichkeit
- Umwelt und Klima
- Zivilgesellschaft
- Wirtschaft

Hanns-Seidel-Stiftung e.V.

Institut für Internationale Zusammenarbeit

Leiterin des Instituts: Dr. Susanne Luther

Lazarettstraße 33 | 80636 München

E-Mail: iiz@hss.de | Online: www.hss.de

Tel.: +49(0) 89 12 58-0 | Fax: +49(0) 89 12 58-359

Kürzlich erschienen in der Reihe

mit QR-Code zum schnellen Lesen und Bestellen:



AMEZ 22: **Populismus**

Politik und Gesellschaft zwischen
Krise und Kooperation



AMEZ 23: **Verfassung**

Garant für Stabilität oder Spielball
der Mächtigen?



AMEZ 24: **Digitaler Wandel in der Entwicklungszusammenarbeit**

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit