



Der MERCOSUR in der Ära progressiver Regierungen

Dr. Achim Wachendorfer

- Mit dem Amtsantritt progressiver Regierungen in den Mitgliedstaaten des MERCOSUR waren hohe Erwartungen auf eine Dynamisierung des Integrationsprojekts verbunden. Nach einer vielversprechenden Anfangsphase zeigt sich aber, dass diese Erwartungen zu optimistisch waren. Nationale Prioritäten blockieren den regionalen Fortschritt.
- Der Beitritt Venezuelas im Juli 2006 veränderte das Gesicht des MERCOSUR. Noch ist unklar, wie sich diese Mitgliedschaft auf die weitere Entwicklung des Integrationsbündnisses auswirken wird.
- Nach den Wahlen vom Oktober 2006 will sich die brasilianische Regierung unter Präsident Lula nun wieder verstärkt der Konsolidierung und Entwicklung des MERCOSUR widmen.
- Derzeit scheint der MERCOSUR insbesondere von den progressiven Regierungen Südamerikas als strategische Option gewertet zu werden; Bolivien und Ekuador prüfen einen Beitritt. Ein MERCOSUR, der ausschließlich als strategische Option progressiver Regierungen verstanden wird, birgt jedoch eine Reihe von Risiken.

Die Gründungsphase des MERCOSUR Anfang der neunziger Jahre fiel in eine politisch bewegte Zeit. Die Militärdiktaturen, die bis Mitte bzw. Ende der 80er Jahre in den Gründerstaaten Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay die Macht innehatten, hinterließen ein desaströses Erbe: zerstörte demokratische Institutionen, verschärfte soziale Probleme und eine beachtliche Auslandsverschuldung. Die Aufarbeitung der unter den Militärdiktaturen begangenen Menschenrechtsverletzungen wirkt bis in die Gegenwart hinein.

In den Anfangsjahren des MERCOSUR wurde in einigen Mitgliedsländern die demokratische Normalität immer wieder durch Putschversuche, militärische Abenteuer oder vorzeitige Rücktritte der Staatshäupter durchbrochen. In diesem Kontext spielte die im Gründungsvertrag festgelegte „demokratische Klausel“ für die Konsolidierung der Demokratie eine wichtige Rolle. Durch diese Klausel haben sich die Mitglieder auf die Wahrung des Rechtsstaates verpflichtet.

Der MERCOSUR unter dem Banner des Freihandels

Die Gründung des MERCOSUR war von Widersprüchen geprägt. Das Gründungskonzept des MERCOSUR, niedergelegt im Vertrag von Asunción (1991), wurde von vier Präsidenten unterzeichnet, die gemeinhin mit neoliberaler Politikverständnis assoziiert wurden. Paradoxerweise sollte jedoch laut Vertrag nicht nur eine Freihandelszone, sondern ein gemeinsamer Markt geschaffen werden - in der Rekordzeit von 5 Jahren. Denn der MERCOSUR-Vertrag baute auf diversen weitreichenden bilateralen Abkommen auf, hinter die der neugegründete Integrationsraum nicht zurückfallen konnte.

Doch die Realpolitik sah anders aus. Die Gründungsväter und ihre Nachfolger waren ausschließlich am raschen Ausbau einer Freihandelszone interessiert. Der Aufbau von zwischenstaatlichen Institutionen oder die Einführung politischer und sozialer Steuerungsinstrumente wurden sogar explizit abgelehnt. Das Projekt einer Freihandelszone wurde relativ schnell realisiert, Zollschränken zügig abgebaut. Damit waren zunächst die Voraussetzungen für einen spektakulären Anstieg des interregionalen Handels (Vervierfachung bis 1998) geschaffen. Erst 1995, nachdem sich eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums abzeichnete, wurden im *Protocolo de Ouro Preto*, das den Vertrag von

Asunción ergänzte, einige institutionelle Strukturen festgelegt. Jedoch verfügten die neu geschaffenen Institutionen nur über sehr begrenzte Entscheidungsbefugnisse, das zwischenstaatliche Entscheidungsprinzip blieb weiterhin unangetastet.

Zwischen Erwartung und Frustration: die Politik der progressiven Regierungen

Ende der neunziger Jahre stürzte der MERCOSUR in eine existenzielle Krise. Auslöser war die einseitige Abwertung der brasilianischen Währung, gefolgt von der schweren Finanzkrise in Argentinien, die auch Uruguay erfasste. Für viele Beobachter schien damit das Ende des MERCOSUR gekommen. Dies drückte sich auch in einem drastischen Rückgang des interregionalen Handels aus. Es waren politische Veränderungen, die eine Renaissance des Integrationsprojektes einläuteten. Mit der Wahl des ehemaligen Gewerkschaftsführers Luis Inácio Lula Da Silva (Oktober 2002) in Brasilien, des peronistischen Outsiders Néstor Kirchner (März 2003) in Argentinien und des Sozialisten Tabaré Vázquez (Oktober 2004) in Uruguay übernahmen Präsidenten die Regierung ihrer Länder, die dem progressiven Lager zugerechnet werden. Das Etikett „progressiv“ gilt dabei generell einem Politikverständnis, das sich gegen die Fortsetzung neoliberaler Experimente stellt, die soziale Frage neu bewertet und auf regionale Integration setzt. Allerdings gibt es innerhalb der progressiven Regierungen beachtliche Unterschiede.

Die veränderten politischen Konstellationen in der Region nährten die Hoffnung, dass der MERCOSUR einer glänzenden Zukunft mit der Perspektive einer ökonomischen und politischen Union entgegenstrebe. Die Präsidenten Lula und Kirchner verständigten sich rasch auf weitreichende Vorschläge, um die regionale Integration zu dynamisieren. Der Euphorie folgte Frustration. Nur wenige der Ankündigungen wurden bislang realisiert. Vieles versandete in den nationalen Bürokratien oder ging im zwischenstaatlichen Gezerre unter. Wieder wurde schmerzhaft deutlich, dass der MERCOSUR letztlich auf Absprachen zwischen den Regierungschefs basiert und über keine Institutionalität verfügt, die solche Absprachen umsetzt.

Auch in wirtschaftlicher Hinsicht sind die Fortschritte äußerst bescheiden geblieben. Der MERCOSUR verharrt im Zustand einer unvollständigen Zollunion. Immer wieder werden aus Gründen der politischen Raison Ausnahmeregelungen erlassen. Einer der wenigen Fortschritte ist die Einrichtung von Strukturfonds, die vor allem den kleineren Mitgliedsländern zugute

kommen sollen. Diese hatten zu Recht auf eine stärkere Beachtung ihrer Interessen gepocht.

Auch die Entwicklungen zum Aufbau supranationaler Institutionen waren bislang begrenzt. Zwar wurde ein MERCOSUR-Sekretariat eingerichtet, die Funktion des MERCOSUR-Präsidenten etwas aufgewertet und die Grundlage für ein MERCOSUR-Parlament geschaffen. Dieses Parlament soll im April 2007 eröffnet werden. Letztlich aber scheint keine Regierung bereit, diesen Institutionen größere Machtbefugnisse einzuräumen. So stellt sich derzeit die Frage nach Sinn und Nutzen eines Parlamentes, dessen Entscheidungsbefugnisse in einem solchen Umfeld notwendigerweise begrenzt bleiben werden. Jedoch bedeutet das MERCOSUR-Parlament für viele Akteure der Zivilgesellschaft einen wichtigen Fortschritt. Aus ihrer Sicht könnte ein Parlament – selbst mit eingeschränkten Funktionen – einen wichtigen Beitrag zu Demokratisierung und Transparenz des Integrationsprozesses leisten sowie Ansprechpartner für diverse gesellschaftliche Organisationen werden. Ähnlich wird dies von den Mitte-Links-Parteien gesehen, die sich bereits darauf verständigt haben, eine gemeinsame Fraktion zu bilden – in Anlehnung an europäische Erfahrungen. Ein positiver Schritt ist die verstärkte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure. Bei Gewerkschaften, Kommunen, Kooperativen, Umweltorganisationen, Frauenverbänden etc. haben sich regionale Netzwerke entwickelt, die heute zu den entschiedensten Befürwortern des Integrationsprozesses zählen. Dieses Potential wurde auch von den Regierungen erkannt. 2005/2006 wurde die Plattform „*somos MERCOSUR*“ ins Leben gerufen mit dem Ziel, zivilgesellschaftliche Akteure verstärkt am Integrationsprozess zu beteiligen.

Außenpolitisch ist die Bilanz des Bündnisses gemischt. Zwar schloss der MERCOSUR mit zahlreichen Ländern Handelsverträge ab; diese haben allerdings wenig ökonomische Relevanz. Erfolgreich konnten die MERCOSUR-Länder das von den USA lancierte Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (FTAA/ALCA) blockieren. In der Folge allerdings schließen die USA nun zahlreiche bilaterale Handelsverträge mit Ländern in Zentralamerika und der Andenregion ab. Kaum Fortschritte gibt es in dem seit Jahren verhandelten Abkommen mit der Europäischen Union. Der MERCOSUR kritisiert am derzeitigen Entwurf insbesondere die unzureichenden Offerter der EU für die Einfuhr von Agrarprodukten. Gleichzeitig würden den MERCOSUR-Ländern Zugeständnisse abverlangt, die mit den von den progressiven Regierungen geförderten Entwicklungsstrategien schwer vereinbar seien, so die Kritik.

Die Beschädigung der progressiven Allianz

Zu den negativen Erfahrungen der Ära der progressiven Regierungen im MERCOSUR zählt der Dauerkonflikt zwischen Argentinien und Uruguay. Auslöser war der Bau zweier Zellulosefabriken (durch ein finnisches und ein spanisches Unternehmen) auf der uruguayischen Seite des Grenzflusses Río Uruguay. Insbesondere das katastrophale Krisenmanagement beider Regierungen provozierte eine rapide Verschlechterung der bilateralen Beziehungen. Für Uruguay ist die monatelange Sperrung der wichtigsten Grenzübergänge durch die argentinischen Anwohner schmerzhaft - vor allem während der für das Land so wichtigen Tourismussaison. Die uruguayische Regierung versuchte, den Konflikt im Rahmen des MERCOSUR zu lösen, scheiterte aber am argentinischen Veto. Für die argentinische Regierung Kirchner handelt es sich um ein bilaterales Problem - Vermittlungsversuche Brasiliens wurden abgelehnt. So zog der Konflikt weite Kreise. Schließlich brachte Argentinien im Juli 2006 den Konflikt vor den Internationalen Gerichtshof in Den Haag. Selbst der Rückzug des spanischen Unternehmens ENCE und die Vermittlung des spanischen Königs trugen nicht zur Entspannung bei. Lösungen sind nicht in Sicht - die argentinischen Demonstranten haben angekündigt, im Falle eines für sie ungünstigen Urteils des Internationalen Gerichtshofes ihre Blockaden weiterzuführen.

Der Konflikt hat den MERCOSUR nachhaltig beschädigt. Auch hat er in dramatischer Weise das Fehlen solcher Institutionen offengelegt, die in der Lage gewesen wären, Lösungen anzubieten. Er hat gezeigt, dass der MERCOSUR bindende Vereinbarungen über den Umgang mit Auslandsinvestitionen benötigt. Der dramatischste Aspekt ist wohl die nachhaltige Beschädigung der Allianz der progressiven Regierungen im MERCOSUR. Dies zeigt bereits Folgen. In Uruguay hat sich die Überzeugung verstärkt, dass im MERCOSUR die Interessen der kleineren Länder systematisch marginalisiert werden. Ähnliches gilt für Paraguay. Teile der uruguayischen Regierung fokussieren sich stärker auf die USA und auf den Abschluss eines bilateralen Freihandelsabkommens (*Tratado de Libre Comercio-TLC*), wie es andere Länder der Region haben. Für den MERCOSUR ist dies ein enormer Sprengsatz, da der Abschluss eines klassischen TLC nicht mit den Grundsätzen des MERCOSUR vereinbar wäre und de facto den Ausschluss Uruguays zur Folge hätte. Ökonomisch würde dies wenig Wirkungen zeigen, politisch jedoch wäre es ein Desaster für das Integrationsprojekt. Allerdings ist zum jetzigen Zeitpunkt ein solcher Schritt innenpolitisch in Uruguay nicht durchsetzbar.

Inzwischen wird jedoch auch Brasilien nach der Wiederwahl von Präsident Lula aktiver und ver-

sucht, in die verschiedenen Konfliktfelder vermittelnd einzugreifen.

