

Der Mercosur in der Krise?: das Integrationsprojekt im südlichen Lateinamerika steht vor schwierigen Herausforderungen

Sangmeister, Hartmut

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:

Sangmeister, H. (1999). *Der Mercosur in der Krise?: das Integrationsprojekt im südlichen Lateinamerika steht vor schwierigen Herausforderungen*. (Brennpunkt Lateinamerika, 9). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444732>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 9

18. Mai 1999

ISSN 1437-6091

Der MERCOSUR in der Krise?

Das Integrationsprojekt im südlichen Lateinamerika steht vor schwierigen Herausforderungen

Hartmut Sangmeister (Universität Heidelberg)

„Schatten über dem MERCOSUR“, „MERCOSUR“ in Bedrängnis?“ oder gar „MERCOSUR vor der Demontage“ – so und ähnlich lauteten während der zurückliegenden Monate Schlagzeilen in der internationalen Presse. Nach der brasilianischen Finanzkrise vom Januar 1999 ist es zu erheblichen Spannungen zwischen den Mitgliedsstaaten des Mercado Común del Sur (MERCOSUR) gekommen. Nach achtjährigem Bestehen sieht sich das bislang durchaus erfolgreiche Projekt einer Süd-Süd-Integration in Lateinamerika einer ernststen Belastungsprobe ausgesetzt. Jedoch ist dem MERCOSUR durch die aktuelle Krise die ökonomische und politische Basis keineswegs abhanden gekommen, auch wenn jetzt Integrationsfortschritte verzögert werden sollten oder bereits Erreichtes sogar teilweise wieder in Frage gestellt wird.

1. Krisenstimmung im MERCOSUR

Der 26. März 1999, der achte Geburtstag des MERCOSUR seit der offiziellen Unterzeichnung seines Gründungsvertrags in Asunción, war für die vier Mitgliedstaaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay kein Anlaß zum Feiern. In Paraguay herrschte zu diesem Zeitpunkt eine offene Verfassungskrise, nachdem wenige Tage zuvor der paraguayische Vizepräsident *Luis María Argaña* von drei maskierten Mördern auf offener Straße erschossen worden war. In heftigen Straßendemonstrationen beschuldigten die wichtigsten Oppositionsparteien des Landes Präsident *Raúl Cubas* und seinen politischen Mentor, den Putschgeneral *Lino Oviedo*, als Hintermänner der Bluttat. Seit dem 24. März drohte *Cubas* ein Amtsenthebungsverfahren im Kongreß, nachdem sich das Abgeordnetenhaus mit Mehrheit für die

Einleitung des Prozesses ausgesprochen hatte. Am 25. März kam es erneut zu Demonstrationen vor dem Kongreß in Asunción, in deren Verlauf sechs Demonstranten erschossen wurden und über 100 Verletzte zu beklagen waren. Nach nur achtmonatiger Amtszeit trat *Cubas* am 28. März 1999 zurück und begab sich nach Brasilien, das ihm Asyl angeboten hatte. Mit der Flucht ins argentinische Asyl entzog sich auch *Oviedo* der politischen und juristischen Verantwortung in Paraguay.

Bei der Bewältigung der Staatskrise in Paraguay hatte die Diplomatie des Nachbarlandes und MERCOSUR-Partners Brasilien eine entscheidende Vermittlungsrolle gespielt. Noch viel stärker war die Regierung des Präsidenten *Fernando Henrique Cardoso* in Brasília zu diesem Zeitpunkt allerdings mit wirtschaftspolitischer Schadensbegrenzung beschäftigt, die unumgänglich

geworden war, nachdem mit der Freigabe des Wechselkurses der brasilianischen Währung am 15. Januar 1999 der Real zeitweilig mehr als 40% seines ursprünglichen Wertes gegenüber dem US-Dollar verloren hatte. Vor dem Hintergrund der brasilianischen Währungsturbulenzen präsentierte die argentinische Zentralbank am 21. Januar 1999 ihren Vorschlag, den US-Dollar als Landeswährung zu übernehmen; sich diesem Schritt anzuschließen, wurde wenig später von Regierungskreisen in Buenos Aires auch dem Nachbarland Brasilien empfohlen, um dort monetäre Disziplin in der größten Volkswirtschaft Lateinamerikas zu gewährleisten.

Für Stabilitätsappelle an die brasilianische Adresse gab es gewichtige Gründe. Bereits 1997/98 war es im Gefolge der Börsenkrisen in verschiedenen asiatischen Ländern und der dramatischen Finanzkrise Rußlands zu Turbulenzen an den brasilianischen Finanzmärkten gekommen, in deren Verlauf massive Kapitalabflüsse registriert werden mußten; ein deutliches Warnsignal war auch die Herabstufung der brasilianischen Kreditwürdigkeit durch internationale *Rating*-Agenturen im September 1998. Der Regierung des wiedergewählten Präsidenten *Cardoso* schien jedoch die Krisenbewältigung zu gelingen, als im November 1998 eine internationale Finanzhilfe von über US\$ 41 Mrd. angekündigt werden konnte, die der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank sowie bilaterale Kreditgeber grundsätzlich zugesagt hatten. Noch im Dezember 1998 wurden US\$ 9,3 Mrd. ausgezahlt, nachdem sich die brasilianische Regierung und der IWF auf ein Anpassungsprogramm zur Stabilisierung der Lage in Brasilien verständigt hatten. Aber bereits wenig später, im Januar 1999, zwang eine erneute Spekulationswelle die brasilianische Regierung zur Aufgabe ihrer Wechselkurspolitik einer moderaten kontinuierlichen Abwertung des Real. Durch die Stützung des überbewerteten Real hatte die brasilianische Zentralbank einen erheblichen Teil ihrer Devisenreserven verloren. Hinter der massiven Kapitalflucht aus Brasilien stand vor allem die Furcht der internationalen Anleger, das gesamtwirtschaftliche Risiko könne nicht mehr begrenzt werden, das sich aus dem „Zwillingsdefizit“ in der Leistungsbilanz und im öffentlichen Haushalt der brasilianischen Volkswirtschaft ergab. 1998 hatten sich die Devisenreserven der brasilianischen Zentralbank um US\$ 15,4 Mrd. verringert, da dem Leistungsbilanzdefizit von US\$ 33,2 Mrd. lediglich Nettokapitalimporte in Höhe von US\$ 17,8 Mrd. gegenüberstanden; im selben Jahr war das Defizit des öffentlichen Haushalts auf rund

8% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) angewachsen.

Um das Vertrauen der ausländischen Kapitalgeber wieder herzustellen, vereinbarte die brasilianische Zentralregierung im März 1999 mit dem IWF ein für drei Jahre angelegtes modifiziertes Stabilisierungsprogramm; Kernpunkte des neuen Programms sind der Übergang zu flexiblen Wechselkursen, eine stärkere Einbeziehung der Gläubigerbanken in das Krisenmanagement, eine strikte Inflationsbekämpfung sowie eine straffe Fiskalpolitik, um durch Ausgabenkürzungen und Einnahmesteigerungen einen (operationalen) Überschuß von 3% des BIP im öffentlichen Haushalt Brasiliens zu erreichen. Der mit diesem Anpassungsprogramm verbundene rezessive Effekt wird 1999 zu einem Rückgang des brasilianischen BIP von schätzungsweise 3,5 bis 4% führen.

Die Kosten der wirtschafts- und finanzpolitischen Krisenbewältigung hat allerdings nicht nur Brasilien zu tragen. Negative Auswirkungen des Brasilien-Debakels sind vor allem auch in Argentinien zu befürchten, dessen beachtliches Wirtschaftswachstum der letzten Jahre durch die intensivierten außenwirtschaftlichen Verflechtungen mit dem Nachbarland Brasilien begünstigt worden war. Zwar blieben die argentinischen Finanzmärkte von den Turbulenzen im Nachbarland weitgehend verschont, aber die Exporte nach Brasilien – die etwa ein Drittel der argentinischen Gesamtausfuhren ausgemacht hatten – gingen nach der Abwertung des Real deutlich zurück, während sich gleichzeitig die Einfuhren von Konsumgütern und Rohstoffen aus Brasilien infolge der wechselkursbedingten Verbilligung vervielfachten. Bereits 1998 war der Überschuß im argentinischen Außenhandel mit Brasilien – bei rückläufigen Exporten in das Nachbarland – auf US\$ 734 Mio. gesunken (nach US\$ 1,2 Mrd. im Jahre 1997); das Defizit der argentinischen Handelsbilanz war auf US\$ 5,6 Mrd. emporgeschnellt und der Passivsaldo in der Leistungsbilanz erreichte US\$ 11,5 Mrd.. Infolge der verfassungsrechtlich verankerten festen Anbindung des Peso an den US-Dollar kann die argentinische Regierung auf den vorhersehbaren weiteren Anstieg des Defizits in der Leistungsbilanz nicht mit einer Abwertung der nationalen Währung reagieren. Die systembedingte Einschränkung der Geldmenge infolge des Leistungsbilanzdefizits sowie das damit steigende Zinsniveau begrenzen das Wachstumspotential der argentinischen Volkswirtschaft erheblich und erschweren damit den Abbau der hohen Arbeitslosigkeit.

Ähnlich wie in Argentinien wurde auch die Außenwirtschaft in Uruguay von der Krise in dem

nördlichen Nachbarland Brasilien schwer getroffen. Die Aufforderung beider La Plata-Staaten an die brasilianische Regierung, unverzüglich die Subventionierung von Exporten zu beenden, wurde vom Präsidenten Uruguays mit der Drohung untermauert, andernfalls einseitig aus dem gemeinsamen Zoll-Regime des MERCOSUR auszuscheiden. Auch in Paraguay, für das Brasilien der mit Abstand wichtigste Export- und Importpartner ist, muß infolge der Abwertung des Real mit einem deutlichen Anstieg des Leistungsbilanzdefizits gerechnet werden. Für 1999 deuten die verfügbaren makroökonomischen Indikatoren auf eine ausgeprägte Rezession in Paraguay hin; die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung des Landes wird schätzungsweise um 3 bis 5% sinken, so daß das Pro-Kopf-Einkommen ebenfalls zurückgeht, wie bereits in den beiden Vorjahren. In Chile, seit 1996 mit dem MERCOSUR assoziiert, werden die Auswirkungen der Brasilien-Krise und deren Folgewirkungen auf Argentinien weniger deutlich zu spüren sein, da die chilenische Außenwirtschaft regional stärker diversifiziert ist; allerdings ist die chilenische Wirtschaft stärker von der Asien-Krise in Mitleidenschaft gezogen worden, da die sinkende Nachfrage aus der pazifischen Region zu einem drastischen Verfall von Rohstoffpreisen geführt hat und Chile deutliche Einbußen bei seinen Exporterlösen hinnehmen muß.

Offensichtlich ist vorerst die kurze Periode bereits wieder zu Ende, während der sich der Integrationsraum im Cono Sur als eine der weltweit dynamischsten Wachstumsregionen präsentierte, und der MERCOSUR als das ökonomisch und politisch potenteste Projekt (sub-)regionaler Kooperation und Integration in Lateinamerika zunehmend auch für andere Staaten in der Region attraktiv wurde. Jetzt muß sich erweisen, ob der MERCOSUR mehr ist als ein „Schönwettersystem“, das nur funktioniert, solange es wirtschaftlich aufwärts geht, aber in wirtschaftlichen Krisenzeiten – wie so viele frühere Integrationsprojekte in Lateinamerika – zum Scheitern verurteilt ist.

2. Positive Zwischenbilanz der Integration im Cono Sur

Die aktuellen Krisenstimmung im MERCOSUR sollte nicht vergessen lassen, das der Integrationsprozeß im südlichen Lateinamerika positive Resultate erbracht hat. An die Stelle der traditionellen Rivalität zwischen Argentinien und Brasilien, mit ihren politischen und militärischen Animositäten, ist die Bereitschaft zu außenpolitischer Konzertation und wirtschaftlicher Kooperation getreten. Der vielleicht wichtigste politische Aktivpo-

sten in der bisherigen Zwischenbilanz des MERCOSUR ist die Durchsetzung der „Demokratieklausel“, auf die sich die Mitgliedstaaten des MERCOSUR 1996, angesichts eines drohenden Putsches von General *Oviedo* in Paraguay, im Protokoll von Ushuaia geeinigt hatten. Während der Staatskrise in Paraguay im März 1999 wurde Präsident *Cubas* von den MERCOSUR-Partnern unmißverständlich klargemacht, das jeder Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung den Ausschluß des Landes aus dem Integrationsbündnis zur Folge hätte.

Auch die wirtschaftliche Zwischenbilanz des MERCOSUR fällt positiv aus. Das Integrationsbündnis, das Anfang der neunziger Jahre in einer monetären Instabilitätsregion entstand, mit Preissteigerungsraten (1991) von fast 3.000% in Brasilien und über 170% in Argentinien, präsentierte sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre als Gemeinschaft (relativer) Geldwertstabilität, in der (1998) für die Mitgliedstaaten – mit Ausnahme Paraguays – Inflationsraten unter 10% registriert wurden. Bemerkenswerterweise ist in den zurückliegenden Jahren der Prozeß intensiver wirtschaftlicher Kooperation und Integration im Cono Sur auch dann nicht zum Erliegen gekommen, wenn Wechselkurse zwischen MERCOSUR-Staaten abrupt geändert wurden, und sich dadurch bilaterale Außenhandelsüberschüsse oder -defizite radikal umkehrten.

Der MERCOSUR hat neben anderen großen Wirtschaftsblöcken – NAFTA, EU, Japan/Südostasien – eigenständiges Gewicht gewonnen. Die rd. 233 Mio. Einwohner der MERCOSUR-Staaten stellen rund 48% der lateinamerikanischen Gesamtbevölkerung. Mit einem aggregierten BIP von (1998) über US\$ 1,2 Billionen erwirtschaften die vier Gründungsstaaten des MERCOSUR sowie die beiden assoziierten Staaten Bolivien und Chile rund 65% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung Lateinamerikas.

Zwar erreicht die ökonomische Bedeutung des MERCOSUR (gemessen am BIP) noch bei weitem nicht das Gewicht der EU oder der NAFTA, deren gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung mehr als das Siebenfache beträgt. Aber im Vergleich mit anderen Weltregionen erweist sich der Integrationsraum im südlichen Lateinamerika als ökonomisches Schwergewicht: 1997 überstieg das aggregierte BIP des MERCOSUR die Wertschöpfung aller südasiatischen Volkswirtschaften um das Zweieinhalbfache, diejenige der afrikanischen Staaten südlich der Sahara um fast das Vierfache; und selbst in China (einschließlich Hongkong) mit seinen 1,2 Mrd. Einwohnern betrug das BIP nur ca. 80% der MERCOSUR-Leistung.

