Regionalismus, Interregionalismus und Institutional Interplay in den Internationalen Beziehungen Ostasiens

Kumulative Habilitationsschrift

zur Erlangung des akademischen Grades

doctor philosophiae habilitatus (Dr. phil. habil.)

der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Universität Rostock

vorgelegt von
Prof. Dr. phil. Volker Howard Loewen,
geb. am 26.09.1966 in Münster (Westfalen)
aus Hannover

Rostock, 31.03.2025

https://doi.org/10.18453/rosdok_id00005198

Gutachter:

Prof. Dr. Jörn Dosch, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften, Universität Rostock
Prof. Dr. Wolfgang Muno, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften, Universität Rostock
Prof. Dr. Dirk Nabers, Institut für Sozialwissenschaften, Universität Kiel

Jahr der Probevorlesung: 2022
Jahr der Einreichung: 2025
Jahr des Kolloquiums: 2026

Vorwort

Die internationalen Beziehungen Ostasiens zeichnen sich durch eine außergewöhnliche politische, ökonomische und kulturelle Vielfalt aus. Zugleich ist die Region sowohl von tiefgreifenden historischen Umbrüchen und deren langfristigen Folgen als auch von wachsender wirtschaftlicher Verflechtung und einer sich verschärfenden Großmachtkonkurrenz geprägt. Vor diesem empirischen Hintergrund widmet sich die vorliegende Arbeit einer klassischen Frage der Internationalen Beziehungen: Wie ist Kooperation zwischen Staaten unter Bedingungen struktureller Anarchie, historischer Belastungen und asymmetrischer Machtverhältnisse möglich?

Die Analyse folgt einem analytisch-eklektischen Ansatz. Es wird gezeigt, dass sich die spezifischen Formen ostasiatischer Kooperation weder allein realistisch noch ausschließlich institutionalistisch oder konstruktivistisch erklären lassen. Erst die systematische Verbindung zentraler Variablen dieser Theorien ermöglicht es, die heterogenen, regionalspezifischen und historisch geprägten Kooperationsmuster angemessen zu erfassen. Regionalismus, Interregionalismus und Institutional Interplay bilden dabei die zentralen Untersuchungsfelder beziehungsweise Theorien mittlerer Reichweite, in denen die Arbeit eigenständige Beiträge zur Theorie und Empirie der Internationalen Beziehungen in Ostasien leistet.

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2025 von der Habilitationskommission der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock als kumulative Habilitationsschrift angenommen. Mein besonderer Dank gilt dem Dekan, Prof. Dr. Jörn Dosch (Universität Rostock), für seine kontinuierliche Unterstützung, seine wertvollen Hinweise in allen Phasen des Forschungsprozesses sowie für die Übernahme des Erstgutachtens. Herrn Prof. Dr. Dirk Nabers (Universität Kiel) sowie Prof. Dr. Wolfgang Muno (Universität Rostock) danke ich herzlich für die Übernahme des Zweit- und Drittgutachtens. Für anregende Diskussionen, freundschaftlichen Rat und hilfreiche Kommentare danke ich zudem Prof. Dr. Michael Köhler-Bußmeier (HAW Hamburg) und Prof. Dr. Stefan Fröhlich (Universität Erlangen-Nürnberg).

Von Herzen danke ich schließlich meiner Partnerin Elke und unserem Sohn Aaron für ihre Geduld, ihre Ermutigung und ihre verlässliche Unterstützung während der intensiven Arbeitsphasen der vergangenen Jahre.

Hannover, März 2026 *Volker Howard Loewen*

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung: Ostasiens Diversität in Empirie und Theorie 1

2 Empirische und konzeptionelle Grundlagen 5
2.1 Wandel und Kontinuität in den IB Ostasiens 5
2.2 Theorien der Internationalen Beziehungen 17
2.3 Analysemodell 20
2.4 Zusammenfassung 22

3 Forschungsfelder, aktueller Forschungsstand und eigene Forschungsergebnisse 23
3.1 Regionalismus: Ökonomie und Sicherheit 23
3.1.1 Zum Phänomen des Regionalismus 23
3.1.2 Forschungsstand 24
3.1.3 Eigene Forschungsergebnisse 34
3.2 Interregionalismus 38
3.2.1 Zum Phänomen des Interregionalismus 38
3.2.2 Forschungsstand 39
3.2.3 Eigene Forschungsergebnisse 40
3.3 Institutional Interplay 42
3.3.1 Zum Phänomen des Institutional Interplay 42
3.3.2 Forschungsstand 43
3.3.3 Eigene Forschungsergebnisse 44

4 Schlussbetrachtung 45

5 Verzeichnis der Originalpublikationen 49

6 Literatur- und Quellenverzeichnis 51

Selbständigkeitserklärung 62

Verzeichnis der Veröffentlichungen und der wissenschaftlichen Vorträge 63

Anhang: **Originalpublikationen im Volltext** 71

1 Einleitung: Ostasiens Diversität in Empirie und Theorie

Die Weltregion Ostasien, welche Südostasien[1] und Nordostasien[2] umfasst, ist seit langem im Zentrum der medialen und politischen Aufmerksamkeit. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass sie zu den dynamischsten Weltwirtschaftsregionen gehört: Seit den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts verzeichnet Ostasien die durchschnittlich höchsten BIP-Wachstumsraten, es trägt rund 30 Prozent des globalen Wirtschaftswachstums, ein Drittel des gesamten Welthandelsvolumens entfällt auf die Region und Kapitalzuflüsse aus allen Teilen der Welt ergänzen die Handelsbeziehungen (Weltbank 1993).

Ferner wird das Wachstum Ostasiens seit den 50er Jahren durch erfolgreiche Aufstiegsverläufe von Entwicklungsländern über Newly Industrialized Countries (NIC) hin zu Industrieländern und Wissensgesellschaften ermöglicht, begleitet und geprägt. Länder, die zu dieser Gruppe gehören, sind Japan, Südkorea, Taiwan, Hongkong, Singapur und die Volksrepublik China. Gruppenanwärter und somit volkswirtschaftlicher Hoffnungsträger der Region sind Malaysia, Indonesien, die Philippinen, Thailand und Vietnam (International Monetary Fund 2024). Schwere Finanzkrisen wie in den Jahren 1997-1998 sowie 2008-2009 haben das stetige Wachstum und den Aufstieg ostasiatischer Ökonomien nur zeitweilig unterbrochen.

Aufgrund der hohen Bedeutung Ostasiens für die Weltwirtschaft geraten auch immer wieder Fragen regionaler Sicherheit im Allgemeinen und die Sicherheit von bedeutenden Handelswegen im Besonderen in den Fokus der weltweiten medialen Öffentlichkeit und politischen Aufmerksamkeit. Zu den wichtigsten Themen zählen Konflikte im Südchinesischen und Ostchinesischen Meer, die Spannungen auf der koreanischen Halbinsel, Muslimische Autonomiebestrebungen in den Süd-Philippinen und in Süd-Thailand, der Taiwan-Konflikt sowie ein genereller Aufrüstungstrend in Ostasien, der vor allem mit dem militärischen Aufstieg Chinas sowie der daraus resultierenden Unsicherheitswahrnehmung durch andere Staaten in der Region zu tun hat (IISS 2024).

Aus einer wissenschaftlichen Perspektive liefern Ostasiens politische Systeme und die Internationalen Beziehungen der Region der Politikwissenschaft interessante Testfälle. Davon können vor allem die politikwissenschaftlichen Subdisziplinen Vergleichende Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen profitieren. Vor dem Hintergrund einer

[1] Südostasien umfasst die Staaten *Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Ost-Timor, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam*)

[2] Die Region Nordostasien setzt sich aus den den Staaten VR *China, Japan, Nordkorea, Südkorea und Taiwan*)

empirisch-analytischen Forschungsperspektive, welche die stetige empirische Überprüfung der Theorien und der aus ihnen abgeleiteten Hypothesen fordert (Popper 1966), bietet Ostasien eine ideale Datengrundlage, die sich vor allem in der signifikanten Heterogenität politischer, ökonomischer, gesellschaftlicher und sicherheitsrelevanter Phänomene in der Region widerspiegelt.

Die politische Diversität Ostasiens stellt sich folgendermaßen dar: Während Südkorea, Japan, die Philippinen und Indonesien als Demokratien mit weitestgehend freien Wahlen gelten, haben die Volksrepublik China, Vietnam und Laos sozialistisch-autoritäre Systeme und Nordkorea gar eine totalitäre Herrschaft mit einer extremen Zentralisierung des Marktes ohne jegliche Mitbestimmung der Bürger. Politische Herrschaftsformen, die demokratische und autoritäre Elemente enthalten, auch als hybride Systeme gekennzeichnet, sind in Malaysia, Singapur, Kambodscha, Myanmar und Thailand zu finden. Obwohl hier Wahlen abgehalten werden, führen staatliche Einflüsse und Manipulationen dazu, dass die Ergebnisse nahezu immer zugunsten der herrschenden Regierung oder Partei ausfallen. Schließlich ist noch Brunei zu nennen, ein absolutistisches Sultanat auf der Insel Borneo.

Die wirtschaftliche Diversität der Volkswirtschaften in der Region ist ebenfalls beeindruckend. Japan, Singapur, Südkorea und Taiwan zeichnen sich durch hochentwickelte, wissensbasierte Marktwirtschaften mit wettbewerbsfähigen Technologiesektoren aus. Im Gegensatz dazu weist China ein hybrides Wirtschaftsmodell auf, das marktwirtschaftliche Elemente integriert und Einfluss auf zentrale Industrien nimmt. Länder wie Kambodscha, Laos, Myanmar, Timor-Leste und Vietnam befinden sich noch im Prozess nachholender Entwicklung, Staaten wie Indonesien, Malaysia, die Philippinen, und Thailand können hingegen als Schwellenländer bezeichnet werden. Ostasien spielt zudem eine zentrale Rolle im internationalen Handel, unterstützt durch bedeutende regionale Abkommen wie das Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), das Comprehensive and Progressive Agreement for Transpacific Partnership, die ASEAN-Freihandelszone (ASEAN Free Trade Agreement) sowie die ASEAN Economic Community (AEC).

Die sicherheitspolitische Landschaft der Region ist ebenfalls vielschichtig. Sie ist derzeit vor allem geprägt durch die strategische Konkurrenz zwischen China und den Vereinigten Staaten. Darauf reagieren die Staaten in der Region unterschiedlich: Japan, Südkorea, Thailand und die Philippinen sind durch Verteidigungsbündnisse an die USA gebunden. Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam unterhalten sicherheitspolitische Beziehungen zu der Volksrepublik China. Um ihre nationalen Handlungsspielräume unter den Bedingungen der

Großmachtkonkurrenz zu erhalten, betreiben einige Staaten wie die Philippinen, Vietnam, Malaysia, Indonesien und Thailand die außenpolitische Strategie des „Hedging“, d.h. sie unterhalten sicherheitspolitische Verbindungen zu den USA und pflegen gleichzeitig ihre Handelsbeziehungen mit China.

Über diese bilateralen Verbindungen hinaus wird die regionale Sicherheitsarchitektur Ostasiens durch multilaterale Foren wie das ASEAN Regional Forum (ARF) und den East Asia Summit (EAS) geprägt. Gleichzeitig gibt es bedeutende Konflikte und Spannungen in der Region, insbesondere um Seegrenzen, Ressourcen und Einfluss im Südchinesischen Meer zwischen China und den anderen Anrainerstaaten, im Ostchinesischen Meer zwischen China und Japan, Taiwan und China, auf der koreanischen Halbinsel zwischen Nord- und Südkorea sowie das Sicherheitsproblem der Piraterie im insularen Südostasien.

Gesellschaftlich zeichnet sich Ostasien durch eine große kulturelle Vielfalt aus: Die Region beherbergt zahlreiche ethnische Gruppen, Sprachen und Religionen. In China gibt es beispielsweise 56 offiziell anerkannte ethnische Gruppen, während Japan eine weitgehend homogene Gesellschaft aufweist und Südkorea zunehmend multikulturell geprägt ist. Traditionelle Werte und religiöse Vorstellungen, häufig verbunden mit animistischen Konzepten, spielen in vielen ostasiatischen Gesellschaften eine bedeutende Rolle. Dabei übt der Konfuzianismus insbesondere in Ländern wie China, Korea und Japan starken Einfluss aus. In Ländern wie Thailand und Myanmar ist wiederum der Buddhismus weit verbreitet. Auf den Philippinen ist der Katholizismus tief verwurzelt, während in Brunei, Indonesien und Malaysia der Islam dominiert.

Die empirische Heterogenität Ostasiens spiegelt sich auch in der politikwissenschaftlichen Forschungslandschaft wider. Dies erschwert zunächst die Identifikation klarer Forschungsstränge sowie jener Bereiche, in denen insbesondere im Bereich der Internationalen Beziehungen (IB) und der vergleichenden Politikwissenschaft substanzielle Erkenntnisgewinne erzielt wurden (Johnston 2012; Pepinski et al. 2008). Da es sich bei der vorliegenden Arbeit um eine kumulative Habilitation im Fach Politikwissenschaft mit Schwerpunkt auf den Internationalen Beziehungen Ostasiens handelt, gilt es zunächst, relevante Forschungsfelder zu identifizieren und darüber hinaus nachzuweisen, zu welchen dieser Felder bzw. zu welchen hier zu skizzierenden Theorien mittlerer Reichweite der Autor einen eigenständigen Beitrag zur Weiterentwicklung der Disziplin geleistet hat.

Wie lassen sich nun relevante Forschungsbereiche innerhalb der IB Ostasiens identifizieren? Eine Möglichkeit besteht darin, zentrale Fragestellungen der Disziplin Internationale Beziehungen auf Ostasien anzuwenden. Eine der wichtigsten Fragen der IB lautet: „Wie ist Kooperation zwischen Staaten möglich?" Auf die Region Ostasien bezogen stellt sich somit die Frage: „Wie ist Kooperation zwischen ostasiatischen Staaten möglich?"

Das Hauptargument dieser Arbeit lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: *Die Kooperation zwischen den Staaten Ostasiens ist grundsätzlich möglich; sie ist jedoch heterogen, uneinheitlich, regionalspezifisch sowie stark geprägt von historischen Entwicklungen und Erfahrungen. Sie kann durch eine Kombination zentraler Variablen aus den drei großen IB-Theorien – Realismus (Macht/Sicherheit), Liberaler Institutionalismus (Interesse/Wohlfahrt) und Sozialer Konstruktivismus (Kultur/Identität) – auf verschiedenen Ebenen des Systems globalen Regierens verortet, analysiert und erklärt werden. Vor diesem Hintergrund lässt sich die kooperationsbezogene gegenwärtige IB-Forschung zu Ostasien in drei relevante Forschungsstränge bzw. Theorien mittlerer Reichweite unterteilen: Regionalismus, Interregionalismus und Institutional Interplay. In diesen Bereichen konnte der Autor durch entsprechende Publikationen eigene wissenschaftliche Beiträge leisten.*

Um diese These zu erläutern, gliedert sich die Arbeit wie folgt: Im zweiten Kapitel werden zunächst die empirischen bzw. historischen sowie theoretischen Grundlagen dargestellt. Das darauffolgende dritte Kapitel bildet den Kernteil der Abhandlung und konzentriert sich auf den aktuellen Forschungsstand innerhalb der Internationalen Beziehungen hinsichtlich Regionalismus, Interregionalismus und Institutional Interplay mit besonderem Fokus auf Ostasien. Zudem erfolgt hier eine Einordnung relevanter Publikationen des Autors in bestehende Forschungsstränge sowie eine prägnante Darstellung seiner eigenen Forschungsergebnisse[3]. Den Abschluss bildet Kapitel vier mit einer zusammenfassenden Schlussbetrachtung.

[3] An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die relevanten Publikationen des Autors, welche in den Kapiteln 3.1.3, 3.2.3 und 3.3.3 zusammengefasst dargestellt werden, zusätzlich als Volltexte im Anhang dieser kumulativen Habilitation enthalten sind.

2 Empirische und konzeptionelle Grundlagen

In diesem Kapitel wird das empirische und analytische Fundament der vorliegenden Arbeit dargelegt. Zunächst erfolgt eine prägnante Darstellung der zentralen historischen Entwicklungen, deren Kenntnis für das Verständnis des komplexen internationalen Systems in Ostasien unerlässlich ist. Im zweiten Abschnitt werden die theoretischen Ansätze erläutert, mit denen sich die internationalen Beziehungen in dieser Region erklären lassen. Abschließend wird ein heuristisches Analysemodell entwickelt, das darauf abzielt, die in dieser Arbeit behandelten Forschungsstränge, Thesen und Erklärungen sowohl räumlich (im Hinblick auf die Ebenen des globalen Regierens) als auch theoretisch (im Kontext der Theorien der Internationalen Beziehungen sowie relevanter angrenzender Forschungsfelder) einzuordnen.

2.1 Wandel und Kontinuität in den Internationalen Beziehungen Ostasiens

Das komplexe internationale System in Ostasien wurde von sechs wesentlichen historischen Prozessen und Transformationen beeinflusst: dem chinesischen Tributsystem, dem europäischen Kolonialsystem, dem imperialen System Japans, dem Kalten Krieg, dem wirtschaftlichen Aufstieg Ostasiens im Rahmen der Globalisierung sowie dem erneuten Aufstieg Chinas, der zu einem geopolitischen Spannungsverhältnis mit den USA führt und charakteristische Merkmale eines neuen Kalten Krieges aufweist.

Das **chinesische Tributsystem** war ein politisches und wirtschaftliches System, das in der Geschichte Chinas, insbesondere während der Ming-Dynastie (1368–1644) und Qing-Dynastie (1644–1912) eine zentrale Rolle spielte. Es basierte auf der Vorstellung, dass China das Zentrum der Zivilisation darstellte. In der Mitte des Reichs stand der mit einem Mandat des Himmels ausgestattete Kaiser. Nur wer sich ihm unterordnete, gehörte zum Reich oder wurde zumindest als eine Chinas wohlgesonnene Person oder Macht wahrgenommen und entsprechend behandelt und empfangen (Brook 2010).

Was waren die realweltlichen Konsequenzen dieser Weltsicht? Zunächst ist die Tributpflicht zu nennen: Ausländische Staaten, die Handelsbeziehungen oder diplomatische Kontakte mit China aufnehmen wollten, mussten Tribute in Form von Geschenken oder Waren anbieten. Diese Tribute sollten den Respekt gegenüber dem chinesischen Kaiser und dessen Herrschaft demonstrieren. Ferner ermöglichte das Tributsystem die Aufnahme von diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen zum Reich der Mitte: Nach dem Angebot des Tributs erhielten die Tributstaaten Handelsprivilegien und erfuhren diplomatische Anerkennung. China profitierte durch die Tributzahlungen nicht nur wirtschaftlich, sondern auch

sicherheitspolitisch, da die Tribute halfen, die Beziehungen zu den ostasiatischen Nachbarstaaten zu regulieren und die Legitimität Chinas als regionale Macht zu stärken. Schließlich bewirkten die Tributbeziehungen auch kulturellen Austausch, da viele Tributstaaten Teile der chinesischen Kultur, Sprache und Religion übernahmen. Das Tributsystem begann im 19. Jahrhundert zu zerfallen, vor allem infolge der westlichen Kolonialisierung und der Opiumkriege[4]. Diese Konflikte schwächten China und veränderten die internationalen Beziehungen in Ostasien. Formal wurde das System mit dem Ende der Qing-Dynastie im Jahr 1912 aufgegeben, als China zur Republik wurde und sich zunehmend von traditionellen feudalen Strukturen abwandte. (Kim 2022: 29-33; Wang 2011).

Welche Auswirkungen hat das Tributsystem auf die internationalen Beziehungen in Ostasien? Diese Fragestellung setzt voraus, dass zahlreiche Staaten in der Region historische Erfahrungen mit einem dominierenden China gemacht haben oder tributpflichtig waren. Angesichts der Tatsache, dass die Volksrepublik China heute erneut die führende Macht in Ostasien ist, stellt sich auch die Frage, ob sich die Geschichte wiederholen wird. In der Forschung zu den Internationalen Beziehungen gibt es unterschiedliche Ansätze zur Beantwortung dieser Fragen.

Während beispielsweise Emmers argumentiert, dass asiatische Staaten versuchen werden, sich entweder mit China zu verbünden, es auszubalancieren, oder dazwischen liegende Strategien zu verfolgen (Emmers 2003), argumentiert Samuel Huntington (1996: 231), dass asiatische Länder eher dazu neigen werden, sich China anzunähern und mit ihm zusammenzuarbeiten, anstatt sich gegen es zu positionieren. Dies liege daran, dass diese Staaten bestrebt seien, eine feindliche Haltung Chinas ihnen gegenüber zu vermeiden, was auf die sino-zentristische Tradition der Region zurückzuführen sei. David Kang vertritt eine ähnliche Auffassung und stellt fest, dass in der Geschichte Ostasiens das Verhalten kleinerer und mittlerer Staaten oft darin bestand, sich China anzuschließen und dessen Einfluss in einer entsprechenden regionalen Machthierarchie zu akzeptieren. Er ist überzeugt, dass dieses Muster auch in der Zukunft fortbestehen wird (Kang 2005).

[4] Die beiden Opiumkriege (1. Opiumkrieg: 1839-1842, 2. Opiumkrieg: 1856-1860) waren Auseinandersetzungen zwischen China und den Mächten Großbritannien sowie Frankreich. Ausgelöst wurden sie durch den britischen Opiumhandel und Chinas Bemühungen, diesen zu stoppen. Der erste Krieg endete mit dem „ungleichen“ Vertrag von Nanjing, der China zur Öffnung mehrerer Häfen und zur Abtretung Hongkongs zwang. Der zweite Krieg führte zu weiteren territorialen Verlusten für China und einer verstärkten westlichen Einflussnahme, einschließlich des Vertrags von Tientsin.

Wenn die Volksrepublik China also einen großen Einfluss auf die internationale Politik der Region hat, muss man schließlich noch fragen, wie sich ihre eigene Vergangenheit in der gegenwärtigen chinesischen Außenpolitik widerspiegelt? China tritt heute mit dem Selbstverständnis auf, eine natürliche Führungsmacht in der Region zu sein, und stützt sich dabei auf seine historische Rolle. Es erhebt territoriale Ansprüche auf die Südchinesische See sowie die Ostchinesische See und zeigt ein bestimmendes Verhalten gegenüber anderen Staaten. Zudem hegt es eine Skepsis gegenüber einem internationalen System, das von westlichen Ländern und insbesondere den USA dominiert wird. Diesen westlichen Einfluss auf die internationalen Beziehungen gelte es deshalb auszubalancieren (Foot 2006). China verfolgt ein machtorientiertes und realistisches Verständnis der internationalen Politik. Das Land ist besorgt darüber, von anderen Staaten dominiert zu werden, was auf die Erinnerung an die ungleichen Verträge zurückzuführen ist, die ihm nach den Opiumkriegen von westlichen Mächten aufgezwungen wurden.

Die zweite bedeutende historische Transformation der internationalen Beziehungen Ostasiens ist die **Kolonisierung durch europäische Mächte**: Das entsprechende Kolonialsystem manifestierte sich in Ostasien durch eine Kombination aus militärischer Eroberung, wirtschaftlicher Ausbeutung und politischem Einfluss. Ab dem 16. Jahrhundert begannen europäische Mächte, insbesondere Portugal, Spanien, Großbritannien, Frankreich und die Niederlande, Handelsrouten zu etablieren, Militärstützpunkte zu errichten sowie Kolonien zu gründen (Panikkar 1953).

Das Kolonialsystem manifestierte sich erstens durch die Gründung von Handelsniederlassungen. Europäische Länder errichteten Handelsstützpunkte in wichtigen Hafenstädten wie Macau (Portugal), Manila (Spanien) und später Hongkong (Großbritannien). Diese Stützpunkte dienten als Knotenpunkte für den Handel mit Gewürzen, Tee, Seide und anderen wertvollen Gütern. Zweitens war die Kolonialisierung geprägt durch militärische Interventionen. Entsprechende Konflikte wie die Opiumkriege zwischen Großbritannien und China führten zur Öffnung chinesischer Märkte für den britischen Opiumhandel und zur Abtretung von Territorien wie Hongkong. Drittens implizierte die europäische Kolonialherrschaft politische Kontrolle. Viele europäische Mächte übten direkten oder indirekten politischen Einfluss auf ostasiatische Länder aus. In China führte der Vertrag von Nanjing (1842) zu einer Reihe von ungleichen Verträgen, die den westlichen Mächten weitreichende Rechte einräumten und Chinas Souveränität deutlich einschränkten. Schließlich ist festzuhalten, dass den Kolonialmächten neben wirtschaftlichen Interessen auch religiöse Motive zu eigen waren. So

versuchten Missionare, das Christentum in Ostasien zu verbreiten, was oft mit der Unterstützung kolonialer Regierungen einherging (Ricklefs et al. 2010: 125-130; Kim 2022: 32).

Das europäische Kolonialsystem in Ostasien begann im späten 19. Jahrhundert und vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg zu zerfallen: In vielen Ländern Ostasiens entstanden nationale Bewegungen, die gegen die koloniale Herrschaft kämpften. In China führte dies zur Xinhai-Revolution von 1911, die die Qing-Dynastie stürzte. Ferner schwächte der Zweite Weltkrieg viele europäische Mächte erheblich. Japan besetzte während des Krieges große Teile Ostasiens, was die europäischen Kolonialmächte weiter destabilisierte. Darüber hinaus kam es nach dem Krieg in vielen asiatischen Ländern zu Entkolonialisierungsbewegungen. Die Unabhängigkeit Indiens 1947 inspirierte andere Länder in der Region. In China wurde 1949 die Volksrepublik China gegründet, während andere Länder wie Indonesien (1945) und Vietnam (1954) ebenfalls ihre Unabhängigkeit erlangten. Schließlich beeinflusste der Kalte Krieg den Prozess der Entkolonialisierung, da sowohl die USA als auch die Sowjetunion daran interessiert waren, Einfluss in der Region zu gewinnen (Stockwell 1993).

Welche Auswirkungen hatte das europäische Kolonialsystem auf die internationalen Beziehungen in Ostasien? Der Einfluss der westlichen Kolonialmächte hat die gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen in dieser Region maßgeblich geprägt. In Bezug auf die Regierungsformen lassen sich zwei Hauptmodelle identifizieren: Der Parlamentarismus, inspiriert von Großbritannien, ist beispielsweise in Singapur und Malaysia zu finden. Der Präsidentialismus, orientiert an den USA, zeigt sich auf den Philippinen, Südkorea und in Indonesien.

Die ethnische Zusammensetzung in Ländern wie Malaysia und Singapur wurde ebenfalls durch die Kolonialgeschichte beeinflusst. Die Briten führten beispielsweise Inder als Arbeitskräfte in ihre südostasiatische Kolonie Malaya ein, wodurch diese heute einen bedeutenden Bevölkerungsanteil in Singapur und Malaysia ausmachen. Eine ähnliche Entwicklung fand bei den Chinesen statt, die oft höherwertige Arbeitsplätze einnahmen. Die Einführung von Volkszählungen führte zur Etablierung ethnischer Kategorien, die bis heute Bestand haben. In Singapur und Malaysia sind dies vor allem Malaien, Chinesen und Inder (Ricklefs et al. 2010: 327-332).

Fast alle Staaten Ostasiens erlangten erst nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Unabhängigkeit und sind somit vergleichsweise junge Nationalstaaten. Der Prozess des Nation-Building ist oft mit einer nachholenden Entwicklung verbunden. Es besteht zudem keine Neigung, staatliche

Souveränität oder Entscheidungsgewalt an die ASEAN-Staatengemeinschaft abzugeben. Stattdessen dominiert das Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten. Dies entspricht dem „ASEAN Way“, einer spezifischen Form der Zusammenarbeit zwischen ostasiatischen bzw. südostasiatischen Staaten. Zudem pflegen viele dieser Länder enge politische und wirtschaftliche Beziehungen zu ihren ehemaligen Kolonial- oder Siegermächten. Großbritannien unterhält beispielsweise Verbindungen zu den Commonwealth-Staaten (Australien, Neuseeland, Malaysia, Singapur, Brunei) sowie Sicherheitsbeziehungen im Rahmen der Five Power Defense Arrangements seit 1971 (mit Australien, Malaysia, Neuseeland, Singapur und Großbritannien). Auch die USA haben enge Beziehungen zu den Philippinen und Japan. Schließlich führte die Kolonialisierung zur Einführung von westlichen Normen in Ostasien: Die Grenzziehungen sowie die Konzepte von Staatlichkeit, Souveränität, Territorialität und Legalität wurden von den Europäern auf Ostasien übertragen (Park 2013).

Eine weitere historische Transformation von regionaler Bedeutung war der Aufstieg und der Fall des **japanisch-imperialen Systems**. In der Phase von 1894 bis 1945 war es geprägt von aggressiver Expansion und Militarismus, der tiefgreifende Auswirkungen auf Ostasien hatte. Diese Phase begann mit dem Ersten Japanisch-Chinesischen Krieg (1894-1895), in dem Japan gegen China kämpfte und seine militärische Stärke demonstrierte. Der Krieg endete mit dem Vertrag von Shimonoseki, durch den Japan Taiwan annektierte und die Unabhängigkeit Koreas von China erzwang. Dies markierte den Beginn einer neuen Ära für Japan, das sich als imperialistische Macht etablierte. In den folgenden Jahrzehnten setzte Japan seine Expansion fort. Der Zweite Japanisch-Chinesische Krieg (1937-1945) war ein entscheidender Konflikt, in dem Japan Nordchina und die Mandschurei besetzte. Die brutalen Kriegsverbrechen, wie das Massaker von Nanjing, hinterließen tiefe Spuren in der chinesischen Gesellschaft und führten zu einem anhaltenden Misstrauen gegenüber Japan in der Region. Der Angriff auf Pearl Harbor im Dezember 1941 stellte einen Wendepunkt dar, da er die USA in den Zweiten Weltkrieg hineinzog. Bis Anfang 1942 hatte Japan große Teile Südostasiens und des Pazifiks erobert, was zu einer vorübergehenden Dominanz führte. Diese Expansion wurde jedoch durch die Gegenoffensive der USA und ihrer Verbündeten ab Ende 1942 gestoppt. In einer Reihe von verlustreichen Schlachten, wie der Schlacht um Midway, begannen die Alliierten, Insel um Insel zurückzuerobern (Kim 2022: 33-38). Japans Krieg führte zu enormen Verlusten und Zerstörungen sowohl im eigenen Land als auch in den besetzten Gebieten. Die Atombombenabwürfe der Amerikaner auf Hiroshima und Nagasaki am 6. und 9. August 1945 beschleunigten das Ende des Krieges. Im September 1945 kapitulierte Japan bedingungslos, was ebenfalls das Ende des Kaiserreichs bedeutete.

Die Auswirkungen des japanischen imperialen Systems auf Ostasien waren weitreichend: Es führte zu politischen Umwälzungen, nationalistischen Bewegungen in den besetzten Ländern und einem tiefen Misstrauen gegenüber Japan, das bis heute nachwirkt. Die Nachkriegsordnung in Ostasien wurde stark durch diese Ereignisse geprägt, einschließlich der Teilung Koreas und der Entstehung kommunistischer Regime in China und anderen Teilen der Region. Eine weitere Folge des Zweiten Weltkriegs in Ostasien ist der US-Japanische Sicherheitsvertrag von 1951. Er wurde zusammen mit anderen Sicherheitsabkommen zwischen den USA aus der Zeit des Kalten Krieges zu einer zentralen Achse der ostasiatischen Sicherheitsarchitektur (Kreft 2003).

Das Verhältnis der Volksrepublik China und Südkoreas zu Japan bleibt angespannt, insbesondere aufgrund unzureichender japanischer Initiativen zur Vergangenheitsbewältigung. Territorialkonflikte zwischen China und Japan, etwa um die Senkaku-/Diaoyu-Inseln, werden mit großer Härte und Unnachgiebigkeit ausgetragen und stellen somit potenzielle Gefahrenquellen für die regionale Sicherheit dar (Becker 2017). Ein anderes Bild Japans als regionaler Akteur ergibt sich jedoch, wenn man das Land als Zivilmacht betrachtet (Maull 1990). In diesem Zusammenhang engagiert sich Japan seit Jahrzehnten in der Entwicklungshilfe für ärmere Länder Südostasiens und fördert sowohl bilateral als auch multilateral die regionale Zusammenarbeit, insbesondere in den Bereichen Handel, Finanzen, Investitionen und Sicherheit (Loewen 2006a).

Ein weiterer historischer Prozess, der die Region prägte, ist der **Kalte Krieg**. In Europa stellte dieser ein bipolares System dar, in dem die USA und ihre Verbündeten auf der einen Seite und die Sowjetunion sowie deren Verbündete auf der anderen Seite standen. Dies führte zur Bildung zweier konkurrierender Sicherheitsregime oder -blöcke: der North Atlantic Treaty Organization (NATO, gegründet 1949) und des Warschauer Pakts (1955-1991). Während in Europa ein „kalter Frieden“ herrschte, kam es in Ostasien zu militärischen Konflikten wie dem Koreakrieg und dem Vietnamkrieg.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs im Jahr 1945 begannen die Sowjetunion und die USA, sich als geopolitische Rivalen zu betrachten. Die Truman-Doktrin von 1947 definierte das normative Prinzip des amerikanischen Selbstverständnisses nach dem Krieg: den Kampf gegen die Feinde der freien Welt und die moralische Verpflichtung, die Ausbreitung des Kommunismus weltweit einzudämmen (Containment). Zudem sollte die Ausbreitung des Kommunismus in Ostasien verhindert werden, was als „Dominotheorie“ bekannt wurde. Als Reaktion darauf formulierten die Sowjets die „Zwei-Lager-Theorie“ (Ninkovich 1994).

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Korea zunächst entlang des 38. Breitengrades in eine sowjetische Besatzungszone im Norden und eine US-amerikanische Besatzungszone im Süden geteilt. Am 9. September 1948 rief Nordkorea eine sozialistische Republik aus, während Südkorea bereits kurz zuvor ein demokratisch-marktwirtschaftliches System etabliert hatte. Im Juni 1950 überschritten nordkoreanische Truppen mit Unterstützung Chinas und der Sowjetunion die Demarkationslinie, was zu einem militärischen Eingreifen der USA unter einem Mandat der Vereinten Nationen führte. Der daraus resultierende Koreakrieg (1950–1953) endete mit einem Waffenstillstandsabkommen. Seitdem verläuft die Grenze erneut entlang des 38. Breitengrades. Bis heute bleiben die Beziehungen zwischen Nord- und Südkorea angespannt und sind durch wiederkehrende Grenzkonflikte geprägt, insbesondere aufgrund des unberechenbaren Verhaltens Nordkoreas, das über Atomwaffen verfügt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg sah sich die Kolonialmacht Frankreich im heutigen Vietnam einer starken kommunistisch geprägten Unabhängigkeitsbewegung gegenüber, die insbesondere im Norden des Landes aktiv war. Der daraus resultierende Konflikt, der sogenannte Erste Indochinakrieg (1946–1954), führte zu einer zunehmenden Internationalisierung der Auseinandersetzung. Ab 1950 unterstützten die USA Frankreich militärisch und finanziell, während China und die Sowjetunion den vietnamesischen Kommunisten unter Führung von Ho Chi Minh zur Seite standen. Nach der entscheidenden französischen Niederlage bei Dien Bien Phu im Jahr 1954 zog sich Frankreich aus Indochina zurück. Auf der Genfer Konferenz desselben Jahres wurde Vietnam vorläufig entlang des 17. Breitengrades geteilt: Im Norden entstand ein kommunistischer Staat unter sowjetischer und chinesischer Unterstützung, während im Süden eine prowestliche Militärregierung etabliert wurde, die von den USA unterstützt wurde. Ab 1965 griffen die USA direkt militärisch in den Konflikt ein und errichteten Militärstützpunkte in Thailand, Japan, auf den Philippinen sowie auf Guam. Der Fall Südvietnams im Jahr 1975 führte schließlich zur Wiedervereinigung Vietnams unter kommunistischer Herrschaft als Sozialistische Republik Vietnam und ermöglichte zugleich eine verstärkte Einflussnahme Vietnams auf Laos und Kambodscha (Logevall 2012).

Im geopolitischen Kontext des Kalten Krieges entstanden verschiedene Sicherheitsallianzen zwischen den Vereinigten Staaten und mehreren ostasiatischen Staaten: der Sicherheitsvertrag zwischen den USA und Japan (1951), der „Mutual Defense Treaty“ zwischen den USA und den Philippinen (1951), der Sicherheitsvertrag zwischen Thailand und den USA (1954) sowie der „Mutual Defense Treaty“ zwischen den USA und Südkorea (1953). Während die genannten Verträge allesamt Beistandsverpflichtungen – also gegenseitige Unterstützung im Falle eines

Angriffs oder einer substantiellen Bedrohung – vorsehen, enthält der Taiwan Relations Act von 1979 lediglich eine Verpflichtung der USA, Taiwan mit militärischer Ausrüstung zu versorgen, um dessen Selbstverteidigungsfähigkeiten zu stärken. Auch der Gründungsimpetus für die multilaterale Kooperation innerhalb der ASEAN-Staatengemeinschaft im Jahr 1967 basierte maßgeblich auf sicherheitspolitischen Überlegungen. Ihre Gründungsmitglieder – Philippinen, Singapur, Thailand, Indonesien und Malaysia – waren entweder Verbündete oder zumindest freundlich gegenüber den USA eingestellt. Ein wesentliches gemeinsames Ziel war dabei die Eindämmung des Kommunismus in Asien (Cha 2016).

Die Folgen des Kalten Krieges für die internationalen Beziehungen Ostasiens umfassen einen anhaltenden latenten Konflikt zwischen Nord- und Südkorea sowie enge Sicherheitsbeziehungen zwischen den USA und zahlreichen ostasiatischen Ländern. Die traditionelle regionale Sicherheitsarchitektur wird maßgeblich durch diese bilateralen Allianzen geprägt. Heute umfasst die ostasiatische Sicherheitsarchitektur multilaterale Foren wie das ASEAN Regional Forum, den East Asia Summit und das ASEAN Defence Ministers' Meeting sowie bilaterale und multilaterale Sicherheitsbeziehungen zwischen den USA und verschiedenen ostasiatischen Staaten. Ein wesentliches Merkmal der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur ist der Aufstieg regionaler Sicherheitsakteure wie Japan und Australien, die intra-asiatische Abkommen mit ostasiatischen Staaten schließen, um den militärischen Aufstieg Chinas auszubalancieren (Loewen/Fröhlich 2018b).

Eine weitere Transformation von historischer Dimension stellt der **globalisierungsinduzierte ökonomische Aufstieg Ostasiens** sowie dessen Einbindung in das **Global-Governance-System** dar. Globalisierung bezeichnet dabei die Intensivierung ökonomischer, politischer und soziokultureller Beziehungen zwischen Staaten und Gesellschaften in einem zunehmend entgrenzten Raum, ermöglicht durch Innovationen im Transport-, Kommunikations- und Informationswesen seit den 1970er Jahren. Die Folgen sind eine erhöhte Geschwindigkeit des Informations- und Kommunikationsaustauschs, der Abbau von Marktzugangsbeschränkungen sowie eine Reduktion der Kosten für internationale Handels- und Investitionstätigkeiten, was wiederum zu einer signifikanten Ausweitung des Welthandels führt (Holm/Sorensen 1995: 1).

In Ostasien zeigt sich die Globalisierung seit den 1950er Jahren durch bemerkenswerte sozioökonomische Erfolge, wobei zahlreiche Länder vom Entwicklungs- zum Industrieland aufgestiegen sind. Volkswirtschaften wie Japan, Südkorea, Taiwan, Hongkong, China und Singapur weisen hohe Wachstumsraten sowie eine starke Exportorientierung auf. Ihr Aufstieg

zeichnet sich durch eine enge Kooperation zwischen Staat und Unternehmen, autoritäre Regierungsformen sowie marktliberale Wirtschaftsstrategien aus (Stiglitz/Yusuf 2001).

Das Konzept der „Developmental States“ beschreibt diese Länder als von einer kleinen, unkorrupten Elite geführt, die über eine klare Entwicklungsvision sowie eine starke wirtschaftspolitische Bürokratie verfügt (Woo-Cumings 1999). Die asiatische Finanzkrise von 1997/1998 offenbarte jedoch Schwächen dieses Modells und führte in Indonesien sogar zu einem politischen Systemwechsel. Trotz dieser Herausforderungen überwanden viele ostasiatische Staaten die Krise relativ rasch. Aktuell gelten Malaysia, Indonesien, Thailand und die Philippinen als potenzielle Aufsteiger in die Gruppe der Industrieländer. Gleichzeitig zeichnen sich seit etwa zwei Jahrzehnten Veränderungen in der regionalen Wachstumshierarchie ab: Während Japan stagniert, holen Länder wie China, Vietnam und die Philippinen deutlich auf (Stubbs 2009).

Der stetige ökonomische Aufstieg Ostasiens hat auch zu einer stärkeren Einbindung der Region in das System globalen ökonomischen Regierens[5] geführt. Heute ist Ostasien ein zentraler Akteur im Global-Governance-System und spielt eine bedeutende Rolle in verschiedenen internationalen Institutionen und Handelsabkommen. Dabei lassen sich mehrere Aspekte hervorheben, die zeigen, wie Ostasien in dieses System eingebunden ist: Zunächst ist die regionale wirtschaftliche Integration zu nennen. Auf der regionalen Ebene des internationalen Kooperationssystems sind insbesondere Länder wie China, Japan, Singapur und Südkorea wichtige Handelspartner, die zahlreiche bilaterale und multilaterale Handelsabkommen abgeschlossen haben. Darüber hinaus beteiligt sich die Region an umfassenderen wirtschaftlichen Initiativen wie der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) und der ASEAN Free Trade Area (AFTA), welche den Handel sowie Investitionen innerhalb Asiens fördern sollen (Dent 2020).

Überdies wurden auf regionaler Ebene aufgrund der finanziellen Interdependenzen zwischen den Volkswirtschaften Ostasiens verschiedene Institutionen zur finanziellen Zusammenarbeit gegründet. Dazu zählen insbesondere die Asiatische Entwicklungsbank (ADB), ASEAN+3 sowie die Chiang-Mai-Initiative (CMI). Diese Institutionen verfolgen das Ziel, Währungsstabilität zu fördern und finanzielle Krisen effektiv zu bewältigen. Auf globaler Ebene sind ostasiatische Länder zudem Mitglieder bedeutender internationaler Organisationen

[5] Die Globalisierung hat zu einer Intensivierung politikfeldspezifischer Kooperation in Form von internationalen Institutionen sowie der Herausbildung eines Mehrebenensystems globalen Regierens (Global Governance System) geführt. Weitere Ausführungen zu diesem System lassen sich unter Ordnungspunkt 2.3. in dieser Arbeit finden.

wie der World Trade Organization (WTO), des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank. Diese Institutionen spielen eine entscheidende Rolle bei der Festlegung globaler wirtschaftlicher Standards und Richtlinien. Allerdings wurde diese weitgehend funktionale Zusammenarbeit in jüngster Zeit zunehmend durch politische Entwicklungen beeinflusst. Insbesondere geopolitische Spannungen in der Region – vor allem zwischen China, Japan und den USA – wirken sich auf das globale ökonomische Regieren aus. Handelskonflikte oder politische Spannungen können Unsicherheiten erzeugen, die wiederum negative Auswirkungen auf internationale Märkte sowie auf das politische Management wirtschaftlicher Interdependenzen durch internationale ökonomische Institutionen haben können (Henning 2009; Grimes 2011; Katada 2017).

Die aktuelle politische Entwicklung in Ostasien besitzt eine deutliche internationale Dimension. Sie verweist auf mögliche historische Wiederholungen, die sich aus strukturellen Ähnlichkeiten entsprechender Prozesse ergeben: Während China erneut den Aufstieg in die Riege der führenden Mächte vollzogen hat, zeichnen sich zugleich die **Konturen eines neuen geopolitischen Konkurrenzkampfes** ab, der Parallelen zur Ära des Kalten Krieges erkennen lässt.

Der Aufstieg Chinas seit den 1990er Jahren ist ein vielschichtiger Prozess, der maßgeblich durch wirtschaftliche Reformen geprägt wurde, die bereits 1978 unter Deng Xiaoping begannen. Diese Reformen gingen mit einer schrittweisen Öffnung der chinesischen Wirtschaft und der Einführung marktwirtschaftlicher Elemente einher, was insbesondere ab den 1990er Jahren zu einem signifikanten und kontinuierlichen Wirtschaftswachstum führte. Der Beitritt Chinas zur World Trade Organization (WTO) im Jahr 2001 verstärkte die Integration des Landes in die globale Wirtschaft und erleichterte den Zugang zu internationalen Märkten erheblich. Umfangreiche Industrialisierungsprozesse führten dazu, dass Millionen Menschen vom Land in die Städte zogen. Massive Investitionen in Infrastrukturprojekte verbesserten zudem die Effizienz der Wirtschaft sowie den Handel. Darüber hinaus machte technologischer Fortschritt China zu einem globalen Zentrum für Innovationen, insbesondere in Bereichen wie E-Commerce, Elektromobilität und erneuerbaren Energien (Naughton 2018).

Der wirtschaftliche Aufstieg Chinas führte zu tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen. So entstand eine wachsende Mittelschicht, und der allgemeine Lebensstandard verbesserte sich deutlich. Gleichzeitig ergaben sich jedoch erhebliche Herausforderungen, darunter Umweltprobleme sowie ausgeprägte Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land bzw. zwischen den Küstenregionen und dem Landesinneren. Ein grundlegender Widerspruch in der

chinesischen Politik bleibt weiterhin ungelöst: Einerseits gewährt die Regierung relativ große wirtschaftliche Freiheiten, andererseits hält sie an einer autoritären Herrschaft durch die Kommunistische Partei und den mächtigen Staatsapparat fest. Dieser Widerspruch stellt aus systemtheoretischer Perspektive ein potenzielles Risiko für die politische Stabilität dar. In der Praxis gelang es der chinesischen Regierung bislang jedoch, die politische Stabilität trotz fehlender Wahlen durch harte politische Maßnahmen, Wirtschaftswachstum und Repression aufrechtzuerhalten. Ferner konnte das Land seinen globalen Einfluss durch Initiativen wie die „Belt and Road Initiative“ deutlich ausbauen (Nathan 2003).

In den letzten Jahren hat China seine militärischen Kapazitäten deutlich vergrößert und modernisiert. Laut einem Bericht des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) erhöhte China seine Militärausgaben kontinuierlich und belegte 2022 mit geschätzten Ausgaben von rund 292 Milliarden US-Dollar weltweit den zweiten Platz hinter den USA (SIPRI 2023). Diese Aufrüstung umfasst insbesondere die Modernisierung der Marine, die Entwicklung neuer Raketen- und Luftabwehrsysteme sowie Investitionen in Cyberfähigkeiten, was international zunehmend Besorgnis hinsichtlich regionaler Stabilität und geopolitischer Spannungen hervorruft (U.S. Department of Defense 2022).

Welche Folgen hat der Aufstieg Chinas als Wirtschafts- und Militärmacht für die anderen Staaten Ostasiens? Einige Mitgliedsländer der ASEAN streben engere Beziehungen zu den USA an, um ein Machtgleichgewicht gegenüber China herzustellen. Dies geschieht durch eine sogenannte Hedging-Strategie, die sowohl Elemente des Bandwagoning (Anschluss an einen stärkeren Akteur) als auch des Balancing (Schaffung eines Gegengewichts) umfasst. Ziel dieser Strategie ist es, die strategischen Handlungsspielräume kleinerer und mittelgroßer Staaten angesichts einer Großmachtkonkurrenz – hier zwischen den USA und China – zu maximieren. Seit Beginn der 2000er Jahre lässt sich in der Region ein klarer Trend hin zum Hedging beobachten (Loewen/Fröhlich 2018).

Welche Faktoren erklären das Phänomen des außenpolitischen Hedgings in Asien? Der wichtigste Faktor ist sicherlich der wirtschaftliche und militärische Aufstieg Chinas, der die ASEAN-Staaten dazu veranlasst hat, ihre Außenpolitik neu auszurichten, um ihre Souveränität und Sicherheit zu gewährleisten. Ferner ist festzustellen, dass viele ASEAN-Staaten wirtschaftlich stark von China abhängig sind, was die Notwendigkeit erhöht, diese Abhängigkeit außenpolitisch auszugleichen. Deshalb greifen einige ASEAN-Länder auf bilaterale Sicherheitsabkommen mit den USA zurück, die bereits während des Kalten Krieges

geschlossen wurden, um im Falle eines Konflikts militärische Unterstützung und Schutz zu erhalten. Schließlich ist zu erwähnen, dass die USA ihr Engagement in der Region seit geraumer Zeit durch verstärkte militärische Präsenz sowie wirtschaftliche und sicherheitspolitische Partnerschaften intensivieren, um Einfluss auf strategische Entwicklungen in Ostasien auszuüben. Der Trend zum Hedging könnte sich somit weiter verstärken – insbesondere angesichts sich wandelnder globaler Machtverhältnisse und zunehmender Unsicherheiten in den internationalen Beziehungen (Kuik 2016).

Der Begriff „neuer Kalter Krieg“ wird häufig verwendet, um die gegenwärtigen geopolitischen Spannungen in Ostasien zu beschreiben, insbesondere jene zwischen den USA und China. Mehrere zentrale Faktoren tragen dazu bei, dass diese Region zunehmend als Schauplatz eines neuen Kalten Krieges betrachtet wird: Aufgrund der raschen militärischen Aufrüstung Chinas haben die USA ihre militärische Präsenz in Ostasien verstärkt, um ihre Verbündeten zu unterstützen und das regionale Kräftegleichgewicht aufrechtzuerhalten. Darüber hinaus unterstützen die USA einige Anrainerstaaten des Südchinesischen Meeres sowohl diplomatisch als auch militärisch dabei, Chinas weitreichende Gebietsansprüche auf nahezu das gesamte Meeresgebiet einzudämmen. Ferner haben die Vereinigten Staaten ihre regionalen Allianzen – insbesondere mit Japan, Südkorea und Australien – intensiviert. Gleichzeitig bemüht sich China darum, seine eigenen Beziehungen zu Ländern der Region auszubauen, was einen zunehmenden Wettbewerb um Einfluss zur Folge hat. Schließlich verschärfen sich zunehmend auch ideologische Gegensätze zwischen dem autoritären politischen System Chinas einerseits und den demokratischen Werten der USA sowie ihrer Verbündeten andererseits. Diese ideologischen Differenzen wirken sich ebenfalls maßgeblich auf die außenpolitischen Strategien beider Seiten aus (Friedberg 2018).

Die hier skizzierten historischen Phasen des internationalen Systems Ostasiens zeigen deutlich, dass machtpolitische Konstellationen viele Abschnitte der ostasiatischen Geschichte maßgeblich geprägt haben. Darüber hinaus lässt sich insbesondere seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs sowie nach dem Ende des Kalten Krieges eine verstärkte Tendenz zu wirtschaftlicher und politischer Zusammenarbeit feststellen, die jedoch weiterhin von Machtbeziehungen und Sicherheitsfragen beeinflusst wird. Schließlich sind auch kulturelle Faktoren und Identitäten der Staaten als relevant anzusehen, da sie die Aufrechterhaltung und Vertiefung langfristiger Kooperation in Ostasien wesentlich mitbestimmen.

2.2 Theorien der Internationalen Beziehungen

Hinter unterschiedlichen Einschätzungen der Empirie der internationalen Beziehungen in Ostasien stehen unterschiedliche theoretische Annahmen der Internationalen Beziehungen über das Verhalten von Staaten zueinander. Diese Theorieansätze lassen sich grob skizzieren als a) „realistisch", b) „neoliberal institutionalistisch" und c) „konstruktivistisch".

Der **Realismus** bezieht eine grundsätzlich pessimistische Position hinsichtlich der Möglichkeit internationaler Kooperation zwischen Staaten und schätzt die Bedeutung von internationalen Institutionen zur Überwindung von strukturellen Kooperationsbarrieren entsprechend gering ein. Diese kooperationstheoretische These des Realismus beruht auf folgenden zentralen Grundannahmen (Morgenthau 1948; Waltz 1959; 1979; Aron 1973; Walt 1987; Mearsheimer 2001):

Die wichtigsten Akteure im internationalen System sind Nationalstaaten. Staatliche Politik wird durch das grundlegende Strukturprinzip des internationalen Systems, der Anarchie, beeinflusst. Aufgrund der Abwesenheit einer Zentralgewalt im anarchischen internationalen System liegt staatlichem Handeln primär das Motiv der Selbsthilfe zugrunde. Die Position eines Staates im internationalen System wird folglich durch seine Machtressourcen („capabilities") bestimmt. Dies wiederum lässt die Staaten um die notwendigerweise begrenzten Ressourcen in Konkurrenz zueinander treten, die einen nullsummenartigen Charakter annimmt.

Das primäre Ziel staatlicher Außenpolitik ist Sicherheit. Zu diesem Zweck versuchen Staaten ihre Machtressourcen im Vergleich zu anderen Staaten zu erhöhen. Mittel zur Erreichung politischer Ziele sind neben dem klassischen Mittel der Erhöhung der Verteidigungsausgaben auch die Verbesserung der ökonomischen Stellung im internationalen Wirtschaftssystem. Auseinandersetzungen um Regeln des Welthandelssystems und „Handelskriege" zwischen Staaten und ökonomisch integrierten Wirtschaftsräumen werden aus der Perspektive des Realismus als Fortsetzung des Machtkampfes um Ressourcen unter den Bedingungen der Globalisierung interpretiert.

Vor dem Hintergrund des anarchischen Selbsthilfesystems und dem damit einhergehenden Ziel der einzelnen Staaten, ihre relative Machtposition zu erhalten, wird die Chance für erfolgreiche und somit langfristige zwischenstaatliche Kooperation als gering eingeschätzt. Zu groß ist die Furcht der Kooperationspartner, dass der jeweils andere relativ höhere Kooperationsgewinne erzielt. Staaten kooperieren deshalb nur dann, wenn sie sich eine Verbesserung ihrer Machtposition versprechen. Folgerichtig wird auch die Fähigkeit von Institutionen bzw. Organisationen zur Überwindung des anarchischen Selbsthilfesystems durch internationale

Kooperation als sehr gering eingeschätzt. Anders gesagt: Internationale Institutionen stellen aus der realistischen Perspektive – im günstigsten Falle – kurzfristige Kooperationsübereinkünfte dar, über die Staaten versuchen, Gegenmacht zu schaffen, um ihre relative Gewinnposition zu verbessern.

Der **Neoliberale Institutionalismus** betont im Gegensatz zum Realismus die Relevanz und Notwendigkeit von internationalen Institutionen hinsichtlich einer kooperativen Bearbeitung der zunehmenden Interdependenzbeziehungen zwischen den Staaten. Er zeigt, dass Staaten durch internationale Institutionen ihre Kooperation verstetigen und damit die Anarchie des Staatensystems relativieren können. Diese kooperationstheoretische These des Institutionalismus lässt sich aus folgenden Grundannahmen ableiten (Keohane/Nye 1977: 23-27; Keohane 1984; 1989; March/Olsen 1989; Martin 1992):

Das internationale System ist in zunehmendem Maße durch „komplexe Interdependenz" gekennzeichnet. Charakteristisch für diesen Systemzustand ist der hohe ökonomische Verflechtungsgrad der Nationalstaaten sowie die Einflussmacht transnationaler Unternehmen, die immer mehr Akteursqualitäten annehmen. Aus der Analyse von Interdependenz-beziehungen entwickelte der Neoliberale Institutionalismus die These, dass die in Interdependenzzusammenhängen agierenden Staaten beginnen, zwischenstaatliche Kooperation „nachzufragen". Dieser funktionalistischen Logik folgend, werden Institutionen geschaffen, um Koordinations- und Kooperationsprobleme in einem bestimmten Sachbereich

zu lösen.

Daraus folgt, dass Normen, Regeln und Institutionen nicht nur geschaffen werden, um Kooperationsprobleme zu lösen, sondern auch, um das ökonomische Wohlfahrtpotential des jeweiligen Staates zu erhöhen. Insofern bietet das politische Management von weltwirtschaftlichen Integrationsprozessen Staaten gerade in Zeiten der Globalisierung eine Möglichkeit zur Erweiterung ihrer politischen Handlungsspielräume und eine Stärkung der jeweiligen nationalen Problemlösungsfähigkeit.

Institutionen sind relevant, da sie den Kooperationspartnern die Möglichkeit schaffen, absolute Kooperationsgewinne zu erzielen sowie Einfluss zu nehmen auf die Kalkulationen der Akteure und die Definition ihres Eigeninteresses. Sie erreichen dies durch die Bereitstellung von Informationen, die Überwachung und Transparenz geschlossener Vereinbarungen, die Reduktion von Transaktionskosten, die Schaffung einer gemeinsamen Erwartungshaltung und die Verknüpfung von Problemfeldern. In diesem Zusammenhang ist die Zahl der Akteure von Bedeutung, denn sobald sich mehr als zwei Staaten gegenüberstehen, reichen absolute

Gewinnerwartungen als Anreizfaktor aus, um den Kooperationszusammenhang zu institutionalisieren, da der Verzicht auf Zusammenarbeit eine relative Schlechterstellung gegenüber den weiter an der Kooperation interessierten Akteuren zeitigen würde.

Dem neoliberalen Institutionalismus liegt ein rationalistisches Akteursverständnis zugrunde: Ausgehend von den Nutzenkalkulationen eines Staates wird die Entstehung von Kooperation erklärt. Jedoch ist die hier angenommene Rationalität nicht die des Realismus, dessen Akteure sich dem Ziel des eigenen Überlebens und somit der relativen Positionierung im internationalen System verpflichten. Staaten streben im Sinne des Neoliberalen Institutionalismus nach der Maximierung ihres Nutzens, kurz: nach der Realisierung von absoluten Wohlfahrtsgewinnen.

Der **Soziale Konstruktivismus** grenzt sich von den rationalistischen Ansätzen des Realismus und des Neoliberalen Institutionalismus ab, indem er ihre grundsätzlichen Prämissen hinterfragt (Adler 1997; Wendt 1992; Checkel 1998; Katzenstein 1996):

Die Struktur des internationalen Systems wird nicht durch materielle Faktoren, sondern durch die institutionelle Interaktion der Akteure sozial konstruiert. So entfaltet das anarchische Strukturprinzip erst im Prozess der Interaktion der Staaten eine kausale Wirkung.

Ebenso verhält es sich mit den Interessen und Identitäten von Staaten. Der Konstruktivismus argumentiert hier, dass diese nicht exogen vorgegeben sind, sondern erst im Interaktionsprozess der Akteure entstehen. Kultur ist dabei als konstitutiv für Identität anzusehen, da sie bestimmt, wie Staaten sich selbst und andere wahrnehmen. Vor dem Hintergrund dieser Logik lässt sich – im Gegensatz zu rationalistischen Ansätzen – die Herausbildung von Interessen und Identitäten innerhalb internationaler Institutionen plausibel erklären.

Identitäten sind nach Alexander Wendt „relativ stabile, rollenspezifische Auffassungen und Erwartungen in Bezug auf das Selbst“ (Wendt 1992: 397) und in Abgrenzung zu Anderen. Normen schaffen in diesem Zusammenhang einen Handlungsbezug, indem sie als „collective expectations about proper behaviour for a given identity“ (Jepperson/Wendt/Katzenstein 1996: 54) verstanden werden. Identitäten sind ein strukturelles Phänomen, da sie im sozialen Kommunikations- und Interaktionsprozess erworben werden.

Die kooperationstheoretische Perspektive des Konstruktivismus lässt sich auf der Grundlage der aufgeführten Prämissen so zusammenfassen: Im Gegensatz zum utilitaristischen Handlungskalkül rationalistischer Ansätze wird die Einbettung der Akteure in soziale Strukturen und Normen sowie die soziale Interaktion und Interpretation der Realität durch

Kommunikation als wesentliches Merkmal für die Entstehung von Kooperation bzw. institutioneller Verregelung gesehen.

Tab. 1: Theorien der Internationalen Beziehungen und ihre Mastervariablen

(Neo)Realismus	Liberaler Institutionalismus	Sozialer Konstruktivismus
Macht	Interesse	Identität
Sicherheit	Wohlfahrt	Kultur

2.3 Analysemodell

Das in dieser Arbeit verwendete Analysemodell beruht auf der Prämisse des analytischen Eklektizismus. Peter Katzenstein argumentiert diesbezüglich, dass die Analyse der internationalen Beziehungen und der Weltpolitik von einer Vielzahl theoretischer Ansätze profitieren kann, anstatt sich auf eine einzige theoretische Perspektive zu beschränken. In einem eklektischen Ansatz können somit unterschiedliche theoretische Rahmenbedingungen, Prämissen und Thesen miteinander kombiniert werden, um ein umfassenderes Verständnis komplexer politischer Phänomene zu ermöglichen. Katzenstein plädiert dafür, die jeweiligen Stärken verschiedener Theorien kontextabhängig zu nutzen, um die Vielfalt und Komplexität globaler Politik besser erklären zu können (Sil/Katzenstein 2010). Der analytische Eklektizismus wird in dieser Untersuchung so angewendet, dass Elemente aus den drei Großtheorien der Internationalen Beziehungen auf unterschiedlichen Ebenen des Global-Governance-Systems verortet und miteinander kombiniert werden können.

Die Globalisierung hat zu einer signifikanten funktionalen und räumlichen Ausdifferenzierung des internationalen Systems geführt. Diese Veränderungen manifestieren sich in einem stetigen Wachstum politikfeldspezifischer Kooperation, das sich insbesondere in der Herausbildung internationaler Institutionen zeigt. Zu den formalen Organisationen zählen unter anderem die Vereinten Nationen (UNO), der Internationale Währungsfonds (IWF) sowie die Europäische Union (EU). Darüber hinaus existieren spezifische internationale Regime, wie etwa die Seerechtskonvention der Vereinten Nationen oder das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen einschließlich des Kyoto-Protokolls (Rüland 1999: 134).

Die räumliche Ausdifferenzierung äußert sich in der Entstehung eines Mehrebenensystems globalen Regierens. Innerhalb dieses Systems lassen sich internationale Institutionen auf verschiedenen Ebenen verorten, die über den Nationalstaat hinausgehen und globale, interregionale sowie regionale Ebenen umfassen. Die Definition von Global Governance

beinhaltet dabei eine Neudefinition staatlicher Souveränität, welche Aspekte wie die Unverletzbarkeit von Grenzen und das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten einschließt. Zudem führt die zunehmende Verdichtung und Verrechtlichung internationaler Beziehungen durch verschiedene internationale Institutionen zu einer Erweiterung des Akteurskreises über Staaten und klassische internationale Organisationen hinaus, wobei auch internationale NGOs und transnationale Konzerne eine wichtige Rolle spielen (Loewen 2003).

Das gegenwärtige Global-Governance-System ist vielschichtig strukturiert: Auf globaler Ebene finden sich Institutionen wie die Vereinten Nationen, die World Trade Organization (WTO) oder der G-20-Gipfel. Interregionale Kooperation wird durch Abkommen wie EU-ASEAN oder APEC gefördert, während regionale Organisationen wie die EU oder ASEAN ebenfalls bedeutende Rollen beim Management von Interdependenzen innerhalb ihrer jeweiligen Regionen übernehmen. Subregionale Kooperation wird durch spezifische Institutionen unterstützt, beispielsweise durch Euroregionen innerhalb der EU oder die Mekong River Commission in Südostasien. Schließlich werden bilaterale Beziehungen zwischen Staaten durch Handels-, Investitions- und Sicherheitsverträge geregelt.

Abb. 1: Das Mehrebenensystem globalen Regierens

- Die **globale**, multilaterale Ebene (UNO, WTO, IWF, die G-8, globale Regime wie die UNO Seerechtskonvention, Nichtverbreitungskonvention)
- Die **interregionale** (EU-ASEAN, EU-MERCOSUR, ASEAN-MERCOSUR) und **transregionale** Ebene (APEC, ASEM, EALAF)
- Die **regionale** Ebene (EU, ASEAN, SAARC, NAFTA, MERCOSUR)
- Die **subregionale** Ebene (Euroregionen, EAGA, Mekong Region)
- Die Ebene der **bilateralen Beziehungen** zwischen Staaten

Das analytische Modell des Global-Governance-Systems umfasst unterschiedliche Ebenen und Politikfelder, darunter etwa die bilaterale Kooperation im Bereich der Ökonomie sowie die regionale Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen. Ausgehend von diesem Global-Governance-Modell wird für die vorliegende Arbeit ein heuristisches Analysemodell abgeleitet, das verschiedene Governance-Ebenen systematisch mit den drei großen Theorien der Internationalen Beziehungen – dem (Neo-)Realismus, dem liberalen Institutionalismus und dem sozialen Konstruktivismus – verbindet. Dabei werden insbesondere deren zentrale Mastervariablen, nämlich Macht und Sicherheit ((Neo-)Realismus), Interesse und Wohlfahrt

(liberaler Institutionalismus) sowie Identität und Kultur (sozialer Konstruktivismus), in die Betrachtung integriert. Dieses heuristische Modell ermöglicht es erstens, spezifische, für die IB Ostasiens relevante Phänomene bzw. Theorien mittlerer Reichweite wie Regionalismus, Interregionalismus und Institutional Interplay und ihre Unterthemen strukturiert zu analysieren. Zweitens kann dann vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Beiträge des Autors zu diesen Forschungsfeldern über die Zuordnung der Mastervariablen eine Verbindung zu den IB-Großtheorien sowie zu den entsprechenden Ebenen des Global-Governance-Systems hergestellt werden.

