

Helio Jaguaribe **Mercosur:** **faktische und** **institutionelle Probleme**

■ Probleme des Mercosur

Allgemeine Aspekte

Die Gründung des Mercosur stellte den Höhepunkt eines Prozesses der Annäherung und Integration zwischen Argentinien und Brasilien dar, der mit der Unterzeichnung des Abkommens von Itaipú durch die Präsidenten Sarney und Alfonsín am 30.11.1985 eingeleitet wurde. Der Vertrag von Asunción, der den Mercosur unter Einschluss Argentinien, Brasiliens, Paraguays und Uruguays ins Leben rief, wurde am 29.03.1991 unterzeichnet. So steht der Mercosur nun kurz vor der Vollendung seines zehnjährigen Bestehens.

Während dieses Zeitraums konsolidierte sich der Mercosur als ein wichtiger subregionaler Markt, der einen beträchtlichen Teil der Exporte Argentinien und Brasiliens sowie mehr als die Hälfte der Ausfuhren der anderen beiden Partner aufnimmt. Der Mercosur konsolidierte sich zudem als ein wichtiger internationaler Akteur und verlieh seinen Mitgliedern eine Verhandlungskraft und ein weltweites Gehör, wie keines von ihnen es alleine hätte erreichen können.

Ungeachtet dieser außerordentlich positiven Bilanz weist der Mercosur Ende der neunziger Jahre einige schwerwiegende Probleme auf, die in zwei Kategorien einzuteilen sind: diejenigen faktischer und diejenigen institutioneller Natur.

Die Probleme faktischer Natur lassen sich in eine ganze Reihe von Punkten untergliedern. Einige beziehen sich auf die allen Integrationsprozessen ge-

Ein Jahrzehnt nach seiner Gründung stellt der Mercosur, der von Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay geschaffene gemeinsame Markt, ein nach wie vor unter seinen Geburtsschwächen leidendes Gebilde dar. Mängeln wie der fehlenden Äquivalenz zwischen ökonomischer Entwicklung und institutionellen Strukturen oder dem Nichtvorhandensein von Mechanismen zur Regelung der zunehmenden internen Konflikte stehen Probleme wie die Verdrängung wettbewerbsschwächerer Sektoren des einen Landes durch wettbewerbsstärkere des anderen gegenüber. Neben der Schaffung supranationaler Organe, der Kompensierung des Übergewichts Brasiliens und der Förderung der internen sozialen Integration muss der anstehende Umbau des Mercosur aber auch der weltpolitischen Lage Tribut zollen: So ist die „Unimultipolarität“ der USA als Faktor ebenso zu berücksichtigen wie die zunehmende Globalisierung, die Notwendigkeit zur Einbindung des Marktes in das internationale System oder auch der Wille des „Vierclubs“ zur Öffnung gegenüber den an einer Mitgliedschaft interessierten Nachbarn Chile, Bolivien und Venezuela.

meinsame unvermeidliche Reaktion von Sektoren eines der Mitglieder auf solche eines anderen Mitgliedsstaates, im Vergleich zu denen sie sich als nicht konkurrenzfähig erweisen: typische Beispiele dafür sind der argentinische Zucker im Vergleich zum brasilianischen und der brasilianische Weizen im Vergleich zum argentinischen. Andere weit kompliziertere Probleme ergeben sich aus strukturellen Asymmetrien, deren Überwindung längere Zeiträume oder komplexe institutionelle Verhandlungen erfordern dürften.

Die Probleme institutioneller Art ergeben sich aus einem zunehmend feststellbaren Mangel an Äquivalenz zwischen der ökonomischen Entwicklung des Mercosur und dessen schwach ausgebildeten institutionellen Strukturen. Nach wie vor beruht die Funktionsweise des Mercosur auf dem Konsens seiner Mitglieder, wobei der gemeinsame Markt über keinerlei eigene Mechanismen verfügt, weder zu seiner Selbstverwaltung noch zur Regelung von Konflikten zwischen Unternehmen der Mitgliedsländer, die mit zunehmendem Handelstaustausch immer häufiger auftreten. So leidet heute der Mercosur unter stark paralysierenden Effekten. Dies führt einerseits zur Überlastung der Agenda der höchsten Organe der Mitgliedsstaaten, die in die Regelung von Konflikten zwischen Unternehmen einbezogen werden, was aber nach anderen Verfahrensmechanismen verlangt. Das Fehlen befriedigender eigener institutioneller Strukturen im Rahmen eines von starker Asymmetrie gekennzeichneten faktischen Kontextes verleitet andererseits die auf dem Spiel stehenden privaten Interessen dazu, bei den Justizbehörden der jeweiligen Länder Lösungen zu suchen, die mit dem Vertrag von Asunción unvereinbar sind. Hier ist auf das besorgniserregende Ausmaß hinzuweisen, in welchem erstinstanzliche Gerichte in ihrer Rechtsprechung die Verfügungen des Vertrages von Asunción außer Acht lassen, welche, *de iure*, den etwaig davon abweichenden nationalen Gesetzen übergeordnet sind.

Faktische Fragen

Wie bereits erwähnt, bringen es Integrationsprozesse unweigerlich mit sich, dass jeder Mitgliedsstaat seine eigenen nicht wettbewerbsfähigen Sektoren zugunsten der wettbewerbsstärkeren des anderen Landes aufgibt. Der brasilianische Weizen und der argentinische

sche Zucker sind typische Beispiele einer solchen Situation. Integrationsprozesse werden ja mit dem ausdrücklichen Ziel ins Leben gerufen, den konkurrenzfähigeren Sektoren der anderen Teilnehmer im eigenen Markt Raum zu verschaffen, was wiederum für alle Beteiligten von Vorteil ist, vorausgesetzt, der globale Austausch hat ein zufriedenstellendes Gleichgewicht erreicht.

