

Kein Auslaufmodell: 20 Jahre Mercosur

Bechle, Karsten

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bechle, K. (2011). *Kein Auslaufmodell: 20 Jahre Mercosur*. (GIGA Focus Lateinamerika, 3). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274086>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Kein Auslaufmodell: 20 Jahre Mercosur

Karsten Bechle

Der Mercosur (Mercado Común del Sur – Gemeinsamer Markt des Südens) wird 20 Jahre alt. Mit dem Vertrag von Asunción legten Argentinien, Brasilien, Uruguay und Paraguay am 26. März 1991 den Grundstein für die nach wie vor bedeutendste Regionalorganisation Lateinamerikas.

Analyse

Zum Zeitpunkt seiner Gründung war der Mercosur ein herausragendes Beispiel für den „neuen“ und „offenen“ Regionalismus. Die anfänglichen wirtschaftlichen Erfolge mündeten jedoch bald in eine Phase anhaltender Stagnation. Vor dem Hintergrund der Schaffung neuer und stärker politisch orientierter Regionalorganisationen wie die Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) oder die Gemeinschaft Lateinamerikanischer und Karibischer Staaten (CELAC) stellte sich zudem die Frage, ob der Mercosur für seine Mitglieder auch künftig noch der zentrale Bezugsrahmen in regionalen Fragen sein oder zu einem Auslaufmodell werden wird.

- Mit Blick auf seine wirtschaftlichen Integrationsziele (Zollunion, Schaffung eines gemeinsamen Marktes) ist der Mercosur deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die Gründe liegen in den enormen Asymmetrien zwischen seinen Mitgliedsländern, in der fehlenden makroökonomischen Koordinierung und in den nationalen Alleingängen auf Kosten der Partner.
- Die geringen Fortschritte auf wirtschaftlichem Gebiet sind nicht zuletzt Ausdruck der Krise des „offenen“ Regionalismus, mit dem die Organisation seit ihrer Schaffung verbunden ist. Seit Anfang des 21. Jahrhunderts hat sich der Mercosur von diesem Integrationsmodell entfernt und einen stärker politischen Charakter angenommen.
- Die im vergangenen Jahrzehnt auf dem Subkontinent neu ins Leben gerufenen Regionalorganisationen stellen bislang keine ernsthaften Alternativen zum Mercosur dar. Über dessen Fortbestehen besteht in allen gesellschaftlichen Lagern weitgehender Konsens.
- Anders als der Mercosur, der nach wie vor auf einem festen wirtschaftlichen Fundament ruht und vielfach regulierend in den Alltag seiner Mitgliedsländer eingreift, hängen UNASUR, CELAC oder die Bolivarische Allianz für die Völker Amerikas (ALBA) wesentlich stärker von der politischen Konjunktur und der Kooperationsbereitschaft der jeweiligen Regierungen ab.

Schlagwörter: Lateinamerika, Mercosur, Regionalismus, Integration, UNASUR

Einleitung

Der Mercosur ist in kurzer Zeit zum bislang bedeutendsten Regionalabkommen Lateinamerikas geworden. Dennoch ist die ursprüngliche Euphorie inzwischen einer deutlichen Ernüchterung gewichen. Nach einigen beachtlichen Erfolgen zu Beginn des Regionalabkommens scheint der Mercosur seit mehr als einem Jahrzehnt zu stagnieren. Darüber hinaus gerät er zunehmend in den Schatten immer neuer Regionalorganisationen, die nicht mehr auf den Prinzipien des „offenen“ Regionalismus fußen. In der öffentlichen Wahrnehmung verschwindet der Mercosur hinter jüngeren Organisationen wie der ALBA, der UNASUR oder der 2010 beschlossenen CELAC. Teilweise überlagern diese neuen Regionalorganisationen die bereits bestehenden. Der ALBA gehören Venezuela, Kuba, Bolivien, Ecuador und Nicaragua an. Die UNASUR schließt neben dem Mercosur, Venezuela und den Staaten der Andengemeinschaft auch Chile, Surinam und Guyana ein. Die CELAC umfasst alle Länder Lateinamerikas und der Karibik und entspricht somit der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ohne die USA und Kanada. Was bedeuten diese Entwicklungen für die Zukunft des Mercosur? Ein Rückblick auf die wechselvolle Geschichte des Regionalabkommens soll bei der Beantwortung dieser Frage helfen.