MERCOSUR – Basisdaten

Land Ländergruppe	Bevölkerung 1998 (Mio.)	BIP ^a 1997 (Mrd. US\$)	BIP ^a pro Kopf 1998 (US\$ von 1990)	Jährliches Wirtschaftswachstum ^b 1990-98 (in%)
Argentinien	36,125	322,730	6.720	4,7
Brasilien	165,473	786,466	3.214	2,0
Paraguay	5,223	10,180	1.465	2,0
Uruguay	3,239	18,180	3.504	3,1
MERCOSUR	210,060	1.137,556	3.778w	2,8g
Bolivien	7,957	8,108	964	3,3
Chile	14,822	74,292	4.099	6,2
MERCOSUR und assoziierte Staaten	232,839	1.219,956	3.702w	3,0g
<i>Zum Vergleich:</i> Lateinamerika	482,263	1.875,869	3.069w	2,8g

^a Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

^b Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen.

^g Mit dem Bruttoinlandsprodukt gewogener Mittelwert.

^w Mit der Bevölkerungszahl gewogenes arithmetisches Mittel.

Quelle: Inter-American Development Bank, *1998 Annual Report*, Washington, D.C. 1999; World Bank, *World Development Report 1998/99*, New York 1998, sowie eigene Berechnungen.

Auch ausländische Investoren haben das Integrationsprojekt im südlichen Lateinamerika in den zurückliegenden Jahren mit ihren Anlageentscheidungen durchaus positiv bewertet. Zwischen 1990 und 1996 flossen in die MERCOSUR-Mitgliedstaaten ausländische Direktinvestitionen in Höhe von (netto) US\$ 47,2 Mrd., rund ein Drittel der während dieses Zeitraums in ganz Lateinamerika und der Karibik getätigten ausländischen Direktinvestitionen.

Die positive Einschätzung des MERCOSUR wird allerdings keineswegs überall geteilt. Kritiker stellen die Frage, ob mit diesem Integrationsprojekt nicht lediglich binnenmarktorientierte Abschottungsstrategien gegenüber dem Weltmarkt, wie sie in vergangenen Dekaden in Lateinamerika auf der nationalen Ebene verfolgt wurden, jetzt auf zwischenstaatlicher Ebene wiederbelebt würden. Tatsächlich haben die MERCOSUR-Staaten einen erheblichen Nachholbedarf an Weltmarktorientierung. Die Außenhandelsquoten – als konventioneller Maßstab der Weltmarktintegration einer Volkswirtschaft – lagen für alle vier Gründungsstaaten des MERCOSUR Mitte der neunziger Jahre noch immer deutlich unter den Werten, die zu Beginn der achtziger Jahre erreicht waren. Zwar hat zumindest Argentinien eine weitgehende Öffnung seiner Außenwirtschaft gewagt, aber es

mußte damit eine Deindustrialisierung in denjenigen Wirtschaftszweigen in Kauf nehmen, die sich als international nicht wettbewerbsfähig erwiesen. „Deindustrialisierung“ lautet daher auch eines der am häufigsten verwendeten Schlagwörter von Gegnern der Weltmarktintegration, die den Verlust der in den langen Jahren importsubstituierender Industrialisierung zu hohen Kosten aufgebauten nationalen Industrien befürchten und eine Rückkehr zu staatsinterventionistischen Politikmustern befürworten; solchen Positionen steht auch der neue Staatspräsident Paraguays *Luis González Macchi* nahe, der sogar nicht ausschließt, eine Revision des MERCOSUR-Gründungsvertrages zu fordern.

Der MERCOSUR trägt zwar seit dem Gründungsvertrag von 1991 die programmatische Bezeichnung „Gemeinsamer Markt“; tatsächlich ist aber das Integrationsprojekt bislang über eine unvollständige Zollunion nicht hinausgekommen. Für den intraregionalen Warenhandel haben die MERCOSUR-Staaten seit 1995 grundsätzlich Zollfreiheit und die Beseitigung aller nichttarifären Hemmnisse vereinbart; der freie Intrahandel umfaßt derzeit aber erst rund 85% der Produktpalette. Gegenüber Drittländern haben die MERCOSUR-Staaten gemeinsame Außenzölle (von 0 bis 20%) festgelegt, von denen es nationale Ausnah-

meregelungen gibt; die schrittweise Harmonisierung des gemeinsamen Außenzolltarifs wird erst in einigen Jahren abgeschlossen sein.

Der MERCOSUR als unvollständige Zollunion verbindet Elemente der Handelsliberalisierung innerhalb des Integrationsraums mit teilweise erhöhter Protektion gegenüber der übrigen Welt. Er hat somit handelsschaffende Effekte, d.h. eine Ausweitung des Handels zwischen den Integrationspartnern, und handelsablenkende Effekte, d.h. Abschließungseffekte gegenüber Drittländern. Tatsächlich hat sich der Intra-MERCOSUR-Handel in den letzten Jahren deutlich dynamischer entwickelt als die Gesamtausfuhren der MERCOSUR-Mitgliedstaaten – trotz der auch im Intrahandel nach wie vor bestehenden Zollschranken, der prohibitiven Ausnahmeregelungen für sensitive Bereiche und der vielfältigen nichttarifären Einfuhrhemmnisse.