Der Beitritt Venezuelas

Auf dem Präsidentengipfel in Córdoba / Argentinien am 20. Juli 2006, der den Abschluss der Präsidentschaft *Pro Tempore* Argentiniens markierte, schlugen die politischen Wellen hoch. Es hatte sich politischer Zündstoff angestaut: der Dauerkonflikt zwischen Argentinien und Uruguay, die Absicht Uruguays, einen Freihandelsvertrag mit den USA abzuschließen und der generelle Unmut der kleineren Länder mit dem Verhalten der Großen. Zudem wurde auf dem Gipfel die Aufnahme Venezuelas in den MERCOSUR formalisiert. Der Beitritt Venezuelas war weniger Ergebnis eines langdauernden Verhandlungsprozesses als Folge einer einsamen Entscheidung von Staatspräsident Chávez, der in der Mitgliedschaft seines Landes in der Andengemeinschaft keine Perspektive mehr sah.

Für Kritiker bedeutet die Mitgliedschaft Venezuelas im MERCOSUR eine Entwicklung in die falsche Richtung, für wohlwollende Beobachter dagegen einen qualitativen Sprung. In vielerlei Hinsicht ist die Mitgliedschaft Venezuelas durchaus sinnvoll. So kann sich Venezuela einen alternativen Absatzmarkt im südlichen Lateinamerika für seine Erdölproduktion aufbauen und einen gemeinsamen Energieverbund schaffen. Zudem hat der MERCOSUR mit dem Beitritt Venezuelas - immerhin drittgrößte Volkswirtschaft Südamerikas - sein ökonomisches Potential erhöht und einen direkten Zugang zur Karibik gewonnen. Insbesondere aber gilt, dass es weitaus sinnvoller ist, Venezuela und dessen Regierung in gemeinsame Strukturen und Prozesse einzubeziehen, als das Land auszuschließen. Mit dem Beitritt Venezuelas ist zudem die Hoffnung verbunden, durch die Präsenz eines weiteren Landes die teils festgefahrenen Entscheidungsstrukturen des MERCOSUR flexibler zu gestalten.

Natürlich birgt der Beitritt auch Risiken. So bleibt die Frage, ob Präsident Chávez sich langfristig in die bestehenden Strukturen integrieren kann und will. Kritiker bezweifeln das und sehen in der Mitgliedschaft Venezuelas ein taktisches Manöver. Doch hat Chávez auch gezeigt, dass er pragmatisch agiert. Trotz aller verbalen Ausfälle gegen die USA sind 2005/ 2006 die Exporte Venezuelas dorthin kräftig gestiegen.

Immer wieder wird die Befürchtung laut, dass der venezolanische Staatschef in Zukunft dem MERCOSUR seinen Stempel aufdrücken könnte. Diese Befürchtungen sind weitgehend haltlos. Chávez ist dank seines Charismas und seiner Erdölmilliarden möglicherweise in der Lage, klei-

nere Länder wie Bolivien, Nicaragua oder Ekuador politisch zu beeinflussen. Mehr nicht. Brasilien ist und bleibt in Folge seines ökonomischen Gewichtes, seiner Ressourcen und seiner professionellen Diplomatie die Führungsmacht der Region. Zwar mag heute die Medienpräsenz von Chávez weitaus höher sein als die Lulas, doch liegen die realen Machtverhältnisse anders. Daher wird auch in Zukunft die Achse Brasilien – Argentinien (die in den letzten Jahren verhältnismäßig gut funktioniert) trotz des gelegentlichen Kokettierens von Staatschef Kirchner mit Chávez bestimmend für die Geschicke des MERCOSUR sein.