Integrationsmotive

Die Entstehung des Mercosur geht auf einen bilateralen Annäherungsprozess zwischen Argentinien und Brasilien zurück. Die Grundvoraussetzung hierfür war das Ende der Militärherrschaft in beiden Ländern. Im Juli 1986 unterzeichneten die Staatspräsidenten Raul Alfonsín und José Sarney ein argentinisch-brasilianisches Integrationsabkommen (PICAB). Zwei Jahre später verpflichteten sich beide Staaten vertraglich darauf, innerhalb von zehn Jahren alle tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse im bilateralen Handel zu beseitigen. Unter den Nachfolgeregierungen von Carlos Menem und Fernando Collor de Mello wurde der Integrationsprozess weiter beschleunigt. Schließlich traten auch die kleineren Nachbarländer Uruguay und Paraguay den Verhandlungen bei, die 1991 in der Gründung des Mer-

cosur durch den Vertrag von Asunción kulminierten.

Zu den zentralen Motiven für die Schaffung des Mercosur gehörte die Wahrung des Friedens zwischen den Nachbarn. Im Falle Argentiniens und Brasiliens wurde damit ein seit der Unabhängigkeit beider Nationen andauernder Wettstreit um die regionale Vorherrschaft in Südamerika beendet, der zuletzt zu einem nuklearen Wettlauf zwischen beiden Ländern geführt hatte. Darüber hinaus diente die regionale Zusammenarbeit nach dem Ende der Militärdiktaturen Mitte der 1980er Jahre auch der Stärkung und Absicherung der demokratischen Transition in den beteiligten Ländern. Seit 1998 macht das Protokoll von Ushuaia die Beachtung demokratischer Prinzipien in den Mitgliedsstaaten zur Grundvoraussetzung für die Teilnahme am Integrationsabkommen. Mit Blick auf die internationale Gemeinschaft sollten diese Maßnahmen auch dazu beitragen, das durch Militärherrschaft und Menschenrechtsverbrechen beschädigte Ansehen der Mitgliedsländer in der Welt zu verbessern.

In erster Linie diente der Mercosur jedoch wirtschaftlichen Zwecken. Ein zentrales Ziel der Kooperation war die Steigerung des bilateralen Handels, der nach der Schuldenkrise 1982 zusammengebrochen war. Der Vertrag von Asunción enthielt vor allem Maßnahmen zur schrittweisen Reduktion tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse. Darüber hinaus erhoffte man sich von einem gemeinsamen Auftreten gegenüber den Industrieländern eine Stärkung der internationalen Verhandlungsposition. Für die kleinen Staaten Uruguay und Paraguay ging es nicht zuletzt auch darum, durch die sich intensivierende Kooperation zwischen den großen Nachbarn Argentinien und Brasilien nicht marginalisiert zu werden.

Offener Regionalismus

Die Gründung des Mercosur stand somit unter dem Primat der Ökonomie. Mit Collor de Mello und Menem leiteten in den beiden wichtigsten Ländern Präsidenten mit einer neoliberalen Agenda die Regierungsgeschäfte. Regionale Kooperation trug in ihren Augen vor allem zur Absicherung der wirtschaftlichen Strukturanpassungsmaßnahmen und zur koordinierten Integration der natio-

nenal Volkswirtschaften in den Weltmarkt bei. Der Mercosur diente als Sprungbrett in den globalen Freihandel. Er stand auch für den endgültigen Bruch mit dem bislang vorherrschenden etatistisch-protektionistischen Entwicklungsmodell der importsubstituierenden Industrialisierung. Im Sinne eines „offenen“ Regionalismus sollte er sich durch eine hohe wirtschaftliche Offenheit gegenüber Dritten auszeichnen.