Hohe Zuwachsraten im intraregionalen Handel hatte es allerdings auch schon vor dem Inkrafttreten der Zollunion am 1. Januar 1995 gegeben; die Wachstumsraten des Außenhandels zwischen den vier Volkswirtschaften im Cono Sur hatten bereits in der Fünfjahresperiode 1990-94 jeweils ein Vielfaches der Zuwachsraten der Ausfuhren in Drittländer betragen, so daß die bemerkenswerte Dynamik des Intrahandels nicht ohne weiteres als alleiniges Ergebnis der Zollunion interpretiert werden kann. Im Zuge der wirtschaftlichen Liberalisierung im südlichen Lateinamerika haben viele Unternehmen eine grenzüberschreitende Neuordnung von Produktionsstandorten vorgenommen, bei gleichzeitig zunehmender Spezialisierung. Immer mehr Unternehmen nutzen die Möglichkeiten von *Joint ventures* und Tochtergesellschaften in anderen MERCOSUR-Staaten; zumal grenzüberschreitende Investitionsprojekte im Transport- und Energiebereich die physische Integration der Wirtschaftsräume im Cono Sur deutlich verbessern.

Inzwischen macht der Intrahandel über 20% der Gesamtexporte der MERCOSUR-Länder mit einem Gesamtwert von über US\$ 70 Mrd. aus, während zu Beginn der neunziger Jahre der Anteil des intraregionalen Warenaustauschs lediglich bei knapp 10% gelegen hatte. Der Anteil des Intra-Block-Handels an der Gesamtausfuhr des MERCOSUR ist allerdings immer noch relativ gering im Vergleich zu der Bedeutung des Intrahandels anderer Wirtschaftsblöcke. So wickeln beispielsweise die EU-Staaten fast zwei Drittel ihrer Gesamtausfuhren in der Gemeinschaft ab und innerhalb der NAFTA entfällt fast die Hälfte der Gesamtexporte auf den Intra-Block-Handel.

Die wichtigsten Abnehmer der Extra-MERCOSUR-Exporte sind die EU (über 20%), die USA (ca. 14%) und ostasiatische Staaten (15%); in lateinamerikanische Staaten gehen weniger als 10% der MERCOSUR-Ausfuhren in Drittländer. Im Vergleich zu der Abnehmerstruktur der MERCOSUR-Exporte zu Beginn der neunziger Jahre, als auf die EU noch über 30% und auf Nordamerika (USA und Kanada) über 20% entfallen waren, hat zwischenzeitlich eine regionale Diversifizierung der MERCOSUR-Ausfuhren stattgefunden; der MERCOSUR hat zwar noch keineswegs mit anderen *global traders* gleichgezogen, aber seine Abhängigkeit von einzelnen Abnehmern (und deren Pressionsversuchen) ist relativ gesunken. Nach wie vor besteht aber die Abhängigkeit von Primärprodukten, die bei den MERCOSUR-Ausfuhren in Drittländer noch immer ca. 60% ausmachen. In der relativ schwachen Weltmarktpräsenz industriell verarbeiteter Produkte aus dem MERCOSUR spiegeln sich erheblichen Produktivitäts- und Qualitätsrückstände sowie mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit wider.

Ein weiteres Indiz für die Rückstände der Produzenten in den MERCOSUR-Staaten gegenüber den auf dem Weltmarkt gültigen Qualitäts- und Leistungsstandards ist die Lieferantenstruktur bei den Gemeinschaftsimporten; sowohl die USA und Kanada als auch die EU konnten ihre Anteile an den MERCOSUR-Einfuhren während der neunziger Jahre weiter ausbauen, ebenso wie Japan und die neuen „Schwellenländer“ in Asien. Die signifikante Steigerung der MERCOSUR-Importe aus Nordamerika, Europa und Asien spricht zudem gegen die Kritik, die das Integrationsprojekt im südlichen Lateinamerika vor allem als Instrument eines regionalen Protektionismus sieht.

Wie die integrationsbedingten Wohlstandsgewinne und -verluste innerhalb des MERCOSUR letztlich verteilt werden, hängt entscheidend auch von der künftigen Ausgestaltung des gemeinsamen Außenzolltarifs und der Ausnahmeregelungen ab. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß dabei Brasilien als stärkster Partner seine Gestaltungsmacht zum eigenen Vorteil zu nutzen sucht. Verfolgt Brasilien eine Integrationsstrategie, mit der es sich innerhalb des MERCOSUR optimal zu positionieren versucht, um die Märkte der wettbewerbsschwächeren Partnerländer zu erobern, dann werden tendenziell die handelsablenkenden Effekte der Zollunion stärker. Nimmt die brasilianische Wirtschaftspolitik hingegen die Herausforderung ernst, die größte Volkswirtschaft Lateinamerikas stärker in die weltweite Arbeitsteilung zu integrieren und für den weltweiten Wett-

bewerb zu öffnen, dann muß sie eine Strategie verfolgen, die den MERCOSUR als offene regionale Integrationsgemeinschaft weiter stärkt.

