

### Neue Impulse für den MERCOSUR: der Faktor "Lula"

Gratius, Susanne

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:

Gratius, S. (2003). *Neue Impulse für den MERCOSUR: der Faktor "Lula"*. (Brennpunkt Lateinamerika, 4). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444823>

#### 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 4

28. Februar 2003

ISSN 1437-6148

---

## Neue Impulse für den MERCOSUR: Der Faktor „Lula“

Susanne Gratius

*Die Hoffnung der MERCOSUR-Staaten heißt Lula. Nur ihm könnte es gelingen, den auch von argentinischer Seite geforderten brasilianischen Führungsanspruch im MERCOSUR wahrzunehmen, ohne deshalb von den Nachbarstaaten als Hegemon gescholten zu werden. Auf den ersten Blick wird die neue Regierung den Erwartungen gerecht: Der brasilianische Präsident Luiz Inácio Lula da Silva hat den MERCOSUR und Südamerika zu den außenpolitischen Schwerpunkten seiner Regierung erklärt. Es folgten konkrete Schritte: zur Vermittlung beim Konflikt zwischen der Chávez-Regierung und der Opposition rief Lula die „Gruppe der mit Venezuela befreundeten Länder“ ins Leben und legte bei einem bilateralen Gipfeltreffen mit Argentinien Mitte Januar 2003 eine konkrete Agenda zur Vertiefung der Integration im MERCOSUR vor. Noch ist allerdings unklar, ob es sich bei Letzterem um bloße Rhetorik handelt, oder ob damit konkrete Integrationsimpulse zur Wiederbelebung des moribiden MERCOSUR verbunden sind.*

### Das Ausmaß der Krise

Der brasilianische Botschafter in Argentinien, José Botofago Gonçalves (2002: 148), brachte es auf den Punkt: „Nur ein starkes Engagement der zentralen Führungsmacht Brasilien zugunsten eines Anstoßes des Integrationsprozesses wird den MERCOSUR noch retten“. Die jüngste handelspolitische Bilanz des MERCOSUR nach der Argentinien-Krise ist geradezu niederschmetternd: Die brasilianischen Exporte in die drei Nachbarstaaten sind um 70% zurückgegangen, so dass der MERCOSUR im Krisenjahr 2002 nur noch einen Anteil von 5,6% am brasilianischen Außenhandel hatte (vgl. Tabelle 1). Insgesamt ist der Intra-Block-Handel von seinem Höchstwert von 25% im Jahre 1998 auf 11% zurückgefallen (vgl. Graphik 1 und Tabelle 2); damit ist der Regionalisierungsgrad des MERCOSUR niedriger als in der Andengemeinschaft und etwa auf das

Niveau vor der Gründung des Wirtschaftsblocks zurückgefallen.

Die negative Bilanz ist zwar vor allem durch die extrem schlechte Konjunktur in Argentinien bedingt. Dies führte aber dazu, dass sich Brasilien wirtschaftlich immer stärker aus dem unsicheren regionalen Block zurückzieht. Der MERCOSUR ist für die brasilianische Wirtschaftsgröße ohnehin ein viel zu kleiner Markt, so dass sein Potenzial auch in ökonomischen Boom-Phasen kaum über einen Anteil von einem Viertel des Gesamthandels hinausgehen dürfte. Zudem war die Entwicklung des MERCOSUR zwischen der Brasilien- und der Argentinien-Krise antizyklisch: Seit 1999 wurde der brasilianische Real sukzessiv abgewertet, der argentinische Peso blieb an den Dollar gebunden und trieb das Land in eine tiefe Rezession bis zum *final clash* im Dezember 2001. Seitdem ist das Bruttoinlandsprodukt Argentiniens um 20% zurückgegangen,

die Importe um etwa 70% – dies entspricht fast dem Ausmaß der Krise in Kuba nach dem Ende des sozialistischen Blocks.

Die 1995 offiziell in Kraft getretene „unvollständige“ Zollunion der MERCOSUR-Partner gilt nur noch bedingt: Zwar werden die gemeinsamen Außentarife für 85% der Wareneinfuhren weitgehend respektiert, Exporteure in den MERCOSUR zahlen ihre Zölle jedoch nicht grenzüberschreitend, sondern in mehr als einem Mitgliedsland. Zahlreiche nationale Ausnahmeregelungen machen nicht nur eine kollektive Handelspolitik, sondern auch die Freihandelszone obsolet. Während man noch 1991 auf die Errichtung eines gemeinsamen Marktes abzielte, wäre es im derzeitigen Krisenszenario bereits ein handelspolitischer Erfolg, wenn der MERCOSUR wie die NAFTA eine gut funktionierende Freihandelszone wäre.

Letzteres scheitert u.a. an der problematischen Umsetzung der Integrationsentscheidungen in den Mitgliedsländern: Nach Angaben des Verwaltungssekretariats des MERCOSUR in Montevideo sind mehr als die Hälfte der Beschlüsse im Integrationsverbund nicht in nationales Recht umgesetzt worden. Ein unmittelbar verbindliches MERCOSUR-Recht gibt es nicht, und viele Beschlüsse bedürfen der Zustimmung durch die Legislative. Vor allem in Brasilien, aber auch in Argentinien, können politische und bürokratische Hürden die Implementierung bestimmter Entscheidungen oft jahrelang verzögern. Somit hat der MERCOSUR nicht nur einen drastischen Konjunkturreinbruch, sondern auch eine Glaubwürdigkeitskrise zu bewältigen. Um das Implementierungsdefizit abzubauen, wird von akademischer Seite (Bouzas/Soltz, 2002) die Einführung eines *fast-track* für MERCOSUR-Beschlüsse gefordert.

Die jüngste Entwicklung des MERCOSUR illustriert die wirtschaftlichen Grenzen von Integrationsprozessen zwischen Schwellen- bzw. Ent-

wicklungsländern mit einer zum Teil ähnlichen Produktpalette und vergleichbaren Abhängigkeiten von Weltmarkt und ausländischem Kapital. Die Konsolidierung des MERCOSUR als bedeutender Wirtschaftsblock scheint inzwischen ein eher unwahrscheinliches Szenario. Als multidimensionales und in seinem Ursprung politisch und sicherheitspolitisch motiviertes Projekt geht die Bedeutung des MERCOSUR aber über Freihandel hinaus. Als politisches, soziales und kulturelles Bündnis in Südamerika und als Verhandlungsmacht gegenüber den USA hat der MERCOSUR eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, zumal sich auch die wirtschaftliche Konjunktur mittelfristig wieder verbessern dürfte.

Um die wirtschaftliche Flaute zu kompensieren, bemühen sich die vier Kernstaaten des MERCOSUR um eine Stärkung der politisch-institutionellen Dimension des Integrationsprozesses. Der letzte MERCOSUR-Gipfel Anfang Dezember 2002 in Brasília – noch unter der Präsidentschaft von Fernando Henrique Cardoso – wies in diese Richtung: Mit zwei Abkommen zur Regulierung illegaler Zuwanderung und zur Erleichterung der Aufenthaltsgenehmigung in den vier MERCOSUR-Staaten hat der Block einen wichtigen Schritt zum freien Personenverkehr vollzogen, auch wenn die Abkommen erst Jahre später in Kraft treten dürften. Zudem sind im Bereich der seit Jahren diskutierten Institutionalisierung des Blocks beachtliche Fortschritte zu verzeichnen: Das Protokoll von Olivos vom Februar 2002 ruft ein Schlichtungstribunal als zweite Instanz mit Sitz in Asunción ins Leben, und in Brasília beschloss der Rat des MERCOSUR die Bildung eines ständigen Technischen Sekretariats in Montevideo. Dies sind erste Schritte zur vor allem von europäischer Seite wiederholt geforderten Supranationalität als Voraussetzung für die Schaffung eines – wie im Gründungsvertrag von Asunción – vorgesehenen gemeinsamen Marktes.

**Tabelle 1: Basisdaten MERCOSUR**

	Bevölkerung		BIP <sup>1</sup> (US\$)						BNE <sup>2</sup> pro Kopf, US\$ 2001	BNE pro Kopf in PPP <sup>3</sup> , US\$ 2001	MERCOSUR- Handelsdependenz		
	2001		1990		2000		2001				1990	2001	
	Mio.	%	Mrd.	%	Mrd.	Mrd.	%	Jahreswachstum % 2001					Durchschnittliches Wachstum % 1991- 2001
<b>MERCOSUR</b>	219	100	621	100	904	796	100				%	%	
Argentinien	38	17	141	23	283	269	34	-4,5	2,9	6.960	11.690	14,8	27,9
Brasilien	173	80	465	75	594	502	63	1,5	2,9	3.060	7.450	4,2	10,9
Paraguay	6	3	5	1	7	7	1	2,7	2,0	1.300	4.400	39,5	52,5
Uruguay	3	2	9	1	20	19	2	-3,1	2,6	5.670	8.710	35,1	40,8

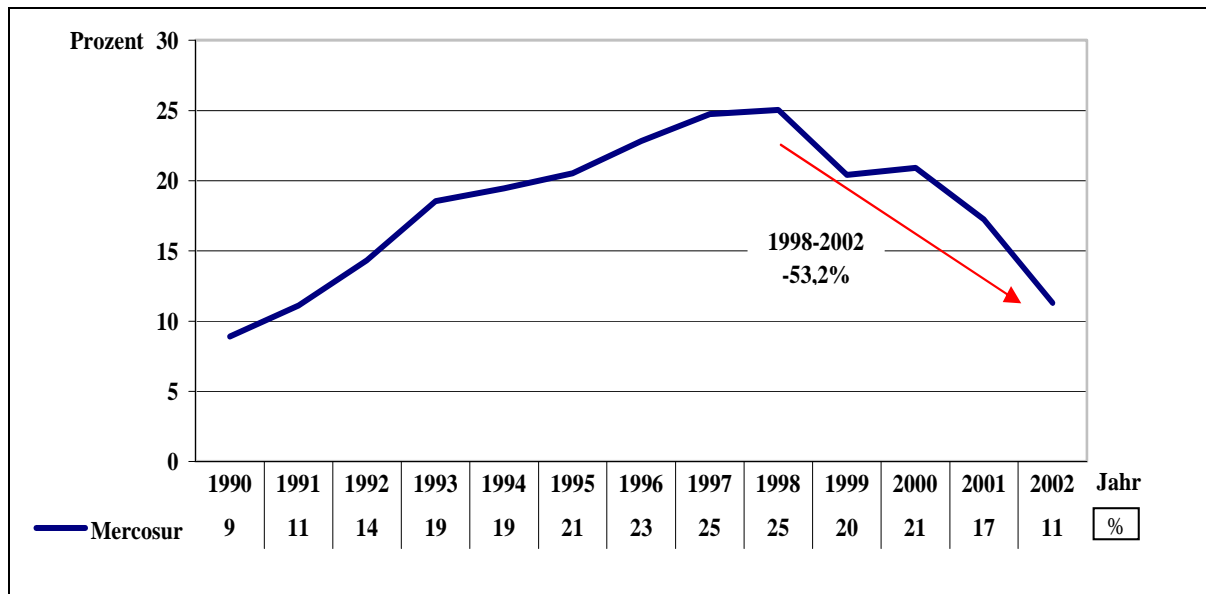
<sup>1</sup> Bruttoinlandsprodukt

<sup>2</sup> Bruttonationaleinkommen

<sup>3</sup> *Purchasing power parity*, PPP (Kaufkraftparität)

Quelle: Erstellt von Horacio E. Coronado anhand der Daten von: *Country at a glance tables*, Development Data Group, World Bank, 09/09/2002; *World Development Indicators database*, World Bank, April 2002.

**Graphik 1: Intraregionale MERCOSUR-Exporte als Prozentsatz der gesamten MERCOSUR-Exporte\***



\*Vorläufige 2002 Daten vom *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID).

Quelle: Erstellt von Horacio E. Coronado anhand der Daten von: WTO-Report 2001 y 2002; Estadísticas BID, Departamento de Integración y Programas Regionales, 2001 y 2002.

**Tabelle 2: Verteilung der Exporte und jährliches prozentuales Wachstum MERCOSUR\***

	Wert	gesamte Verteilung der Exporte in Prozent				Jährliches prozentuales Wachstum		
	Mrd. US\$	1990	1995	2001	2002	1990-01	2001	2002
<b>MERCOSUR</b>								
Gesamt Exporte	84	100,0	100,0	100,0	100,0	6	4	-4
Intra-Exporte	10	8,9	20,5	17,3	11,0	13	-14	-37
Extra-Exporte	75	91,1	79,5	82,7	89,0	5	9	3

\*Vorläufige Daten für 2002 vom *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID).

Quelle: Erstellt von Horacio E. Coronado anhand der Daten von: WTO-Report 2001 y 2002; Estadísticas BID, Departamento de Integración y Programas Regionales, 2001 y 2002.

### Wiederaufnahme der argentinisch-brasilianischen Freundschaft

Das Beispiel Europa zeigt, dass Integration starker bilateraler Impulse bedarf. Das Gegenstück zur deutsch-französischen Freundschaft ist die argentinisch-brasilianische Zusammenarbeit. Lula hat erkannt, dass der MERCOSUR ohne eine deutlichere brasilianische Führungsrolle und eine enge Zusammenarbeit mit Argentinien zum Scheitern verurteilt sein wird. Um das stark angeschlagene Bündnis in die Zukunft zu retten, setzt Lula auf die Stärkung der bilateralen Achse Argentinien-Brasilien, des eigentlichen Motors der Integration in Südamerika. Angestrebt wird ein neues, harmonischeres Profil der Beziehungen, die in den letzten Jahren (bis zur Abwertung des argentinischen Peso) von Handelsdisputen, Standortwettbewerb und unilateralen Maßnahmen stark belastet waren.

Zwei Wochen nach seinem Amtsantritt am 1. Januar 2003 fand in Brasília ein erstes bilaterales Gipfeltreffen mit Präsident Eduardo Duhalde statt. In einem gemeinsamen Kommuniqué betonten beide Staatschefs die Notwendigkeit einer „strategischen Allianz“ zwischen Argentinien und Brasilien und einigten sich auf die wesentlichen Punkte für eine „politische und soziale Neugründung“ des MERCOSUR. Die Reformagenda ist ebenso umfassend wie kostspielig: Geplant sind u.a. die Gründung eines MERCOSUR-Parlaments nach europäischem Vorbild, die Entstehung eines argentinisch-brasilianischen Sozialinstituts für ein gemeinsames Programm zur Armutsbekämpfung, Maßnahmen zur Reaktivierung der Zollunion, eine Koordinierung der Wirtschaftspolitiken beider Länder sowie die künftige Einrichtung eines Währungsinstituts des MERCOSUR. Auf die Frage, wie und wann diese ehrgeizige Agenda umgesetzt werden soll und wer die hierfür notwendigen Ressourcen liefert,

gibt es jedoch noch keine Antwort. Zwar sind Integrationsimpulse auf Regierungsebene gerade in Krisenzeiten notwendig, sie wären aber glaubwürdiger, wenn mit ihnen konkrete zeitliche Vorgaben und die Sicherstellung der technischen und politischen Voraussetzungen einhergehen würden.

Vor dem dennoch außerordentlich konstruktiven Gipfeltreffen Duhalde-Lula sind die bilateralen Beziehungen in den letzten vier Jahren eher von *desencuentros* und Alleingängen als von konstruktiver Zusammenarbeit gekennzeichnet gewesen. Durch seine schwache institutionelle und vertragliche Basis ist die Entwicklung des MERCOSUR fast ausschließlich vom politischen Willen der jeweiligen Regierungen abhängig. Da die innenpolitischen Verhältnisse in Argentinien frühestens nach den Wahlen im Frühjahr 2003 und höchstwahrscheinlich erst Ende des Jahres geklärt sein werden, könnte die neue argentinisch-brasilianische Freundschaft möglicherweise von kurzer Dauer sein. Der langjährige bilaterale Konsens von der Gründung bis zur Hochphase des MERCOSUR 1998 scheint durch die nachfolgenden inflationären Handelsdispute, die unilaterale Abwertung in Brasilien und die Krise in Argentinien inzwischen so weit erodiert, dass die von Lula lancierten vertrauensbildende Maßnahmen nur langfristig greifen werden. Voraussetzung hierfür wäre neben konkreten bilateralen Schritten zur Wiederbelebung des MERCOSUR eine gemeinsame Vision im Hinblick auf die nationalen Entwicklungsstrategien. Während die neue brasilianische Regierung u.a. durch den *Plano Fome Cero* hier neue Akzente setzte, ist die Übergangsregierung in Argentinien weder legitimiert noch in der Lage, strategische Entscheidungen zu treffen.

Lulas Visionen von einer Reaktivierung des MERCOSUR könnte dem Block dennoch eine neue Dynamik verleihen, denn er hat, wie der argentinische Ökonom Aldo Ferrer betonte, eine weitaus lateinamerikanischere Vision als alle demokratisch gewählten Amtsvorgänger. Die bisherigen Initiativen der brasilianischen Regierung weisen darauf hin, dass sie entschlossener und aktiver als ihre Vorgänger bereit ist, eine Führungsrolle Brasiliens in Südamerika wahrzunehmen. Dies impliziert auch konkrete Zuständigkeiten, beispielsweise in der lang diskutierten Frage nach supranationalen Institutionen, bei der sich Brasilien bisher als stille Vetomacht erwiesen hatte. Beispiele hierfür sind die brasilianische Zustimmung zum permanenten Schlichtungstribunal in Asunción oder das von Lula geplante MERCOSUR-Parlament.

## **Der MERCOSUR als Testfeld für ein geeintes Südamerika?**

Die Bereitschaft Brasiliens zu einer konstruktiven Partnerschaft für mehr Integration ist um so erstaunlicher, als das Land weder wirtschaftlich noch außenpolitisch auf den MERCOSUR angewiesen ist: Der Anteil der Nachbarstaaten am Gesamthandel des Landes sank auf weniger als 10% und damit die Bedeutung des gesamten Marktes als Sprungbrett für eine verbesserte Integration in die Weltwirtschaft; und auch bei den parallelen Verhandlungen mit den USA (im Rahmen der ALCA) und mit der EU erweist sich die schwierige Abstimmung innerhalb des MERCOSUR für eine Einigung eher hinderlich als förderlich. Dies gilt vor allem für das Streitthema Agrarpolitik, das für Argentinien eine weitaus größere Bedeutung hat als für Brasilien. Warum also hält Brasilien so hartnäckig an der Süd-Süd-Integration fest?

Für das Land mit kontinentaler Dimension ist der MERCOSUR zugleich Motor und Testfeld für eine Integration im südamerikanischen Raum. Brasilien hat als einziger Mitgliedsstaat eine langfristige strategische Vision für den MERCOSUR. Die außenpolitische Kontinuität wird im Unterschied zu vielen anderen lateinamerikanischen Ländern durch die Diplomaten des brasilianischen Außenministeriums, die kaum an parteipolitische oder persönliche Loyalitäten gebunden sind, gewährleistet. Das *Itamaraty* garantiert die langfristige Artikulation nationaler Interessen, weitgehend unabhängig von den Prioritäten der jeweiligen Regierungen und ist in dieser Form einzigartig in Lateinamerika.

Aus Sicht des *Itamaraty* geht es allerdings nicht vorrangig um den MERCOSUR in seiner jetzigen Viererkonstellation, sondern langfristig um ein geeintes Südamerika, das durch eine allmähliche Erweiterung des Bündnisses erwachsen könnte. Als Mittelmacht mit regionaler Verantwortung hält Brasilien an seiner Utopie eines integrierten Südamerika fest. Parallel zur Agenda des MERCOSUR und in einem Moment kritischer Stagnation des Integrationsprozesses berief der damalige Präsident Fernando Henrique Cardoso im Sommer 2000 den ersten Südamerika-Gipfel in Brasília ein. Neben der geplanten Freihandelszone zwischen dem MERCOSUR und der Andengemeinschaft – die Verhandlungen laufen bereits – geht es vorrangig um Infrastrukturprojekte vom Straßenbau über die Vernetzung im Kommunikationsbereich bis hin zur gemeinsamen Erschließung von Energiequellen. Vor allem an Letzterem hat Brasilien – das seinen Eigenbe-

darf ebenso wenig decken kann wie die USA – angesichts der immer wiederkehrenden Energiekrisen ein gesteigertes strategisches Interesse.

Im Gegensatz zu den übrigen Mitgliedsstaaten des Bündnisses wird gute Nachbarschaftspolitik für Brasilien als Land mit zehn Grenzen nicht gleichgesetzt mit dem MERCOSUR, sondern mit Südamerika. So ist die Einbeziehung der Amazonasdimension in den Integrationsprozess aus brasilianischer Sicht – im Unterschied zu den übrigen MERCOSUR-Partnern – unverzichtbar. Dahinter stehen sicherheitspolitische (Grenzkontrollen) ebenso wie geostrategische (Ressourcensicherung) und politische (Demokratieförderung) Beweggründe. Letztendlich geht es auch um die Förderung bzw. Bewahrung einer südamerikanischen Identität in Abgrenzung zur nordamerikanischen Einflusszone unter Führung der USA, zu der in Lateinamerika inzwischen nicht nur Zentralamerika und die Karibik, sondern auch Mexiko und zunehmend die Andenländer zählen. Lediglich der Cono Sur konzentriert weniger als 30% seines Außenhandels auf den US-Markt, in den übrigen Staaten sind es bereits über 50%.

Abgesehen von zwei langen Abschlusserklärungen und der Entstehung der regionalen südamerikanischen Infrastrukturinitiative unter dem neuen Kürzel IIRSA (*Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*, mit eigener Homepage: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)) schreitet die Integration zwischen dem *MERCOSUR plus* und den Andenländern allerdings nur langsam voran. Dies liegt nicht zuletzt an der problematischen Konsensbildung innerhalb der Andengemeinschaft. Auf dem letzten MERCOSUR-Gipfel in Brasília hatte der noch amtierende Fernando Henrique Cardoso die Präsidenten der Andengemeinschaft eingeladen, in der Absicht, die Verhandlungen über ein südamerikanisches Freihandelsabkommen erfolgreich abzuschließen. Diese Idee stieß auf wenig Resonanz: Alle fünf Andenstaaten schickten Vertreter nach Brasília und es wurde lediglich ein unverbindliches Rahmenabkommen zwischen dem MERCOSUR und der Andengemeinschaft vereinbart.

### **Die Reformagenda des MERCOSUR**

Angesichts der schwerfälligen Block-zu-Block Verhandlungen mit der Andengemeinschaft führt der Weg zu einem geeinten Südamerika zunächst über den MERCOSUR, wo der Integrationsprozess trotz des aktuellen Konjunkturreinbruchs am weitesten fortgeschritten ist. Dies gilt selbst für den Außenhandel, der zwischen den MERCOSUR-Staaten mehr als zweimal so hoch ist als mit den Andenstaaten, die lediglich einen Anteil

von 4% an den Im- und Exporten des Wirtschaftsblocks haben. Angesichts dieser begrenzten Handelsbeziehungen ist der Schlüssel für ein geeintes Südamerika der Ausbau der Infrastruktur im Rahmen der IIRSA-Initiative.

Im Unterschied zu seinem Amtsvorgänger Cardoso, dem nachgesagt wird, er hätte enttäuschend wenig Impulse für eine Reaktivierung des MERCOSUR vermitteln können und keine brasilianische Führungsrolle definiert, setzt Lula deutlichere außenpolitische Prioritäten zugunsten der Kernintegration innerhalb des MERCOSUR. So erscheint der Wirtschaftsblock unter der Regierung Lula nicht als eine Option unter vielen, sondern als zentrales Handlungsfeld und Verhandlungsmittelpunkt für Abkommen mit anderen Staaten. Die Stärkung des MERCOSUR hat angesichts der anstehenden „heißen“ Verhandlungsphase des ALCA-Prozesses seit Mitte Februar 2003 vor allem strategische, und angesichts des traditionellen Anti-Neoliberalismuskurses des PT (*Partido dos Trabalhadores*) auch ideologische Gründe.

Nach dem Regierungswechsel in Brasilien ist im MERCOSUR somit wieder ein vorsichtiger Optimismus eingeleitet. Die Regierung Lula plädiert für supranationale Institutionen des MERCOSUR nach europäischem Vorbild, eine Rückkehr zur sektoralen Integration einschließlich der Definition einer gemeinsamen Industriepolitik und die Respektierung des gemeinsamen Außenzolls. Sollte dem brasilianischen Präsidenten das Kunststück gelingen, die großen Pläne in die Tat umzusetzen, könnte sich Lula als eigentliche Führungspersönlichkeit des MERCOSUR profilieren, einer Rolle, der sein Vorgänger nach anfänglich hohen Erwartungen letztendlich nicht gerecht worden ist. Unklarheit besteht jedoch vor allem darüber, wie eine wirtschaftliche Reaktivierung des MERCOSUR ermöglicht werden kann.

Innerhalb des MERCOSUR besteht ein Konsens darüber, den Integrationsprozess in folgenden Kernbereichen zu vertiefen: bezüglich der institutionellen Struktur, der Zielvorgaben der Handelspolitik und der makroökonomischen Koordinierung. Angesichts der dringlichen sozialen Probleme in Südamerika soll auch in diesem Bereich die Abstimmung verbessert werden. Die Reformdebatte enthält folgende Punkte:

- **Umsetzung des „MERCOSUR-Rechts“ und Institutionalisierung:** An erster Stelle der Reformagenda steht zunächst die Entstehung eines tatsächlich wirksamen Gemeinschaftsrechts des MERCOSUR. Bisher verhindert die geringe Umsetzung der getroffenen Entschei-

dungen ebenso wie die schwache vertragliche Basis des MERCOSUR einen effizienten Integrationsprozess. Gefordert wird ein schnelleres Implementierungsverfahren in den beteiligten Ländern, denn von etwa 250 Beschlüssen des MERCOSUR-Rats sind nur etwa 35% in nationales Recht umgesetzt worden. Vor allem Brasilien hat hier ein deutliches Defizit, da nahezu alle den MERCOSUR betreffenden Entscheidungen vom Kongress bewilligt werden müssen – ein Prozess, der oft viele Jahre in Anspruch nimmt. Wie kann Brasilien aber seine Rolle als Führungsmacht des MERCOSUR wahrnehmen, wenn es die Beschlüsse selbst nicht respektiert? Mögliche Lösungen wären hier eine Verfassungsreform, die Schaffung eines Kontrollorgans auf nationaler Ebene oder die Bildung einer supranationalen Exekutivkommission des MERCOSUR. Vor diesem Hintergrund und mit dem Ziel einer demokratischen Kontrolle des Integrationsprozesses fordert Lula auch die Einrichtung eines direkt gewählten MERCOSUR-Parlaments.

- **„Mini-Maastricht“:** Die Idee einer Währungsunion im MERCOSUR entstand bereits 1997, in der Blütezeit des Bündnisses. Inmitten der Konjunkturschwäche des MERCOSUR, auf dem Gipfeltreffen in Florianópolis im Dezember 2000, einigte man sich nach dem Vorbild der EU sogar auf die Festlegung gemeinsamer Grenzwerte in den Bereichen Staatsverschuldung, Haushaltsdefizit und Inflationsrate. Die Dollar-Peso-Parität und die Finanzkrise in Argentinien machten diese Versuche jedoch obsolet, die jetzt im Zuge der Angleichung der Wechselkurspläne in den beiden Kernländern wieder zur Debatte stehen. In Brasília wurde das Thema in die offizielle Abschlusserklärung aufgenommen, man beschloss aber, ein „Mini-Maastricht“ auf die Zeit nach 2006 zu verschieben.
- **Soziale Dimension des MERCOSUR:** Für den ehemaligen Gewerkschaftsführer Lula, der die Wahlen mit dem Versprechen der Armutsbekämpfung gewann, ist der Aufbau eines *MERCOSUR social* ein Hauptanliegen. Die Vorschläge für eine Zusammenarbeit gehen in mehrere Richtungen: Zum einen wollen Argentinien und Brasilien bilaterale Programme im Bereich der Sozialpolitik entwickeln, zum anderen steht die stets von Paraguay geforderte Einrichtung von Ausgleichsfonds für ärmere Regionen zur Debatte. Ob dies in Form von Entwicklungskrediten für MERCOSUR-Projekte innerhalb der brasilianischen

Nationalen Entwicklungsbank (BNDES) oder einer künftigen Fusion zwischen den regionalen Banken CAF und Fonplata erfolgen soll, ist noch nicht entschieden. Die Entwicklung von Kohäsions- oder Strukturfonds nach europäischem Muster wird jedoch aufgrund der problematischen Finanzierung und der komplexen Organisationsstruktur nicht ernsthaft erwogen.

- **Verbesserung der Zollunion:** Dies ist nach der Abwertung des Peso in Argentinien und der Angleichung der Wechselkurspläne gegenüber Brasilien vorwiegend eine technische Aufgabe, da die Handelskonflikte durch den geringeren Warenverkehr und den Abbau der direkten Konkurrenz zwischen beiden Ländern erheblich zurückgegangen sind. Die wirtschaftliche Reformagenda beinhaltet die graduelle Senkung des gemeinsamen Außenzolls, die Rücknahme von nationalen Ausnahmeregelungen und unilateralen Sonderabgaben sowie eine Harmonisierung der Grenzkontrollen. Die Aufstellung eines verbindlichen Chronogramms für diese Zielvorgaben, wie in der ersten Phase des MERCOSUR geschehen, wäre hier sicherlich wünschenswert.
- **Produktionsketten (*cadenas productivas*):** Im Rahmen der Reformdebatte mehren sich die Stimmen für ein neues Integrationsmodell. Statt Außenöffnung und die Errichtung eines gemeinsamen Marktes in einem unrealistisch kurzen Zeitraum von fünf Jahren fordern zahlreiche Experten eine Rückbesinnung auf den Beginn der argentinisch-brasilianischen Kooperation zwischen den damaligen Präsidenten José Sarney in Brasilien und Raúl Alfonsín in Argentinien. Die 1985 und 1988 unterzeichneten bilateralen Abkommen sahen eine abgestimmte Sektorpolitik vor. Dahinter steht auch die alte Idee der Importsubstitution statt der bislang betriebenen Exportorientierung der MERCOSUR-Staaten. *Cadenas productivas* hieße eine koordinierte und sektorbezogene Spezialisierung innerhalb des MERCOSUR, d.h. die Förderung der nationalen Industrien. Dies könnte zur Entwicklung einer gemeinsamen Agrar- oder Industriepolitik führen, nach dem Vorbild des europäischen Integrationsprozesses.

### Kurz- und langfristige Perspektiven

Im Gegensatz zur nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA – wo die wirtschaftlichen Interdependenzen aller drei Staaten sehr groß sind –



ist der MERCOSUR ein politisch gesteuerter Integrationsprozess, der auf ständigen Verhandlungen zwischen den vier Regierungen, bzw. zwischen Argentinien und Brasilien basiert. Derzeit scheitert die Realisierung jeglicher Reformbestrebungen notwendigerweise daran, dass Argentinien keine demokratisch gewählte, handlungsfähige Regierung hat. Erst nach den Präsidentschaftswahlen im Frühjahr und dem voraussichtlichen Regierungswechsel Ende Mai 2003 kann die Reformagenda des MERCOSUR auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Ob dies geschieht, ist allerdings davon abhängig, inwieweit der neue Präsident Argentiniens auf den MERCOSUR (und damit Brasilien) oder aber auf eine engere Partnerschaft mit den USA setzt. Diese außenpolitische Polarisierung prägte vor allem unter der Regierung von Carlos Menem das ambivalente Verhältnis Argentiniens zum MERCOSUR. Voraussetzung für eine Reaktivierung des MERCOSUR wird auch ein ideologischer Konsens über eine krisengerechte Wirtschaftspolitik und das geeignetste Entwicklungsmodell zwischen beiden Ländern sein.

Der Integrationsprozess im MERCOSUR hat durch den Amtsantritt von Luiz Inácio da Silva wichtige neue Impulse erhalten. Als größter Markt und wichtigster bilateraler Partner Argentiniens, Paraguays und Uruguays ist das Engagement Brasiliens entscheidend für das Überleben des noch in den 90er Jahren euphorisch gefeierten Wirtschaftsblocks. Wenn auch moderat, leitet die Ära Lula in Brasilien einen graduellen Paradigmenwechsel zugunsten einer nationalen Entwicklungsstrategie mit stärkeren sozialen Akzenten ein. Auch die Regierung Duhalde in

Argentinien hat zur Linderung der Krise ein Not- hilfeprogramm (*Plan Jefes y Jefas de familia*) eingerichtet und setzt stärker als zuvor auf die nationale Industrie. Ob dies allerdings so bleibt, wird sich frühestens in einigen Monaten klären.

Angesichts der politischen und wirtschaftlichen Unsicherheiten in Argentinien ist eine rasche Erholung des Wirtschaftsblocks MERCOSUR nicht zu erwarten. Mit Blick auf die laufenden Freihandelsverhandlungen mit den USA im Rahmen der ALCA und mit der EU scheint der MERCOSUR für Brasilien heute vorwiegend eine politische Maxime und ein Aushängeschild für einen autonomen und integrierten Entwicklungsprozess in Südamerika. Vor diesem Hintergrund ist eine Vertiefung der politischen und der sozialen Agenda des MERCOSUR unter brasilianischer Führung sehr wahrscheinlich. Als wirtschaftliches Interessenbündnis hat der MERCOSUR nach der Argentinien-Krise jedoch erheblich an Bedeutung verloren. Hier ist eine Reaktivierung allenfalls langfristig möglich, kurzfristig aber ist der MERCOSUR für Brasilien keine zentrale wirtschaftliche Option.

#### Literaturangaben

- Botafogo Gonçalves, José (2002): Mercosul após 2002. Propósito a partir de un testimonio pessoal, unveröffentl. Manuskript, Buenos Aires.
- Bouzas Roberto/Soltz, Hernán (2002): Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso Mercosur. August 2002. (Arbeitspapiere des IIK; Band 1), Hamburg.
- Ferrer, Aldo/Jaguaribe, Helio (2001): Argentina y Brasil en la globalización. ¿Mercosur o ALCA?, Buenos Aires.

#### Autorennotiz:

Dipl. Pol. Susanne Grätius ist Lateinamerikareferentin der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Bis Mitte Februar 2003 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK).  
E-Mail: susanne.gratius@swp-berlin.org

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: Ditta Kloth.

Bezugsbedingungen: €61,50 p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); €46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); €31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von €15,30 erhoben. Einzelausgaben kosten €3,10 (für Studierende €2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

#### INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

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

E-Mail: iikhh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.duei.de/iik>



# **Institut für Iberoamerika-Kunde – Hamburg**

---

**Gilberto Calcagnotto / Detlef Nolte (Hrsg.)**

## **Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Amerikas**

Frankfurt/M.: Vervuert 2002, 281 S., € 28,00

ISBN 3-89354-604-9

Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Hamburg  
Band 56

Ausgehend von der wissenschaftlichen Diskussion über das Wechselverhältnis von Regionalisierung und Globalisierung und den verstärkten Integrationsprozessen, die in Südamerika und in der gesamten westlichen Hemisphäre in den 90er Jahren zu verzeichnen waren, werden zunächst Hintergründe und Folgen der Neuausrichtung der brasilianischen Außenpolitik gegenüber seinen Nachbarn bewertet. Wie die neue Rolle Brasiliens von externen Akteuren außerhalb Südamerikas wahrgenommen wird, ist das Thema des zweiten Teils. Einer ambivalenten Position seitens der USA und Mexikos steht die eindeutig positive Haltung der EU gegenüber, die sowohl eine unabhängigere Rolle Südamerikas gegenüber den USA als auch eine engere wirtschaftliche Integration bejaht. Im dritten Teil geht es darum, wie wichtige südamerikanische Länder die neue Rolle Brasiliens wahrnehmen und wie sie ihre eigene Position gegenüber Brasilien sowie im südamerikanischen und im gesamtamerikanischen Integrationsprozess definieren. Ausgewählt wurden Argentinien, Chile, Peru und Venezuela. Deutsche Lateinamerika-Experten aus den Bereichen Außenpolitik und internationale Wirtschaftsbeziehungen, ausgewählte lateinamerikanische Wissenschaftler aus Brasilien und Chile sowie außenpolitische Praktiker kommen dabei zu Wort.

**Institut für Iberoamerika-Kunde, Alsterglaciis 8, 20354 Hamburg**

Tel. 040 / 41 47 82 01 – Fax 040 / 41 47 82 41

E-Mail: [iikh@uni-hamburg.de](mailto:iikh@uni-hamburg.de) – <http://www.duei.de/iik>