Das Konzept des „offenen“ Regionalismus stammt von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) und dokumentiert deren Abkehr von der bis dato propagierten binnenmarktorientierten Entwicklungsstrategie. Diese grundsätzliche Öffnung nach außen wurde in den 1990er Jahren charakteristisch für alle lateinamerikanischen Regionalabkommen. Sie steht in engem Zusammenhang mit dem zeitgleich in fast allen Ländern der Region vollzogenen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel, der in der Regel mit dem Schlagwort „Konsens von Washington“ umschrieben wird. Der „offene“ Regionalismus wurde damit auch zu einem Wesensmerkmal, das den „neuen“ Regionalismus in Lateinamerika vom „alten“ Regionalismus vorangegangener Jahrzehnte unterscheidet.

Der „neue“ Regionalismus ging einher mit der zeitgleich stattfindenden Globalisierung der Märkte. Die Formierung regionaler Blöcke in verschiedenen Teilen der Welt wurde nicht zuletzt durch stagnierende Verhandlungen im Rahmen des „Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens“ (GATT) und die damit verbundene Angst vor weltwirtschaftlicher Marginalisierung vorangetrieben. Bezogen auf die Organisationsstruktur sind die regionalen Abkommen des „neuen“ Regionalismus durch schlanke Institutionen und supranationale Entscheidungsfindungsprozesse gekennzeichnet.

Der Mercosur entstand als ein typisches Beispiel dieser neuen Form regionaler Integration. Er blieb strikt dem Prinzip des Intergouvernementalismus verhaftet. Souveränitätsabtretungen an eine supranationale Instanz fanden nicht statt. Alle Organe wurden paritätisch mit Vertretern der nationalen Bürokratien besetzt. Er verfügte weder über ein ständiges Organ, das eine kontinuierliche tägliche Zusammenarbeit garantieren konnte, noch über eine gemeinschaftlichen Interessen verpflichtete Instanz. Seine institutionelle Struk-

tur wurde im Vertrag von Asunción nur in groben Linien umrissen. Erst das Protokoll von Ouro Preto legte 1994 das Institutionengefüge des Mercosur fest. Die wichtigsten Organe sind der Rat und die Gruppe des Gemeinsamen Marktes. Der Rat setzt sich aus den Außen- und Wirtschaftsministern aller Mitgliedsländer zusammen und tagt in der Regel in Anwesenheit der Präsidenten. Er ist das höchste Organ des Mercosur und bestimmt die Politik, während die Gruppe als Exekutivorgan die Entscheidungen des Rates umsetzt. Darüber hinaus wurde mit der Handelskommission noch ein drittes Organ mit Entscheidungskompetenz eingesetzt. Daneben wurde ein administratives Sekretariat mit Sitz in Montevideo geschaffen. Zur Vertretung zivilgesellschaftlicher Interessen wurde ein Wirtschafts- und Sozialforum ins Leben gerufen. Eine gemeinsame parlamentarische Kommission sollte als Bindeglied zwischen den Organen des Mercosur und den nationalen Parlamenten dienen.

Die „goldene“ Anfangszeit

Die Entwicklung des Regionalabkommens in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten lässt sich grob in fünf Phasen von rund vier Jahren untergliedern. Die erste Phase des Mercosur (1991 bis 1994) ist durch die Übergangsregeln des Vertrages von Asunción gekennzeichnet. Dieser sah zwar die Schaffung eines gemeinsamen Marktes vor, benannte aber keinerlei Mechanismen für seine Umsetzung. Auch bei der Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse wurden nur minimale Erfolge erzielt. Dennoch lässt sich diese Phase unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten als Erfolg bewerten. Bis Ende 1994 wurden die Binnenzölle für 90 Prozent aller Produkte abgeschafft, für weitere 10 Prozent wurden längere Übergangsfristen festgelegt. Darüber hinaus wurde für 85 Prozent aller Produkte ein gemeinsamer Außenzoll gegenüber Nicht-Mitgliedern erhoben.