Tab. 2: Heuristisches Analysemodell

Ebenen des Global-Governance-Systems	Forschungsfelder / Theorien mittlerer Reichweite und ihre Unterthemen			Mastervariablen der IB-Theorien Realismus (R), Liberalismus (L), Konstruktivismus (K)
	Regionalismus	**Interregionalismus**	**Institutional Interplay**	
	Unterthemen: (Alter und neuer Regionalismus/ASEAN; Bilateralismus, Multilaterale Sicherheitskooperation, Hedging, Regionale Sicherheitsarchitektur)	Unterthemen: (Formen und Funktionen des Interregionalismus, Multilateral Utility, Kooperationskulturen und Interregionalismus)	Unterthemen: (Formen und Dimensionen des Institutional Interplay; Verläufe und Wirkungen; Regime Complexes)	
Globale Ebene				Macht (R) Sicherheit (R) Interesse (L) Wohlfahrt (L) Kultur (K) Identität (K)
Interregionale Ebene				
Regionale Ebene				
Bilaterale Ebene				

2.4 Zusammenfassung

Die politische, ökonomische und gesellschaftliche Vielfalt sowie die Komplexität der internationalen Beziehungen Ostasiens lassen sich besonders gut vor dem Hintergrund historischer Prozesse und Strukturen nachvollziehen. Um jedoch die gegenwärtigen internationalen Beziehungen Ostasiens systematisch zu erklären, erscheint es sinnvoll, die Großtheorien der Internationalen Beziehungen im Sinne eines analytischen Eklektizismus miteinander zu verbinden und zugleich Theorien mittlerer Reichweite heranzuziehen. Diese ermöglichen es, relevante empirische Phänomene der ostasiatischen internationalen Politik

gezielt aufzugreifen und zu erklären. Gemeinsam mit den Mastervariablen der IB-Theorien sowie den verschiedenen Ebenen des Global-Governance-Systems bilden diese theoretischen Ansätze den heuristischen Rahmen, innerhalb dessen im Folgenden die relevanten Arbeiten des Autors hinsichtlich Regionalismus, Interregionalismus und Institutional Interplay eingeordnet und vorgestellt werden.

3 Forschungsfelder, aktueller Forschungsstand und eigene Forschungsergebnisse

Wer Empirie und Theorie der internationalen Beziehungen Ostasiens verstehen möchte, sollte drei zentrale Phänomene strukturiert betrachten: den Regionalismus in Ostasien, den Interregionalismus zwischen Ostasien und Europa sowie das institutionelle Zusammenspiel im Rahmen des globalen Governance-Systems einschließlich relevanter Unterthemen. Genau dies geschieht in diesem Kapitel. Die methodische Vorgehensweise bleibt dabei für alle drei Bereiche einheitlich: Zunächst wird das jeweilige Phänomen definiert. Anschließend erfolgt eine Analyse des aktuellen Forschungsstands zu Ostasien, wobei relevante Beiträge des Autors zu ausgewählten Unterthemen eingeordnet werden. Im dritten Schritt werden die zentralen Aussagen dieser ausgewählten Publikationen des Autors in Form kurzer Zusammenfassungen dargestellt.

3.1 Regionalismus: Ökonomie und Sicherheit

Vor dem Hintergrund der defizitären Problemlösungskapazität internationaler Organisationen auf globaler Ebene zeichnete sich im Laufe der achtziger Jahre ein verstärkter Trend zum regionalen Management von Interdependenz – kurz: Regionalismus – ab. Dieses Kapitel untersucht den Regionalismus in Ostasien und stellt die entsprechenden Forschungsbeiträge des Autors in drei systematischen Schritten dar: Zunächst erfolgt eine präzise Begriffsbestimmung des Phänomens „Regionalismus“. Anschließend wird der aktuelle Forschungsstand zum ostasiatischen Regionalismus aufgearbeitet, wobei relevante Publikationen des Autors in bestehende Forschungsstränge eingeordnet werden. Abschließend werden die zentralen Erkenntnisse der ausgewählten Beiträge einzeln zusammengefasst.

3.1.1. Zum Phänomen des Regionalismus

Der Begriff des Regionalismus erschließt sich am ehesten, wenn man sich das Konzept der Regionalisierung vergegenwärtigt, worunter die Verdichtung ökonomischer Beziehungen zwischen Staaten einer Region durch marktwirtschaftliche Wirkkräfte verstanden wird (Link 2001: 69). Berücksichtigt man nun eine ganzheitliche Definition vom Begriff „Region“, die

neben ökonomischen auch historische und kulturelle Interaktionsfaktoren sowie bereits existierende regionale Kooperationsstrukturen mit einbezieht, so ist unter Regionalisierung die Gesamtheit der zwischen den Staaten einer Region existierenden Beziehungen zu verstehen. Diese manifestieren sich in der regionalen Verdichtung ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Interaktionen. Entsprechend lässt sich Regionalismus als ein politisches Gestaltungsmittel zur aktiven Steuerung und Intensivierung von Interdependenzbeziehungen zwischen Staaten einer Region definieren (Roloff 2001:18; Brook 1997: 231).

3.1.2 Forschungsstand

In der politikwissenschaftlichen Forschung werden zwei Ausprägungen des Regionalismus unterschieden: Der „alte Regionalismus“ und der „Neue Regionalismus“. Typischerweise wird mit dem alten Regionalismus der in den fünfziger Jahren initiierte europäische Integrationsprozess unter dem institutionellen Dach der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union verbunden. Ausschlaggebend waren im Zeitablauf neben politischen Motiven primär ökonomische Interessen: So versuchten die europäischen Staaten mit der Schaffung des Binnenmarktes und der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in den achtziger und neunziger Jahren, dem nordamerikanischen Konkurrenzdruck durch Abschottung und Blockbildung entgegenzuwirken (Hurrell 1995: 21).

Diese Entwicklung hatte wiederum zur Konsequenz, dass andere Weltwirtschaftsregionen Europa als ökonomische Bedrohung wahrnahmen und ihrerseits begannen, eigene Regionalorganisationen aufzubauen (Hart 1999: 26). Im Verlauf dieses Prozesses entstanden in den achtziger und neunziger Jahren neue Regionalorganisationen wie der *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR), die *North American Free Trade Association* (NAFTA) oder die *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC). Bereits existierende Organisationen wie die *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) oder der Andenpakt vertieften bzw. erweiterten ihre Kooperationsbeziehungen (Rüland 2002: 185f.). Kennzeichnendes Merkmal dieses „Neuen Regionalismus“ ist seine pragmatische Ausgestaltung, die in der Öffnung regionaler Integrationsprozesse für Kooperationsbeziehungen zwischen den Weltwirtschaftsregionen in Hinblick auf das Management globaler Interdependenzen deutlich zum Ausdruck kommt.

Aus den bisherigen Erörterungen geht klar hervor, dass die Prozesse der Globalisierung und der Regionalisierung nicht gegeneinander laufen, sondern sich ergänzend aufeinander beziehen (Bowls 1997: 224). Die offene Ausgestaltung der regionalen Kooperationsstrukturen zeitigte insofern eine Ausdifferenzierung der regionalen Ebene des Mehrebenensystems globalen Regierens, die sich in zwei weiteren Prozessen manifestierte: dem Entstehen flexibler

interregionaler und der Genese subregionaler Kooperationsmechanismen. Interregionalen Dialogen, wie jenen zwischen der ASEAN und der EU, der EU und MERCOSUR sowie transregionalen Institutionen wie APEC, ASEM und EALAF fallen primär Vermittlungsfunktionen zwischen globaler und regionaler Politikebene sowie der politischen Regelung interregionaler Kooperationsprobleme unter Einbeziehung transnationaler ökonomischer Akteure zu. Anders gesagt: Interregionale Kooperationsstrukturen erwachsen aus den funktionalen Anforderungen der ökonomischen Globalisierung und stellen eine neue Form der Kooperation dar, die letztendlich „Verlagerungen der faktischen Werteallokation vom Staat auf den Markt“ (Roloff 1998: 85) ausgleichen helfen sollen (Rüland 2001: 184f.).

Die politikwissenschaftliche Literatur zum Thema Regionalismus ist umfangreich und soll hier aus analytischen Gründen auf ihre Bezüge zu den Themen Ökonomie und Sicherheit reduziert dargestellt werden. Es lassen sich in diesem Zusammenhang insgesamt vier für diese Arbeit relevante Forschungsstränge respektive Unterthemen identifizieren.

Das erste zu betrachtende Forschungsfeld befasst sich mit der Entstehung, den Formen und Wirkungen von **regionalen Institutionen** unter Bezugnahme auf den **Alten und Neuen Regionalismus**. Ein besonderer Fokus lag und liegt dabei natürlich auf der bekanntesten Regionalorganisation in Ostasien, der **Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)**. Diese Staatengemeinschaft wurde am 8. August 1967 von den südostasiatischen Staaten Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand gegründet. Im Gründungsdokument, der Bangkok Declaration, wurde primär die wirtschaftliche Zusammenarbeit in den offiziellen Zielkatalog der ASEAN aufgenommen (Feske 1999: 544). Tatsächlich war die Gründung dieser regionalen Institution vor allem sicherheitspolitisch motiviert. Insbesondere der Vietnamkrieg und die von den Gründungsmitgliedern befürchtete Ausweitung kommunistischer Untergrundbewegungen auf ihre Länder ließen die Staaten außenpolitisch zusammenrücken (Dosch 2018: 168). Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass regionale Kooperation bzw. der „alte“ Regionalismus in der Ära des Kalten Krieges primär aus der theoretischen Perspektive des Realismus betrachtet wurde (Ross 1993, Huxley 1996).

Im Zuge des „neuen“ Regionalismus fand eine signifikante Vertiefung bereits existierender regionaler Zusammenarbeit sowie die Neugründung von weiteren Foren in allen Weltregionen statt (Hurrell 1995). Mit dem empirischen Wandel veränderte sich auch der wissenschaftliche Forschungsfokus: Die entsprechende politikwissenschaftliche Forschung zur internationalen Politik Ostasiens ging vermehrt dazu über, liberale Theorien der Internationalen Beziehungen auf die neue Dynamik des vorwiegend ökonomischen Regionalismus anzuwenden. Einige Forscher untersuchten, wie die ASEAN aus einer neo-funktionalistischen Perspektive zur

Förderung von regionaler Zusammenarbeit und Integration beigetragen haben (Dosch 1995). Darüber hinaus wurde in der Folge verstärkt untersucht, wie ASEAN durch Initiativen wie die ASEAN Free Trade Area (AFTA) oder später durch die ASEAN Economic Community (AEC) zur Vertiefung wirtschaftlicher Zusammenarbeit beiträgt (Stubbs 2000; Dosch/Mols 2000). Die institutionelle Ausdifferenzierung der ASEAN-Staatengemeinschaft wurde parallel zu den tatsächlichen Entwicklungen in der Region analysiert. Dabei wurden teilweise realistische und liberale Ansätze der Internationalen Beziehungen (IB) miteinander verbunden (Ba 2003; Simon 2002; Loewen 2006b). Im Mittelpunkt standen dabei vor allem die Erscheinungsformen des neuen Regionalismus in Ostasien sowie dessen Erweiterung und institutionelle Vertiefung. Besondere Aufmerksamkeit galt hierbei der Rolle eines kooperativen Machtausgleichs angesichts des zunehmenden Einflusses Chinas sowie dem Management von Interdependenzen und der sogenannten Second-Track-Diplomatie (Ball 1994).

Der neue Regionalismus in Ostasien ist ein komplexes Phänomen, das von traditionellen Integrationsmodellen abweicht. Anstatt schrittweise von Handelsintegration zur politischen Union voranzuschreiten (Balassa 1961), zeigt sich hier eine andere Dynamik: Die 1992 gegründete ASEAN Freihandelszone (AFTA) war ein erster Schritt zur Handelskooperation, blieb jedoch in seiner institutionellen Tiefe und Wirkung begrenzt. Insbesondere die Asienkrise von 1997/1998 führte zu einer verstärkten Finanzkooperation und zur Schaffung von regionalen Institutionen wie der ASEAN+3 und der Chiang Mai Initiative (CMI), die die finanzielle Stabilität fördern und Währungsreserven in Krisensituationen bereitstellen sollten. Dies verdeutlicht, dass in Ostasien der Fokus stärker auf monetärer und finanzieller Zusammenarbeit liegt, bevor eine tiefere Handelsintegration möglich wird. Insgesamt ist der neue Regionalismus also pragmatisch geprägt und orientiert sich an wirtschaftlichen Notwendigkeiten und Krisenbewältigung, im Gegensatz zu klassischen Modellen, die eine klare Chronologie der Fortschritte zur politischen Union erwarten (Dieter/Higgot 2003; Dent 2008; Loewen 2018).

Seit den frühen 2000er Jahren haben sich weitere Forschungsstränge etabliert, welche insbesondere die Rolle nicht-traditioneller Sicherheitsfragen innerhalb von ASEAN hervorheben. Dazu zählen Themen wie Umwelt- und Klimapolitik, Migration oder Pandemiebekämpfung als zentrale Herausforderungen für regionale Governance-Strukturen (Caballero-Anthony 2010; Jetschke/Katada 2016; Dosch 2023). Zudem rückte zunehmend auch die Frage nach normativer Identitätsbildung („ASEAN Identity“) ins Zentrum wissenschaftlicher Debatten: So untersuchen einige Studien etwa Prozesse sozialer Konstruktion gemeinsamer Normen sowie deren Einfluss auf regionale Kohäsion und

politische Entscheidungsfindung innerhalb der ASEAN-Staatengemeinschaft (Nabers 2003; Acharya 2009; Jones & Smith 2007; Rüland & Bechle 2014).

Ein weiterer wichtiger Forschungszweig beschäftigt sich mit dem Einfluss externer Akteure – insbesondere Chinas wachsender Präsenz – auf regionale Kooperations- und Integrationsprozesse in Südostasien. Dabei werden sowohl Chancen als auch Risiken diskutiert, welche die chinesische Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik für ASEAN-Mitgliedstaaten birgt (Ba 2023; Kuik et al. 2021). Schließlich widmen sich jüngste Arbeiten verstärkt Fragen digitaler Transformation sowie deren Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Sicherheitskooperation innerhalb der ASEAN (Chen & Ruddy 2021).

Ein weiteres Forschungsfeld, das sich der Entwicklung des ostasiatischen Regionalismus widmet, ist der **Bilateralismus**. In den letzten Jahrzehnten haben viele Länder Ostasiens, angesichts ergebnisloser globaler Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels im Rahmen der World Trade Organisation, bilaterale Handelsabkommen (Free Trade Agreements, FTAs) abgeschlossen, um untereinander Handelshemmnisse abzubauen, Investitionen zu erleichtern und Zölle für ausgewählte Waren zu senken. Die Vorteile dieser Form der Handelsliberalisierung liegen auf der Hand: Die bilateralen Abkommen lassen sich schnell verhandeln, sind häufig verbindlicher als multilaterale Verträge, setzen die ökonomischen Interessen der beteiligten Länder und ihre Unternehmen umfassender um und lassen sich politisch gut verkaufen (Ravenhill 2003).

Die andere, problematische Seite des Handelsbilateralismus, ist der sogenannte Spaghetti-Bowl-Effekt. Er verweist auf die verworrene und komplexe Struktur von Handelsabkommen, die durch eine Vielzahl von bilateralen FTAs entsteht. Denn wenn Länder bilaterale Abkommen schließen, entstehen damit auch zahlreiche unterschiedliche Regeln, Standards und Zolltarife, was wiederum dazu führen kann, dass Unternehmen aus den beteiligten Volkswirtschaften Schwierigkeiten haben, sich im unüberschaubaren Geflecht dieser Abkommen zurechtzufinden. Die Vielfalt sich überschneidender Regelungen kann also den regionalen Handel komplizierter machen, als ihn zu erleichtern (Baldwin 2009; Bhagwati 1998; Heydon/Wollcock 2009). Neuere Studien bestätigen diese Problematik und zeigen auf, dass die Fragmentierung durch bilaterale Abkommen langfristig sogar negative Auswirkungen auf regionale Wertschöpfungsketten haben kann (Menon 2018). Um diesen Herausforderungen entgegenzuwirken, bemühen sich ostasiatische Staaten zunehmend um plurilaterale oder umfassende regionale Abkommen wie etwa das Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) oder die Regional Comprehensive Economic

Partnership (RCEP), welche darauf abzielen, bestehende bilaterale Vereinbarungen zu harmonisieren und regionale Integration kohärenter zu gestalten (Urata 2022).

Die Tendenz zum Bilateralismus lässt sich auch in anderen Bereichen des ökonomischen Regionalismus feststellen. So ist für die finanzpolitische Zusammenarbeit in Ostasien festzuhalten, dass sie sowohl bilaterale als auch multilaterale Aspekte aufweist. Der harte und zugleich funktionale Kern der multilateralen Chiang Mai Initiative sind bilaterale Währungs-Swap-Abkommen, die im Jahr 2000 in einen multilateralen Vertrag („Chiang Mai Initiative Multilateralization", CMIM) überführt worden sind (Loewen 2006c, 2010, 2018c; Grimes & Kring 2020). Obgleich eine klare Institutionalisierung der Währungskooperation nicht von der Hand zu weisen ist, muss man auch hier eine mangelnde Effektivität bei der Bearbeitung von entsprechenden Kooperationsproblemen konstatieren, insbesondere aufgrund mangelnder politischer Koordination sowie unzureichender institutioneller Kapazitäten innerhalb der Region (Henning 2017).

Wann immer die Rede ist von einer durchwachsenen oder gar schlechten Leistungsbilanz regionaler Kooperation in Ostasien stoßen wir auf ein Forschungsfeld, das sich mit dem **ASEAN-Way** als unabhängiger Variable befasst. Der ASEAN-Way bezieht sich auf die spezifische Art und Weise, wie Mitgliedstaaten der ASEAN und anderer ostasiatischer Institutionen miteinander interagieren und ihre politischen und diplomatischen Beziehungen gestalten. Er ist geprägt von Kooperationsprinzipien wie der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten, Pragmatismus, Konsensfindung und einer informellen, nicht-konfrontativen Diplomatie (Acharya 1997; Taku 2018). Diese Herangehensweise hat sich als wichtiges Merkmal der regionalen Zusammenarbeit und des Regionalismus in Ostasien etabliert.
Die verschiedenen theoretischen Schulen der IB bieten unterschiedliche Erklärungsmuster für dieses Phänomen an: Internationale Institutionen und Normen, die als "collective expectations for the proper behavior of actors with a given identity" (Katzenstein, 1996, p. 5) definiert werden können, spielen im Realismus keine Rolle, es sei denn sie dienen den Machtinteressen von Staaten und stehen ihren Interessen nicht entgegen (Grieco 1995). Insofern war es aus dieser theoretischen Perspektive nicht verwunderlich, dass ASEAN weder gemeinsame Positionen zur asiatischen Finanz- und Währungskrise in den Jahren 1997/1998 entwickeln konnte, noch nennenswerte Entscheidungen zur multilateralen Bekämpfung der negativen Folgen der Situation zu treffen in der Lage war (Wesley 1999). Aus der Perspektive des liberalen Institutionalismus ist zu konstatieren, dass der ASEAN-Way zwar einerseits dazu beigetragen hat, regionale Spannungen zu reduzieren und einen Raum für Dialoge zu schaffen,

andererseits durch die Prinzipien der Nichteinmischung und der Unverbindlichkeit eine gewisse institutionelle Ineffektivität geschaffen hat, die allzu häufig schnelle, kollektive und verbindliche Entscheidungen in Krisensituationen verunmöglichte (Rüland 2000).

Dem ASEAN-Way wohnt gleichwohl durch die im Interesse aller ASEAN-Staaten liegende Betonung der Beibehaltung staatlicher Souveränität ein relevantes Stabilitätsmomentum inne. Das entsprechende intergovernmentale ASEAN-Konzept regionaler Kooperation lautet (Feske 1999: 544): Regionale Stabilität soll durch die Bündelung nationaler Stabilität ermöglicht werden. Vor diesem Hintergrund macht es durchaus Sinn, nicht immer nach den ewigen Verfehlungen der ASEAN in Krisensituationen aus einer westlichen EU-Perspektive zu fragen und als Antwort eine mangelnde supranationale Grundierung der ASEAN und ihren Kooperationsprinzipien zu konstatieren. Stattdessen kann es analytisch sinnvoller sein, den forschenden Blick auf die eigentlichen Funktionen der ASEAN im Verbund mit ihrer Kooperationsphilosophie zu werfen, nämlich der Bildung neuer Institutionen zum Interdepenzmanagement und das Ausbalancieren von Machtungleichgewichten durch die kooperative Einbeziehung von regionalen staatlichen Akteuren (Loewen 2007a). Aus einer konstruktivistischen Perspektive umfassen die Prinzipien des ASEAN-Way Normen, die das Verhalten der Mitgliedstaaten anleiten und sich überdies aus der Kultur und Geschichte der Region sowie einiger Mitgliedstaaten wie Indonesien, Malaysia und Thailand ableiten lassen. Informelle Netzwerke (Katzenstein 1997) helfen überdies dabei, diplomatische Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse in Institutionen auf den Weg zu bringen, kollektive Identitäten zu befördern, Vertrauen aufzubauen und somit Kooperationsprobleme zu bearbeiten (Archaya 1999). In der Empirie regionaler Kooperation manifestiert sich diese Herangehensweise unter anderem in der Verlagerung eines ASEAN-Dialogs bei signifikanten Unstimmigkeiten von der offiziellen Ebene (Track-One) auf eine inoffizielle Gesprächsebene (Track-Two) und ggf. wieder zurück, um die Kooperation auch unter widrigen Umständen und im Sinne des ASEAN-Way fortführen zu können (Ball 1994). Dosch und Kliem (2023) betonen in diesem Zusammenhang, dass trotz – und gerade wegen – der flexiblen Herangehensweise des ASEAN-Way sowie der damit verbundenen interpersonalen Dialognetzwerke, welche zwar keine supranationale Zusammenarbeit gefördert haben, dennoch regionale Institutionen und Prozesse in allen wichtigen Politikbereichen etabliert wurden, die es ermöglichen, Interdependenzprobleme im Sinne der ASEAN-Staaten zu managen.

Die Theorie des **Regionalismus** in Ostasien ist ein eng mit Fragen der **Sicherheitspolitik** verknüpft. In einer Region, die von einer Vielzahl geopolitischer Spannungen und

Sicherheitsproblemen geprägt ist, spielen sowohl multilaterale als auch bilaterale Ansätze zur Bearbeitung dieser Fragen eine entscheidende Rolle. Im Folgenden sollen drei forschungsrelevante Aspekte regionaler Sicherheitspolitik in Ostasien eruiert werden: **Multilaterale Sicherheitspolitik**, **Hedging** als außenpolitische Strategie sowie Funktionen und Ausdifferenzierung der **regionalen Sicherheitsarchitektur**.

Der Konflikt in der Südchinesischen See wird in der politikwissenschaftlichen Forschung häufig als relevantes Beispiel für die Rolle des multilateralen Regionalismus bei der Lösung regionaler Sicherheitsprobleme diskutiert. Die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) nimmt hierbei eine herausragende Rolle ein, da der Konflikt durch territoriale Ansprüche und maritime Streitigkeiten zwischen mehreren ASEAN-Mitgliedstaaten und der Volksrepublik China geprägt ist. Insbesondere Chinas Anspruch auf nahezu das gesamte Meeresgebiet („Nine-Dash-Line“) sowie seine mangelnde Bereitschaft, internationale Seerechtsnormen anzuerkennen, tragen maßgeblich zur Komplexität dieses Sicherheitsproblems bei (Storey 2020).

Die entsprechende politikwissenschaftliche Forschung lässt sich grob unterteilen in jene Beiträge, die der ASEAN eine schlechte Leistungsbilanz ausstellen und jene, die auch durchaus positive Beiträge zur Beilegung des Konflikts sehen (Beeson 2020). Die kritische Perspektive bemüht u.a. die Kooperationsnormen des ASEAN Way, wie das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten sowie Informalität, als wichtige Ursachen für die mangelnde Effektivität der Regionalorganisation bei der Lösung der Streitigkeiten in der südchinesischen See (Loewen 2019). Darüber hinaus werden die mangelnden Beiträge von ASEAN zur Unterstützung seiner Mitgliederinteressen sowie die fehlende Adressierung der chinesischen Verstöße gegen das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (United Nations Convention on the Law of Sea, UNCLOS) betont (Ba 2016).

Eine andere, positivere Sicht auf ASEAN unterstreicht deren tragende Rolle bei der Umsetzung regionaler Interessen ihrer Mitgliedsländer durch die erfolgreiche Diskussion und Verabschiedung von Kooperationsvereinbarungen zur Förderung einer friedlichen Beilegung von Disputen sowie zur strukturierten Problembearbeitung bei Fragen zu umstrittenen Territorien und umkämpften Ressourcen. Konkret umfassen diese Normen die von den Anrainerstaaten im institutionellen Kontext der ASEAN verabschiedete, jedoch unverbindliche „Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea“ sowie den verbindlich konzipierten, jedoch noch immer diskutierten „Code of Conduct“ (Acharya 2016). In diesem Zusammenhang konnte nachgewiesen werden, dass südostasiatische Staaten multilaterale

ASEAN-Lösungen gegenüber bilateralen Verhandlungen mit China bezüglich der jeweiligen Dispute bevorzugen (Odgaard 2003). Vor diesem Hintergrund kann ASEAN attestiert werden, trotz interner Divergenzen der Mitgliedstaaten ein zentraler institutioneller Ort für multilaterale Sicherheitskooperation bezüglich der Südchinesischen See und anderer Sicherheitsprobleme zu sein (Heiduk 2022).

Um ihre nationale Sicherheit zu gewährleisten, greifen einige Länder Ostasiens, darunter Südkorea, Thailand und die Philippinen u.a. auf bereits im Kalten Krieg beschlossene Sicherheitsallianzen mit den USA zurück, um angesichts einer ökonomisch immer stärker werdenden und militärisch immer aggressiver gerierenden Volksrepublik China außenpolitischen Handlungsspielraum zu behalten bzw. zu erweitern. Diese internationale Strategie insbesondere kleiner und mittlerer Staaten unter den Bedingungen einer Großmächtekonkurrenz wird als „**Hedging**“ beschrieben.

Das Konzept des Hedging ist vorrangig im analytischen Kontext des strukturellen Neorealismus und des klassischen Realismus zu verorten. Es lässt sich entsprechend als eine strategische Antwort von Staaten auf die Unsicherheiten und Bedrohungen in einem anarchischen internationalen System verstehen. In der neorealistischen Theorie wird das Überleben der Staaten als oberstes Ziel betrachtet, was bedeutet, dass sie ständig nach Wegen suchen müssen, ihre Sicherheit zu gewährleisten und ihre relative Macht zu erhalten. Hedging ist insofern eine hybride Strategie, die Elemente sowohl des Ausbalancierens (balancing) als auch des Mitläufertums (bandwagoning) kombiniert (Roy 2005). Während das Ausbalancieren typischerweise darauf abzielt, die Macht eines potenziellen Bedrohungsgegners durch militärische Aufrüstung oder Allianzen zu verringern, bedeutet bandwagoning, sich einem mächtigen Staat anzuschließen, um von dessen Stärke zu profitieren. Hedging ermöglicht es Staaten, flexibel auf Veränderungen in der internationalen Umgebung zu reagieren und gleichzeitig ihre Optionen offen zu halten. Balancing als Hedingkomponente enthält zudem klare Verweise auf verschiedene Kooperationsebenen (He und Feng 2008: 365): “Soft balancing refers to the efforts to undermine the relative power of the strong and threatening state through bilateral and multilateral coordination among other states”.

Die politikwissenschaftliche IB-Forschung zur bilateralen Variante des Hedging unter dem Eindruck der Großmächtekonkurrenz hat im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen geführt: Betrachtet man beispielsweise das Außenhandeln südostasiatischer Staaten hinsichtlich ihrer Beziehungen zu den Großmächten VR China und den USA in den letzten zwei Jahrzehnten so lassen sich im Jahr 2005 drei verschiedene Gruppen identifizieren: Die erste umfasst jene

Staaten, die mit den USA Militärallianzen unterhält (Philippinen und Thailand), die zweite Gruppe bezieht sich auf die „Hedger“ Malaysia, Indonesien, Singapur, Brunei) und die dritte Gruppe verweist auf südostasiatische Länder mit eindeutiger China-Ausrichtung (Kambodscha, Myanmar, Laos, Vietnam). Zwölf Jahre später, also 2017, können wir eine klare Veränderung bei den Staaten, die Hedging betreiben, konstatieren, denn Vietnam und Myanmar sind durch ihre außenpolitischen Strategiewechsel nun dieser Gruppe zuzuordnen. Gründe für diese strategische Neuorientierung sind einmal der außenpolitischen Kurswechsel der Kommunistischen Partei Vietnams, ferner der zu jenem Zeitpunkt stattfindende Demokratisierungsprozess in Myanmar sowie die allgemeinen sicherheitspolitischen Bedenken der ASEAN-Staaten wegen Chinas Auftreten im Konflikt um das Südchinesische Meer. Trotz ihrer formalen sicherheitspolitischen Anbindung an die USA haben sich Thailand und die Philippinen zwischen 2005 und 2017 einer Hedging-Strategie angenähert, ohne jedoch Hedger zu werden (Goh 2016; Kuik 2015).

Während das Hedging-Verhalten von Ländern wie Indonesien, Malaysia, Singapur und Vietnam von 2017 bis 2024 als stabil betrachtet werden kann, so weisen beispielsweise die Philippinen und Myanmar ein auffallend unstetes Heding-Verhalten auf. Es ist offensichtlich, dass im Falle Myanmars das Ende der Demokratisierung und die erneute außenpolitische Hinwendung der Militärjunta in Richtung China dazu beigetragen haben, dass das südostasiatische Land nicht mehr als Hedger zu bezeichnen ist (Kobayashi und King 2022).

Für die Philippinen lässt sich folgende Bild zeichnen: Die Hedging-Strategie scheint vor allem eine Funktion der politischen Führung und der entsprechenden Regierungswechsel zu sein. So gab es zum Beispiel unter dem umstrittenen Präsidenten Rodrigo Duterte (2016-2022 im Amt) eine signifikante außenpolitische Annäherung an China, jedoch bei gleichzeitiger Beibehaltung der engen Sicherheitsbeziehungen zu den USA, während unter seinem Vorgänger Benigno Aquino III. (2010-2016) die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten betont und ausgebaut wurden. Eine ambivalente Positionierung der Philippinen zu den Großmächten USA und China zeigt sich ebenfalls, wenn man sich weiter zurückliegende Präsidentschaften auf ihr Großmachtverhalten hin untersucht. Während Präsidentin Arroyo (2001-2010) die Beziehungen zu China intensivierte, jedoch auch hier nicht zu Lasten der Sicherheitsallianz mit den USA, waren die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten unter Fidel Ramos (1992-1998) sehr eng und unter Joseph Estrada (1998-2001) stabil. Der stärkste Tiefschlag für die bilateralen Beziehungen zu den USA fand im Jahr 1991 unter Corazon Aquino (1986-1992 im Amt) statt, als sie der öffentlichen Meinung nachgab und die Nichtverlängerung der Leasingverträge für

die beiden größten Militärbasen der Amerikaner auf den Philippinen verfügte. Insgesamt zeigen sich zwar im Pendeln zwischen China und den USA typische Hedgingmuster im außenpolitischen Verhalten der Philippinen, jedoch gibt es eine klare prinzipielle und sicherheitspolitische Ausrichtung in Richtung USA bei gleichzeitig ambivalenten Beziehungen zu China u.a. aufgrund der Gebietsansprüche Chinas im Südchinesischen Meer (Loewen 2018d).

Einige der genannten Sicherheitsbeziehungen zwischen den USA und ostasiatischen Staaten sind Allianzen, also formelle Vereinbarungen zwischen Staaten, die darauf abzielen, ihre Sicherheitsinteressen zu fördern und Bedrohungen gemeinsam zu begegnen (Walt 1987). Diese wurden bereits zur Zeit des Kalten Krieges gegründet. Dazu zählen der Sicherheitsvertrag der USA mit Japan (seit 1951), der Sicherheitsvertrag zwischen Australien, Neuseeland und den USA (ANZUS, 1951), der Sicherheitsvertrag mit den Philippinen (1951), der Sicherheitsvertrag zwischen Thailand und den USA (1954) sowie das Sicherheitsabkommen zwischen den USA und Südkorea (1951). Über diese formalen Allianzen hinaus existieren weitere bedeutende sicherheitspolitische Vereinbarungen wie etwa der Taiwan Relations Act der USA (1979) sowie das Memorandum of Understanding zwischen den USA und Singapur (1990).

Zusammen mit regionalen und multilateralen Sicherheitsinstitutionen Ostasiens – beispielsweise dem ASEAN Regional Forum (ARF), dem East Asia Summit (EAS), dem ASEAN Defence Ministers' Meeting (ADMM) sowie der ASEAN-USA-Sicherheitskooperation – ergibt sich daraus die gegenwärtige **regionale Sicherheitsarchitektur Ostasiens** (Loewen/Fröhlich 2018: 2–3). Dieses sicherheitspolitische Kooperationsnetzwerk zielt aus Sicht des Realismus darauf ab, ein Gleichgewicht zwischen Großmächten herzustellen. Die regionale Sicherheitsarchitektur besteht dabei aus einer älteren, bereits im Kalten Krieg etablierten ersten Ordnung sowie einer neueren, dynamischen zweiten Ordnung, die seit den 1990er Jahren entstanden ist. Die Sicherheitsarchitektur erster Ordnung umfasst überwiegend bilaterale Allianzen, welche sämtlich während des Kalten Krieges gegründet wurden, um eine Ausbreitung des Kommunismus in der Region zu verhindern (Loewen 2018: 25).

Die liberale Theorie der Internationalen Beziehungen hebt insbesondere die Bedeutung multilateraler Institutionen innerhalb dieses Netzwerks von Sicherheitsbeziehungen hervor. Dementsprechend werden in entsprechenden Forschungszusammenhängen regionale Foren wie ASEAN, ARF oder ADMM hinsichtlich ihres Beitrags zur Bearbeitung nicht-traditioneller regionaler und subregionaler Sicherheitsprobleme analysiert. Zu diesen Herausforderungen

zählen beispielsweise Piraterie, die sogenannte Haze-Problematik („Haze“), Terrorismus sowie Konflikte im Südchinesischen Meer (Gill 2022; Dosch 2023).

In der aktuellen Forschung wird zudem auf die dynamische Entwicklung dieser Sicherheitsarchitektur sowie deren funktionale Ausdifferenzierung verwiesen. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass sich neben der regionalen Sicherheitsarchitektur erster Ordnung zwischen den USA und bestimmten ostasiatischen Staaten mittlerweile eine zweite Ebene der Kooperation herausgebildet hat. Diese zweite Ordnung umfasst neue Verteidigungsabkommen zwischen ostasiatischen bzw. pazifischen Akteuren, die allesamt Partner der USA sind. Solche Entwicklungen sind maßgeblich durch Befürchtungen hinsichtlich des zunehmenden Einflusses Chinas geprägt. Die meisten dieser innerasiatischen Sicherheitsbeziehungen sind bilateral angelegt; einige wenige weisen jedoch auch trilaterale oder multilaterale Strukturen auf. Wichtige regionale Akteure wie Japan, Australien und Südkorea treten dabei als zentrale Sicherheitsanbieter innerhalb dieser zweiten Ordnung auf. Die entsprechenden Sicherheitsabkommen beinhalten Kooperationen u.a. mit Ländern wie Vietnam, Malaysia oder Indonesien (Loewen 2018a; Goh 2019).

3.1.3 Eigene Forschungsergebnisse

Im vorherigen Kapitel 2.3 wurden die Aufsätze des Autors im Kontext des aktuellen Forschungsstands zum Phänomen des Regionalismus analysiert. Im Folgenden sollen diese Beiträge nun eingehender untersucht werden. Zunächst wird dabei die ASEAN-Staatengemeinschaft als treibende Kraft für die regionale Institutionenbildung und die ostasiatische Integration betrachtet (Loewen 2006b). Des Weiteren wird das Phänomen des Bilateralismus als bedeutende Manifestation zwischenstaatlicher Nutzenmaximierung im Bereich der Handels- und Währungskooperation thematisiert (Loewen 2006c). Drittens wird dargelegt, dass die ASEAN aufgrund des sogenannten „ASEAN Way“ zwar keine supranationalen Eigenschaften annehmen wird, jedoch durch ihre funktionale Differenzierung und den pragmatischen Politikstil eine wesentliche Rolle in der regionalen Kooperation spielt (Loewen 2007a). Viertens wird aufgezeigt, dass nicht nur die Kultur des „ASEAN Way“, sondern auch Großmachtpolitik und Bilateralismus in der Region zur begrenzten multilateralen Leistungsfähigkeit der ASEAN beim Konfliktmanagement im Südchinesischen Meer beitragen (Loewen 2019). Fünftens werden die bilateralen Sicherheitsbeziehungen zwischen den Philippinen und den USA behandelt, welche mehr Kontinuität als Wandel aufweisen und den Philippinen helfen, ihre außenpolitische Hedging-Strategie umzusetzen (Loewen 2018d). Schließlich wird die These aufgestellt, dass die regionale Sicherheitsarchitektur aus einer

ersten, traditionellen bilateralen Ebene mit externen Akteuren sowie einer zweiten Ebene mit regionalen Sicherheitsakteuren wie Japan und Australien besteht (Loewen 2018a).

Zwischen institutioneller Verregelung und kooperativer Vision – Die ASEAN als Impulsgeberin vertiefter Integration in Ostasien [Loewen 2006b]

Die fortlaufende Differenzierung der ostasiatischen Institutionen weist auf eine kontinuierliche Dynamik der regionalen Zusammenarbeit hin. Diese gewinnt jedoch erst dann an Bedeutung, wenn es tatsächlich zu einer Formalisierung und einer stärkeren Verbindlichkeit durch die Verabschiedung einer ASEAN-Charta im Jahr 2007 kommt. Diese Entwicklung stellt einen wesentlichen Fortschritt in der regionalen Kooperation Ostasiens dar. Zudem zeigt sich, dass in Ostasien eine wirtschaftliche Interdependenz in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Institutionalisierung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit steht – im Gegensatz zur Europäischen Union, wo nach dem Zweiten Weltkrieg der politische Wille zur Gestaltung zunächst die funktionale Kooperation gefördert hat. Die kooperative Einbeziehung sowohl regionaler als auch extraregionaler Führungsmächte, einschließlich der USA als Weltmacht, ermöglicht Strategien des Gleichgewichts und der Assoziation unter dem Primat der Wohlfahrtsmaximierung innerhalb der regionalen Institutionen. In diesem Kontext wird klassische Machtpolitik bereits im Ansatz in Verhandlungsmacht umgewandelt und relativiert.

Bilateralismus in der Handels- und Währungskooperation Ostasiens [Loewen 2006c]

Der Bilateralismus nimmt eine wesentliche Stellung in der internationalen Wirtschaft ein, insbesondere in Ostasien. In dieser Region manifestieren sich bilaterale Handelsabkommen und Währungskooperationen als spezifische Ausprägungen dieses globalen Trends. Doch stellt sich die Frage, ob Bilateralismus ein dauerhaftes Muster wirtschaftlicher Zusammenarbeit in Ostasien darstellt oder lediglich ein vorübergehendes Phänomen ist. Dieser Artikel argumentiert, dass die ostasiatischen Länder weiterhin aktiv bilaterale Handels- und Währungsabkommen anstreben, jedoch nur bis zu dem Punkt, an dem der Multilateralismus größere Vorteile bietet als die zunehmend komplexen bilateralen Netzwerke, insbesondere im Handelsbereich. Da sowohl die Handels- als auch die Währungskooperationen eine Neigung zum Multilateralismus aufweisen, lässt sich schlussfolgern, dass Bilateralismus sowohl als Übergangsphänomen als auch als beständiges Element im ostasiatischen Regionalismus angesehen werden kann.

ASEAN – Probleme und Chancen regionaler Kooperation in Ostasien [Loewen 2007a]

Die Vereinigung Südostasiatischer Nationen (ASEAN) besteht seit mittlerweile 40 Jahren. Ursprünglich in den sechziger Jahren als Sicherheitsallianz gegründet, entwickelte sie sich nach dem Ende der bipolaren Weltordnung zunehmend zu einer genuin südostasiatischen Institution. Mit dem Beitritt Kambodschas im Jahre 1999 umfasst ASEAN nun fast alle Staaten[6] der Region und vertritt deren wirtschaftliche und außenpolitische Interessen. Dennoch wird ASEAN häufig als „Papiertiger" bezeichnet, da es ihr an effektiven Institutionen und Entscheidungsmechanismen mangelt, um Kooperationsprobleme zwischen den südostasiatischen Staaten wirksam zu lösen. Der sogenannte „ASEAN-Way", geprägt durch informelle Normen und das Primat der Nichteinmischung, spiegelt nach wie vor eher eine Kultur des Problemmanagements als eine effektive Problemlösung wider. Ist dieses Modell angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen noch zeitgemäß?

Das zentrale Argument dieser Abhandlung lautet, dass ASEAN weder versucht hat noch künftig in der Lage sein wird, supranationale Mechanismen vergleichbar mit denen der Europäischen Union zu etablieren. Stattdessen verfolgt die Organisation einen pragmatischen Ansatz. Ihre Hauptfunktionen bestehen derzeit darin: a) neue wirtschaftliche Institutionen in der Region anzustoßen, wie etwa ASEAN+3 oder den Ostasiatischen Gipfel, sowie b) Großmächte wie China, Indien, Japan, Australien und die USA regional einzubinden und auszubalancieren. Somit stellt ASEAN einen bedeutenden regionalen Akteur dar, der an der Schnittstelle zwischen wirtschaftlichen Interessen und machtpolitischen Dynamiken in Ostasien agiert.

ASEAN Security Multilateralism and the South China Sea [Loewen 2019]

Im Rahmen des 15. ASEAN-China Treffens im Juni 2018 haben die ASEAN-Staaten und China einen einheitlichen Entwurf für den Verhaltenskodex (CoC) im Südchinesischen Meer vereinbart. Dieser Kodex ist Teil eines Prozesses, der 1992 mit der ASEAN-Erklärung über das Südchinesische Meer begann und 2002 durch die Erklärung über das Verhalten der Parteien (DOC) fortgeführt wurde. Alle drei Dokumente zielen auf eine friedliche Streitbeilegung in Bezug auf territoriale und ressourcenbezogene Konflikte ab.

Die multilaterale Sicherheitskooperation im Südchinesischen Meer verläuft jedoch langsam und ist oft umstritten. Während einige Experten glauben, dass der CoC den multilateralen Ansatz der ASEAN stärken könnte, vertreten andere die Ansicht, dass die unterschiedlichen

[6] Ost-Timor hat einen Beobachterstatus und hofft auf eine Aufnahme in die ASEAN noch in diesem Jahr. Gründe die bislang dagegen gesprochen haben, sind die großen sozio-ökonomischen Probleme und die politische Instabilität des Landes.

nationalen Interessen eine verbindliche Zusammenarbeit behindern. Diese Analyse unterstützt letztere Sichtweise und argumentiert, dass das begrenzte Ergebnis des ASEAN-Ansatzes durch Großmachtpolitik, eine Kultur nicht verbindlicher Kooperation sowie nationale Interessen und Bilateralismus beeinflusst wird.

Foreign Relations between the Philippines and the United States [Loewen 2018d]

Die Außenbeziehungen zwischen den Philippinen und den USA sind von Kontinuität geprägt. Diese diplomatischen Verbindungen entstanden während der Kolonialzeit (1898-1946) und wurden durch die Zusammenarbeit im Zweiten Weltkrieg gestärkt. Ein wichtiger Bestandteil ihrer Sicherheitsbeziehung ist der 1951 abgeschlossene Verteidigungsvertrag. 1991 entschied der philippinische Senat, den Leasingvertrag für die Clark Air und Subic Naval Bases nicht zu verlängern, was zu einer stärkeren regionalen Ausrichtung der Philippinen führte. Dennoch unterstützten die Philippinen 2001 die USA im Kampf gegen internationalen Terrorismus. Der Abzug philippinischer Truppen aus dem Irak 2004 belastete die Beziehungen erneut. 2010 wurde mit der Manila-Erklärung die bilaterale Sicherheitskooperation revitalisiert, insbesondere in Bezug auf maritime Fragen im Südchinesischen Meer.

Trotz heftiger anti-US-Rhetorik des Präsidenten Duterte, ist mit keinem grundlegenden Wandel in den Beziehungen zwischen beiden Staaten zu rechnen. Die Kontinuität lässt sich durch einen normativen Konsens über außenpolitische Prinzipien erklären, der nur 1991 unter besonderen Bedingungen beeinträchtigt wurde. Geopolitische Entwicklungen wie Kriege und der Aufstieg Chinas haben ebenfalls Einfluss auf die philippinische Außenpolitik genommen. Die dominierende Position der USA in der Region und das Interesse beider Länder an gegenseitiger Sicherheitskooperation sind entscheidend. Vor diesem Hintergrund konnten die Philippinen ihre außenpolitische Hedging-Strategie – ökonomische Beziehungen zu China bei gleichzeitiger Absicherung durch Sicherheitsverträge mit den USA – umsetzen.

Asia Pacific Defense Cooperation and the Emergence of a 2nd Order Security Architecture [Loewen 2018a]

Die traditionelle Sicherheitsarchitektur im asiatisch-pazifischen Raum basiert auf bilateralen Verteidigungsallianzen zwischen den USA und ihren Verbündeten. Der US-Pivot zu Asien hat diese Allianzen gestärkt und neue Verteidigungskooperationen etabliert und gestärkt, insbesondere mit Ländern wie Japan, Australien und den Philippinen. Ein wichtiger Aspekt sind die intra-asiatischen Verteidigungsabkommen, die als „2. Ordnung“ der Sicherheitsarchitektur betrachtet werden, im Gegensatz zur „1. Ordnung“, die auf den Allianzen während des Kalten Krieges basiert. Diese neuen Abkommen sind eine Reaktion auf Chinas

wachsende Durchsetzungsfähigkeit und die Befürchtungen über einen möglichen Rückzug der USA aus der Region. Die wichtigsten Akteure in dieser 2. Ordnung sind Japan und Australien, die zunehmend Sicherheit anbieten und entsprechende militärische Kooperationen fördern. Insgesamt zeigen diese Entwicklungen einen Wandel hin zu einer stärkeren regionalen Sicherheitskooperation, welche die wirtschaftliche Zusammenarbeit übersteigt.

3.2 Interregionalismus

Im vorherigen Kapitel wurde die Herausbildung einer regionalen Ebene im Global-Governance-System sowie entsprechender Institutionen als Voraussetzung für deren Erforschung im Rahmen des Regionalismus diskutiert. In ähnlicher Weise lässt sich mit der weiteren Ausdifferenzierung der regionalen Kooperationsebene in Form interregionaler Kooperationsstrukturen verfahren: Folgerichtig beschäftigt sich dieses Kapitel mit jener IB-Forschung, die das Phänomen des Interregionalismus untersucht. Nach einer begrifflichen Klärung werden zentrale Ausprägungen des aktuellen Forschungsstandes dargestellt, um anschließend den eigenen Beitrag zur Erforschung des Interregionalismus – insbesondere hinsichtlich der Interaktion zwischen den beiden Weltregionen Asien und Europa – herauszuarbeiten.

3.2.1 Zum Phänomen des Interregionalismus

Unter dem Begriff *Interregionalisierung* soll im Folgenden die Intensivierung der ökonomischen Beziehungen zwischen zwei Regionen verstanden werden. Hebt man diese Definition aus dem auf die Wirtschaft begrenzten Kreis heraus und fügt sie ein in die Gesamtheit der zwischen den Staaten zweier Regionen bestehenden Interaktionen, dann ist Interregionalisierung zu begreifen als ein Vorgang interregionaler Verdichtung ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Aktivitäten. Entsprechend ist *Interregionalismus* als politisches Gestaltungsmittel von Regionalstaaten zur aktiven Steuerung und weiteren Intensivierung interregionaler Interdependenzen zu definieren (Roloff 2001: 18; Loewen 2003: 19).

Interregionale Kooperation kann verschiedene Formen annehmen: Während der bilaterale Interregionalismus Beziehungen zwischen regionalen Organisationen bezeichnet, umfasst der transregionale Interregionalismus auch Staaten, „die nicht notwendigerweise Mitglieder der jeweiligen regionalen Organisation sein müssen und die ferner mehr als zwei Region zugeordnet werden können“ (Loewen 2003: 23). Schließlich ist hier der hybride Interregionalismus zu nennen, der beispielsweise auf residuale Formen wie die Interaktionen

zwischen regionalen Institutionen und Einzelmächten sowie Interregionalismus ohne Regionen verweist. (Hänggi 2000; Rüland/Bechle 2010)

3.2.2 Forschungsstand

Die Beteiligung ostasiatischer Staaten am System des globalen Regierens (Global Governance) hat zu Beginn der 2000er Jahre das Interesse der IB-Forschung an dem Phänomen des Interregionalismus bzw. der Interaktion zwischen regionalen Institutionen bzw. Regionen in diesem System geweckt.

Ein erster Forschungsschwerpunkt, den wir als „erste Welle“ der Interregionalismusforschung bezeichnen können, beschäftigte sich vor allem mit den unterschiedlichen Formen und Funktionen interregionaler Kooperation (Rüland 2001; Hänggi 2006). Aus der einschlägigen Literatur lassen sich fünf zentrale Funktionen interregionaler Institutionen ableiten, die jeweils aus den drei dominierenden Theorien der Internationalen Beziehungen – Realismus, liberaler Institutionalismus und sozialer Konstruktivismus – hergeleitet werden können (Rüland 2006; Gilson 2002; Maul/Ofken 2006): (a) *Balancing*: Interregionale Kooperation dient dazu, ein Gegengewicht zu anderen globalen Akteuren oder Machtzentren zu schaffen; (b) *Rationalisierung*: Durch interregionale Zusammenarbeit werden politische Prozesse effizienter gestaltet und Transaktionskosten reduziert; (c) *Agenda-Setting*: Interregionale Institutionen ermöglichen es Akteuren, bestimmte Themen auf die internationale Agenda zu setzen und somit globale Diskurse aktiv mitzugestalten; (d) *Institution-Building*: Die Schaffung neuer institutioneller Strukturen durch interregionale Kooperation trägt zur Stabilisierung internationaler Beziehungen bei und fördert langfristige Zusammenarbeit zwischen Regionen; (e) *Kollektive Identitätsbildung*: Schließlich fördern interregionale Institutionen die Herausbildung gemeinsamer Normen, Werte und Identitäten zwischen Regionen.

Vor diesem Hintergrund wurden zahlreiche empirische und theoriegeleitete Forschungsarbeiten verfasst (Yeo 2003; Bersick 2003; Pareira 2003; Loewen 2003; Doidge 2004; Robles 2004). Eine wesentliche Erkenntnis dieser Arbeiten ist, dass zwar die theoretisch abgeleiteten Funktionen in der politischen Praxis nachgewiesen werden konnten, diese jedoch erhebliche Varianzen in ihrer jeweiligen Performanz bzw. Effektivität aufweisen. So konnte einerseits gezeigt werden, dass die Balancing-Funktion bzw. der institutionelle Ausgleich von Machtungleichgewichten eine dominante Rolle bei der Entstehung interregionaler Foren im System globalen Regierens gespielt hat. Andererseits weist jedoch insbesondere der Beitrag interregionaler Institutionen zur Rationalisierung politischer Prozesse sowie zum Agenda-Setting auf globaler Ebene eine weitgehend negative Leistungsbilanz auf (Loewen 2003,

2007b). Christopher M. Dent spricht daher treffend von einer mangelhaften, dysfunktionalen „multilateral utility“ des Interregionalismus (Dent 2004).

Vor dem Hintergrund dieser mageren institutionellen Leistungsbilanz hat sich ein weiterer Forschungsstrang, der im Wesentlichen sozial-konstruktivistisch inspiriert ist, mit ihren Ursachen befasst. Es konnte diesbezüglich gezeigt werden, dass sogenannte „Kooperationskulturen“ (Rüland 2002, Loewen 2005) auf regionaler Ebene existieren, im Prozess der Interaktion zwischen zwei regionalen Institutionen aufeinandertreffen, neue Kooperationsnormen zeitigen und in der Folge die kollektive regionale Identität der beteiligten Regionen stärken können (Gilson 2002). Sie sind jedoch auch verantwortlich für grundsätzliche normative Antagonismen zwischen Weltregionen und einer daraus resultierenden komplizierten Zusammenarbeit im System globalen Regierens. Beispiele für das Obstruktionspotential antagonistischer Kooperationskulturen lassen sich insbesondere für die asiatisch-europäische Interaktion nachweisen, wo Normen wie Informalität und Nichteinmischung auf Ergebnisorientiertheit und Supranationalität treffen und das Finden gemeinsamer Positionen nicht nur in Fragen der Menschenrechte und Demokratie, sondern auch auf den Feldern Handel und Finanzen mindestens verkomplizierte, jedoch zumeist verunmöglichte (Loewen 2007b, 2008).

Die Forschung zum Interregionalismus hat in den letzten Jahren etwas an Dynamik verloren. Vor diesem Hintergrund könnten folgende Aspekte zukünftig eine vielversprechende Forschungsagenda bilden: Erstens wäre es sinnvoll, neue theoretische Ansätze mittlerer Reichweite stärker einzubeziehen. Dazu zählen beispielsweise Hedging-Strategien (Kuik et al. 2021), Konzepte der Süd-Süd-Kooperation sowie eine bewusste Abkehr von eurozentrischen Perspektiven (Litsegard/Mattheis 2023). Ebenso bieten sich Netzwerkansätze, Komplexitätstheorien sowie vertiefte normtheoretische Untersuchungen als fruchtbare theoretische Erweiterungen an. Zweitens erscheint es lohnenswert, systematische vergleichende Analysen unterschiedlicher institutioneller Designs interregionaler Foren wie APEC oder ASEM durchzuführen. Drittens schließlich könnte die Entwicklung umfassender Analysemodelle, welche zentrale Faktoren bisheriger Forschung integrieren und miteinander verbinden, einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung des Forschungsfeldes leisten.

3.2.3 Eigene Forschungsergebnisse

Im Folgenden werden zwei der in Kapitel 3.2.2 im Forschungszusammenhang erwähnten Beiträge des Autors näher betrachtet. Diese stellen relevante Beiträge zur Weiterentwicklung der Interregionalismusforschung dar, da sie einerseits auf einen möglichen Zusammenhang

zwischen divergierenden Kooperationskulturen und einer negativen globalen Leistungsbilanz eines interregionalen Forums hinweisen (Loewen 2007b) und andererseits verdeutlichen, wie sich der Zusammenprall unterschiedlicher Kooperationskulturen konkret auf die europäisch-asiatischen Beziehungen in den Dialogbereichen Demokratie und Menschenrechte ausgewirkt hat (Loewen 2008).

East Asia and Europe – partners in global politics [Loewen 2007b]

Praktiker und Wissenschaftler haben das Asia–Europe Meeting (ASEM) wiederholt als eine Institution beschrieben, die ihr Potenzial zur Setzung von Agenden in globalen Verhandlungen oder Diskursen nicht vollständig ausschöpfen kann. Dieser Beitrag vertritt die These, dass diese Einschätzung auch nach zehn Jahren der Zusammenarbeit weiterhin zutrifft: Trotz der Bemühungen von ASEM, dieses Defizit zu beheben – etwa durch die Einrichtung eines virtuellen Sekretariats und die Förderung gemeinsamer Positionen zu Handels-, Finanz- und Umweltfragen –, wird die Kooperation zwischen asiatischen und europäischen Staaten regelmäßig durch Herausforderungen erschwert, die sich aus der Informalität sowie aus unterschiedlichen Kooperationskulturen ergeben. Dennoch könnte die erfolgreiche Entwicklung gemeinsamer Positionen zum Klimawandel, welche zur Annahme einer entsprechenden Erklärung führte, auf eine verbesserte multilaterale Effektivität von ASEM hindeuten.

Democracy and Human Rights in the European-Asian Dialogue – A clash of Cooperation Cultures? [Loewen 2008]

Im Gegensatz zum strukturierten, ergebnisorientierten und teilweise supranationalen Ansatz der Europäischen Union (EU) ist die Zusammenarbeit innerhalb der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) durch Informalität, unverbindliche Absprachen und einen prozessorientierten Intergouvernementalismus geprägt. Dieser Beitrag untersucht, ob Unterschiede in den Kooperationsnormen bzw. -kulturen zwischen Europa und Asien dazu beitragen können, interregionale Kooperationsprobleme im Bereich Demokratie und Menschenrechte im institutionellen Rahmen sowohl der EU-ASEAN-Zusammenarbeit als auch des Asia-Europe Meetings (ASEM) zu erklären. Es wird argumentiert, dass es tatsächlich zu einem Zusammenprall unterschiedlicher Kooperationskulturen kommt, wobei beide Formen interregionaler Zusammenarbeit leichte Variationen aufweisen: Während offene Konflikte über Demokratie und Menschenrechte zeitweise zu einem Stillstand in den Beziehungen zwischen EU und ASEAN führten, scheint das ASEM aufgrund seiner Informalität und Vielschichtigkeit einen geeigneten institutionellen Rahmen zu bieten, der genügend Flexibilität besitzt, um auch

kontroverse Themen konstruktiv anzugehen. Obwohl die Informalität des ASEM negative Auswirkungen der Debatten über Menschenrechte und Demokratie mildern konnte, verhinderte sie nicht wiederkehrende Konflikte bezüglich Myanmars Teilnahme an Gipfeltreffen sowie hinsichtlich der von asiatischen Staaten bevorzugten Norm der Nichteinmischung. Antagonistische Kooperationskulturen bestehen somit weiterhin fort und beeinflussen maßgeblich den interregionalen Dialog zwischen Asien und Europa über Menschenrechte und Demokratie.

3.3 Institutional Interplay

Der Begriff „Institutional Interplay“ bezeichnet die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen internationalen Institutionen innerhalb des globalen Governance-Systems, die sich in unterschiedlichen Politikfeldern manifestieren. In diesem Kapitel wird zunächst das Phänomen des Institutional Interplay im Kontext internationaler Kooperation näher betrachtet. Anschließend erfolgt eine Darstellung und Diskussion des aktuellen Forschungsstands sowie eine Einordnung der Beiträge des Autors in bestehende Forschungsstränge, insbesondere hinsichtlich der Frage nach dem institutionellen Zusammenspiel Ostasiens mit der globalen Ebene der Kooperation. Abschließend werden die wichtigsten eigenen Beiträge des Autors zum Thema Institutional Interplay zusammenfassend dargestellt.

3.3.1 Zum Phänomen des Institutional Interplay

In der Forschungsliteratur wird Institutional Interplay auf Situationen bezogen, in denen die Entstehung, Anwendung, Effektivität und Wirkung einer Institution in signifikanter Art und Weise von einer anderen Institution betroffen ist oder beeinflusst wird (Young 1989; Stokke 2001; Gehring/Stokke 2011). Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass die Betrachtung von Interaktionen auch dann sinnvoll ist, wenn sich mehrere Institutionen mit ähnlichen Themen befassen, wie beispielsweise in Umweltfragen, Handel oder Sicherheit. Ein Beispiel für Institutional Interplay sind die Beziehungen zwischen Handels- und Umweltabkommen: Hier können Entscheidungen in einem Bereich Auswirkungen auf den anderen haben, etwa wenn Handelsregeln Umweltschutzmaßnahmen behindern oder fördern. Es wird deutlich, dass all diese Wechselwirkungen sowohl kooperativ als auch konfliktiv sein können und somit beeinflussen, wie Staaten und andere Akteure auf globale Herausforderungen reagieren. Vor diesem empirischen Hintergrund stellen sich folgende grundlegende Fragen zum Zusammenspiel von internationalen Institutionen: Welche Formen und Dimensionen des Institutional Interplay gibt es?, Welche Verläufe und Effekte weisen die Interaktionen auf?,

Welche Auswirkungen haben komplexe Institutionennetzwerke in bestimmten Politikfeldern auf das Zusammenspiel und die Politikgestaltung jenseits des Nationalstaates?

3.3.2 Forschungsstand

Während die politikwissenschaftliche Forschung zum Regionalismus und Interregionalismus klare Bezüge zu den entsprechenden Ebenen des Systems globalen Regierens aufweist, so ist dies beim Thema Institutional Interplay oder Interaktion zwischen internationalen Institutionen, welche nach Robert O. Keohane die Formen von Organisationen, Regimen und Konventionen annehmen können (Keohane 1989), nicht ohne weiteres möglich. Vielmehr kann Institutional Interplay als ein Querschnittsphänomen der internationalen Regimeforschung bzw. des liberalen Institutionalismus gesehen werden, da hier die grundsätzliche Frage des Zusammenspiels von internationalen Institutionen behandelt wird.

Aus der politikwissenschaftlichen Literatur lassen sich drei Forschungsstränge herausfiltern. Der erste befasst sich mit der Frage nach den Formen und Dimensionen des Institutional Interplay. Die Regimeforschung der 90er Jahre brachte einige relevante Konzepte zum Verständnis der Formen des institutionellen Zusammenspiels hervor, darunter *Embeddedness* (Ruggie 1982), *Clustering* (Young 1999); *Nestedness* (Young 1999) und *Overlapping* (Von Moltke 1997). Ergänzt wurden diese Betrachtungen durch eine Analyse der Ebenen der sozialen Interaktion: Hier unterscheidet Oran Young zwischen horizontalem und vertikalem Interplay. Während das horizontale Zusammenspiel zwischen internationalen Institutionen auf der gleichen Ebene des Global-Governance-Systems stattfindet (z.B. zwischen dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank), spielen sich Situationen des vertikalen Interplays zwischen Institutionen auf verschiedenen Ebenen des internationalen Kooperationssystems ab (z.B. WTO – ASEAN oder EU – Weltbank). Entsprechende Studien bestätigen die Einflussmöglichkeit verschiedener Interplaytypen auf verschiedenen Ebenen des Systems globalen Regierens (Stokke 2013, Loewen 2014).

Ein weiterer Forschungsstrang befasst sich mit den Verläufen und Wirkungen von Institutional Interplay. Hinsichtlich des Verlaufsmuster von Interaktionen lassen sich vier kausale Mechanismen erkennnen (Gehring/Oberthür 2009; Oberthür/Stokke 2011): *cognitive interaction, interaction through commitment, behavioral interaction* und *impact-level interaction*. Ferner verweisen systemische sowie akteurszentrierte Studien darauf, dass Institutional Interplay beabsichtigt oder unbeabsichtigt stattfinden kann sowie positive oder negative Beziehungsmuster zwischen den Institutionen entstehen können (Loewen 2006).

Das dritte Forschungsfeld zum Thema Institutional Interplay bezieht sich auf die zunehmende Dichte an Institutionen und die damit verbundene Fragmentierung der Kooperationslandschaft, die Überlappung von Institutionen sowie die daraus resultierende Komplexitätszunahme des Global-Governance-Systems in verschiedenen Politikfeldern. Die mit dieser empirischen Beobachtung einhergehende Erforschung von „Regime Complexes“ (Raustiala/Victor 2004), die eine Reihe von sich überlappenden Institutionen in einem bestimmten Politikfeld umfassen, hat für den Bereich des „Regime Complex of Climate Change“ eine hohe Fragmentierung festgestellt, unklare Aufgabenverteilungen zwischen den Institutionen konstatiert sowie positive als auch negative Konsequenzen für die Effektivität, mit welcher der Klimawandel im dem Regime Complex bearbeitet wird, beobachtet (Keohane/Victor 2011; Zelli 2011; Gehring 2011). Für den Bereich des „International Financial Regime Complex“ konnte nachgewiesen werden, dass nicht nur seine Effektivität durch die institutionelle Dichte und Überlappungen beeinflusst wird, sondern auch die Entstehung und Implementierung von neuen Institutionen wie der ostasiatischen Chiang Mai Initiative (CMI) (Loewen 2014).