3. Erfolgsaussichten des MERCOSUR

Trotz der aktuellen Krise bleibt das Integrationsprojekt im Cono Sur für alle Beteiligten von Bedeutung, auch im weltwirtschaftlichen Kontext. Seiner konzeptionellen Funktion als pragmatischer Zwischenschritt auf dem Weg in den Weltmarkt kann der MERCOSUR allerdings nur dann entsprechen, wenn sich in den Mitgliedsländern eine stabilitätsorientierte, marktliberale Wirtschaftspolitik weiterhin durchsetzen läßt, in der supranationale und weltwirtschaftliche Dimensionen – neben Nationalstaat und nationaler Volkswirtschaft – als Referenzschemata der Politik angemessene Berücksichtigung finden. Nur mit einer konsequenten Stabilitätspolitik läßt sich verhindern, daß die Inflationsspirale vergangener Perioden zurückkehrt, von der vor allem die ärmeren Bevölkerungsschichten besonders betroffen wurden. Eine konsequente Stabilitätspolitik ist aber auch zwingend notwendig, um das Vertrauen der internationalen Anleger wieder zu gewinnen, ohne die der Bedarf an externem Kapital nicht gedeckt werden kann, auf das die Volkswirtschaften des MERCOSUR bei begrenztem internen Sparpotential weiterhin angewiesen bleiben.

Für die Zukunft liegen Pläne vor, im Rahmen einer „geordneten Konvergenz“ die Mitgliedstaaten des MERCOSUR darauf zu verpflichten, die jährliche Inflationsrate auf maximal zwei% zu begrenzen; weitere geplante Konvergenzkriterien sind die Begrenzung der jährlichen Nettoneuverschuldung der öffentlichen Haushalte auf zwei% des BIP und der gesamten Staatsverschuldung auf 30% des BIP. Die faktische Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer des MERCOSUR (vor allem ihrer Industrie-, Geld-, Finanz- und Wechselkurspolitiken) ist bisher jedoch allenfalls ansatzweise erkennbar. Ohne eine solche Harmonisierung stehen der Vervollständigung der Zollunion erhebliche Hemmnisse entgegen und die Weiterentwicklung zu einem gemeinsamen Markt muß unvollendet bleiben.

Momentan muß realistischerweise davon ausgegangen werden, daß die Zollunion im südlichen Lateinamerika wohl noch einige Zeit unvollständig bleiben wird und die Vollendung des Gemeinsamen Marktes in noch weiterer Ferne liegt; dennoch läßt sich der MERCOSUR bislang als ökonomischer und politischer Erfolg bewerten. Ob dieser Erfolg weiter anhält, hängt maßgeblich von

der zukünftigen Entwicklung in Brasilien ab. Eine anhaltende Krise der brasilianischen Volkswirtschaft und ein dadurch veranlaßter deutlicher Wechsel der wirtschaftspolitischen Orientierung könnten den Integrationsprozeß im südlichen Lateinamerika nachhaltig belasten. Es wäre fatal, würde der Integrationsraum lediglich als willkommene Möglichkeit für die brasilianische Wirtschaft betrachtet, Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials auszugleichen, ohne sich der Notwendigkeit unterziehen zu müssen, gegen binnenwirtschaftliche Ursachen der makroökonomischen Ungleichgewichte der brasilianischen Volkswirtschaft mit Entschlossenheit anzugehen.

Nicht nur zwischenstaatliche Konflikte könnten in wirtschaftlichen Krisenzeiten wieder aufbrechen und populistisch-nationalistische Drohgebärden provozieren, die das Integrationsprojekt im Cono Sur mit zusätzlichen Spannungen belasten; auch innerhalb der MERCOSUR-Mitgliedsstaaten drohen während wirtschaftlicher Stagnationsphasen, regionale Gegensätze für zusätzlichen politischen Sprengstoff zu sorgen. Eine grenzüberschreitende Strukturpolitik mit interregionalem Finanzausgleich ist jedoch für den MERCOSUR bislang nicht vorgesehen. Damit besteht die Gefahr, daß die Integrationsdynamik lediglich auf eine Kernregion beschränkt bleibt, in der sich innovative, zukunftsweisende Produktionsprozesse konzentrieren. Verbleiben für die Binnenräume und peripheren Regionen des MERCOSUR nur standardisierte Wirtschaftsaktivitäten mit geringem Wachstumspotential, dann fallen sie im wirtschaftlichen Aufholprozeß weiter zurück.