Mit dem Ende des Übergangszeitraums und der Verabschiedung des Protokolls von Ouro Preto trat der Mercosur ab 1995 in eine zweite Phase bis 1998 ein. In diesem Zeitraum wuchs der Anteil des Handels zwischen den Mercosur-Partnern am gesamten Außenhandelsvolumen der Mercosur-Mitglieder deutlich an und erreichte 1998

einen Spitzenwert von 25,3 Prozent. Ein Jahr vor der Gründung des Mercosur hatte der Wert für den Intra-Handel noch bei 8,9 Prozent gelegen. Gleichzeitig vervielfachte sich der Wert ausländischer Direktinvestitionen in der Region und der gesamte Mercosur-Raum verzeichnete ein stabiles Wirtschaftswachstum. Die offensichtlichen Erfolge führten auch dazu, dass sich das Regionalabkommen auf der internationalen Bühne etablierte. Die EU schloss im Dezember 1995 mit dem Mercosur als erster Regionalorganisation ein interregionales Rahmenabkommen über die Entwicklung einer politischen und ökonomischen Partnerschaft ab. Die USA führten seit dem ersten „Gipfel der Amerikas“ 1994 in Miami mit allen Staaten der Region Verhandlungen zur Schaffung einer ganz Amerika umfassenden Freihandelszone (ALCA) und nahmen dabei sogar in Kauf, dass die Mercosur-Staaten hierbei als Block auftraten. Im Jahr 1998 wurde in Santiago de Chile beschlossen, die Verhandlungen bis 2005 abzuschließen.

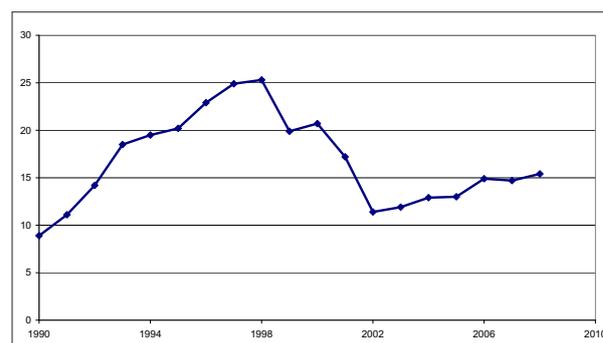
Trotz dieser beachtlichen Erfolge geriet der wirtschaftliche Integrationsprozess in der zweiten Phase allmählich ins Stocken. Die ausstehenden Integrationsschritte forderten den Partnern wesentlich mehr Konzessionsbereitschaft ab als die Liberalisierungsmaßnahmen der ersten Periode. So gelang es den Mitgliedsstaaten nicht, die Ausnahmeregelungen in den sensiblen Zucker- und Automobilindustrien abzubauen. Fortschritte bei der Errichtung einer Zollunion blieben ebenfalls aus. Als Problem erwies sich ferner die wachsende Zahl an Entscheidungen, die aufgrund fehlender Inkorporierung in nationales Recht nicht in Kraft treten konnten.

Krisenjahre

In der dritten Phase von 1999 bis 2002 durchlebte der Mercosur schließlich eine Krise existenziellen Ausmaßes. Sie legte schlagartig die mangelnde Fähigkeit des bestehenden Institutionengefüges zur Krisenbewältigung offen. Am Anfang dieser Periode stand die drastische, nicht mit den Partnern abgesprochene Abwertung des brasilianischen Real im Januar 1999. Argentinien, das seine Währung an den Kurs des US-Dollar gebunden hatte, konnte darauf nicht angemessen reagieren. Die Folge war eine massive Verschlechterung sei-

ner Außenhandelsbilanz mit Brasilien. Es folgten eine Reihe einseitiger Maßnahmen aus Buenos Aires, die wiederum Gegenmaßnahmen Brasiliens provozierten. Dadurch wurde eine regelrechte Abwärtsspirale regionaler Integration in Gang gesetzt. Ein vorläufiger Tiefpunkt wurde mit der argentinischen Wirtschafts- und Finanzkrise im Dezember 2001 erreicht. Bis 2002 fiel der Intra-Handel auf 11,4 Prozent zurück und lag damit nur noch unwesentlich über seinem Ausgangswert von 1991. Sowohl in Argentinien als auch in Uruguay wurde über die Aufgabe des gemeinsamen Außenzolls und die Rückstufung des Mercosur zu einer Freihandelszone nachgedacht. Angesichts der fortschreitenden Verhandlungen zur Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone schien das Ende regionaler Integration im *Cono Sur* immer wahrscheinlicher zu werden.