Für die zukünftige Erforschung des Phänomens des Institutional Interplay sind derzeit vor allem zwei Aspekte von besonderer Bedeutung: Erstens eine praxisorientierte Perspektive auf das Interplay-Management, welche die Machbarkeit institutioneller Interaktionen untersucht und daraus konkrete Handlungsempfehlungen für relevante Akteure im Global-Governance-System ableitet. Zweitens die vertiefte Analyse der bislang wenig erforschten Interaktionen zwischen intergouvernementalen und transnationalen Institutionen (Elsässer et al. 2022).

3.3.3 Eigene Forschungsergebnisse

In diesem Kapitel werden zwei Beiträge des Autors vorgestellt, die bereits im vorangegangenen Kapitel (3.3.2) sachlich eingeordnet wurden und zur Entwicklung bzw. Weiterentwicklung der Institutional-Interplay-Forschung in den Internationalen Beziehungen beigetragen haben. Zunächst wird ein Aufsatz präsentiert, der einen systemischen Ansatz zur Analyse der Beziehungen zwischen zwei internationalen Institutionen vorschlägt (Loewen 2006). Anschließend folgt ein weiterer Forschungsbeitrag, der mithilfe der Regime-Complex-Theorie die Entstehung und Implementierung der Chiang-Mai-Initiative in einem Politikfeld mit sich überlappenden Institutionen erklärt (Loewen 2014).

Towards a Dynamic Model of the Interplay between International Institutions [Loewen 2006]

Das Zusammenspiel internationaler Institutionen hat einen zunehmend größeren Einfluss auf deren Entwicklung, Stabilität und Wirksamkeit. Bisher konzentrierte sich die Forschung jedoch

hauptsächlich auf die Auswirkungen dieser Interaktionen auf die Effektivität der beteiligten Institutionen sowie auf die daraus resultierenden politischen Konsequenzen. Daher wird in diesem Arbeitspapier zunächst ein grundlegendes dynamisches Analysemodell entwickelt, das auch die Entstehung und Aufrechterhaltung institutioneller Interaktionen erklären kann. Darüber hinaus sollte die empirische Forschung zu institutionellen Interaktionen stärker auf internationale Politikbereiche wie Handel, Finanzen und Sicherheit ausgeweitet werden. Schließlich bietet Ostasien ein vielversprechendes Forschungsfeld, da dort regionale Institutionen in verschiedenen Politikbereichen als Reaktion auf Interaktionen mit globalen Regimen entstehen.

Institutional Interplay between the Chiang Mai Initiative and the International Monetary Fund [Loewen 2014]

In diesem Beitrag wird argumentiert, dass die Entstehung und Implementierung einer internationalen Institution nur dann umfassend nachvollzogen werden kann, wenn diese im Kontext eines größeren Regimekomplexes betrachtet wird. Durch Anwendung eines entsprechenden theoretischen Ansatzes wird der Vielzahl von Institutionen, deren Zuständigkeitsbereiche sich überschneiden, sowie ihren Interaktionen in verschiedenen Politikfeldern und auf unterschiedlichen Ebenen des globalen Governance-Systems systematisch Rechnung getragen. Der Aufsatz untersucht die Gründung der Chiang Mai Initiative (CMI), einer regionalen Finanzvereinbarung in Ostasien, und legt dabei den Fokus auf ihre Wechselwirkungen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF). Es wird gezeigt, dass vier wesentliche Faktoren, die typisch für einen Regimekomplex sind, die Interaktionen der CMI innerhalb des finanziellen Regimekomplexes prägen: das Fehlen eines klaren institutionellen Neuanfangs, Forum-Shopping, rechtliche Inkonsistenzen sowie ein deutlicher Fokus der Institution auf Fragen der Implementierung.

4 Schlussbetrachtung

Ziel dieser kumulativen Habilitationsschrift war es, zentrale empirische Entwicklungen in den internationalen Beziehungen Ostasiens systematisch zu erfassen und theoretisch fundiert einzuordnen. Die ausgeprägte politische, ökonomische und gesellschaftliche Diversität sowie die historisch gewachsene Komplexität der Region erschweren zunächst eine klare Identifikation relevanter Forschungsfelder innerhalb der Internationalen Beziehungen (IB). Vor diesem Hintergrund wurde argumentiert, dass Kooperation zwischen ostasiatischen Staaten

grundsätzlich möglich ist, jedoch heterogen, uneinheitlich und regionalspezifisch bleibt. Um diese komplexe Realität analytisch zu erfassen, erwies sich ein Ansatz des analytischen Eklektizismus als besonders fruchtbar: Durch die Kombination zentraler Variablen aus den drei großen IB-Theorien – Realismus (Macht/Sicherheit), Liberaler Institutionalismus (Interesse/Wohlfahrt) und Sozialer Konstruktivismus (Kultur/Identität) – konnten relevante empirische Phänomene auf verschiedenen Ebenen des Global Governance-Systems (global, regional, interregional und bilateral) verortet und erklärt werden[7].

Zur Strukturierung der Analyse wurden drei für die Kooperationstheorien der IB-Forschung zentrale Forschungsfelder bzw. Theorien mittlerer Reichweite identifiziert: Regionalismus, Interregionalismus und Institutional Interplay. Diese Forschungsfelder bildeten zusammen mit den Mastervariablen der IB-Theorien sowie den Ebenen globaler Governance-Strukturen den heuristischen Rahmen für die Einordnung eigener wissenschaftlicher Beiträge.

Im Bereich des **Regionalismus** zeigte sich eine zunehmende theoretische Differenzierung zwischen „altem“ und „neuem“ Regionalismus. Während klassische regionale Strukturen wie ASEAN („alter Regionalismus“) primär realistisch erklärt werden können, gewinnen im „neuen Regionalismus“ zunehmend liberale, liberal-realistische und sozial-konstruktivistische Perspektiven an Bedeutung. Eigene Publikationen des Autors lieferten hierzu sechs zentrale Erkenntnisse:

(a) ASEAN fungiert als entscheidender Impulsgeber für weitere regionale Institutionalisierungsprozesse (z.B. ASEAN+3, East Asia Summit).

(b) Bilaterale Kooperation stellt eine ambivalente Strategie dar; sie ermöglicht einerseits staatliche Nutzenmaximierung, erschwert andererseits aber auch multilaterale Kooperationsbemühungen.

(c) Der sogenannte „ASEAN-Way“, geprägt von Pragmatismus, Nichteinmischung und informeller Entscheidungsfindung, bleibt trotz institutioneller Vertiefung weiterhin relevant.

(d) Die geringe Effektivität multilateraler Sicherheitsmechanismen in Ostasien lässt sich durch das komplexe Zusammenspiel von Großmachtpolitik, ASEAN-Way und bilateralen Strategien erklären.

[7] Siehe Tab. 3.

(e) Die Sicherheitsbeziehungen zwischen den USA und den Philippinen zeigen insgesamt mehr Kontinuität als Wandel und ermöglichen dem philippinischen Staat zugleich die Anwendung einer außenpolitischen Hedging-Strategie gegenüber China.

(f) Die Herausbildung einer zweiten Ebene regionaler Sicherheitskooperation – neben traditionellen Allianzen mit externen Akteuren nun auch intraregionale Kooperationen mit regionalen Sicherheitsanbietern wie Japan oder Australien – hat die sicherheitspolitische Landschaft Ostasiens dynamisiert.

Im Forschungsfeld **Interregionalismus** wurde deutlich, dass machtpolitische Faktoren häufig ausschlaggebend für die Gründung interregionaler Institutionen waren; zur Erklärung ihrer geringen multilateralen Effektivität („Multilateral Utility") dominierten hingegen sozial-konstruktivistische Ansätze sowie zunehmend liberale Perspektiven. Eigene Beiträge des Autors haben insbesondere zwei Aspekte herausgearbeitet:

(a) Divergierende asiatische und europäische Kooperationskulturen erklären maßgeblich die schwache multilaterale Leistungsbilanz interregionaler Institutionen wie des Asia-Europe Meetings (ASEM).

(b) Antagonistische Kooperationsstile wirken sich negativ auf europäisch-asiatische Beziehungen aus – besonders sichtbar in sensiblen Politikfeldern wie Demokratie- und Menschenrechtsfragen.

Im dritten Forschungsfeld – **Institutional Interplay** im System globalen Regierens – erwiesen sich realistische Ansätze als wenig relevant; stattdessen dominierten liberale Ansätze aus dem Bereich der Regimetheorie sowie ergänzend sozial-konstruktivistische Erklärungsmuster. Eigene Beiträge des Autors haben hier folgende zentrale Erkenntnisse erbracht:

(a) Entwicklung eines systemischen Ansatzes zur Erklärung der Entstehung und Aufrechterhaltung institutioneller Interaktionen (Institutional Interplay), während bisherige Forschung primär deren Form und Effektivität betrachtete.

(b) Am Beispiel der ostasiatischen Währungsinstitution Chiang Mai Initiative (CMI) konnte gezeigt werden, dass deren Entstehung wesentlich vom Internationalen Währungsfonds geprägt wurde. Ferner konnte nachgewiesen werden, dass die CMI typische Phänomene eines Regimekomplexes wie Forum-Shopping oder rechtliche Inkonsistenzen enthält.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Diese Habilitationsschrift leistet einen wesentlichen Beitrag zur differenzierten theoretischen Einordnung empirischer Entwicklungen von

Kooperation in Ostasien. Sie verdeutlicht sowohl die zunehmende Komplexität regionaler Strukturen der Zusammenarbeit als auch die wachsende Bedeutung liberaler und sozial-konstruktivistischer Erklärungsansätze gegenüber rein realistischen Modellen in allen drei untersuchten Forschungsfeldern. Durch ihre Verbindung von Großtheorien im Sinne eines analytischen Eklektizismus mit spezifischen Theorien mittlerer Reichweite liefert sie wichtige Impulse für zukünftige Forschungsvorhaben zu Regionalismus, Interregionalismus sowie institutionellen Wechselwirkungen im Kontext des Mehrebenensystems globalen Regierens unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Beziehungen Ostasiens.

Tab. 3: Einordnung der Ergebnisse

Ebenen des Global Governance Systems	Forschungsfelder / Theorien mittlerer Reichweite und ihre Unterthemen			Mastervariablen der IB-Theorien Realismus (R), Liberalismus (L), Konstruktivismus (K)
	Regionalismus	**Interregionalismus**	**Institutional Interplay**	
	Unterthemen: (Alter und neuer Regionalismus/ASEAN; Bilateralismus, Multilaterale Sicherheitskooperation, Hedging, Regionale Sicherheitsarchitektur)	Unterthemen: (Formen und Funktionen des Interregionalismus, Multilateral Utility, Kooperationskulturen und Interregionalismus)	Unterthemen: (Formen und Dimensionen des Institutional Interplay; Verläufe und Wirkungen; Regime Complexes)	
Globale Ebene			Formen und Dimensionen (L); Verläufe und Wirkungen (L); Regime Complexes (L, K)	Macht (R) Sicherheit (R) Interesse (L) Wohlfahrt (L) Kultur (K) Identität (K)
Interregionale Ebene		Formen und Funktionen (L, R, K); Kooperationskulturen (K); Multilateral Utility (L)		
Regionale Ebene	Alter Regionalismus (R); Neuer Regionalismus (L, R, K); Multilaterale Sicherheitskooperation (R, L, K); Regionale Sicherheitsarchitektur (L, R)			
Bilaterale Ebene	Bilateralismus (R, L) Hedging (R)			

5 Verzeichnis der Originalpublikationen

Diese Originalpublikationen sind Bestandteil dieser Habilitation (siehe Kapitel 3), im Anhang abgedruckt und nachfolgend ihrem jeweiligen Forschungsfeld zugeordnet.

Regionalismus: Ökonomie und Sicherheit

Loewen, Howard (2006b). „Zwischen institutioneller Verregelung und kooperativer Vision – Die ASEAN als Impulsgeber vertiefter Integration in Ostasien“, in: *Südostasien aktuell/Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 1, S. 23-30.

Loewen, Howard (2006c). „Bilateralismus in der Handels- und Währungskooperation Ostasiens – Übergangsphänomen oder konstantes Muster?“, in: *Südostasien aktuell/Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 3, S. 39-49.

Loewen, Howard (2007a). “ASEAN – Probleme und Chancen regionaler Kooperation in Ostasien”, in: *Südostasien aktuell/ Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 5, S. 85-100.

Loewen, Howard (2019). ASEAN Security Multilateralism and the South China Sea. In Engelbert, Thomas (ed.). The South China Sea Conflict after the Arbitration of July 12, 2016. Oxford: Peter Lang, S. 129-141.

Loewen, Howard (2018d). ‘Foreign Relations between the Philippines and the United States#, in: Mark R. Thompson und Eric V. Batalla (eds.), *Routledge Handbook of Contemporary Philippines. London: Routledge*.

Loewen, Howard (2018a). “Intra-Asia Pacific Defense Cooperation and the Emergence of a 2nd Order Security Architecture”, in Loewen, Howard and Fröhlich, Stefan (eds.). *The Changing East Asian Security Landscape: Challenges, Actors and Governance (Edition ZFAS). Springer VS: Wiesbaden, pp. 23-38.*

Interregionalismus

Loewen, Howard (2007b). “East Asia and Europe – Partners in Global Politics?”, in: *Asia-Europe Journal*, 5:1, S. 23-31.

Loewen, Howard (2008). Democracy and Human Rights in the European-Asian Dialogue: A Clash of Cooperation Cultures?, *GIGA Working Paper* No 92, Dezember 2008, Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies.

Institutional Interplay

Loewen, Howard (2006). Towards a dynamic model of the interplay between international institutions, Working Paper, German Institute of Global and Area Studies, No. 17; Hamburg.

Loewen, Howard (2014). “Institutional Interplay between the Chiang Mai Initiative and the International Monetary Fund”, *European Journal of East Asian Studies*, 13: S 50-67.

6 Literatur- und Quellenverzeichnis

Acharya, A. (1997). Ideas, Identity, and Institution Building: From the 'ASEAN Way' to the 'Asia-Pacific Way'? Pacific Review 10(3): 319–46

Acharya, A. (1999). Preventive diplomacy: The concept and its evolution in the asia pacific region. In D. Ball & A. Acharya (Eds.), *The next stage: Preventive diplomacy and security cooperation in the asia-pacific region*. Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University.

Acharya, A., (2009). Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order. London/New York: Routledge.

Acharya, A. (2016). Regionalism beyond EU-centrism. In T. A. Börzel & T. Risse (Eds.), *The Oxford handbook of comparative regionalism*. (pp. 109–133). Oxford: Oxford University Press

Adler, Emanuel (1997): "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics." In: *European Journal of International Relations*, Vol. 3(3), S. 319–363.

Aron, Raymond (1973): *Peace and War. A Theory of International Relations*, New York.

Ba, A., (2003). China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st-century Asia. In: Asian Survey, 43(4), S.622–647.

Ba, A.D. (2016). The South China Sea: Primary contradictions in China-Southeast Asia relations. In I. Storey & Cheng-yi Lin (Eds.), *The South China Sea dispute: Navigating diplomatic and strategic tensions* (pp. 104–134). Singapore: ISEAS

Ba, A. (2023). 'Changing conditions, changing roles: ASEAN in Southeast Asia – China relations', in Dosch, J. and Kliem, F. (eds.) *The Elgar companion to ASEAN*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Balassa, B., 1961. *The theory of economic integration*. Irwin Series in Economics, Vol. XIII. Homewood, IL: Richard D. Irwin.p. 304). Homewood: Richard, Irwin.

Baldwin, R. (2009). *The spoke trap: Hub and spoke bilateralism in East Asia.* NCCR Trade Working Papers, No. 2009/28. Bern: NCCR Trade Regulation, Swiss National Centre of Competence in Research.

Ball, Desmond (1994). A New Era in Confidence Building: The Second-Track Process in the Asia-Pacific Region. Security Dialogue, Vol. 25, No. 2, S. 157-176.

Becker, Christian (2017). Große Statussorgen um kleine Inseln. Militärische Symbolpolitik im Süd- und Ostchinesischen Meer. SWP-Studie 2017/S 03.

Beeson, M. (2020). The great ASEAN Rorschach test. *The Pacific Review 33(3-4),* 574–581.

Bersick, S. (2004). Auf dem Weg in eine neue Weltordnung? Zur Politik der interregionalen Beziehungen am Beispiel des ASEM Prozesses. Baden Baden: Nomos.

Bhagwati, J., Greenaway, D., & Panagariya, A. (1998). Trading preferentially: Theory and policy. *The Economic Journal, 108*(449), 1128–1148.

Bowles, Paul (1997): „ASEAN, AFTA and the ‚New Regionalism'", in: *Pacific Affairs*, 70, 2, S. 219-233.

Brook, Timothy (2010). The Troubled Empire. Harvard University Press.

Caballero-Anthony, M., ed., 2010. Non-Traditional Security Issues in Southeast Asia: Seeking Solutions through Regional Cooperation. Singapore: ISEAS.

Cha, Victor D. (2016). *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia.* Princeton University Press.

Checkel, Jeffrey T. (1998): „The Constructivist Turn in International Relations Theory", in: *World Politics*, 50, S. 324-348.

Chen L.C., & Ruddy B.L., eds., 2021. Digitalization and the Future of East Asian Integration. London/New York: Routledge.

Dent, C. M. (2004). The Asia–Europe meeting and interregionalism: Toward a theory of multilateral utility. Asian Survey, 44(2), 213–236.

Dent, Christopher M. (2008). East Asian Regionalism. London: Routledge.

Dent, Christopher M. (2020). "East Asia and the Global Economic Governance: Regional Integration and Institutionalization." In: Beeson, Mark & Stubbs, Richard (eds.), *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, Routledge, pp. 120–134.

Doidge, M. (2004). 'East is East'. Inter- and transregionalism and the EU–ASEAN relationship. Ph.D. thesis, University of Canterbury, Christchurch.

Dosch, Jörn (1995), Die Relevanz des integrationstheoretischen Ansatzes von Karl W. Deutsch für die Assoziation südostasiatischer Nationen (ASEAN), in: WeltTrends, No. 7 (1995), pp. 66-95.

Dosch, J. (2018) 'Southeast Asia: ASEAN and the challenge of regionalism in the Asia-Pacific', in Connors, M., Davison, R. and Dosch, J. (eds.) *The New Global Politics of the Asia-Pacific: Conflict and Cooperation in the Asian Century*. 3rd rev. edn. London and New York: Routledge.

Dosch,J.&Mols,M.(eds.) (2000). International Relations in the Asia-Pacific. New Patterns of Power and Cooperation. Münster: LIT-Verlag.

Dosch, J. (2023) 'ASEAN's governance and management of non-traditional security', in Dosch, J. and Kliem, F. (eds.) *The Elgar companion to ASEAN*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Dosch, J. / Kliem, F. (2023) 'The Association of Southeast Asian Nations: an introduction', in Dosch, J. and Kliem, F. (eds.) *The Elgar companion to ASEAN*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Elsässer, J. P., Hickmann, T., Jinnah, S., Oberthür, S., & Van de Graaf, T. (2022). Institutional interplay in global environmental governance: lessons learned and future research. *International Environmental Agreements-Politics, Law and Economics, 22, 373-391.*

Emmers, Ralf (2003). Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF. London: Routledge.

Feske, Susanne (1999): „Der ASEAN-Staatenbund“, in: Dahm/Bernhard/
Ptak, Roderich (Hrsg.): *Südostasien Handbuch*, München, S. 541-561.

Finnemore, Martha; Sikkink, Kathryn (1998): "International Norm Dynamics and Political Change." In: *International Organization*, Vol. 52(4), S. 887–917.

Foot, Rosemary (2006). “Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging”, *International Affairs* 82, no. 1: 77–94 (93).

Friedberg, Aaron L. (2018). "Competing with China." *Survival*, 60(3), 7–64.

Gehring, T., & Oberthür, S. (2009). The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions. European Journal of International Relations, 15(1), 125–156.

Gehring, T. (2011). The Institutional Comples of Trade and Environment: Toward an Interlocking Governance Structure and a Division of Labour. In S. Oberthür & O. S. Stokke (Eds.), Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change (pp. 227–254). MIT Press

Gill, Bates (2022). The regional security environment. In D. Shambaugh (Ed.), *The international relations of Asia* (3rd ed.). Rowman and Littlefield Publishers, S. 365-395.

Gilson, J. (2002). Asia meets Europe: Interregionalism and the Asia–Europe meeting. Cheltenham: Edward Elgar.

Goh, E. (2016). Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging after All These Years? *The Asan Forum*, *4*(1).

Goh, Evelyn (2019): *Contesting visions of East Asia’s regional order: power, institutions and ideas*, International Politics, Vol. 56(2), S. 207–225.

Grieco, Joseph M. (1995). Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the newest Liberal Institutionalism. In: Charles W. (Hrsg.). Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge. New York, S. 151-172.

Grimes, William W. (2011): *Currency and Contest in East Asia: The Great Power Politics of Financial Regionalism*. Cornell University Press.

Grimes, W.W., Kring W.N., 2020. Institutionalizing Financial Cooperation in East Asia: AMRO and the Future of the Chiang Mai Initiative Multilateralization. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, 26(3), pp.428–448.

Hänggi, H. (2000, May 18). Interregionalism: Empirical and theoretical perspective. Paper prepared for the workshop dollars, democracy and trade: External influence on economic

integration in the Americas. Los Angeles.

Hänggi, H. (2006). Interregionalism as a multifaceted phenomenon. In H. Hänggi, R. Roloff, &J. Rüland (Eds.), Interregionalism and international relations (pp. 31–62). London: Routledge

Hart, Michael (1999): "A Matter of Synergy: The Role of Regional
Agreements in the Multilateral Trading Order", in: Barry, Donald/Keith, Ronald C. (Hrsg.), *Regionalism, Multilateralism, and the Politics of Global Trade*, Vancouver, S. 25-53.

He, K., & Feng, H. F. (2008). If not soft balancing, then what? reconsidering soft balancing and U.S. policy toward China. Security Studies, 17(2), 363–395.

Heiduk, Felix (2022). *ASEAN and the South China Sea Conflict: Navigating Regional Cooperation Amidst Geopolitical Rivalries*. SWP Research Paper 2022/RP 05, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Henning, C. Randall (2009): *The Future of the Chiang Mai Initiative: An Asian Monetary Fund?* Peterson Institute for International Economics Policy Brief PB09-5.

Henning C.R.,(2017). Avoiding Fragmentation of Global Financial Governance: The East Asian Experience with the Chiang Mai Initiative Multilateralization. Global Policy, 8(1), pp.61–69.

Heydon, Kenneth and Woolcock, Stephen (2009) *The rise of bilateralism: comparing American, European and Asian approaches to preferential trade agreements.* United Nations University. Press, Tokyo, Japan.

Holm, Hans-Henrik/Sorensen, Georg (1995): *Whose World Order? Uneven
Globalization and the end of the Cold War*, Boulder.

Huntington, Samuel P. (1996). The clash of civilization and the remaking of world order. New York: Simon & Schuster.

Hurrell, Andrew (1995): "Explaining the Resurgence of Regionalism in
World Politics", in: *Review of International Studies*, 21, S. 331-358.

Huxley, Tim (1996). Southeast Asia in the Study of International Relations: The Rise and Decline of a Region. In: The Pacific Review, Vol. 9, No. 2, pp. 199-288.

International Institute for Strategic Studies (IISS) (2024). Asia-Pacific Regional Security Assessment 2024. Verfügbar unter: https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/asia-pacific-regional-security-assessment-2024 [Zugriff am 12. Dezember 2024].

International Monetary Fund (2024). *World Economic Outlook: Policy, Pivots, Rising Threats.* Verfügbar unter: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/10/22/ world-economic-outlook-october-2024 [Zugriff am 11. Januar 2025].

Jepperson, Ron/Wendt, Alexander/Katzenstein, Peter J. 1996: "Norms, identity and culture in national security", in: Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.

Jetschke A., & Katada S.N., eds., 2016. Asia's New Multilateralism: Cooperation, Competition and the Search for Community. New York/London: Columbia University Press.

Johnston, Alastair Iain (2012). "What (If Anything) Does East Asia Tell Us About International Relations Theory?" *Annual Review of Political Science*, 15(1), 53–78.

Jones D.M., & Smith M.L.R., eds., 2007. ASEAN and East Asian International Relations: Regional Delusion? Cheltenham/Northampton MA.: Edward Elgar.

Kang, David C. (2005). Hierarchy in Asian International Relations, 1300-1900. Asian Security: 1, no.1. S. 53-79.

Katada, Saori N. (2017): "In pursuit of stability: Evolution of Asia's regional financial architecture," *The Pacific Review*, 30(6), S. 910–922.

Katzenstein, P.J. (ed.) (1996) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.

Katzenstein, P. J. (1997). Introduction: Asian regionalism in comparative perspective. In P.J. Katzenstein & Takashi (Eds.), Network power: Japan and Asia (S. 1-44). Ithaca: Cornell University Press.

Keohane, Robert O.,/Nye, Joseph (1977): *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston.

Keohane, Robert O. (1984): After hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton.

Keohane, Robert O. (1989): *International Institutions and State Power: A Perspective on World Politics*, Boulder.

Keohane, R. O., & Victor, D. G. (2011). The Regime Complex for Climate Change. Perspectives on Politics, 9(1), 7–23.

Kim, Samuel S. (2022). Kim, Samuel S. 'The Evolving Asian System: Three Transformations', in *International Relations of Asia*, eds. Michael B. Yahuda and David L. Shambaugh (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2013), S. 27-54.

Kobayashi, Yuka/ King, Josephine (2022). Myanmar's strategy in the China–Myanmar Economic Corridor: a failure in hedging?, *International Affairs*, Volume 98, Issue 3, May, S. 1013–1032.

Kreft, Heinrich (2003). Japan und die USA: Sicherheitsallianz auf dem Weg zur strategischen Partnerschaft mit globaler Reichweite?. KAS-AI 1/03, S. 4–13

Kuik, Cheng-Chwee (2015). Variations on a (Hedging) Theme: Comparing ASEAN Core States' Alignment Behavior," in Gilbert Rozman, 'Joint U.S.-Korea Academic Studies 2015', Vol. 26 (Washington, DC: Korea Economic Institute of America), pp. 11-26.

Kuik, Cheng-Chwee. (2016). "How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN states' alignment behavior towards China." Journal of Contemporary China, 25(100), 500–514. DOI: 10.1080/10670564.2015.1132714

Kuik, C.C., Li, X.J. & Ling, W.Q.T. (eds.) (2021) *China's Belt and Road Initiative in Southeast Asia: Impact on Economics and Politics*. London/New York: Routledge.

Kuik C.C., Ahmad Fauzi Abdul Hamid & Ngeow Chow Bing (eds.) (2021b). Hedging Strategies in Southeast Asia.Routledge.

Link, Werner (2001): *Die Neuordnung der Weltpolitik*, München.

Litsegård, A., & Mattheis, F. (2023). Broadening the concept of interregionalism: beyond state-centrism and Eurocentrism. *Third World Quarterly*, *45*(7), 1273–1290

Loewen, Howard (2003). Theorie und Empirie transregionaler Kooperation am Beispiel des Asia-Europe Meeting (ASEM). Hamburg: Verlag Dr. Kovac.

Loewen, Howard (2005).“Demokratie und Menschenrechte im Europa-Asien Dialog – Zusammenprall von Kooperationskulturen?”, in: ASIEN, 95, S. 53-77.

Loewen, Howard (2006a). Japans ‘offener’ Bilateralismus am Beispiel der Beziehungen zur Europäischen Union und zur ASEAN. In: Blechinger-Talcott, Verena et al. (Hrsg.). Politik in Japan. System, Reformprozesse und Außenpolitik im internationalen Vergleich. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Loewen, Howard (2006b). „Zwischen institutioneller Verregelung und kooperativer Vision – Die ASEAN als Impulsgeber vertiefter Integration in Ostasien“, in: *Südostasien aktuell/Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 1, S. 23-30.

Loewen, Howard (2006c). „Bilateralismus in der Handels- und Währungskooperation Ostasiens – Übergangsphänomen oder konstantes Muster?“, in: *Südostasien aktuell/Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 3, S. 39-49.

Loewen, Howard (2007a). “ASEAN – Probleme und Chancen regionaler Kooperation in Ostasien”, in: *Südostasien aktuell/ Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 5, S. 85-100.

Loewen, Howard (2007b). “East Asia and Europe – Partners in Global Politics?”, in: *Asia-Europe Journal*, 5:1, S. 23-31.

Loewen, Howard (2008). Democracy and Human Rights in the European-Asian Dialogue: A Clash of Cooperation Cultures?, *GIGA Working Paper* No 92, Dezember 2008, Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies.

Loewen, Howard (2010). “Auf dem Weg zu einem asiatischen Währungsfonds?”, SWPAktuell A 53, Juli (In Zusammenarbeit mit Hanns Günther Hilpert).

Loewen, Howard (2014). “Institutional Interplay between the Chiang Mai Initiative and the International Monetary Fund”, *European Journal of East Asian Studies*, 13: S 50-67.

Loewen, Howard (2018a). “Intra-Asia Pacific Defense Cooperation and the Emergence of a 2nd Order Security Architecture”, in Loewen, Howard and Fröhlich, Stefan (eds.). *The Changing East Asian Security Landscape: Challenges, Actors and Governance (Edition ZFAS). Springer VS: Wiesbaden, pp. 23-38.*

Loewen, Howard/Stefan Fröhlich (2018b). “East Asia’s Security Architecture and the Role of the United States and Other External Actors – An Introduction”, in Loewen, Howard and Fröhlich, Stefan (eds.). *The Changing East Asian Security Landscape: Challenges, Actors and Governance (Edition ZFAS). Springer VS: Wiesbaden, pp. 1-10.*

Loewen, Howard (2018c). Institutional Development and Institutional Interplay Within the Global Financial Regime Complex – The IMF and Regional Financial Cooperation in East Asia. In: Loewen, H., Zorob, A. (eds) Initiatives of Regional Integration in Asia in Comparative Perspective. United Nations University Series on Regionalism, vol 14. Springer, Dordrecht.

Loewen, Howard (2018d). ‘Foreign Relations between the Philippines and the United States#, in: Mark R. Thompson und Eric V. Batalla (eds.), *Routledge Handbook of Contemporary Philippines. London: Routledge*.

Loewen, Howard (2019). ASEAN Security Multilateralism and the South China Sea. In Engelbert, Thomas (ed.). The South China Sea Conflict after the Arbitration of July 12, 2016. Oxford: Peter Lang, S. 129-141.

Logevall, Fredrik (2012): Embers of War: The Fall of an Empire and the Making of America's Vietnam. New York: Random House.

March, James G./Olsen, Johan P. (1989). Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York.

Martin, Lisa (1992): “Interests, Power, and Multilateralism”, in: *International Organization* 46, 4, S. 765-792.

Maull, Hanns W. (1990): Germany and Japan: The New Civilian Powers. Foreign Affairs 69:5, 91–106.

Maull, H., & Okfen, N. (2006). Comparing interregionalism. The Asia–Pacific Economic Cooperation (APEC) and the Asia–Europe Meeting (ASEM). In H. Hänggi, R. Roloff, & J. Rüland (Eds.), Interregionalism and international relations (pp. 217–233). London: Routledge.

Mearsheimer, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company.

Meyers, Reinhard (2000): Theorien internationaler Kooperation und Verflechtung. In: Woyke, Wichard (Hrsg.) (2000): Handwörterbuch Internationale Politik. 8., aktualisierte Auflage. Opladen: Leske + Budrich, S. 448–489.

Menon J., 2018. Dealing with the Proliferation of Free Trade Agreements in Asia-Pacific Region: Progress and Challenges Ahead. Asian Development Bank Working Paper Series No.556.

Morgenthau, Hans J. (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.

Dirk Nabers, The social construction of international institutions: the case of ASEAN + 3, *International Relations of the Asia-Pacific*, Volume 3, Issue 1, 1 February 2003, Pages 113–136.

Nathan, Andrew (2003). "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, Vol 14(1), S. 6–17.

Naughton, Barry (2018). *The Chinese Economy: Adaptation and Growth* (2nd ed.). Cambridge, MA: MIT Press.

Ninkovich, Frank (1994). *Modernity and Power: A History of the Domino Theory in the Twentieth Century*. University of Chicago Press: Chicago.

Oberthür, S., & Stokke, O. S. (Eds.). (2011). Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change. MIT Press.

Odgaard, L. (2003). The South China Sea: ASEAN's Security Concerns About China. *Security Dialogue*, *34*(1), 11–24. http://www.jstor.org/stable/26298118

Panikkar, K. M. (1953). Asia and Western dominance, 1498–1945. London: G. Allen and Unwin.

Park, Seo-Hyun. (2013). Changing Definitions of Sovereignty in Nineteenth-Century East Asia: Japan and Korea Between China and the West. Journal of East Asian Studies. 13. 281-308.

Pareira, A. (2003). ASEM (Asia–Europe Meeting). Frankfurt am Main: Peter Lang.

Pepinsky, Thomas B., Kuhonta Erik Martinez & Slater Dan (Hrsg.) (2008). *Southeast Asia in Political Science: Theory, Region and Qualitative Analysis.* Stanford University Press.

Popper, Karl (1966). Logik der Forschung. Tübingen: Mohr.

Raustiala, K., & Victor, D. G. (2004). The Regime Complex for Plant Genetic Resources. *International Organization*, *58*(2), 277–309.

Ravenhill, John (2003). The New Bilateralism in the Asia-Pacific. Third World Quarterly, Vol 24, No 2, pp 299–317.

Ricklefs, M.C. (2010): A short history of Southeast Asia. London: Red Globe Press.

Robles, A. C. (2004). The political economy of interregional relations: ASEAN and the EU. Aldershot: Ashgate.

Roloff, Rolf (1998): „Globalisierung, Regionalisierung und Gleichgewicht“,
in: Masalo, Carlo/Roloff, Ralf (Hrsg.): *Herausforderungen der Realpolitik*, Köln, S. 61-94.

Roloff, Ralf (2001). Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Paderborn: Schöningh.

Ross, R. S. (1999). The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century. *International Security*, *23*(4), 81–118. http://www.jstor.org/stable/2539295

Roy, Denny (2005). *'Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?'*. In: Contemporary Southeast Asia, Vol. 27, No. 2, S. 305–322.

Rüland, Jürgen (1999): „The Future of the ASEM Process", in: Stockhof, Wim/Van der Velde, Paul (Hrsg.): *ASEM. A Window of Opportunity*, Leiden und Amsterdam, S. 126-151.

Rüland, Jürgen (2000). ASEAN and the Asian Crisis: Theoretical and Practical Consequences for Southeast Asian Regionalism. Pacific Review. Vol. 13, No. 3, S. 421-451.

Rüland, Juergen (2000). 'Asia-Europe Cooperation - The ASEM process: A European view', Asia and Europe: Regional cooperation in a globalizing world, edited by Magnus Jerneck and Ulrich Niemann, Singapore: Asia-Europe Foundation, S. 183-197.

Rüland Jürgen (2001): "The EU as an Inter-Regional Actor: The Asia-Europe Meeting", in: Chirathivat, Suthiphand et al. (Hrsg.): *Asia-Europe on the Eve of the 21st Century*, Singapur, S. 43-56.

Rüland, Jürgen (2002): „Dichte oder schlanke Institutionalisierung? Der neue Regionalismus im Zeichen von Globalisierung und Asienkrise", in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 9, 2, S. 175-208

Rüland, J. (2006). Interregionalism: An unfinished agenda. In H. Hänggi, R. Roloff, & J. Rüland (Eds.), Interregionalism and international relations (pp. 295–313). London: Routledge.

Rüland, J., & Bechle, K. (2010). Interregionalism without regions: IBSA as a form of shallow multilateralism. In J. Dosch & O. Jacobs (Eds.), Asia and Latin America: The encounter of two continents political, economic and social dynamics (pp. 157–176). London: Routledge.

Rüland J.& Bechle K.(eds.),(2014). Constructing Identity through Institutions? Baden-Baden:Nomos.

Ruggie, John G. (1982): International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: International Organization, 36, 2, pp. 379-415.

RugSil, R. & Katzenstein, P. J. (2010) 'Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions', in Katzenstein, P. J. & Sil, R. (eds.) *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 1–31.

Simon, S., 2002. Evaluating Track II Approaches to Security Diplomacy in the Asia-Pacific: The CSCAP Experience. In: The Pacific Review, 15(2), S.167–200.

SIPRI (2023). Trends in World Military Expenditure, 2022. Stockholm International Peace Research Institute. Abgerufen von https://www.sipri.org

Stiglitz, Joseph E.; Yusuf, Shahid (Hrsg.) (2001): *Rethinking the East Asian Miracle*. Washington D.C.: World Bank; Oxford University Press.

Stockwell, A.J. (1993) 'Southeast Asia in War and Peace: The End of European Colonial Empires', in N. Tarling (ed.) *The Cambridge History of Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 325–386.

Stokke, Olav Schram (2001): The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work. Lysaker

Stokke, O. S. (2013). Regime interplay in Arctic shipping governance: Explaining regional niche selection. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 13, 65–85.

Storey, I. and Lin, C.Y. (eds.) (2022) *The South China Sea Dispute: Navigating Diplomatic and Strategic Tensions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stubbs, R. (2000). Signing on to liberalization: AFTA and the politics of regional economic cooperation. *The Pacific Review*, *13*(2), 297–318. https://doi.org/10.1080/095127400363604

Stubbs, Richard (2009): „What ever happened to the East Asian Developmental State? The unfolding debate", The Pacific Review, 22(1), S. 1–22.

Taku, Yukawa. (2018). The ASEAN Way as a symbol: an analysis of discourses on the ASEAN Norms. Pacific Review, 31(3):298-314. doi: 10.1080/09512748.2017.1371211

Urata S., ed., 2022.The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP): Implications for Southeast Asia Singapore: ISEAS Publishing.

U.S. Department of Defense (2022). Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China. Abgerufen von https://www.defense.gov

Von Moltke, Konrad (1997): Institutional Interactions. The Structure of Regimes for Trade and the Environment, in: Young, Oran R. (ed.), Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience, Cambridge MA, pp. 247-272.

Walt, Stephen M. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Waltz, Kenneth (1959): *Man, the State and War*, New York,

Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*, Reading

Wang, Yuan-Kang (2011). THE MING TRIBUTE SYSTEM. In *Harmony and War: Confucian Culture and Chinese Power Politics* (pp. 145–180). Columbia University Press.

Wendt, Alexander. (1992). "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics." *International Organization*, 46(2), 391–425.

Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of International Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Weltbank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, D.C.: Weltbank.

WESLEY, M. (1999). The Asian Crisis and the Adequacy of Regional Institutions. *Contemporary Southeast Asia*, *21*(1), 54–73. http://www.jstor.org/stable/25798441

Woo-Cumings, Meredith. (1999). *The Developmental State*. Cornell University Press.

Yeo, L. H. (2003). Asia and Europe. The development and different dimensions of ASEM. London: Routledge.

Young, Oran (1999): Governance in World Affairs. Ithaca.

Young, Oran R. (1989): International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca.

Zelli, F. (2011). The Fragmentation of the Global Climate Governance Architecture. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, 2(2), 255–270.

Selbständigkeitserklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorgelegte Habilitationsschrift eigenständig und ohne unzulässige fremde Hilfe verfasst habe. Alle verwendeten Quellen und Hilfsmittel wurden vollständig angegeben. Diese Arbeit wurde bisher weder ganz noch teilweise an einer anderen Hochschule zur Erlangung eines akademischen Grades oder Titels eingereicht.

(Volker Howard Loewen)

Verzeichnis der Veröffentlichungen und wissenschaftlichen Vorträge

Bücher

2018 *Initiatives of Regional Integration in Asia in Comparative Perspective*, *United Nations* University Series on *Regionalism, Dordrecht: Springer (mit Anja Zorob)*

2017 *The Changing East Asian Security Landscape: Challenges, Actors and Governance* (Edition ZFAS). Springer VS: Wiesbaden (mit Stefan Fröhlich).

2017 *Das politische System der Philippinen. Eine Einführung*. Springer VS: Wiesbaden

2005 *Theories and Concepts of International Relations*, Cluj-Napoca: Efes.

2003 *Theorie und Empirie transregionaler Kooperation am Beispiel des Asia-Europe Meeting (ASEM)*, Hamburg: Verlag Dr. Kovac

Aufsätze und Buchbeiträge

2019 "ASEAN Security Multilateralism and the South China Sea", in: Engelbert, Thomas (ed.). *The South China Sea Conflict after the Arbitration of July 12, 2016*. Oxford: Peter Lang.

2018 "Initiatives of Regional Integration in Asia: An Introduction", in: *Initiatives of Regional Integration in Asia in Comparative Perspective*, United Nations University Series on Regionalism, Dordrecht: Springer Verlag, S. 12-28.

2018 "The IMF and Regional Financial Cooperation in East Asia", in: *Initiatives of Regional Integration in Asia in Comparative Perspective*, United Nations University Series on Regionalism, Dordrecht: Springer. S. 84-99.

2018 "Foreign Relations between the Philippines and the United States", in: Mark R. Thompson und Eric V. Batalla (eds.), *Routledge Handbook of Contemporary Philippines. London: Routledge*.

2017 "East Asia´s Security Architecture and the Role of the US and other External Actors – An Introduction", in Loewen, Howard und Fröhlich, Stefan (eds.). *The Changing East Asian Security Landscape: Challenges, Actors and Governance (Edition ZFAS). Springer VS: Wiesbaden, S. 1-10.*

2017 "Intra-Asia Pacific Defense Cooperation and the Emergence of a 2nd Order Security Architecture", in Loewen, Howard und Fröhlich, Stefan (eds.). *The Changing East Asian Security Landscape: Challenges, Actors and Governance (Edition ZFAS). Springer VS: Wiesbaden, S. 23-38.*

2014 "Institutional Interplay between the Chiang Mai Initiative and the International Monetary Fund", *European Journal of East Asian Studies*, 13: S 50-67.

2014 "Security Regimes in Southeast Asia – Confidence Building and the Global Nexus", in: Wilhelm Hofmeister/Patrick Rüppel (eds.), *Maritime Security and Piracy. Common Challenges and Responses from Europe and Asia*, Singapore: KAS, S. 11-21.

2013 "Indonesien und die EU: Mehr Handel als Handeln", in: Kai-Olaf Lang/Gudrun Wacker (eds.), *Die EU im Beziehungsgefüge großer Staaten*, SWP-Studie, S 25, Dezember, S. 41-52. (mit Kilian Spandler)

2012 Indonesia's regional and global initiatives, SWP-Research Paper (mit Hanns-Günther Hilpert), SWP, Berlin

2010 "Trade Bilateralism between Latin America and East Asia - Notions on the interplay with the WTO", in: Dosch, Jörn/ Jacob, Olaf (eds.) *Asia and Latin America. Political, economic and multilateral relations*, London/ New York: Routledge S. 195-206.

2010 "ASEM's enlargement: state-to-state or region-to-region dialogue?", in: *The Asia-Europe Meeting: engagement, enlargement and expectations*, Yeo Lay Hwee [ed.], Singapur: KAS, S. 21-40.

2010 *Einfache Regeln, komplexe Dynamiken: Zur Modellierung von Akteursnetzwerken in den internationalen Beziehungen*, (mit Michael Köhler-Bußmeier, Institut für Informatik, Universität

Hamburg, Berichte des Instituts für Informatik, Universität Hamburg.

2010 "Auf dem Weg zu einem asiatischen Währungsfonds?", SWP-Aktuell 2010/A 53, Juli (In Zusammenarbeit mit Hanns Günther Hilpert)

2010 "Obamas Asienreise»Rückkehr« der USA als pazifische Macht?" SWP-Aktuell, A 70, Dezember.

2010 „Straße von Malakka", in: Stefan Mair (ed.) *Piraterie und maritime Sicherheit Fallstudien zu Afrika, Südostasien und Lateinamerika sowie Beiträge zu politischen, militärischen, rechtlichen und ökonomischen Aspekten*, SWP-Studie 2010/S 18, Juli, S. 46-53 (In Zusammenarbeit mit Anja Bodenmüller)

2009 "Philippinen", in: *Wirtschaftshandbuch Asien-Pazifik* 2009/2010, Hamburg, S. 415-433.

2009 „Neue Modelle regionaler Gemeinschaftsbildung in Ostasien - Machtbalance und Pragmatismus", SWP-Aktuell 2009/A 68, Dezember.

2009 "WTO Compatibility and Rules of Origin - Assessing Bilateral Trade Agreements between Latin American and East Asia", in: *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 1/2009, S. 69-81.

2008 Democracy and Human Rights in the European-Asian Dialogue: A Clash of Cooperation Cultures?, *GIGA Working Paper* No 92, Dezember 2008, Hamburg: GIGA.

2008 Menschenrechte im europäisch-asiatischen Dialog; *GIGA* Focus *Asien*, Nr. 10/2008, Hamburg: GIGA.

2008 "Philippinen", in: *Wirtschaftshandbuch Asien-Pazifik* 2008/2009, Hamburg, S. 400-428.

2008 "The Asia-Europe Meeting and its contribution to the political management of economic globalization", in: Rüland, Jürgen/Schubert, Gunter et al. (eds.), *Asian-European Relations. Buildings Blocks for Global Governance?*, London: Routledge (mit Dirk Nabers).

2008 „Die ‚quadrilateral initiative': Auf dem Weg zu einer neuen Sicherheitsstruktur in Asien?", in: *Südostasien aktuell/ Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 1, S. 101-109.

2008 *Institutional Interplay in der globalen Entwicklungszusammenarbeit* (Studie für die GIZ bzw. das BMZ)

2007 "Japan und die EU", in: Erhart, Hans-Georg et al. (eds.), *Die Europäische Union im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden: Springer VS, S. 214-232 (with Paul Kevenhörster)

2007 "ASEAN – Probleme und Chancen regionaler Kooperation in Ostasien", in: *Südostasien aktuell/ Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 5, S. 85-100.

2007 "East Asia and Europe – Partners in Global Politics?", in: *Asia-Europe Journal*, 5:1, S. 23-31.

2007 "Philippinen", in: *Wirtschaftshandbuch Asien-Pazifik* 2007/2008, Hamburg, S. 411-430.

2006 Entwicklung und Liberalisierung – Eine Analyse der sechsten WTO-Ministerkonferenz in Hongkong, *Focus-Analysis, No. 1, German Institute of Global and Area Studies (GIGA)*, Hamburg.

2006 „Zwischen institutioneller Verregelung und kooperativer Vision – Die ASEAN als Impulsgeber vertiefter Integration in Ostasien", in: *Südostasien aktuell/Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 1, S. 23-30.

2006 *Towards a dynamic model of the interplay between international institutions*, Working Paper, German Institute of Global and Area Studies, No. 17; Hamburg.

2006 Die ASEAN als Impulsgeber ostasiatischer Integration, German Institute of Global and Area Studies, Focus-Asien, No. 2

2006 "Bilateralismus in der Handels- und Währungskooperation Ostasiens", in: Südostasien aktuell/ *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 3/2006, S. 39-49.

2006 "Philippinen", in: *Wirtschaftshandbuch Asien-Pazifik* 2006/2007, Hamburg, S. 424-443.

2006 "Leitartikel: Definiert sich Asien neu?", in: *Wirtschaftshandbuch Asien-Pazifik* 2006/2007, Hamburg, S. 20-32.

2006 "Theoretical and Empirical Notions on the Phenomenon of Institutional Interplay in the system of global governance", in: Gyemant, Ladislau et al. (eds.), Globalism, Globality, Globalization, Cluj-Napoca, S. 311-318.

2006 Zwischen Reform und Bedeutungsverlust – Der IWF nach der Jahrestagung in Singapur, Focus-Analysis, No. 9, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg.

2006 "Japans offener Bilateralismus am Beispiel der Beziehungen zur Europäischen Europa und zur ASEAN", in: Verena Blechinger (Hg.), Christiane Frantz (Hg.), Mark R. Thompson (Hg.), Politik in Japan. System, Reformprozesse und Außenpolitik im internationalen Vergleich, Frankfurt, S. 225-247.

2006 Ostasien und Europa – Partner einer internationalen Ordnungspolitik?, Focus-Analysis, German Institute of Global and Area Studies (GIGA).

2005 „Die multilaterale Leistungsbilanz des Asia-Europe Meeting (ASEM)", in: Südostasien aktuell 1, S. 20-40.

2005 "Demokratie und Menschenrechte im Europa-Asien Dialog – Zusammenprall von Kooperationskulturen?", in: ASIEN, 95, S. 53-77.

2005 "Transregional Security Cooperation after September 11", in: Asia Europe Journal, September 2005 (mit Dirk Nabers).

2005 "Cooperation Culture Part II: Clash or Convergence of Cooperation Cultures?: EU-ASEAN and ASEM", in: *Studia Europaea*, L, 1, 2005, S. 69-94.

2005 „Malaysia", in: *Wirtschaftshandbuch Asien-Pazifik* 2005/2006, Hamburg, S. 335-353.

2005 „Philippinen" in: *Wirtschaftshandbuch Asien-Pazifik* 2005/2006, Hamburg, S. 423-443.

2005 „Brunei", in: *Wirtschaftshandbuch Asien-Pazifik* 2005/2006, Hamburg, S. 101-116.

2005 "Finanzielle Kooperation in Ostasien am Beispiel der Swap-Arrangements und der Asian-Bond-Markets-Initiative", in: Südostasien aktuell, 6, S. 25-41 (mit Vu Anh Minh).

2004 Clash of Cultures or of Interests? Europe-East Asia Relations and its Contribution to the Political Management of Economic Globalization, Working Paper: European Research Institute, Cluj-Napoca.

2004 "Philippinen", in: Wirtschaftshandbuch Asien-Pazifik 2004/2005, Hamburg, S. 430-451.

2004 "Cooperation Culture – Part I: Defining cooperation culture and empirical evidence from the EU and ASEAN", in: Studia Europaea, XLIX, S. 91-102.

2004 „Intercultural Management in the Era of Globalization: Theoretical and Empirical Notions", in: Faculty of Economics, Chair of Management, Babes-Bolyai University (ed.), New Business Opportunities in the Context of EU-Enlargement, Cluj-Napoca, S. 221-228.

2003 "Explaining Interregional Cooperation: Methodological Notions on a new Phenomenon in International Relations", in: *Studia Europaea*, XLVIII, S. 5-15.

Kurze Beiträge (Übersichten) in der wissenschaftlichen Fachzeitschrift „Südostasien Aktuell/Journal of Current Southeast Asian Affairs"

2004-2009 Circa 60 Beiträge zum Thema "Politik, Wirtschaft und internationale Beziehungen Südostasiens und Ostasiens"

Wissenschaftliche Vorträge

- "Interregional Trade Relations between Europe and Southeast Asia – Continuity and Change", 8. März 2019, Enderun College, Fort Bonifacio, Global City, Metro Manila

- "Kooperation und Ökonomische Integration im Asiatisch-Pazifischen Raum", Universität Rostock, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften, 29. Juni 2017

- Internationaler Workshop der Universität Erlangen-Nürnberg und City University Hong Kong: "Security Architecture in the Asia-Pacific and the role of the US", 17. Dezember 2016; Vortragstitel: "Multilateral Security Cooperation between the US and East Asia".

- EuroSEAS-Conference, Vienna, 11.-14. August 2015; Workshop "Security Governance in Southeast Asia and role of the United States – Continuity and Change", Vortrag: "Between Balancing, Institutionalization and Norm Diffusion. Applying Interregionalism Theory to US-Southeast Asian Security Interactions".

- Konferenz des Katholischen Akademischen Ausländerdiensts (KAAD) anlässlich der Initiierung der ASEAN Economic Community, Thema: "ASEAN - Chances and Problems of Regional Cooperation in Southeast Asia, Bogor/Java, Indonesien, 24-26 Oktober 2014.

- World International Studies Conference (WISC), Zur Thematik: "Institutional Interplay between the IMF and the Chiang Mai Initiative", Frankfurt, 6-9 August, 2014.

- „ASEAN and its role in East Asian Integration", Siebte internationale Konferenz der Institute: China Studies (University of Malayia), the Research School of Southeast Asian Studies (Xiamen University), Department of International Relations (Changwon National University, Republic of Korea) und des Asia-Europe Institute (University of Malaya), ASEAN and the Changing Context of East Asian Regionalism, Kuala Lumpur, Malaysia, 5-6 Dezember 2012.

- “ASEAN-China Relations and its Impact on Regional Security Cooperation”, 6th Academic Forum on ASEAN: One Community, one Destiny – 4 years after the Enforcement of the ASEAN Charter, organisiert vom Institut der Internationalen Beziehungen Kambodschas und der Konrad-Adenauer Stiftung, 26 November 2012.

- „Institutional Interplay and Financial Regime Development in East Asia”, Institut für Sozialwissenschaften, Universität Kiel, Deutschland, 28 Juni 2012.

- „Financial Cooperation in East Asia“, Sultan Idris University, Tanjung Malim, Malaysia, 22 Mai 2012.

- „Rethinking the network of security alliances in Southeast Asia“, Konferenz zum Thema: New Security parameters for Southeast Asia, Asia-Centre at Sciences Po, Paris, 27 Mai 2011.

- „Europe and Southeast Asia“, Asia-Centre at Sciences Po, Paris, 11 April 2011.

- „A European Perspective on ASEM latest Enlargement“, ASEM Roundtable on Australia and Russia in ASEM: Engagement and Expectations, EU-Centre in Singapur, 5-6 August 2010.

- „Indonesia’s global and regional ambitions“, Zweiter Workshop in Bamberg: “comparative Regionalism” Institut für Politische Wissenschaft, Universität Bamberg, 18 Mai 2010.

- “Institutional Interplay in Global Governance. East Asian Accords and International Governance”, International Studies Association (ISA) Annual Convention in San Francisco (Bridging Multiple Divides), 28 März 2008.

- “The question of democracy and human rights in the Asia-Europe dialogue – A clash of cooperation cultures”, Externe Einflüsse auf Freiheit und Demokratie in Südostasien, Konrad-Adenauer Stiftung (KAS), Bandung, Indonesia, 15 Januar 2008.

- “Trade Bilateralism between Latin America and East Asia – Causes and Effects”, Workshop: Interregionale Beziehungen zwischen Ostasien und Latin Amerika, University of Leeds, Department of East Asian Studies, 9 November 2006.

- “Definiert sich Asien neu?”, Vortrag im Rahmen der Asien-Pazifik-Konferenz der Deutschen Wirtschaft (APK) in Berlin, Oktober 2006.

- "Theoretical Notions about the Phenomenon of Institutional Interplay in the System of Global Governance", World International Studies Conference (WISC), Instanbul, Bilgi University, 27 August 2005.

- "Regional Cooperation and the fight against international terrorism“, German Association of Asian Studies, (DGA) Regionale, politische und wirtschaftliche Kooperation in Asien, 16 September 2004.

Anhang: Originalpublikationen im Volltext

Loewen, Howard (2006b). „Zwischen institutioneller Verregelung und kooperativer Vision – Die ASEAN als Impulsgeber vertiefter Integration in Ostasien“, in: *Südostasien aktuell/Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 1, S. 23-30.

Loewen, Howard (2006c). „Bilateralismus in der Handels- und Währungskooperation Ostasiens – Übergangsphänomen oder konstantes Muster?“, in: *Südostasien aktuell/Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 3, S. 39-49.

Loewen, Howard (2007a). “ASEAN – Probleme und Chancen regionaler Kooperation in Ostasien”, in: *Südostasien aktuell/ Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 5, S. 85-100.

Loewen, Howard (2019). ASEAN Security Multilateralism and the South China Sea. In Engelbert, Thomas (ed.). The South China Sea Conflict after the Arbitration of July 12, 2016. Oxford: Peter Lang, S. 129-141.

Loewen, Howard (2018d). ‘Foreign Relations between the Philippines and the United States#, in: Mark R. Thompson und Eric V. Batalla (eds.), *Routledge Handbook of Contemporary Philippines. London: Routledge*.

Loewen, Howard (2018a). “Intra-Asia Pacific Defense Cooperation and the Emergence of a 2nd Order Security Architecture”, in Loewen, Howard and Fröhlich, Stefan (eds.). *The Changing East Asian Security Landscape: Challenges, Actors and Governance (Edition ZFAS). Springer VS: Wiesbaden, pp. 23-38.*

Loewen, Howard (2007b). “East Asia and Europe – Partners in Global Politics?”, in: *Asia-Europe Journal*, 5:1, S. 23-31.

Loewen, Howard (2008). Democracy and Human Rights in the European-Asian Dialogue: A Clash of Cooperation Cultures?, *GIGA Working Paper* No 92, Dezember 2008, Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies.

Loewen, Howard (2006). Towards a dynamic model of the interplay between international institutions, Working Paper, German Institute of Global and Area Studies, No. 17; Hamburg.

Loewen, Howard (2014). “Institutional Interplay between the Chiang Mai Initiative and the International Monetary Fund”, *European Journal of East Asian Studies*, 13: S 50-67.

"FokusLoe106" — 2006/1/23 — 11:18 — page 23 — #1

Im Fokus

Zwischen institutioneller Verregelung und kooperativer Vision – Die ASEAN als Impulsgeberin vertiefter Integration in Ostasien

Howard Loewen

Einleitung

Vom 11. bis zum 14. Dezember 2005 fanden in Kuala Lumpur das 11. ASEAN-Gipfeltreffen, das ASEAN+3-Treffen sowie der erste Ostasiengipfel (East Asia Summit, EAS) statt. Diese Anhäufung regionaler Kooperationstreffen korreliert mit der Reichweite ihrer inhaltlichen Beschlüsse: So werden mit der geplanten Einführung einer ASEAN-Charta erstmals die Weichen für eine Formalisierung der bislang eher informell gestalteten Zusammenarbeit gestellt. Dass Myanmar nun offen für seine Menschenrechtsverletzungen verurteilt wird, deutet zudem auf eine weitgehende Abkehr vom bislang dominierenden Konsens- und Nichteinmischungsprinzip im Staatenbund hin. Ferner hat die Initiierung einer neuen Institution im ostasiatischen Kooperationsgefüge, des Ostasiengipfels (East Asia Summit, EAS), nicht weniger als die Schaffung einer ostasiatischen Gemeinschaft zum Ziel.

In der vorliegenden Analyse soll diese dynamische Entwicklung ostasiatischer Kooperation zunächst kurz nachgezeichnet werden. In einem zweiten Schritt geht es um mögliche Synergieeffekte bzw. Überlappungen im institutionellen Gefüge Ostasiens, die sich aus der Schaffung des East Asia Summits ergeben könnten. Abschließend soll die Frage beantwortet werden, ob die neue Kooperationsdynamik durch hegemoniale Ambitionen einzelner Staaten und bilaterale Regimestrukturen in Ostasien relativiert wird.

Ökonomie und Formalisierung – Das 11. Gipfeltreffen der ASEAN

Unter dem Motto „Eine Vision, eine Identität, eine Gemeinschaft" wurde am 12. Dezember 2005 das 11. Gipfeltreffen der ASEAN abgehalten. Dass es einen stabilen Konsens in der Frage der regionalen Wirtschaftsintegration gibt, zeigt das Bestreben der Staats- und Regierungschefs, die Einführung des für das Jahr 2020 festgesetzten Binnenmarktes auf 2015 vorzuziehen (ASEAN 2005a: Punkt 11). Grundlage dieser Zielmodifizierung ist einerseits die positive Performanz der ASEAN-Volkswirtschaften, die im Durchschnitt ein BSP-Wachstum von 6,1% in 2004 und von 5,5% im Jahre 2005 aufweisen. Insbesondere erhöhte Handelserträge und vermehrte ausländische Direktinvestitionen trugen zu dieser Entwicklung bei (ASEAN 2005: Punkt 8 und 9). Überdies existiert ein starker politischer Wille der Staaten Ostasiens, steigende ökonomische Interdependenz und zunehmende globale Konkurrenz institutionell aufzufangen und kooperativ zu gestalten.

Damit die ASEAN-Staatengemeinschaft den Anforderungen ihrer politischen und ökonomischen Umwelt gerecht werden kann, wurde erstmalig die Schaffung eines rechtlichen und institutionellen Rahmens, einer Charta, für die seit 1967 bestehende regionale Institution beschlossen. Die ASEAN-Verfassung soll die Grundlagen für eine handlungsfähige regionale Organisation bilden (ASEAN 2005b):

> the ASEAN charter will serve as a legal and institutional framework of ASEAN to support the realisation of its goals and objectives [...]; the ASEAN charter will codify all ASEAN norms, rules, and values and reaffirm that ASEAN agreements signed and other instruments adopted before the establishment of the ASEAN charter shall continue to apply and be legally binding where appropriate [...]; the ASEAN charter will confer a legal personality to ASEAN and determine functions, develop areas of competence of key ASEAN bodies and their relationship with one another in the overall ASEAN structure.

Ein 10 Mitglieder umfassender Verfassungsrat soll bis zum nächsten ASEAN-Gipfeltreffen einen Satzungsentwurf fertig stellen, der nach seiner Verabschiedung juristisch aufgearbeitet und schließlich 2007 in Kraft treten soll. Mitglieder des Rates bzw. der „Emiment Persons Group" sind u.a. der frühere philippinische Präsident Fidel V. Ramos, der frühere indonesische Außenminister Ali Alatas, der

Außenminister Bruneis, Pehin Dato Lim Jock Seng, sowie der stellvertretende Premierminister Singapurs, Prof. S. Jayakumar.

Im Gegensatz zum verrechtlichten, auf Verbindlichkeit beruhenden und mit supranationalen Elementen versehenen Integrationsprozess Europas haben die ASEAN-Mitgliedsstaaten bis dato keinen völkerrechtlichen Vertrag als Kooperationsgrundlage abgeschlossen. Die zweiseitige Bangkok-Deklaration vom 8. August 1967 ist im Vergleich zu den weitaus umfangreicheren und ausdifferenzierteren Verträgen der Europäischen Union vielmehr eine Absichtserklärung, die informelle Prinzipien und Normen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit festlegt. Wird die Verregelung der ASEAN Wirklichkeit, gilt es den bislang bemühten Erklärungsansatz für die Abwesenheit von kooperativer Formalität und Supranationalität aufgrund noch nicht abgeschlossener Prozesse des Nationenaufbaus in Ostasien durch Modelle zu relativieren, die steigende ökonomische Interdependenz als dominante Bestimmungsfaktoren ostasiatischer Kooperation identifizieren.

Andererseits muss die ASEAN-Charta erst noch beschlossen werden. Teile der Erklärung zur ASEAN-Charta lassen überdies vermuten, dass auch eine neue ASEAN nicht primär auf Mehrheitsentscheidungen und supranationalen Elementen beruhen wird. So sollen die Prinzipien „Decision making on the basis of [...] consensus" sowie „the right of every state to lead its national existence free from external [...] and non-interference in the internal affairs of one another" (ASEAN 2005b) gewahrt bleiben. Gleichwohl soll die regionale Institution eine effektive Implementation von Beschlüssen vornehmen können und ihre Befolgung kontrollieren können. Insbesondere die Frage der Etablierung demokratischer Strukturen und der Kritik autoritärer Systeme ist angesichts des nach wie vor an der Macht verweilenden Militärs in Myanmar von hoher Relevanz. Hierzu wird in der Verlautbarung zur ASEAN-Satzung expliziert, dass die „Promotion of democracy, human rights and obligations, transparency and good governance and strengthening democratic institutions" einen hohen Stellenwert bei der Neugestaltung regionaler Politik einnehmen werde.

Das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten wurde faktisch durch die Reaktion der ASEAN auf die Menschenrechtspolitik Myanmars ausgehebelt. So forderte eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten in einer offenen Aussprache im Rahmen des Gipfels den Außenminister Myanmars unmissverständlich auf, die seit mehreren Jahren unter Hausarrest stehende Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi sowie andere politische Gefangene auf freien Fuß zu setzen. Zugleich wurde die Militärjunta gedrängt, einer Inspektion

seitens der ASEAN zum Stand der Demokratisierung bzw. Liberalisierung des autoritären politischen Systems zuzustimmen. Zuvor verwehrte die Regierung die Verlängerung eines UNO-Mandats zur Beobachtung der politischen Lage (WSJ, 13.12.05; IHT, 9.12.05). Es wird deutlich, dass die ASEAN-Staatengemeinschaft auch ohne supranationale Mechanismen kollektiven Druck ausüben kann.

Die seit 1998 amtierende Junta wird zu einer immer größeren Belastung für die ASEAN-Staatengemeinschaft: Allen Versprechungen zum Trotz gibt es keine Anzeichen einer Demokratisierung, die aber von westlichen Staaten verlangt wird und was zunehmend die Beziehungen zu den ASEAN-Staaten belastet. Nachdem Myanmar auf den ASEAN-Vorsitz aufgrund regionalen und internationalen Drucks verzichtet hatte, werden nun sogar Rufe aus den politischen Eliten der Mitgliedsländer laut, Myanmar ganz aus der ASEAN auszuschließen (*Manila Times*, 3.12.05). Aber auch wenn es nur zu Sanktionen kommen sollte, ist es von elementarer Bedeutung, dass die neue ASEAN-Satzung Prinzipien wie Mehrheitsbeschluss und Supranationalität in bestimmten Fällen zulässt, da nur Effizienz und somit Glaubwürdigkeit nach innen wie nach außen aufbauen.

Gemeinschaft und Gleichgewicht – Der erste Ostasiengipfel

Am 14. Dezember 2005 wurde der erste Ostasiengipfel in Kuala Lumpur abgehalten, an dem nicht nur die Staats- und Regierungschefs der ASEAN+3-Staaten (ASEAN, China, Japan, Korea), sondern auch Australien, Neuseeland und Indien teilnahmen. Die Idee, den ostasiatischen Kooperationsprozess durch ein entsprechendes Gipfeltreffen zu fördern, wurde zuerst von dem damaligen Ministerpräsidenten Malaysias, Mahathir, im Jahre 1991 propagiert. Diese Initiative (East Asian Economic Caucus) scheiterte jedoch an den ASEAN-Staaten und insbesondere an Japan, das seinen engsten Verbündeten, die Vereinigten Staaten, durch die Unterstützung einer exklusiven ostasiatischen Institution nicht irritierten wollte (Layador/Rowena 2000: 435).

Mahathirs Nachfolger, Abdullah Badawi, griff die Vision einer ostasiatischen Gemeinschaft im Jahre 2004 im Rahmen eines ASEAN+3-Treffens wieder auf und gewann die Unterstützung Chinas, das in einem exklusiven Gipfeltreffen eine weitere Chance sah, den Einfluss der USA in der Region zu relativieren und gleichzeitig selbst den Gemeinschaftsbildungsprozess zu gestalten. Die chinesischen Bestrebungen kollidierten jedoch mit den Interessenlagen von Ländern wie Japan,

Singapur und Indonesien, denen der Einfluss Chinas auf die ostasiatische Kooperation zu dominant geworden war. Eine entsprechende Ländergruppe innerhalb der ASEAN+3 konnte durchsetzen, dass der große südasiatische Konkurrent Chinas, Indien, sowie westliche bzw. den USA nahestehende Staaten wie Australien und Neuseeland zu Gründungsmitgliedern des Ostasiengipfels avancierten. Es wird deutlich, dass mit der Involvierung externer Staaten eine gewisse Interessen- bzw. Machtbalance geschaffen werden soll, von der sich die Kritiker Chinas eine Stabilisierung der Kooperationslandschaft in Ostasien versprechen. Faktisch bedeutet dies, dass die USA, obschon sie nicht Mitglied der neuen ostasiatischen Institution sind, durch ihre militärischen Allianzen mit Japan, Thailand, den Philippinen, Australien und Südkorea als implizites Gegengewicht zu China zu sehen sind.

Aus der Abschlusserklärung geht hervor, dass der East Asia Summit lediglich eine ergänzende Funktion zum institutionellen Nukleus ostasiatischer Kooperation, der ASEAN, einnehmen soll. Demnach ist der Ostasiengipfel ein informelles Dialogforum, in dem strategische, politische und ökonomische Fragen diskutiert werden können. Ferner wurde betont, dass die Beschlüsse des EAS globale Regelwerke stützen sollen (ASEAN 2005c). Insofern ist das Ziel des Gipfels, die Schaffung einer ostasiatischen Gemeinschaft nach dem Vorbild der Europäischen Gemeinschaft zu fördern, im Moment als ein ferne Vision zu deuten. Vielmehr ist der Gipfel als institutioneller Ort kooperativer Machtausgleichprozesse zwischen China, Japan, Korea, der ASEAN sowie Australien, Neuseeland und den USA zu sehen.

Interaktion und Konkurrenz – ASEAN, ASEAN+3 und EAS

Mit dem Ostasiengipfel ist nun eine weitere Institution in der Region entstanden, woran sich die Frage anschließt, welche Beziehung sie zu den anderen bereits existierenden Kooperationsmechanismen wie ASEAN, ARF und ASEAN+3 aufweist. Zunächst ist festzuhalten, dass alle ASEAN-Mitgliedsländer sowie China, Japan und Korea die ASEAN als wichtigstes Element des ostasiatischen Kooperationssystems auffassen (ASEAN 2005d):

> We agreed that the East Asia Summit with ASEAN as the driving force is an integral part of the overall evolving regional architecture. We also agreed that the East Asian region had already advanced in its efforts to realize an East

> Asian community through the ASEAN+3 process. In this context we believed that the EAS together with the ASEAN+3 process could play a significant role in community building in the region.

Aus dieser Perspektive ist die ASEAN-Staatengemeinschaft als institutioneller Kern eines Kooperationsnetzwerkes zur Bearbeitung von Interdependenzen primär in den Sachbereichen Handel und Finanzen zu verstehen. Erführe die ASEAN wie geplant im Jahre 2007 eine Verrechtlichung, könnte sie diese Funktion tatsächlich ausüben. Die Institutionenarchitektur Ostasiens ist funktional differenziert, wenn man die Aufgaben der einzelnen Regime betrachtet: Während ASEAN den inhaltlichen und zeitlichen Rahmen der Sachfragen festlegt, befassen sich „eingebettete" Institutionen wie das ASEAN Regional Forum (ARF) mit Sicherheitsfragen, die ASEAN+3 und der Ostasiengipfel mit der Wirtschafts- und Finanzkooperation bzw. Bildung einer Ostasiatischen Gemeinschaft. Ob sich zwischen ASEAN+3 und EAS Synergien oder Konkurrenzsituationen ergeben werden, bleibt abzuwarten. Wie es aussieht scheint der EAS jedoch eine untergeordnete Rolle als Ideengeber und Diskussionsforum für strittige Fragen zu spielen. Unter den existierenden Kooperationsvoraussetzungen kommt den Track-Two-Prozessen (Ball 1994) eine besondere Bedeutung im ASEAN-Prozess zu: Fragen oder Kooperationsprobleme, die nicht auf dem Wege gegenseitigen Einvernehmens gelöst werden können, werden auf diese inoffizielle Dialogebene verlagert, von der sie – falls ein Konsens gefunden wird – wieder auf die Agenda des offiziellen Track-One-Prozesses gelangt. Letztendlich impliziert die funktionalistische Perspektive den Beitrag jeder einzelnen Institution des Netzwerkes zur Stabilität des ostasiatischen Kooperationssystems. Die Leistungsbilanz der jeweiligen Institution könnte durch eine Formalisierung der ASEAN signifikant gesteigert werden.

Neben der sach- und aufgabenspezifischen Ausdifferenzierung ist die kooperative Einbeziehung regionaler Führungsmächte und der Weltmacht USA ein zweites wichtiges Merkmal der ASEAN und ihrer Institutionen: Der alljährlich geführte Sicherheitsdialog im ARF vereinigt die ASEAN-Staaten, China, die USA und europäische Länder; die ASEAN+3 bringt die ASEAN sowie China, Japan und Korea an einen Tisch; der Ostasiengipfel bezieht mächtige Staaten Südasiens (Indien), Nordostasiens (Japan, China, Korea) sowie der Asien-Pazifik-Region (Australien, Neuseeland) mit ein. Zu erklären ist dieser Prozess der Machtintegration mit der Sicherheitssituation in Ostasien nach dem Ende des Kalten Krieges,

von dem viele Staaten der Region befürchteten, das mit dem Abzug der Amerikaner ein Machtvakuum in Ostasien entstehen könnte. Die Einbeziehung und somit das Ausbalancieren von verschiedenen regionalen Führungsmächten kann zu einem Gleichgewicht führen, das Asien Sicherheit verleiht und zugleich die Chance bietet, ökonomische Interdependenz mit den mächtigsten Staaten effektiv zu gestalten.

Kooperation versus Hegemonie und Bilateralismus?

Die stetige Ausdifferenzierung ostasiatischer Institutionen deutet auf eine stetige Kooperationsdynamik hin, die jedoch nur dann Substanz erhält, wenn es tatsächlich zu einer Formalisierung und mehr Verbindlichkeit durch die Verabschiedung einer ASEAN-Charta im Jahre 2007 käme. Diese Entwicklung ist das eigentliche Novum regionaler Kooperation in Ostasien. Es zeigt sich ferner, dass in Ostasien ökonomische Interdependenz in einem kausalen Zusammenhang zur Institutionalisierung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit steht – im Gegensatz zur Europäischen Union, wo der politische Gestaltungswille nach dem Zweiten Weltkrieg die zunächst funktionale Kooperation befördert hatte.

Die kooperative Einbeziehung regionaler und extraregionaler Führungsmächte sowie der Weltmacht USA führt zur Abbildung von Gleichgewichts- und Assoziierungsstrategien unter dem Primat der Wohlfahrtsmaximierung innerhalb der regionalen Institutionen, die Letztere eher befördert als blockiert. Klassische Machtpolitik wird also hier schon in Ansätzen in Verhandlungsmacht übersetzt und relativiert. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass der Bilateralismus in den Handels- und Finanzbeziehungen angesichts eklatanter Verregelungsdefizite auf der globalen Ebene der Kooperation (WTO, IWF) immer größere Bedeutung erlangt. So wurde beispielsweise auf dem ASEAN+3-Finanzministertreffen in Chiang Mai im Mai 2000 die gleichnamige Initiative zur Schaffung von bilateralen Währungsswapregelungen zwischen den Mitgliedern ins Leben gerufen, die bis dato zu insgesamt 16 bilateralen *swap-agreements* zwischen den ASEAN+3-Mitgliedsländern geführt hat. Auch diese Initiativen gehen primär auf regionale Führungsmächte wie China, Indien und Japan zurück. Ostasien als Spielball hegemonialer Interessen zu betrachten, erscheint jedoch angesichts ihrer Einbindung in sich formalisierende Institutionen wie der ASEAN und neu entstandenen Institutionen wie dem Ostasiengipfel eher anachronistisch.

Literatur

ASEAN (2005a): *Chairman's Statement of the 11th ASEAN Summit „One Vision, One Identity, One Community"*, 12 December; http://www.aseansec.org/18040.htm (Zugriff am 02.01.2006)

ASEAN (2005b): *Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter*, 12 December; http://www.aseansec.org/18030.htm (Zugriff am 02.01.2006)

ASEAN (2005c): *Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit*, Kuala Lumpur, 14 December; http://www.aseansec.org/18098.htm (Zugriff am 02.01.2006)

ASEAN (2005d): *Chairman's Statement of the First East Asia Summit*, Kuala Lumpur, 14 December; http://www.aseansec.org/18105.htm (Zugriff am 03.01.2006)

Ball, Desmond (1994): „A new era in confidence building: The Second-Track Process in the Asia-Pacific Region", in: *Security Dialogue*, 25, 2, S. 157-176

Layador, Luz G./Rowena, Maria Anna (2000): „The Emerging ASEAN Plus Three Process: Another Building Block for Community Building in the Asia Pacific?", in: *The Indonesian Quarterly*, 28, 4, S. 434-443

Im Fokus

Bilateralismus in der Handels- und Währungskooperation Ostasiens – Übergangsphänomen oder konstantes Muster?

Howard Loewen

Bilateralism in Trade and Currency Cooperation in East Asia – Constant Pattern or Transitional Phenomenon?

Abstract

Bilateralism looms large in International Economics in general and in East Asia specifically. Here bilateral trade agreements and bilateral currency cooperation are both regional manifestations of this global trend. Yet, is bilateralism a constant pattern of economic cooperation in East Asia or just a transitional phenomenon? This paper argues that currently East Asian states are still eager to conclude bilateral trade and currency agreements, but only up to the point where multilateralism promises more gains than the ever growing complexity of bilateral networks, especially in the issue area of trade. Since both trade and currency cooperation show a drift towards multilateralism it is concluded that bilateralism may be conceived as both transitional phenomenon and constant pattern in East Asian Regionalism.

Key words: Bilateral Free Trade Agreements, Bilateral Swap Agreements, East Asia, WTO, IMF, AMF

Einleitung

Seit einigen Jahren ist eine signifikante Zunahme ökonomischer Kooperation zwischen den Staaten Ostasiens zu beobachten. Diese Dynamik manifestiert sich am

deutlichsten in der Schaffung bilateraler Freihandels- und Wechselkursabkommen (Swap-Vereinbarungen): Seit dem ASEAN+3-Finanzministertreffen in Chiang Mai im Jahre 2000 wurden bis dato insgesamt 16 bilaterale Swap-Vereinbarungen zwischen den Mitgliedsländern der regionalen Institution initiiert. Eine ebenso große Anzahl bilateraler Handelsabkommen ist in Ostasien entstanden. Damit verfügt jede Volkswirtschaft der Region über zahlreiche bilaterale Währungs- oder Handelsabkommen mit anderen Staaten.

Zur Erklärung dieser Regionalisierungsdynamik lassen sich drei Entwicklungen heranziehen: 1) Folgen der Asienkrise, 2) Mangelnde Fortschritte in der globalen Handelsverrechtlichung und 3) Konkurrierende Blöcke in der Weltwirtschaftstriade.

Ad 1) Die regionale Währungs- und Finanzkrise des Jahres 1997 offenbarte schonungslos das mangelnde Problemlösungspotenzial regionaler Institutionen Ostasiens wie der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) sowie transregionaler Foren wie die Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) und des Asia-Europe Meeting (ASEM). Während diese keinen nennenswerten Beitrag zur Bewältigung der Krise leisteten, fiel die Hauptlast des Managements auf die Staaten selbst und global agierende Institutionen wie den Internationalen Währungsfond (IWF) und die Weltbank zurück (Dieter 1998: 77f.). Gleichwohl führten die kollektive Krisenerfahrung und die als ungeeignet empfundenen geld- und fiskalpolitischen Auflagen des IWF zu einem Konsens unter den betroffenen Ländern Ostasiens, regionaler Finanzkooperation neue Dynamik und Effektivität zu verleihen. Implizites Ziel dieses seit dem Jahr 1998 andauernden Kooperationsschubes ist das Management von ökonomischen Interdependenzen zwischen den Volkswirtschaften sowie die Förderung ökonomischer und finanzieller Stabilität in der Region (Montiel 2004).

Ad 2) Die Verzögerungen bei den multilateralen Verhandlungsrunden zur Liberalisierung des Welthandels offenbaren die Probleme einer globalen Institution, diverse Länderinteressen sowie komplexe Handelsprobleme zu koordinieren: So dauerte es acht Jahre, bis die Uruguay-Runde im Jahre 1994 abgeschlossen werden konnte. Auch die im Jahre 2001 in Doha beschlossene Liberalisierungsrunde konnte nicht wie geplant Ende 2004 beendet werden. Das Scheitern der fünften Ministerkonferenz in Cancun im September 2003 sowie die unbefriedigenden Ergebnisse der sechsten Ministerkonferenz der WTO in Hongkong im Dezember 2005 setzen die Reihe problematischer Handelsverrechtlichungsversuche auf globaler Ebene fort.

Ad 3) Regionale Kooperation in Europa (Europäische Union) und Nordamerika (North American Free Trade Agreement) zeichnet sich im Vergleich zu Ostasien durch Verstetigung, Vertiefung und Erweiterung aus. Diese erfolgreichen Integrationsprozesse verdeutlichen den Entscheidungsträgern Ostasiens den immer noch signifikanten Integrationsrückstand ihrer Region.

Alle diese Faktoren haben zum Wachstum bilateraler Abkommen zwischen den ASEAN+3-Staaten Ostasiens beigetragen. Doch impliziert der derzeitige Bilateralismus in den Bereichen Handel und Währungskooperation auch eine strukturelle Abkehr vom Multilateralismus? Gibt es ein bestandsfähiges Muster bilateraler Kooperation in Ostasien? In der vorliegenden Analyse wird argumentiert, dass es gegenwärtig angesichts mangelnder multilateraler Alternativen und interregionaler Konkurrenz einen hohen Anreiz für Staaten gibt, bilaterale Handelsverpflichtungen einzugehen. Diese Entwicklung gelangt jedoch an ihren Wendepunkt, wenn die Heterogenität der entstehenden Netzwerke handelshemmend wirken bzw. multilaterale Kooperation wieder Opportunitäten bietet. Die Währungskooperation zeigt ebenfalls multilaterale Tendenzen. Die Diskussion um die Schaffung eines Asiatischen Währungsfonds (Asian Monetary Fund, AMF) weist darauf hin, dass kooperative Lösungen gesucht werden, die den bereits existierenden Mechanismen auf der globalen Ebene der Währungs- und Finanzkooperation entsprechen.

Bilateralismus in der Handelskooperation

Regionale und bilaterale Freihandelsabkommen sind weltweit auf dem Vormarsch. Der Trend wird vor allem von den Wirtschaftsmächten USA, Japan und China getragen, die die meisten bilateralen Freihandelsabkommen auf sich vereinen. Es besteht eine enge Korrelation zwischen dem langsamen Fortschreiten der multilateralen Verhandlungen der Welthandelsorganisation und dem Anstieg regionaler, interregionaler und bilateralen Kooperationsvereinbarungen.

Ostasien ist zur Zeit die dynamischste aller Weltwirtschaftsregionen. So beträgt der intraregionale Handel gegenwärtig 55% des Gesamthandelsaufkommens der Region (1980: 35%). Ferner ist es von Bedeutung, dass der interregionale Handel Ostasiens mit Europa und den Staaten Amerikas den der North American Free Trade Area (NAFTA) mit Ostasien und Europa übertrifft. Eine ähnliche Dynamik ist auch für die intraregionalen Investitionen zu verzeichnen: Asiatische Unternehmen stellen den höchsten Anteil an ausländischen Direktinvestitionen

in der Volksrepublik China und den Ländern der ASEAN-Staatengemeinschaft. Die ökonomische Integration wurde in den letzten Jahren vermehrt durch finanzpolitische Initiativen der ostasiatischen Regierungen ergänzt: Neben etablierten Institutionen wie ASEAN und AFTA (ASEAN Free Trade Area) avancierte nun der ASEAN+3-Prozess zum dynamischen Motor regionaler Kooperation. Er wurde im November 1999 von den ASEAN-Staaten sowie China, Japan und Südkorea initiiert (Stubbs 2002: 448). Auf dem ASEAN+3-Finanzministertreffen in Mai 2005 in Istanbul ist ein weiterer Schritt in eine vertiefte Kooperation zwischen den Staaten Ostasiens zu verzeichnen: Neben der Etablierung einer Wirtschaftsaufsicht wurde u.a. ein für asiatische Kooperationsstandards sehr weit reichender kollektiver Entscheidungsfindungsprozess geschaffen („collective decision-making mechanism"). Ingesamt lassen sich im institutionellen Rahmen des ASEAN+3-Prozesses folgende Initiativen und Institutionen verorten (ADB 2005): Chiang-Mai-Initiative (CMI); Monitoring of Short-Term Capital Flow; Economic Review and Policy Dialogue (ERPD); Asian-Bond-Markets-Initiative (ABMI); ASEAN+3 Research Group.

Bilaterale Handelsvereinbarungen wurden im Vergleich zu anderen Weltwirtschaftsregionen erst relativ spät verhandelt und abgeschlossen. Vor dem Jahr 1998 gab es lediglich ein regionales Handelsabkommen, die ASEAN Free Trade Area. Seitdem hat sich viel getan. In Ostasien sind bislang 16 Freihandelsabkommen unterzeichnet worden, 22 sind im Verhandlungsstadium, 12 weitere sind in der Planungsphase. Japan, China und Südkorea sind als die dynamischsten Ökonomien Ostasiens auch bestimmend für den Abschluss der meisten bilateralen Freihandelsabkommen in der Region. Wurden bislang nur Handelswaren in die Abkommen integriert, so finden allmählich auch Dienstleistungen und Investitionen ihren Weg in die Handelskooperation. Die Entstehung bilateraler Freihandelsabkommen in Ostasien können primär auf die Handelsblockbildung in Europa und Nordamerika sowie die Verzögerungen multilateraler Handelsregelungen zurückgeführt werden. Deshalb hat sich auch die Einschätzung durchgesetzt, dass derzeit bilaterale Liberalisierung der multilateralen Liberalisierung überlegen und deshalb vorzuziehen sei. Sie fördere eher die internationale Wettbewerbsfähigkeit und erhöhe den Grad ökonomischer Integration.

Auf den Punkt gebracht, lassen sich also zwei grundsätzliche Wege für die Liberalisierung des internationalen Handels diskutieren: a) *Regionale/bilaterale Handelsabkommen:* Der Vorteil bilateraler Handelsabkommen liegt in der Macht des Faktischen. Über die Hälfte des Welthandels wird durch sie ermöglicht. Ferner

kann der Handel zwischen benachbarten Staaten zielgenau gefördert und somit der ökonomische Integrationsgrad erhöht werden. Es bedarf keiner langwierigen Verhandlungen, um diese zum Abschluss zu bringen. Der Nachteil bilateraler Handelsnetzwerke ist ihre Intransparenz, die ihre Ausprägung in überlappenden Vereinbarungen zwischen Mitgliedern verschiedener Verträge findet. Die Heterogenität der Regelwerke erhöht die Komplexität der Handelsbeziehungen und somit auch die Transaktionskosten insbesondere der kleineren und mittleren Unternehmen. b) *Multilaterales Handelssystem*: Theoretisch ist die multilaterale Liberalisierung im institutionellen Rahmen der WTO die erfolgversprechendste Strategie, da hier ein Regelwerk auf alle Markteilnehmer angewendet wird. Transaktionskosten sinken, da es keine spezifischen Handelsvereinbarungen gibt, die sich von Region zu Region bzw. Kooperationsdyaden unterscheiden. Das Problem ist wie bereits erwähnt die Schwierigkeit, alle Interessen auf einen bestimmten globalen Liberalisierungsnenner zu bringen. Der Bilateralismus steht grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zum WTO-Prinzip der Meistbegünstigung, d.h. Handelsvorteile, die ein Mitgliedsland einem anderen Land gewährt, muss es allen anderen Mitgliedsländern ebenfalls gewähren.

Die ostasiatischen Staaten täten gut daran, ihre zahlreichen, zumeist bilateralen Handelsübereinkünfte zu entflechten und zu vereinfachen, so Haruhido Kuroda, Präsident der Asiatischen Entwicklungsbank (Asian Development Bank, ADB). Aufgrund von sich überlappenden und miteinander konkurrierenden Handelsverträgen zwischen den einzelnen Ländern komme es paradoxerweise zu Behinderungen des Freihandels, so Kuroda weiter. Eine mögliche Lösung, um das inzwischen unüberschaubare Netzwerk von Handelsvereinbarungen zu ordnen, sei es, Handelsverträge zwischen der ASEAN-Staatengemeinschaft und den drei größten Ökonomien der Region – China, Japan und SüdKorea – sowie der südasiatischen Volkswirtschaft Indien zu fördern (FT, 9.2.06; ST, 8.2.06). Dieses Argument für die regionale Multilateralisierung bei gleichzeitiger Anlehnung an das Regelwerk der WTO deutet auf eine Rationalisierung des Dialogs und auf mögliche Strategiewechsel staatlicher und transnationaler Akteure in Bezug auf Probleme des bilateralen Freihandels in Ostasien hin.

Kritik an bilateralen Handelsabkommen wird zaghaft auch in Unternehmerkreisen artikuliert. Es wird argumentiert, dass die Heterogenität der Handelsabkommen eine strategische Produkt- und Marketingpolitik erschwere. Of müssten Zuliefernetzwerke spezifischen Anforderungen angepasst und weiterhin nachgewiesen werden, dass ein bestimmter Anteil des Produktmehrwertes im Partnerland

geschaffen werde. Dies fördert die Diskriminierung bereits existierender Handelsnetzwerke und erhöhte Transaktionskosten. (WSJ, 07.04.06)

Bilateralismus in der Währungskooperation

Die Idee eines asiatischen Währungsfonds (Asian Monetary Fund, AMF) war von Japan unter dem Eindruck der Asienkrise im September 1997 entwickelt worden. Eine entsprechende Initiative des Finanzministers Miyazawa wurde jedoch von den Vereinigten Staaten und dem Internationalen Währungsfonds stark kritisiert, woraufhin Japan zunächst Abstand von der Initiierung eines Asian Monetary Fund nahm. Gleichwohl gab und gibt es einen Konsens unter den ASEAN+3-Staaten, finanzielle Ressourcen bzw. Liquidität zu bündeln, um im Falle erneuter internationaler Spekulationen gegen die Währungen ostasiatischer Staaten durch Stützungskäufe reagieren zu können. Insbesondere das Treffen der ASEAN+3-Staaten in Chiang Mai, Thailand, im Jahre 2000 ist Ausdruck des Bestrebens nach finanzieller Absicherung gegen regionale Krisenerscheinungen. Deshalb standen neben der Diskussion von Maßnahmen zur Überwachung von kurzfristigen Kapitalströmen, von Reformen der internationalen bzw. globalen Finanzarchitektur und ihrem Zusammenspiel mit entsprechenden regionalen Institutionen insbesondere Fragen des Krisenmanagements im Falle von Finanz- und Währungskrisen im Mittelpunkt der Verhandlungen.

Die von der ASEAN+3 verfolgte Strategie zur Vermeidung und Abfederung von Finanzkrisen besteht darin, ein Netzwerk bilateraler Beistandsverpflichtungen zwischen den 13 ostasiatischen Zentralbanken aufzubauen, das so genannte „Currency-Swap-Abkommen". Dies bedeutet, dass z.B. die thailändische Zentralbank sich im Falle einer drohenden Spekulation gegen den Ringgit eine festgelegte Summe an US-Dollar leihen könnte, um Stützungskäufe zu Gunsten der eigenen Währung tätigen zu können. Insgesamt stehen dem bilateralen Ressourcennetzwerk derzeit 52,5 Mrd. US$ zur Verfügung. Die Vergabe von Krediten orientiert sich an IWF-Konditionalitäten, was bedeutet, dass nur auf 10% der verfügbaren Geldmittel ohne die Zustimmung des Internationalen Währungsfonds zugegriffen werden kann. Die restlichen Mittel sind an Konditionalitäten der globalen Finanzinstitution gebunden (Montiel 2004: 21). Bislang existieren 16 solcher Übereinkünfte zwischen China, Japan, Korea und den zehn ASEAN-Staaten Philippinen, Malaysia, Thailand, Indonesien, Singapur, Brunei, Laos, Kambodscha, Vietnam und Myanmar. Neben den bilateralen Swap-Arrangements zwischen den

ASEAN+3-Staaten gibt es noch weitere Abkommen zwischen den ASEAN-Staaten, die so genannten ASEAN-Swaps.

Tab. 1: Network of Bilateral Swap Arrangements

Nr.	Bilaterale Swap-Agreements (one-way swaps und two-way swaps)	Umfang (Mrd. US$)
1	Japan-Korea	5 (+5; Miyazawa Initiative)
2	Japan-Thailand	3
3	Japan-Malaysia	1 (+2,5; Miyazawa Initiative)
4	Japan-Philippinen	3
5	Japan-Singapur	1
6	Japan-Indonesien	6
7	Japan-China	3
8	China-Korea	4
9	China-Indonesien	1
10	China-Thailand	2
11	China-Philippinen	1
12	China-Malaysia	1,5
13	Korea-Malaysia	1
14	Korea-Indonesien	1
15	Korea-Philippinen	1
16	Korea-Thailand	2
	ASEAN-Swaps	2

Quelle: Ministry of Finance, Japan (Stand: 24.02.06)

Im Rahmen der im Mai 2005 in Istanbul abgehaltenen Jahrestagung der Asiatischen Entwicklungsbank (Asian Development Bank, ADB) beschlossen die Finanzminister der dreizehn ASEAN+3-Staaten neben der Erhöhung der finanziellen Ausstattung des Netzwerkes, die bisherige bilaterale Zusammenarbeit zu „multilateralisieren". Dies bedeutet konkret, dass im Falle von massiven Währungsspekulationen nicht einzelne Länder über die Überweisung von Finanzressourcen bzw. Hilfsgeldern entscheiden, sondern die gesamte Staatengruppe der ASEAN+3 mit Hilfe von Krisenreaktionsmaßnahmen darüber befinden kann. Die Etablierung von kollektiven Entscheidungsfindungsmaßnahmen sowie die Diskussion über die Schaffung eines Sekretariats wie im Falle der ASEAN deuten auf eine signifikante Institutionalisierung der Währungskooperation hin, eine Dynamik, die sich primär aus der Notwendigkeit speist, regionale finanzielle Stabilität herzustellen. Das Ziel einer vertieften finanzpolitischen Zusammenarbeit soll neben

der erwähnten Multilateralisierung durch folgende Maßnahmen erreicht werden (FMM-ASEAN+3 2005):

- „Integration bereits existierender ökonomischer Kontrollmechanismen in die Chiang-Mai-Initiative". Es wird betont, dass regionale Kontrollmechanismen weitestgehend den Vorgaben des Internationalen Währungsfonds entsprechen sollten. Hier folgen die Finanzminister u.a. den IWF-freundlichen Vorgaben des 3. Asia-Europe-Meeting-Finanzministertreffens aus dem Jahre 2001 (Loewen 2003: 182).
- „Signifikante Erhöhung der Swap-Ressourcen". Hier wird eine Verdoppelung der Swap-Ressourcen durch die Erhöhung der bilateralen Vereinbarungen sowie durch die Transformation einseitiger in reziproke angestrebt. Ferner wurde das ASEAN-Swap-Arrangement verdoppelt.
- „Verbesserung des Zugangs zu liquiden Mitteln im Krisenfall". Die Möglichkeit jenseits des IWF-Programms, das die Zahlungen zwischen den Mitgliedsländern der ASEAN+3 regelt, zu agieren, wird von 10% auf 20% der Swaps erhöht. So soll eine flexible Reaktion auf plötzliche Währungsstörungen ermöglicht werden. Die Tatsache, dass immer noch 80% der liquiden Mittel über IWF-Mechanismen vergeben werden, unterstreicht das Bemühen der ASEAN+3-Finanzminister, das globale Finanzmanagement nicht zu unterwandern.

Obwohl das Chiang-Mai-Abkommen wichtige Elemente einer Finanzkoordinierung enthält, ist dennoch zu fragen, ob es effektiv genug ist, eine Währungskrise abzufedern. Hier zeigen sich folgende offensichtliche Schwächen des existierenden Systems (IHT, 7.9.05; Montiel 2004: 21): Die Summe liquider Mittel beträgt zurzeit 52,5 Mrd. US$. Sie ist nicht nur klein im Vergleich zu den 2,56 Billionen US$, die es an Devisenreserven in Ostasien gibt. Auch im Vergleich zu den 119 Mrd. US$, die der IWF zur Währungsstabilisierung in den Krisenjahren 1997 und 1998 zur Verfügung stellte, ist diese Summe nicht ausreichend. Hinzu kommt, dass der Gesamtbetrag von 52,5 Mrd. US$ bisher noch auf bilateralen Verträgen beruht, was beispielweise eine faktische Krisenliquidität von lediglich 8 Mrd. US$ für Indonesien bedeutet, das Swap-Agreements mit Japan (6 Mrd.), China (1 Mrd.) und Korea (1 Mrd.) unterhält.

Die Chiang-Mai-Initiative wurde ins Leben gerufen, um die Anwendung von IWF-Konditionalitäten durch regionale Hilfsfonds zu vermeiden. Doch in einem Krisenfall würde die bisherige Liquiditätsschöpfungsregelung nur 20% der vorhan-

denen Mittel zur Verfügung stellen. Die restlichen 80% könnten dann nur durch eine klassische Kreditaufnahme beim IWF mit entsprechenden Auflagen erlangt werden.

Es wird deutlich, dass die Chiang-Mai-Initiative zwar auf dem Wege der Institutionalisierung ist, jedoch noch nicht effektiv auf einen möglichen Krisenfall, einer massiven Währungsspekulation, reagieren könnte. Die Istanbul-Beschlüsse der ASEAN+3-Finanzminister weisen in die richtige Richtung, doch stellt sich die weitere Frage, ob diese Ziele ohne die Schaffung einer supranationalen Währungsinstitution, eben einem Asian Monetary Fund, zu erreichen sind. Für einen regionalen Währungsfonds würde sprechen, dass die Chiang-Mai-Initiative sich bereits faktisch von einem bilateralen Netzwerk zu einem multilateralen Finanzregime mit entsprechenden Kontrollmechanismen entwickelt, die denen des IWF strukturell ähneln. In diesem Zusammenhang argumentiert Masahiro Kawai, ein Ökonom von der Universität Tokyo, dass die Verfolgung einer regionalen Finanz- und Währungsstrategie eine Policy-Lücke darstelle, die nur von einer ostasiatischen Institution gefüllt werden könne, da der Internationale Währungsfonds bereits eine länderorientierte Strategie verfolge. Insgesamt habe die Chiang-Mai-Initiative das Potenzial, sich zu einem Asiatischen Währungsfond zu entwickeln, so Kawai resümierend (FT, 6.5.05). Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Initiierung eines regionalen Fonds zu Überlappungen und Redundanzen hinsichtlich des global agierenden Internationalen Währungsfonds führen könnte. Ferner gibt es Befürchtungen, dass ein Asiatischer Währungsfonds keine rigide Politik gegenüber seinen Mitgliedsländern vertreten könnte, was andererseits ein funktionales Erfordernis für ein funktionierendes multilaterales Finanzmanagement ist. Darüber hinaus wird kritisiert, dass die Voraussetzungen für die Schaffung einer multilateralen und dazu noch supranationalen Institution faktisch nicht gegeben seien. Das Standardargument lautet hier: „Asia is not like Europe". Aufgrund sozialer und politischer Heterogenität in der Region Ostasien seien die Chancen für die Durchsetzung eines supranationalen Währungs- und Finanzmechanismus eher gering, so der Vizepräsident der Asiatischen Entwicklungsbank, Jin Liqun (IHT, 13.5.05).

Jenseits der Pro- und Contra-Argumente hat sich herausgestellt, dass die regionale Finanzkooperation im Bereich der Swap-Arrangements funktioniert, dynamisch ist und mittelfristige Optionen der Institutionalisierung erkennen lässt. Die Tatsache, dass sich die Währungszusammenarbeit in Ostasien entwickeln konnte, einer Region mit einer eher schwachen Kooperationsbilanz, lässt auf

die Wirkungsmächtigkeit ökonomischer Interdependenzen zwischen den Staaten schließen. Neben den ökonomischen Faktoren sind auch die hegemonialen und somit machtorientierten Aspekte der Kooperation nicht zu vernachlässigen. Insbesondere Japan hat seit dem Jahr 1997 ein großes Interesse daran, Dreh- und Angelpunkt eines regionalen Finanzmechanismus noch vor China zu werden. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass beide Staaten zwar Hegemonialambitionen haben, jedoch in regionalen Finanz- und Währungsfragen weiterhin an einem Strang ziehen. Bei aller Betonung einer entstehenden ostasiatischen Identität bleibt es dabei, dass die regionale Finanzkooperation auch Teil eines globalen Systems des Finanzmanagements ist und somit selbst die ambitionierten Verfechter eines AMF immer noch die funktionale Anbindung an den IWF betonen. „Full IMF delinkage would not be desirable at this point", so Kawai (FT, 6.5.05).

Fazit

Der kursorische Blick auf bilaterale Handels- und Wechselkurskooperation in Ostasien hat gezeigt, dass Bilateralismus und Multilateralismus zwei unterschiedliche Ausprägungen von Kooperation im internationalen System darstellen. Beide sind an der Nahtstelle zwischen globaler und regionale Ebene der Kooperation anzusetzen. Obschon dieser Trend in Ostasien zunächst ungebrochen scheint, deutet sich zumindest in der Diskussion um die Bewältigung negativer Aspekte des Bilateralismus die Rückkehr zu multilateralen Lösungen, die strukturell häufig auf globale Kooperationsmuster (WTO und IWF) zurückgreifen. Deshalb kann festhalten werden, dass der Bilateralismus in Ostasien konstantes Kooperationsmuster und Übergangsphänomen zugleich ist.

Literatur

Asian Development Bank (ADB) (2005), *Asia Bond Monitor 2005*, April. Online: http://asianbondsonline.adb.org/documents/abm_apr2005.pdf (Aufruf am 1.10.05)

Dieter, Heribert (1998), *Die Asienkrise: Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds*, Marburg: Metropolis Verlag

FMM-ASEAN+3 (2005), *ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting Istanbul, Turkey (4 May)*. Online: http://www.aseansec.org/17449.htm (Aufruf am 14.11.05)

Loewen, Howard (2003), *Theorie und Empirie transregionaler Kooperation am Beispiel des Asia-Europe Meeting (ASEM)*, Hamburg: Dr. Kovač

Montiel, Peter J. (2004), „An overview of monetary and financial integration in East Asia", in: Asian Development Bank (Hrsg.), *Monetary and Financial Integration in East Asia*, New York, S. 1-52

Stubbs, Richard (2002), „ASEAN plus three: Emerging east asian regionalism?", in: *Asian Survey*, Vol. 42, Nr. 3, S. 440-455

Im Fokus

ASEAN – Probleme und Chancen regionaler Kooperation in Ostasien

ASEAN – Problems and Chances of Regional Cooperation in East Asia

Howard Loewen

Abstract

The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) has been existing for 40 years. Starting out as a security alliance in the sixties, it gradually developed into a genuine Southeast Asian institution after the end of systemic bipolarity, now encompassing all the states and their economic interests in the region, especially after the asian crisis in 1997. ASEAN has often been labelled as a paper tiger, lacking effective means to solve cooperation problems between states in southeast Asia. Does this model still apply to the present situation? The main argument of this paper is that ASEAN is not trying and will not be able to establish effective supranational mechanismus like in the EU. At this time, its main functions lie a) in the initiation of new economic institutions in the region like ASEAN+3 and the East Asian Summit, b) the integration and balancing of great powers like China, India, Japan, Australia and the USA. Hence, ASEAN is an important regional actor at the interface between economic interests and power in East Asia.

Keywords: ASEAN, cooperation principles, institutions, East Asia, Southeast Asia, balancing, institution-building

Einleitung

Die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) existiert seit 40 Jahren. Anfänglich als Sicherheitsgemeinschaft im Zeichen des Vietnamkrieges gegründet entwickelte sie sich insbesondere nach der Beendigung des Kalten Krieges und durch die Asienkrise im Jahr 1997 zunehmend zu einer Wirtschaftsgemeinschaft, die inzwischen alle zehn Staaten der Region Südostasien umfasst. Allenthalben wird die ASEAN als eine Institution beschrieben, die nicht in der Lage ist, regionale Kooperationsprobleme effektiv zu lösen. Ist der ASEAN-Prozess ein Misserfolg? Das Hauptargument dieser Abhandlung lautet, dass diese Kritik zu kurz greift. Es

ist einerseits richtig, dass die ASEAN aufgrund ihrer informellen und unverbindlichen Kooperationsprinzipien kaum effektives Handlungspotenzial aufweist. Ob eine ASEAN-Charta einen Unterschied machen wird, bleibt fraglich angesichts der großen Interessenheterogenität der Mitgliedsländer. Andererseits zeigt die ASEAN insbesondere seit der Asienkrise, dass ihre Aufgabe nicht primär in der Etablierung supranationaler Mechanismen zu sehen ist, sondern vielmehr a) in der Initiierung oder Beförderung neuer Institutionen zur Bearbeitung ökonomischer Interdependenzen (ASEAN+3, East Asian Summit, EAS) als auch b) in der Einbindung und dem Ausbalancieren von großen Wirtschaftsmächten wie China, Indien, Japan, Australien und den USA zu sehen ist. In einem ersten Schritt geht es um die Entstehung und die Struktur der ASEAN. Zweitens werden Probleme und Chancen der Zusammenarbeit anhand der ASEAN-Kooperationsprinzipien (Handlungsnormen und Effektivität) sowie ihrer Rolle in der ostasiatischen Institutionenlandschaft analysiert (Institutionenbildung und Gleichgewicht).

Genese und Struktur der ASEAN

Die ASEAN-Staatengemeinschaft wurde am 8. August 1967 von den südostasiatischen Staaten Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand gegründet. Im Gründungsdokument, der Bangkok Declaration, wurde primär die wirtschaftliche Zusammenarbeit, aber auch die Kooperation in den Bereichen Soziales, Kultur, Technik, Wissenschaft und Verwaltung in das offizielle Zielsystem der ASEAN aufgenommen. Tatsächlich war die Gründung der ASEAN jedoch sicherheitspolitisch motiviert. Insbesondere der Vietnamkrieg und die von den Gründungsstaaten befürchtete Ausweitung kommunistischer Untergrundbewegungen auf ihre Länder ließen die Staaten politisch zusammenrücken. Angesichts der vielgestaltigen politischen Differenzen in der Region wurde im Gründungsdokument besonders das Prinzip der südostasiatischen Einheit betont: Allen Staaten der Region wurde die Möglichkeit gegeben – bei Anerkennung der Ziele und Prinzipien des Staatenbundes – der Gemeinschaft beizutreten (Henderson 1999:16; Stahl 1998:182; Feske 1999:544).

Insofern war die ASEAN in ihrer Anfangsphase (1967-1975) darum bemüht – neben der Verhinderung einer Ausweitung des Vietnamkrieges –, Konflikte zwischen ihren Mitgliedsstaaten friedlich unter strikter Wahrung des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten zu regeln, um so bewaffneten Auseinandersetzungen und regionaler Instabilität vorzubeugen. Ausdruck dieser Bemühungen war die unter dem Eindruck des beginnenden Rückzugs der US-

Amerikaner aus Vietnam und der Nixon-Doktrin im Jahr 1971 verabschiedete Erklärung über die Etablierung einer Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität (Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN) (Ditté 2001:43). Die sich anschließende Phase bis zum Ende des Kalten Krieges (1975-1992) ist durch die Bemühung verstärkter Kooperation zwischen den ASEAN-Staaten gekennzeichnet. Manifestation dieses Bestrebens ist der 1976 verabschiedete Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia. Ein erster großer Erfolg der ASEAN ist sicherlich der substanzielle Beitrag, den die Regionalorganisation zur Beilegung des Kambodschakonflikts leistete, indem mit Indonesien als Verhandlungsführer vermittelnd auf den Abzug der vietnamesischen Truppen hingewirkt worden ist (Busse 1998:137ff.).

Die nächste Phase der Kooperation (seit 1992) begann mit dem Ende der systemischen Bipolarität, die zu einer Normalisierung der Beziehungen zwischen den ASEAN-Staaten und der VR China führte. Gleichzeitig befürchtete man jedoch, dass mit dem militärischen Rückzug der USA aus Südostasien China und Japan hegemoniale Ambitionen entwickeln könnten (Henderson 1999:18f.). Einerseits beförderten die generell günstigen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen den ohnehin starken ökonomischen Aufstieg der asiatischen Tigerländer, die der südostasiatischen Region somit ein höheres Gewicht in der Weltwirtschaftstriade verschafften. Andererseits waren die ASEAN-Staaten nun mit einer zunehmenden ökonomischen Blockbildung in Nordamerika (NAFTA) und Europa konfrontiert, die sich negativ auf die Wohlfahrtsziele Südostasiens auswirkten (Rüland 1996:10). Um sich über die Folgen dieser strukturellen Veränderungen des internationalen Systems und die sicherheitspolitischen und ökonomischen Folgen für die regionale Kooperation in der ASEAN-Staatengemeinschaft auszutauschen, traf sich die Gemeinschaft im Januar 1992 zu ihrem bislang vierten Gipfeltreffen in Singapur. Das Treffen setzte eine neue Dynamik regionaler Kooperation in Gang und fand ihren Ausdruck in der Gründung der ASEAN Free Trade Area (AFTA) mit dem Ziel der Förderung von Investitionen und Handel in der Region. Ferner wurde mit der Etablierung des ASEAN Regional Forum (ARF) ein Konsultativforum zur Prävention von Konflikten und somit zur Förderung regionaler Stabilität geschaffen (Nabers 1997:18).

Die durch die ASEAN-Mitgliedsstaaten verfolgte Kooperation ist kein formeller Prozess, der auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruht. Die zweiseitige Bangkok Declaration ist im Vergleich zu den weitaus umfangreicheren und ausdifferenzierteren Verträgen der Europäischen Union vielmehr eine Absichtserklärung,

die informelle Prinzipien und Normen der interstaatlichen Zusammenarbeit festlegt. Dadurch sollte die Absicht der Unterzeichnerstaaten zum Ausdruck kommen, dass unter dem institutionellen Dach der ASEAN ein informeller Dialogprozess verfolgt wird, aus dem keine Verbindlichkeiten für die Teilnehmerstaaten erwachsen. Ein in diesem Zusammenhang oft bemühter Erklärungsansatz betont die Tatsache, dass die südostasiatischen Staaten, von denen viele ihre Unabhängigkeit erst vor wenigen Jahrzehnten erhalten haben, sich noch im Prozess des Nationenaufbaus befinden. Deshalb werden im institutionellen Kontext der ASEAN-Staatengemeinschaft eher intergouvernementale und nicht supranationale Lösungen für regionale Kooperationsprobleme favorisiert (Rüland 1996:11).

Die Betonung des Kooperationsprozesses und die Ablehnung formalisierter Kooperationsstrukturen findet ihre Ausprägung in der Organisationsstruktur der ASEAN: Das aus offizieller Sicht höchste Entscheidungsforum der ASEAN ist das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, das seit dem Gipfel von Singapur alle drei Jahre einberufen wird. Das faktisch oberste Entscheidungsgremium der ASEAN ist jedoch das alljährlich stattfindende Treffen der ASEAN-Außenminister zur ASEAN-Ministerkonferenz (ASEAN Ministerial Meeting, AMM). Auf derselben Kooperationsebene befinden sich auch das ASEAN Economic Ministerial Meeting (AEMM) und das ASEAN Regional Forum (ARF), in denen explizit wirtschaftliche bzw. sicherheitspolitische Fragen erörtert werden. Den Außenministertreffen schließen sich die Post Ministerial Conferences (PMC) an, die den Ministern Gelegenheit bieten, sich mit den ASEAN-Dialogpartnern auszutauschen. Der nächsten Ebene der Kooperation lässt sich das Ständige Komitee zuordnen, das in die Kooperationsbereiche Wissenschaft, Technik, Kultur und Soziales gegliedert ist, die sich wiederum in Arbeitsgruppen und Expertenteams sowie Subkomitees ausdifferenzieren.

Neben der offiziellen Ebene der Kooperation, auch „Track One" genannt, existiert noch ein inoffizieller „Track Two"-Prozess zur Erörterung kontroverser Fragen. Zu diesem Zweck werden nichtstaatliche Akteure (Wissenschaftler, Militärs, Think Tanks etc.) in den Dialogprozess eingebunden. Im Vergleich zur EU tagen die Konsultationsgremien der ASEAN eher unregelmäßig und selten: Seit ihrer Gründung trafen sich die Staats- und Regierungschefs erst zwölf Mal, seit dem Jahr 2001 jedoch einmal im Jahr. Darüber hinaus ist das im Jahr 1976 in Jakarta eingerichtete Sekretariat nicht mit supranationalen Entscheidungskompetenzen ausgestattet. Zwar wurde dieses seit dem Singapur-Gipfel und der Initiierung des AFTA-Prozesses mit mehr Sachmitteln und Mitarbeitern ausgestattet, doch

besteht die Hauptaufgabe des Sekretariats lediglich in der Koordinierung und Vorbereitung der ASEAN-Aktivitäten. So werden nach wie vor alle wesentlichen Entscheidungen der ASEAN in den entsprechenden nationalen Verwaltungen der Mitgliedsländer vorbereitet. Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die schwache Verrechtlichung des ASEAN-Prozesses ihren Niederschlag in einem niedrigen Institutionalisierungsgrad findet.

Probleme und Chancen regionaler Kooperation

Kooperationsnormen und institutionelle Effektivität

Mit der Erweiterung des ASEAN-Verbandes von anfangs fünf auf inzwischen zehn Staaten[1] wurde einerseits die Möglichkeit geschaffen, die regionale Kooperation innerhalb der Staatengemeinschaft voranzutreiben und ihr weltpolitisches Gewicht zu erhöhen. Andererseits ist der nun abgeschlossene Erweiterungsprozess mit erheblichen Problemen verbunden. Erstens wächst mit der Einbeziehung der aus sozioökonomischer Perspektive rückständigen Staaten Laos, Kambodscha und Myanmar nicht nur das Wohlstandsgefälle in der Gemeinschaft, sondern auch der Antagonismus zwischen völlig unterschiedlichen politischen Systemen auf der typologischen Skala zwischen Autoritarismus und Demokratie. Zweitens hat die asiatische Wirtschafts- und Finanzkrise gezeigt, dass die ASEAN über keine nennenswerten Krisenmanagementmechanismen verfügt. Deshalb stellt sich drittens die wichtige Frage, ob angesichts der genannten Problemkonstellation die südostasiatische Staatengemeinschaft in der Lage sein wird, ihr Kooperationsmodell des ASEAN Way aufrechtzuerhalten. Im Gegensatz zum Integrationsprozess der EU, der auf formellen, rechtlichen und ergebnisorientierten Strukturen basiert, betont der ASEAN Way

> the process through which such [multilateral] interactions are carried out. This approach involves a high degree of discreteness, informality, pragmatism, expediency, consensus-building, and non-confrontational bargaining styles (Archarya 1997:329).

Wie sich diese Kooperationsprinzipien faktisch im ASEAN-Prozess manifestieren, soll nachfolgend erörtert werden.

Der ASEAN Way zeigt sich am deutlichsten in den Handlungsprinzipien

---

[1] Brunei wurde 1984 in die ASEAN aufgenommen; es folgten Vietnam (1995), Laos und Myanmar (1997) sowie Kambodscha (1999).

und Entscheidungsfindungsprozeduren des südostasiatischen Staatenbundes. Die zentralen Handlungsnormen der ASEAN wurden besonders klar im Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) niedergeschrieben: Demnach verpflichten sich die ASEAN-Staaten, die staatliche Souveränität, Unabhängigkeit, territoriale Integrität und nationale Identität der Teilnehmer zu respektieren. Durch das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten und die friedliche Lösung von Konflikten sollte eine dauerhafte und unverbindliche Kooperation gewährleistet werden.[2] Eng verknüpft mit der uneingeschränkten Geltung staatlicher Souveränität ist das ASEAN-Konzept regionaler Kooperation: „Regionale Stabilität (*regional resilience*) sollte durch die Bündelung einzelstaatlicher Stabilität (*national resilience*) erreicht werden" (Feske 1999:544). Anders ausgedrückt: Regionale Kooperation wird aus der Sicht der politischen Entscheidungsträger primär als eine Funktion nationaler Interessen verstanden und dient insofern nicht der regionalen Integration. Daraus ergibt sich wiederum ein Entscheidungsverfahren, das dem Konsensprinzip unterliegt: Eine Entscheidung ist in diesem Sinne erst dann beschlussfähig, wenn sie einstimmig getroffen werden kann. Kein Staat soll also in die Situation gebracht werden, die eigenen nationalen Interessen einer Gemeinschaftsaufgabe unterzuordnen. Das Prinzip der Einheitlichkeit der Entscheidungen korreliert mit dem oben bereits erwähnten Kooperationsziel der regionalen Einheit, das mit der Aufnahme Kambodschas 1999 in die Staatengemeinschaft vollendet wurde.

Unter diesen Kooperationsvoraussetzungen kommt den bereits erwähnten „Track-Two"-Prozessen eine besondere Bedeutung zu: Fragen oder Kooperationsprobleme, die nicht auf dem Wege gegenseitigen Einvernehmens gelöst werden können, werden auf diese inoffizielle Dialogebene verlagert, von der sie – falls ein Konsens gefunden wird – wieder auf die Agenda des offiziellen „Track-One"-Prozesses gelangt (Ball 1994). Die Leistungsbilanz dieser Arbeitsteilung zwischen offizieller und inoffizieller Ebene ist jedoch nicht sehr ermutigend: Neben der oft unklaren Kompetenzverteilung zwischen inoffizieller und offizieller Ebene

---

[2] Der sich auf die Handlungsprinzipien beziehende Ausschnitt des Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) lautet: „1) Mutual respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity, and national identity of all nations; 2) The right of every State to lead its national existence free from external interference, subversion or coercion; 3) Non-interference in the internal affairs of one another; 4) Settlement of differences or disputes by peaceful manner; 5) Renunication of the threat or the use of force and 6) Effective cooperation among themselves" (Busse 1998:24).

verbleiben nur allzu oft einmal verlagerte Kooperationsprobleme – unbearbeitet oder bearbeitet – auf der zweiten Ebene, ohne dass es einen notwendigen Austausch mit der ersten Ebene gibt (Kraft 2000).

Die schwache Institutionalisierung und mangelnde Verrechtlichung des ASEAN-Prozesses geht einher mit der Betonung persönlicher Kontakte zwischen den Entscheidungsträgern als Mittel zur Vermeidung von Konflikten oder gar Situationen, in denen ein Gesichtsverlust droht. Hier zeigt sich wiederum, dass der ASEAN-Kooperationsstil in hohem Maße mit der politischen Kultur und den politischen Prozessen in den ASEAN-Staaten korreliert. Prägendes Kennzeichen dieser auf eine lange Tradition von Patronagenetzwerken zurückgehenden, regionalen politischen Kultur sind ihre informellen und personalisierten Politikmuster, die durch Konfliktvermeidung und die Dominanz von einzelnen Führungspersönlichkeiten geprägt sind (Busse 1998:35).

Damit die ASEAN-Staatengemeinschaft den Anforderungen ihrer politischen und ökonomischen Umwelt gerecht werden kann, wurde erstmalig die Schaffung eines rechtlichen und institutionellen Rahmens, einer Charta, für die seit 1967 bestehende regionale Institution beschlossen. Die ASEAN-Verfassung soll die Grundlage für eine handlungsfähige regionale Organisation bilden:

> the ASEAN charter will serve as a legal and institutional framework of ASEAN to support the realisation of its goals and objectives [...]; the ASEAN charter will codify all ASEAN norms, rules, and values and reaffirm that ASEAN agreements signed and other instruments adopted before the establishment of the ASEAN charter shall continue to apply and be legally binding where appropriate [...]; the ASEAN charter will confer a legal personality to ASEAN and determine functions, develop areas of competence of key ASEAN bodies and their relationship with one another in the overall ASEAN structure (ASEAN 2005).

Ein zehn Mitglieder umfassender Verfassungsrat (Eminent Persons Group) stellte auf dem ASEAN-Gipfeltreffen im Januar 2007 in den Philippinen einen Satzungsentwurf vor, der verabschiedet wurde, nun juristisch aufgearbeitet wird und schließlich im November 2007 in Kraft treten soll. Die wichtigsten Aspekte des Entwurfes sind die Einführung eines Mehrheitswahlprinzips, Sanktionsmöglichkeiten sowie die weitere Verrechtlichung und Institutionalisierung des Kooperationsprozesses (ASEAN 2007). Mitglieder des Rates waren u.a. der frühere philippinische Präsident Fidel V. Ramos, der frühere indonesische Außenminister Ali Alatas, der Außenminister Bruneis, Pehin Dato Lim Jock Seng, und der

stellvertretende Premierminister Singapurs, Prof. S. Jayakumar.

Andererseits muss die ASEAN-Charta erst noch beschlossen und umgesetzt werden. Teile der Erklärung zur ASEAN-Charta lassen vermuten, dass auch eine neue ASEAN nicht primär auf Mehrheitsentscheidungen und supranationalen Elementen beruhen wird. So sollen die Prinzipien „decision making on the basis of [...] consensus" sowie „the right of every state to lead its national existence free from external [...] and non-interference in the internal affairs of one another" (ASEAN 2005) gewahrt bleiben. Gleichwohl sollen die regionalen Institutionen eine effektive Implementation von Beschlüssen vornehmen können und ihre Befolgung kontrollieren können. Insbesondere die Frage der Etablierung demokratischer Strukturen und der Kritik autoritärer Systeme ist angesichts des nach wie vor an der Macht verweilenden Militärs in Myanmar von hoher Relevanz. Hier heißt es in der Erklärung: „Promotion of democracy, human rights and obligations, transparency and good governance and strengthening democratic institutions" (ebd.).

Das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten wurde faktisch durch die Reaktion einiger ASEAN-Mitglieder auf die Menschenrechtspolitik Myanmars ausgehebelt. So forderte eine Mehrheit der ASEAN-Länder in einer offenen Aussprache im Rahmen des Gipfels den Außenminister Myanmars unmissverständlich auf, die seit mehreren Jahren unter Hausarrest stehende Oppositionsführerin Aung San Suu Kyi und andere politische Gefangene auf freien Fuß zu setzen. Zugleich wurde die Militärjunta gezwungen, einer Inspektion seitens der ASEAN zum Stand der Demokratie zuzustimmen. Zuvor verwehrte die Regierung die Verlängerung eines UNO-Mandats zur Beobachtung der politischen Lage (WSJ, 13.12.05; IHT, 9.12.05). Die seit 1998 amtierende Junta wird zu einer immer größeren Belastung für die ASEAN-Staatengemeinschaft: Allen Versprechungen zum Trotz gibt es keine Anzeichen einer Demokratisierung, die aber von westlichen Staaten verlangt wird und was zunehmend die Beziehungen zu den ASEAN-Staaten belastet. Nachdem Myanmar seinen ASEAN-Vorsitz auf regionalen und internationalen Druck hin abgegeben hatte, werden nun sogar Rufe aus der politischen Elite der Mitgliedsländer laut, Myanmar ganz aus der ASEAN auszuschließen (MT, 3.12.05). Aber auch wenn es nur zu Sanktionen kommen sollte, ist es von elementarer Bedeutung, dass die neue ASEAN-Satzung Prinzipien wie Mehrheitsbeschluss und Supranationalität in bestimmten Fällen zulässt, denn nur so kann die ASEAN Effizienz und Glaubwürdigkeit nach innen wie nach außen aufbauen.

Institutionenbildung und Gleichgewicht

Im Gegensatz zu ihrer schleppenden Verrechtlichung und Institutionalisierung ist der Impetus, der von der ASEAN auf die Institutionenlandschaft Ostasiens ausgeht, von hoher Signifikanz: Sowohl die Institutionen ASEAN+3 als auch der Ostasiengipfel (EAS) gelten als institutionelle Konsequenzen der ASEAN-Zusammenarbeit. Gleichzeitig enthalten alle Initiativen eine Gegenmachtkomponente zur Ausbalancierung von Machtungleichgewichten in der Region.

Das ASEAN+3-Forum – bestehend aus der südostasiatischen Staatengemeinschaft ASEAN sowie den nordostasiatischen Staaten Japan, China und Südkorea – ist auf eine Initiative des malaysischen Premierministers Mahathir zurückzuführen, der Anfang der 1990er Jahre die Errichtung einer East Asian Economic Grouping (EAEG) angeregt hatte. Die Gründe für die Initiierung einer exklusiven Regionalinstitution liegen erstens in der Überzeugung, dass ökonomischer Fortschritt in Ostasien nur mit Japan vorangetrieben werden könne, zweitens in der Furcht vor zunehmendem weltwirtschaftlichen Konkurrenzdruck und drittens in dem Bestreben, mit der EAEG eine Alternative zu der von den USA dominierten Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) zu schaffen (Hund/Ofken 2001:69). Auf dem APEC-Gipfeltreffen in Bogor im Jahr 1993 manifestierte sich diese Dominanz in der Durchsetzung US-amerikanischer Interessen in Bezug auf die Verabschiedung eines langfristig angelegten Plans zur Liberalisierung von Handel und Investitionen (Free Trade and Investment in the Region) und dem zu diesem Zweck anvisierten gänzlichen Abbau von Zöllen und Handelsbarrieren in der asiatisch-pazifischen Region bis zum Jahr 2010 für entwickelte Länder und bis zum Jahr 2020 für Entwicklungsländer (Morrison 1998:2). Mahathirs Idee, ein eigenständiges ostasiatisches Forum zu gründen, wurde von den ASEAN-Staaten zunächst fallen gelassen.

Auch Japan, der zu diesem Zeitpunkt wohl wichtigste potenzielle Teilnehmerstaat Nordostasiens, verweigerte Mahathirs Initiative seine Unterstützung, weil es befürchtete, die USA zu irritieren. Stattdessen einigte sich die südostasiatische Staatengemeinschaft darauf, ein East Asia Economic Caucus (EAEC) unter dem institutionellen Dach der APEC einzurichten (Layador/Rowena 2000:435). Faktisch hat jedoch nie ein EAEC-Forum innerhalb der APEC getagt. Das mag damit zusammenhängen, dass die asiatische Seite ausgesprochen unzufrieden mit dem von den USA vorgegebenen Liberalisierungs- und Integrationskriterien war, da sie den Vorstellungen der ostasiatischen Staaten nur bedingt entsprachen. Deshalb

entschied sich die ASEAN im Jahr 1995, die EAEC-Vision fortan nicht mehr innerhalb der APEC, sondern außerhalb und somit als unabhängige Institution zu verfolgen. Mit einiger Verzögerung begann sich also die ursprüngliche Version eines exklusiven ostasiatischen Kooperationszusammenhangs durchzusetzen. In den nächsten Jahren kam es zu einem nachhaltigen Wandel in der asiatischen Kooperationslandschaft: Neben der Initiierung regionaler Institutionen wie dem ASEAN Regional Forum und der ASEAN Free Trade Area entstand mit dem Asia-Europe Meeting (ASEM) eine transregionale Institution, die der Institutionalisierung der ostasiatischen Kooperation wichtige Anstöße geben sollte.

Ein entscheidender Anstoß zur verstärkten Zusammenarbeit in Ostasien war die asiatische Wirtschafts- und Finanzkrise. Obwohl die im September 1997 von Japan vorgeschlagene Errichtung eines Asiatischen Währungsfonds (Asian Monetary Fond, AMF) von den USA, der Europäischen Union, aber auch von China scharf zurückgewiesen wurde,[3] verblieben die Diskussionen über regionale Maßnahmen zur Eindämmung der Asienkrise und Wege zur Prävention ähnlicher Krisenentwicklungen in der Zukunft auf der informellen Agenda der ostasiatischen Entscheidungsträger (Goad 2000). Wesentlich war in diesem Kontext die frustrierende Erfahrung, dass regionale Institutionen wie die ASEAN nicht in der Lage waren, einen Beitrag zur Lösung der Asienkrise zu leisten. Stattdessen wurde das Krisenmanagement internationalen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen wie dem IWF und der Weltbank überlassen.

Im institutionellen Rahmen des zweiten informellen ASEAN-Gipfels in Malaysia wurde schließlich der Weg für eine formalisierte Zusammenarbeit geebnet: Erstmals firmierte die Kooperation zwischen den ASEAN-Staaten, China, Japan und Südkorea im offiziellen Sprachgebrauch nicht mehr unter der Bezeichnung EAEC, sondern unter ASEAN+3 (Layador/Rowena 2000:435). Der Kooperationsprozess konnte sich rasch institutionalisieren: Es wurden regelmäßige Treffen der Ministerialbeamten und Senior Official Meetings (SOM) sowie die Etablierung einer East Asian Vision Group vereinbart. Es ist auffällig, dass ASEM auch hinsichtlich der institutionellen Ausgestaltung des ASEAN+3-Kooperationsprozesses eine gewisse Vorbildfunktion hatte. Im Dezember 1998 bekräftigten die Staatsoberhäupter und Regierungschefs der ASEAN-Staatengemeinschaft, Chinas, Japans und Südkoreas in Hanoi ihren festen Willen, regelmäßige multilaterale Treffen

[3] Gleichwohl entschloss sich Japan, ein bilaterales Hilfspaket im Gesamtwert von 650 Mrd. JPY zu initiieren (vgl. JT, 14.7.01).

durchzuführen. Die nächsten Gipfeltreffen fanden in Manila im November 1999 und in Singapur im November 2000 statt. Assoziierte Treffen des Forums waren die Treffen der Finanz-, Außen- und Umweltminister der dreizehn Teilnehmerstaaten (Lim 2001:104).

Die Ziele der ASEAN+3-Kooperation wurden erstmals 1999 in einer gemeinsamen Erklärung zum Abschluss des entsprechenden Gipfeltreffens in Manila niedergelegt (Joint Statement on East Asia Cooperation). Alle Teilnehmerländer verpflichten sich in diesem Zusammenhang, ihr Kooperationsverhalten an den Prinzipien der UNO-Charta, dem ASEAN-Verhaltenskodex (Treaty of Amity and Cooperation) und dem Völkerrecht auszurichten. Die geplanten Aktivitäten von ASEAN+3 lassen sich auf der ökonomischen, sozio-kulturellen und auf der politischen Ebene verorten: Der wirtschaftlichen Zusammenarbeit wird oberste Priorität eingeräumt. Im Mittelpunkt steht hier die Förderung von Handel und Investitionen, Technologietransfer, technischen Kooperationsprojekten und E-Commerce. Ein weiteres Schwerpunktthema auf der ersten Ebene der ASEAN+3-Kooperation bildet die geld- und finanzpolitische Kooperation. Um in der Zukunft regionale Finanz- und Wirtschaftskrisen zu vermeiden, einigte man sich auf die Schaffung eines makroökonomischen Risikomanagementsystems, auf die verstärkte Kontrolle von kurzfristigen Kapitalströmen, Stärkung von Banken und Finanzsystemen in den Mitgliedsstaaten respektive deren Zusammenarbeit sowie auf die Leistung eines Beitrags zur Reform der globalen Finanzarchitektur. Ferner gedenkt man auf dem Wege einer verstärkten wissenschaftlichen, technischen und entwicklungspolitischen Kooperation den nach der Asienkrise zaghaft einsetzenden ökonomischen Aufwärtstrend zu stabilisieren. Schließlich wurden spezifische Projekte genannt, u.a. die wirtschaftliche Erschließung des Mekong-Beckens, die Ausführung der ASEAN Human Resources Development Initiative, die Etablierung eines Human Resource Development Fund und die Errichtung eines East Asian Business Council.