Während die Entwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auf eine Angleichung der materiellen Lebensbedingungen in den Staaten des südlichen Lateinamerikas hinauszulaufen schien, hat sich in den neunziger Jahren wieder eine stärkere Differenzierung ergeben. Die Spannweite zwischen dem höchsten und niedrigstem Pro-Kopf-Einkommen der MERCOSUR-Staaten, die 1990 rund US\$ 2.000 betragen hatte, erreichte 1998 über US\$ 5.200. In Argentinien erhöhte sich das BIP pro Einwohner in der Periode 1990-98 real um ca. US\$ 2.000 (von US\$ 4.710 auf 6.720); in Paraguay lag hingegen das Pro-Kopf-BIP 1998 annähernd noch auf dem selben niedrigen Stand wie schon 1988 (US\$ 1.465 bzw. 1.452). Vor diesem Hintergrund sind Forderungen von Paraguays Präsidenten *Macchi* zu sehen, einen MERCOSUR-Strukturfonds zu schaffen, mittels dessen finanzielle Ressourcen von Argentinien und Brasilien in die kleineren Mitgliedstaaten transferiert werden sollen.

Gegen den Integrationsmechanismus im Cono Sur lassen sich vielfältige Einwände artikulieren und die Integrationsinstrumente des MERCOSUR sind zweifelsohne verbesserungsbedürftig. Grundsätzlich haben aber die MERCOSUR-Staaten im Zeitalter der Globalisierung zum wirtschaftspolitischen Öffnungskurs der letzten Jahre kaum eine Alternative. Mit zunehmender Einbindung in die globale Ökonomie bieten sich den Volkswirtschaften des MERCOSUR Chancen, die bei einer Rückkehr zur Binnenmarktorientierung nicht wahrgenommen werden können. Für eine erfolgreiche Integration in den Weltmarkt genügt es aber nicht, die außenwirtschaftlichen Beziehungen zu liberalisieren und dem Freihandelsprinzip zu folgen. Potentielle Akteure auf dem Weltmarkt müssen international wettbewerbsfähig sein. In einer Wirtschaftswelt, deren Produktionsprozesse immer stärker auf Wissen basieren, setzt Wettbewerbsfähigkeit qualifiziertes Humankapital voraus. Aber gerade in den Bereichen der schulischen Bildung und der beruflichen Ausbildung bestehen in den MERCOSUR-Staaten erhebliche Defizite. Die komparativen Kostenvorteile, die südamerikanische Produzenten durch niedrige Löhne für nicht- oder nur geringqualifizierte Arbeitskräfte haben, gehen in dem Maße verloren, in dem Routinearbeiten durch die neuen Informations- und Kommunikationstechniken übernommen werden können. In den zukunftsfähigen Produktionsprozessen werden ausgebildete Arbeitskräfte benötigt, die über Wissen verfügen und die Kompetenz, dieses Wissen anzuwenden. Zielgerichtete Investitionen in die Humankapitalbildung sind daher in den MERCOSUR-Staaten dringend notwendig, um für die Weltmarktintegration gerüstet zu sein. Denn zukünftig werden vermutlich diejenigen Gesellschaften die höchsten Wohlstandsgewinne erzielen können, denen es gelingt, sich im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung auf Bereiche mit hohen technologischen Anforderungen zu spezialisieren. Auf den Exportpaletten der MERCOSUR-Staaten sind bislang jedoch erst nur sehr vereinzelt wissensbasierte Produkte zu finden.

4. Von und mit Europa lernen?

Wenn es jetzt infolge der Krisensituation zu Rückschlägen bei der politischen und wirtschaftlichen Integration im südlichen Lateinamerika kommt, dann sollte dies nicht entmutigen. Die europäische Erfahrung lehrt, daß sich Integrationsfortschritte vermutlich nur über Zwischenstationen erreichen lassen. In dem langen europäischen Einigungsprozeß ist keiner der Schritte zu

der heutigen Europäischen Union im ersten Anlauf und ohne zeitweilige Rückschläge erreicht worden. Und die europäische Erfahrung lehrt auch, daß entscheidungsfähige supranationale Institutionen hilfreich sein können, wenn es gilt, den Integrationsprozeß gegen kurzfristige nationale Interessen abzusichern. Der Integrationsprozeß in der EU wurde von der Herausbildung eines institutionellen Rahmenwerks begleitet, das einen organisierten Interessenausgleich durch institutionalisierte Verhandlungen ermöglichte. Die Schaffung und Stärkung solcher Institutionen innerhalb des MERCOSUR könnte sich mithin als notwendig erweisen, um die schwierigen Herausforderungen bei der Weiterführung des Integrationsprozesses zu bewältigen. Die europäische Erfahrung lehrt aber auch, daß die Grundrechte der Bürger gegenüber den Instanzen einer Integrationsgemeinschaft rechtlich abgesichert werden müssen, wie dies jetzt – wenn auch erst mit erheblicher Verspätung – durch eine Ergänzung der europäischen Einigungsverträge um eine Grundrechte-Charta angestrebt wird.

Von und mit Europa lernen kann der MERCOSUR auch, daß regionale Initiativen zur Liberalisierung des Außenhandels für alle Beteiligten Vorteile bringen, aber nur, wenn es dabei nicht zu einer ungeordneten Proliferation von sich regional überschneidenden oder gar konfligierenden (sub-)regionalen Handelsabkommen kommt. Bislang haben die MERCOSUR-Gründungsstaaten mit einer Strategie multilateraler Abkommen einen „offenen Regionalismus“ pragmatisch gehandhabt. Bis zum Jahre 2004 bzw. 2006 sollen mit den seit 1996 assoziierten Staaten Chile und Bolivien Freihandelszonen gebildet werden. Gespräche über verschiedene Typen von Handelsabkommen werden auch mit dem *Mercado Común Centroamericano* (MCCA) sowie mit Kanada und Mexiko geführt. Auf der Grundlage des im April 1998 unterzeichneten Rahmenabkommen zwischen dem MERCOSUR und der Andengemeinschaft (*Comunidad Andina/CAN*) könnte sich eine Südamerikanische Freihandelszone (SAFTA) entwickeln. Solche Gemeinschaftsperspektiven haben aber beispielsweise Brasilien nicht davon abgehalten, mit der CAN zeitweise auch bilateral über Handelsabkommen zu verhandeln.

Nach den brasilianischen Wechselkurs-Turbulenzen vom Januar 1999 und deren Auswirkungen hat zunächst internes Krisenmanagement die politische Agenda des MERCOSUR bestimmt. Einer dringenden Klärung bedürfen jedoch auch die mittel- bis längerfristigen Integrationsperspektiven der MERCOSUR-Staaten, vor allem das Ver-

hältnis zur EU und zur NAFTA sowie die gemeinschaftliche Haltung zu der von den USA propagierten gesamtamerikanischen Freihandelszone *Free Trade Area of the Americas* (FTAA).

In den Beziehungen zwischen dem MERCOSUR und der EU gibt es beiderseits gewichtige politische und ökonomische Anreize für einen Ausbau des bestehenden Rahmenabkommens über interregionale Zusammenarbeit (1995) in Richtung auf ein Freihandelsabkommen. Die EU ist der größte Handelspartner des MERCOSUR, der innerhalb Lateinamerikas die wichtigste Anlage-Region für Direktinvestitionen aus der EU darstellt. Während der neunziger Jahre haben sich die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und dem MERCOSUR dynamisch entwickelt; für die EU-Exporte in den MERCOSUR konnten jährliche Zuwachsraten von ca. 20% registriert werden und die EU-Direktinvestitionen im Cono Sur haben sich zwischen 1992 und 1996 verdreifacht. Die Zunahme der MERCOSUR-Ausfuhren in die EU entwickelte sich aber nur vergleichsweise moderat, mit jährlichen Zuwachsraten von unter 4%, da sich die EU vor allem gegen die Einfuhr von Agrargütern mit hohen Zollbarrieren abschottet. Während die MERCOSUR-Staaten im Außenhandel mit der EU 1999 noch einen Überschuß in Höhe von knapp US\$ 8 Mrd. erzielen konnten, müssen sie seit der Öffnung ihrer Märkte hohe Defizite in der bilateralen Handelsbilanz hinnehmen (1997: US\$ 8,04 Mrd.).

Um das Defizit im Außenhandel mit der EU abbauen zu können, sind die MERCOSUR-Staaten vor allem an einer Beseitigung des europäischen Protektionismus im agroindustriellen Bereich interessiert. Hier stoßen sie aber auf den hartnäckigen Widerstand der EU-Landwirtschaftslobby, die den Produktivitätsvorteil süd-

amerikanischer Produzenten fürchtet. Die EU-Kommission hat bisher nicht das erforderliche Mandat für Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen erhalten, wie sie in dem MERCOSUR-EU-Rahmenabkommen von 1995 vorgesehen sind. Ohne die Einbeziehung des „sensitiven“ Agrarbereichs ist ein Freihandelsabkommen mit der EU für die MERCOSUR-Staaten aber nur von nachgeordnetem Interesse. Dies wurde erst kürzlich wieder unmißverständlich deutlich bei einem Treffen des *MERCOSUR-EU-Business Forum* (MEBF), einer Initiative europäischer und südamerikanischer Unternehmer zum Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den Ländern des MERCOSUR. Auf dem MEBF-Treffen im Februar 1999 bezeichnete Brasiliens Präsident *Cardoso* die EU als den größten bekannten protektionistischen Apparat, der dazu da sei, die Interessen eines einzigen Sektors zu wahren, und der argentinische Außenminister *Guido Di Tella* nannte es betäublich, daß die EU so viel Geld für etwas Unnützes ausbebe. Zwar haben die MERCOSUR-Staaten Anfang März 1999 ihr Interesse an Verhandlungen mit der EU zum wiederholten Male bestätigt, ob aber in die europäische Blockadehaltung in der Agrarfrage bis zu dem für Ende Juni 1999 geplanten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs Südamerikas und der EU Bewegung kommt, ist derzeit nicht erkennbar.

* * *

Nützliche Internet-Adressen zum Thema:

<http://www.iadb.org/intal>

<http://www.mercopress.com>

<http://www.presidencia.gov.py/mercosur>

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Ilse Heinbokel.

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaci 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rz.uni-hamburg.de/iik>