**Abbildung 1: Intra-Handel Mercosur
(Anteil des Außenhandels in %)**



Quelle: CEPAL.

Umso erstaunlicher war es, dass zwischen 2003 und 2006 eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet wurden, die den Mercosur stärken sollten und sein Erscheinungsbild nachhaltig veränderten. Insbesondere das Institutionengefüge änderte sich merklich. So wurde durch den bereits 2002 unterzeichneten Vertrag von Olivos ein ständiges Revisionsgericht in Asunción geschaffen, das als letzte Instanz bei zwischenstaatlichen Disputen entscheidet. Das administrative Sekretariat in Montevideo wurde durch die Einrichtung einer technischen Abteilung gestärkt. Daneben wurde am Sitz des Mercosur eine Kommission ständiger Repräsentanten geschaffen. Zum Ausgleich der enormen Asymmetrien zwischen den Mitgliedsstaaten wurde ein Strukturfonds aufgelegt und

zunächst mit 100 Mio. USD pro Jahr ausgestattet. Mehr als zwei Drittel der Zuwendungen stammen aus Brasilien, der Rest überwiegend aus Argentinien. Fast die Hälfte der ausgeschütteten Mittel gehen an Paraguay, auf den zweiten Nutznießer Uruguay entfällt ein knappes Drittel. Außerdem wurde die gemeinsame parlamentarische Kommission in ein Mercosur-Parlament umgewandelt, das Ende 2006 seine konstituierende Sitzung feierte. Die Revitalisierung des Mercosur sollte ihren Ausdruck auch in Assoziierungsabkommen mit Peru, Ecuador und Kolumbien erhalten. Chile und Bolivien sind bereits seit 1996 assoziierte Staaten. Für besonderes Aufsehen sorgte die 2006 beschlossene Aufnahme Venezuelas als fünftem Vollmitglied des Mercosur. Venezuela war unmittelbar zuvor aus dem Andenpakt ausgetreten.

Interne Konflikte

Trotz der Fülle an Aktivitäten haben sich die Probleme des Mercosur in diesem Zeitraum kaum verringert. Zwar verzeichneten die Mitgliedsstaaten nach der Überwindung der Argentinienkrise wieder ein beachtliches Wirtschaftswachstum. Auch der Intra-Handel hat sich seit 2003 wieder leicht erholt, ohne jedoch annähernd auf das Niveau von 1998 zurückzukehren. Substanzielle Fortschritte in der Integration wurden aber insbesondere durch immer neue Konflikte zwischen den Mitgliedsländern verhindert.

Zwischen Argentinien und Uruguay hatte sich seit 2005 ein Streit um den Bau zweier Zellstofffabriken auf der uruguayischen Seite des Grenzflusses Río Uruguay so stark zugespitzt, dass er das bilaterale Verhältnis jahrelang belastete und erst 2010 mit einem Urteil des Internationalen Gerichtshofs in Den Haag beigelegt werden konnte. Die regelmäßig auftretenden Handelskonflikte zwischen Argentinien und Brasilien sorgten für weitere Spannungen. Brasilien akzeptierte 2006 schließlich ein handelspolitisches Instrument, das Argentinien wettbewerbverzerrende Maßnahmen erlaubte. Diese Entscheidung wurde ohne Konsultation Uruguays und Paraguays getroffen. Die kleineren Staaten fühlen sich nicht zu Unrecht immer wieder von Argentinien und Brasilien übergangen. Angesichts mangelnder Zugeständnisse der größeren Partner und aufgrund der ausbleibenden Integrationsge-

winne liebäugelten Uruguay und Paraguay mit der Aushandlung individueller Freihandelsabkommen mit den USA. Dazu hätte der Mercosur jedoch auf eine Freihandelszone zurückgestuft werden müssen. Darüber hinaus war zwischen Brasilien und Venezuela ein kaum verhohlener Streit um die regionale Vorherrschaft entbrannt. Auch die Aufnahme Venezuelas in den Mercosur hat sich als wesentlich schwieriger erwiesen als zunächst erwartet. Nachdem der brasilianische Senat bis Ende 2009 mit der Ratifizierung des venezolanischen Beitritts zögerte, hängt dieser jetzt noch vom Parlament in Paraguay ab. Die oppositionelle Mehrheit in der paraguayischen Legislative wies den venezolanischen Beitritt bereits zweimal unter Verweis auf das Protokoll von Ushuaia und den fragwürdigen Zustand der Demokratie in Venezuela zurück.