In Chiang Mai, Thailand, trafen sich im Mai 2000 die ASEAN+3-Finanzminister, um die regionale finanzpolitische Kooperation voranzutreiben. Wesentliche Ergebnisse dieses Treffens waren Vereinbarungen zur Kontrolle kurzfristiger Kapitalströme und Initiativen zur Reform der globalen Finanzarchitektur. In diesem Zusammenhang bekräftigten die Minister ihre Bereitschaft, regionale Finanzinstitutionen zu schaffen, die eine komplementäre Funktion zur globalen Ebene der Finanzkooperation im organisatorischen Rahmen des IWF einnehmen sollten. Konkret vereinbarten die ASEAN+3-Länder neben umfassenden Swap-

Abkommen[4] eine Vernetzung der jeweiligen Nationalbanken, um im Krisenfall spekulativen Währungsattacken durch die unbürokratische Bereitstellung von Krediten finanzstarker Partnerländer schnell und effektiv begegnen zu können (Dieter 2001; Goad 2000). Ein bemerkenswertes Resultat der Chiang Mai Initiative ist sicherlich in der Ankündigung Japans zu sehen, Kredite über insgesamt 6 Mrd. USD für Thailand, Malaysia und Südkorea bereitzuhalten. Auch China, das mit 170 Mrd. USD über mehr als 25% der asiatischen Währungsreserven verfügt, begann in der Folge des Finanzministertreffens, Verhandlungen mit Südkorea und Thailand über etwaige Kreditvereinbarungen zu führen.

Auch ohne diese Hilfen sind die meisten asiatischen Länder auf mögliche Wirtschafts- und Finanzkrisen besser vorbereitet als vor der Asienkrise, da sie insgesamt über höhere Währungsreserven als im Krisenjahr 1997 verfügen. Ergänzt werden diese positiven Entwicklungen durch die Vernetzung der Finanzverwaltungen der 13 Mitgliedsländer, die somit angehalten werden, die Finanzpolitiken der jeweiligen Partnerländer zu analysieren und in Hinblick auf die eigene Situation zu bewerten. Insgesamt können diese Vereinbarungen als Zeichen einer vertieften und effektiven regionalen Kooperation innerhalb des ASEAN+3-Prozesses gesehen werden.

Am 14. Dezember 2005 wurde der erste Ostasiengipfel (East Asia Summit, EAS) in Kuala Lumpur abgehalten, an dem nicht nur die Staats- und Regierungschefs der ASEAN+3-Staaten, sondern auch die Australiens, Neuseelands und Indiens teilnahmen. Die Idee, den ostasiatischen Kooperationsprozess durch ein entsprechendes Gipfeltreffen zu befördern, wurde zuerst von dem damaligen Ministerpräsidenten Malaysias, Mahathir, im Jahr 1991 propagiert. Diese Initiative (East Asian Economic Caucus) scheiterte jedoch an den ASEAN-Staaten und insbesondere Japan, das seinen engsten Verbündeten, die Vereinigten Staaten, durch die Unterstützung einer exklusiven ostasiatischen Institution ohne die Beteiligung der USA nicht irritieren wollte.

Mahathirs Nachfolger, Abdullah Badawi, griff die Vision einer ostasiatischen Gemeinschaft im Jahr 2004 im Rahmen eines ASEAN+3-Treffens wieder auf und gewann die Unterstützung Chinas, das in einem exklusiven Gipfeltreffen eine weitere Chance sah, den Einfluss der USA in der Region zu relativieren und

[4] Das Swap-Abkommen ermöglicht allen Teilnehmerstaaten, Währungen der anderen Länder zu kaufen, um die negativen wirtschaftlichen Folgen von Währungsspekulationen und Wechselkurseinbrüchen zu minimieren (vgl. Thomas 2001:9).

gleichzeitig selbst den Gemeinschaftsbildungsprozess zu gestalten. Die chinesischen Bestrebungen kollidierten jedoch mit den Interessenlagen von Ländern wie Japan, Singapur und Indonesien, denen der Einfluss Chinas auf die ostasiatische Kooperation zu dominant geworden war. Eine entsprechende Ländergruppe innerhalb der ASEAN+3 konnte durchsetzen, dass der große asiatische Konkurrent Chinas, Indien, sowie westliche bzw. den USA nahestehende Staaten wie Australien und Neuseeland zu Gründungsmitgliedern des Ostasiengipfels avancierten. Es wird deutlich, dass mit der Involvierung externer Staaten bzw. Mächte eine Interessenbalance geschaffen werden soll, von der sich die Kritiker Chinas eine Stabilisierung der Kooperationslandschaft in Ostasien versprechen. Faktisch bedeutet dies, dass die USA, obschon sie nicht Mitglied der neuen ostasiatischen Institution sind, durch ihre militärischen Allianzen mit Japan, Thailand, den Philippinen, Australien und Südkorea als implizites Gegengewicht zu China zu sehen sind. Australien hat sich allerdings in den letzten zwei Jahren von der Gleichgewichtsstrategie der US-Amerikaner verabschiedet und sich auf der Grundlage genuin australischer Interessen China angenähert.

Aus der Abschlusserklärung geht hervor, dass der East Asia Summit lediglich eine ergänzende Funktion zum institutionellen Nukleus ostasiatischer Kooperation, der ASEAN, einnehmen soll. Demnach ist der Ostasiengipfel ein informelles Dialogforum, in dem strategische, politische und ökonomische Fragen diskutiert werden können. Ferner wurde betont, dass die Beschlüsse des EAS globale Regelwerke stützen sollen. Insofern ist das Ziel des Gipfels, die Schaffung einer ostasiatischen Gemeinschaft nach dem Vorbild der Europäischen Gemeinschaft zu fördern, im Moment eher eine ferne Vision. Vielmehr ist der Gipfel als institutioneller Ort kooperativer Machtausgleichsprozesse zwischen China, Japan, Südkorea, der ASEAN sowie Indien, Australien, Neuseeland und den USA zu sehen.

Mit dem Ostasiengipfel ist nun eine weitere Institution in der Region entstanden, woran sich die Frage anschließt, welche Beziehung sie zu den anderen, bereits existierenden Kooperationsmechanismen wie ASEAN, ARF und ASEAN+3 aufweist. Zunächst ist festzuhalten, dass alle ASEAN-Mitgliedsländer sowie China, Japan und Südkorea die ASEAN als wichtigstes Element des ostasiatischen Kooperationssystems auffassen. Aus dieser Perspektive ist die ASEAN-Staatengemeinschaft als Vehikel zur Bearbeitung von Interdependenzen primär in den Sachbereichen Handel und Finanzen zu sehen. Die zwischenstaatlichen Kooperationsforen Ostasiens sind recht ausdifferenziert, wenn man die Aufgaben

der einzelnen Regime betrachtet: Während die ASEAN den inhaltlichen und zeitlichen Rahmen der Sachfragen festlegt, befassen sich Institutionen wie das ASEAN Regional Forum mit Sicherheitsfragen, die ASEAN+3 und der Ostasiengipfel mit der Wirtschafts- und Finanzkooperation bzw. Bildung einer Ostasiatischen Gemeinschaft. Allem Anschein nach scheint der EAS eine untergeordnete Rolle als Ideengeber und Diskussionsforum für strittige Fragen im ASEAN-Netzwerk zu spielen.

Neben der sach- und aufgabenspezifischen Ausdifferenzierung ist die kooperative Einbeziehung regionaler Führungsmächte und der Weltmacht USA ein zweites wichtiges Merkmal der ASEAN und ihrer Institutionen: Der alljährlich geführte Sicherheitsdialog im ARF vereinigt die ASEAN-Staaten, China, die USA und europäische Länder; die ASEAN+3 bringt die ASEAN sowie China, Japan und Südkorea an einen Tisch; der Ostasiengipfel bezieht mächtige Staaten Südasiens (Indien), Nordostasiens (Japan, China, Südkorea) und der Asien-Pazifik-Region (Australien, Neuseeland) mit ein. Zu erklären ist dieser Prozess der Machtintegration mit der Sicherheitssituation in Ostasien nach dem Ende des Kalten Krieges, von der viele Staaten der Region befürchteten, dass mit dem teilweisen Abzug der US-Amerikaner in den 1990er Jahren ein Machtvakuum in Ostasien entstehen könnte. Die Einbeziehung und somit das Ausbalancieren von verschiedenen regionalen Führungsmächten kann zu einem Gleichgewicht führen, das Asien Sicherheit verleiht und zugleich die Chance bietet, ökonomische Interdependenz mit den mächtigsten Staaten effektiv zu gestalten. Die Loslösung von den USA ist primär im Handels- und Finanzsektor erfolgt, wohingegen die sicherheitspolitische Kooperation, sei es bilateral oder multilateral, noch immer von der Weltmacht dominiert wird. Es wird deutlich, dass klassische Machtpolitik und hegemoniale Ambitionen unter dem Primat der Wohlfahrtsmaximierung bereits im Ansatz in Verhandlungsmacht übersetzt und relativiert werden.

Fazit

Dass die ASEAN-Staatengemeinschaft nicht in der Lage ist, politische Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedsländern zu beeinflussen oder Renegaten gar abzustrafen, liegt auf der Hand. Auch eine neue Charta wird daran voraussichtlich nichts ändern. Nimmt man also das Prinzip der Nichteinmischung als gegeben an, so rücken die eigentlichen Funktionen der regionalen Institution nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und nach der gemeinsamen regionalen Krisenerfahrung im Jahr 1997 in den Vordergrund. Da alle Staaten in immer

höherem Maße regional und global integriert sind, steigt die Nachfrage nach der kooperativen Bearbeitung von Handels-, Währungs- und Finanzfragen. Diese Nachfrage wird neben bilateralen Abkommen insbesondere durch die multilateralen Foren ASEAN+3 und EAS befriedigt. Gleichzeitig impliziert der Aufstieg Chinas und Indiens Chancen und Gefahren für die kleineren ASEAN-Staaten. Durch die Einbeziehung aller regionalen Führungsmächte und externer Mächte wie den USA und Australien in die Foren ASEAN+3, EAS und den ARF werden neue Handlungspotenziale für kleine und große Volkswirtschaften in der Region geschaffen.

Literatur

Archarya, Amitav (1997), „Ideas, Identity, and Institution-Building: From the ASEAN way to the Asia-Pacific Way?", in: *Pacific Review*, 10, 1, S.319-346

ASEAN (2007), *The ASEAN Charter; Fact Sheet, 2007/ASC/001.* Online: www.aseance.org (Aufruf: 12.09.2007)

— (2005), *Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter*, 12 December. Online: http://www.aseansec.org/18030.htm (Aufruf: 02.01.2006)

Ball, Desmond (1994), „A new era in confidence building: The Second-Track Process in the Asia-Pacific Region", in: *Security Dialogue*, Vol.25, No.2, S.157-176

Busse, Nikolas (1998), *Die Entstehung von kollektiven Identitäten. Das Beispiel der ASEAN-Staaten*, Baden-Baden

Dieter, Heribert (2001), „East Asia's Puzzling Regionalism", in: *Far Eastern Economic Review*, 12. Juli

Ditté, Pascal (2001), *Die Rolle der Association of Southeast Asian Nations in der veränderten Sicherheitslage Südostasiens*, München

Feske, Susanne (1999), „Der ASEAN-Staatenbund", in: Dahm, Bernhard & Ptak, Roderich (Hrsg.), *Südostasien Handbuch*, München, S.541-561

Goad, G. Pierre (2000), „Asian Monetary Fund Reborn", in: *Far Eastern Economic Review*, 18. Mai

Henderson, Jeannie (1999), *Reassessing ASEAN*, Adelphi Paper 328, New York

Hund, Markus & Ofken, Nuria (2001), „Der East Asian Economic Caucus (EAEC)/ASEAN+Plus-Drei", in: Maull, Hans W. & Nabers Dirk (Hrsg.), *Multilateralismus in Ostasien-Pazifik*, Hamburg, S.68-86

Kraft, Hermann Joseph S. (2000), „The autonomy dilemma of Track-Two-Diplomacy in Southeast Asia", in: *Security Dialogue*, Vol.31, No.3, S.343-356

Layador, Luz G. & Rowena, Maria Anna (2000), „The Emerging ASEAN Plus Three Process: Another Building Block for Community Building in the Asia Pacific?", in: *The Indonesian Quarterly*, 28,4, S.434-443

Lim, Paul (2001), „The unfolding Asia-Europe Meeting (ASEM) process", in: Preston, P.W. & Gilson, Julie A. (Hrsg.), *The European Union and East Asia: inter-regional linkages in a changing global system*, Cornwall, S.91-108

Morrison, Charles E. (1998), „APEC: The Evolution of an Institution", in: Aggarwal, Vinod K. & Morrison, Charles E. (Hrsg.), *Asia-Pacific Crossroads. Regime Creation and Future of APEC*, New York, S.1-22

Nabers, Dirk (1997), „Kollektive Sicherheit und Regional Resilience", in: Van den Boom, Dirk (Hrsg.), *Probleme der Süd-Süd Kooperation*, Hamburg, S.11-43

Rüland, Jürgen (1996), *The Asia-Europe Meeting (ASEM). Towards a New Euro-Asian Relationship?*, Rostock

Stahl, Bernhard (1998), *Warum gibt es die EU und die ASEAN?*, Baden-Baden

Thomas, Nick (2001), „ASEAN+3: Community building in East Asia?", in: *Journal of International and Area Studies*, 8, 2, S.9

Howard Loewen

ASEAN Security Multilateralism and the South China Sea

Introduction and Argument

On the occasion of the 15th ASEAN[1]-China Senior Officials' Meeting on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea in Changsha, China, on 27 June 2018, the ASEAN member states and China had agreed on a single draft of the Code of Conduct negotiating text.[2] The COC is the latest chapter in a series of proceedings led by the Association to deepen a regional security regime initiated in 1992 by concluding the ASEAN Declaration on the South China Sea (DSC) and further developed in 2002 by stipulating the Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea (DOC). All three documents aim at peaceful dispute settlement and at managing longstanding disputes over territories and resources in the South China Sea.[3] Nevertheless, multilateral security cooperation in the South China Sea has been and continues to be a very slow and disputed process. There are certainly different views on these developments: some commentators argue that ASEAN security multilateralism will finally be rendered effective due to the possibly binding nature of the COC. Others hold that ASEAN centrality in regional security cooperation with regard to South China Sea issues is structurally low as the heterogeneous interests of the nation-states involved do not allow for a rule-based and binding institution.

This paper argues in line with the second assessment. It states that the meagre balance of ASEAN security multilateralism can be explained by factors such as great power politics that merely pay lip-service to regional multilateralism, a culture of non-binding cooperation principles in ASEAN,

---

1 ASEAN = Association of Southeast Asian Nations

2 "ASEAN, China agreen on text to negotiate Code of Conduct in South China Sea," *The Straits Times*, 2 August 2018, accessed 3 September 2018, https://www.straitstimes.com.

3 DSC 1992; DOC 2002.

the prevalence of national interests and bilateralism as well as the inclination of the ASEAN-states to hedge vis-à-vis great power competition. The remainder of this chapter will start by shortly connecting the above-mentioned variables with relevant theories of International Relations. After a short description of the South China Sea conflict, the contribution of ASEAN to the multilateral management of this conflict will be described. Under item 5, I will answer the question as to why ASEAN's security management balance is rather limited.

Analytical Setting

Applying theories of International Relations naturally results in different views of regional security governance in East Asia in general and Southeast Asia specifically. According to *neorealist* theory, the imperative of survival presupposes that the main functions of international institutions[4] and multilateralism[5] in general and the East Asian security governance system in particular are to provide balancing and/or bandwagoning opportunities for the states involved. While bandwagoning would imply that smaller and middle-sized states in East Asia would seek an alignment with China, balancing would refer to an alliance against the latter. Considering the risk of cheating, relative-gains considerations are the main reason why states tend to balance rather than engage in bandwagoning behaviour. Cooperation is doomed to be a short-term phenomenon as today's partner can be tomorrow's foe. Some authors have identified a typical behaviour of ASEAN

4 A widely accepted conceptualization of international institutions defines them as a "persistent and connected set of formal and informal rules that prescribe behavioural rules, constrain activity and shape expectations. International institutions may assume the following three forms and degrees of formality: (i) formal intergovernmental organizations – the highest forms of institutionalization, (ii) international regimes, and (iii) conventions – the lowest form of institutionalization". Keohane 1989, 3.

5 Multilateral cooperation involves more than two actors. Multilateralism assumes that international cooperation has a normative basis to it and should be viewed as a rational alternative to foreign policies that are merely based on national interest. Kinsella 2013, 87–88.

countries faced with a rising China: a mixture of both bandwagoning and balancing, namely hedging.[6]

Liberal Institutionalism argues that international institutions or regimes are important for the establishment of global rules, norms and principles. International institutions are significant as they go beyond the realist short-term view of cooperation by emphasizing the possibility of sustained cooperation, which enhances the realization of absolute gains of the actors involved. Liberal institutionalists provide factors such as (a) lowered transaction costs through the provision of a forum and agenda-setting possibilities, (b) reduction of uncertainty through the exchange of information, transparency and rule creation and (c) institutionalised enforcement or multilateral coercion. States demand international institutions, whether they be of bilateral or multilateral nature, in order to be better able to manage interdependencies.[7] East Asian states are thus demanding the current security architecture since it suits their security interests best. It helps to focus hard power (military capabilities) and soft power (agenda-setting) in a network of cooperation links that accommodates the various interests of the actors involved. The security governance system is also adaptive, as it changes its function in response to changes in its international or geopolitical environment. The transition from a Cold War balancing function to balancing China at present is a case in point.

Last but not least, *social constructivism* states that international reality is a social construction driven by collective understandings emerging from social interaction. The principal quality of structure, then, consists of the meaning ascribed to it by the agents whose practice reproduces and changes it. In contrast to the approaches mentioned above, in which collective interest is assumed as pre-given and hence exogenous to social interaction, constructivism argues that social interaction ultimately does have transformative effects on interests and identity, because continuous co-operation is likely to influence intersubjective meanings. A constructivist hypothesis regarding security cooperation in East Asia would then be that interaction would change the identity, perceptions and thus interests of the actors involved and could account for changes in the security

6 Gil 2016.
7 Keohane 1989, 4.

architecture, such as the advent of new partners or changes within existing traditional alliances.[8]

Based on the above-mentioned theories, the following hypotheses regarding ASEAN can be deduced:

(i) Realist hypothesis: ASEAN security multilateralism is heavily influenced by the great power competition between the USA and China. This implies that (a) ASEAN security cooperation depends on external powers, their interests and interactions, (b) there will be bilateral and unilateral cooperation and (c) hedging behaviour as a means of maximising strategic space of small and mid-sized ASEAN states is likely.

(ii) Liberal hypothesis: ASEAN and its partner institutions ASEAN plus Three and the East Asia Summit are manifestations of the horizontal differentiation in East Asian regionalism that is accompanied by a low degree of vertical integration. Due to the prevailing of national interests, ASEAN reacts only slowly to cooperation problems and is marred by the dominance of non-intervention into each other's affairs.

(iii) Constructivist hypothesis: The ASEAN Way and its non-binding nature can be conceived as a culture-specific form of regional cooperation in Southeast Asia in general and with regard to the South China Sea issue specifically.

The South China Sea Conflict

Possibly one of the most pressing security issues in Southeast Asia is the disagreements over territories in the South China Sea. On the basis of potential oil and gas resources, factual rich fishing grounds and unclear delimitation of maritime borders and Exclusive Economic Zones[9] (EEZ), the riparian states of China, Malaysia, Indonesia, Brunei, Philippines, Taiwan and Vietnam constantly quarrel over sea borders, small islands, reefs and resources.

---

8 Checkel 1998; Jepperson 1996.

9 EEZ according to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1992).

The most relevant resources at stake are oil and natural gas. The assumption that vast energy resources lie beneath the unchartered and disputed areas of the South China Sea is largely based on the extrapolation of the existing proven reserves being exploited in uncontested areas by Brunei, Malaysia, Philippines, Vietnam, Indonesia and China. As there has been no exploration in the central South China Sea, there are no reliable figures for total or proven reserves. Very optimistic Chinese estimates assess that there are 125 billion barrels. United States sources claim 11 billion barrels to be a more realistic figure.[10]

The foundations of the claims of the bordering states vary: China and Vietnam base their claims on historical "facts". While China argues that maps of the Han Dynasty that date from a time roughly twenty centuries ago warrant its claims today, Vietnam views colonial inheritance as the main contributing factor for its territorial claims. The reason for the obvious reluctance to apply international law in these cases is the significant lack of legal substance in most "historical cases". Another factor riparian states base their claims on is geography: Malaysia and Brunei both fall into this category as they argue that their claims are linked to their "continental shelf extensions".

There have been numerous clashes over potential resources and sea borders in the past. Some of most noteworthy are the following: In 1974 Chinas navy forced Vietnam from the Paracel Islands. In 1988 the Chinese navy sank three Vietnamese vessels near Fiery Cross Reef. In 1995 the Philippines discovered a Chinese military base in the area of Mischief Reef, located well inside the Philippine EEZ. In 2012 a standoff between Filipino and Chinese war vessels over a fishing-boat incident near Scarborough Shoal, or Panatag-Shoal as the Philippines call it, and Huangyan Reef as the Chinese call it, almost turned into an open military conflict. A couple of years later the Indonesian navy sank illegal Chinese fishing boats within its sovereign waters. Throughout the last years, the Chinese have been heavily criticised for the construction of military bases on reefs and islands in the South China Sea. As a consequence, more states have sent warships to conduct drills in the area. A case in point is the joint naval exercises

10 Will 2014, 10.

involving vessels from Australia, Singapore, Malaysia, New Zealand and Britain. Furthermore, warships from Australia, Japan, Britain and France have patrolled the South China Sea in different arrangements. The United States has conducted several operations to underline its interest in maintaining the freedom of navigation. All these naval patrols and drills basically aim at balancing the rising Chinese assertiveness in the South China Sea and its claims over most of the area.[11]

ASEAN Security Multilateralization and the South China Sea Conflict

The Association of Southeast Asian Nations was established in 1967 by the pro-Western bloc states Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand to balance communist influence in the region. After the end of the Cold War, and thus systemic bipolarity, ASEAN expanded from the original five to its current ten members[12] and began to focus on both managing economic interdependencies and soft security issues. The main aims of ASEAN are thus the promotion of regional peace and stability and the acceleration of economic growth and social progress. The rise of China, its growing assertiveness in the South China Sea, the Asian Economic Crisis, the United States "pivot" as a reaction to China's rise under President Obama, and the volatile policies of President Trump with regard to security issues in Asia are issues ASEAN has had and still has to deal with.

ASEAN is a regional institution that has steadily evolved in a horizontal manner without significant vertical deepening. Instances of horizontal differentiation are the initiation of the ASEAN Regional Forum (ARF) in 1994, the ASEAN plus Three in 1997, and the Chiang Mai Initiative (CMI) in 2010. At first sight, the drafting of the Treaty of Amity and Cooperation in 1976, the adoption of the ASEAN Charter in 2008 and the initiation of the ASEAN Community in 2015 are clear signs of institutional deepening. Yet, due to the so-called ASEAN Way, a concept describing the specific culture of cooperation in this regional organisation, all of

11 "The South China Sea. Hot Water", *The Economist*, 6 October 2018.

12 Brunei already became an ASEAN member in 1984, Vietnam followed in 1995, Laos and Myanmar in 1997 and Cambodia in 1999.

these institutional innovations are rendered ineffective. The main elements of this culture of cooperation that pose an obstacle to vertical integration are non-interference in the internal affairs of one another, informality and process-oriented instead of output-oriented cooperation.

What are the main elements and functions of the regional economic and regional security architecture? The core element of the ASEAN and the regional economic architecture is the ASEAN Free Trade Area (AFTA) which was initiated in 1992. It can be seen as the first step towards economic integration in the ASEAN area. Its goal was to lower tariffs on intra-ASEAN trade in goods to 0–5 percent over a 15-year period. The outcome has been unsatisfactory due to loopholes, such as lengthy exclusion lists reflecting a preference towards consensual accommodation of national domestic political demands. AFTA thus can be seen as an enabling mechanism for voluntary commitments to consensual goals.[13]

The Asian crisis of 1997/1998 was essentially a currency crisis that turned into a regional financial and economic crisis with negative effects on the image of global economic institutions. The effect on the Asian countries was, with the exception of Singapore, to rethink their liberalisation policies and to look for regional answers to trade and currency issues. Global economic governance got into a crisis since the International Monetary Fund (IMF) was discredited in the region due to often harsh and sometimes false macroeconomic conditionality that accompanied credits for countries such as Indonesia and South Korea. As a consequence, ASEAN Plus Three countries launched the Chiang Mai Initiative in May 2000, a currency swap agreement between the central banks of the participating states.[14]

The security architecture that has evolved around the Association of Southeast Asian Nations consists of the following elemental institutions and alliances: ASEAN Regional Forum (ARF), ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMM), ASEAN Defence Ministers Meeting Plus (ADMM Plus) and the East Asia Summit (EAS). Beyond the multilateral institutions, bilateral alliances between the United States and East Asian countries are to be found. The respective security treaties were mainly established in the

13 Dent 2007.
14 Loewen 2014.

Cold War era (US-Japan in 1951, US-Philippines in 1951, US-Thailand in 1954, US-Republic of Korea in 1951 and Taiwan-US in 1979). While these alliances were initially designed and developed to bind Japan and counter the spread of communism in the region, they currently perform the function of potentially providing East Asian states with United States hard power capabilities in order to counter the military rise of China. In this security architecture, bilateral alliances provide hard power while multilateral cooperation provides soft power. The current regional architecture is dynamic and flexible and thus allows for socialising China, accommodating and balancing its rise (while economically, ASEAN states tend to bandwagon with it). It helps to integrate the interests of smaller and mid-sized powers (ASEAN states) that need a big power (US) in order to manage the rise of China. In short: ASEAN regional architecture is what states make of it.[15]

The attempts of ASEAN to manage South China Sea issues date back to the beginning of the nineties when Vietnam and China had a quarrel over oil exploration in contested sea territories. In 1997 this situation prompted the Association to react by urging "all parties concerned to exercise self-restraint with a view to create a positive climate for the resolution of these disputes"[16]. Three years later, the ASEAN member states reacted to China's occupation of Mischief Reef, a feature also claimed by the Philippines. In the Joint Communiqué of the 28th ASEAN Ministerial Meeting, the ministers again expressed their concern over the incidents in the South China Sea and called on the parties to refrain from any destabilising actions.[17]

In the following year, ASEAN and China started negotiations over a Code of Conduct (COC) in the South China Sea. The respective meetings led to the signing of the Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea (DOC). The declaration is basically a confidence-building measure based on international norms governing state-to-state relations. In order to ease tensions and enhance trust, the following cooperative activities were proposed: marine environmental protection, marine scientific

15 Loewen and Fröhlich 2018.
16 ASEAN 1992, Point 17.
17 ASEAN 1995, Point 9.

research, safety of navigation and communication at sea, search-and-rescue operations and, finally, combating transnational crime.[18]

After lengthy negotiations that spanned nine years, the guidelines to implement the Declaration of Conduct were adopted by all the parties and it was decided to work towards a binding Code of Conduct. However, one of the main points of contention has been China's insistence on not allowing ASEAN consultations prior to China-ASEAN consultations. The longer the debate on this issue has gone on, the more China has been able to benefit from states in Southeast Asia that decided to partner or bandwagon with it. Cases in point are Cambodia and Laos. More recently, Thailand's junta and the current president of the Philippines have tended to partner with China much more intensively than their predecessors in office.[19]

The following years have been marked by rising tensions between China and the United States and their respective partners or allies in the region. One incident that mirrors these strains within ASEAN occurred in the course of the 45th Meeting of the ASEAN Foreign Ministers that – for the first time in ASEAN's history – did not conclude with a chairman's declaration. It took a second attempt to create a common denominator and draft a declaration. The reason for this was Cambodia's decision to conform to China's preference not to include the occupation of Scarborough Reef by China in the ASEAN-agenda as demanded by the Philippines and Vietnam. Another situation that also illustrates the challenges that accompany the multilateral negotiation of a Code of Conduct in this period was the successful plan of the Philippines under the leadership of President Benigno Aquino III to take its disputes with China to the International Court of Arbitration, which ruled in favour of the Philippines.[20]

Yet, political change in the Philippines helped to ease the strained relations. It is no secret that China felt much more comfortable with Aquino's successor president Duterte, who put forth a much friendlier stance towards China than his predecessor. Against this background, China's willingness

18 ASEAN 2002, Point 1, 2 and 6.
19 Thayer 2012, 77; Will 2014, 23.
20 "Tribunal rejects Beijing's claims in the South China Sea," *New York Times*, 4 October 2016,

to discuss the Code of Conduct was obvious. On 6 August 2017, China and ASEAN even agreed on a new framework. On 2 August 2018, both sides reached a consensus on a text to negotiate the Code of Conduct in the South China Sea. They also agreed on key modalities for further rounds of negotiations.[21] There are a few reasons why the author of this paper is not as optimistic as Singapore's Defence Minister Ng, who claims that currently the possibility of concluding COC is better than ever.

Explaining the Weak Performance of ASEAN Security Multilateralism

There are three main reasons why ASEAN security multilateralism has failed to manage or solve the South China Sea dispute:

The first reason is *Great Power Politics*, carried out especially by China and the United States of America. Both their respective foreign policy strategies have a significant effect on the foreign policies of Southeast Asian states and the Association of Southeast Asian Nations. Great Power politics manifest itself in the fact that China and the United States shallowly support but mostly obstruct ASEAN initiatives with regard to the South China Sea issue. The critique of China and its ASEAN allies such as Cambodia or Laos in regard to a unified ASEAN-stance towards the South China Sea issue is a case in point. China's preference for security bilateralism in this regard is quite obvious. It also profits from the non-binding nature of the ASEAN cooperation. The United States on the other hand has a natural tendency towards security bilateralism due to its long-standing military alliances with selected Southeast Asian states such as the Philippines and Thailand. Great power politics also manifests itself in the geostrategic competition between China and the United States in the South China Sea. While China tries to create facts by setting up military structures in occupied spots in the region and by bullying other states, the United States underlines the importance of its alliances with the Philippines, Thailand and Singapore (quasi-alliance partner)

21 "ASEAN, China agree on text to negotiate Code of Conduct in South China Sea," *The Straits Times,* 2 August 2018, accessed 3 September 2018, https://www.straitstimes.com.

and projects power by conducting military manoeuvres to signify its support for the "freedom of the seas" international norm in the South China Sea. Great power competition in the South China Sea also has a clear consequence for the strategic foreign policy behaviour of the littoral states. Most of the latter tend to hedge, maximizing strategic space, by combining balancing and bandwagoning behaviour. With regard to the South China Sea, this implies the following hypothesis: more great power competition causes a higher degree of hedging. Cases in point for such a behaviour among the littoral states are Malaysia, Singapore, Indonesia and Brunei, who hedge between China and the United States by having security relations with both great powers. Even Thailand and the Philippines, who as alliance partners of the United States do not formally qualify as hedgers, have – due to their increased security, diplomatic and economic linkages with China – acquired the status of quasi-hedgers in the South China Sea.

The second reason for the meagre balance of ASEAN is *ASEAN multilateralism* itself. Research on ASEAN has identified two main functions of this regional institution: (a) the management of economic and security interdependencies, (b) the balancing of great power competition through the cooperative integration of these powers in the ASEAN network of institutions. Fulfilling these two functions comes at a price given the fact that ASEAN is dominated by national preferences: the Association is marked by horizontal differentiation but lacks vertical integration. ASEAN reacts slowly to international and regional shocks and new issues since it takes member-states very long to reach a consensus. The prevailing of national interests manifests itself above all in the principle of non-intervention in the affairs of the others. This clearly has a bearing on the institutional design of the Declaration of Conduct but also on the current Code of Conduct negotiations. With a high certainty this mechanism – should it ever be activated – will not be equipped with binding or even supranational features. This will render it rather toothless in terms of effectiveness. These distinct processes also go along with the dominance of bilateralism in trade and security cooperation in Southeast Asia. Bilateralism promises more effectiveness and more results than multilateralism. There is thus a wide gap between the declaratory support for ASEAN multilateralism and the factual tendency to foster bilateral cooperation.

The third reason for the negative balance of ASEAN multilateralism with regard to the South China Sea is the culture of cooperation, namely the ASEAN Way. The ASEAN Way consists of cooperation principles and norms that make it easy for the member-states to uphold their sovereignty. At the same time, the ASEAN Way has become a normative foundation for ASEAN regionalism that is even enshrined in the ASEAN charter, concluded in 2008. The principles include an emphasis on national sovereignty, national independence, territorial integrity, non-interference into each other's affairs, consensus instead of majority rule, avoidance of confrontation, institutional enlargement instead of deepening, and the peaceful solution of conflicts.

All in all, it has become clear that ASEAN makes multilateral security cooperation in the South China Sea possible, but this cooperation is not very effective as it is subjected to great power competition, the prevailing of national interest and the dominance of the ASEAN way. Against this empirical background, neorealist and constructivist views on the meagre balance of the current ASEAN security multilateralism with regard to the South China Sea issue do seem to have more explanatory power than liberal institutionalist theories.

Bibliography

Acharya, Amitav. "Ideas, Identity, and Institution-Building: From the ASEAN way to the Asia-Pacific Way?" *Pacific Review*, Vol. 10, Issue 3 (1997), 319–346.

ASEAN. Joint Communique 25th ASEAN Ministerial Meeting Manila, Philippines, 21–22 July 1992.

ASEAN. Joint Communique of the Twenty-Eighth ASEAN Ministerial Meeting, Bandar Seri Begawan, 29–30 July 1995.

Checkel, Jeffrey T. "The Constructivist Turn in International Relations Theory." *World Politics*, Vol. 50, Issue 2 (1998): 324–348.

Dent, Christopher M., "The International Political Economy of ASEAN Economic Integration and Bilateral FTAs." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 26, Issue 1, (2007): 16–51.

DOC (2002). Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. Accessed 14 August. 2018. https://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2.

DSC (1992). Declaration on the South China Sea. Accessed 15 August 2018. https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/1992-ASEAN-Declaration-on-the-South-China-Sea.pdf.

Gill, Bates, Evelyn Goh, and Chin-hao Huang. "The Dynamics of US-China-Southeast Asian Relations." The United States Studies Centre at the University of Sydney, 22 June 2016. Accessed 20 August 2018. https://www.ussc.edu.au/analysis/the-dynamics-of-us-china-southeast-asia-relations.

Jepperson, Ron/Wendt, Alexander/Katzenstein, Peter J. "Norms, Identity and Culture in National Security." In *The Culture of National Security: Norms and Identitity in World Politics*, edited by Peter J. Katzenstein, 38–78. New York: Columbia University Press, 1996.

Keohane, Robert O. "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics." In *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, edited by Robert O. Keohne, 1–20. Boulder: Westview Press, 1989.

Kinsella, David, Bruce Russett, and Harvey Starr. *World Politics. The Menu for Choice*. International Edition, Belmont, CA: Wadsworth, 2013.

Loewen, Howard, "Institutional Interplay between the Chiang Mai Initiative and the International Monetary Fund." *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 13, Issue 1 (2014): 50–67.

Loewen, Howard and Stefan Fröhlich. "East Asia´s Security Architecture and the Role of the US and other External Actors – An Introduction." In *The Changing East Asian Security Landscape: Challenges, Actors and Governance (Edition ZFAS)*, 1–10, edited by Howard Loewen and Stefan Fröhlich, Wiesbaden: Springer VS, *2017*.

Thayer, Carlyle A. "ASEAN'S Code of Conduct in the South China Sea: A Litmus Test for Community-Building?" *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, Vol. 10, Issue 34, (2012): 20–26.

United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), 1992. Accessed 25 August 2018. http://www.un.org/depts/los/convention_ agreements/ texts/unclos/unclos_e.pdf

Will, Gerhard. *Tough Crossing: Europa und die Konflikte in der Südchinesischen See*. SWP-Studie S 10 (2014).

12

FOREIGN RELATIONS BETWEEN THE PHILIPPINES AND THE UNITED STATES

Howard Loewen

This chapter focuses on the foreign relations between the Republic of the Philippines and the United States of America. The main argument is that there is more continuity than change in this bilateral linkage. The foreign linkage between the countries evolved in the colonial era, when the Philippines was a colony of the U.S. from 1898 until 1946. Moreover, both countries had been allies in the fight against the then aggressor Japan during World War II. A "Mutual Defense Treaty" concluded in 1951 between the two countries is an essential component in a security relations network between them. However, the Philippine Senate decided not to renew the leasing contract with the U.S. over the use of the Clark Air and Subic Naval Bases in 1991. Subsequently, the Philippines turned towards Southeast Asia and increased its engagement in questions of regional cooperation. Yet already by 2001 the Philippines decided to support the U.S. in its worldwide effort to curb international terror and especially to mitigate its spread in the southern Philippines and in Southeast Asia. The withdrawal of the small army and police contingent from Iraq in 2004 marred the relations with the U.S. once again. Seven years later, U.S. Secretary of State Hillary Clinton and the then Philippine Foreign Minister Del Rosaria signed the so-called Manila Declaration, which invigorated the existent bilateral security-cooperation and fostered maritime cooperation in the South China Sea. This pointed to the central role Philippine-U.S. security relations played as part of the U.S. "pivot" to East Asia. It appears most likely that the anti U.S.-rhetoric of the current Philippine president Rodrigo R. Duterte will not mark a structural change in Philippine-U.S. relations.

How can we explain continuity in Philippine-American security relations? The main argument of this chapter is, first, that there is a normative consensus in terms of foreign policy principles and ideologies between the U.S. and the Philippines. This explains why the otherwise unobstructed relations had been significantly marred only once in 1991 with specific conditions such as the open geopolitical situation, strong anti-U.S. opposition and a societal opinion that was reflected in the decision of the Philippine Senate not to renew the bases agreement with the U.S. Second, structural or geopolitical developments such as WWII, the Cold War and the spread of communism, end of the Cold War, the rise of China and the U.S. pivot to East Asia were vital factors that can explain the Philippine foreign policy bias toward the United States. The dominant position of the U.S. in the region, the preference of the Filipinos being faced with the economic and military rise of China that manifests itself in the surge of maritime conflicts over respective borders, exclusive economic zones and resources in the South China Sea

or West-Philippine sea are independent variables that can account for the interests of both countries to foster mutual security cooperation. Third, the bilateral security treaty of 1955 has often been supplemented by other treaties in order to adapt it to changes that affect security issues in the region and internationally. As part of the so-called security architecture in East Asia, the bilateral treaties between the U.S. and the Philippines are essential linkages of this cooperative security system that has been dominated by the U.S. since the Cold War.

A brief history of foreign relations between the Philippines and the U.S. until the fall of Marcos

Since obtaining independence in 1946 Philippine foreign policy has been influenced by close economic and strategic ties with the United States, by the Cold War and its end in 1989, the economic and military rise of China as well as the war against terror since 2001. Philippine foreign policy since independence can be divided into four phases: in the first phase from 1946 to 1972 it was largely influenced by the colonial dependence on the U.S. The interval between the proclamation of martial law in 1972 to democratic revolution in 1986 constitutes a second phase. The next phase, from 1986 until 2001, begins with the transition to democracy and ends with the international fight against terror. In this phase a gradual loosening of U.S. ties as a security partner went along with the continuation of "open" foreign policy practiced by Marcos. The fourth phase, from 2001 to 2016, encompasses Philippine foreign policy since the beginning of the international fight against terror, which inter alia meant a renewed rapprochement of the Philippines and the U.S. This can be seen not only as a reaction to the terrorist danger in Southeast Asia, but also as a security-related reaction to the rise of China.

In the remainder of this chapter I will describe the formation of Philippine foreign policy on the basis of its different phases with an emphasis on the interaction with the U.S. by implicitly referring to the international or structural factors mentioned above.

Foreign relations in the colonial era and during WWII (1898–1946)

Due to a military incident in Cuba, the U.S. went to war with Spain which eventually led to the defeat of the latter. On February 15, 1898 Spanish troops supposedly sank the American battleship "Maine" in the harbor of Havana. At the same time an indigenous revolution took place both in Cuba as well as in the Philippines. Both processes signaled the deterioration of the Spanish Empire and the rise of the American Empire. As a retaliatory action, the Americans sank the ineffective and outmoded Spanish fleet in Manila Bay on May 1, 1898. The Spaniards retreated swiftly in the face of the superior firepower of the U.S. troops. At the same time the U.S. initially supported the Philippine revolutionaries' fight for freedom, but turned against them as its colonial interest was threatened. On August 13, 1898 Spain surrendered to the U.S. Based on the treaty of Paris, Spain relinquished Cuba, Guam, Puerto Rico and the Philippines to the United States. The Philippines was handed over for a symbolic sum of money, namely 20 million U.S. dollars. The ensuing power vacuum was used by General Emilio Aguinaldo to set up an independent state of the Philippines. On January 23, 1898 the first republic of the Philippines was proclaimed in the town of Malolos. The so-called Malolos Republic constitution was written with reference to Western constitutional models. It thus contained the usual catalog of basic human and civil rights. The constitution also laid the foundation for a government emanating from relatively free elections (Abueva 1997: 32). This first democratic episode in the Philippines was short-lived, however. After that the Philippines was annexed by the U.S. and burgeoning armed resistance was brutally repressed by American troops (Agoncillo 1990:

149–197). It is estimated that the conflict cost the lives of roughly 22,000 revolutionaries and 500,000 civilians (Abinales and Amoroso 2005: 117).

These atrocities did not mitigate U.S. assertiveness as the new colonial power in the Philippines. There are several reasons for this. One is that, in contrast to Spanish forces before, the U.S. was willing to grant more political participation to the land-owning elite. This led to the rise of the so-called political clans or families, many of whom still have a significant impact on the local, regional, and national politics today. The clientelistic and personalistic character of Filipino politics was based on the access of these families to the public resources through their patron-client networks. Moreover, the active and passive rights to vote secured the elite's continued "legal" access to state power and resources. The "Philippine Act" of 1902 laid the foundation for the introduction of a more pluralistic political process. Subsequently elite parties competed for power in a newly established legislative assembly. Based on the constitution of 1935 the Philippines was granted Commonwealth status.

Postwar foreign relations: dependency despite independence (1946–1972)

Following the Japanese occupation during World War II – which lasted from 1941 to 1945 and during which about one million Filipinos lost their lives – the Philippines was granted independence by the U.S. in 1946. World War II had left the Philippines in a desolate situation economically with little functioning infrastructure remaining. At the same time the state was concerned with fighting a growing communist insurgency that manifested itself in the so-called Hukbalahap Movement and later the New People's Army. That said, it is understandable that the first three presidents of the young democratic republic, Manuel Roxas, Elpidio Quirino and Ramon Magsaysay, were willing to surrender considerable state autonomy in favor of a close economic and military cooperation with the Americans at the beginning of the postwar foreign policy relations. This strategy of close cooperation between the two states corresponded to the geopolitical interest of the U.S. that manifests itself in the unfolding network of predominantly bilateral military alliances in the Asia Pacific. This strategy is based on the Truman doctrine that aimed at the establishment of a network of military alliances in order to contain the spread of communism in the region. In this context the Philippines and the U.S. concluded a number of treaties, some of which still form the basis of the foreign security relations between the two countries to this day, most importantly, the mutual defense treaty of 1951 (Wurfel 1990: 162; Ronas 2006a).

A contract for military bases (1947) allowed the American to use military facilities on the Philippines for a period of initially 90 years. Due to the persistence of the Garcia government the term was reduced to 25 years on the legal basis of the Bohlen-Serrano Agreement. The military assistance agreement aimed at the delivery of weapons and military equipment as well as training assistance for the benefit of the just established Philippine Army. In order to help implement these goals the Americans founded the U.S. Advisory Group. Finally, the mutual defense pact is an accord which obliges the partners to help each other in crisis situations, but only if this action is in accordance with the "constitutional processes" of the two parties. This implies on the one hand that for instance the security guarantee of the U.S. for the Philippines can only be activated if military actions are approved of by the American Congress (Mutual Defense Treaty 1951). On the other hand, Article 5 of the NATO treaty of 1949 provides for individual or collective self-defense without the explicit mention of parliamentary legitimation should one or more European or North American NATO-Parties be attacked (North Atlantic Treaty 1949).

It is obvious that security cooperation between the United States and its European Alliance partners is largely multilateral, as it encompasses a large number of parties from North America

and Europe, and has binding features, whereas the cooperation with the Philippines and other security partners in East Asia is predominantly bilateral and less binding due to the mentioned constitutional provisions. Hemmer and Katzenstein (2002) explain this preference variance of the U.S. by referring to different American perceptions of collective identities in the cooperation with Europeans and Asians, whereupon the latter are seen more as aliens and the former as equal partners.

While the Cold War sustained a cold peace in Europe based on a policy of deterrence between two antagonistic multilateral security organizations, NATO and the Warsaw Pact, systemic bipolarity in East Asia manifested itself in the two proxy wars, the Korean War (1950–1955) and the Vietnam War (1946–1954 and 1965–1975). The Philippines played a role in both conflicts, albeit to varying degrees.

The Korean War started off with the division of the country into two parts after the end of World War II due to the competing hegemonic ambition of the two superpowers, with the northern section occupied by the Soviet Union and the southern part administered by the U.S. The division of Korea deepened with the proclamation of the Republic of Korea on August 15, 1948 in the South and the Democratic People's Republic on September 9 in the same year in the northern part of the country. The delicate security situation escalated in an open war when North Korean troops crossed the border to the south in 1950. The U.S. was quick to obtain a mandate of the UN Security Council to expel North Korean troops from South Korea. As a United Nation member state and a close ally of the U.S. then Philippine President Quirino quickly decided to provide military support and sent the Philippines' 10th battalion combat team to fight in Korea. There Filipino soldiers fought side by side with U.S. troops and other allies. After intense fighting, the North Korean army was driven back and in the year 1953 the war ended with a truce between the former conflict parties.

After the end of World War II France was confronted with a growing communist insurgency in the northeastern part of its colonial territory "Indochina," which is now the northern part of Vietnam. This conflict acquired geopolitical significance as the U.S. supported the French troops and the North Vietnamese guerilla troops were backed by China and the Soviet Union. This first Indochina War lasted from 1946 to 1954. It ended with the defeat of the French colonial troops. At the Geneva Conference it was decided that Vietnam would be divided between a communist north and a western-oriented south. Yet, the fighting between North and South Vietnam continued and the second Indochina War, which lasted from 1955 to 1972, began. The U.S. soon became actively involved in this war backing the government of South Vietnam.

In contrast to its engagement in the Korean War, the Philippines was only passively involved in this second Indochina war. Instead of committing combat troops, so-called Civic Action groups that served civil and medical aims were sent to Vietnam between 1964 and 1996. The logistical support was significantly bigger. The American bases in the Philippines, namely Clark Air Base and the Naval Base Subic Bay, have been a significant strategic determinant of the American War against the Viet Kong. Philippine president Diosdado Macapagal, who was the country's chief executive between 1961 and 1965, stood for a relatively nationalist foreign policy. This tendency manifested itself first in the support of the 1962 claim by the Sulu Sultanate in the southern Philippines to Sabah which was a part of Malaysia. Second, Macapagal supported the vision of a pan-Malayan federation in order to balance rising Chinese influence in the region. To this end he and the heads of state of Indonesia and Malaysia established a trilateral intergovernmental institution, named Maphilindo[1] in 1963. This subregional cooperation met with little success, however, and soon became insignificant. Despite these foreign policy initiatives the Philippines did not conduct an entirely independent foreign policy under the

leadership of Macapagal. The reason is that even during the nationalist phase of foreign policy the influence of the U.S. on Philippine foreign policy was significant and was even bound to increase under the next president of the Philippines, Ferdinand Marcos.

Foreign policy and martial law: more continuity than change (1972–1986)

The declaration of martial law by Ferdinand Marcos in the year 1972 took place in an international environment that was influenced by factors such as the end of the Vietnam War, the subsequent phase of elongated détente, as well as the Cambodian conflict. In his economic policy Marcos tried to emulate the success of developmental states such as Singapore, Taiwan, South Korea and Japan, yet with little positive effect. Moreover, Marcos had to combat two armed underground movements, the Moro National Liberal Front in Mindanao (MNLF) and the communist movement New People's Army (NPA), which operated countrywide. While the U.S. remained the most important political anchor of the Philippines in the international system, Marcos stressed economic openness and used the political space provided by a period of détente to have a more open foreign policy.

With the end of the Vietnam War in 1975 tensions eased between the two geopolitical blocks, NATO and the Warsaw Pact and between the U.S. and the Soviet Union in particular. As a consequence the U.S. decided to change its regional strategy for East Asia on the normative basis of the Nixon Doctrine: instead of deploying more troops in the region security alliances with states such as Japan, South Korea, Taiwan, Thailand and the Philippines were strengthened (Ronas 2006b: 505). East Asian alliance partners reacted by intensifying security and diplomatic relations with other states in the region in order to compensate for the apprehended military retreat of the United States from East Asia.

This strategy implied a more prominent role for the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in regional security management. ASEAN was founded in 1967 by the Philippines, Singapore, Indonesia, Thailand and Malaysia with the aim of fostering welfare, peace and stability in Southeast Asia without interference from external actors. Beyond these declaratory goals ASEAN actually started out as a security community from 1967 until 1975 in order to hedge the non-communist sphere of East Asia backed by the U.S. But as the Americans reduced their military engagement after the end of the Vietnam War, ASEAN member countries decided to devote more resources into regional cooperation in general and this regional forum in specific. By doing so they hoped that ASEAN and its specific form of informal and non-binding cooperation, the so-called ASEAN Way, would contribute to the stability and security of the whole region. Vietnam's invasion of Cambodia in 1979 that resulted in the toppling of the totalitarian Khmer Rouge regime was the first test of ASEAN's ability to contribute to conflict management. As a result of its diplomatic activities with and within the United Nations, ASEAN contributed greatly to the withdrawal of the Vietnamese army and to the political solution of the conflict. The latter was accomplished through the Paris Conference on Cambodia in 1991 that ended with the signing of the Paris Peace Accords that officially ended the war and marked the beginning of the UN as the provider of political stability by performing quasi-government functions in Cambodia (Busse 1998: 137ff.).

Domestically Ferdinand Marcos justified the declaration of martial law in 1972 by arguing that it first helped to effectively fight the Islamist and communist underground movements and second would contribute to the establishment of a "new society." As guiding examples for this notion of development Marcos identified South Korea and Taiwan that successfully managed to foster economic and social modernization. The Marcos government's economic policy strategy was based on export-oriented growth to be implemented by a state free from the influence of

the particular interests of traditional elites. But although the Philippine state became indeed somewhat freer from traditional elite preferences, a new influential regime elite emerged: Marcos' relatives, friends and supporters. This new elite and their corrupt practices rendered the process of catch-up development or late development dysfunctional, for instance in the banking sector (Ferdinand 2012: 122–123).

The foreign policy of Ferdinand Marcos can be understood against the background of the mentioned international and domestic factors. On the one hand, the "independent" foreign policy strategy as it was propagated by his government manifested itself on a multilateral level, sought to foster relations with other developing countries in the United Nations and to strengthen links with the Association of Southeast Nations, the Organization of Islamic Conference (OIC) as well as with states from the former socialist bloc. Compared to the first phase of Filipino foreign policy between 1946 and 1972 the independent foreign policy of Ferdinand Marcos had a strong declaratory notion to it as economic and security relations with the United States were actually still the main constant in outward relations.

The interest of the Marcos government in multilateral diplomacy encompassed diplomatic initiatives in the institutional context of the United Nations and ASEAN. Besides the active support of Security Council reform proposals the Philippines acted as an agent for the establishment of a development perspective within the UN system, especially by supporting the G-77 group, the UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) and the UN Development Program (UNDP), all of which are now elemental parts of the development regime within the UN system. The fact that the fifth UNCTAD conference was held in Manila in May 1979 underlines the aspiration of the Philippines to become an active part of developmental multilateralism (Ronas 2006b: 508).

The political thawing between the United States and the USSR had direct consequences for the diplomatic relations between the Philippines and the former member countries of the Warsaw Pact as well as other socialist or communist countries. For with the end of direct military involvement of the Americans in the region diplomatic blank spaces emerged, which Ferdinand Marcos was willing to fill especially under the impression of the oil crises of the 1970s. Subsequently formal diplomatic relations and later on trade relations with the People's Republic of China in 1975, the USSR in 1976 and other socialist countries in Eastern Europe such as Romania in 1975, Poland (1973) and CSSR (1973) were established (Ronas 2006b: 508).

Despite this differentiation of foreign policy under Marcos, diplomatic relations with the U.S. did not suffer. Although the military presence of the U.S. was not reduced, the Philippines was able to assert its sovereignty rights through the Marcos-Mondale Communiqué on the bases territory, yet only on a declaratory basis. For the Americans could actually fully uphold their operational control over its military on Philippine soil. With regard to trade relations a similar assessment applies: A trade agreement between both countries that rested on the GATT principle of most-favored-nation-treatment was rendered ineffective as the American side applied the U.S. Trade Reform Act from 1975 which made it possible to withdraw the duty free status of the goods that were covered in the first treaty. This implied that the important GATT norm was not valid for some products that were vital for Philippine exports, such as sugar (Hawes 1986; Larson and Borrell 2001).

Post-authoritarian foreign policy: proximity despite distancing (1986–2016)

The Philippine revolution of 1986 resulted in a partial reorientation of Philippine foreign policy that coexisted with more traditional approaches. On the one hand, the rejection of the bases

treaty, the intensification of diplomatic relations with other ASEAN member states as well as the focus on non-traditional security issues (i.e., migration, environment, development) and the populist challenge of the current president Rodrigo Duterte can be seen as new elements in foreign policy characterized by the emergence of cleavages between the U.S. and the Philippines. On the other hand, there is the emphasis put on economic cooperation as a contribution to the socioeconomic development as well as a rapprochement of the Philippines with its traditional alliance partner the U.S. which linked to the international fight against terror and the rise of China as aspects of continuity.

Foreign policy under Corazon C. Aquino (1986–1992)

The most important issue affecting the Philippine-U.S. relationship under President Aquino was with no doubt the non-renewal of the bases treaties. Another issue that was indirectly linked to U.S. foreign policy is the decision of the Philippines to help return its overseas workers from the Middle East due to the effects of the second Gulf War. There was a direct link between domestic and foreign policy in the debate about the renewal of the bases agreement. While Corazon Aquino opted for a renewal by emphasizing the economic advantages of such a strategy, opponents argued that the non-renewal of the treaty would enhance Philippine sovereignty. After lengthy discussions in the Philippine congress and in the media the opposition camp prevailed: in September 1991 the Philippines Senate rejected the renewal of the bases treaty by a narrow margin. The U.S. decided to give up Clark Air base and Subic Naval Base forces completed withdrawal in November 1992 (Ricklefs 2010: 423). The relations between the Philippines and the U.S. hit a low point.

The second Gulf War began in 1990 and ended in 1991. It was a war led by the United States and its allies against Iraq as a reaction to Iraq's invasion of Kuwait. As a consequence the Philippine government repatriated roughly 30,000 Filipinos mainly from Kuwait. Subsequently this led to a new foreign policy emphasis which dealt with the demands and interests of Filipinos working abroad. Two more reasons can be identified for this strategy. First, remittances from the large overseas workers community in the 1990s amounted to 5–10 percent of the Philippine gross domestic product. Second, media in the Philippines started to report on the often difficult living conditions of Overseas Filipino Workers (OFWs), creating greater public awareness and concern.

Foreign policy under Fidel Ramos (1992–1998)

The second president post-Marcos, Fidel V. Ramos, made economic development as the main goal of domestic politics. This strategy also manifested itself in the foreign policy of his administration. Labeled "diplomacy for development," efforts to achieve greater trade liberalization were initiated, regional and interregional cooperation through ASEAN and APEC was strengthened but also additional measures taken to improve the protection of OFWs (Morales 2006: 517).

It was also a clear imperative of the Ramos administration to improve the complicated U.S.-Philippines relations still affected by the non-renewal of the bases treaty and the subsequent withdrawal of U.S. troops from the Philippines. Like many of the other allies of the U.S. in Asia such as Japan, Taiwan, South Korea, Thailand and quasi-ally Singapore, the Philippines still viewed the U.S. as the main security guarantee against big powers, especially China. Against this backdrop, during the Ramos presidency the Philippines began negotiating the Status of Forces Agreement, a precursor to the subsequent Visiting Forces Agreement (VFA). This was not

concluded during Ramos' presidency, however, due to fear of a resurgence of anti-American opposition and sentiments (Pattugalan 1999: 140).

Foreign policy under Joseph Estrada (1998–2001)

While foreign policy played a prominent role during the Ramos administration the opposite was true in the short presidency of Joseph Estrada who took to power in 1998 and was removed from office only three years later by the People Power II movement. The absence of new foreign policy priorities became apparent when Estrada's inauguration speech concentrated on domestic issues. Despite his earlier opposition as senator to the renewal of the U.S. bases treaty, as president Estrada nevertheless contributed to the stabilization of U.S.–Philippines relations. During his term the "Philippines–United States Visiting Forces Agreement" was signed and came into force in May 1999 after having been ratified by the Philippine Senate. The treaty is a visiting forces treaty and contains provisions with regard to U.S. troops that are temporarily in the Philippines. It grants the U.S government means to secure its jurisdiction over cases where U.S. armed forces personnel have committed crimes on Philippine soil. Moreover this agreement also allowed Philippine and American troops to conduct joint exercises which have been carried out yearly since then (USA, Department of State 1998).

Foreign policy under Arroyo (2001–2010)

The presidency of Gloria Macapagal Arroyo was characterized by more ambivalent relations to the alliance partner the U.S. and the intensification of economic and political linkages with China. After the terror attacks of September 11, 2001, the Philippines committed to fight with the U.S. and its other allies against international terrorism in the so-called "coalition of the willing." Yet, the decision of the Philippines in July 2004 to withdraw 51 soldiers and police-staff from Iraq in order to prevent the execution of a Philippine guest worker who had been kidnapped by rebels put a significant strain on its alliance with the U.S. Washington complained that by this withdrawal Manila had also marooned the international coalition. But the U.S. was also quick to stress that the Philippine status as an allied non-NATO partner was not jeopardized. In 2006 a new agreement on the consolidation of security relations between the two states was concluded. The so-called Security Engagement Board (SEB) is a consultative mechanism that aims at fostering cooperation in non-traditional security issues such as terrorism, maritime security, environmental disaster as well as epidemics. The American side pointed out that the SEB would strengthen Philippine-American relations in general and would complement a long tradition of close security linkages between the two countries.

At the same time, diplomatic relations with the rising regional power China were strengthened. Three respective initiatives that were set in motion during Arroyo's presidency illustrate this strategy: First, there was cooperation between state-run oil companies from the Philippines, China and Vietnam for the purpose of conducting joint seismic studies in the range of the Spratly Islands in the South China Sea. This measure was meant to provide clarity on the composition and quantity of oil and gas occurrence of this specific maritime area. The Philippine government underscored in this context that cooperation with China and Vietnam was a blueprint for further collaboration and that it complied with the regional "Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea," a treaty concluded in 2002. Second, both sides agreed on fostering a dialog on possible natural resource conflicts. Third and lastly Arroyo intensified trade and cultural relations between both countries in general with a subregional focus on the economically thriving Chinese province Fujian.

Foreign policy under Benigno S. Aquino III (2010–2016)

A major foreign policy development under President Benigno Aquino III, who governed the Philippines between 2010 and 2016, was the conflict-prone relations with China linked to territorial disputes in the South China Sea which worsened during his presidency. A second development, and also closely linked to the first aspect, is the intensification of security relations with the United States. The obvious reason for this is the Philippines' perception of China as a source of uncertainty and even danger.

Relations with China reached a new low in 2011 and 2012 when near clashes between Philippine and Chinese vessels were reported in the area of the disputed Reed and Scarborough reef. Both maritime areas are located in the exclusive economic zone or 200 nautical miles zone of the Philippines, in which it has according to Art. 55 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) sovereign power and is thus allowed to exploit resources. While the Chinese insist that nearly the total area of the South China Sea is justly claimed by it on historical grounds and that all conflicts regarding sea borders and resources ought to be solved bilaterally between China and other states, the Philippines argues that the conflict should be solved in the interest of all involved parties and that UNCLOS should be applied to these issues. This is the position put forth by the Philippines since 1980s, but Aquino was the first president who took a firm and unyielding stance against China's aggressive policy. Until 2014 the Philippines had to cope with this conflict with China single-handedly without any help or significant support from the region, but some support from the United States. The proposal of the Philippines to mention the South China Sea issue in the final communiqué of the 21st ASEAN summit meeting in Cambodia in 2012 as well as a similar effort during the ASEAN Defense Ministers' Meeting (ADMM-Plus) in 2015 was rejected. However, when the Chinese positioned an oil rig in Vietnamese coastal waters, ASEAN joined the Philippine and Vietnamese position and criticized China's behavior for the first time since the onset of the conflict roughly 20 years ago (Cook 2015: 272).

Moreover, the Philippines propagated a multilateral and thus norm-based solution with the riparian states of the South China Sea over the disputed territories. China has always rejected this strategy and has instead proposed bilateral negotiations with the Philippines. The main problem from the Philippine point of view is that China's claim to sovereignty, which encompasses 90 percent of the South China Sea, overlaps with Philippine waters in its 200 nautical miles zone, based on norms of the UNCLOS. In 2013 the Philippines brought an arbitration case to an international tribunal in The Hague and asked it to reject China's claim on the grounds that it violates international law. In July 2016 the tribunal ruled in favor of the Philippines. It argued that there was no legal basis for the Chinese to claim rights to resources or waters. This means that the court found no evidence for China's claim that it had historically exercised control over the sea in the past. Any such rights have also been nullified with China's ratification of UNCLOS. Although China ratified the convention it rejects the ruling as it fears that it could structurally undermine its bilateral power projection in the South China Sea.

Beyond traditionally close economic relations between the U.S. and the Philippines, bilateral defense cooperation has steadily intensified in recent years owing to the South China Sea territorial disputes. While President Arroyo had been reluctant in that respect because of her close political relations with China, her successor Benigno Aquino III placed the consolidation of the security alliance with the U.S. in the center of his transpacific foreign security policy. This perfectly fit the pivot to Asia strategy of the U.S. that inter alia aims at strengthening bilateral and multilateral strategic links with selected East Asian states, among which the bilateral security relations with the Philippines are of prime importance. With regard to the South China Sea, the

United States has time and again stated that freedom of navigation and the seas should be respected and that multilateral solutions should be strived for. It is obvious that the U.S. shares fundamental norms and strategic interests with the Philippines. Against this background the establishment of the "Enhanced Defense Cooperation Agreement" in 2014 can be viewed as a manifestation of the strategic consensus between the Obama and the Aquino III administrations. This defense agreement forms the legal basis for the deployment of American soldiers, vessels and fighter jets, something that was not possible within the framework of the bilateral visiting forces treaty of 1999. Under the new agreement the Philippines currently enables the U.S. to use four military air bases and one military barracks (Wall Street Journal 2016).

Foreign policy under Rodrigo Duterte (since June 2016)

When Rodrigo Duterte became president of the Philippines in June 2016, it was feared that his populist style would have a negative impact on the relations with the United States. His rhetoric and his proclamations as well as his rapprochement with China seem to support this assessment. On the other hand, it is not entirely clear if the otherwise sound relations with the U.S. will suffer in the medium to long term. Duterte insulted Barack Obama for criticizing his contentious war on drugs and he also called for the end of joint naval patrols with the U.S., of the strategic support for the fight against radical Islam in Mindanao and even claimed that it is not clear whether the U.S. would help the Philippines should it be attacked by a third party, thus questioning the main premise of the Mutual Defense Treaty. At the same time Duterte has been open to advances by the Chinese to lure him away from the U.S. Duterte's October 2016 state visit to China showed how interested he was in improving relations with China. He clearly hopes Philippine businesses will gain much needed access to Chinese markets, which they have been largely denied due to the strained relations between the two countries. Moreover the Philippines desperately needs to revamp its infrastructure and would largely profit from cheap Chinese loans and projects targeted at this.

Yet, it is not really clear if Duterte will steer directly towards a bandwagoning strategy regarding China and dispense balancing possibilities that the bilateral alliance with the U.S. brings about. Most likely, his populist rhetoric will cool down after a while and the Philippines foreign policy will resemble again those of other Southeast Asian countries such as Singapore and Indonesia. In other words: he will likely bandwagon economically with China while balancing its feared dominance by upholding a security alliance with the United States. Although the Trump administration has withdrawn from the economic pillar of the U.S. pivot to Asia by leaving the Trans-Pacific Partnership (TPP), it is not very likely that the U.S. will also initiate a strategic retreat from the region. The likelihood is high that the close diplomatic relations between the Philippines and the United States based on shared normative and strategic interests will continue despite populist presidents currently in power in both countries.

Note

1 Maphilindo is an acronym for the participating states, namely Malaya, the Philippines and Indonesia.

References

Abinales, Patricio N. and Amoroso, Donna J. (2005) *State and Society in the Philippines* (Pasig: Anvil).

Abueva, Jose V. (1997) "Philippine Democratization and the Consolidation of Democracy since the 1986 Revolution: An Overview of the Main Issues, Trends and Prospects," in: Felipe B. Miranda (ed.), *Democratization: Philippine Perspectives* (Quezon City: University of the Philippines Press), 1–82.

Agoncillo, Theodoro A. (1990) *Philippine History* (Quezon City: Garotech Publishing).
Busse, Nikolas (1998) *Die Entstehung von kollektiven Identitäten. Das Beispiel der ASEAN-Staaten* (Baden-Baden: Nomos).
Cook, Malcom (2015) "The Philippines: The More Things Stay the Same," in: Daljit Sing (ed.), *Southeast Asian Affairs 2015* (Singapore: ISESA), 263–276.
Ferdinand, Peter (2012) *Governance in Pacific Asia: Political Economy and Development from Japan to Burma* (New York: Continuum), 129–140.
Hawes, Gary (1986) "United States Support for the Marcos Administration and the Pressures that Made for Change," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 8, No. 1 (June), 18–36.
Hemmer, Christoph and Katzenstein, Peter (2002) "Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization*, Vol. 56, No. 3 (Summer), 575–607.
Larson, Donald F. and Borrell, Brent (2001) *Sugar Policy and Reform, The World Bank, Development Research Group, Rural Development* (Policy Research Working Paper 2602).
Morales, Natalia Maria Lourdes M. (2006) "Post-EDSA Philippine Foreign Relations, 1986–2001," in: Noel M. Morada and Teresa S. Encarnacion Tadem (eds.), *Philippine Politics and Governance: An Introduction* (Quezon City: University of the Philippines), 517–535.
Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of the Philippines, August 30, 1951 (http://avalon.law.yale.edu/20th_century/phil001.asp).
North Atlantic Treaty, Washington D.C., April 4, 1949 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm).
Pattugalan, Gina Rivas (1999) "A Review of Philippine Foreign Policy under the Ramos Administration," *Kasarinlan*, Vol. 14, No. 3, 131–146.
Ricklefs, M.C. (ed.) (2010) *A New History of Southeast Asia* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan).
Ronas, Malaya C. (2006a) "Philippine Foreign Relations, 1946–1972," in: Noel M. Morada and Teresa S. Encarnacion Tadem (eds.), *Philippine Politics and Governance: An Introduction* (Quezon City: University of the Philippines), 487–500.
Ronas, Malaya C. (2006b) "Philippine Foreign Relations, 1972–1986," in: Noel M. Morada and Teresa S. Encarnacion Tadem (eds.), *Philippine Politics and Governance: An Introduction* (Quezon City: University of the Philippines), 501–516.
USA, Department of State (1998) Agreement between the United States of America and the Philippines. Visiting Forces Agreement, signed at Manila, October 9, 1998 (www.state.gov/documents/organization/107852.pdf).
Wall Street Journal (2016). "U.S. Set to Deploy Troops to Philippines in Rebalancing Act," *Wall Street Journal*, March 20.
Wurfel, David (1990) "Philippine Foreign Policy," in: David Wurfel and Bruce Burton (eds.), *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia* (London: Palgrave MacMillan), 146–176.

Intra-Asia Pacific Defense Cooperation and the Emergence of a 2nd Order Security Architecture

Howard Loewen

1 Introduction

The traditional Asia-Pacific[1] security architecture comprises bilateral and predominantly formal defense alliances between the United States and its allies in the region. The U.S. Pivot to Asia has brought about a strengthening of already existing bilateral military alliances, the establishment of defense cooperation with new partners and the deepening of relations between the U.S. and East Asia's security institutions such as the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), the ASEAN Regional Forum (ARF), ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus (ADMM Plus)[2] and the East Asia Summit (EAS). One component of the Pivot that is frequently overlooked is the stimulation of security linkages between US allies, such as Japan, the Philippines, Australia, Thailand, Taiwan

[1]Due to the fact that Australia is an ally of the US and India a possible strategic partner, it makes sense to use the geographically wide concept "Asia-Pacific", which encompasses South Asia, East Asia (Northeast Asia and Southeast Asia) and Oceania in order to account for the variety of security linkages in the region.

[2]The ADMM-Plus includes the ten ASEAN Member States and eight Plus countries. Such are Australia, China, India, Japan, New Zealand, ROK, Russian Federation, and the United States.

H. Loewen (✉)
Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg, Erlangen, Germany
E-Mail: howard.loewen@fau.de

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018

S. Fröhlich and H. Loewen (eds.), *The Changing East Asian Security Landscape*, Edition ZfAS, https://doi.org/10.1007/978-3-658-18894-8_3

and the quasi-ally Singapore. In fact, an array of intra-Asian defense agreements has been established in recent years. It turns out that a vast number of these agreements encompass linkages between formal US allies (spoke-to-spoke cooperation) such as Japan's defense cooperation with the Philippines, Australia, South Korea, Thailand and Singapore. Equally relevant in this regard are Australia's defense partnerships with Japan, South Korea/the Republic of Korea, the Philippines but also linkages of US-allies with possible new partner countries or strategic partners in the Asia-Pacific. Such are Vietnam, Malaysia, Indonesia and India with which most of the US-allies have defense relationships.

How can we account for the establishment, design and effects of these intra-Asia Pacific defense linkages? The main argument of this chapter is that intra-Asian defense agreements can be conceived of as the "2nd order" of the Asia-Pacific security architecture. While the "1st order security architecture" consists of bilateral and multilateral security linkages between the US and Asia Pacific states as well as regional defense institutions in East Asia, the 2nd order security architecture contains recent *intra*-Asia Pacific defense agreements. It is specifically argued that in contrast to the 1st order alliances which have been established due to the suspected expansion of communist regimes in Cold War Asia and have been maintained owing to the economic rise of China, the 2nd order architecture is causally linked to apprehensions of East Asian allies and other possible strategic partners of the US in the region over China's growing assertiveness and the possible strategic retreat of the U.S. from the region. All the security actors involved in the 1st and 2nd security architecture of the Asia-Pacific have formal or at least informal security linkages to the United States.

The design of the intra-Asian defense arrangements takes mainly bilateral shapes, some assume trilateral formats and only a few are multilateral. They differ significantly from the formal 1st order institutions as they are mostly informal defense institutions. The main security actors in the 2nd order architecture are the US closest allies in the Asia-Pacific, namely Japan and Australia.[3] They are the emerging nodes in the current intra-Asian defense network since they have the political will and the capabilities to provide security to other states' security demands in the architecture and project power onto the region. Regarding the effect on the overall Asia-Pacific security architecture it is argued that the intra-Asian defense agreements have initiated a turn away from mainly regional economic

[3]South Korea might become a defense hub in the future. Although is has the capabilities to assume the status of a node, it lacks the political will to act accordingly.

cooperation to significant regional security cooperation that is beginning to outweigh the former. Beyond a higher degree of defense diplomacy, spoke-to-spoke arms sales and the number of joint exercises and military trainings has risen significantly. So without having to rely on US capabilities hard power exchanges among US allies and strategic partner have increased within the 2nd order security architecture of the Asia-Pacific.

2 Empirical and Analytical Setting

A security architecture can be conceived of as "an overarching, coherent and comprehensive security structure for a geographically-defined area, which facilitates the resolution of that region's policy concerns and achieves its security objectives" (Tow and Taylor 2010). Based on this definition this chapter will firstly describe two relevant manifestations of this architecture in the Asia-Pacific region, namely the 1st and 2nd order security architecture. In a last step a simple model is derived that allows for the analysis of causes, forms and effects of the 2nd order security architecture.

2.1 1st Order Security Architecture: Traditional Security Alliances and Multilateral Cooperation

The traditional Asia-Pacific Security Architecture or 1st order security architecture consists of a number of mainly bilateral and formal security alliances between the United States of America and specific states in the region. Security alliances such as those between the US and Japan, South Korea, Taiwan, Thailand, the Philippines and Australia have all been established during the Cold War as a means to contain the alleged spread of communism in the Asia-Pacific. This strategy went along the logic of the Truman doctrine, a US foreign policy strategy during the Cold War. As systemic bipolarity waned with the collapse of the Soviet Union in 1989, so did the danger of Asia becoming communist. Yet, the bilateral alliances still persisted. They did not become obsolete simply because their main purpose was customized to changes in the international system, similar to the reorganization of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) after the demise of the Warsaw Pact. The new function of the security architecture was to make sure that China's rise would be controlled by the US by means of projecting military power onto the region. This enabled small and middle-seized Asian countries to pursue a mixed foreign policy strategy, namely hedging: bandwagoning

with China economically and balancing against China with the help of the US if the need to do so arises.

The strategic Pivot to Asia has been initiated by the Obama Administration. It is basically a foreign policy strategy aimed at pivoting or rebalancing away from Southwest Asia to the Asia-Pacific region. The main goals are the strengthening of existing bilateral alliances, putting an extended focus on emerging partners, fostering multilateral relations with the region and advancing economic and military cooperation. With regard to the first goal, which is key to the Pivot strategy, the US tries to deepen and adapt its already existing alliances with Japan, South Korea, Taiwan, Thailand, the Philippines and its strategic partner Singapore to new security realities such as the rise of China and the challenge of non-traditional security issues such as human trafficking and illegal migration etc. Another focus of the rebalance is to foster cooperation with emerging partners such as Vietnam, Indonesia, Myanmar and Malaysia, thus enlarging the network of possible security partner countries in the region. The third part of the strategy aims at strengthening the US presence and diplomatic activities in East Asian multilateral institution such as the ASEAN Regional Forum and the ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus, obtaining membership to the East Asia Summit and intensifying US-ASEAN relations. These three targets form the basis for the fourth aim of advancing military and economic relationship with Asia-Pacific countries (Campbell and Andrews 2013).

2.2 2nd Order Security Architecture: Intra-Asian Defense Cooperation

An essential part of the Pivot which often tends to be ignored is the promotion of security and defense cooperation between the "spokes" of the US-dominated security architecture. As it happens, a large number of intra-Asian defense institutions have been initiated in recent years. Most of these agreements entail links between formal US allies in the Asia-Pacific region. The respective spoke-to-spoke cooperation involves for instance Japan's defense cooperation with the Philippines, Thailand, Australia and Singapore. Another US-ally that has established considerable defense links to other allies or strategic US-partners is Australia. This pacific state keeps defense partnerships with Japan, South Korea, Singapore and the Philippines. It is also noteworthy that the "new" security nodes in the Asia-Pacific Security Architecture, Japan and Australia, have also established defense partnerships with possible strategic partners of the US. Such are Vietnam, Malaysia, Indonesia and India. Beyond the bilateral cooperation layer

trilateral cooperation between the United States, Australia and Japan has proven to be vital for strengthening defense and security capabilities of ASEAN countries. Another example of trilateral cooperation in the 2nd order is the Japan-Singapore-India maritime partnership.

2.3 Cause, Design and Effects of the 2nd Order Security Architecture

What are the reasons for the establishment of these intra-Asia-Pacific defense agreements? How are they designed? What are their possible effects on the general security architecture in the Asia-Pacific? As stated above both 1st and 2nd order can be conceived of as two different layers of the Asia-Pacific security architecture. The first order security architecture dates back to the Cold War era and is made up of mainly bilateral alliances between the US and Asia-Pacific states as well as linkages between the US and East Asian security institutions such as the ASEAN Regional Forum and the East Asia Summit. The second order security architecture contains relatively new intra-Asian defense institutions.

What has *caused* the rise of defense cooperation in the 1st and 2nd order security architecture? The first order has been initiated as a means to balance the feared spread of communist states in the Asia-Pacific during Cold War times. In contrast, US' allies and their strategic partners in the 2nd order architecture, both from the Asia-Pacific region, basically worry about the growing Chinese assertiveness, especially in the South and East China Sea. Equally important in this respect are concerns over US-defense budget cuts and US domestic politics that could have a negative impact on the US willingness and capability to project power onto the region. The rather diffuse Asia policy of the Trump administration does not really help to mitigate these misgivings.

With regard to the *design* of the intra-Pacific Asia defense arrangements it is obvious that most of them feature formal or at least informal relations with the United States. There is also a clear tendency of these intra-Asian defense regimes towards bilateralism. Only a few are of trilateral nature or have multilateral characteristics. These second order institutions are mostly informal and thus rank below the formal alliance level. They are mainly established by the new Asian security actors and providers beyond the United States. Such are Japan, Australia and South Korea. These are the closest US allies in the region and they are, due to their political will to project power and due to their capabilities nodes or hub-states in this 2nd order security architecture.

As to the *effects* of the intra-Asia-Pacific defense arrangements on the overall architecture it is argued that we firstly see a significant shift away from economic cooperation to security cooperation. There is however not a zero-sum game relationship between economic and security cooperation in the region: The management of economic interdependence is still a very important factor in the foreign policies of the states in the region, but security has become such a concern to all states, that they are willing to fill a possible void left by the US with their own intra-regional defense cooperation agreements. Three specific aspects of 2nd order security cooperation are of importance here: a high degree of defense diplomacy or respective institution building, spoke-to-spoke arms sales and a significant rise of joint military exercises as well as military training in the region.

3 The 2nd Order Security Architecture

This chapter firstly gives attention to Japan's and Australia's recent defense arrangements in the Asia-Pacific. Secondly, we will take a look at trilateral security cooperation between the US and regional partners. These phenomena constitute the main elements of the 2nd order and largely determine the current dynamics of the overall security architecture in the region.

3.1 Japan's Defense Linkages in the Asia-Pacific

In the recent Japanese Defense white paper concerns about the security situation in the Asia Pacific are stated and possible respective defense cooperation proposed. With regard to security issues relevant to Japan's security environment factors such as the proliferation of weapons of mass destruction, the threat of international terrorism and risks relating to global commons such as the oceans and cyberspace are mentioned. Japan seems to be specifically worried about unilateral actions in the South China Sea aimed at changing the status quo by coercive means. As this is being executed without respect to the United Nations Law of the Sea, freedom of navigation and freedom of flight over the high seas, Japan sees its basic normative goals violated, especially by China's behavior (Japanese Defense White Paper 2016, p. 311)

Since the mentioned issues have an impact on regional stability, Japan tries on ensure the latter by promoting bilateral and multilateral security cooperation. Since trust-building between relevant countries and partners in the region is of particular relevance in this strategy, bilateralism looms large in Japan's current

foreign defense policy. In recent years Japan clearly has intensified its security cooperation with US allies and (strategic) partners in the Asia-Pacific region, who share its strategic interests. Such countries are Australia, India, South Korea and selected ASEAN countries. All these countries share strategies interests.

Japan-Australia

With Australia Japan has established one of its closest defense relationships. What binds these two countries are their status as U.S.-allies and shared values such freedom, democracy, respect for human rights and the rule of law. With regard to defense Japan and Australia have based their respective cooperation on several agreements. Such are the Japan-Australia Joint Declaration on Security Cooperation (2007), the Japan-Australia Acquisition and Cross-Servicing Agreement (2010), Japan-Australian Information Security Agreement (2013) as well as several Japan-Australia "2 + 2" meetings to foster defense cooperation. Recently, at the occasion of the Japan-Australia Summit Meeting in 2014, Japanese Prime Minister Abe labeled the Japan-Australia partnership as a "special strategic" linkage for the 21st century. Moreover both sides signed an agreement concerning the transfer of defense equipment and technology. In May 2015 both countries agreed to deepen their defense cooperation through joint exercises and other programs. In June 2015, at the Defense Ministerial talks in Tokyo, both sides reiterated their consensus by strongly opposing unilateral strategies to alter the status quo in the South China Sea. Instead solution should be found in accordance with international law. The close partnership between Japan and Australia was further strengthened when in December 2015 both countries confirmed their "Special Strategic Relationship" with regard to military exercises. To this effect, both countries conducted joint exercises which took place in Japanese coastal water in 2015 and in Australian costal waters in 2016. With Australia Japan has established one of its closest defense relationships. What binds these two countries are their status as U.S.-allies and shared values such freedom, democracy, respect for human rights and the rule of law. Against this background both countries have engaged in activities such as humanitarian assistance and disaster relief (Japanese Defense White Paper 2016, pp. 323–324).

Japan-South Korea

Beyond some dissonances relating to Japan's militaristic past and how it deals with it, South Korea and Japan share very important strategic interests as neighboring countries but also as U.S.' allies in the Asia-Pacific region. Both countries similar views on the North Korean nuclear and missile issue, counter-terrorism, peacekeeping, anti-piracy measures as well as maritime security. These shared

strategic preferences manifest themselves in defense cooperation initiatives that, as in the case of Japan-Australia cooperation, have also significantly intensified in recent years. Cases in point are the Japan-ROK security dialogue at the foreign and defense working level that was held in April 2015, on the occasion of which the two countries' defense policy overlaps were discussed. In May 2015 the Japanese Defense Minister Nakatani organized the first Japan-ROK defense dialogue in four years. At the defense minister's meeting in Seoul in October 2015 both sides underlined the importance of bilateral defense cooperation as well as trilateral cooperation between the United States, South Korea and Japan. In January 2016, at the sidelines of the 15th Shangri-La Dialogue, a Ministerial Dialogue between the two sides took place at which the Ministers affirmed the further deepening of bilateral defense cooperation. Practical exercises were already held in October 2015 when the Japanese Self Defense Forces and the South Korean Forces conducted search and rescue exercises. Since then visits and military-based exchanges have increased significantly (Japanese Defense Paper 2016, pp. 324–325).

Japan-India

Japan views India not only as a future economic power but also as an important strategic partner as it is located near sea lanes that are vital for Japan's economy. Similar to Australia and South Korea, Japan shares important values and norms with India such as democracy and freedom of the seas. Both moreover share an interest in Asia's peace, stability and prosperity. The two countries have established a Special Strategic and Global Partnership which is inter alia based on a number of important defense agreements. One of these is the Joint Declaration on Security Cooperation that was signed in October 2008. India is only the third country besides the United States and Australia with which Japan has established such an agreement. One year later the prime ministers of both countries finalized an Action Plan to foster security cooperation. Against this background numerous defense interactions such as service-to-service exchanges including bilateral and multilateral exercises were initiated, primarily located in the areas of maritime security and anti-piracy operations. In September 2014 the Memorandum of Japan-India Defense Cooperation and Exchanges was signed. It aims at deepening the partnership on the regional and global level of the international system (Japanese Defense White Paper 2016, p. 326).

Recent developments in the defense partnership between Japan and India hint at its further consolidation. In September 2014 steps were taken to upgrade the Japanese-Indian partnership to a "special strategic global partnership". This partnership treaty included inter alia the participation of Japan in the long-standing

India-U.S. naval Malabar exercises. At the occasion of the India-Japan Ministerial Meeting in March 2015 discussions with respect to defense equipment exchanges were initiated. It was further agreed to continue bilateral maritime training and cooperation regarding ground and air forces. Defense cooperation was further deepened at the bilateral summit meeting in December 2015, on the occasion of which the Prime Ministers agreed to elevate Japan-India cooperation to an "action-oriented" partnership. In this respect an agreement on the Transfer of Defense Equipment and Technology and the General Security of Military Information was signed. Based on these agreements Japan and India were able to consolidate their defense equipment cooperation and information exchange measures (Japanese Defense White Paper 2016, p. 327).

With respect to practical exercises and training the Japanese Maritime Self-Defense Forces (MSDF) continued their participation in the Malabar naval exercises. India invited the MSDF to be part of the exercises in Indian waters in October 2015. All in all and throughout recent years a significant increase in defense diplomacy, bilateral exercise and training as well as exchange of equipment and security information has taken place between the U.S.-ally Japan and India, the most powerful nation in the Western part of the Asia-Pacific and ad U.S. defense partner.

Japan-ASEAN countries

The Association of Southeast Asian Nations encompasses ten member states with most of which Japan has sound diplomatic relations as well as with ASEAN itself. Yet, defense relations are pronounced with U.S.-allies such the Philippines, Thailand, Singapore and U.S.-friendly states and possible defense partners Indonesia and Vietnam. What unites these countries are concerns over China's growing assertiveness especially in the South China Sea. This connects to Japan's strategic interest in the region which revolves around the Malacca Straits and the South China Sea, both of which are important sea lanes for maritime traffic heading for and emanating from Japanese harbors.

As U.S.-allies the Philippines and Japan share fundamental interests and also specific preferences regarding China and its growing assertiveness in the South China Sea issue. This is why the strategic partnership agreement between the two countries, initially established as an economic pact in 2011, was complemented with defense elements which have a specific focus on maritime affairs in 2013. Other defense agreements followed such as the Memorandum on Defense Cooperation and Exchanges in 2015 that underlined the goal of the two countries to cooperate in maritime security particularly through training and exercises. Moreover, Japan and the Philippines agreed upon the Defense Equipment and Technology Transfer

Agreement in February 2016 (Japanese Defense White Paper 2016, pp. 331–332). The latter was of utmost importance for the Philippines as it suits the strategy of Philippine President Aquino III to modernize the country's military. An important element of this strategy is the diversification of defense equipment sources and establishing defense relationships with Asia-Pacific actors such as Japan and Australia. It is no wonder then that in addition to American vessels Japanese destroyers and submarines have recently been allowed to dock in the Philippine harbor Subic Bay.

Thailand and Japan have good diplomatic relations due to long-standing development and economic relationships which also have defense elements. These have been considerably strengthened already in 2005 when the Thai and Japanese Self-Defense Forces for the first time participated in the Cobra Gold exercise conducted by Thailand and the United States. Beyond defense capacity building assistance both countries decided to strengthen bilateral defense cooperation and exchanges in June 2016 (Japanese White Paper 2016, p. 332).

Since 2009 Singapore and Japan have been cooperating in defense issues. In the same year both countries issued a memorandum on defense cooperation and exchange. There is a long history of defense discussions and high-level exchanges on regional security issues. Port-calls are legion and both countries work together in United Nations Peacekeeping operations, anti-piracy programs and service-to-service exchanges (Japanese White Paper 2016, p. 331).

Due to the fact that Vietnam is a riparian state of the South China Sea with similar issues with China, Japan has been able to develop a defense cooperation with the Southeast Asian state. Against this background both countries have established an Extensive Strategic Partnership in 2014. One year later, in the course of a Defense Ministerial Meeting, the two ministers agreed to deepen defense cooperation. This process resulted in port calls of the MSDF at the Cam Ranh Bay port in Vietnam. Furthermore high level talks regarding defense equipment and technology cooperation have been initiated. In 2015 both countries agreed to foster service-to-service exchanges. These defense exchanges increased significantly in 2016 through multiple activities such as search and rescue operations involving MSDF patrol aircrafts and Vietnamese People's navy and air force (Japanese Defense White Paper 2016, pp. 330–331).

As the largest nation in Southeast Asia with considerable economic and increasingly military weight Japan has established close defense relations with Indonesia. Due to a normative consensus that is based on the fact that both states are democracies and sea powers, Indonesia and Japan agreed in 2015 to strengthen their strategic partnership. At the respective Japan-Indonesia Foreign and Defense Ministerial Consultation both sides agreed upon the transfer

of defense equipment and technologies, to participate in the maritime exercises Komodo as well as to conduct security and research exercises (Japanese White Paper 2016, p. 330).

3.2 Australia's Defense Linkages in the Asia-Pacific

Australia is, next to Japan, the strategically most important U.S.-ally in the Asia Pacific. In our analytical model of the 2nd order security architecture Australia assumes, similar to Japan, the role of a regional security provider or hub without questioning the role of the U.S. as the supreme security guarantor. As such Australia has established important intra-regional defense relationships with Japan, India, Indonesia, Singapore, Malaysia, Thailand, Vietnam and the Philippines.

Australia-India

Australia regards India as a rising regional power and it supports its growing strategic visibility in the Asia-Pacific. Both countries share values such as democracy, freedom of the seas and respect for international law and preferences regarding maritime security in the Indian Ocean, regional stability and counter-terrorism measures. India is also a security partner of the United States. Against this background both countries have agreed on a bilateral defense cooperation Framework in 2014. In this institutional context Australia and India engage in a regular strategic dialogue, bilateral training and exercises. Specific fields of defense cooperation include maritime security, counter-terrorism, capacity enhancement as well as defense science and technology (Australia Defense Paper 2015, p. 134).

Australia-Southeast Asia

With regard to Southeast Asia, Australia has distinct security and economic interests. There are two reasons for this: Firstly, geographic proximity renders Southeast Asian security issues such as overlapping and competing territorial claims, growth in military capabilities and terrorism as relevant for Australia's regional threat perception. Secondly, almost two thirds of Australian trade exports pass through the South China Sea. This implies that possible regional instabilities in Southeast Asia would have a significant effect on Australia's security situation. That is why Australia has established important defense agreement with states from Southeast Asia such as Indonesia, Singapore, Malaysia, Thailand and the Philippines.

Indonesia is besides Japan the most important security partner in the region owing to shared maritime borders and respective interests. Such are the stability

of shared maritime domains, free movement of trade and investment as well as combating terrorism and human trafficking. The main focus of both countries' defense policies lies in the field of maritime affairs. Against this background a number of bilateral defense agreements have been established. The institutional fundament of the defense relations consists of the 2006 Lombok Treaty, the 2012 Defense Cooperation Agreement, and the 2014 Joint Understanding on Intelligence Cooperation. In addition, the Indonesia-Australia Defense Strategic Dialogue has been launched, in which defense and foreign affairs ministers as well as Navy and Armed Forces interact and exchange views. The main areas for cooperation encompass counter-terrorism, maritime security, humanitarian assistance and disaster relief, peacekeeping and intelligence. A military education partnership covers areas such as staff college exchanges, mobile training teams and English langue courses. Finally, Australia will help Indonesia to modernize its military forces (Australian Defense White Paper 2015, p. 59).

Australia values Singapore as an important security partner because of its shared interest in a secure maritime trading environment and its advanced military equipment. Institutionally the respective bilateral cooperation rests on the Comprehensive Strategic Partnership signed in June 2015. According to this agreement both countries will cooperate in five areas: exchanges of military and civilian personnel, greater cooperation on combating terrorism and cybercrime, enhanced intelligence and information sharing, science and technology cooperation as well as co-development of training areas and new training initiatives (Australian Defense White Paper 2015, pp. 129–130).

Malaysia and Australia are both members of the Five Power Defense Arrangement (FDPA) and share the same strategic interests. As an FDPA-member Malaysia accommodates the Integrated Area Defense System which operates as a coordinating node for FDPA activities. Furthermore Malaysia facilitates Australia's military presence at the Royal Malaysian Air Force base Butterworth as part of its FDPA commitment. In November 2015 both countries signed the Australia-Malaysia Joint Declaration of Strategic Partnership in which the continuation and deepening of the Malaysia-Australia Joint Defense Program and their contribution to the FDPA is confirmed (Australian Defense White Paper 2015, pp. 130–131).

Australia and Thailand share a long history of defense cooperation since 1945. In 1972 a formal "Defense Cooperation Program" was initiated. Today bilateral defense cooperation comprises inter alia counter-terrorism, peacekeeping, maritime security, logistics, capability development, and aviation safety. Yet, Australia links its continuous defense support for Thailand's military to progress being

made in Thailand's fragile democratization process (Australian Defense White Paper 2015, pp. 130–131).

3.3 Trilateral Cooperation Involving the US

Regarding the design of intra-Asia Pacific defense arrangements in the 2nd order security architecture we have so far taken a closer look at the obvious dominant pattern of defense bilateralism between the regional hubs Japan and Australian and their defense partners. There are only a few trilateral or minilateral cooperation schemes in the 2nd order security architecture, albeit relevant since they involve the dominant security provider of the 1st order security architecture, the U.S., and its closest and most capable allies and partners. The respective defense triads are firstly Japan, the U.S. and South Korea, secondly, Japan, the U.S. and Australia and thirdly, Japan, the U.S. and India.

Japan, the U.S. and South Korea

As U.S. allies, Japan and the Republic of Korea share fundamental strategic interests with each other and with the United States of America. Against this background policy dialogues between the defense ministries of the three countries took place since 1994. This agreement was strengthened with the signing of the Information Sharing Arrangement between the Defense Authorities form Japan, the U.S. and the ROK in December 2014. This specific defense arrangement resulted actually from the continued exchange of information on North Korea's nuclear and missile program. Another trilateral meeting was held in March 2016. It resulted in the further consolidation of this defense cooperation scheme. The Japan-US-ROK Defense Trilateral Talks (DTT) fostered a continuous defense dialogue at the working-level and general directors-dialogue level. Important trilateral meetings were held in 2016 with regard to North Korean nuclear weapons tests and ballistic missile launches. At the level of service-to-service cooperation, the U.S.', Japanese and South Korean chiefs of staff held their first meeting in July 2014. Among the topics discussed were again North Korea and the issue how to deepen the trilateral defense cooperation between Japan, the U.S. and South Korea. While political tensions between Japan and South Korea regarding Japan's militaristic past and how it deals with it poses an obstacle to significant security cooperation between the two U.S. allies and thus for the triad this is clearly not the case for the trilateral defense relationship between Japan, the U.S. and Australia (Japanese Defense White Paper 2016, pp. 325–326).

Japan, the U.S. and Australia

Probably the trilateral defense arrangement with the highest diplomatic density is the one between the U.S., Japan and Australia. As U.S. allies both Australia and Japan share the same norms, values and interests with regard to democracy, freedom of the seas and the willingness to apply international norms such as the United Nations Law of the Sea to regional maritime issues. These common denominators gave rise to the "Trilateral Security Dialogue" (TSD) since 2006 and the establishment of the "Security and Defense Cooperation Forum" (SDCF) in 2007. These regular and institutionalized defense dialogues between Australia, Japan and the United States intensified in recent years. They also fostered training exercises such as Talisman Sabre, which is a significant Australian and United States military training exercise aimed at planning and conducting defense operations. With respect to training and experience the Japanese Self-Defense Forces took part in this exercise for the first time in July 2015. The main reason for the intensification of this cooperation is the perceived growing assertiveness of China in the South and the East China Sea (Schoff 2015).

Japan, the U.S. and India

The U.S., Japan and India conduct military exercises on a regular basis. The Malabar exercise which initially has been an exclusive bilateral exercise between the US and India became more inclusive and thus allowed for the participation of Australia and Japan in recent years. Apart from these trilateral exercises all three countries have been engaging in a defense dialogues since 2011 at the director general level. In 2015 it was decided to elevate the trilateral dialogue to the foreign-ministers level. This diplomatic upgrade was done in order to further consolidate the strategic partnership between the three states. At the Ministerial inaugural meeting all three foreign ministers stated their common support for democracy, peace and a rule-based international order. With regard to the South China Sea the three ministers emphasized the need to maintain maritime security through peacefully settling conflicts on the basis of international law and to ensure freedom of navigation and overflight (Rajagopalan and Sylvia Mishra 2015).

4 Conclusion

Intra-Asia Pacific defense cooperation matters in the current security architecture. The respective agreements have risen due to insecurities linked to the growing assertiveness of China and a possible downsizing of American strategic influence

in the region. The numerous intra-Asia Pacific institutions are mainly bilateral, informal and emanate from the willingness and capabilities of (new) security hubs such as Japan, Australia and possibly India in the future to share defense expertise and hard power with likeminded partners in the region. All these intra-defense agreements form what we call the 2nd order security architecture. While the 1st order consists of the formal bilateral US-led alliances with specific states in the Asia Pacific as well as multilateral relations, the U.S. is not out of the strategic game in the 2nd order. This is obvious when considering the fact that the most important trilateral or minilateral defense agreements are steered by the United States. Moreover, all of the 2nd order agreements are concluded between spoke-countries of the 1st order and partner countries of the U.S. Yet, with uncertainties in US home politics and insecurity rising in the Asia Pacific the demand for intra-regional security cooperation is likely to rise even further. The 2nd order satisfies this need and remains open to new demands due to the open and informal design of the respective defense agreements. What are the effects of the new intra-Asia Pacific defense arrangements? The high degree of defense diplomacy, the significant rise of joint military exercises and training as well as increasing spoke-to-spoke arms sales are all features and consequences of the rise of 2nd order defense cooperation or institutions. These already have challenged the dominance of economic cooperation over defense cooperation in the region. Most probably high politics will become more important than low politics in a region that needs more security or defense cooperation than ever before to ensure stability.

References

Australian Defense White Paper. (2016). Department of defense. http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/2016-defence-white-paper.pdf. Accessed 13 June 2017.

Campbell, K., & Andrews, B. (2013, Aug. 1). Explaining the US' Pivot to Asia. https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/194019. Accessed 17 May 2017.

Japanese Defense White Paper. (2016). Japan ministry of defense. http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2016.html. Accessed 13 June 2017.

Rajagopalan, R. P., & Mishra, S. (2015). India-Japan-U.S. trilateral dialogue gains additional traction. *Asia Pacific Bulletin, 327*(1), 1–2.

Schoff, J. L. (2015). The evolution of US-Japan-Australia security cooperation. In Yuki Tatsumi (Eds.), US-Japan-Australia SECURITY COOPERATION prospects and challenges. https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/US-Japan_Australia-WEB.pdf. Accessed 13 June 2017.

Tow, W. T., & Taylor, B. (2010). What is Asian security architecture? *Review of International Studies, 36*(1), 95–116.

About the Author

Dr. Howard Loewen is visiting full Professor of Political Science at Friedrich-Alexander University Erlangen-Nürnberg, Germany.

AEJ (2007) 5:23–31
DOI 10.1007/s10308-006-0103-1

ORIGINAL PAPER

East Asia and Europe—partners in global politics?

Howard Loewen

Published online: 6 February 2007
© Springer-Verlag 2007

Abstract Practitioners and researchers have repeatedly portrayed the Asia–Europe Meeting as an institution that is not fully able to realize its agenda-setting potential in global negotiations or discourses. This paper argues that this assessment basically holds true even after 10 years of cooperation: Although ASEM tries to improve on this meagre balance by establishing a virtual secretariat and advancing common positions on trade, finance and environmental issues, cooperation between Asian and European states is frequently marred by the pitfalls of informality and the antagonisms of different cooperation cultures. Yet, successful moulding of common positions on climate change resulting in the adoption of a respective declaration may indicate an improved multilateral effectiveness of ASEM.

Introduction

On the first of March 1996 25 Heads of State and Governments and the President of the European Commission met in Bangkok on the occasion of the first Asia–Europe-Summit-Meeting. The participating states from East Asia were China, Japan, and Korea as well as seven ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) members, namely Brunei, Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore, Thailand, and Vietnam. Europeans and Asian alike considered this summit a success, some observers even spoke of a "historical turning point in relations between the two regions" (Pou Serradell 1996). This enthusiasm concerning the possibility of an intensified cooperation process between Europe and Asia proved to be right: In addition to the summit meetings, that were held biannually, Foreign-, Economic and Finance-ministers of the ASEM-member states convened annually. The second

Howard Loewen is senior research fellow at the Institute of Asian Studies (now part of GIGA German Institute of Global and Area Studies) in Hamburg.

H. Loewen (✉)
Institut für Asien-Studien, Rothenbaumchaussee 32, 20148 Hamburg, Germany
e-mail: loewen@giga-hamburg.de

ASEM summit was hosted by the United Kingdom in 1998 and addressed the Asian financial crisis. The third ASEM summit was held in Seoul in 2000. In the course of this meeting the Asia–Europe Cooperation Framework 2000 and the Seoul Declaration on the inter-Korean peace were adopted. The fight against international terrorism loomed large on the agenda of the fourth and fifth summit meeting, that took place in Copenhagen in 2002 and Seoul in 2004. The Asia–Europe Meeting is an informal forum for dialogue on economical, political and cultural matters pertaining to both regions (Forster 1999: 753; Loewen 2003: 83–85). The factor that triggered the initiation of ASEM most is the recognition that the economic relationship between the two regions needed to be intensified, indicating the economic possibilities existing within the triad comprising Europe, the Americas, and East Asia. The latest summit meeting took place in Helsinki on the 10th and 11th of September 2006, thus commemorating the 10th anniversary of ASEM. Membership increased to 38 states, Bulgaria, Romania, India, Pakistan, Mongolia as well as the secretariat of the Association of Southeast Asian Nations will join the interregional institution.

On the one hand, ASEM has been described as a successful institutional tool to foster interregional relations between two of the most dynamic regions in the world economy, thus putting stress on the possibilities of enhanced Asia–Europe cooperation. On the other, the ASEM-process has often been criticised for not realizing its full agenda-setting potential in global negotiations. Taking into account the outcomes of the Helsinki summit, this article asks if this view still holds true or if there developments that might alter this otherwise negative perception. I will argue that the Asia–Europe Meeting seeks to brush up on its meagre contribution to global governance discourses by setting up a virtual secretariat as a means to mould common positions between Europe and Asia. A case in point is the Declaration on Climate Change, which is a clear indication of an improved multilateral utility of ASEM. Yet, informality and frequent clashes over European and Asian conceptions of cooperation weaken the potential negotiation power of the Asia–Europe Meeting.

Interregional cooperation and global governance

The institutional interactions between Asia and Europe are elements of a worldwide process of institution-building as a reaction to the growing political demands to manage the process of economic globalization in the policy fields of global finance, investment and trade. The array of international institutions on the global, regional and now interregional policy-level is commonly referred to as the system of *global governance*. Interregional institutions like ASEM, the *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), the *East Asian Latin America Forum* (EALAF) and the *New Transatlantic Agenda* (NTA) link the three regions of the world economic triad, Europe, the Americas and East Asia. Moreover interregional institutions are a *novelty* in international relations: they establish a new policy-level in the multi-layered system of global governance, to which we will turn to later on in greater detail.

As mentioned above, globalization stimulated the development of an interdependent and multi-layered governance structure in the international systems, called the

system of global governance. In this system five levels of international policy making beyond the confines of nation states may be identified: a global level, an interregional level, a regional level, a subregional level, and a level of bilateral state-to-state relations (Rüland 1999: 133).

Interregional institutions establish a new policy-level in the system of global governance and basically assumes two forms: bilateral interregionalism like EU-ASEAN dating back to the 1970s and the new interregionalism or transregionalism that manifests itself in the establishment of APEC, ASEM, and EALAF that include member states from more than two regions and thus do not necessarily correspond with regional organizations. In comparison to old forms of interregionalism and due to their rapid institutional development, the new institutions gradually assume a status of independent actors in the international system. Furthermore, cooperation in these institutions covers not only economic, but also political and cultural issues (Rüland 2001: 6). One of the basic functions of interregional institutions like ASEM, APEC, and EALAF is their contribution to global discourses in various issues—areas like trade, finance, environment, human-rights etc.

The multi-layered system of global governance

- **Global**, multilateral level (UN, WTO, IMF, G-8, global regimes like the Law of the Sea etc.)
- **Interregional** level (EU-ASEAN, EU-MERCOSUR, ASEAN-MERCOSUR, APEC, ASEM, EALAF)
- **Regional** level (EU, ASEAN, SAARC, NAFTA, MERCOSUR)
- **Subregional** level (Euroregions, Mekong Region)
- **Bilateral** level of state-to-state interactions

ASEM and global governance

Financial policy

The Asian Crisis, which hit Southeast Asia in 1997, led to the temporary collapse of the national economies involved. In the case of Indonesia the economic crisis even caused social upheaval and political transformation. Furthermore, the crisis was not simply the consequence of structural economic difficulties of Asian economies—lack of transparency in the banking-sector, which led to the uncontrolled placing of credits, exchange rates fixed to the dollar etc.—but is as well closely connected to structural weaknesses of the international financial system, which allows for the uncontrolled flow of extremely speculative short-term capital (Koch 1998: 222).

Under these conditions national reserve banks have in fact limited options to implement fiscal counter measures to prevent speculation against their own currency. A devaluation going along with the decoupling of the respective currency to the dollar is inevitable. A case in point is the development of the currency-crisis in Thailand, the first country to be affected: Although Thailand had a quite sound economy, rumors that the Thai currency (*Baht*) was under pressure to devaluate led to massive international speculation against the former and consequently to the

withdrawal of private capital. In the end the national reserve bank of Thailand had to decouple the Baht from the Dollar (Dieter 1999: 44). The consequences were disastrous: the exchange loss of the Thai currency in the period from July to September 1998 amounts to 36.7% of its former value (Lee 2000: 39). In the months to come speculative attacks against dollar-fixed exchange rates led to devaluations of the respective currencies in Indonesia, Malaysia, the Philippines and South Korea. The Currency crisis turned into a stock market and then into an economic crisis, which not only hit Asia but also Brazil and Russia one year later. Therefore me may conceive of the Asian crisis as a crisis of globalization (OECD 1999: 9).

The first institution to extend financial aid to the affected countries was the *International Monetary Fond* (IMF), which coupled its aid to the initiation of radical macroeconomic stabilizing measures in the most affected countries, such as the fundamental increase of interest rates. This caused an even more rapid downfall of the economies in question, since capital turned out to be more expensive for local entrepreneurs, of which many had to give up their businesses subsequently (Rüland 1999: 63).

In the light of these events, reform measures on how to avoid similar financial and economic crises in the future were discussed. Here are the two, most important ones:

The liberal argumentation states that speculative attacks only occur, when national economies show significant signs of weakness. If markets were in equilibrium, no such attacks would take place. In other words: The "invisible hand" of the liberalized international economic system—like financial speculation—forces nation-states to initiate economic reform programs and restructuring measures in the malfunctioning financial sector. According to this line of argument a reform of the international financial architecture would not have any effect since the crisis was caused by a dysfunctional economic management at the national level.

The other position calls for intervention. Not only at the national level, but also at the international level reforms are considered necessary. Especially the international finance system and its short term and therefore speculative capital flows have to be put under institutionalized control. A quite radical proposition even calls for the abolition of the International Monetary Fond and The World Bank, thus considering the decentralization and regionalization of financial conflict management as vital.

How did ASEM contribute to the global dialogue on the restructuring of the financial architecture? In the financial statement of the final communiqué of the second ASEM summit in London in 1998 a convergence of interests was reached: Liberal positions—taken by the Europeans—were connected in innovative ways to interventionist concepts proposed by Asian ASEM countries. Let us quote from this communiqué of the second ASEM Summit (ASEM 2 1998):

> (The Ministers) affirmed that they remained committed to addressing potential problems associated with international volatile capital movement.

This rationalizing-process on the reform of the financial architecture however was only short-lived: In the period between the ASEM 2 and ASEM 3 summit meetings no common position on the important question of controlling short-term capital-flows or the reform of IMF could be achieved. Therefore there was no rationalizing-effect as a result of this debate under the institutional umbrella of ASEM and no

agenda-setting effect on the discussion going on in the IMF. On the other hand it was evident that most of the ASEM states were eventually following a liberal or conservative course towards a reform of the international financial system, therefore conforming to the discussion that already took place on the level of the international Monetary Fund. In other words: There was no impetus from ASEM and the discussion of European and Asian on this issue made no difference.

Trade policy

The aim of the WTO is to organize international trade relations on the basis of binding agreements in order to control the practice of global trade and settlement of trade-disagreements. This involves all measures, which facilitate cutting down barriers impeding the free flow of goods, capital and human resources. These measures encompass tariff reduction and the application of the *most favored nation clause* (Neuschwander 2000: 546). How did the 25 European and Asian states contribute to the negotiations on the global trade accords?

At first sight Asia and Europe seemed to converge on finance and investment issues. As the *WTO ministerial conference in Singapore* (1996) approached the ASEM states spoke with one voice concerning a delicate topic that divided first and third world countries, that is the question whether to include the issue of labor-rights in the general negotiations on trade-related issues. All Asian and European countries agreed to continue the discussion of this topical issue not in the WTO but in the *International Labor Organization* (ILO). Thus the ASEM position can be identified in WTO Singapore Ministerial Declaration (WTO 1996):

> We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labor standards. The ILO is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them [...] We reject the use of labor standards for projectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question.

Three years after the relocation of the issues of labor standards to the ILO it emerged again on the WTO agenda—pushed by western states that were eager to include the standards in an appropriate regulation scheme. As a consequence Asians and Europeans started to argue along the well-known lines all over again (EMM 2 (Second Economic Ministers' Meeting) 1999):

> Some Ministers proposed the need for further analytical work in conjunction with the ILO relationship of trade and core labor rights. A number of Ministers *expressed real difficulties* [Italics by the authors] with this issue.

These disagreements acquired some structural quality and eventually led to the complete inability of the EU and the Asian ASEM-states to agree upon position of mutual interest in the run up to the WTO Ministerial Conference in Seattle in 1999. Especially Asian along with other developing countries kept on pushing for a controlled liberalization round based on the Uruguay agreements which stood in

stark contrast to the sectoral liberalization wanted by the United States and other developed countries (WTO 1999).

Environmental policy

In contrast to financial and trade dialogues, Asian and European member-states were much more successful in the issue—are of environmental politics. In Helsinki ASEM adopted a Declaration on Climate Change (ASEM 6 2006a) thus enlarging the agenda-setting potential of the interregional institution. The 25 European and 13 Asian Leaders agreed to strengthen and to fully implement the provision of United Nations Climate-Convention (UNFCCC) as well as the Kyoto protocol designed to reduce carbon dioxide-emissions.

Due to their rather weak relative economic position in the world economic system a large number of Asian take-off and Development countries have until now taken only limited effort to implement the Kyoto-protocol. For that reason, it is quite remarkable that especially the Asian side pushed for the extension of the agreement beyond 2012, the year it will expire. The decision to offer financial aid and technical assistance to poor member countries clearly shows that the Asia–Europe Meeting managed to come to terms on this otherwise highly contested issue. A first manifestation of this common position in the global discourse on environmental issues could be identified during last year's World Climate conference in Montreal. This year ASEM-countries were able to mould a common opinion in the wake of this year's convention in Nairobi and moreover to successfully influence the agenda and respective decision-making process. Since ASEM comprise a vast amount of politically and economically strong states, it is obvious that the institution could have an impressive impact on global negotiations if it only spoke with one voice, thus streamlining and rationalizing issue areas and contributing to the stability of the global governance system.

Formalisation of ASEM

A fundamental weakness of the ASEM decision-making process is its non-binding feature. Voluntary action effects exit-options for member-states if decisions do not conform with national cost-benefit considerations. Under these conditions the formalisation of interregional cooperation seems to be an appropriate means to support the coordination and the shaping of common Asian and European positions in the run up to multilateral meetings. Hitherto, the European position is coordinated by the European Commission and on the Asian side, representatives are elected for a period of two years in which they try to streamline a regional position. Based on the Helsinki-decision to institutionalise pre-conference or summit meetings, ASEM could improve on its ability to shape common position thus enhancing its agenda-setting potential in the global governance system.

A second measure to be implemented is the establishment of a ASEM secretariat. This new sub-institution of the Asia–Europe Meeting will be a virtual one for the time being. The decision to set up the secretariat is an indication for the erosion of the informal nature of the Asia–Europe cooperation process. The main function of the secretariat will be to coordinate different policy-relevant positions and to provide relevant information: "The

ASEM Virtual Secretariat will function as ASEM's coordination and information-sharing device, offering technical assistance to the Coordinators. It will facilitate the management of the agenda and working programme and enhance its institutional memory" (ASEM 6 2006b).

Problems and chances of cooperation in ASEM

With the exception of environmental cooperation, common positions in important issues—areas like trade and finance can hardly be identified. If mutual positions evolved, they were never resilient enough to withhold the destructive effects of diverging national interests put forth by ASEM member countries. How can we explain the insufficient multilateral utility of the Asia–Europe Meeting?

European and East Asian countries differ in terms of history and socio-economic development, types of political systems and especially cultural values and norms. Culture indeed constitutes human behavior on the international, national and societal level, and it certainly influences the way states behave toward each other. Formal and informal principles or norms of state-to-state interaction do exist and they take on different forms in different world-regions like Europe and Asia. Let us take at look at the basic differences between European and East Asian cooperation cultures (Loewen 2004):

> Europeans tend to emphasize aims and *outputs*. Cooperation is conceived of as a formal, rational and problem-solving sequence of necessary steps to reach a well-defined goal. Moreover the European states are willing to surrender parts of their sovereignty to the most formalized and rule-based supranational organization in the world, the *European Union*.

East Asians on the other hand tend to emphasize the *process of cooperation* and do not necessarily regard the output-side as important. Informal meetings, non-binding agreements and intergovernmentalism therefore lie at the heart of cooperation principles embodied in the *Association of Southeast Asian Nations*.

Hence, one possible explanation for the insufficient results of Asia–Europe cooperation is that ASEM is marred by a *clash of European and Asian cooperation cultures*. Antagonistic cooperation principles collide, when the Asian states have to decide upon *binding rules*, which stand in *complete contrast* to their own cooperation culture that favors informal and thus non-binding agreements. This was exactly the case when the ASEM member states were trying to find common positions on the formalization of global finance and trade issues.

This in turn sheds light on the entanglement of identities and interests. Several Asian member states of the Asia–Europe Meeting are comparatively young states in the midst of nation-building processes that do not allow—in the view of social and political elites—for the erosion of sovereignty through the membership in a supranational institution. National resources are more likely to be pooled in order to build the basis for a sound economy, strong enough to face the tough competition on the world markets. This explains the intergovernmental nature of the *Association of Southeast Asian Nations* that leaves all the decision-making to its member states, in sharp contrast to the supranational features of the European Union.

An explanation might then be that some Asian countries are Third World countries or at least take-off countries, which definitely have different interests than first world countries of the EU and North America. Established economies of Europe for example do not fear global competition because they are strong enough and therefore push the issue of liberalization to a maximum in global negotiations, like in the WTO. Third world countries like the Philippines, or take-off countries like Malaysia, tend to only partially open up their economies in order to control or protect their comparatively weak economic and financial systems.

Concerning the overall question whether Asian and European states—assembled in the Asia–Europe Meeting—were able to find common positions on global issues like finance, trade and investment, thereby contributing to the stability of the global governance system, empirical evidence signifies that ASEM was in fact *not* capable to act as a rationalizer or agenda-setter of global organizations. Thus, ASEM made no contribution to the stability of the global governance system.

Yet, this argument only gathers momentum if we accept that interests and identities are intertwined in social reality and can therefore not be analyzed separately. We strongly believe that regional cooperation norms and informal rules constitute material interests, which in the case of the Asian states is their position as young states in the midst of nation-building and their—time and again correlating—status as developing countries that tend to clash with the material interest of first world countries like those of the European Union.

In summary it may be said that variables like cooperation culture and material interest ought not be analyzed discretely. As exemplified they are linked empirically and are therefore both relevant factors to account for interregional cooperation problems Asia and Europe face in the era of globalization. Future research on culture in the context of interregional relations should hence aim at the analytical integration of both variables.

References

ASEM 2 (1998) Chairman's statement of the Second Asia-Europe Meeting (http://www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_2.pdf)

ASEM 6 (2006a) Declaration on climate change (http://www.asem6.fi/news_and_documents/en_GB/1157981028054/_files/75889449382578510/default/Climate_change.pdf)

ASEM 6 (2006b) Helsinki Declaration on the Future of ASEM (2006) (http://www.asem6.fi/news_and_documents/en_GB/1157981074064)

Dieter H (1999) Die Asienkrise. Marburg, Germany

EMM 2 (Second Economic Ministers' Meeting) (1999) Chairman's statement (http://ec.europa.eu/comm/external_relations/asem/min_other_meeting/eco_min2.htm)

Forster A (1999) The European Union in South-East Asia: continuity and change in turbulent times. Int Aff 175(4S):153–177

Koch E (1998) Internationale Wirtschaftsbeziehungen. Band 2: Internationale Wirtschafts—und Finanzbeziehungen, München

Lee C (2000) The Asian turbulence: a case study in economic security. In: ders. (Hrsg): Asia–Europe Cooperation after the 1997–1998 Asian Turbulence, Aldershot S 33–54

Loewen H (2003) Theorie und Empirie transregionaler Kooperation am Beispiel des Asia–Europe Meeting (ASEM) Hamburg

Loewen H (2004) Cooperation culture—notions on the significance of cultural norms and principles in regional and interregional cooperation-processes. Part 1: defining cooperation culture and empirical

evidence from the European Union (EU) and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). In: Studia Universitatis Babes-Bolyai, Studia Europaea, XLIX, 1–2, pp. 91–102

Neuschwander T (2000) WTO/GATT (Welthandelsorganisation). In: Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. Opladen S 546–552

OECD (1999) Asia and the global crisis. Paris

Pou Serradell V (1996) The Asia–Europe Meeting (ASEM): a historical turning point in relations between the two regions. European Foreign Affairs Review 2S:185–210

Rüland J (1999) The future of the ASEM process. In: Stockhof, Wim/Van der Velde, Paul (eds) ASEM. A window of opportunity, Leiden and Amsterdam, pp. 126–151

Rüland J (2001) SEAN and the European Union: A Bumby interregional relationship. In: ZEI Discussion Paper, Bonn

WTO (1996) Singapore Ministerial Declaration, WTO-Ministerkonferenz in Singapur, 9–13 Dezember 1996, Punkt 4 (Core Labour Standards), WTO, MIN(96)/DEC

WTO (1999) Ministerial Conference, Third Session, Seattle, 30 Nov–3 December 1999, WTO, WT/MIN (99)ST/33

GIGA Working Papers

German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

GIGA Working Papers serve to disseminate the research results of work in progress prior to publication to encourage the exchange of ideas and academic debate. Inclusion of a paper in the Working Papers series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. Copyright remains with the authors.

GIGA Research Programme:
Transformation in the Process of Globalisation

Democracy and Human Rights in the European-Asian Dialogue: A Clash of Cooperation Cultures?

Howard Loewen

N° 92 December 2008

GIGA Working Papers

Edited by the
GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

The Working Paper Series serves to disseminate the research results of work in progress prior to publication in order to encourage the exchange of ideas and academic debate. An objective of the series is to get the findings out quickly, even if the presentations are less than fully polished. Inclusion of a paper in the Working Paper Series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. Copyright remains with the authors. When Working Papers are eventually accepted by or published in a journal or book, the correct citation reference and, if possible, the corresponding link will then be included in the Working Papers website at <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

GIGA research unit responsible for this issue:
Research Programme: "Transformation in the Process of Globalisation"

Editor of the GIGA Working Paper Series: Martin Beck <beck@giga-hamburg.de>
Copyright for this issue: © Howard Loewen

English copy editor: Melissa Nelson
Editorial assistant and production: Vera Rathje

All GIGA Working Papers are available online and free of charge on the website <www.giga-hamburg.de/workingpapers>. Working Papers can also be ordered in print. For production and mailing a cover fee of € 5 is charged. For orders or any requests please contact:
E-mail: workingpapers@giga-hamburg.de
Phone: ++49 (0)40 - 4 28 25 - 548

The GIGA German Institute of Global and Area Studies cannot be held responsible for errors or any consequences arising from the use of information contained in this Working Paper; the views and opinions expressed are solely those of the author or authors and do not necessarily reflect those of the Institute.

GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
Germany
E-mail: info@giga-hamburg.de
Website: www.giga-hamburg.de

GIGA WP 92/2008

Democracy and Human Rights in the European-Asian Dialogue: A Clash of Cooperation Cultures?

Abstract

Whereas the European Union (EU) favors a formal, binding, output-oriented, and to some extent supranational approach to cooperation, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is based on informal, non-binding, process-oriented intergovernmental forms of cooperation. This article addresses the question of whether these differences between European and Asian cooperation norms or cultures can account for interregional cooperation problems in the areas of democracy and human rights within the institutional context of EU-ASEAN and the Asia-Europe Meeting (ASEM). The author argues that a clash of cooperation cultures basically occurs in both forms of interregional collaboration between Asia and Europe, with slight differences due to the institutional context: while disagreements over the question of democracy and human rights between the EU and ASEAN have led to a temporary and then a complete standstill in cooperation, the flexible institutional mechanisms of ASEM seem, at first glance, to mitigate the disruptive effects of such dialogues. Yet informality does not remove the issues from the agenda, as the recurrent disputes over Myanmar's participation and the nonintervention norm favored by the Asian side of ASEM clearly indicate. Antagonistic cooperation cultures thus play a significant role in explaining the obstructive nature of the interregional human rights and democracy dialogue between Asia and Europe.

Keywords: cooperation culture, human rights, democracy, Myanmar, EU-ASEAN, ASEM

Dr. Howard Loewen
is a political scientist and senior research fellow at the GIGA Institute of Asian Studies.
Contact: loewen@giga-hamburg.de
Website: http://staff.giga-hamburg.de/loewen

Zusammenfassung

Demokratie und Menschenrechte im Europa-Asien-Dialog – ein Zusammenprall von Kooperationskulturen?

Im Gegensatz zum formalisierten, ergebnisorientierten und zum Teil supranationalen Kooperationsansatz der Europäischen Union (EU) ist die Zusammenarbeit zwischen den Staaten der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) durch Informalität, nichtbindende Absprachen und einen prozessorientierten Intergouvernementalismus gekennzeichnet. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Frage, ob diese Unterschiede zwischen europäischen und asiatischen Kooperationsnormen oder -kulturen helfen können, interregionale Kooperationsprobleme in den Dialogfeldern Demokratie und Menschenrechte im institutionellen Kontext der Zusammenarbeit EU-ASEAN und des *Asia-Europe Meeting* (ASEM) zu erklären. Es wird argumentiert, dass ein Zusammenprall von Kooperationskulturen mit leichten Variationen bei beiden Formen der interregionalen Zusammenarbeit zu verzeichnen ist: Während offene Auseinandersetzungen über Demokratie und Menschenrechte gar zu einem zeitweiligen Stillstand der Beziehungen EU-ASEAN geführt haben, schien mit dem ASEM ein geeigneter institutioneller Rahmen geschaffen worden zu sein, der aufgrund seiner Informalität und Mehrdimensionalität über genügend Flexibilität verfügen würde, um auch kontroverse Themen konstruktiv zu behandeln. Zwar konnte die Informalität des ASEM die negativen Auswirkungen der Menschenrechts- und Demokratiedebatte abmildern, jedoch nicht verhindern, wie die immer wiederkehrenden Konflikte um die Teilnahme Myanmars an den Gipfeltreffen und um die von den Asiaten bevorzugte Norm der Nichteinmischung verdeutlichen. Antagonistische Kooperationskulturen bestehen und haben zudem signifikanten Einfluss auf die Art und Weise, wie der interregionale Menschenrechts- und Demokratiedialog zwischen Asien und Europa geführt wird.

Democracy and Human Rights in the European-Asian Dialogue: A Clash of Cooperation Cultures?

Howard Loewen

Article Outline

1 Introduction

2 International Institutions, Norms, and Cooperation Cultures

3 European and Asian Cultures of Cooperation

4 Democracy and Human Rights in the European-Asian Dialogue

5 Conclusion

1 Introduction

Time and again political relations between the European Union and East Asia have been marred by different views over human rights and democracy. The stalled interregional dialogue between the European Union (EU) and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is a case in point. Moreover, disagreements over the participation of Myanmar almost led to the cancellation of the Fifth Asia-Europe Meeting (ASEM) in October 2004. Only

after intensive and lengthy discussions could an unstable compromise between the European and the Asian sides of ASEM be settled, allowing Myanmar to participate. How can we explain the latent and sometimes open clashes between the EU and East Asian states over human rights and democracy? How do institutional arrangements such as EU-ASEAN and ASEM contribute to the management of these clashes? It is argued here that different European and Asians norms of cooperation can account for interregional cooperation problems. The "cooperation cultures" vary significantly between the two regions: whereas the EU favors a formal, binding, output-oriented, and to some extent supranational approach to cooperation, ASEAN is based on informal, nonbinding, process-oriented intergovernmental forms of cooperation. Based on empirical evidence taken from the human rights and democracy dialogues between the EU and ASEAN on the one hand and within the Asia-Europe Meeting on the other, it is evident that a clash of cooperation cultures takes place in both forms of interregionalism between Asia and Europe, with slight variations due to the institutional context: clashes over democracy and human rights between the ASEAN the EU resulted in a complete breakdown of cooperation between the years 1997 and 2000. The flexible institutional mechanisms of ASEM seem to have lessened the disruptive effects of such dialogues at first glance. However, informal cooperation processes have not been successful in removing the issues from the agenda, as the recurring disputes over Myanmar's membership in the Asia-Europe Meeting clearly specify. It is thus shown here that cooperation cultures and norms do matter with regard to interregional cooperation problems in the human rights and democracy dialogue between Asia and the Europe.

The article consists of three sections: In the first section I will briefly define the concept of cooperation culture based on a constructivist understanding of norms. The second section focuses on the different cooperation principles of the EU and ASEAN. In the third section I will analyze the impact of the antagonistic Asian and European cooperation cultures on the human rights and democracy dialogues between the EU and ASEAN on the one hand and within the Asia-Europe Meeting on the other.

2 International Institutions, Norms, and Cooperation Cultures

2.1 International Institutions and Norms

A widely accepted conceptualization of international institutions defines them as a "persistent and connected set of formal and informal rules that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations" (Keohane 1989: 3). International institutions or systems of rules and norms may surface spontaneously, but in most cases they are created by states through negotiations in order to manage cooperation and collaboration problems (Keohane 1993). Typically, they include discrete communication and decision-making procedures from which formal and informal rules and norms emerge, shaping expectations and behavior

(Gehring 1994). Rational or functional explanations of international institutions focus on different forms of market failure to account for their existence. Institutions hence advance cooperation by reducing transaction costs and providing information. State interests and identities are given (Keohane 1989). In contrast, constructivist scholars emphasize the intersubjective social context of international institutions, thus focusing on the identities of states, which are influenced by their historical, cultural, political, and social environment. Based on this assumption, institutions are not only norm creators but are also, at the same time, embedded in larger systems of rules and norms of behavior (Ruggie 1983; Legro 1997; Wendt 1999; Arend 1999). Martha Finnemore (1996) defines a norm as "shared expectations about behavior held by a community of actors" and "a standard of appropriate behavior for actors within a given identity" (Finnemore/Sikkink 1998). Jeffrey W. Legro speaks of "cultural norms" and defines them as beliefs that stipulate action for members of an organization or institution (Legro 1995). Drawing on Legro's concept, Peter Katzenstein differentiates between *regulatory norms* that "define standards of appropriate behavior" and *constitutive norms* that "express actor identities." Hence, both regulatory and constitutive norms "establish expectations about who the actors will be in a particular environment and about how these particular actors will behave" (Jepperson/Wendt/Katzenstein 1996: 54).

2.2 Norms as Cooperation Cultures

On the basis of the discussion of norms above, I refer to the term "cooperation culture" as norms of cooperation that are informally or formally expressed within an international or regional institution. Cooperation cultures are embedded in different political, social, economic, and historical contexts which have a significant impact on the way states cooperate or behave toward each other. They usually take the shape of regulatory norms of cooperation (behavior) and constitutive norms of cooperation (identity). Changes in actors' identities, interests, and behavior due to the social interaction within these institutions is a different aspect that is not discussed here. Furthermore, material-interest explanations are not taken into consideration, since they would shift the focus from the normative underpinning of Eurasian interaction to the question of economic capabilities and the position of the respective states in regional and global economic structures. The point that is being made is that different cooperation norms and cultures do exist and that they have an effect on the way actors from different (regional) institutions behave towards each other, thereby influencing the course and nature of policy interaction and ideological debates.

The EU and ASEAN are both regional institutions that are embedded in different historical, cultural, political, and social environments. This has an impact on the norms of cooperation that have evolved over time. Let us take a look at the basic differences between European and East Asian cooperation cultures that manifest themselves in the respective regional institutions (Loewen 2004):

- Europeans focus state-to-state cooperation on aims and outputs. Cooperation is conceived of as a formal, rational, and problem-solving sequence of necessary steps to reach well-defined goals. Moreover, the European states are willing to surrender parts of their sovereignty to the most formalized and rule-based organization in the world, the *European Union*.
- East Asians, on the other hand, tend to emphasize the process of cooperation and do not necessarily regard outputs as important. Informal meetings, nonbinding agreements, intergovernmentalism, and nonintervention in other countries' affairs therefore lie at the heart of the cooperation principles embodied in the *Association of Southeast Asian Nations*. This cooperation culture is usually referred to as the "ASEAN way."

2.3 Clash of Cooperation Cultures

If different cooperation cultures exist in different regions, it is likely that they have an impact on *interregional* cooperation and institutions too.[1] The intensity of this impact is a function of (i) the level of antagonism between the cooperation cultures, (ii) the institutional framework in which cooperation takes place (that is, formal or informal), and (iii) the cooperation issue (that is, trade, finance, human rights, environment). Hence, one possible explanation for the insufficient results of Asia-Europe cooperation is that ASEM and the EU-ASEAN are marred by a clash of the European and Asian cooperation cultures. Recent research has shown that antagonistic cooperation principles tend to collide significantly when Asian states have to decide upon binding rules—especially in the issue areas of trade, finance, and investment—a practice which stands in significant contrast to their own cooperation culture, which favors informal and thus nonbinding agreements (Loewen/Nabers 2008). In the case of the dialogue on human rights and democracy, we may also assume that particularly the principle of nonintervention in other countries' affairs may impact the way Europeans and Asians deal with each other in these specific issue areas.

In order to identify the differences between the European and Asian cooperation cultures, I will apply two criteria: a) institutional development and b) identification of cooperation principles and norms (formal ↔ informal, binding ↔ nonbinding, supranational ↔ intergovernmental/noninterference). Since the most intense discussions of human rights and democracy within the institutional context of EU-ASEAN and ASEM have revolved around the cases of East Timor and Myanmar, both will serve as empirical examples of the assumed clash of cooperation cultures.

---

[1] Interregional institutions constitute a distinct policy level in the system of global governance and basically assume two forms in Asian-European relations: bilateral interregionalism, like the formalized EU-ASEAN interaction dating back to the 1970s, and the new interregionalism or transregionalism, which has manifested in the establishment of the informal ASEM –dialogue, includes member states from more than two regions, and does not necessarily coincide with regional organizations. In contrast to the EU-ASEAN process, the Asia-Europe Meeting covers not only economic but also political and cultural issues (Doidge 2008).

3 European and Asian Cultures of Cooperation

Europe and Asia are two regions which, because of their historical, economic, and political development, differ greatly from each other. As a result, various institutional forms of regional cooperation have emerged based on specific principles and norms of cooperation, that is, cultures of cooperation. Using the example of a concise comparison of the EU and the ASEAN community of states, differences between the European and Asian cultures of cooperation are to be extracted here. The criteria for comparison are the evolution of the two regional organizations as well as the principles, goals, and norms of their cooperation.

3.1 European Union

The EU is the institutional manifestation of a process of regional integration unprecedented in its intensity and depth, which—based on the idea of a long-term means of preventing conflicts amongst the European nation-states—has relied primarily on the promotion of economic integration with the goals of reducing trade barriers and establishing a customs union. The essential characteristic of the European integration process is the fact that nation-states lay down common rules and procedures on the basis of international legal treaties which then take effect and are passed into law in specified political fields at the national level. In this respect, the Treaties of Rome, the Single European Act, and the Treaty on European Union from Maastricht represent formal, complex, and extremely extensive integration agreements providing the member states with rights and duties. Beyond the regulation of the relationship between the EU organization and the domestic politics of the member states, the above-mentioned treaties also apply to the relationship of the EU to nonmember states and other organizations (Dinan 2007: 152).

The legal regulation of the European integration process requires an appropriate institutional framework in which the process is planned, deliberated, and decided. The European Commission functions as "creative director" and has the right to initiate possible new legislation for the EU. In the European Parliament, the suggestions of the commission are discussed by elected representatives from the individual European states. Since the Maastricht Treaty, the European Parliament has had more voice with respect to legislative authority. However, the Council of Ministers is the main legislative body of the EU. It is made up of the heads of state and heads of government as well as the secretaries of the member states' national administrations and decides on the implementation of an initiative. Finally, the European Court of Justice is to help secure the lawful application and interpretation of the common resolutions. Besides these institutions in the decision-making process, there are many other institutions such as the Economic and Social Committee, the European Monetary Institute, the European Court of Auditors, the Committee on the Regions, etc. European interest groups also have the possibility of bringing their demands before institutions such as the European Commission and the European Parliament in both formal and informal ways (Kassim 2007: 168-188).

The legal regulation and institutionalization of the European integration process necessarily leads us to an important principle of coordination—supranationality. From a cooperative theoretical perspective there are essentially two possibilities for designing interstate cooperation: On the one hand, regional cooperation can take the form of pure interstate or intergovernmental cooperation without restricting the sovereignty of the participating states. On the other hand, the nation-states can decide to create a cooperation structure that is able to reach into the national legislative process and operate quasi-supranationally. In this regard, the European integration process can in large part be deemed supranational since through its "composition it can bring forth an autonomous legal system which is as a matter of principle superordinate to the law of the member states" (Kaiser 1998: 46). The principle of supranationality is most developed in the first level of the three-pillar architecture, that is, that of the European Community. The foreign and security policy as well as cooperation in the area of justice and internal affairs (pillars two and three) is intergovernmental. In this context, the majority principle often used in the EU decision-making process as a binding mode of voting is also a typical characteristic of supranationality. With increasing integration and the increased complexity of decisions to be made, not only the amount of majority decisions but also the extent of the encroachment into national sovereignty increases; in this manner, for example, the fiscal and monetary convergence criteria meant to secure economic harmonization and efficiency among the participating states as an element of the EMU set down in the Maastricht Treaty produced wide-reaching restrictions on national law-making in the areas of economic and monetary policy (Wallace 2005: 50).

3.2 Association of Southeast Asian Nations

In contrast to the integration process of the EU, which is based on formal, legal, and goal-oriented structures, the ASEAN way emphasizes

> [...] the process through which such [multilateral] interactions are carried out. This approach involves a high degree of discreteness, informality, pragmatism, expediency, consensus-building, and non-confrontational bargaining styles. (Archarya 1997: 329)

The cooperation pursued by the ASEAN member states is not a formal process that rests on an international legal contract. The two-page Bangkok Declaration is, compared to the much more extensive and differentiated EU treaties, more of a declaration of intentions which lays down informal principles and norms. Through this, the signing states should be made clear that, under the institutional auspices of ASEAN, an informal dialogue process will be pursued out of which no obligations will follow for the participating states. An oft-heard attempt at explanation in this context emphasizes the fact that the Southeast Asian states, many of which only achieved independence a few decades ago, are still in the process of nation-building. That is why more intergovernmental as opposed to supranational solutions

are favored for regional cooperation problems in the institutional context of the ASEAN state community (Rüland 1996: 11).

The emphasis on the process of cooperation and the rejection of formalized structures for cooperation finds its expression in the organizational structure of ASEAN: the highest decision-making forum in ASEAN from an official standpoint is the summit of the heads of government and heads of state held every three years. The highest decision-making committee of ASEAN, however, is the annual meeting of the ASEAN foreign ministers at the ASEAN Ministerial Meeting (AMM). On the same level of cooperation are also the ASEAN Economic Ministerial Meeting (AEM) and the ASEAN Regional Forum (ARF), in which explicit economic and security questions are debated. The Post Ministerial Conferences (PMCs) follow the AMM and give the ministers the opportunity to exchange views with the ASEAN dialogue partners. The next level of cooperation is the "Standing Committee," which is incorporated in the cooperation areas of science, technology, culture, and social matters and is also separated into working groups and teams of experts as well as subcommittees. In addition to the official level of cooperation, also called "Track One," there also exists an unofficial "Track Two" process for debating controversial questions. For this purpose, nonstate actors (academics, military, think tanks, etc.) are brought into the dialogue process (Weatherbee 2005: 97-100; Dosch 1997: 71 f.). In comparison to the EU, the consultation committees meet irregularly and seldom: since the formation of these committees the heads of state and government have met only eight times. Additionally, the secretariat established in Jakarta in 1976 was not given supranational decision-making responsibilities. The primary task of the secretariat is simply the coordination and preparation of ASEAN activities. Thus, all important ASEAN decisions are still prepared in the appropriate national bureaucracies of the member states. In summary, it can be said that the weak legalization of the ASEAN process is reflected in a low degree of institutionalization.

The ASEAN way can be seen most clearly in the association's principles of action and the decision-making procedures. The central ASEAN cooperation norms were written down particularly clearly in the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC): According to this treaty, the ASEAN states commit themselves to respect the other participating states' sovereignty, independence, territorial integrity, and national identity. Through the principle of *nonintervention in domestic affairs* and the peaceful resolution of conflicts, a long-term and nonbinding cooperation is to be guaranteed.[2] Closely connected with the unlimited reach of state sovereignty is the ASEAN concept of regional cooperation: "Regional resilience is to be achieved by grouping national resilience (Feske 1999: 544)." In other words, regional coop-

---

[2] The part of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) regarding principles of action says,1) Mutual respect for the independence, sovereignty, equality, territorial integrity, and national identity of all nations; 2) The right of every State to lead its national existence free from external interference, subversion or coercion; 3) Non-interference in the internal affairs of one another; 4) Settlement of differences or disputes by peaceful manner; 5) Renunciation of the threat or the use of force und 6) Effective cooperation among themselves (Caballero-Anthony 2005: 60).[NOTE: if this is quoted material, needs quotation marks]

eration is—from the perspective of the political decision makers—primarily understood as a function of national interests and in this regard does not serve regional integration. From this, then, a decision-making process can be determined that is subject to the principle of consensus: a decision is only ready to be made when it can be made unanimously. Thus no state should find itself in the situation of having to subordinate its national interests to a community task. The principle of unity in decisions correlates with the previously mentioned cooperation goal of regional unity, which was completed with the acceptance of Cambodia into the state community in 1999 (Palmujoki 1997: 276).

Under these preconditions for cooperation, the previously described "Track-Two" process takes on a special meaning: questions or problems regarding cooperation that cannot be resolved by mutual agreement are shifted to this unofficial level of dialogue from which they—if a consensus is reached—once again appear on the agenda of the official "Track-One" process. The performance record of this division of labor between official and unofficial levels is, however, not very convincing: in addition to the often unclear division of responsibilities between the official and unofficial levels, cooperation difficulties that are sent to the second level too often stay there—whether they are dealt with or not—without the necessary exchange with the first level taking place (Ball 1994).

The weak institutionalization and the lack of legalization of the ASEAN process go together with the emphasis on personal contacts amongst the decision makers as a way of avoiding conflicts or situations in which a loss of face could occur. Here we again see that the ASEAN style of cooperation correlates strongly with the political culture and the political processes in the ASEAN states. A formative characteristic of this regional political culture—based on a long tradition of patronage networks—is its informal and personalized political pattern, influenced by the avoidance of conflict and the dominance of individual leaders (Caballero-Anthony 2005: 72-78). In this context, one possible reason for the reluctance of the ASEAN decision makers to formalize or legalize cooperation might actually lie in the fact that the Asian sense of justice is not determined by abstract codifications but by moral and personal categories.

This brief analysis of the principles of cooperation in the EU and ASEAN makes the different styles of regional cooperation in Europe and Southeast Asia clear: on the one side we find a legalized and institutionalized process of European integration that—at least in some cases—rests on the principle of the majority with supranational elements; on the other side we have a minimally codified, weakly institutionalized informal process of cooperation based on the principle of consensus and unity in which state sovereignty remains untouched. To what extent the different principles or cultures of cooperation have influenced the foreign agenda of the two regional organizations and thus their interregional cooperation will be analyzed in the next chapter.

4 Democracy and Human Rights in the European-Asian Dialogue

4.1 EU-ASEAN: Conditionality and Nonintervention

With the end of the Cold War, the USA and later the EU began to detach their strategic unity from political and economic interests. The vehement emphasis on questions of human rights and democracy in the context of multilateral cooperation points to the Western countries' claim to moral leadership in a broader sense in the post-bipolar world in general and with regard to Southeast Asia in particular. In this context, Palmujoki has remarked accurately,

> These views pinpointed the West's intention to preserve its dominant position in a new world order by rejecting the Southeast Asian approach to national and regional developments. In this discussion, the differences between "Eastern" and "Western" approaches to democracy and human rights were apparent. (Palmujoki 1997: 277)

According to Article 6 of the Treaty of the European Union, the defense and promotion of European values are what is of primary importance to the EU. These values include human rights, legal certainty, democracy, and fundamental freedoms. In addition to the political aspects, economic interests also play a role in EU foreign relations (Treaty of the European Union, 2002). In contrast to the EU, in the ASEAN state community there are no explicit provisions determining foreign relations in general or with the EU in particular. The foreign policy behavior of ASEAN can, however, be derived from the previously described principles of regional cooperation. In this context the principles of absolute sovereignty of the individual Asian states, nonintervention in domestic affairs, and Asian unity are especially relevant. To what extent these principles of cooperation are actually found in the conflict behavior of the Asians and Europeans will now be shown through a brief analysis of the debates about human rights and democracy conducted since the early 1990s.

The relations between the EU and ASEAN were characterized until the beginning of the 1990s by the premises of economics, trade, and development—these were set down in the ASEAN-EC Cooperation Agreement of 1980. Human rights played no role in the interregional dialogue. The ninth ASEAN-EC conference for foreign ministers in Luxemburg in 1991 represented an important turning point in the human rights policies of the Europeans: the EU now increasingly put an emphasis on adherence to human rights and social standards as well as the promotion of democratization processes in its cooperation with the Southeast Asian state community. This new perception of the EU was not only attributable to the already mentioned geopolitical factors, but also to the domestic developments in Southeast and East Asia. The Tiananmen Square massacre in Beijing in 1989 brought massive criticism from the EU, followed by diplomatic and economic sanctions against the People's Republic of China. The message was clear: only if the ASEAN countries fulfilled the indicated criteria was the EU ready to continue with development and economic cooperation (Bridges 1999: 170). ASEAN reacted with a clear rejection of the EU sanctions at the Post-ministerial Conference of 1990. A short time later the ASEAN foreign ministers pushed forward in this tone by saying that the Euro-

pean request was to be rejected as an unacceptable interference in domestic affairs. In this context they pointed to the culturally specific and historically contingent understanding of human rights in Southeast Asia that must be taken into account in interregional relations (ASEAN Economic Bulletin, 1992). The opposing viewpoints of the EU and ASEAN manifested themselves clearly in the following time period in two concrete cases: East Timor and Myanmar.

The Portuguese colony of *East Timor* was annexed by Indonesia in 1976 and declared to be the twenty-seventh province of the island nation. The Indonesian army cracked down hard and mercilessly on the nascent resistance of the independence movement FRETLIN. In November 1991, when the Indonesian army caused a bloodbath amongst protesting civilians in Dili (Far Eastern Economic Review, 28 November 1991: 15), international criticism of the ongoing human rights violations by Indonesia continued to grow harsher. The European reaction was initially bilateral in nature: the Netherlands threatened to cancel development aid to Indonesia. Following this, Indonesia completely cut off its cooperation in development assistance with the European state (Van den Ham, 1993). Portugal tried to intensify the interregional pressure on Indonesia through the EU (Dreis-Lampen 1998: 211). The ASEAN state community refrained from commenting on—let alone criticizing—the East Timor question. It can be thus explained that the ASEAN states rejected a UN resolution criticizing Indonesia for the annexation of East Timor. This example shows how clearly the principle of nonintervention dominates regional diplomacy in Southeast Asia (Henderson 1999: 21).

At the tenth EU-ASEAN conference for foreign ministers in 1991 in Manila there was intensive debate about the question of how a new cooperation agreement between the EU and ASEAN could be reached. Besides the fact that the Asian states absolutely refused to integrate human rights into a new agreement, the position of Portugal played a decisive role, as the Portuguese referred to the East Timorese right to self-determination and the human rights violations of the Indonesian army, stubbornly refusing to agree to new negotiations. Even ASEAN's readiness to add its respect for the adherence to human rights in the final declaration couldn't undo the Portuguese blockade. As a result, no new cooperation agreement could be reached and passed and interregional relations continued to deteriorate (Bridges 1999: 171).

At the EU-ASEAN conference for foreign ministers in Singapore in 1994 and in Karlsruhe in 1997, the differences on questions of human rights could also hardly be veiled—thus new negotiations on a cooperation agreement could not be started. In contrast to the meeting in Singapore, where it again came to a "clash of values," in Karlsruhe all parties tried to avoid the topic of East Timor and concentrated on a new economic cooperation arrangement, which *sui generis* was not in conflict with the Portuguese objections to a new cooperation agreement (Süddeutsche Zeitung, 26 September 1994). The East Timor question was ultimately resolved not because of diplomatic pressure from the Europeans but because of the political transformation of Indonesia's political system: With the resignation of Suharto and the burgeoning democratization of the authoritarian system's structure, a change in the Indonesian East Timor policy also occurred. Subsequently, the question of the autonomy of

East Timor was raised, which then led—under UN mediation—to the first real rapprochement between Indonesia and Portugal.

The agreement concluded on May 5, 1999 between the two states leveled the path for the referendum—carried out on August 30, 1999 under UN supervision—on the independence of East Timor in which the people voted for independence. The ASEAN state community watched the subsequent riots, caused by pro-Indonesian militias, from the sidelines. Not until a multinational peace operation with a mandate from the UN arrived did the fighting come to an end and the Indonesian army withdrawal. The UN also established a transition administration (UNAMET) that was to help implement the national independence of East Timor through the development of democratic structures in accordance with the rule of law (Neue Zürcher Zeitung, 1 November 1999 and 31 August 2000).

A second focus of the debates about human rights and democracy was *Myanmar*. After twenty years of military dictatorship, socioeconomic decline and state repression led to numerous protests by a prodemocratic movement against the regime's policies. These protests were brutally struck down by the junta in 1988. In order to at least create formal legitimacy, the State Law and Order Restoration Council (SLORC), declared elections were to be held in May 1990. The democratic opposition won with an overwhelming majority. Power was never handed over to the strongest opposition party, the National League for Democracy (NLD), however, as the SLORC simply disregarded the election results (Rüland 1998: 48-49). Instead, the state increased repression and the members of the opposition party as well as its icon Aung San Suu Kyi were intensely persecuted, put under house arrest, or taken into custody (Neue Zürcher Zeitung, 27 September 2000).

The EU condemned the 1988 elimination of the democratic movement as well as the nonrecognition of the elections in 1990. The position of the EU and other Western countries was that the isolation of Myanmar or economic sanctions would be the appropriate reaction to the reprisals (Süddeutsche Zeitung, 22 July 1996). ASEAN, on the other hand, reacted according to its principles of conduct: Violations of human rights and questions of democratic development are part of the domestic affairs of the state concerned and thus not part of the collective agenda. Rather, through a policy of constructive engagement, Myanmar was to be encouraged to liberalize its authoritarian system not through economic sanctions but through persuasion and quiet diplomacy (Dreis-Lampen 1998: 213). In the following period it seemed as though the Europeans and Asians had accepted the fact that there would be no consensus on the question of Myanmar.

The anatomy of this conflict makes clear that ASEAN—strengthened by the rapid economic growth and socioeconomic ascent of a series of East Asian states in the 1970s, 1980s, and 1990s—was not ready to follow the European model of cooperation, either institutionally or in terms of content. This Asian self-confidence even manifested itself in a debate on values initiated by Singapore, Malaysia, and Indonesia, the central message of which can be summarized as follows: The advocates of the Asian canon of values argued that the authoritarian

structures of many Asian countries criticized by the EU were based on the traditional hierarchical structures of each of the societies. These structures, with their orientation to the community and their well-developed sense of the family, were clearly superior to Western societies. As evidence of the supposed inferiority of Western values, the mention of the harmful societal effects of the Western concept of individualism—manifested in high crime rates, drug abuse, and the erosion of familial ties—was enough to convince the, mostly authoritarian, apologists of the "Asian virtues." This was why human rights and democracy were supposedly incompatible with the Asian cultural tradition and, in addition, not suitable for normatively guiding socioeconomic development processes in Asia (Pempel 2005: 259-260).

An about-turn took place at the Foreign Ministers' Meeting in Karlsruhe in 1994, where the EU passed a new strategy with regard to Asia, replacing the human rights focus in the relations with an economic focus. But the détente lasted only a short time: in 1996 the conflict between the European and Asian cultures of cooperation once again grew more intense. The trigger was ASEAN's twenty-ninth Foreign Ministers' Meeting, during which Myanmar was officially given observer status, implying at the same time participation in the ASEAN Regional Forum (ARF). In addition, Myanmar was given hope of early acceptance as a full member in the coalition of states (ASEAN 1996: Point 3). The EU and the USA criticized ASEAN's neutral policy toward Myanmar and considered sanctions (Far Eastern Economic Review, 17 October 1996).

The differences of opinion between the EU and ASEAN soon came to a head: during the EU-ASEAN Foreign Ministers' Meeting in February 1997, the then foreign minister of the Netherlands and president of the Council of the European Union Hans van Mierlo harshly criticized the occurrences in Myanmar. In this context he verbalized the European hope that the ASEAN state community would push for the democratization of Myanmar. ASEAN answered by pointing out that foreign pressure—especially from Western states—is unacceptable. Rather, the economic and political integration of Myanmar in the Southeast Asian coalition was a more appropriate way of socializing the authoritarian regime (The Nation, 19 February 1997). The deputy foreign minister of the Philippines finally summed up the difference of opinion between the EU and ASEAN on Myanmar:

> Europe is approaching it [human rights question, H.L.] for reasons of conviction. If you're far away, you can afford to be philosophical, lofty and speak from principle. On the other hand, if you're right next to Myanmar, and what happens there has repercussions on your own interests, on your own security, your own survival, you take a more practical approach which is what works. To us in ASEAN, what works is engaging Myanmar and helping it progress in both economic and political terms. (The Nation, 19 February 1997)

The actual admission of Myanmar to ASEAN in 1997 led to a boycott of the annual EU-ASEAN talks by the EU, as it was not ready to sit at a table with representatives of a military dictatorship. The diplomatic resentment between the EU and ASEAN was so serious that an ASEAN-EU Joint Cooperation Committee (JCC) could not take place in November 1997. A

senior official's meeting in Bangkok as well as the Foreign Ministers' Meeting set to take place in Berlin in March 1999 were also cancelled because no consensus could be reached about the participation of the Burmese foreign minister (Bangkok Post, 28 January 1999).

Not until the EU declared that it was ready to let Myanmar—as well as Laos and Cambodia—participate in interregional meetings could another EU-ASEAN Foreign Ministers' Meeting be held in December 2000, after a three-year interruption, in the Laotian city of Vientiane. All ten ASEAN foreign ministers and not a single one of their European colleagues participated. Because the conference took place at the same time as the important EU Nice Summit, the EU sent only lower-ranking representatives. The fact that the EU and ASEAN sat together at a table even though the Myanmar question remained unresolved made the increasing readiness of both sides to compromise clear: on the European side it was clear that the traditionally good relations with the ASEAN states, and potential economic gains, were in danger. Thus the organization decided it would no longer articulate its critique of Myanmar in an offensive manner.

On the Asian side, the principle of nonintervention was increasingly being questioned, and its own fixed position on Myanmar was minimally qualified. Nevertheless, there were once again harsh debates on the question of whether and how the question of human rights in Myanmar should be written into the final declaration: It was agreed that the focus would be placed on the general intensification of economic contacts. The political controversy was addressed by having each of the states commit itself to promote and protect all human rights. The question of Myanmar, on the other hand, was not explicitly mentioned as the EU would have liked, but was avoided through the reference to the general support of both regional organizations for the UN initiative for the national reconciliation process in the Southeast Asian state (Far Eastern Economic Review, 21 December 2000). Despite this, the EU kept its sanctions in place. Until today the question of whether Myanmar may participate in EU-ASEAN meetings in the future has not been resolved.

In summary, one can say that the human rights and democracy debate between the EU and ASEAN fell apart due to the incompatible positions on the Asian and European sides. These insurmountable differences in the political dialogue led to considerable strain on interregional cooperation, which manifested itself in the fact that, because of the question of East Timor, no consensus could be reached about new negotiations on the cooperation agreement from 1980. In this respect, the ASEAN state community in particular was interested in finding a framework for cooperation in which the questions of human rights and democracy would no longer possess the strength they did in the EU-ASEAN partnership. The EU aimed to implement its more economically directed Asian strategy. What united both regional organizations was the conviction that the economic relations between Europe and Asia should be strengthened. Such a framework was created with the Asia-Europe Meeting. The extent to which controversial political questions have been successfully resolved in the framework for the interregional cooperation will be examined in the next chapter.

4.2 Asia-Europe Meeting (ASEM): Less Tension through Institutional Flexibility?

In the following, I will investigate the question of whether the informal, nonbinding, and consensus-oriented cooperation style modeled after the ASEAN way, as well as the institutional differentiation of the ASEM, is more compatible with the management of political differences in questions of human rights and democracy than the interregional EU-ASEAN cooperation. For this purpose, the political controversies at both the official level of the ASEM summit and the informal nongovernmental level of interregional cooperation will be analyzed.

The first Asian-European summit meeting in Bangkok in 1996 aimed primarily to intensify trade and investments between the two regions as well as to promote mutual understanding and the development of a common perspective on Eurasian cooperation. In order to create the most constructive conditions for a harmonious dialogue and the discussion of common positions, it was decided that controversial topics such as the question of human rights and democracy would be left out of the discussions at the official level. On the one hand, the wish of the Asian ASEM states not to discuss this topic could be respected. But, on the other hand, this pragmatic approach was convenient for the Europeans, as they could then merge their conflicting foreign policy goals of economic interests and value-oriented policies toward Asia (Camroux/Lechervy 1996: 443).

At the same time, in meetings closed to the public, the EU could insist on taking up the question of human rights in the final document. The opportunity that arose out of this to criticize other states for their human rights policies was clearly watered down by the mention of the principle of nonintervention in the domestic affairs of member states. In this way, the wishes of the Asian ASEM states were respected. In this context, the Asian side was interested in preventing politics of conditionality from the EU, which might have linked trade and investment policies with the human rights situation in the countries participating in the cooperation (Neue Zürcher Zeitung, 4 March 1996). So as to not endanger the harmony and the expressed goal of both sides to give understanding and mutual learning priority over hard negotiations, the words "human rights" were replaced by the term "fundamental rights" without defining what this meant. The analogous passage of the final communiqué of ASEM 1 makes this compromise between the European and Asian sides of the ASEM clear:

> The dialogue among the participating countries should be conducted on the basis of mutual respect, equality, promotion of fundamental rights and, in accordance with the rules of international law and obligations, non intervention, whether direct or indirect, in each other's internal affairs. (ASEM 1, 1996: Point 5)

The organizers of the Bangkok Summit had to fear that the controversy (which could already be anticipated in the run-up to the summit) between the Indonesian leader Suharto and the Portuguese prime minister Guterres on the question of East Timor would mar the harmony of the first ASEM meeting. Before the summit, Indonesia threatened to leave if Portugal put the topic of East Timor on the agenda. Thus the Thai host, Prime Minister Banharn,

mediated bilateral talks between Portugal and Indonesia on the side of the summit; these talks didn't lead to any substantial rapprochement between the two states, but they did lead to a lessening of diplomatic tensions (Pou Serradell 1996: 201; The Economist, 9 March 1996). In order to avoid political controversies in future cooperation on the official level of heads of states and heads of government, at ASEM 1 the foundation was laid for the establishment of a nongovernmental level. On this "Track-Two" level, controversial topics such as human rights, labor relations, and questions of good governance and Asian security that could not or could only with great difficultly be negotiated at the official "Track-One" level were to be informally discussed in order to avoid a collision of political-ideological agendas or mutually exclusive principles of cooperation (Palmujoki 1997: 281). The most important institutions at the unofficial level are the Council for Asia-Europe Cooperation (CAEC), the Asia-Europe Vision Group, and the Asia-Europe Foundation (ASEF). In questions of human rights, the ASEF has a special role: so far ASEF has organized six informal human rights seminars (Lund 1997, Beijing 1999, Paris 2000, Denpasar 2001, Lund 2003, Suzhou 2004, Budapest 2006 and Siem Reap 2007) in which government representatives, academics, and NGO representatives have participated.

Characteristic of this informal dialogue on human rights on the "Track-Two" level is, firstly, its lack of connection to the official level of cooperation: Thus, the first ASEM human rights seminar in Lund in 1997 was, at first glance, considered an utter success, as Asian representatives here declared for the first time that they were ready to accept the Universal Declaration on Human Rights. This positive trend in the informal debate, however, was then qualified by the fact that the human rights dialogue was not taken up in the catalogue of ASEM consequent actions and a continuation of this constructive political dialogue on the official level was therefore avoided. Secondly, even at the informal seminars the norm of nonintervention in the domestic affairs of other states propagated by the Asian participants was reflected. This became especially clear at the second human rights conference in Beijing in 1999, which was primarily defined by the discussion on the basic differences between European and Asian values (The Straits Times, 29 June 1999). Here, an impending discussion of the situation in Tibet was averted when the Chinese hosts and other Asian participants referred to the norm of "no name calling." Nevertheless, through the continuous conflicts about human rights, a constructive culture of dialogue seems to have been established, which caused China's foreign minister Wang Guangya to look optimistically into the future: "The spirit of dialogue and exchange we have nurtured among all sides will not disappear. The human rights exchanges between Asia and Europe have a broad prospect" (Second Informal ASEM Seminar on Human Rights 1999).

The fact that the question of Myanmar's membership in ASEM was not discussed at the first summit did not lead to a settlement of the Eurasian conflicts. As previously mentioned, the EU reacted negatively to the acceptance of Myanmar in the state community and refused to agree to Myanmar's participation in EU-ASEAN as well as future ASEM summits. On his trip

through Asia, the British foreign minister Robin Cook confirmed the EU position that Myanmar would not be able to participate in the next ASEM summit because of its poor human rights balance. Furthermore, he also said that the possibility of refusing visas to Myanmar's delegation if they decided to take part in the ASEM summit in London was being considered (Straits Times, 2 September 1997). The ASEAN states reacted with displeasure and Malaysia's Prime Minister Mahathir even threatened that a majority of the ASEAN countries would boycott the second ASEM summit if Myanmar was not allowed to participate (Far Eastern Economic Review, 25 September 1997). Disregarding this, the majority of the ASEAN states finally followed the Thai recommendation—at that point in time Thailand was the EU-coordinator of ASEAN—that membership in ASEAN did not automatically mean membership in ASEM and that it would be good to accept the principle of consensus in ASEM, even when in this case it worked to their disadvantage (Bangkok Post, 7 October 1997).

The situation grew less and less tense: At the ASEAN meeting in Kuala Lumpur, the Malaysian diplomats announced that a continued insistence on Myanmar's participation could undermine the harmony of the ASEM process and the consensus-based decision-making procedure. ASEAN, China, Japan and South Korea finally agreed that—at least for the ASEM summit in London—no new members should be admitted. Thus, the participation of the seven old ASEAN countries at the London ASEM summit was secured. This did not, however, solve the problem of Myanmar. The positions on the question of Myanmar remained the same. But as long as the EU opposed Myanmar, the principle of consensus in ASEM did not allow it to become a member (Bangkok Post, 18 November 1997; Asian Wall Street Journal, 16 December 1997).

If the first ASEM summit was characterized by the attempt to find common positions and perspectives for interregional cooperation while avoiding controversial questions, ASEM 2 in London took place under the influence of the Asian economic and financial crisis. Thus, the management of economic interdependence through the discussion of trade and finance questions was given top priority. The paramount discussion in this context on the causes and consequences of the Asian crisis also manifested itself in the fact that questions of human rights and democracy were neither discussed nor mentioned in the final communiqué (ASEM 2, 1998: Point 9). That the EU's foreign policy dilemma between the promotion of human rights and the maximization of economic interests was at least for the time being resolved by choosing the latter goal can also be seen in the bilateral talks with China, which were not about human rights but about the path toward market economics under the then prime minister Zhu Rongji. An important factor leading to this step on the EU side was certainly the fact that China was spared from the Asian crisis and was, from an economic perspective, worthy of being negotiated with:

> In the years between ASEM 2 and ASEM 3 in Seoul there were few discussions worth mentioning in the ASEM context about human rights in general and Myanmar and East Timor in particular. Here the diplomatic deadlock between the EU and ASEAN

> became obvious. Nevertheless, the question of human rights did reappear with the resumption of diplomatic relations between the EU and ASEAN at the highest levels and on the interregional ASEM level. (Bangkok Post, 5 April 1998)

The third ASEAN summit in Seoul in 2000 marked a breakthrough in the conflict about human rights and democracy at the interregional level of Eurasian cooperation: For the first time, both topics were discussed openly and extensively at the official level. What is remarkable is the fact that, in contrast to earlier summits, the Asian ASEM participants displayed a similarly high readiness for dialogue as the Europeans in the framework of the ASEM 1 summit: "[...] it was the first time Asian Leaders have discussed such controversial issues as democracy and human rights at an Asia-Europe Meeting" (Bangkok Post, 21 October 2000). This development pointed to an obviously changed perception of the problem of human rights as an essential issue of cooperation which needed to be solved in a constructive manner if the ASEM process was not to be permanently endangered, as had been the case with the EU-ASEAN cooperation. Since the engagement of the UN, the question of East Timor has led to no bilateral or multilateral conflicts within the framework of the ASEM process. Nonetheless, the discussions went their familiar course. Romano Prodi spoke as a representative for the European side: "The EU has considerable interest in issues relating to democracy and human rights in Asia and the EU will continue to observe future movements" (Business Korea, November 2000). After the final, in the meantime almost ritualized, exchange of the various conceptions, it was once again pointed out that there are essentially two different understandings of democracy and human rights. In addition, representatives from Malaysia, Indonesia, the Philippines, and Singapore noted that democracy and human rights in a Western sense were not blueprints for the Asian countries (Business Korea, November 2000).
In contrast to the first two summits, at the third ASEM summit in Seoul in 2000 the problem of human rights was for the first time taken up explicitly in the final document:

> Leaders committed themselves to promote and protect all human rights, including the right to development, and fundamental freedoms, bearing in mind their universal, invisible and interdependent character as expressed at the World Conference on Human Rights in Vienna. (ASEM 3, 2000: Point 8)

In a similar fashion, the topic of human rights was introduced in a draft of the Asia-Europe Cooperation Framework passed in Seoul:

> ASEM Leaders envisage Asia and Europe as an area of peace and shared development with common interests and aspirations such as [...] respect for democracy [...] justice and human rights. (AECF, 2000: Point 5)

A few Asian states, especially China, Malaysia, and Singapore, feared that they would be permanently exposed to European criticism because of this phrasing. Thus they opposed the draft in this form. The ASEM partners finally agreed to a passage in the European-Asian Coopera-

tion Framework which prescribed that the political dialogue was to be conducted on the basis of mutual respect, equality, and the promotion of basic rights as well as the "avoidance of direct or *indirect intervention* in internal affairs of the others" (AECF, 2000: Point 12). The dialogue on human rights and democracy in the framework of the ASEM 4 meeting in Copenhagen in 2002 was primarily guided by questions of international counter-terrorism as a reaction to 9/11 and thus not by conflicts about human rights in East Asia. The fifth ASEM summit, which took place in 2004 in Hanoi, almost broke down over the diverging positions of the Europeans and Asians on the question of Myanmar. The EU threatened to cancel the meeting if General Than Swe were to participate. The European Commission and the European Parliament were particularly active in this respect. The ASEAN states countered with the argument that they, after all, had been ready to accept the ten new states of the EU as ASEM members. After a prolonged struggle, a compromise was reached which allowed Myanmar to participate if it was represented by low-ranking officials. In the course of the summit meeting it became clear that the human rights question would not stop the ASEM process, but it could severely disturb it. However, at the end there was a conciliatory statement in which the Myanmar question was also clearly articulated for the first time in an official ASEM document:

> The Leaders took note of the briefing on the recent political developments in Myanmar given by the Head of the Myanmar delegation. In this connection, they encouraged all stakeholders in the country to work together to ensure a successful outcome of the ongoing national reconciliation process. The National Convention should be an important element in the national reconciliation and democratization process and a forum for a genuine open debate with the participation of all political groups in the country. They looked forward to the early lifting of restrictions placed on political parties in accordance with the assurances given by Myanmar. They also reaffirmed their support for the efforts of the Special Envoy of the UN Secretary General. (ASEM 5, 2004: Point: 4.7)

On the occasion of the sixth ASEM summit meeting in Helsinki in 2006, Myanmar was called on to start a constructive dialogue with the ASEAN, the UN, and the international community. In contrast to ASEM 5, steps towards democracy and the improvement of the human rights situation were explicitly demanded from Myanmar:

> Leaders expressed deep concern on the lack of tangible progress and lack of inclusiveness in the process toward national reconciliation and called for a transition via an inclusive process to a democratic government [...] (ASEM 6, 2006)

Although discussion at the seventh ASEM summit in China (24–25 October 2008) was dominated by the world financial and economic crisis, the state representatives present called on Myanmar to ease political restrictions:

> Leaders [...] also encouraged the Myanmar government to engage all stakeholders in an inclusive political process in order to achieve national reconciliation and social de-

> velopment. In this regard, they called for the lifting of restrictions placed on political parties and early further release of those under detention. (ASEM 7: Point 12)

The increasingly constructive, yet at the same time critical, attitude of the ASEAN states towards Myanmar gives rise to the assumption that the discussion of democracy and human rights is now firmly rooted in the ASEM dialogue. On the other hand, China's harsh reaction to the decision of the European Parliament to grant its human rights prize to jailed Chinese dissident Hu Jia clearly indicates that the norm of noninterference still dominates the cooperation culture of the Asian ASEM countries. Regarding this issue, Chinese head of state Hu Jintao stated at the ASEM summit that China sees the action of the European Parliament as a significant interference in Chinese interior affairs, which will have negative consequences for European-Chinese relations in general. The European Commission, represented by Jose Manuel Barroso, and the French president Sarkozy replied by stressing the importance of human rights in the European-Asian dialogue. Sarkozy specifically stated: "We believe that no region in the world can teach a lesson to anybody else [...] But we believe that human dignity does not depend on the history and culture of each region, but is a right for every human being on earth today" (Eubusiness 2008). Moreover, Barroso emphasized this argument: "Human rights are universal by nature and we all have a responsibility to uphold them [...] We should underline our commitment to cooperate in the promotion and protection of human rights globally" (Eubusiness 2008).

For future political dialogues in general and for the next meeting, ASEM 8 in 2010, in particular, this means that questions of human rights and democracy can be discussed on the basis of mutual respect, but that no member state can be held responsible for its practices—either directly or indirectly—if the discussion is deemed to be an intervention in its domestic affairs. In addition, it can be assumed that the controversial topics will have no negative effect on the cooperation in general. The economic priorities are too clearly marked and the corresponding interests too precisely defined.

As opposed to the EU-ASEAN cooperation, a pragmatic dialogue seems to have been established here that slowly but surely makes it possible to bring controversial topics onto the official agenda without putting the ASEM process as a whole into question. To what extent the informal discussion in the framework of the ASEM human rights seminars has had an effect on the constructive readiness for dialogue at the official level is difficult to determine. Ultimately it can be said that the problem-solving mechanisms at the official and unofficial levels have been adapted to the cooperation style of ASEM. In the middle and long term, however, a discussion and alignment of the contrary positions on human rights and democracy cannot be avoided; at the same time, the formulation of a political ASEM agenda will have to be advanced. Only on this basis can the laborious task of finding and formulating common positions be made easier.

5 Conclusion

On March 1, 1996, twenty-five heads of state and governments and the president of the European Commission met in Bangkok on the occasion of the first Asia-Europe Summit. Europeans and Asians alike considered it a success, and some observes even spoke of a "historical turning point in relations between the two regions" (Pou Serradell 1996). This enthusiasm with regard to the possibility of intensified cooperation was based not only on the potential welfare gains to be realized but also on the ground that the informal ASEM dialogue might help soften value clashes and ideological confrontations that had previously obstructed the interregional cooperation between the EU and ASEAN.

In this article I have presented a simple model that is based on the assumption that different cooperation cultures can account for obstructions in the interregional dialogue between the EU and ASEAN as well as within the Asia-Europe Meeting. The concept of cooperation culture is empirically grounded in the observation that different cooperation norms and principles with a cultural underpinning exist: whereas the EU favors a formal, binding, output-oriented, and to some extent supranational approach to cooperation, ASEAN is based on informal, nonbinding, process-oriented intergovernmental forms of cooperation.

I have argued that a clash of cooperation cultures comes about in both structures of interregional collaboration between Asia and Europe, with minor variations owing to the institutional framework: whereas diverging attitudes on the question of democracy and human rights between the EU and ASEAN have led to a transitory standstill in cooperation, the flexible institutional means of ASEM seem, at first sight, to have alleviated the disruptive effects of such dialogues. Yet, informality has not removed the issues from the agenda, as the continuing disagreements over Myanmar's membership in ASEM clearly specify. Divergent cooperation cultures—in particular the nonintervention norm preferred by the Asian ASEM members—hence play a significant role in explaining the obstructive nature of the interregional human rights and democracy dialogue between Asia and Europe.

Bibliography

AECF (2000): European-Asian Cooperation Framework, http://ec.europa.eu/external_relations/asem/docs/aecf_2000_en.pdf, accessed on 26 September 2008.

Archarya, Amitav (1997): Ideas, Identity, and Institution-Building: From the ASEAN way to the Asia-Pacific Way?, in: *Pacific Review*, 10 (1), pp. 319-346.

Arend, Athony C. (1999): *Legal Rules and International Society*. New York: Oxford University Press.

ASEAN (1996): *Joint Communique of the Twenty-Ninth ASEAN Ministerial Meeting*, Jakarta, Indonesia, 20-21 July, Point 3, www.aseansec.org/1824.htm, accessed on 26 September 2008.

ASEAN Economic Bulletin 9 (1992) 2: Joint Communiqué of the Twenty-fifth ASEAN Ministerial Meeting, Manila 21 June–2 July 1992.

ASEM 1 (1996): *Chairman's statement of the first Asia-Europe Meeting*, www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_1.pdf, accessed on 23 September 2008.

ASEM 2 (1998): *Chairman's statement of the second Asia-Europe Meeting*, www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_2.pdf, accessed on 23 September 2008.

ASEM 3 (2000): *Chairman's statement of the third Asia-Europe Meeting*, www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_3.pdf, accessed on 23 September 2008.

ASEM 4 (2002): *Chairman's statement of the fourth Asia-Europe Meeting*, www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_4.pdf, accessed on 23 September 2008.

ASEM 5 (2004): *Chairman's statement of the fifth Asia-Europe Meeting*, www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_5.pdf, accessed on 23 September 2008.

ASEM 6 (2006): *Chairman's statement of the sixth Asia-Europe Meeting*, www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_6.pdf, accessed on 23 September 2008.

ASEM 7 (2008): *Chairman's statement of the seventh Asia-Europe Meeting*, www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_7.pdf, accessed on 1 November 2008.

Asia Wall Street Journal, 16 December 1997.

Bangkok Post, 7 October 1997, 18 November 1997, 5 April 1998, 28 January 1999, 21 October 2000.

Bridges, Brian (1999): *Europe and the Challenge of the Asia-Pacific*, Northampton, MA: Edward Elgar.

Business Korea, November 2000.

Caballero-Anthony, Mely (2005): *Regional Security in Southeast Asia*. Singapore: ISEAS.

Camroux, David/Lechervy, Christian (1996): Close Encounter of a Third Kind? The Inaugural Asia-Europe Meeting of March 1996, in: *The Pacific Review*, 9 (3), pp. 442-453.

Dinan, Desmond (2007): The European Integration Process, in: Coling Hay/Anand Manson Colin, eds., *European Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 151-167.

Doidge, Mathew (2008): Regional Organizations as actors in international relations: interregionalism and asymmetric dialogues, in: Jürgen Rüland et al., eds., *Asian-European Relations. Buildings Blocks for Global Governance?* Routledge: London, pp. 32-54.

Dosch, Jörn (1997): *ASEAN-Bilanz eines Erfolges*. Hamburg: Abera Verlag.

Dreis-Lampen, Barbara (1998): *ASEAN und die Europäische Union*. Hamburg: Institut für Asienkunde.

Eubusiness (2008): EU and French leaders stress human rights at China Summit, www.eu business.com/news-eu/1224848821.82.

European Commission (2001): *IPAP Implementation: Measures Taken by ASEM Partners to Address the Consolidated List of Obstacles to Investment and implement the Most Effective Measures to attract Foreign Direct Investment*.

Far Eastern Economic Review, 17 October 1996, 21 December 2000.

Feske, Susanne (1999): Der ASEAN-Staatenbund, in: Bernhard Dahm / Roderich Ptak, eds., *Südostasien Handbuch*. München: C.H Beck, pp. 541-651.

Finnemore, Martha (1996): *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.

Gehring, Thomas (1994): *Dynamic International Regimes: Institutions for International Environmental Governance*. Frankfurt/Main: Peter Lang.

Henderson, Jeannie (1999): *Reassessing ASEAN*, Adelphi Paper No. 328, Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.

Jepperson, Ronald L. / Wendt, Alexander / Katzenstein, Peter J. (1996): Norms, Identity and Culture in National Security, in: Peter J. Katzenstein, ed., *The Cultures of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Columbia, NY: Columbia University Press, pp. 33-75.

Kaiser, Robert (1998): *Regionale Integration in Europa und Nordamerika*. Baden-Baden: Nomos.

Kassim, Hussein (2007): The Institutions of the European Union, in: Coling Hay / Anand Manson Colin, eds., *European Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 168-199.

Keohane, Robert O. (1989): Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics, in: ibid., ed., *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder, CO: Westview, pp. 1-20.

Keohane, Robert O. (1993): The Analysis of International Regimes. Towards a European-American Research Programme, in: Volker Rittberger, ed., *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, pp. 23-45.

Legro, Jeffrey W. (1995): *Cooperation under Fire: Anglo-German Restraint during World War II*. Ithaca: Cornell University Press.

Loewen, Howard (2004): Cooperation Culture. Part I: Defining cooperation culture and empirical evidence from the EU and ASEAN, in: *Studia Europaea*, XLIX, pp. 91-102.

Loewen, Howard/Nabers, Dirk (2008): The Asia-Europe Meeting and its contribution to the political management of economic globalization, in: Jürgen Rüland et al., eds., *Asian-European Relations. Buildings Blocks for Global Governance?* Routledge: London, pp. 95-113.

Neue Zürcher Zeitung, 4 March 1996, 1 November 1999, 31 August 2000, 27 September 2000.

Palmujoki, Eero (1997): EU-ASEAN Relations: Reconciling Two Different Agendas, in: *Contemporary Southeast Asia*, 19 (3), pp. 269-284.

Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law. Report No. 30 (1999): *Second Informal ASEM Seminar on Human Rights*, Beijing 27-29 June, www.rwi.lu.se/pdf/publications/RS/report30.PDF.

Rüland, Jürgen (1996): *The Asia-Europe Meeting (ASEM). Towards a New Euro-Asian Relationship?* Rostock: Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung.

Rüland, Jürgen (1998): *Politische Systeme in Südostasien*. Landsberg am Lech: Olzog Verlag.

Ruggie, John Gerad (1983): International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 195-231.

Süddeutsche Zeitung, 26 September 1994, 22 July 1996.

The Nation, 19 February 1997, 29 June 1999.

The Straits Times, 2 September 1997, 29 June 1999.

Treaty of the European Union (2002): http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf, accessed on 3rd October 2008.

Van den Ham, Allert P. (1993): Development Cooperation and Human Rights: Indonesian-Dutch Aid Controversy, in: *Asian Survey*, 33 (5), pp. 531-539.

Wallace, Hellen (2005): An Institutional Anatomy of Five Policy Modes, in: Hellen Wallace/William Wallace/Mark A. Pollack, eds., *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, pp. 49-90.

Weatherbee, Donald E. (2005): *International Relations in Southeast Asia*. New York: Rowman and Littlefield Publishers.

Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

GIGA Working Papers

German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

GIGA Working Papers serve to disseminate the research results of work in progress prior to publication to encourage the exchange of ideas and academic debate. Inclusion of a paper in the Working Papers series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. Copyright remains with the authors.

GIGA Research Program:
Transformation in the Process of Globalization

Towards a Dynamic Model of the Interplay Between International Institutions

Howard Loewen

N° 17 February 2006

GIGA-WP-17/2006

GIGA Working Papers

Edited by GIGA German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien.

The Working Paper Series serves to disseminate the research results of work in progress prior to publication to encourage the exchange of ideas and academic debate. An objective of the series is to get the findings out quickly, even if the presentations are less than fully polished. Inclusion of a paper in the Working Paper Series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. Copyright remains with the authors. When Working Papers are eventually accepted by or published in a journal or book, the correct citation reference and, if possible, the corresponding link will then be included in the Working Papers website at:

www.giga-hamburg.de/workingpapers.

GIGA research unit responsible for this issue: Research Program "Transformation in the Process of Globalization".

Editor of the GIGA Working Paper Series: Bert Hoffmann <hoffmann@giga-hamburg.de>
Copyright for this issue: © Howard Loewen
Editorial assistant and production: Verena Kohler

All GIGA Working Papers are available online and free of charge at the website: www.giga-hamburg.de/workingpapers. Working Papers can also be ordered in print. For production and mailing a cover fee of € 5 is charged. For orders or any requests please contact:
e-mail: workingpapers@giga-hamburg.de
phone: ++49 – 40 – 42 82 55 48

GIGA German Institute of Global and Area Studies /
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
Germany
E-mail: info@giga-hamburg.de
Website: www.giga-hamburg.de

GIGA-WP-17/2006

Towards a Dynamic Model of the Interplay Between International Institutions

Abstract

International institutions increasingly affect each other's development, maintenance and effectiveness. Research so far has merely focused on the issue of effectiveness and broader consequences. The paper argues firstly that theoretical progress could be promoted by integrating variables explaining the formation and maintenance of international institutions into a dynamic model of institutional interplay. Secondly, research ought to be extended to institutions governing issue areas like trade, finance, and security as well as their respective interactions. Thirdly, East Asia is a highly interesting region regarding regime interaction, since regional cooperation is slowly but steadily evolving in different issue areas as a reaction to institutional operations on the global level of governance.

Key words: Institutional Interplay, institutional interaction, global governance, international institutions, Regime Theory, international political economy, East Asia

JEL Classification: F O2

A first draft of this paper was presented at the First Global International Studies Conference, Bilgi University, Istanbul, August 24-27, 2005.

Dr. Howard Loewen
is political scientist and research fellow at the Institute of Asian Affairs of GIGA German Institute of Global and Area Studies in Hamburg, Germany.
Contact: loewen@giga-hamburg.de · Website: www.giga-hamburg.de/ifa/loewen

Zusammenfassung

Anmerkungen zur Modellierung des Zusammenspiels von internationalen Institutionen

Das Zusammenspiel von internationalen Institutionen beeinflusst in immer höheren Maße ihre Entwicklung, Aufrechterhaltung und Effektivität. Die Erforschung dieser Interaktionen hat sich bislang jedoch weitgehend auf Folgen für die Effektivität der involvierten Institutionen und die weitergehenden Policy-Konsequenzen beschränkt. Deshalb soll es in diesem Arbeitspapier erstens darum gehen, Grundzüge eines dynamischen Analysemodells zu entwerfen, mit dem auch die Entstehung und Aufrechterhaltung von institutionellen Interaktionen erklärt werden kann. Zweitens empfiehlt es sich, die empirische Interaktions-Forschung auf internationale Politikfelder wie Handel, Finanzen und Sicherheit auszuweiten. Drittens und letztens ist Ostasien ein geeignetes Forschungsfeld, da sich hier regionale Institutionen in verschiedenen Politikbereichen u. a. als Reaktion auf die Interaktion mit globalen Regimen herausbilden.

Article Outline

1. Introduction
2. Theorizing International Institutions
3. Theorizing Institutional Interplay
4. Modeling Institutional Interplay
5. Outline of a Dynamic Model of Institutional Interplay

1. Introduction

The study of international institutions has until recently focused primarily on their establishment, maintenance and effectiveness.[1] This research was for the most part based on the assumption that institutional forces exogenous to particular international institutions are not significant. In other words: Institutions were treated as "stand-alone entities that can be analyzed in isolation from one another" (Young 1999: 163).

This premise is challenged by the highly interdependent nature and density of the ever-growing array of international institutions spurred by the pressure to manage the process of globalization beyond the nation-state in various issue areas. International institutions can be located at the global, interregional and regional policy level of the international system, commonly referred to as the multi-level system of global governance (Rüland 2002; Cable 1999).

---

[1] This paper forms a part of a broader research project aimed at explaining instances of interplay between regional institutions from East Asia and their global regime-counterparts in the issue areas of finance, trade, and maritime security.

- *Global*, multilateral level (United Nations, World Trade Organization, International Monetary Fond, World Bank, G-8, International Maritime Organization, global regimes like the Non-Proliferation Convention; Law of the sea convention);
- *Interregional* level (EU-ASEAN), EU-MERCOSUR, ASEAN-MERCOSUR, APEC, ASEM, EALAF, NTA);
- *Regional* level (EU, ASEAN, NAFTA, MERCOSUR);
- *Subregional* level (Euroregions, Mekong River Region);
- *Bilateral* level of state-to-state interactions.

Whereas institutions are primarily set up to manage their own specific cooperation problems in the fields of economics, security, and environment, they increasingly affect each other's development, maintenance and effectiveness. In other words: "Institutional Interplay" causes conflicts and synergy effects.

Consider for example the conflict between the *World Trade Organization* (WTO) that encourages free trade and the trade restrictions promoted by multilateral environmental agreements like the *Basle Convention on the Transboundary Movement of Hazardous Waste.* The latter has on the other hand been strengthened by regional regimes that try to solve the same environmental problem, thus causing synergy effects (Meinke 1997; Petersmann 1993).

Among WTO member countries the question in which institutional context social and labor standards ought to be discussed pose a major obstacle to smooth negotiation processes, especially between first and third world countries. Relevant here is the question why there was such an unclear institutional separation of roles between the WTO and the ILO (International Labor Organization) concerning the question where to handle social and labor standards.

One might also take a look at cases of interplay between institutions located at different levels of the global governance system: Especially the question if regional institutions like the European Union (EU), the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)/ASEAN Free Trade Area (AFTA) and the North American Free Trade Area (NAFTA) serve as building or rather stumbling blocks for the global management of trade issues is of vital importance for the stability of the system of global governance. The same goes for the interactions between global monetary regimes (International Monetary Fund) or global maritime regimes and the respective regional institutions for example in East Asia (bilateral networks of swap-arrangements/bilateral maritime regimes). East Asian regional cooperation in issue areas like trade, finance and security proves to be highly interesting for our purposes, since cooperation in this region has rarely been investigated on the premise that interaction or *vertical interplay* with global institutions matters for the development, maintenance and effectiveness of regional institutions.

All these cases may be reduced to interactions between international institutions. Empirical manifestations of institutional interplay have often been described but rarely been explained. In other words: *Why do institutions interact? How can we explain the formation, maintenance, efficiency and broader consequences of institutional interactions?* I argue that we have to relate to existing frameworks of institutional formation, maintenance and effectiveness in regime literature as a starting point for further theoretical progress. Since research so far has only concentrated on the *effectiveness* and broader *consequences* thus leaving out the question of *formation* and *maintenance* of institutional interaction, the integration of the latter into a dynamic analytical scheme is seen as vital for further theoretical progress in the interplay field. Finally research ought to be extended from environmental institutions and their interactions to economic and security institutions and their interplay with other cooperative structures, thus broadening the empirical basis for developing a theory of institutional interplay.
The analysis proceeds in three steps: I start by defining and explaining international institutions. Second, I will take a look at definitions and typologies of institutional interplay. Third, I identify basic challenges in the interplay field and propose outlines of a model of institutional interaction that takes into consideration the basic shortcomings of current research, that is the formation and maintenance of institutional interaction.

2. Theorizing International Institutions

Defining International Institutions

A widely accepted conceptualization of international institutions defines them as "persistent and connected set of formal and informal rules that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations" (Keohane 1989: 3). This definition suits the purpose of this paper since it emphasizes the variety of international institutions, which is a basic feature of the global governance system. International Institutions or systems of rules may surface spontaneously but in most cases they are created by states through negotiations (Keohane 1993) in order to manage cooperation and collaboration problems within the system of global governance.
International Institutions may assume the following three forms and degrees of formality: (a) Formal intergovernmental organizations – the highest form of institutionalization, (b) International Regimes, and (c) Conventions – the lowest form of institutionalization.
Ad a): International organizations are the most formalized institutions. They are set up on purpose and designed by states. They are bureaucratic organizations with explicit rules and specific assignments of rules to individuals and groups, thus being able to enter into legal

contracts. Examples include the United Nations, The World Trade Organization, World Bank, NATO, International Maritime Organization (IMO), European Union and so on.

Ad b): At the intermediate level of formality international regimes are to be found. Regimes may be build on one or several international treaties and are capable of providing procedural decision-making structures that are based on specific communication processes. By doing so they are an issue specific answer to the ever growing demand for international cooperation. Put differently: States use regimes as flexible and dynamic means to manage interdependence. Examples include the international monetary regimes established at Bretton Woods in 1944, the Law of the Sea regime set up through the United Nations sponsored negotiations during the 1970s, and the limited arms control regime initiated between the United States and the former Soviet Union.

Ad c): Conventions are informal institutions, with implicit rules and understandings that shape the expectations of actors and help them to coordinate their behavior.[2] They show the tendency to arise spontaneously and include for instance traditional diplomatic immunity (before it was codified in the 1960s), reciprocity, and sovereignty (Keohane 1989: 3-4).

Especially regimes and formal organization qualify as international institutions allowing international governance which may be defined as "negotiated systems of norms and related decision-making processes" (Oberthür/Gering 2003: 4). Both manifestations of international cooperation thus are appropriate units for the analysis of interaction within different issue areas and on different levels of the global governance system.

Explaining International Institutions

The central theoretical puzzle of International Relations theory revolves around the question why states engage in any form of cooperation. The puzzle is resolved in different ways by the three main theories of International Relations, i.e. a) Realism, b) Liberal Institutionalism and c) Social Constructivism.

In its formulation by Kenneth Waltz (Waltz 1979, 1959) or the successive interpretations by Joseph Grieco (1990) and John Mearsheimer (1995), realism draws a rather pessimistic picture about the possibilities and prospects of state-to-state cooperation. Realist theory conceives of states as rational actors that strive to survive in an anarchical international system. States only ally or cooperate for two reasons: *balancing*, which signifies the joining of forces to counter superior power capabilities of other states, and *bandwagoning*, which denotes the

---

2 In contrast to Keohane's definition who uses the term "convention" in the sociological sense, this paper mainly refers to examples like the *Law of the Sea Convention* and the *Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer* that are formal multilateral treaties according to international law.

tendency of states with relatively small capabilities to align with stronger states or coalitions within the framework of balance of power politics (Waltz 1959; Whright 1942).

According to this line of argument, international institutions are short-term alliances that are established and terminated by states merely to gain more material capabilities than others. Furthermore, cooperation can not be build upon trust, since in a self-help situation states simply distrust each other. For that reason, the effectiveness of international institutions to overcome anarchy by establishing international patterns of rules, norms and procedures is regarded as limited. In other words: International cooperation is always "a necessary function of the balance of power operating in a multiple state system" (Morgenthau 1967: 175).

Modifying this traditional view, Stephen Walt holds that power alone cannot account for balancing behavior of states. Instead he puts forward the notion of "balance of threat" as an alternative explanatory variable. He maintains that the level of threat against any state is affected by geographic proximity, offensive capabilities, and perceived intentions of adversary states (Walt 1987: 5; see also Walt 1997).

Other neorealist scholars developed hegemonic stability thus establishing causal links between power distribution and the creation and stability of international institutions (e.g. Krasner 1985; Strange 1983). According to this approach, international institutions are primarily created or prevented by dominant powers during periods of hegemony. Another branch of neorealism argues that relative gains concerns stop states from cooperating with one another. As your friends of today can be your enemies of tomorrow, and the benefits of cooperation can be translated into power capabilities, concerns about the distribution of gains obstruct the possibility of sustained cooperation (Grieco 1990; Mearsheimer 1994).

For a long time the most serious challenge to realist balance of power theorizing emerged from a theory that is firmly rooted in the rationalist paradigm as well. *(Neo-)Institutionalist* arguments (Keohane 1984; Keohane/Nye 2001) also start from the assumption of self-interested actors operating in an anarchic state system. Yet, the dogmatic neorealist assumptions are somewhat relaxed in neoinstitutionalist accounts. They often soften the relative gains hypothesis in admitting the desire of states to achieve absolute gains in welfare and security. Institutionalists hold that growing international interdependence makes cooperation possible, and that empirical evidence exists to underline this argument (Keohane/Nye 2001; Schirm 2002). This argument reveals an important puzzle for realists, which Beth Simmons and Lisa Martin formulate as follows: "if governments are not likely to be constrained by the rules to which they agree, why do they spend time negotiating them in the first place?" (Simmons/Martin 2002: 195)

Institutionalist or interest-based research of the last three decades provided a fruitful way to think about international institutions as helpful tools for states to overcome problems of col-

lective action, high transaction costs or information deficits. The first step to be taken by states on the way to create an institution is "policy coordination", which requires that the actions of different states be brought into line through a process of negotiation. This is likely to occur when one state considers the action taken by other states as facilitating realization of its own objectives (Keohane 1984: 51-52).

In the 1980s, it was Keohane's *After Hegemony* (1984) and Stephen Krasner's edited volume on international regimes (1983) that compellingly showed how individually rational action by states could impede mutually beneficial cooperation. Moreover, these scholars argued, states that interact with each other develop norms that shape collective standards of behavior. Keohane included the notions of 'bounded rationality' and normative expectations in his work; however, he also neglected one important question: How can one think of policy coordination without considering the communicative processes that occur during the negotiations between states?

This question has been raised more thoroughly by a group of German scholars, lead by Volker Rittberger (esp. Rittberger 1990), taking into account the constellation of interests that underlie regime formation. A special issue of *International Organization* took a further step forward by focusing on questions of institutional design. Basing their approach on the institutionalist tradition reaching back to Robert Keohane's and Stephen Krasner's work, the editors' position is that states self-consciously create international institutions to advance their own goals, and they design institutions accordingly (Koremenos et al. 2001). However, they have to concede that rational design of international institutions can explain a lot about institutions, but not everything. Moreover, they agree that not all institutional change is the product of conscious design.

That is probably the reason why Robert Keohane already in *After Hegemony* suggested that

> "[a]ny act of cooperation or apparent cooperation needs to be interpreted within the context of related actions, and of prevailing expectations and shared beliefs, before its meaning can be properly understood. Fragments of political behavior become comprehensible when viewed as part of a larger mosaic" (Keohane 1984: 56).

Referring to peoples' values and the willingness to promote widely accepted norms, the theory obviously adopts variables that lie outside the realm of the traditional institutionalist paradigm, which is rational-utilitarian in nature. However, already in the last two decades many supposedly realist or neoinstitutionalist accounts adopted categories that have exceeded the scope originally outlined by authors such as Waltz and Keohane. For example, Walt's theory—though pretending to be realist in nature—goes far beyond traditional accounts in that it refers to perceptions and ideas in explaining alliance formation. The same is true for Glenn Snyder's *Alliance politics* (1984, 1997), which introduces concepts such as

norms, thereby softening his realist assumptions and contradicting the rationalist paradigm that dominated IR theory for the last decades.

The approaches presented stop where social constructivism starts; while focusing on perceptions of states and norm-guided behavior, neorealism as well as liberalism and institutionalism, neglect the interactive moment that is inherent in any social relationship, even on the interstate level. In contrast, constructivist theorizing recognizes that international reality is a social construction driven by collective understandings emerging from social interaction. The principal quality of structure, then, consists of the meaning ascribed to it by the agents whose practice reproduces and changes it (see especially the version formulated by Wendt 1999; also Adler 2002; cf. also Jepperson et al. 1996: 33). Constructivism differs from the approaches mentioned before because in these theories collective interest is assumed as pregiven and hence exogenous to social interaction (see the critique in Wendt 1994: 389; Ruggie 1998: 118-119). In contrast, it argues that social interaction ultimately does have transformative effects on interests and identity, because continuous co-operation is likely to influence intersubjective meanings.

3. Theorizing Institutional Interplay

Defining Institutional Interplay

Institutional interplay refers to situations when the development, operation, effectiveness or broad consequences of one institution are significantly affected by the rules and programs of another (Young 1989; Gehring/Oberthür 2000; Stokke 2001). Occasionally, institutional interplay causes the contents of an institution to be changed, for example in cases where elements of one institution are used as a model by actors negotiating another institution. On the other hand, one institution may remain unchanged while its ability to shape the behavior of target groups may be improved or disturbed by the contents or operation of another (Stokke 2001). One also has to consider the fact that institutions and actors are interdependent. On the one hand, institutions set up the framework of collective action, yet they are at the same time build, maintained and altered purposely by actors (Mayntz/Scharf 1995). States and—if they exist—bureaucracies are identified as the relevant actors in situations of institutional interplay.

Typologies and Explanations of Institutional Interplay

Given the large variety of international institutions and their interactions in the system of global governance a first step to reduce empirical complexity is to focus on interaction be-

tween two institutions. The dyadic approach to situations of institutional interplay has two advantages: Firstly, interaction is a highly complex process encompassing several institutions at times which may differ in formality, strength and issue-area and thus makes it hard to identify causal pathways between them. Disaggregating broad processes of interaction down to the interplay between two entities, a dyadic relation, not only reduces complexity. It secondly allows the researcher to clearly differentiate between a target and a source institution, that is to say between dependent and independent variable.

This implies that each investigation of interplay between international institutions needs to (i) identify the source institution and the relevant decision or rules from which influence originates; (ii) the target institution and its relevant components that are subjected to the decisions of the source institution and (iii) the causal link existing between the source and the target institution that helps explain the effects of interaction (Oberthür/Gehring 2003: 5) A practical approach thus is to disaggregate the interactions into typical manifestations of dyadic interaction. This indicates that dyadic interactions are analytical tools that help us to arrive at first conclusions, which have to be reaggregated in order to arrive at clear assessments of the overall interplay situation at hand (Oberthür/Gehring 2003: 7).

So far the following cases of institutional interplay have been identified: Focusing on the *form of linkage* between institutions, Oran Young (2002) suggests the differentiation between *horizontal* and *vertical interplay*. *Horizontal interactions* take place at the same level of social organization (i.e. International Monetary Fund – World Bank or the European Union – Association of Southeast Asian Nations etc.). *Vertical interplay* is a result of cross-scale interactions encompassing institutions located at different levels of social organizations (i.e. WTO – EU or World Bank and ASEAN; EU and state-level etc.). The resultant linkages may be grouped into subtypes by differentiating between embeddedness (relationships to overarching principles and practices), nestedness (relationship to functionally or geographically broader institutions), clustering (intentional grouping of several institutions) and overlaps (unintentional influences).

The concept of *embeddedness* focuses on the empirical point that issue-specific regimes like the global trade regime are normatively incorporated into fundamental institutions like sovereign equality with often contradictory consequences. The constraints of the General Agreement on Tariffs and Trade on the sovereign behavior of member states are a case in point (Ruggie 1982).

Nestedness was invented in order to point to specific institutional arrangements that are molded or linked hierarchically to broader institutions as to their functional scope and geographic domain. Institutional nesting frequently occurs in East Asia. A case in point is the interplay between the UN convention on the law of the Sea and bilateral fishery institutions

established between South Korea and Japan, China and Japan, and South Korea and China. These regional bilateral regimes are all nested into the provisions of the new law of the sea relevant to exclusive economic zones (Young 1999: 167; Kim 2003).

Clustering specifies the (bargaining) strategy of negotiators to reduce obstacles to agreement by designing institutional packages. The common concern for marine issues explains the integration of provisions for fishing, navigation, marine pollution, scientific research etc. into the 1982 convention on the law of the sea (Young 1999: 169).

Overlapping indicates to linkages in which institutions designed for different purposes intersect, effecting heavy impact on one another in the process of interaction. The most prominent and frequently analyzed example is the interplay between environmental institutions containing provisions relevant to trade (such as the ozone protection regime or the regime governing transboundary movements of hazardous wastes) and the overarching GATT/WTO system that manages international trade in goods and services (Young 1999: 179; Winter 2000; Zhang 1998; Von Moltke 1997).

Focusing on the role of interplay, Young proposed two general types of interplay, "functional" and "political" linkages. *Functional interplay* denotes a situation when two or even more institutions tackle the same issues or problems, which are linked in bio-geophysical or socioeconomic terms. For instance, the international regimes dealing with the regulation of marine pollution and with the protection of stocks of fish are linked in this intrinsic sense because the success or failure of efforts to manage pollution is likely to have considerable consequences for the well-being of marine ecosystems and the stocks of fish.

Political interplay denotes a situation of institutional interaction, in which actors set up links between issue areas and institutions on purpose thus pursuing individual or collective goals. Interactions involving political design and management thus arise when actors seek to forge connections between or among institutions intentionally in the interests of pursuing individual or collective goals. Strategically designing institutional interaction often stems from the will of relevant actors to increase institutional effectiveness. Initiatives to nest the various regional sea regimes into global regimes, for instance, are frequently articulated as means to advance the effectiveness of small-scale entities in larger, overarching systems. Other cases of strategic interaction mirror the urge to counterbalance and thus cope with the negative effects of an institution. A case in point is the demand for the creation of a World Environment Organization (WEO) in order to balance the environment-relevant side-effects of global trade governance (Young 2002: 264).

Thomas Gehring and Sebastian Oberthür have proposed an elaborated typology of institutional interplay incorporating seven dimensions. They first differentiate interplay that emanates from functional interdependence from interaction that is generated by overlaps and

differences in membership. Beyond this initial phase, cases of interaction are differentiated according to the intentionality of the action of the source institution, the ability of the source institution to influence the target unilaterally, the quality of the effect of the interaction, the response to the interaction, and the policy fields of the institutions involved. Some of these distinctions seem promising to the study of institutional effectiveness because they can be readily linked to processes widely believed to affect governance of problem-relevant behavior (Gehring/Oberthür 2003).

Given that any seven-dimensional framework will be difficult to apply in comparative studies, more attention to how the underlying variables influencing the formation, maintenance and efficiency of interplay systems may also prove useful in the process of simplifying the taxonomy. Bearing this in mind, the most promising typology so far has been presented by Olav Schramm Stokke (2001), who tries to explain the consequences of institutional interplay for the effectiveness of the institutions involved by referring to scholarly literature on regime effectiveness. Stokke identifies three types of interplay that prove to be relevant for institutional effectiveness:

Utilitarian Interplay exemplifies a situation of interaction, in which rules or programs that are undertaken within one institution alter the costs or benefits of behavioral options addressed by another institution. In this regard Stokke considers the funds that were made available under a Norwegian-Russian nuclear cooperation regime for the enhancement of a treatment facility for liquid low-level radioactive waste in Murmansk. The project removed one of the barriers to Russia's implementing the ban on nuclear dumping under London Convention 1996 (Stokke 2000). Elaborating on incentive mechanisms in regime theory and economic institutionalism, Stokke identifies three factors that prove to be promising for the analysis of utilitarian interplay and the effectiveness of the institutions involved: cost-efficiency, externalities, and competition. Three hypotheses on utilitarian interplay were generated (Stokke 2001: 15-16):

i) When different institutions address the same issue area with complementary resources, supportive interplay is likely even when there is no coordination across institutions.
ii) Externalities from one institution to another may constitute supportive or obstructive interplay, and the impact can be modified by collaboration across regime boundaries.
iii) When regimes compete for the same regulatory ground, we can expect that efforts aimed at enhancing interplay or counter-balancing obstructive interplay will be successful.

Normative interplay implicates interaction processes in which an international institution strengthens or contradicts the norms sustained by another institution and thus affects its

normative impact. While such normative interplay may occur on purpose, it can also be the result of joint unawareness. Here Stokke argues, that actors who bargained over the inclusion of trade measures into the compliance set of particular environmental institutions had any intention to undermine the effectiveness of global or regional trade regimes, although these consequences are feared to turn up. Focusing on the legal and political theories of international legitimacy. Stokke again develops hypotheses that can be put to an empirical test (Stokke 2001: 20):

i) Normative interplay supports the normative compellence of an institution if it adds to the determinacy of crucial roles or their coherence with other norms held in esteem by the international community, or if it reinforces the perception that regime outputs have been reached in the right and proper way.

ii) When rules are contested, the relative availability of institutional capacity within the regimes can be important for the management of normative interplay, in determining which of the regimes will provide the normative basis for authoritative interpretation or settlement.

Ideational Interplay denotes processes of institutional learning in which one institution can promote the effectiveness of another by drawing political attention to the issues that are dealt with by the target institution. Ideational interplay may also refer to instances where the source institution provides solutions of various kinds that are copied or adapted for problem-solving purposes under the target institution. Consider for example the rapid diffusion of certain norms of management to a wide range of environmental issue areas the past two decades. For example, the precautionary principle received global recognition in the 1985 Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, was then approved in the 1992 Rio Declaration, and was subsequently applied in a number of other contexts, including the management of marine living resources (Stokke 2001). It is the cognitive process of adaptive emulation and not the normative nature of the precautionary principle that is at work here. Elaborating on regime theory and theories of policy transfer Stokke formulated the following hypotheses on the conducive impetus of ideational interplay to institutional effectiveness (Stokke 2001: 23):

i) Ideational interplay matters to the effectiveness of the institutions involved when it serves to raise the prominence of certain problems on the political agenda or when it draws wider attention to the solution of those problems.

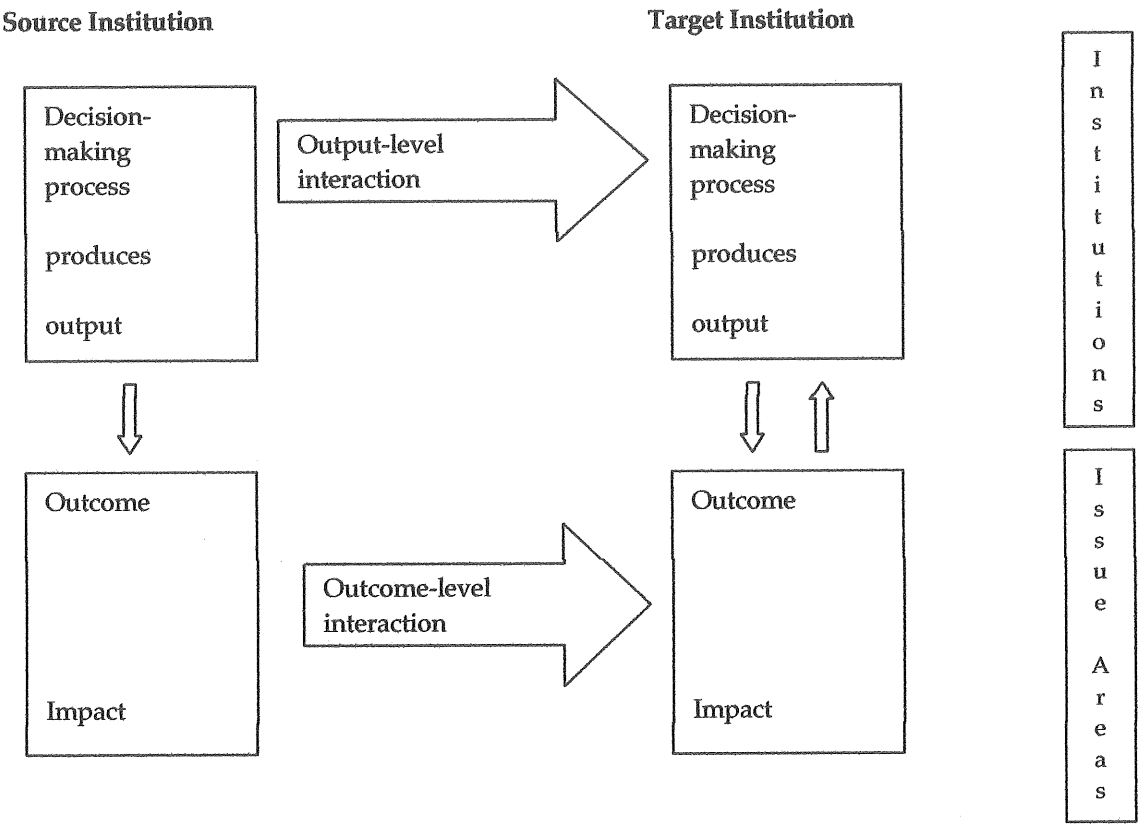
ii) Whenever the source institution has considerable distributive impacts, ideational interplay requires not only greater efforts on the part of those who favor emulation but also generally that the structure of interests in the institutions be comparable.

4. Modeling Institutional Interplay

Theoretical Challenges

The relevant question is whether or not formal distinctions between different types or instances of interplay can support the elaboration of theoretically informed and empirically testable hypotheses regarding the relationship between institutions (Stokke 2001). In many cases described hypotheses are at a level of abstraction that is to high to guide empirical analysis or political practice as for example the statement that the compatibility of the global trade institution with regional arrangements will promote its effectiveness. Therefore the numerous factors accounting for the causes and effects of institutional interplay ought to be located within the theoretical context to which they belong. Moreover then, *the construction of typologies ought to begin with a specific research question and be based on the respective knowledge already existing in regime and institutional theory.*

In order to make further research fruitful, the analytical tools have to be more advanced: Like the institutionalist research on single institutions that was based on the analytical distinction between the formation, maintenance and effects of institutions, we have to do the same when we investigate institutional interactions. So far, interplay-research has focused primarily on the question how institutional interplay influences the effectiveness of the institutions involved. The most advanced model of institutional interplay and its impact on the effectiveness of the institutions involved is the one proposed by Gehring and Oberthür (2004). Here the interactions are dissagregated into bilateral cases of causal pathways linking source and target institutions. Based on Underdahls (2004) elaborations on regime effectiveness three manifestations of influence on the target institution's effectiveness can be identified: First, the impact of norms emanating from the source institution (output); second, the target institution's effect on relevant actor's behavior (outcome), and third, the effectiveness of the target regime regarding the issue-are in question (impact).



Yet, the question of formation and maintenance of institutional interaction has until now been neglected and research on this issue has been identified as one of the theoretical challenges in the interplay-field (Stokke 2001). Moreover, there is significant lack of comparative research on institutional interplay in other policy fields, like security and economics. In order to arrive at a sound theory of Institutional Interplay, we definitely need to compare different cases of this new phenomenon in international relations, thus singling out falsified hypotheses and verifying those with explanatory value.

Hypotheses

What factors are relevant for explaining how and why systems of institutional interplay come into being? How and why are they maintained over time? In order to give first answers to these research questions, let us go back to the definition of institutional interplay that I slightly modify for our purposes: Institutional interplay refers to situations when the formation, maintenance, effectiveness or broad consequences of one institution are significantly affected by the rules and programs of another institution.

An empirical example from North East Asia might shed some light on the processes of formation and maintenance of a target institution that is affected by a source institution: South Korea, China and Japan ratified the Law of the Sea Convention and proclaimed their respec-

tive exclusive economic zones (EEZs) in the late 1990s. The Law of the Sea Convention and the EEZ regime in North East Asia pushed the formation of three fisheries agreements: the fisheries agreement between South Korea and Japan; between the People's Republic of China and Japan; and the fisheries agreement between South Korea and China. As the delimination of EEZ boundaries has not yet been achieved among them, the three agreements are all intended to deal with fisheries issues pending the delimination of boundaries of the EEZ by setting up joint fishing zones in the overlapping areas. The option of fisheries agreements was envisioned in Article 74 of the Law of the Sea Convention, which deals explicitly with the legal problems pending delimination of EEZs. This case clearly shows the causal link between the source institution, that is the Law of the Sea Convention, and the formation of a new institution in a target issue-area, that is the maritime boundary delimination (Keyuan 2005: 87-109; Kim 2003).

Southeast and Northeast Asia seem to be two regions that are highly relevant for testing hypotheses concerning the formation and maintenance of institutional interplay, since regional cooperation is only slowly but steadily evolving in different issue areas as a reaction to institutional action on the global level of international governance. A further case of an emerging regional institution is the Asian Monetary Fund (AMF) that is envisioned by East Asian leaders in order to manage regional monetary issues. Until now a dense network of bilateral swap-arrangement between the ASEAN+3 countries has been slowly evolving since 1997 pending further institutionalization (Montiel 2004). Although this project is highly contested, as it is planned to be an alternative mechanism to the International Monetary fund, it is nonetheless very interesting to monitor this process. Why? By analyzing this case of institutional formation, we might see if already existing mechanisms or institutional structures will serve as models to this new regime or organization. Maybe in the end we will find that the often harsh comments of East Asian Leaders on the dominant role of the IMF may turn out to be of rhetorical nature, when this institution perfectly nests into already existing arrangements at the global level. Furthermore, it is highly interesting to see which states take the leadership role in negotiating this new regime and if they can keep up their leading role over time. There is a certain tradition of leading figures in East Asian integration processes: In the past former Malaysian prime-minister Mahathir may be viewed as the initiator of East Asian cooperation mechanisms such as the ASEAN+3 and a strong supporter of the interregional Asia-Europe Meeting (ASEM). In addition we might also consider the growing networks of bilateral trade-agreements in East Asia. These institutions are growing in number and in density. Here the same question arises: Can we account for the emergence and maintenance of these regional trade-regimes by referring to global institutions like the WTO? How do global, multilateral rules change as a reaction to the regionalization of trade governance?

Let us return to the main task of this last chapter. What are the variables proposed by regime theory relevant for the formation and maintenance of international institutions? The sets of relevant mechanisms proposed in regime theory may vary in their specific manifestations but can be roughly grouped into three perspectives labeled interest, power, and knowledge (Hasenclever et al. 1997).

Interest-based explanations of institutional formation

- Institutions are information-providing and transaction cost-reducing entities. Thus they may be established in order to reduce costs associated with the negotiation, monitoring and enforcement of agreements. They do so by legitimizing compliance and delegitimizing violations, by facilitating negotiation, and by linking different issues and associated regimes (Keohane 1984: 89-92). Thus, member countries ought to realize that the benefits of participation in a co-operative arrangement outweigh the costs (Benefit/cost-considerations)
- Institutions form when benefits are likely to flow from striking a bargain surpassing the transaction costs associated with the bargaining process (Young 1989).
- The more efficient a regime would be, the more likely it is to be created (Keohane 1984; 1989).
- Functional necessity (interdependencies) to initiate interplay in order to manage co-operation problems in certain issue areas

Power-based explanations of institutional formation

- Regimes form when a dominant or hegemonic actor chooses to exert its influence to induce others to agree to the provisions of a constitutive contract setting forth the basic feature of a regime (Waltz 1959, 1979).
- Regimes are short term-entities designed by states in order to balance other states and regimes thus enhancing their relative position in the international system (Waltz 1959, 1979).
- Institutional bargaining over the formation of an institution is likely to succeed when effective leadership emerges; it will fail in the absence of such leadership (Young 1991)

Knowledge-based explanations of institutional formation

- Epistemic communities or groups of experts who share both a diagnosis of the problem to be solved and a proposed solution and who act as influential advocates of spe-

cific responses to collective-action problems may contribute to the formation of institutions (Haas 1997).
- Other institutional linkages may serve as models for the interaction about to form (Powell/Dimaggio 1983; 1991).

The elaborations on regime maintenance may also be grouped along the same labels:

Interest-based explanations of institutional maintenance
- Once established, regimes are durable because the transaction costs of negotiating replacement are high. In short: "International Regimes are easier to maintain than to construct" (Keohane 1984: 102).
- Institutions help to shape members' reputation of keeping their promises. This in turn raises the costs associated with non-compliance and makes cooperation easier to maintain. (Keohane 1984: 94).

Power-based explanations of institutional maintenance
- Institutions are maintained over time, only if they still conform to the power-considerations of strong states involved (most likely not the case)
- Balancing-function of regimes can be performed over time

Knowledge-based explanations of institutional maintenance
- Social interaction within institutions leads to an evolution of community in which actors at least partially identify with, and respect the legitimate interests of each other. Thus, while egoistic motivations may have played an important role in the early stages of regime-building, over time the proliferation of cooperative institutions in world politics has led states to acquire collective identities that shape action beyond the initial formation period (Wendt 1999).

For analytical reasons we may assume that a large number of these variables can be applied to situations of institutional interplay too. And in fact they do, as we have seen in the short examples on the Law of the Sean Convention and the emerging Asian Monetary Fund. We may label the typology in which powerful actors initiate or influence the formation of interplay "Power-based Interplay". The label "Utilitarian interplay" signifies basically the utility function actors attach to the establishment of links to another institution. It may be demanded by the target institution and looked upon as rational by the source institution. This conception is closely connected to the concept already invented by Stokke. "Knowledge-

based-interplay" in the formation phase may turn into "Identity-based interplay" in the course of interplay and mirrors the fact that successfully advocating an interplay-solution of collective action problems might trigger the emergence of new collective identities in the course of social interaction.
If we add these typologies to the already existing ones the following picture emerges:

Establishment of the target institution
Power-based Interplay
Utilitarian Interplay
Knowledge-based Interplay

Maintenance of the target institution
Utilitarian Interplay
Identity-based Interplay
(Power-based Interplay)

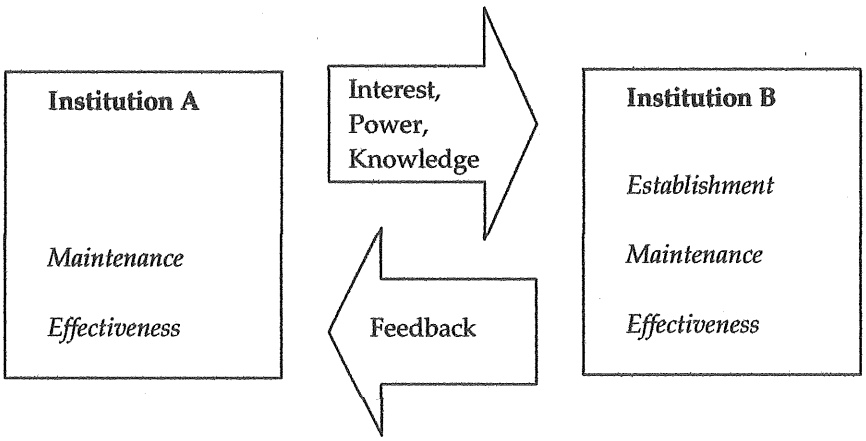
Effectiveness of Institutional Interplay
Utilitarian Interplay
Normative Interplay
Ideational Interplay

The different stages of institutional interplay dynamics may be closely linked, that is to say, that the formation phase determines which kind of interplay will prevail over time. It can be assumed that power-based interplay will play a prominent role in the formation phase, however slowly vanishing in the course of institutionalized interplay. The discussion of possible interlinkages between the different levels or phase of interplay could be much more refined. Furthermore a dynamic model ought to consider feedback loops that link target and source institutions in reverse ways. However, the next analytical step would be to discuss the new typologies in greater detail and to operationalize the respective hypotheses to be arranged then in a model that allows for the comparative analysis of different cases of interplay over space and time.
Another possibility to analyze institutional interplay in a holistic way would be to conceptualize a purely functional model of institutional interaction which could be based on the assumption that instances or types of institutional interplay and the variables identified above may be located on the different levels of the global governance system and to ask thereby if they perform certain functions vital for the stability of the overall system. Now, this would

basically mean breaking down the large hypotheses power-interplay, utility-interplay and knowledge or identity-interplay to the cases of vertical or horizontal interaction in different policy-fields. Here the question would be for example: How does a certain instance of dyadic interplay perform the function of monitoring? How do interactions contribute to the function of agenda setting on the global level?

5. Outline of a Dynamic Model of Institutional Interplay

Interplay-research has to move from the analysis of interplay-effectiveness to questions of formation and maintenance of target institutions being affected by source institutions. Deducing, operationalizing, and applying hypotheses from regime theory to instances of institutional interplay seems to be the most promising method in order to build a middle-range theory of institutional interplay incorporating different instances of interaction (formation, maintenance, effectiveness). Importing theories from sociology and economics, i.e. interorganization theory, seems to be a promising move in order to explain some or even larger aspects of interaction not covered by regime theory variables.



A rough model of institutional interplay takes into consideration two basic mechanisms: A phase of initial impact of Institution A on the Establishment, Maintenance and Effectiveness of Institution B. Independent variables in this process are interests, knowledge, and power. To what extend and how these explanatory factors influence Institution B is a crucial question that still has to be answered. A second mechanism effects a feedback loop from Institution B back to Institution A. If this second process is driven by the very same factors as in the first phase and to what extend remains to be seen.

Embedding this interaction system into the larger system of global governance involves a functional view of international relations, thus conceiving of institutional interactions as

structures located within the system of global governance wielding effects on the stability of the specific interaction-systems themselves and thus on the overall governance system. Here the question if a specific interaction or a set of interactions contributes to the solution of co-operation-problems in certain policy fields is of relevance. Empirical examples of institutional formation and maintenance in East Asia in the issue areas of trade, finance and maritime security/management of marine resources seem to be promising for our purposes since they not only cover instances of evolving vertical interplay but also represent issue areas that have not been analyzed in interaction studies yet.

References

Adler, Emmanuel; Michael Barnett (eds.) (1998a): Security Communities. Cambridge: Cambridge University Press.

Aron, Raymond (1973): Peace and War. A Theory of International Relations. New York.

Cable, Vincent (1999): Globalization and Global Governance. London.

Checkel, Jeffrey T. (1998): The Constructivist Turn in International Relations Theory, in: World Politics, 50, pp. 324-348.

Gehring, Oliver; Oberthür, Sebastian (2004): Interaction between International Environmental Institutions: Causal Mechanisms and Effects. Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association, 17-20 March, Montreal, Canada.

Grieco, Joseph M. (1990): Cooperation among Nations. Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade. Ithaca.

Haas, Peter M. (1997): Knowledge, Power, and International Policy Coordination. Columbia.

Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter; Rittberger, Volker (1997): Theories of International Regimes. Cambridge.

Jepperson, Ron; Wendt, Alexander; Katzenstein, Peter J. (1996): Norms, identity and culture in national security, in: Katzenstein, Peter J. (ed.), The Culture of National Security: Norms and Identitity in World Politics, New York, pp. 38-78.

Keohane, Robert O. (1984): After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton, NJ: Princeton University Press.

----- (1989): Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics, in: ibid. (ed.), International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory, Boulder, S. 1-20.

----- (1993): The Analysis of International Regimes. Towards a European-American Research Programme, in: Rittberger, Volker (ed.), Regime Theory and International Relations, Oxford, pp. 23-45.

Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. (1977, 2001): Power and Interdependence. Glenview, IL: Scott, Foresman.

Keyuan, Zou (2005): Law of the Sea in East Asia. Issues and Prospects. London/New York.

Kim, Sun Pyo (2003): The UN convention on the law of the sea and new fisheries agreements in north East Asia, in: Marine Policy, 27, pp. 97-109.

Kohler-Koch, Beate; Ulbert, Cornelia (1997): Internationalisierung, Globalisierung und Entstaatlichung, in: Hasse, Rolf H. (ed.), Nationalstaatlichkeit im Spagat: Zwischen Suprastaatlichkeit und Subsidiarität, Stuttgart.

Koremenos, Barbara; Lipson, Charles; Snidal, Duncan (2001): The Rational Design of International Institutions, in: International Organization, 55,4, pp. 761-800.

Krasner, Stephen D. (ed.) (1983): International Regimes. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Martin, Lisa (1992): Interests, Power, and Multilateralism, in: International Organization, 46, 4, pp. 765-792.

Mayntz, R.; Scharf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurorientierten Institutionalismus, in: ibid. (eds.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/M., pp. 39-70.

Mearsheimer, John J. (1995): The false promise of international institutions, in: International Security, 19:3, pp 5-49.

Meinke, Britta (1997): Die internationale Kontrolle des grenzüberschreitenden Handels mit gefährlichen Abfällen (Baseler Konvention von 1989), in: Gehring, Thomas; Oberthür, Sebastian (eds.), Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge, Opladen, pp. 63-80.

Montiel, Peter J. (2004): An overview of monetary and financial integration in East Asia, in: Asian Development Bank (ed.), Monetary and Financial Integration in East Asia, New York, pp. 1-52.

Morgenthau, Hans J. (1967): Politics among Nations. 4th ed., New York: Knopf.

Müller, Harald (2002): Security Cooperation, in: Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas; Simmons, Beth A. (ed.), Handbook of International Relations, London: Sage, pp. 369-391.

Petersmann, Hans-Ulrich (1993): International Trade Law and International Environmental Law, in: International Organization, 54, pp. 1-39.

Powell, Walter; DiMaggio, Paul (1983): The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, in: American Sociological Review, 48, pp. 147-160.

----- (1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago.

Rittberger, Volker; Zürn, Michael (1990): International Regimes in East-West Politics. London and New York: Pinter Publishers.

Rüland, Jürgen (2002): Dichte oder schlanke Institutionalisierung? Der neue Regionalismus im Zeichen von Globalisierung und Asienkrise, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen, 9:2, pp. 175-208.

Ruggie, John G. (1982): International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: International Organization, 36, 2, pp. 379-415.

Ruggie, John G. (1998): Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization. New York: Routledge.

Schirm, Stefan A. (2002): Globalization and the New Regionalism. Global Markets, Domestic Politics and Regional Cooperation. Cambridge: Polity Press.

Simmons, Beth A.; Martin, Lisa L. (2002): International Organization and Institutions, in: Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas; Simmons, Beth A. (eds.), Handbook of International Relations, London: Sage, pp. 192-211.

Snyder, Glenn H. (1984): The Security Dilemma in Alliance Politics, in: World Politics, 36, 4, pp. 461-495.

Snyder, Glenn H. (1997): Alliance Politics. Ithaca: Cornell University Press.

Sterling-Folker, Jennifer (2000): Competing Paradigms or Birds of a Feather? Constructivism and Neoliberal Institutionalism Compared, in: International Studies Quarterly, 44, pp. 97-119.

Stokke, Olav Schram (2000): Sub-Regional Cooperation and Protection of the Arctic Marine Environment: The Barents Sea, in: Vidas, D. (ed.), Governing the Antarctic: The Effectiveness and Legitimacy of the Antarctic Treaty System, Cambridge, pp. 13-31.

Stokke, Olav Schram (2001): The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work. Lysaker.

Strange, Susan (1983): Cave! Hic Dragones: A Critique of Regimes Analysis, in: Krasner, Stephen D. (ed.), International Regimes, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Underdal, Arild (2004): Methodological Challenges in the Study of Regime Effectiveness, in: Underdal, Arild; Young, Oran R. (eds.), Regime Consequences. Methodological Challenges and Research Strategies, Dordrecht, pp. 27-48.

Von Moltke, Konrad (1997): Institutional Interactions. The Structure of Regimes for Trade and the Environment, in: Young, Oran R. (ed.), Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience, Cambridge MA, pp. 247-272.

Walt, Stephen M. (1987): The Origins of Alliances. Ithaca and London: Cornell University Press.

Walt, Stephen M. (1997): Why Alliances Endure or Collapse, in: Survival, 39, 1, pp. 156-176.

Waltz, Kenneth (1959): Man, the State and War. New York

Waltz, Kenneth (1979): Theory of International Politics. Reading.

Wendt, Alexander (1992): Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics, in: International Organization, 46, 2, pp. 391-425.

Wendt, Alexander (1999): Social Theory of International Politics. Cambridge.

Winter, Ryan L. (2000): Reconciling the GATT and WTO with Multilateral Environmental Agreements: Can we have our cake and eat it too?, in: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, 11, pp. 223-255.

Wright, Quincy (1942): A study of war. Chicago.

Young, Oran R. (1989): International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca.

----- (1991): Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society, in: International Organization, 45, 3, pp. 281-308.

----- (1999): Governance in World Affairs. Ithaca.

----- (2002): Institutional Interplay: The Environmental Consequences of Cross-Scale Interactions, in: Stern, Paul C. (ed.), The Drama of the Commons, Washington D.C., pp. 263-292.

Zhang, Zhong Xiang (1998): Greenhouse Gas Emissions and the World Trading System, in: Journal of World Trade, 32, 5, pp. 219-239.

BRILL

EUROPEAN JOURNAL OF
EAST ASIAN STUDIES 13 (2014) 50–67

European Journal
of
East Asian Studies
brill.com/ejea

Institutional Interplay between the Chiang Mai Initiative and the International Monetary Fund

Howard Loewen
University Erlangen-Nürnberg
howard.loewen@fau.de

Abstract

This paper argues that the emergence and implementation of an international institution can only be fully understood if it is seen as part of a larger regime complex. It analyses the establishment of the Chiang Mai Initiative (CMI), a regional financial arrangement in East Asia, by focusing on its interplay with the International Monetary Fund (IMF). It will be argued that four factors play a major role in the CMI's interactions within the financial regime complex: the lack of a clean slate, forum shopping, legal inconsistencies and the politics of implementation.

Keywords

regional financial cooperation – East Asia – International Monetary Fund – Chiang Mai Initiative – institutional interplay – regime complex

Introduction

In the wake of the Asian financial crisis 1997–1998 the worst hit countries, namely Indonesia, Thailand and South Korea, sought help from the International Monetary Fund (IMF) which imposed tough conditionalities. The respective policies, such as high interest rates and reduction of state demand, had negative effects on the creditor economies.[1] As a consequence the IMF was

1 Critics of the IMFs policies in East Asia state that the IMF did not consider the crisis as a private depth slump and therefore did not forge its resulting programmes accordingly.

© KONINKLIJKE BRILL NV, LEIDEN, 2014 | DOI: 10.1163/15700615-01301005

attributed a negative reputation by most East Asian states for prescribing the wrong macroeconomic medicine under unreasonable conditions.

Against this background East Asian governments fostered the creation of ASEAN+3 (10 member states of the Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, plus China, Japan and South Korea) in 1997. Within this institutional setting it was decided soon afterwards to set up a self-managed network of bilateral swap agreements between the national central banks of most member countries, the Chiang Mai Initiative (CMI). Its main function would be to provide funds to member states suffering from short-term liquidity problems.

In May 2009 the ASEAN+3 decided to create a collectively managed regional fund, known as Chiang Mai Initiative Multilateralisation (CMIM), that was signed in December 2009 and took effect in March 2010. The current total size of CMIM is $240 billion with the contribution ratio of ASEAN to the +3 countries at 20 per cent to 80 per cent.

Yet, until now, only 30 per cent of emergency funds could be withdrawn in a financial crisis without IMF conditionality. Moreover, the lending facility and surveillance functions, the latter performed by the ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO), are similar to the respective cooperation principles of the IMF. Taking into account that it was IMF conditionality that was harshly criticised by most of the Asian states in the aftermath of the Asian crisis, it would have been plausible that somehow a 'genuine' Asian Monetary Fund with its own rules and principles was in the making. Why had this not been the case until now?

The argument of this paper is that regional financial institutions such as the Chiang Mai Initiative can be understood as part of larger regime complexes, such as the global financial regime complex. Within these complexes instances of institutional interplay occur, such as the one between the International Monetary Fund and the CMI in East Asia. These linkages exert significant influence on the establishment and effectiveness of institutions within that complex. This paper focuses on the issue of institutional establishment.

It is further argued that ASEAN+3 states seem to avoid overdependence on the IMF while at the same time maintaining cooperative relations with it. It is shown that the Chiang Mai Initiative shows typical features of institutional interplay within a regime complex: the CMI (a) was designed to enhance forum shopping possibilities, (b) did not start with a clean slate (path dependency),

---

The prescribed rise of the interest rate made capital more expensive and led to massive insolvencies. Furthermore, cuts in government spending led to negative growth and unequal income distribution.

(c) is marked by legal inconsistencies at its boundaries and (d) is dominated by politics of implementation. The first part of this paper deals with the conceptual foundations focusing on institutional interplay and regime complexes. The second part deals with the global financial regime complex, the Asian crisis and the evolution of the Chiang Mai Initiative and the corresponding negotiation processes up to 2013. In the last part of this article, hypotheses of institutional development based on theories of institutional interplay within the global financial regime complex are put to the test.

Theoretical Foundations

International Institutions

A widely accepted conceptualisation of international institutions defines them as 'a persistent and connected set of formal and informal rules that prescribe behavioural roles, constrain activity, and shape expectations'.[2] This definition suits the purpose of this paper since it emphasises the variety of international institutions, which is a basic feature of the global governance system. International institutions or systems of rules may surface spontaneously but in most cases they are created by states through negotiations[3] in order to manage cooperation and collaboration problems within the system of global governance.

International institutions may assume the following three forms and degrees of institutionalisation: *International organisations* are the most formalised and thus institutionalised institutions. They are set up on purpose and designed by states. They are bureaucratic organisations with explicit rules and specific assignments of rules to individuals and groups, and as such are able to enter into legal contracts. Examples include the United Nations, the World Trade Organisation, the World Bank, NATO, the International Maritime Organisation (IMO), the European Union and so on. At the intermediate level of institutionalisation *international regimes* are to be found. Regimes may be built on one or several international treaties and are capable of providing procedural decision-making structures that are based on specific communication processes. By

2 Robert O. Keohane, 'Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics', in R.O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 1–20, p. 3.

3 Robert O. Keohane, 'The analysis of international regimes. Towards a European–American research programme', in Volker Rittberger, *Regime Theory and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1993), pp. 23–45.

doing so they are an issue-specific answer to the ever-growing demand for international cooperation. Put differently: states use regimes as flexible and dynamic means to manage interdependence. Examples include the international monetary regimes established at Bretton Woods in 1944, the Law of the Sea regime set up through negotiations sponsored by the United Nations during the 1970s, and the limited arms control regime initiated between the United States and the former Soviet Union. Thus, bilateral or plurilateral free trade or financial agreements can also be conceived of as international regimes or institutions. *Conventions* are informal institutions, with implicit rules and understandings that shape the expectations of actors and help them to coordinate their behaviour.[4] They show the tendency to arise spontaneously and include, for instance, traditional diplomatic immunity (before it was codified in the 1960s), reciprocity and sovereignty.[5]

In particular, regimes and formal organisations qualify as international institutions allowing international governance, which may be defined as 'negotiated systems of norms and related decision-making processes'.[6] Both manifestations of international cooperation thus are appropriate units for the analysis of interaction within different issue-areas and on different levels of the global governance system.

What are the variables proposed by regime theory relevant for the formation of international institutions? The sets of relevant mechanisms proposed in regime theory may vary in their specific manifestations but can be roughly grouped into three perspectives labelled interest, power and knowledge.[7] Factors such as exogenous shocks, dominant powers, zones of agreement, veils of uncertainty, mutually equitable solutions, compliance mechanisms, shared values, etc., all relate to single international regimes or institutions. This paper focuses mainly on factors that are considered relevant when institutional interplay occurs.

---

4 In contrast to Keohane's definition, which uses the term 'convention' in the sociological sense, this paper mainly refers to examples like the Law of the Sea Convention and the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer that are formal multilateral treaties according to international law.

5 R.O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 3–4.

6 Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, *Institutional Interaction in Global Environmental Governance. Synergy and Conflict among International and EU Policies* (Cambridge, MA: MIT Press, 2006), p. 23.

7 Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

Institutional Interplay and Regime Complexes

International institutions increasingly influence each other's development, maintenance and effectiveness. The increasing density of institutions also gives rise to nested and overlapping relations between international agreements in different issue-areas. East Asia is a highly interesting region regarding regime interplay, especially since regional institutions or fora are steadily and at times spontaneously evolving in different issue-areas such as trade, finance and security. Moreover, emergent regional institutions in this region overlap with their respective global counterparts. Overlapping regimes exist when multiple institutions have authority over an issue, where each regime can create authoritative rules and interpretations. These clusters of overlapping institutions form specific governance systems in which elements influence and feed back on each other over time.[8]

Kal Raustalia and David Victor call these clusters 'regime complexes' and define them as

> an array of partially overlapping institutions governing a particular issue-area. Regime complexes are marked by the existence of several agreements that are created and maintained in distinct fora with participation of different sets of actors. The rules in these elemental regimes functionally overlap, yet there is no agreed upon hierarchy for resolving conflicts between rules. We contend that regime complexes evolve in ways that are distinct from decomposable single regimes.[9]

They propose four ways that the existence and the dynamics of a regime complex matter for institutional interplay within its systemic boundaries:[10]

Hypotheses on Institutional Interplay in Regime Complexes

a. *Previously created arrangements limit and direct the process of establishing new rules or institutions.* In contrast to existing regime literature, in which regimes are thought to be negotiated on a basically clean slate, negotiations

8 Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, 'Institutional interaction in global environmental governance: the case of the Cartagena Protocol and the World Trade Organization', *Global Environmental Politics*, Vol. 6, No. 2, pp. 1–31, pp. 29–30.

9 Kal Raustiala and David Victor, 'The regime complex for plant genetic resources', UCLA, School of Law, Research Paper No. 03–19 (2004), p. 7.

10 Raustalia and Victor, 'The regime complex', pp. 8–10.

in international regime complexes take place within an array of prior rules developed in other institutions. Existing and developing institutions within regime complexes are not only influenced by past experiences but also by the norms of related and larger institutional structures.

b. *Forum shopping* is a consequence or function of institutional density and thus institutional choice in a regime complex. Actors choose to set up or join institutions that suit their interests best. They can thus realise their preferences without having to succeed in any particular negotiation. The extent of forum shopping is a function of barriers of entry, membership and linkages between issues. Forum shopping has a significant effect on the evolution of new norms and rules within a given regime complex.
c. An increasingly institutional density within regime complexes gives rise to legal inconsistencies. Standard regime theory states that institutional establishment or development is driven by political contestation over some central rules and norms. In regime complexes institutional evolution is significantly influenced by inconsistencies emerging at the blurred boundaries between elemental regimes. It is anticipated that negotiators or states will set up procedures such as savings clauses[11] that help to define boundaries between regimes and untie events in different institutions. Moreover, there is no general negotiation process. Instead, numerous negotiations are dominated by different international and domestic actors.
d. Because of legal inconsistencies, i.e. multiple and overlapping rules, norms and agreements, negotiators put an emphasis on the politics of implementation and interpretation of new institutions. They do so by adopting broad rules and delegating rule-interpretation and rule-implementation to later stages or phases of institutional development.

Model and Hypotheses

How does institutional interplay within the financial regime complex shape the Chiang Mai Initiative? It will be argued that four factors play a major role in the CMI's evolution and interactions within the financial regime complex: the lack of a clean slate, forum shopping, legal inconsistencies and the politics of implementation. The four factors are summarised in Table 1.

11 A special clause which regulates the applicability of the remaining clauses of a contract when some clauses become ineffective.

TABLE 1 *Regime Complex Model*

A regime complex consists of elemental institutions

⇓

Institutional interplay between them is influenced by

⇓

No clean slate	*Forum shopping*	*Legal inconsistencies*	*Politics of implementation*
Regimes are negotiated in an array of prior rules developed in other institutions (e.g. IMF)	Actors choose to set up or join institutions that best suit their interests. Depends on barriers of entry, membership and issue-linkages	Legal inconsistencies emerge at the blurred boundaries between the elemental regimes of a regime complex. Numerous negotiations	Multiple and overlapping rules, norms and agreements lead to politics of implementation and interpretation of new institutions

Financial Regime Complex and Financial Cooperation in East Asia

Financial Regime Complex

The establishment of the International Monetary Fund and the World Bank in 1944 laid the foundations for the current global financial regime complex. While the IMF provided short-term loans to member countries with balance of payments difficulties and surveys of members' economies, the World Bank offered long-term loans to developing countries. Today the IMF has to share its tasks with other international financial institutions, especially with those at the regional level. Such are the EU Commission, the EU Balance of Payment Facility, the European Financial Stability Mechanism, the European Financial Stability Facility, ASEAN+3 ERPD, the Asian Development Bank, the Arab Monetary Fund, the Latin American Reserve Fund and the North American Framework Agreement. Nevertheless, IMF surveillance and, especially, its funding capacities are unmatched. Yet institutional linkages and the respective interplay between regional and global financial regimes are increasingly significant for the establishment, maintenance and effectiveness of regimes, as will be shown in the course of this analysis. The global institutions that matter most for regional financial cooperation are the International Monetary Fund, the World Bank,

the G-20, the International Bank for Development and Reconstruction (IBDR), the Bank for International Settlements (BIS), the Organisation for Cooperation and Development (OECD) and the Financial Stability Forum (FSF). This paper focuses on the existing and potential interplay between the International Monetary Fund and one regional institution, the Chiang Mai Initiative in East Asia.

The IMF and the Asian Financial Crisis

The Asian crisis hit the region in 1997 and led to a temporary financial and economic crisis in the countries involved. In Indonesia the economic slump even caused social upheaval and eventually political transformation. Empirical evidence suggests that the Asian financial crisis was caused by internal as well as external factors.

There are two views on the causes of the Asian financial crisis. One states that it was a natural reaction of markets towards internal structural weaknesses of Asian economies. The other explanation points to the dynamics of global finance which allows for the uncontrolled flow of short-term capital and thus enhances speculative attacks against currencies.

A case in point is Thailand, the first country to be affected. Although macroeconomic indicators suggested a sound overall economic situation, lack of transparency, especially in the Thai banking sector, led to uncontrolled credit lending and spurred a real-estate bubble. Furthermore, the Thai currency (baht) was pegged to the US dollar, which allowed for initial speculations concerning whether the exchange rate realistically reflected the country's economic potential. Consequent hints that the Thai currency was under pressure to devalue led to massive speculation against the baht and to the large-scale withdrawal of private capital. Finally, the national reserve bank of Thailand had to uncouple the baht from the US dollar. The consequences were disastrous: the exchange loss of the Thai currency in the period from July to September 1998 amounted to 36.7 per cent of its former value. In the following months speculative attacks against dollar-fixed exchange rates led to significant devaluations of the respective currencies of Indonesia, Malaysia, the Philippines and South Korea. It is noteworthy that none of the latter economies that were hit by contagion had any economic connection to the Thai property bubble. The currency crisis turned into a stock market and then an economic crisis, which hit not only Asia but also Brazil and Russia one year later. Therefore, we may conceive of the Asian crisis as a crisis of globalisation.[12]

12 OECD 1999, p. 9; Chyungly Lee, 'The Asian turbulence: a case study in economic security', in Chyungly Lee (ed.), *Asia–Europe Cooperation after the 1997–1998 Asian Turbulence* (Alder-

Role of the IMF

In terms of crisis management the global community relied almost entirely on the IMF. There are doubts about the adequacy of IMF conditionality that accompanied IMF loans granted to Thailand, Indonesia and South Korea. In the case of the Philippines an already existing programme was modified. Some countries, e.g. Malaysia, managed without any help from the Monetary Fund.[13] In total the IMF granted loans of US $120 billion to the above-mentioned three countries. The International Monetary Fund provided 31 per cent of the total loans granted to Indonesia, Thailand and South Korea. Moreover, it was key to acquiring more money from other lenders, as without the IMF's involvement they would most probably have been reluctant to accept the risks associated with providing these loans. In the end, the remaining 69 per cent was covered by grants from the World Bank, the Asian Development Bank and other bilateral donors.[14]

In the case of Thailand US $4 billion was approved in August 1997, distributed over a period of 34 months. The IMF imposed strict conditionalities: it demanded a restructuring of the financial sector and the closure of weak banks as well as a strengthening of the equity base of all other banks. The Thai government raised value-added tax from 7 per cent to 10 per cent and a new framework for monetary and exchange rate policies was instituted, together with a managed float system for the baht. In addition, structural political measures were taken. The Thai economy was directed towards exports, higher importance was put on the private sector, the public sector was reformed and efforts were made to attract more foreign capital.[15]

Indonesia received US $10 billion distributed over a period of 36 months. The respective conditionalities included, as in the case of Thailand, a restructuring of the financial sector: weak banks were closed, state-owned banks merged and the judicial and institutional framework of the financial sector improved. Structural reforms of the economy included a liberalisation of foreign trade and the regulation of foreign direct investment, and a divestiture of monopolies coupled with a strong privatisation policy. In order to free funds for these efforts infrastructure projects were prolonged and many government subsidies

---

shot: Ashgate, 2000), pp. 33–54, p. 39; Paul R. Krugman and Maurice Obstfeld, *International Economics. Theory and Policy* (Boston: Addison Wesley, 2003), p. 698.

13 Malaysia implemented strict controls on short-term capital inflows to avoid speculative attacks on its currency, the ringgit.

14 Heribert Dieter, *Die Asienkrise* (The Asian Crisis) (Marburg: Metropolis, 1999), p. 77.

15 IMF (International Monetary Fund), *The IMF's Response to the Asian Crisis* (1999); available at http://www.imf.org/External/np/exr/facts/asia.htm.

were cut. Further modifications of the programme took place as the crisis proceeded.[16]

The above cases exemplify the fact that IMF loan packages come with conditions attached. In general the IMF insists on a combination of tight macroeconomic policies. These policies include austerity measures such as cuts in public spending, higher interest rates and a tight monetary policy. Moreover, the IMF pushes for deregulation of sectors which were formerly protected from foreign competition, privatisation of former state-owned assets and improved financial reporting from the banking sector. This set of policies came under harsh criticism from many observers. One main argument here is that the IMF's 'one-size-fits-all' approach to macroeconomic policy is simply inappropriate for many countries.[17]

Japan's Proposal to Establish an Asian Monetary Fund in 1997 and the Implications

After the United States had made it clear they would not join the Thai rescue programme proposed by Japan, the Japanese government decided to initiate a debate at the IMF meeting in August 1997 about the establishment of an Asian Monetary Fund (AMF) without any link to the International Monetary Fund. The plan, meant to create a pool of US $100 billion in a central reserve to lend to countries in financial distress, was circulated to officials in central banks in Korea, China and Southeast Asia. While Korea and the Southeast Asian states were supportive—even Michel Camdessus objected only to the name of the fund—China refused to support the proposal, rejecting it almost completely. Similarly, the US Treasury Department was against it and successfully managed to sink the proposal during meetings taking place around the annual meeting of the World Bank and the IMF in Hong Kong. The events surrounding the Japanese proposals allow for several observations.[18]

East Asian officials, feeling particularly vulnerable after the crisis in Thailand, were enraged because the US refused to back a plan that would have cast doubt on the future role of the IMF in the region. Comparing it to the quick and generous response to Mexico's crisis only a few years earlier left them with the lasting impression that the US would not treat East Asia as it treats Latin

16 IMF, *The IMF's Response to the Asian Crisis.*

17 Charles W.L. Hill, *International Business: Competing in the Global Marketplace* (Boston: McGraw-Hill, 2009), p. 375.

18 Richard Higgott, 'Regionalism in the Asia-Pacific: two steps forward, one step back?', in Richard Stubbs and Geoffrey D. Underhill (eds) *Political Economy and the Changing Global Order* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 254–263, p. 256.

America. The reason for China's refusal to agree to the Asian Monetary Fund cannot be explained by worries about the IMF's position or the belief that strict conditionality needed to be imposed on the states embroiled in the crisis. Instead, they simply considered the quick approval expected by the Japanese to be unrealistic and inappropriate and were wary of an association with the Japanese proposal. China changed its position when two years later the Chinese foreign minister expressed his support for regional financial cooperation to the ASEAN+3 finance ministers.

Even though the US rejected the AMF idea, in return for abandoning the proposal to deal with the crisis seriously it offered to contribute to 'second lines of defence' (bilateral loans flowing largely parallel with IMF lending) and to institute the Manila Framework, regular meetings with officials in the region. This seems to show that concessions can be extracted from multilateral institutions and the US by threatening regional cooperation. All in all, however, the Framework's benefits to the region were limited.[19]

The United States' domestic politics has been a source of worry for the East Asians regarding the question of American support in international financial institutions. The imposition of limits by Congress on the use of the Exchange Stabilisation Fund after the Mexican crisis led to the reluctance of the US Treasury to support the Thai rescue package in 1997. Quota increases had been increasingly politicised by Republicans and Democrats alike. Even in the middle of the crisis, Congress did not act quickly to raise the quota and institute the New Arrangement to Borrow. Only with the Russian state's bankruptcy looming did Congress finally make the decision. The attempt by the IMF to institute a policy of selling gold in order to finance lending to highly indebted countries was undercut by a coalition of companies with gold interests, which managed to scuttle the proposal. The Bush administration opposed further quota increases and bilateral lines of credit while Congress's support for the IMF is far from certain.

The Chiang Mai Initiative

East Asian governments responded in different ways to the financial crisis of 1997–1998. Despite specific policy reforms that were initiated in the aftermath of the crisis, the states of the region followed three broad strategies in order to prevent and to be able to respond adequately to future financial crises. The first strategy included the *unilateral accumulation of foreign exchange reserves*

19 C. Randall Henning, *East Asian Financial Cooperation* (Washington, DC: Institute for International Economics, 2002), p. 64.

in order to restore confidence in financial markets and to be able to finance significant balance of payment deficits. The second strategy was multilateral and advocated a *reform of the global financial architecture* in general and the International Monetary Fund and its perceived lack of responsiveness in particular. The third strategy was a regional plan to establish a *network of bilateral swap arrangements*, called the Chiang Mai Initiative (CMI).

The Chiang Mai Initiative was created in 2000 by the ASEAN+3 states to provide liquidity for member countries should they get into short-term balance of payments deficits. The aim was to prevent regional contagion effects emanating from a systemic economic breakdown in a member country, such as Thailand in 1997. Since 2001, 16 bilateral currency swap arrangements have been negotiated and concluded among the central banks of the ASEAN+3 countries. Central to the institutional design of the CMI in the first period of its existence from 2000 until 2009 is its self-managed feature with no collective decision-making body. By 2005 the size of the CMI had mounted up to US $36.5 billion. Each agreement granted member states access to the equivalent of US $1–3 billion in foreign exchange reserves from their partners' central banks. The swap arrangements are effective for exactly 90 days and renewable for a maximum of two years. The primary amounts of US $36.5 billion provided by CMI seem undersized and thus insufficient for avoiding speculative attacks. This assessment is underlined by the fact that the ASEAN+3 group had a combined GDP of US $3,6 trillion as of February 2009, and thus held more than half of the world's currency exchange reserves.[20] Given the fact that Thailand requested US $17.2 billion in the wake of the financial crisis in 1997, it was clear from the start that the CMI would have to be supplemented by the IMF in the event of another crisis.

Bearing in mind this structural weakness of the CMI, in 2005 East Asian countries resolved to double the amount of emergency funds to be granted to affected countries to US $80 billion, marking the second stage of the CMI. In accordance with the objective to increase emergency resources, Singapore and Japan signed a US $4 billion currency swap arrangement in November 2005. Equally, Japan and South Korea agreed on a US $15 billion currency swap arrangement in February 2006. Similarly, China also doubled its existing currency swap deal with Indonesia from US $2 billion to US $4 billion in May 2006. As of May 2006, the size of the CMI had already amounted to US $75 billion. The decisions to increase the size of the CMI clearly show the common interest of East Asian countries in reducing the dependence on an IMF- or

20 *Jakarta Post* (23 February 2009).

US-determined solution to financial crises in the region. In doing this East Asia follows a regional strategy as well as maintaining the existing IMF-backed financial firewalls as a broad defence line against possible speculative attacks.

In May 2009 the ASEAN+3 countries decided to establish the Chiang Mai Initiative Multilateralisation (CMIM) in order to deepen and broaden the CMI. With Myanmar, Brunei, Cambodia, Laos and Vietnam joining the Initiative, all ASEAN states had become member countries. The existing network of bilateral swap agreements was replaced by a multilateral currency swap agreement. In instances of short-term liquidity difficulties and after a collective decision has been taken, the CMIM allows for the exchange of member countries' currencies into US dollars provided by the central banks of other members. The regional liquidity reserve was increased to US $120 billion. The successful implementation of the CMIM was very much dependent on a common understanding of China and Japan on the peculiars of financial cooperation.

Ever since the agreement to proceed with multilateralisation was reached in 2005 the CMIM has faced difficulties in reaching a decision about contribution levels. This problem was political and pertains to the role of Japan and China in the process of establishing the CMIM. The main problem was that Japan wanted to be the biggest single contributor to the collectively managed regional fund. China preferred equal distribution of contributions between the two powers. The dispute did not escalate and led to a compromise that made the generous financial endowment of the CMIM possible: Japan would contribute 32 per cent of the total to the CMIM, or US $38.4 billion of the $120 billion pool. China would contribute US $38.4 billion in total: $34.2 billion from the mainland and $4.2 billion from Hong Kong. If one adds South Korea's contribution to the equation, Northeast Asia provides for 80 per cent of the liquidity pool while ASEAN countries contribute only US $24 billion, or 20 per cent. Then again, ASEAN states are entitled to draw a disproportional part of the fund amounting to US $63,1 billion. This disparity between contributions and drawing rights has been thoroughly planned and reflects the idea that currency reserves giants such as China, Japan and Korea should support smaller and vulnerable Southeast Asian countries.[21]

Apart from boosting the scope of the fund, ASEAN+3 states decided in 2009 to establish an independent surveillance unit. In February 2012 the ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO) was established. AMRO is the surveillance mechanism of the CMIM and has the function of monitoring and analy-

21 Hanns Guenther Hilpert and Howard Loewen, *Auf dem Weg zu einem asiatischen Waehrungsfonds?* (Towards an Asian Monetary Fund?) *SWP Comments*, Vol. 53 (2010, July).

sing regional economies, detecting risks, ensuring swift implementation of remedial actions and contributing to CMIM's decision-making.[22] For the moment AMRO is a private entity under Singaporean law that will be transformed into an international governmental organisation soon.[23]

In 2012 ASEAN+3 finance ministers and central bank governors decided to double the size of the CMIM from US $120 to $240 billion. The deputy governor of the Philippine central bank (BSP), Amando M. Tetangco, said that if there was a need to again modify the fund size there would be a willingness of the ASEAN+3 members to support such a move.[24] In addition, a further option to delink the fund from the IMF has been considered. The amount that can be disbursed without IMF consent was increased from 20 to 30 per cent. A further increase to 40 per cent in 2014 is envisaged. Moreover, the 'crisis prevention' lending line, also called the CMIM precautionary line, was introduced in order to take pressure off the main lending line, the CMIM, which was designed to help member countries to overcome liquidity crises.[25]

One of the basic norms of the CMI and the CMIM is their task to supplement existing international financial arrangements, namely the International Monetary Fund. This is quite surprising as the Chiang Mai Initiative evolved as an Asian attempt to substitute the IMF in the region. Eventually, East Asian countries approved the linkage of the CMI to the IMF as a provisional arrangement until a formal surveillance mechanism is established. How can this be explained?

First, the IMF possesses better institutionalised surveillance mechanisms than the ASEAN+3 countries. Moreover, the IMF carries out annual reviews of member-country economies through Article 4 consultations and evaluations of financial sector vulnerability through the Financial Sector Assessment Programme. Furthermore, some East Asian countries, especially the big creditor countries like China, Japan and South Korea, have a very functional and thus supportive attitude towards lending funds to countries whose operations are under this type of regular surveillance. Thus, linking the CMI to the IMF can lead to loans having a better chance of being repaid, even if ASEAN+3 remains critical of IMF conditionality per se. Second, East Asian states tried to position themselves with regard to dominant powers in the financial regime complex such

22 ASEAN+3, *The Joint Media Statement of the 12th ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting* (3 May 2009), Bali; Chairman's statement, Point 9; available at: www.mof.go.jp/english/if/as3_090503.pdf.

23 Interview with an AMRO executive on 19 March 2012 at the AMRO office in Singapore.

24 *Business World* online 2012.

25 ASEAN+3 FMM, Chairman's statement 2012.

as the United States and the European Union. They feared that the US Treasury in particular would oppose a new Asian financial framework which lacked any IMF linkage, as in the case of the aborted Asian Monetary Fund plan in 1997. Given the limited, albeit growing, political power of East Asian grouping vis-à-vis the US and the EU, East Asian countries needed to water down the independent nature of the CMI at the initial stage of regional financial integration. At the May 2001 ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting in Honolulu, member countries agreed to review the issues of the IMF linkage with the CMI after three years had passed, leaving room for a possible revision of the linkage requirement. In May 2005 the finance ministers of East Asian governments agreed to double the amount of emergency funds that could be withdrawn without IMF conditionality from 10 per cent to 20 per cent.[26] In 2012 this amount was increased to 30 per cent with the prospect of being raised to 40 per cent.

This revision represents the gradual approach taken by East Asian countries in loosening their adherence to the IMF conditionality. Whether or not the CMI eliminates its IMF linkage in the near future, such a regional liquidity fund clearly intends to complement the role of the IMF in crisis management in the long term. At the moment, the IMF linkage makes the CMI look more inclusive, thereby helping to deflect suspicions and criticism from non-Asian economic powers. In this sense, the CMI reflects East Asia's strategic behaviour to counter the risk of its overdependence on the IMF even as it maintains collaborative relations with the IMF and other G-7 centred global financial institutions.

Assessment of Hypotheses

No Clean Slate

European monetary integration and especially the functions of the International Monetary Fund are taken as models for the development of regional financial institutions. Examples are (a) the discussion on the implementation of an Asian Currency Unit and (b) the lending and surveillance functions of the CMIM. Thus, rules developed in other institutions of the financial regime complex matter for the evolution of a new regional institutional arrangement. However, it was lack of trust in IMF policies which actually set in motion regional financial or crisis-management cooperation in East Asia at a certain point in time.

26 Injoo Sohn, *East Asia's Counterweight Strategy*, G-24 discussion paper series No. 44 (Geneva: UNCTAD).

Forum Shopping

The discredited IMF led Asian states to focus on already existing regional institutions like ASEAN broadened with regard to issue-areas and membership. The resultant ASEAN+3 process (ASEAN plus China, Japan and Korea) gave rise to a financial regime agenda that in turn set in motion the establishment of the CMI and the CMIM. Forum shopping possibilities went hand in hand with the establishment of these new institutions, yet only theoretically. Practically not a single swap arrangement has so far been utilised. Since only up to 30 per cent of emergency funds can be withdrawn in a financial crisis without IMF conditionality, *forum shopping is not yet a real option.* This underlines the assumption that forum shopping possibilities are being created during the process of regional financial cooperation in East Asia. At the same time, 'pure' forum shopping would not fit into the counterweight strategy of the ASEAN+3 states which avoids overdependence on the IMF while maintaining cooperative relations with the IMF and the dominant states within the complex.

Legal Inconsistencies

There is no clear division of labour between the Chiang Mai Initiative and the IMF. There are no criteria for evaluating this linkage with regard to the interaction of both institutions. In contrast, within the global trade regime complex the compatibility between the World Trade Organisation (WTO) and regional free trade agreements is assessed by a set of criteria which are established in Art. XXIV of the GATT and Art. 5 of the General Agreements on Trade in Services (GATS). For the time being the Chiang Mai Initiative supplements the existing financial facilities made available by the International Monetary Fund.

Regime Development Through Implementation

As in the case of bilateral free trade agreements, regional financial instruments were and are being initiated swiftly in contrast to lengthy multilateral negotiations. This again implies an emphasis on the implementation and interpretation phase where some of the open questions regarding the Chiang Mai Initiative, such as surveillance and conditionality, still have to be tackled in order to put the institution in operation.

Conclusion

The decision of the ASEAN+3 states to put up the Chiang Mai Initiative in 2000 was clearly a reaction to IMF conditionalities imposed after the Asian financial crisis of 1997–1998 that led to the shared belief among all the concerned

states of Northeast and Southeast Asia that a regional financial cooperation without any Western interference in order to realise collective benefits had to be advanced. While the smaller ASEAN states had an interest in accessing the currency reserves of China, Japan and Korea, the latter were keen on improving their borrowing capacity within an Asian fund. At the same time, many contentious questions were left open, making it easier to agree on cooperation principles behind a veil of uncertainty. A mutually equitable, although not uncontested, solution is the decision of the Chiang Mai member states that only 30 per cent of the total reserves should be accessible without IMF conditionality. The fact that the Chiang Mai Initiative's institutional design is very similar to the IMF underlines that the latter offers the most salient institutional solution to regional financial cooperation problems. Although negotiations about compliance mechanisms are often difficult, in the case of the CMI these could be avoided or postponed by simply using the already existing, time-tested mechanism of the IMF.

It is indeed puzzling that the members of the Chiang Mai Initiative decided to outsource conditionality by restricting the reserves that can be accessed by member states without an IMF linkage to 30 per cent. This would appear to nullify the very purpose of the arrangement, which is to free Asia from IMF conditionality and the dominance of US and other Western states in this global institution. Why is this so? Regime complex theory assumes that the CMI/CMIM has to be seen as one elemental regime in the global financial regime complex, dominated by the International Monetary Fund. Institutional interplay within this complex is influenced by the fact that regimes are negotiated within an array of prior rules developed in the IMF. This is certainly true for the interaction between the CMI and the IMF. Principles of cooperation, conditionality and institutional form clearly resemble each other. Moreover, conditionality is still directly linked to the IMF. Forum shopping seems to be a decisive factor that explains why and how ASEAN+3 states set up the CMI. In the course of regime development it became clear that the inclusion of IMF conditionality is primarily a function of the interests of big creditor countries like Japan, China and Korea that want assurances for currency reserves they provide. Other features of the CMI–IMF interplay are legal inconsistencies and the lack of division of labour between them. For the time being, the CMIM is merely supplementing the IMF. Yet the initiation of the AMRO surveillance mechanism and the political interest questions of surveillance and conditionality have to be tackled in the near future.

East Asia's strategic behaviour aims at countering the risk of its overdependence on the IMF by slowly reducing this link, yet maintaining collaborative relations with the IMF and the dominant states behind it (USA, Europe). Com-

bined with the interests of the big creditor countries such as China, Japan and Korea, the IMF link can be regarded as a vital supplement to regional financial cooperation in the medium term. Regional powers such as China and Japan will play a vital role if it comes to resources being allocated within the CMIM.