Der Weizen aus Südbrasilien wird vorteilhaft durch den argentinischen substituiert, mit der Folge, dass die brasilianischen Produzenten auf andere Bereiche wie z.B. Soja auszuweichen gehalten sind. Der Zucker aus Tucumán wiederum wird vorteilhaft durch den brasilianischen ersetzt, so dass die argentinischen Produzenten eine Verlagerung auf andere Bereiche, wie z.B. Zitrusfrüchte, in Erwägung ziehen sollten. Die Mitgliedsstaaten haben dazu beizutragen, dass solche Substitutionen auf bestmögliche Weise vor sich gehen, indem die Neuorientierung der Produzenten angeregt und erleichtert wird, anstatt die Durchsetzung von protektionistischen Maßnahmen anzustreben, die weder mit dem Wortlaut noch dem Geist der Integrationsnormen vereinbar sind.

Das Problem gestaltet sich jedoch schwieriger, wenn die Frage der unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit nicht von einer sektorspezifischen Spezialisierung abhängt, deren Förderung ja das Hauptziel des Integrationsprozesses ist, sondern von allgemeinen Faktoren, die sich hemmend auf das Produktionssystem eines Partnerlandes auswirken. Der Mercosur, so wie es seine Gründer vor Augen hatten, soll in erster Linie dazu dienen, das Wirtschaftspotenzial jedes Mitgliedsstaates zu maximieren. Sollte ein bestimmtes Mitgliedsland sich in einer Situation allgemein eingeschränkter Wettbewerbsfähigkeit befinden, so stünde in diesem Fall das Integrationssystem selbst auf dem Prüfstand. Etwas Ähnliches geschieht zur Zeit mit den Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien.

Dabei sind in diesem Zusammenhang zwei verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Einer davon bezieht sich auf bestimmte relevante Unzulänglichkeiten, von denen die Exportfähigkeit Argentiniens betroffen ist. Der andere hängt mit der Tatsache zusammen, dass ungeachtet dieser Unzulänglichkeiten die argentinisch-brasilianische Handelsbilanz ein

weiterhin positives Ergebnis zugunsten Argentiniens aufweist, was bedeutet, dass der Austausch mit Brasilien für jenes Land insgesamt vorteilhaft ist. Dies wiederum hieße, gerade aus der Perspektive Argentiniens gesehen, dass die von einigen Sektoren dieses Landes gegen den Mercosur angeführten Klagen einer Grundlage entbehren.

Dessen ungeachtet sind jedoch die erheblichen Mängel, die die Exportfähigkeit Argentiniens beeinträchtigen, gebührend zu berücksichtigen. Neben anderen Autoren sind diese Mängel von Aldo Ferrer¹⁾ äußerst zutreffend beschrieben und analysiert worden. Letztendlich resultieren diese Mängel aus zwei verschiedenen Faktorengruppen. Wie von Ferrer hervorgehoben, handelt es sich hier zum einen darum, dass Argentinien während der letzten zwanzig Jahre unter dem Einfluss des vorherrschenden Neoliberalismus eine Politik der Entindustrialisierung betrieben hat, während Brasilien – obzwar es dem ideologischen Druck aus gleicher Richtung nicht immun gegenüber blieb – doch seine Industrialisierungspolitik fortsetzte, wenn auch nicht auf so dynamische Weise wie dies in der Vergangenheit der Fall war. Als Folge davon befindet sich Argentinien im Vergleich zu verschiedenen industriellen Sektoren Brasiliens (und weit stärker noch im internationalen Vergleich) in einer Situation verminderter Wettbewerbsfähigkeit und ist somit zu sehr auf Exporte aus dem Agrar- und Erdölbereich angewiesen.

Zum anderen erweist sich das System der festen Parität zum Dollar, das sich bei der Bekämpfung der argentinischen Hyperinflation als wirksam erwiesen hat, zunehmend als Belastung, insofern sich die effektive Abwertung des Peso nicht in einer entsprechenden Anpassung des Wechselkurses niederschlägt. Aktuellen Schätzungen zufolge bewegt sich die Abwertungsrate um 30 Prozent, was generell allen argentinischen Ausfuhren, mit Ausnahme der überaus konkurrenzfähigen, den Weg versperrt und wiederum Importe unverhältnismäßig ankurbelt.

Institutioneller Aspekt

Wenn auch der Mercosur, wie bereits erwähnt, eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, so hängt die Marktunion in Bezug auf alle kollektiven Entscheidungen doch weiterhin vom Konsens der Mitglieder ab, sei es über

1) Vgl. Aldo Ferrer, *Hechos y Ficciones de la Globalización – Argentina y el Mercosur en el Sistema Internacional*, FCE, Buenos Aires 1997.

den Rat des Gemeinsamen Marktes, sei es über Gipfelvereinbarungen zwischen den Präsidenten.

Analog zur Europäischen Union, die über eine komplette Palette supranationaler Mechanismen verfügt, müsste der Mercosur auf institutioneller Ebene zumindest einige der unmittelbar notwendigsten supranationalen Organe schaffen. Unter diesen sticht die Notwendigkeit eines Sekretariats mit stärkerer Autonomie einschließlich geeigneter technischer Funktionen hervor sowie auch der Bedarf an einer übernationalen Behörde zur Regelung von zivil- und handelsrechtlichen Konflikten, wobei den Gipfelinstanzen die wichtigen politischen Entscheidungen vorbehalten wären.

Das Nichtvorhandensein supranationaler Mechanismen ist im Falle des Mercosur nicht das Ergebnis eines fehlenden Willens zur Integration seitens der Mitglieder, sondern eher des Umstandes, dass es dem Mercosur in seiner gegenwärtigen Zusammensetzung an ausreichendem Gleichgewicht zwischen den Mitgliedsstaaten mangelt. Wie aus untenstehender Tabelle zu ersehen ist, ist Brasilien im Hinblick auf die drei wichtigsten Variablen innerhalb der Gruppe extrem überrepräsentiert. Unter diesen Umständen würde das Votum Brasiliens stets gegenüber der Gesamtheit der Gruppe überwiegen. Liesse man umgekehrt das Prinzip der Proportionalität außer Acht, würde sich wiederum Brasilien benachteiligt fühlen.

Bereiche	Argentinien	Brasilien	Paraguay	Uruguay	Gesamt
Bevölkerung (in Mio., 1998)	31,1	166,3	5,2	3,3	205,9
BIP US\$ Milliarden, 1998)	242	556	8	11	817
Exporte intra-Mercosur (US\$ Milliarden, 1998)	4,5	8,9	0,3	1,3	15
Brasilien					
– nach Bevölkerung		80,8 Prozent			
– nach BIP		68,1 Prozent			
– nach Ausfuhren		59,3 Prozent			

■ DER MERCOSUR Wichtigste Variablen

Die Behebung dieses Ungleichgewichts hängt unter anderem von der Erweiterung des Mercosur mit dem vorgesehenen Beitritt von Ländern wie Bolivien, Chile und Venezuela ab.

Ungeachtet der Überlegungen allgemeineren Charakters befinden sich auf der Agenda des Mercosur zwei Maßnahmen, deren Umsetzung voraussichtlich in relativ kurzer Frist zu erwarten ist. Die eine läuft darauf hinaus, die gegenwärtig angewandten Regelungsmechanismen in eine übernationale Rechtsorganisation zur Entscheidung privatrechtlicher Kontroversen innerhalb des Mercosur zu verwandeln. Die andere besteht darin, die Kompetenzen des gegenwärtigen Sekretariats zu stärken, indem ihm neben umfassenderer Zuständigkeiten auch technische Funktionen übertragen werden.

■ Internationales Szenario

Vorüberlegungen

Eine angemessene Diskussion der faktischen und institutionellen Probleme des Mercosur erfordert das Eingehen auf das gegenwärtige internationale Szenario sowie auf die daraus folgenden möglichen Entwicklungstendenzen. Ungeachtet der Tatsache, dass der Mercosur auf vielfältige Weise in das internationale System wirtschaftlich eingebunden ist, handelt es sich hierbei um einen politischen Akteur, von dem der Freiraum an externer Autonomie, den die Mitglieder ausüben können, entschieden abhängt.

Der erste und wichtigste Faktor, der im Kontext des gegenwärtigen internationalen Systems zu beachten ist, ist die Stellung der USA.

Die nach der Implosion der Sowjetunion 1991 zur einzigen Supermacht aufgestiegenen USA befinden sich in einer ganz besonderen, von Samuel Huntington²⁾ zutreffend als „Unimultipolarität“ bezeichneten Lage. Diese Situation ergibt sich aus der Tatsache, dass sowohl interne als auch externe Bedingungen verhindern, dass sich die in militärischer und wirtschaftlich-technologischer Hinsicht unangefochtene weltweite amerikanische Vorherrschaft in eine gleichfalls unangefochtene Welthegemonie verwandelt. Die USA verfügen über eine relative Hegemonie, die auf dem Wege zur Weltherrschaft auf restriktive innere wie äußere Bedingungen stößt. Mit anderen Worten, die USA verfügen über ein System relativer Unipolarität, dessen Durchsetzung auf der einheimischen Bühne auf politisch-institutionelle und soziokulturelle Einschränkungen und auf der internationalen oder

2) Vgl. Samuel Huntington, „A Superpotência Solitária“, in *Política Externa*, Vol. 8, Nr. 4 März-April, Mai, S. 12-25.

multipolaren Ebene auf Widerstand von befreundeten wie auch von nicht befreundeten Mächten trifft. Dieser Widerstand erweist sich als effektiv, wenn angesichts der internen Grenzen, die dem Freiraum für einseitige Handlungen der USA gesetzt sind, diese nicht in der Lage sind, jenen Widerstand zu ignorieren oder zu unterdrücken.

Als Massendemokratie werden die Vereinigten Staaten von Institutionen regiert, die unvereinbar sind mit der Ausübung eines offen zur Schau getragenen Imperialismus, der seitens der imperialen Metropole ein autoritäres Machtsystem erfordert, wie es allen historischen Imperien zu eigen war, von den Assyrern über Ägypten und Rom bis hin zum Spanischen und Napoleonischen Imperium. Es ist interessant zu beobachten, wie das Britische Imperium, das während einer Ära aristokratischer Demokratie autoritären Charakters entstand, sich ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts – ungeachtet anderer Faktoren – in zunehmendem Masse als nicht mehr durchsetzbar erwies, je mehr sich das englische Regime mit Gladstone in Richtung auf eine Demokratie der Mittelklasse hin entwickelte, und gar vollends unmöglich wurde, als England sich mit Attlee in eine soziale Massendemokratie verwandelte.

Im Falle der USA kommt noch hinzu, dass das amerikanische Volk, wenn es auch stolz darauf ist, die einzige Supermacht zu sein und diesen Zustand auch beizubehalten wünscht, nicht dazu bereit ist, persönliche und finanzielle Opfer zur Unterstützung imperialer Abenteuer zu bringen. Im Gegensatz dazu baute Rom sein Imperium ab Marius (108 v.Chr.) auf der Grundlage von aus Freiwilligen rekrutierten Legionen auf und hielt dieses auch aufrecht, bis es aufhörte zu bestehen, als ab dem 4. Jahrhundert n.Chr. Veränderungen in Mentalität und Lebensstil dem Militärdienst die Freiwilligenbasis entzog.

Nach dem Scheitern in Vietnam, das insbesondere auf die internen Widerstände gegen einen auffällig zur Schau getragenen Imperialismus zurückzuführen ist, gelang es der amerikanischen Machtelite ein System des Luftkrieges zu entwickeln, der praktisch ohne Verluste von amerikanischen Menschenleben und ohne grösseren Einsatz von Soldaten geführt werden kann, wie dies der Golfkrieg bewiesen hat. Dennoch bedürfen militärische Aktionen dieser Art sowohl vor

den Augen des amerikanischen Publikums als auch der Welt insgesamt eines gewissen Maßes an „Legitimität“. Eine Legitimität, die – wie im Falle des Golfkriegs – vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ausgesprochen werden kann, oder etwas prekärer – wie im Falle des Kosovo – von der NATO. Gleichwohl ist es in all diesen Fällen nötig, den Feind im Vorfeld zu „dämonisieren“, unabhängig davon, ob es sich hier um Saddam Hussein oder Milosevic handelt.

Befreundete Mächte wie die Europas und weniger freundschaftlich gesinnte wie China, Russland, Iran und andere widersetzen sich unilateralen Militärinterventionen seitens der USA und fordern für solche Interventionen ein ausdrückliches Mandat der Vereinten Nationen oder, im Fall der Europäer, zumindest der Atlantischen Allianz. Dies ist der Hintergrund für das von Huntington angeführte Regime der „Unimultipolarität“.

Neue internationale Stratifikation

Die internationale Ordnung, die sich unter dem amerikanischen unimultipolaren System herausgebildet hat, ist wenig stabiler Natur. Auf längere Sicht wird dieses System entweder zu einer Konsolidierung und Generalisierung der amerikanischen Hegemonie führen, und somit tatsächlich zum Unipolarismus, oder aber, im Gegenteil, zu einer Stärkung der multipolaren Züge, wodurch eine Weltordnung entstehen würde, wie sie im 19. Jahrhundert bestand. Gleichwohl würde eine neue multipolare Ordnung tendenziell durch die formale oder informale Herausbildung einer Weltregierung unter Einschluss der Großmächte charakterisiert sein, vermutlich einhergehend mit der Entstehung eines neuen Sicherheitsrates, der zumindest de iure unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen agieren würde.

Gegenwärtig ist das instabile System der Unimultipolarität durch eine weltweite Schichtung der Macht gekennzeichnet, die drei Ebenen aufweist. Eine führende Ebene unter der Vorherrschaft der USA und unter Einbeziehung, wenn auch mit geringerem Einfluss, der Europäischen Union – insbesondere Deutschlands, Frankreichs und Englands – sowie Japans.

Die zweite Ebene der gegenwärtigen weltweiten Stratifikation umfasst Länder mit einer gewissen nationalen und internationalen Autonomie, die zwar

nicht in der Lage sind, sich der amerikanischen Vorherrschaft zu widersetzen, ihr jedoch ausreichend Widerstand entgegen zu bringen, um sich ein beträchtliches Maß an internationaler Autonomie und, weit mehr noch, an nationaler Autonomie sichern zu können. Zu diesen Ländern gehören China, Russland, Indien und Iran. Brasilien verfügt, im Rahmen des Mercosur, potenziell über einen Zugang zu dieser Ebene.

Die dritte Ebene der internationalen Schichtung ist eine Ebene der Abhängigkeit, in die sich die Gesamtheit der übrigen Länder einreihet. In dem Maße, in dem ein Land wie die Schweiz sich nach der Europäischen Union ausrichtet und im Einklang mit dieser agiert, wenn auch nicht als formales Mitglied, hat es Teil an der Ebene relativer Autonomie. Für sich isoliert, fällt die Schweiz auf die Ebene der Abhängigkeit zurück.

Die der aktuellen amerikanischen Situation der Unimultipolarität eigene Instabilität macht sich auf allen drei Ebenen der weltweiten Stratifikation der Macht bemerkbar. Sollte ein Land wie China in der Lage sein, über mehrere Dekaden hinweg seine gegenwärtige innere Einheit und sein beschleunigtes Wirtschaftswachstum beizubehalten, wird es tendenziell Mitte des nun beginnenden Jahrhunderts einen Zustand der Gleichwertigkeit mit den USA erreichen. Sollte dies im umgekehrten Falle nicht eintreten, so wird China einem gravierenden Zerrüttungsprozess anheim fallen, mit der Tendenz zur inneren Fragmentierung. Analog dazu verfügt Russland über einige Dekaden zur Wiederherstellung des Zustandes als Supermacht oder aber es wird äußerst schwerwiegenden Zersetzungsprozessen ausgeliefert und ebenfalls von Fragmentierung bedroht sein. Indien und Iran sehen sich gleichfalls vor der Alternative einer Konsolidierung ihrer Entwicklung und inneren Einheit mit Aussicht auf Zugang zur führenden Ebene, oder sie werden schlimmste Zersetzungsprozesse erleiden und auf die Ebene der Abhängigkeit zurückfallen.

Ein bevölkerungsstarkes Land wie Brasilien, das gegenwärtig eine Mittelstellung zwischen der Ebene relativer Autonomie und derjenigen der Abhängigkeit einnimmt, befindet sich in einer besonders instabilen Lage. Wenn es Brasilien gelingt, innerhalb einiger Jahrzehnte und im Rahmen des Mercosur seine

zählebigen Unterentwicklung zu überwinden, wird es seine Position auf der Ebene relativer Autonomie konsolidieren, mit der Perspektive auf künftigen Fortschritt. Wenn es jedoch im gegenwärtigen Zustand der Unterentwicklung verharrt und den Freiraum an Autonomie verliert, über das es noch verfügt, wird es wie China und Russland gravierende Zerrüttungsprozesse sowie eine mögliche Fragmentierung seiner nationalen Einheit erleben.

Die Instabilität des gegenwärtigen internationalen Systems lässt bis zur Mitte des angehenden Jahrhunderts die Herauskristallisierung einer der beiden folgenden Alternativen erwarten: Die Konsolidierung der amerikanischen Vorherrschaft unter Herausbildung einer langen Periode der Pax Americana oder, im Gegenteil, die Entstehung eines neuen multipolaren Systems, in dem zwar den USA eine gewisse relevante Rolle zukommen würde, in dem aber auch Länder oder Systeme wie China, Russland, die Europäische Union und einige andere relevant sein dürften. Die wichtigsten Variablen im Hinblick auf das zweite Szenarium sind zum einen das Anhalten der Entwicklung Chinas und die Überwindung der gegenwärtig chaotischen Verhältnisse in Russland, und zum anderen die Übernahme einer eigenen Außen- und Verteidigungspolitik seitens der Europäischen Union. Da die USA weder zur präventiven Vernichtung von Rivalen (China und Russland) noch zu einer präventiven Kontrolle der EU in der Lage sind, ist die Tendenz, wonach Mitte des 21. Jahrhunderts eine multipolare Weltordnung – zum Nachteil der Pax Americana – zum Tragen kommt, weitgehend – wenn auch nicht ausschließlich – an eine erfolgreiche Entwicklung Chinas gekoppelt.

Der Globalisierungsprozess

3) Vgl. Aldo Ferrer, *História de la Globalización*, Band 1 und 2, Fondo de Cultura Económica, Mexico 1996 und 1999.

Wie Aldo Ferrer³⁾ bereits hervorhob, stellt der aktuelle Prozess der Globalisierung die dritte, unvergleichlich breitere und tiefere Welle eines Prozesses dar, der mit den Entdeckungen der Seefahrer und dem nachfolgenden Merkantilismus einsetzte, mit der industriellen Revolution in größerem Umfang fortgesetzt wurde und in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts mit der technologischen Revolution gewaltige und den Planeten umspannende Ausmaße erreichte.

Ausgehend von der praktischen Unmittelbarkeit internationaler Kommunikationswege und den Möglichkeiten schneller und kostengünstiger internationaler Transportsysteme, bestehen die Hauptmerkmale der dritten Welle dieses Prozesses in der Vorherrschaft der Informationstechnologien im Produktionsprozess, in der ungehinderten und sofortigen drahtlosen Hin- und Herbewegung von Milliarden Dollar von einem Markt zum anderen wie auch in der geographischen Dezentralisierung der Produktions- und Verwaltungsprozesse.

Wie dies auch bei den vergangenen Wellen des Globalisierungsprozesses der Fall war, wirkt sich die gegenwärtige Welle stark konzentrierend auf die Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie aus. Die großen östlichen Zivilisationen wie Indien und China wiesen in der Ära der Seefahrerentdeckungen ein dem westlichen leicht überlegenes Zivilisationsniveau auf. Dessen ungeachtet verhalf die merkantilistische Revolution, indem sie den Europäern die Überlegenheit bei der Langstreckenseefahrt und bei den Prozessen der Koordinierung des Angebots an handwerklichen Produkten sicherte, der westlichen Wirtschaft zu einem Vorteil von 2 zu 1.⁴⁾ Dieser Vorteil verwandelte sich mit der industriellen Revolution in ein Verhältnis von 10 zu 1. Im Zuge der aktuellen technologischen Revolution entspricht diese Relation nun 60 zu 1.

Zusammen mit einigen europäischen und japanischen Großfirmen zeichnen sich die amerikanischen multinationalen Unternehmen durch eine außergewöhnliche Überlegenheit gegenüber den herkömmlichen Unternehmen der restlichen Welt aus. Diese Überlegenheit beruht zum Teil auf der ungeteilten Verfügung über technologische Innovationen, zu einem weiteren Teil jedoch auch auf den erheblichen Vorteilen der Skalenwirtschaft, eines effizienteren Managements, des leichten Zugangs zu breitesten Kapitalmärkten und nicht weniger breiten Finanzierungsquellen zu niedrigen Kosten. Gleichsam als definitive Besiegelung dieser Überlegenheit bestehen die Vorteile weiterhin in der Verfügung über einen privilegierten Zugang zum Welthandel. Wie Luciano Coutinho und João Furtado⁵⁾ bereits anmerkten, ist in der Praxis das von den USA und den neoliberalen Theorien so vehement verteidigte Prinzip des „Freihandels“ vom Netzwerk der multinationalen Unterneh-

4) Vgl. Osvaldo Sunkel und Pedro Paz, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, Siglo XXI, Mexico 1970 und gegenwärtiger Stand auf der Grundlage komparativer Daten zum BIP.

5) Vgl. Luciano Coutinho und João Furtado, „A Integração Continental Assimétrica e Acelerada: Riscos e Oportunidades de ALCA“, in: Samuel Pinheiro Guimarães, *Org., ALCA e Mercosul – Riscos e Oportunidades para o Brasil*, IPRI, Brasília 1999.

men verdrängt worden. Tatsächlich befinden wir uns auf dem Wege zu einer Ära des Endes der Handelsfreiheit. Mehr als ein Drittel der amerikanischen Ausfuhren und zwei Fünftel der Einfuhren werden als Geschäfte zwischen multinationalen Mutter- und Tochtergesellschaften abgewickelt. Diese Transaktionen beruhen nicht auf der Anwendung des Prinzips der Optimierung von Kosten und Qualität, sondern ausdrücklich auf dem Interesse der Unternehmen, ihre geschäftlichen Operationen auf das eigene Netzwerk zu begrenzen. Hier liegt auch eines der wichtigsten Gründe für die Beschränkung des internationalen Handels der Peripherieländer auf den Export von *commodities* mit ihren niedrigen Preisen und begrenzt wachsender Nachfrage.

Das Endergebnis des Globalisierungsprozesses zielt darauf ab, die Souveränität der meisten Länder der Welt praktisch aufzuheben und sie in anonyme Bestandteile des Weltmarktes zu verwandeln, die von den großen multinationalen Unternehmen und den Mächten, unter deren Oberhoheit sich die jeweiligen Muttergesellschaften befinden, fremdgesteuert werden.

Die Situation Lateinamerikas

Mit der geringfügigen Ausnahme Guyanas und Surinams, umfasst der südamerikanische Kontinent zwei große subregionale Blöcke: den Mercosur und die Andengemeinschaft. Der Mercosur, der Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay formal integriert, stellt das wichtigste Regionalsystem mit einer territorialen Fläche von 11,862 Millionen km², einer Bevölkerung von über 200 Millionen Einwohnern und einem BIP von mehr als einer Billion Dollar dar. Die an Mercosur assoziierten Länder Bolivien und Chile verfügen zusammen über eine Bevölkerung von ca. 22 Millionen Einwohnern und einem BIP von ca. 80 Milliarden US-Dollar. Die Länder des Andenpaktes – Kolumbien, Ecuador und Peru – andererseits repräsentieren eine Bevölkerung von über 72 Millionen Einwohnern mit einem BIP von insgesamt ca. 170 Milliarden US-Dollar.

Der Mercosur

Der intraregionale Handel des Mercosur nimmt 25 Prozent der Exporte der Mitgliedsländer auf, ist jedoch für alle Beteiligten von großer Relevanz. Für

Paraguay und Uruguay bedeutet dies 61 Prozent bzw. 55 Prozent der Gesamtausfuhren. Für Argentinien beläuft sich dieser Wert auf 36 Prozent, für Brasilien dagegen auf 17 Prozent, wobei jedoch anzumerken ist, dass der Mercosur der Hauptmarkt für brasilianische Exporte mit hohem Wertanteil ist.

Für die Mitgliedsstaaten übersteigt dennoch die Relevanz des Mercosur bei weitem dessen Bedeutung als subregionaler Markt, sei diese noch so wichtig. Wirtschaftlich gesehen sichert der Mercosur den Mitgliedern tatsächlich nicht nur den Absatz eines signifikanten oder überwiegenden Teils ihrer Ausfuhren, sondern verschafft ihnen auch einen bevorzugten Raum, innerhalb dessen sie empirisch oder operational bestimmen können, welche ihrer Produktionssektoren bereits international wettbewerbsfähig sind oder es mittels erreichbarer Verbesserungen auf dem Gebiet der Technik und des Management werden können.

So kommt dem Mercosur gleichermaßen die Funktion eines Schutzraumes zur Überprüfung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliederausfuhren zu sowie zur Qualifizierung jener Sektoren, die die besten Aussichten auf Erlangung der Konkurrenzfähigkeit besitzen.

Mehr noch als der ökonomische Aspekt sticht hingegen die Rolle des Mercosur als ein System zur Sicherung der nationalen Autonomie seiner Mitglieder hervor, zumal im Rahmen der hochgradig entnationalisierenden Auswirkungen des Globalisierungsprozesses. Einerseits verschafft der Mercosur seinen Mitgliedern einen internationalen Verhandlungsspielraum, den keines der Teilnehmerstaaten, auch nicht Brasilien, in isolierter Form ausüben könnte. Andererseits stellt der Mercosur den wichtigsten Faktor zur Aufrechterhaltung des Freiraums internationaler Autonomie dar, dessen die Mitglieder sich noch erfreuen, und die für sich isoliert – und dies gilt insbesondere für Paraguay und Uruguay – in relativ kurzer Zeit tendenziell in anonyme, von den großen multinationalen Unternehmen und den Mächten, unter deren Oberhoheit sich die jeweiligen Muttergesellschaften befinden, fremdgesteuerte Bestandteile des Weltmarktes verwandelt würden.

Ungeachtet der hohen Erfolgsrate sieht sich der Mercosur zwei wichtigen Problemen gegenüber. Zum

6) Vgl. Aldo Ferrer, „Argentina-Brasil, Mercosul e Integração Sul-Americana“; in: *Política Externa*, Band 9, Nr. 2, September, Oktober, November, Dezember, S. 5-17.

einen lässt der Mercosur, nachdem nun die „goldenen Jahre“ zwischen 1991 und 1995 vorüber sind, immer deutlichere Anzeichen von Strukturschwächen erkennen, die auf die von Aldo Ferrer angeführten „vier Todsünden“⁶⁾ zurückzuführen sind. Diese Sünden betreffen insbesondere die beiden großen Wirtschaftssysteme des Blocks, Argentinien und Brasilien, und können wie folgt zusammengefasst werden: 1) übermäßige Abhängigkeit von internationalen Finanzmärkten; 2) unzureichende interne soziale Integration; 3) Assymetrie der nationalen Strategien und 4) Divergenzen hinsichtlich der Einbindung ins internationale System.

Zum anderen verfügt der Mercosur nicht über die nötige Bandbreite, um auf längere Sicht die internationalen Interessen der Mitglieder zufriedenstellend zu wahren. Was das System selbst anbelangt, wäre die Aufnahme weiterer südamerikanischer Länder angebracht, insbesondere der bereits assoziierten Chile und Bolivien sowie Venezuela, das ein diesbezügliches Interesse bereits geäußert hat. Ebenfalls angebracht wäre die Abstimmung eines südamerikanischen wirtschaftlichen und politischen Kooperationsystems mit dem Andenpakt zur Errichtung einer die entsprechenden Länder umfassenden Freihandelszone auf dem Kontinent.

Was nun die von Aldo Ferrer erwähnten „Todsünden“ anbelangt, so ist kurz darauf einzugehen, worin diese eigentlich bestehen. Die übermäßige Abhängigkeit vom internationalen Finanzmarkt stellt das wichtigste strukturelle Hemmnis der Achse Argentinien-Brasilien dar. In beiden Ländern sind die Ergebnisse der Handelsbilanz zur Tilgung der aus dem Schuldendienst, Gewinntransfers und anderer Transaktionen herrührenden Auslandsschulden unzureichend. Für Argentinien wirkt sich dies in einem jährlichen Zahlungsbilanzdefizit von 15 Milliarden US-Dollar aus, welches im Fall Brasilien 25 Milliarden US-Dollar beträgt. Um ihre Defizite zu decken, hängen beide Länder von einem jährlichen Zufluss ausländischen Kapitals zumindest gleichen Umfangs ab, was zur strukturellen Abhängigkeit vom internationalen Finanzmarkt führt.

Das Ausmaß an Armut und sozialer Exklusion, das im Falle Argentinien bereits beachtlich ist, nimmt im Falle Brasiliens, wo ca. 30 Prozent der Bevölke-

rung davon betroffen sind, alarmierende Proportionen an. Solange diese schwerwiegenden Mängel nicht behoben sind, werden diese Länder, insbesondere Brasilien, weiterhin an einer unzureichenden gesellschaftlichen Integration und der damit einhergehenden Schwächung ihrer Macht als Nation leiden.

Kurz- und mittelfristig weit schwerwiegender sind die beiden anderen von Ferrer genannten Hemmnisse. Was die Assymetrien der respektiven nationalen Strategien anbelangt, weist Ferrer darauf hin, auf welche Weise ernsthafte Konsistenzmängel bei der wirtschaftlichen Ausrichtung Argentiniens im Verlauf der letzten zwanzig Jahre (beispielhaft dafür Martinez de Hoz) zu einer Aufgabe der industriellen Strukturen geführt haben und das Land in einen Produzenten von land- und viehwirtschaftlichen Produkten sowie Erdöl verwandelt haben, wohingegen Brasilien seine industrielle Kapazität beibehalten und gar ausgebaut hat. Dies ist der Hintergrund für die bedeutenden qualitativen Ungleichgewichte bei den Austauschbeziehungen zwischen Argentinien und Brasilien.

Was nun die internationale Einbindung anbelangt, so hebt Ferrer den Umstand hervor, dass in beiden Ländern, jedoch insbesondere in Argentinien, wichtige Sektoren der öffentlichen Meinung und folglich der politischen Kräfte die neoliberalen Prinzipien als unabdingbare ökonomische Richtlinien akzeptieren. Als Ergebnis der passiven Akzeptanz der Spielregeln des internationalen Marktes und des Verzichts auf eine ausdrückliche Intervention des Staates zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und zur Bewahrung der internen Autonomie ist das Land den internationalen Kräften ausgeliefert und verliert somit an Entscheidungskompetenz.

Die von Ferrer beschriebene Situation weist äußerst schwerwiegende Merkmale auf. Wie späterhin diskutiert werden soll, verfügen Argentinien und Brasilien zur Konsolidierung des Mercosur historisch gesehen nicht über die notwendige Zeit, um die vier von Ferrer genannten „Todsünden“ zu überwinden, insbesondere was die notwendigerweise langsame Überwindung der Indikatoren von Armut und sozialer Exklusion betrifft. Die Konsolidierung des Mercosur ist eine äußerst dringliche und für das nationale Überleben der Mitgliedsstaaten absolut unerlässliche

Aufgabe. Neben anderen Maßnahmen scheint es daher angebracht, dass Argentinien und Brasilien baldmöglichst eine breite Diskussion der Probleme anstreben, die ihre Beziehung innerhalb des Mercosur belasten, und zwar unabhängig davon, was die Vereinbarungen festschreiben, und indem sie sich im Sinne des Überlebens beider Nationen die dringende Notwendigkeit einer dauerhaften Übereinkunft zum Wohle des Gleichgewichts ihres Handelsaustauschs vor Augen führen. Mehr noch als ein wichtiger sub-regionaler Markt stellt der Mercosur für die beteiligten Länder den Schlüssel zum Eintritt in die Geschichte dar.

■ Erfordernisse zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele

Allgemeine Aspekte

Das oben beschriebene internationale Szenario wie auch der in Gang befindliche fortschreitende Prozess der Globalisierung und die daraus folgenden Konsequenzen offenbaren auf unmissverständliche Weise die absolute Notwendigkeit einer Aufrechterhaltung, Konsolidierung und Expansion des Mercosur. Mehr noch als ein wichtiger gemeinsamer Markt stellt der Mercosur die notwendige Bedingung zum historischen Überleben seiner Mitgliedsstaaten dar.

Angesichts dieser Situation können die Probleme, denen sich der Mercosur gegenüber sieht, nicht punktuell oder allein im Hinblick auf die geltenden Verträge angegangen werden, sondern aus der Perspektive einer möglichen Optimierung des Mercosur für alle seine Mitglieder. Der Mercosur wird nur in der Lage sein, dem schweren Druck, dem er bereits jetzt ausgesetzt ist, sowie dem sich aus dem amerikanischen Vorhaben ALCA ergebenden weit stärkeren Druck zu widerstehen, wenn einerseits nicht nur dessen wirtschaftliche, sondern auch dessen politische und historische Relevanz von allen Teilnehmerländern voll akzeptiert wird. Dies schließt auch den Imperativ der Ablehnung seitens des Mercosur der Errichtung einer laut dem ALCA-Projekt vorgesehenen Freihandelszone auf dem amerikanischen Kontinent ein, welche zusammen mit der Abschaffung des gemeinsamen Zolltarifs des Mercosur einer Abschaffung des Mercosur selbst gleichkommen würde.

Damit andererseits die Mitglieder des Mercosur an dessen Verteidigung und Aufrechterhaltung festhalten, ist es unumgänglich, dass jedem von ihnen klar ist, dass den Mercosur zu verlassen oder dessen Abschaffung zu dulden eine weit schlechtere Option darstellt als diejenige, weiterhin im Mercosur zu verbleiben und dessen Konsolidierung und Erweiterung zu unterstützen.

Ganz konkret betrachtet, stehen drei grundlegende Fragen auf dem Spiel. Die erste bezieht sich darauf, die Bedingungen zu untersuchen, von denen eine mögliche Optimierung der argentinisch-brasilianischen Beziehungen im Rahmen des Mercosur abhängen. Die zweite hat ähnliches zum Ziel, und zwar im Hinblick auf die Beziehungen Paraguays und Uruguays zu den beiden größeren Partnern. Die dritte grundlegende Frage bezieht sich auf die Erweiterung des Mercosur, sowohl hinsichtlich der formalen Eingliederung der drei südamerikanischen Länder, die geeignet und dazu bereit sind – Bolivien, Chile und Venezuela – wie auch in einem weiteren Sinne in Form einer Verständigung mit der Andengemeinschaft über ein südamerikanisches Freihandelsabkommen unter Einschluss der nicht zum Mercosur gehörenden Länder. Dies wäre ein Abkommen, welches ALCA als Alternative ausschließen würde.

Möglichkeiten einer Optimierung

Die mögliche Optimierung der argentinisch-brasilianischen Beziehungen hängt von einer sachlichen und ausgewogenen Analyse der Faktoren ab, die sich hemmend auf die Exportfähigkeit Argentiniens auswirken, wobei das anvisierte Ziel in der Erreichung eines befriedigenden Gleichgewichts des Austauschs zwischen beiden Ländern sowie in der Übernahme von Mechanismen zur Anregung von Joint Ventures und Investitionen in weniger entwickelten, nach entsprechender Modernisierung potenziell wettbewerbsfähigen Sektoren liegen sollte.

Was die punktuellen Probleme angeht, so sind hier keine vorgefertigten Rezepte angesagt, sondern es ist je nach Einzelfall vorzugehen. Wichtig ist allein, dass Brasilien aus einer Position der Offenheit heraus handelt, die positive Lösungen erleichtert, selbst wenn Brasilien eine Zeit lang die Last der vorübergehenden

Begünstigung gewisser argentinischer Sektoren zu tragen hätte.

Das schwerwiegendste Problem hängt jedoch mit dem festen argentinischen Wechselkurs zusammen und der Fixierung einer Parität, die den argentinischen Peso um etwa 30 Prozent überbewertet und somit die Exportkapazität schwer beeinträchtigt. Wie bereits bekannt, ist die Hauptschwierigkeit in diesem Falle die Tatsache, dass ein hoher Prozentsatz der argentinischen Inlandsschuld in Dollar festgesetzt ist, was zur Folge hat, dass eine realistische Abwertung des Peso für die einheimischen Schuldner untragbar wäre. Angesichts der Unmöglichkeit einer Beibehaltung der gegenwärtigen Parität bei gleichzeitiger Abwertung des Peso ist es notwendig, eine extrem findige Lösung auszumachen. Möglicherweise besteht der einzig gangbare Ausweg für Argentinien in der Übernahme eines – wenn auch nur vorübergehenden – Systems mehrfacher Wechselkurse. Dies hieße, für finanzielle Transaktionen die Parität zwischen Peso und Dollar beizubehalten und für Außenhandelsgeschäfte den Peso realistisch abzuwerten.

Neben anderen Vorkehrungen erfordern die Beziehungen Paraguays und Uruguays zu den größeren Partnern Maßnahmen, die bewirken, dass sich beide Länder solidarisch gegenüber den Exporten der übrigen Staaten verhalten. Solche Maßnahmen würden zusätzliche wichtige Vorteile für Argentinien und Brasilien mit sich bringen. Unter den möglichen Formen einer Umsetzung dieser Solidarität besteht eine der praktischsten und vielleicht vorteilhaftesten in der Gründung großer Exporthandelsgesellschaften des Mercosur, an denen die vier (und in Zukunft weitere) Mitgliedsstaaten des Mercosur nach einem angemessenen Proporzsystem als Partner beteiligt wären. Zusätzlich zur Frage der Solidarität ist die Gründung solcher Handelsgesellschaften eine unabdingbare Voraussetzung zur verstärkten Ausfuhr von Mercosur-Produkten mit höherem Wertanteil in die übrige Welt. Dieses System hätte den Vorteil, das gesamte Territorium des Mercosur in eine große gemeinsame Exportplattform zu verwandeln, in der alle Teilnehmer von den Exporten aus dem Gebiet jedes der anderen zu profitieren hätten.

Bei der dritten auf dem Spiel stehenden wichtigen Frage geht es, wie bereits erwähnt, um die Erweite-

rung des Mercosur. Diese Frage beinhaltet zwei verschiedene Aspekte, von denen einer mit der Aufnahme von Ländern wie Bolivien, Chile und Venezuela in den Mercosur zusammenhängt. Der andere besteht in der Übernahme eines lateinamerikanischen Freihandelssystems unter Einschluss der Mitglieder dieses erweiterten Mercosur und der übrigen Länder der Andengemeinschaft. Der Mercosur ist der harte Kern eines lateinamerikanischen Wirtschaftssystems. Als eine das ALCA-Vorhaben ausschließende Alternative würde das Freihandelssystem es den Ländern mit nicht allzu differenzierter wirtschaftlicher Kapazität erlauben, von einer Erweiterung ihrer Märkte zu profitieren. Andererseits könnten die in der Andengemeinschaft verbliebenen Länder, sofern sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen und es ihrem Interesse entspricht, späterhin in den Mercosur eintreten. Langfristig gesehen würde dieser dann dazu tendieren, alle lateinamerikanischen Länder zu umfassen und gemeinsam mit NAFTA und der EU zur Gruppe der großen Regionalmärkte der Welt gehören.

Die Herausbildung einer südamerikanischen Freihandelszone mit den oben beschriebenen Merkmalen stellt eine vorteilhafte Alternative zum ALCA-Projekt dar. Indem dieses die wettbewerbsstärkste Wirtschaft der Welt mit den nicht konkurrenzfähigen Wirtschaften des Südens in einem System zu vereinen sucht, würde es letztere dazu zwingen, Rohstoffe und Produkte mit niedrigem Wertanteil zu erzeugen, während die großen amerikanischen multinationalen Unternehmen den gesamten Markt für hochtechnologische Produkte und Dienstleistungen besetzen würden. Eine südamerikanische Freihandelszone hingegen würde die regionalen Märkte dem Wettbewerb mit Unternehmen ähnlichen Konkurrenznieaus öffnen. Gleichmaßen würde deren Existenz, nach Durchsetzung entsprechender Vorsichtsmaßnahmen, ein umfassendes Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union erleichtern, deren Wettbewerbsniveau dem der lateinamerikanischen Unternehmen im Durchschnitt weit mehr entspricht als das des amerikanischen Marktes.

Institutionalisierung

Das bereits angesprochene Problem einer zweckdienlich erscheinenden Institutionalisierung des Merco-

sur scheint angesichts der Breitenwirksamkeit, die der Fall erfordert, nur eine angemessene Lösung zu erlauben, nämlich die Erweiterung des Mercosur. Die Aufnahme Boliviens, Chiles und Venezuelas würde dazu beitragen, das relativ übermäßige Gewicht Brasiliens innerhalb des Systems auszugleichen und die Übernahme von Verhältnismäßigkeitskriterien bei der Schaffung supranationaler Organe ermöglichen. Die künftige Eingliederung weiterer lateinamerikanischer Länder würde die Frage der Proportionalität noch weiter erleichtern. Gewiss würde die Erweiterung der Anzahl der Mitglieder die Abstimmung bei gemeinschaftlichen Debatten erschweren. Angesichts des Beispiels der Europäischen Union jedoch, wo die Existenz verschiedener Sprachen als weiterer Komplikationsfaktor hinzutritt – was bei der starken Ähnlichkeit zwischen Portugiesisch und Spanisch nicht der Fall ist –, wird ersichtlich, dass es mittels eines angemessenen institutionellen Rahmens möglich ist eine Gemeinschaft funktionsfähig zu erhalten; im Vergleich dazu würde das südamerikanische System weit weniger Teilnehmer aufweisen.

Der Text wurde von Linda Mandel aus dem Portugiesischen übersetzt.