Fortschritte auf dem Weg zur Zollunion

Nicht zuletzt aufgrund dieser enttäuschenden Erfahrungen ist es auffällig ruhig um den Mercosur geworden. Anders als in den Jahren zuvor vollzog sich seine Entwicklung seit 2007 ohne nennenswerte Begleitung öffentlicher oder akademischer Debatten. Stattdessen sind andere Regionalorganisationen ins Rampenlicht gerückt. Dabei stand der Mercosur keinesfalls still. So hat das neu geschaffene Parlament bis 2010 die erste von zwei Übergangsphasen durchlaufen. Zwischen 2011 und 2014 werden die Delegierten der einzelnen Mitgliedsstaaten erstmals in freien, geheimen und direkten Wahlen bestimmt; ab 2014 finden diese zeitgleich in allen Mitgliedsländern statt. Das Parlament verfügt zwar über keine nennenswerten legislativen Kompetenzen; es kann lediglich Gesetze vorschlagen oder sich durch Resolutionen und Empfehlungen zum Integrationsprozess äußern. Hinzu kommen Kontrollfunktionen gegenüber den anderen Mercosur-Organen. Ein beachtlicher Fortschritt gegenüber der gemeinsamen parlamentarischen Kommission wurde jedoch bei seiner Zusammensetzung und Entscheidungsfindung erzielt. So folgt die Größe der nationalen Delegationen nicht mehr dem Paritätsprinzip, sondern sie errechnet sich nach der Bevölkerungsgröße, wobei den kleineren Ländern ein Vorteil eingeräumt wird. An die Stelle reiner Konsensentscheidungen treten qualifizierte Mehrheiten und

die Parlamentarier organisieren sich nicht länger in nationalen Delegationen, sondern in politischen Gruppen. Ferner wurde 2010 Samuel Pinheiro Guimarães zum ersten Hohen Vertreter des Mercosur ernannt. Der brasilianische Intellektuelle bekleidete während der Regierungszeit Luiz Inácio Lula da Silvas den zweithöchsten Posten im Außenministerium und war anschließend leitender Minister für strategische Fragen.

Als bedeutsamer für die Zukunft des Mercosur könnten sich jedoch die jüngsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen erweisen. So wurde 2010 nach jahrelangen Diskussionen überraschend eine Einigung in der Frage des doppelten Außenzolls gefunden. Dieser war bislang zu entrichten, wenn Waren aus Drittländern innerhalb des Mercosur grenzüberschreitend verbracht wurden. Damit wurde ein substanzieller Schritt in Richtung einer vollkommenen Zollunion vollzogen. Die jetzt gefundene Lösung dürfte insbesondere dem Binnenland Paraguay zugute kommen. Sie muss allerdings noch von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Darüber hinaus wurden 2010 die seit sechs Jahren ruhenden Verhandlungen mit der EU wieder aufgenommen.

Gegenmodelle zum Mercosur?

Parallel zu den skizzierten Entwicklungen im Mercosur kam es seit Anfang des 21. Jahrhunderts zur Errichtung neuer Regionalorganisationen wie ALBA, UNASUR oder CELAC. Diese unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht vom „offenen“ Regionalismus der frühen 1990er Jahre. Zentrale Kennzeichen sind das Primat der Politik über wirtschaftliche Fragen, die Rückkehr staatszentrierter Entwicklungsstrategien, eine stärkere Betonung nicht-kommerzieller Aspekte der Integration, die Heraushebung der sozialen Dimension regionaler Integration und von Entwicklungsunterschieden zwischen den Integrationspartnern, ein stärkeres Augenmerk auf infrastrukturelle Maßnahmen und der Wunsch nach einer stärkeren Legitimierung der Integrationsprozesse (Sanahuja 2010: 22-23). Insbesondere die ALBA und die UNASUR werden als Gegenmodell zum „offenen“ Regionalismus interpretiert.