Bilanz und Perspektiven

Jede Beurteilung der MERCOSUR-Politik der progressiven Regierungen muss den desolaten Zustand des Integrationsprojektes zu Beginn des neuen Jahrtausends zum Ausgangspunkt nehmen. Zu diesem Zeitpunkt gaben selbst Optimisten dem MERCOSUR kaum noch eine Chance. In diesem düsteren Umfeld erschienen die neu gewählten progressiven Regierungen als Retter in höchster Not. Das Projekt einer politischen und ökonomischen Union schien wieder in greifbare Nähe gerückt. Und die neuen Regierungen schürten diese Hoffnungen durch weitreichende Vereinbarungen und ehrgeizige Aktionspläne. Gemessen an diesen Erwartungen ist die Performance der progressiven Regierungen eher bescheiden. Dafür lassen sich diverse Faktoren anführen. So zeigte sich schnell, dass auch die progressiven Regierungen bei Konflikten und Problemen in der Regel die nationale Agenda vorziehen und Integrationsinteressen vernachlässigen. Keine der Regierungen zeigte sich bereit, interne Kosten zu Gunsten der Integration zu akzeptieren oder größere Verantwortlichkeiten an MERCOSUR-Institutionen zu delegieren.

Vor allem im ökonomischen Bereich zeigt sich die letztlich magere Bilanz. Es lassen sich kaum Fortschritte bei der Vollendung einer Zollunion feststellen. Weiterhin herrscht Gezerre um die Einfuhr einzelner Produkte und eine erratische Subventionspolitik. Auch hier fehlen effizient arbeitende Institutionen, die solche oft banalen Probleme geräuschlos lösen könnten. All dies trägt dazu bei, das Bild des MERCOSUR in der Öffentlichkeit zu verdüstern.

Doch letztlich ist allen Regierungen klar, dass es keine Alternative zum MERCOSUR gibt. Dies gilt selbst für Uruguay, das immer wieder mit dem Austritt aus dem MERCOSUR kokettiert, dessen Exporte in die anderen MERCOSUR-Länder jedoch immer noch doppelt so hoch sind wie die in die USA. Für Brasilien bleibt der MERCOSUR eine strategische Option: Der MERCOSUR bildet

das Herzstück des ganz Südamerika umfassenden Projektes *Comunidad Sudamericana de Naciones*, das eine klare politische Dimension aufweist.

Auch für weitere Länder der Region bleibt der MERCOSUR attraktiv. So hat Ende 2006 der bolivianische Staatschef Evo Morales um die Aufnahme seines Landes in den MERCOSUR gebeten. Auch der neugewählte ekuadorianische Staatschef Rafael Correa hat vorsichtig Interesse bekundet. Doch kann der MERCOSUR angesichts seiner Probleme zur Zeit überhaupt neue Mitglieder verkraften? Hinzu kommt, dass gerade Bolivien und Ekuador politisch relativ instabile und ökonomisch desintegrierte Gesellschaften sind. Die andere Frage ist, ob der MERCOSUR vorrangig zu einer Option progressiver Regierungen unterschiedlicher Couleur wird. Dies ist insofern problematisch, da der Integrationsgedanke grundsätzlich von allen wichtigen Akteuren getragen werden sollte. Jedoch gilt generell für Südamerika, dass die konservativen und liberalen Strömungen eine vertiefte Integration eher skeptisch und ihre Interessen im Freihandel gewahrt sehen, verbunden mit einer starken Orientierung auf die USA.

Wenn auch die Fortschritte des MERCOSUR in den letzten Jahren hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind und die progressiven Regierungen ihren Spielraum nicht konsequent genutzt haben, so bleibt doch der MERCOSUR das mit Abstand wichtigste Integrationsprojekt auf dem amerikanischen Kontinent. Die *Comunidad Andina*, die Andengemeinschaft, ist in eine Identitätskrise geraten. Das Zentralamerikanische Integrationsprojekt SICA tritt auf der Stelle und die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA verfolgt rein ökonomische Interessen. Das Integrationsprojekt ALBA des venezolanischen Staatspräsidenten Chávez ist eher ideologisch motiviert und unterstützt die Länder, die mit Chávez' Revolutionskonzept sympathisieren. Ein trotz aller Probleme vergleichsweise konsolidierter MERCOSUR bleibt in dieser Perspektive für die Europäische Union eine wichtige Referenz. Nicht zuletzt deshalb, weil sich in beiden Integrationsprojekten ähnliche Konzepte, Werte und Integrationsansätze finden.

Kontakt in Deutschland:

Claudia Detsch
Friedrich-Ebert-Stiftung
IEZ/Lateinamerika und Karibik
Godesberger Allee 149
53170 Bonn
Tel. 0228/883-534
Fax: 0228/883-404
E-Mail: claudia.detsch@fes.de