Die Ursache für die Revision der Integrationsziele ist im Wandel des ideologischen Über-

baus zu suchen. In fast allen Ländern Südamerikas wurden in den vergangenen zehn Jahren die neoliberalen Regierungen der 1990er Jahre durch tendenziell linke Regierungen ersetzt. Der „Konsens von Washington“ und das mit ihm assoziierte Integrationsmodell des „offenen“ Regionalismus gerieten in Misskredit. Doch wie verhält sich der Mercosur zu den genannten Organisationen und welche Konsequenzen hat die skizzierte Wende auf seine Integrationsperspektiven?

Es wäre trotz aller Unterschiede falsch, die UNASUR und andere als Gegenmodell zum Mercosur zu verstehen und daraus einen Bedeutungsverlust für letzteren abzuleiten. Eine solche Sichtweise übersieht, dass der Mercosur selbst an dem beschriebenen Wandel partizipierte. Insbesondere die institutionellen Änderungen seit 2003 haben sein Erscheinungsbild nachhaltig verändert. Sie drücken ihrerseits eine Abkehr vom Primat des Ökonomischen aus. Maßnahmen wie die Schaffung eines Mercosur-Parlaments sollten in erster Linie die politische Dimension des Regionalabkommens stärken. Das wichtigste Ergebnis dieses Prozesses war das Aus für die ALCA beim Gipfel im argentinischen Mar del Plata Ende 2005. Der ein Jahr zuvor erfolgte Abbruch der Verhandlungen mit der EU signalisierte ebenfalls, dass der Abschluss von Freihandelsabkommen nicht mehr die alleinige Ausprägung regionaler Integration ist.

Vor diesem Hintergrund ist auch der 2003 von Lula da Silva und Nestor Kirchner verkündete „Konsens von Buenos Aires“ zu sehen. Demnach ist der Mercosur nicht nur ein Wirtschaftsblock, sondern ein Raum geteilter Werte und Traditionen. Seine Vertiefung und Erweiterung soll entscheidend dazu beitragen, die Handlungsfreiheit seiner Mitglieder gegenüber den Ländern des Nordens zu erhöhen und die eigene Stimme in multilateralen Foren zu stärken. Das Ziel sei ein Entwicklungsmodell, das Wachstum mit sozialer Gerechtigkeit verbindet. Der „Konsens von Buenos Aires“ beinhaltet insofern eine Absage an das Integrationsmodell der 1990er Jahre und scheint sich weitgehend mit den Charakteristika der neuen Regionalorganisationen zu decken. Allerdings hat dieser programmatische Wandel nicht zu einer Stärkung des Mercosur geführt. Es scheint, als hätten sich die Mitgliedsländer nicht zuletzt deshalb kürzlich wieder stärker auf die wirtschaftliche Dimension regionaler Integration besonnen.

Die jüngst erfolgten Schritte zur Schaffung einer Zollunion entkräftigen auch das Argument, dass Brasilien den Mercosur zunehmend als Einschränkung seiner Handlungsfreiheit als aufstrebende Regionalmacht betrachtet. Organisationen wie die UNASUR entsprächen mit ihren unverbindlichen Bestimmungen demnach besser den Interessen Brasiliens als der Mercosur. Durch dessen Rückstufung auf eine Freihandelszone könnte Brasilien Abkommen mit Dritten ohne Rücksicht auf seine Partner abschließen. Allerdings hat Brasilien den Mercosur bislang stets als Ausgangspunkt seiner regionalen und zunehmend auch globalen Ambitionen betrachtet. Er steht auch nicht im Widerspruch zur UNASUR. Die brasilianischen Bemühungen um regionale Integration in Südamerika reichen bis in die frühen 1990er Jahre zurück. Bereits damals entwarf die brasilianische Diplomatie das Projekt einer südamerikanischen Freihandelszone (SAFTA). Diese mündete 2004 in der Südamerikanischen Staatengemeinschaft (CSN), die seit April 2007 UNASUR heißt und der politischen Integration Südamerikas unter brasilianischer Führung dient.

Fazit

Der Mercosur ist nach wie vor weit davon entfernt, seine gravierenden Integrationsdefizite zu überwinden. Gleichwohl ist er in den vergangenen 20 Jahren zu einem internationalen Markenzeichen geworden, dessen Konturen in langjährigen Verhandlungen mit global agierenden Akteuren wie der EU und den USA geschärft wurden. Auch nach innen hat der Mercosur mittlerweile ein nur noch schwer wegzudenkendes Format angenommen. Dies äußert sich nicht nur in einer Reihe symbolischer Akte, wie dem Hissen der Mercosur-Flagge an den diplomatischen oder konsularischen Auslandsvertretungen oder der Aufschrift „Mercosur“ auf den Reisedokumenten seiner Bürger. Für viele privatwirtschaftliche Akteure, nicht zuletzt für zahlreiche kleine und mittlere Unternehmer, ist der gemeinsame Wirtschaftsraum längst zu einem festen Bestandteil geschäftlicher Abläufe geworden. Auch ein Blick in das seit einigen Jahren von der Kommission ständiger Vertreter des Mercosur herausgegebene Handbuch für Mercosur-Bürger verdeutlicht, in welchem Maß re-

gionale Bestimmungen und Regulierungen mittlerweile in den Alltag der Staatsbürger hineinreichen.

In dieser Hinsicht unterscheidet sich der Mercosur fundamental von den anderen Regionalorganisationen Lateinamerikas. Der Gründungsvertrag der UNASUR ist erst am 11. März 2011 in Kraft getreten. Welche Rolle sie für die Politik und die Menschen Südamerikas künftig spielen wird, muss sich erst noch erweisen. Der Mercosur ist hingegen längst Alltagswirklichkeit geworden. Allen Schwierigkeiten und Defiziten zum Trotz ist er nach wie vor die bedeutendste Regionalorganisation Lateinamerikas.

Literatur

- BID-INTAL (diverse), *Informe MERCOSUR*, Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
- Bouzas, Roberto (2001), *El Mercosur diez años despues. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?*, in: *Desarrollo Económico*, 41, 162, 179-200.
- CEPAL (diverse), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Crisis y espacios de cooperación regional*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Sanahuja, José Antonio (2010), *Del „regionalismo abierto“ al „regionalismo post-liberal“*. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina, in: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* 8, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Estudios Económicos y Sociales, 11-54.

■ Der Autor

Karsten Bechle, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. Forschungsschwerpunkte sind Regionalismus und Inter-Regionalismus, sowie informelle Institutionen. Er promoviert zur Rolle von Ideen im Integrationsprozess des Mercosur.

E-Mail: <bechle@giga-hamburg.de>; Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/bechle>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Innerhalb des Forschungsteams „Macht, Führung und regionale Ordnung“ befassen sich Wissenschaftler/innen des GIGA Instituts für Lateinamerika-Studien mit dem Wandel regionaler Ordnungsstrukturen in Lateinamerika. Seit Januar 2008 besteht am GIGA in Kooperation mit der Universität Oxford, dem Sciences Po in Paris und der Universität Hamburg das Regional Powers Network (RPN), das die Interessen und Strategien regionaler Führungsmächte analysiert.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

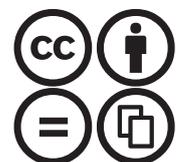
Bechle, Karsten (2010), *Der VI. Gipfel zwischen EU, Lateinamerika und Karibik: strategische Partner im Wartestand*, GIGA Focus Lateinamerika, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Flemes, Daniel und Lotte Westermann (2009), *Konkurrierender Regionalismus: Fünf Jahre UNASUR und ALBA*, GIGA Focus Lateinamerika, 12, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Nolte, Detlef und Christina Stolte (2010), *Selbstbewusst in die Zukunft: Lateinamerikas neue Unabhängigkeit*, GIGA Focus Lateinamerika, 12, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Michael Radseck; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes
Lektorat: Julia Kramer; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM