

Der Westen und Mercosur

Ein Engagement jenseits der Freihandelspolitik ist nötig

Christian E. Rieck



Christian E. Rieck

Zusammenfassung

Die internationale Aufwertung Brasiliens und anderer „Ankerländer“ ist das überfällige Anerkennen der neuen geopolitischen und geoökonomischen Verhältnisse in einer immer stärker multipolaren Welt. Bedeutende Schwellenländer spielen dabei in immer mehr Politikfeldern eine herausgehobene Rolle, die weit über ihre Region – und weit über das bloß Wirtschaftliche – hinausgeht. In diesem Zusammenhang wäre ein demokratisches, rechtsstaatliches, friedliches, wirtschaftlich prosperierendes Lateinamerika ein natürlicher Partner Europas und Deutschlands. Dort ist wiederum die Bedeutung des Mercosur kontinuierlich gewachsen, der sich im Moment in einer Phase der Erweiterung, Vertiefung und Politisierung befindet. Lateinamerika kann zum Exporteur von Stabilität und Frieden werden.

1. Einleitung: Wettlauf um Lateinamerika

Die Bundeskanzlerin bereiste im Mai auf ihrer Lateinamerikareise Brasilien, Kolumbien, Mexiko und Peru, wo sie am EU-Lateinamerikagipfel (EULAC) teilnahm. Diese Reise symbolisierte neben der altneuen Bedeutung der Region für die Volkswirtschaft der Bundesrepublik auch, dass sich die Gravitationszentren in den Internationalen Beziehungen hin zu den Schwellenländern verschieben. Anerkannt worden ist dies durch den 2007 in Heiligendamm von der Gruppe der Acht (G8) institutionalisierten Dialog mit den sogenannten Outreach-Staaten (O5), zu denen China, Indien, Südafrika, Mexiko und Brasilien gehören – übrigens unter deutscher G8-Präsidentschaft. Für die beiden größten Ökonomien Lateinamerikas ist nun ein dauerhafter Mechanismus gefunden, um sie an das wichtigste Gremium der Industriestaaten zu binden. Die Agenda des ersten EU-Brasilien-Gipfels unter portugiesischer Ratspräsidentschaft am 4. Juli 2007 wiederum beinhaltet eine breite Palette von Themen wie Migration, alternative Energien und Umweltschutz, die über das rein Wirtschaftliche hinausreichen. Das Ethanolabkommen zwischen Brasilien und den USA ist im Kern eine Energiepartnerschaft für die Zukunft mit Auswirkungen weit über die westliche Hemisphäre hinaus. Brasilien ist in seiner Region ein nicht einfacher aber kooperativer Partner mit demokratischem Führungsanspruch und – was nicht verges-

Outreach-Staaten

EU-Brasilien-Gipfel

Ethanolabkommen
zwischen Brasilien
und den USA

sen werden darf – auch den Mitteln zur diplomatischen und militärischen Konfliktbearbeitung. Immer mehr wendet sich Brasiliens Außenpolitik allerdings von der unmittelbaren Nachbarschaft ab und stärker internationalen Foren zu (G77, G20, IBSA = Indien, Brasilien, Südafrika), die ihr als Plattform zur Betonung ihrer globalen (diplomatischen) Ambitionen dienen. Weiterhin beteiligt sich das Land regelmäßig mit beträchtlichen Truppenkontingenten an UNO-Missionen und führt derzeit die UNO-Mission in Haiti. Immer wieder werden Stimmen laut, aus Brasiliens verantwortungsvoller militärischer Rolle Konsequenzen zu ziehen und es auch zu einem Kontaktstaat der NATO zu machen.

In einigen Industriesektoren zählt Brasiliens Technologie zur Weltspitze.

Nicht nur für bestimmte Nahrungsmittel (Soja, Fleisch, Zucker) und Rohstoffe (Ethanol, Eisen, Uran), sondern auch in einigen Industriesektoren (Flugzeugbau, Stahlproduktion, Bergbau, Ölprospektion) zählt Brasiliens Technologie zur Weltspitze, manche Märkte sind viel tiefer und reifer als es das Bild vom „Schwellenland“ suggeriert. Denn internationale Wertschöpfungsketten verbinden nicht virtuelle Nationalökonomien sondern konkrete nationale Branchen und Teilmärkte. Das globalisierte Weltwirtschaftssystem ist gerade durch diese Gleichzeitigkeit von reifen und weniger reifen Teilmärkten in unterschiedlichen Regulierungssystemen – den nationalstaatlichen verregelten Märkten – gekennzeichnet. Die Schwellenländer sind also gleichberechtigter Teil der Weltwirtschaft.

Die Schwellenländer sind also gleichberechtigter Teil der Weltwirtschaft.

Die Europäische Union hat den aktuellen Wert und das zukünftige Potential der lateinamerikanischen Schwellenländer erkannt und mit Chile und Mexiko bereits Freihandelsabkommen unterzeichnet. Ebenso unterstützt sie technisch die weitere regionale Integration und unterscheidet sich damit in ihrem Instrumentenmix signifikant von den USA. Mit dem Mercosur steht sie (trotz einer gewissen Integrationsmüdigkeit auf beiden Seiten) ebenfalls in Verhandlungen, denn dieser Regionalverbund weist heute als einziger auf dem Kontinent eine Handelspräferenz für die EU auf: Dort ist die Union wichtigster Handelspartner. Brasilien ist von der Europäischen Union beim Europäischen Rat in Lissabon im Juli 2007 neben den USA, Kanada, Russland, China, Indien und Japan als „Globale Macht“ anerkannt worden, ein Status mit dem sich der Aufstieg in den engeren Kreis der strategischen Partner der EU verbindet.

Brasilien: Globale Macht

Auch die Vereinigten Staaten nutzen das Instrument der Freihandelsabkommen, um ihren Einfluss in einzelnen Ländern (Mexiko, Peru, Kolumbien) und in ganzen Subregionen (Zentralamerika) zu wahren. Auch das neue Biodiesel-Abkommen mit Brasilien dient der politischen Bindung eines wichtigen Staates in der Hemisphäre an die USA mit dem sie eine schwierige Geschichte teilen. Doch seit dem Ende des Projekts einer hemisphärischen Freihandelszone FTAA/ALCA (Free Trade Area of the Americas) haben sich die Vereinigten Staaten (noch) nicht zu einem neuen „ganzheitlichen“ Angebot an die Region durchringen können, das jenseits des Freihandels eine echte Partnerschaft bei der Lösung der sozialen Probleme in Lateinamerika versprache.

Doch es ist vor allem der Ressourcen hunger der Wachstumsökonomien in Asien, der auch neue Akteure in die Region gebracht hat, die nun ebenfalls um Freihandelsrechte und Einfluss ringen. So haben zwar Japan und Taiwan traditionell enge wirtschaftliche Kontakte zu einigen pazifischen Staaten der Region, v.a. mit Peru und dem zentralamerikanischen Isthmus. Doch auch der Handel

etwa zwischen den G3-Staaten Brasilien, Südafrika und Indien vertieft sich in der Folge verstärkter politischer Kooperation stetig.

Der wichtigste dieser neuen Akteure jedoch ist zweifelsohne China, das zwar aggressiv wirtschaftliche aber keine ausgeprägten rechtsstaatlichen Interessen in der Region verfolgt. China tritt vorwiegend als Käufer von Rohstoffen und Nahrungsmitteln auf,¹ während es verstärkt Billigprodukte auf den lateinamerikanischen Märkten platziert. Schon heute wirbt die Volksrepublik mit der Abnahme großer Mengen dieser Güter – oft in exklusiven Lieferverträgen zu ausgehandelten Konditionen oder als Tauschgeschäft (Infrastruktur gegen Liefergarantien, technologische Zusammenarbeit gegen Rohstoffe). China setzt sich damit von der Quotierung sowie den nichttarifären Handelshemmnissen für diese für die Region wichtigen Exportgüter in den Industriestaaten ab. Gleichzeitig aber untergräbt es die freie Preisbildung an den Weltmärkten. Die intensive Reisediplomatie chinesischer Delegationen in Lateinamerika stützt die Wirtschaftsverflechtung ab und gilt vielen unterschiedlichen Politikfeldern, in letzter Zeit allerdings verstärkt auch den sicherheitspolitischen und militärischen Beziehungen zwischen der Region und der Volksrepublik. Um Lateinamerika ist damit ein volkswirtschaftlicher Wettlauf entbrannt, der immer stärkere sicherheitspolitische Bezüge aufweist.

China

2. Deutschland, Brasilien und die neue Macht der Schwellenländer

Der Besuch der Kanzlerin in Lateinamerika beweist jedoch auch folgendes: Der Region kommt in der Bundesrepublik derzeit nicht die Aufmerksamkeit zu, die sie lange genoss und heute mehr denn je verdient. Dies, obwohl unter gemeinsamem deutschem und brasilianischem Vorsitz auf dem ersten EU-Lateinamerika-Gipfel in Rio de Janeiro am 28. Juni 1999 eine „strategische Partnerschaft“ eingegangen wurde, die neben dem politischen Dialog auch eine Reihe von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Programmen beinhaltet. Erneuert wurde diese Partnerschaft zuletzt 2008 auf dem bereits erwähnten V. Gipfel in Lima. „Strategisch“ wäre eine solche Partnerschaft aber nur dann, wenn sie sich jenseits der kurzen Aufmerksamkeitsspannen von Medienöffentlichkeit und Politikgeschäft der langfristigen Aufgabe verschriebe, eine aufstrebende, stabile und friedliche Region zu einem (neuen) Partner aufzubauen, mit dem man gemeinsam künftige Herausforderungen auf der Weltbühne bewältigen könnte – knappe Ressourcen würden dort nicht in der Konfliktspirale der eigenen Region verpuffen, sondern könnten gemeinsam mit denen des Westens zum Stabilisierungsexport in andere Teile der Welt genutzt werden. Investitionen in diese Partnerschaft würden mithin eine höhere „Rendite“ abwerfen, sie wären in diesem Sinne „effizient“.

Aus deutscher Perspektive muss eine wie auch immer geartete „strategische Partnerschaft“ zwar deutschen Interessen dienen. Diese sind in Lateinamerika auf den ersten Blick rein wirtschaftlicher Natur: Einer Handelsnation wie der deutschen sollte immer an einer Diversifizierung ihrer Marktpräsenz und Inter-

„strategische Partnerschaft“

nationalisierung ihrer Wertschöpfungsketten in aufstrebenden Schwellenregionen gelegen sein. Doch Handel kann nur in einem Umfeld von Sicherheit und Stabilität gedeihen, wobei die Probleme an der Peripherie der wirtschaftlich interessanten Schwellenländer auf diese selbst zurückwirken. Dies gilt vor allem für die Instabilitätspotentiale in der Andenregion. Die Mercosur-Ökonomien haben ein Interesse an einer stabilen Peripherie und sehen die Zerfallserscheinungen dort mit großer Besorgnis.

erweiterter
Mercosur

Dabei ist ein erweiterter Mercosur, der sich durch seine Assoziierungen schon heute als kontinentaler Raum darstellt, für die Bundesrepublik und die EU ein immer reizvollerer Partner. Nicht nur, aber doch vor allem Brasilien spielt in der Region eine herausgehobene Rolle. Das Land arbeitet auf die vertiefte kontinentale Freihandelszone nicht nur als Arena für seine eigenen Führungsambitionen in der Region hin, sondern vor allem, um Wohlstand und Demokratie in der Nachbarschaft zu stärken und so seinen eigenen hart erarbeiteten Wohlstand nicht zu gefährden. Regionale Identitäten können bei der „Diffusion der Demokratie“ hilfreich sein. Nachbarn haben dabei in Lateinamerika mehr politisches Kapital und genießen ein höheres Vertrauen als externe Mächte – einschließlich der USA, die aus diesem Grund multilateral in der Region auftreten. Die brasilianische Führungsrolle ist gleichwohl nicht unumstritten.

Wirtschaftliche Entwicklung und Sicherheit bedingen also einander – und obwohl alle Konflikte in der Region nationaler oder subregionaler Natur sind und lediglich eine enge regional umrissene Agenda und keine globalen Ambitionen aufweisen, hat die Bundesrepublik hier also doch ein aufgeklärtes Eigeninteresse an der weiteren Proliferation von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der gesamten Region. Sie sollte ihre einstige Meinungs- und Führungsführerschaft in bezug auf diese Region wiederentdecken – sowohl einzelstaatlich als auch eingebunden und verstärkt im Rahmen der Europäischen Union. Denn das wirtschaftliche und sicherheitspolitische Gewicht der Region ist weiter gestiegen:

2006 war Brasilien die größte und wichtigste Volkswirtschaft Lateinamerikas und die elftgrößte der Welt.

2006 war Brasilien mit einem BIP-Gesamtvolumen von 1.655 Mrd. US\$, 190 Mio. Einwohnern und also einem Pro-Kopf-Einkommen von 8.800 US\$ die größte und wichtigste Volkswirtschaft Lateinamerikas und die elftgrößte der Welt. Es folgen in der Region die Ökonomien Mexikos und Argentiniens. Auch die deutschen Direktinvestitionen sind auf die „Großen Drei“ konzentriert: Mexiko, Brasilien, Argentinien. Erwähnenswert ist, dass das Wirtschaftswachstum im Unterschied zu vergangenen Zyklen nunmehr exportgetrieben ist, mithin eine stärkere Eingliederung Lateinamerikas in die Weltwirtschaft und also einen höheren Grad an internationaler Wettbewerbsfähigkeit darstellt.

die „Großen Drei“

Nicht verwunderlich ist, dass diese Staaten auch militärisch die wichtigsten Akteure in der Region sind: Brasilien, Mexiko, Argentinien. Gleichzeitig sind sie auch die „demokratischen Riesen“, gefestigte Demokratien in einer Region, die noch immer zahlreiche Funktionsdefizite aufweist. Diese aufstrebenden Schwellenländer dienen als Multiplikatoren von Stabilität und Sicherheit, indem sie ihre eigene Peripherie nicht nur wirtschaftlich sondern auch sicherheitspolitisch stabilisieren und integrieren. Die Unterstützung eines ständigen Sicherheitsdialogs unter ihnen sowie gemeinsamer Sicherheitsstrukturen könnte auf existierenden Fähigkeiten aufbauen und wäre damit ein wirksamer Beitrag zur Konfliktprävention in der gesamten Region.

Brasilien ist aber auch aus einem weiteren Grund von besonderem Interesse: Es ist mit Argentinien im Mercosur in einer nicht reibungslosen aber strategischen Allianz verbunden, die auch eine Klammer für die Intensivierung der Beziehungen mit Venezuela (Beitritt) und Mexiko (Umwandlung des Beobachterstatus in eine Assoziierung) darstellt. Mit dem Mercosur sind weiterhin alle südamerikanischen Staaten assoziiert, was mittelfristig zu einem echten kontinentalen Integrationsprojekt führen soll, dessen Konturen bereits in der von Brasilien angestoßenen und im Mai 2008 feierlich gegründeten Union Südamerikanischer Staaten (UNASUR) umrissen sind. Allein die Vollmitglieder des Mercosur stellen rein rechnerisch gemeinsam die fünftgrößte Volkswirtschaft der Welt dar. Im Gegensatz zur moribunden Andengemeinschaft ist im Mercosur – trotz einiger bedeutender struktureller und politischer Probleme – eine neue institutionelle und thematische Dynamik beobachtbar, die eine Neubewertung der „strategischen Partnerschaft“ notwendig erscheinen lässt.

Union
Südamerikanischer
Staaten (UNASUR)

3. Weiterhin ungelöste Probleme im Mercosur

Das wirft die Frage nach dem Charakter dieses lateinamerikanischen Regionalverbunds auf. Ist der Mercosur „Freihandelszone“ oder „Zollunion“, „Marktplatz“ oder „abgestimmter Protektionismus“, „soziales Projekt“ oder „demokratischer Verbund“? In diesem Spannungsfeld befindet sich die gesamte Region. Zwar ist der Mercosur in eine neue aktive Phase getreten. Doch seit dem *relanzamiento* im Jahre 2000, das nach der Integrationsmüdigkeit Ende der 1990er Jahre einen „Neustart“ der Integrationsbemühungen bewerkstelligen sollte, und auch 15 Jahre nach seiner Gründung bestehen noch immer eine Vielzahl von Ausnahmen im Regelwerk der Freihandelszone, die dem Schutz heimischer Produktionszweige dienen und so den freien Güteraustausch behindern. Neben diesen rechtlich kodifizierten existieren noch immer auch politische nationale Vorbehalte: Trotz überparteilicher grundsätzlicher Zustimmung der Politik zum Integrationsverbund (wenngleich mit unterschiedlicher Betonung seiner wirtschaftlichen und sozialen Komponenten), gibt es in allen Politikfeldern zu wenig wirklich aufeinander abgestimmte Projekte. Stattdessen herrschen oftmals schlechtnachbarschaftlicher Standortwettbewerb und nationale Egoismen, in denen die Mitgliedsstaaten nicht als Partner sondern als Gegner auftreten. Besonders deutlich wird dies im seit 2005 laufenden Streit um die Zellulosefabriken in Fray Bentos (Uruguay), gegenüber Gualeguaychú (Argentinien), die das finnische Unternehmen Botnia am Grenzfluss zwischen Uruguay und Argentinien nach einer ordentlichen Ausschreibung auf uruguayischem Boden baut, nachdem sich Botnia gegen einen argentinischen Standort entschieden hatte. Nun führen argentinische Umweltverbände Umweltschutzargumente gegen den Bau in Uruguay an, die die argentinische Bevölkerung nachhaltig mobilisiert und sogar zu einer illegalen (aber von der Regierung in Buenos Aires nicht unterbundenen) Blockade der wichtigen internationalen Transitbrücke über den Rio Uruguay geführt hat. Der Streit schwelt nach Einschaltung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag und einer gescheiterten spanischen Vermitt-

„Freihandelszone“
oder „Zollunion“

politische nationale
Vorbehalte

lungsmision weiter. Der Gemeinsame Markt des südlichen Südamerikas (*Mercado Común del Sur*) muss daher auch weiterhin als eine „unvollständige Zollunion“ beschrieben werden. Auch das dahinterliegende Integrationsprojekt bleibt bei allem Prozessoptimismus noch immer Stückwerk.

Anwalt der kleinen
Mitgliedstaaten

Zahlreiche Projekte werden weiterhin lediglich zwischen den beiden großen Mitgliedstaaten Brasilien und Argentinien abgestimmt und initiiert, ohne Beteiligung der beiden kleinen Mitglieder Uruguay und Paraguay, was dort zu einer tiefgreifenden Ernüchterung führte. Besonders Brasilien muss im Mercosur daher stärker als bisher die Rolle des Anwalts der kleinen Mitgliedstaaten übernehmen, damit der Regionalverbund auch für diese als strategische Alternative wichtig bleibt. Die aktuelle Desillusionierung dieser Staaten mit dem von den großen Mitgliedern dominierten Mercosur ist deutlich vernehmbar und gipfelte in Uruguay und Paraguay in einer offenen Debatte über einen möglichen Austritt. Doch auch Argentinien muss ein unzweideutiges Bekenntnis zum Freihandel und zur Privilegierung der kleinen Nachbarn innerhalb des Mercosur abgeben und seine Politik der schlechten Nachbarschaft aufgeben. Nur mit den kleinen Mitgliedern und nicht gegen sie wird es möglich sein, den Mercosur langfristig zu einer echten kontinentalen Freihandelszone zu erweitern.

4. Dennoch Regeneration des Mercosur

Eine gewisse Schizophrenie ist also im Mercosur erkennbar: Einerseits institutionelle Erneuerung, geographische und thematische Erweiterung sowie Politisierung des gesamten Projekts, aber gleichzeitig Stillstand in wichtigen Politikfeldern und Integrationsmüdigkeit der Bevölkerung und in Teilen der Eliten. Die Parlamentarisierung und Politisierung des Integrationsverbundes sollte auch die Bevölkerungen wieder für das Projekt gewinnen, aber die Wirtschaftseliten fürchten genau durch diese Rücknahme der technokratischen Verwaltung des Regionalverbunds eine weitere Abkühlung der Freihandelsdynamik im Mercosur.

Integrationsziele

Dennoch wies der Mercosur schon mit seiner Gründung über eine bloße Freihandelszone hinaus. Die Integrationsziele umfassten nach der Präambel des Gründungsvertrages von Asunción schon 1991 neben den volkswirtschaftlichen Zielen (Vergrößerung der nationalen Märkte, Förderung der technischen und wissenschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten) schon die „adäquate Einbindung der Mitgliedstaaten in das internationale Gefüge der großen Wirtschaftsblöcke“ sowie die „Herbeiführung einer immer umfassenderen Union zwischen ihren Völkern“, analog der „ever closer union“ der Europäischen Union. Der Mercosur selbst steht also zwischen „Lateinamerika“ (Völkerunion) und den „USA“ (Freihandel). Dies sind auch die beiden Pfeiler brasilianischer Außenpolitik.

Der Vertrag lässt also Raum für die sich abzeichnende stärkere soziale Dimension des Mercosur, die mit einer Vielzahl von neuen Instrumenten erreicht werden soll. Diese verstärkte „Binnenorientierung“ des Regionalverbunds muss mit dem Konzept des „offenen Regionalismus“ nicht kollidieren. Vielmehr kann

sich die regionale Integration in Lateinamerika nur über Erfolge in konkreten Integrationsfeldern erneuern und nachhaltig wirken. Den größten Streit um Weg und Ziel des Mercosur gibt es denn auch innerhalb des Kollegiums seiner Mitgliedstaaten. Erweiterung, Vertiefung und Politisierung des Integrationsprojekts sind Antworten auf eine Reihe von Konflikten innerhalb des Mercosur. Es lässt sich daher entgegen der herrschenden Meinung, für den Mercosur auch ein positives Narrativ erzählen.

Erweiterung

Schon heute weist die Staatengruppe – zu der neben der Führungsmacht Brasilien auch Argentinien, Paraguay, Uruguay und nun Venezuela zählen – eine Handelspräferenz mit der EU auf, von der nicht unerheblich auch Deutschland profitiert. Der Mercosur nähert sich mit der Vertiefung und Erweiterung sukzessive einer kontinentalen Freihandelszone an. Die auf brasilianische Initiative hin gegründete Südamerikanische Union soll dabei langfristig den Rahmen für die wirtschaftliche und soziale Integration Südamerikas mit dem Mercosur als Kern stellen.

Handelspräferenz
mit der EU

Venezuelas Beitritt zum Wirtschaftsbündnis ist hierbei primär wirtschaftlich und nicht politisch motiviert. Als Ressourcenökonomie weist Venezuela eine hohe Komplementarität zu den stärker industrialisierten Mitgliedern auf und ist für diese ein interessanter Exportmarkt. Weiterhin kann Venezuela selbst nun verstärkt von deren Technologie und Wissen profitieren – nicht zuletzt im Energiesektor und bei der Rohstoffextraktion von brasilianischem Kapital und know-how. Auch für Venezuela gilt nach dem Beitritt die Demokratieklausel des Mercosur, wenngleich sich die venezolanische Regierung erst noch an die damit einhergehende „Einmischung“ durch die anderen Mitglieder gewöhnen muss.

Venezuela

Der Beitritt Venezuelas ist für den Mercosur eine ökonomisch wertvolle, regional wichtige Entscheidung, da damit nicht nur die Ressourcenversorgung des Staatenverbunds verstetigt wird, sondern auch das erste Land aus dem moribunden Andenpakt dem Mercosur endgültig beigetreten ist. Damit rückt der Mercosur einen Schritt näher an die von Brasilien favorisierte vertiefte kontinentale Freihandelszone, die bereits mit einer Reihe von Beitrittsverhandlungen (Bolivien, Mexiko) und Assoziierungsverträgen (Peru, Chile, Ecuador, Kolumbien) vorbereitet ist.

Vertiefung

Schon vor der Erweiterung um Venezuela hat die institutionelle Vertiefung des Mercosur dem Regionalverbund auch international mehr Sichtbarkeit und Gewicht verliehen – etwa im November 2005 auf dem IV. Amerikagipfel im argentinischen Mar del Plata, das der Handelsblock als Gegenfestival zur Gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA) inszenierte. Neue Institutionen des Mercosur sind heute der ständige Schlichtungsgerichtshof in Asunción und das Mercosur-Parlament in Montevideo, mittlerweile sogar mit einem expliziten

Neue Institutionen
des Mercosur

regionale
Strukturfonds Mandat, „über den Stand der Demokratie in den Vertragsstaaten zu wachen“ und einen jährlichen Menschenrechtsbericht zu verfassen. Weitere Vertiefungen werden bereits diskutiert, vor allem regionale Strukturfonds in Form von Infrastrukturprojekten im Bereich Transport, Energie und Telekommunikation.

Verteidigungsrat für
Südamerika Nun wird gar im militärpolitischen Bereich über eine vertiefte Zusammenarbeit beraten, z.B. durch die geplante Schaffung eines südamerikanischen Verteidigungsrates. Argentinien, Brasilien und Venezuela haben am 19. Januar 2006 die Schaffung eines „Verteidigungsrates für Südamerika“ besprochen, den die Länder als einen Baustein zur künftigen Verschmelzung ihrer Streitkräfte betrachten. Weiterhin setzten sie Arbeitsgruppen ein, die die Frage der Integration ihrer Rüstungsindustrien im Bereich Land-, Luft- und Seestreitkräfte behandeln sollen. Die Integration in Lateinamerika tritt damit in eine neue Phase ein: die der militärischen Süd-Süd-Kooperation. Zwar gab es vertrauensbildende Maßnahmen im sicherheitspolitischen Bereich zwischen den Demokratien schon vorher – in Form von Zusammenarbeit im Feld bei UNO-Missionen, Austausch von Informationen zwischen den Geheimdiensten und Streitkräften und gemeinsame Übungen im Rahmen der OAS (unter Führung der Vereinigten Staaten). Doch neu ist der Wille zur einer vertieften Integration jenseits der bisher praktizierten ad-hoc-Zusammenarbeit in einem Kontext von steigenden Rüstungsbudgets.

Die kleinen Mitgliedsländer haben von der wirtschaftlichen Integration im Mercosur bisher nicht genügend profitiert. Daher haben Paraguay und Uruguay gemeinsam ihr Ansinnen vorgebracht, auch außerhalb des Rahmens des Mercosur bilateral Freihandelsabkommen verhandeln zu dürfen. Um ihrem Wunsch nach mehr Flexibilität im Verbund gerecht zu werden und eine Spaltung des Mercosur zu verhindern, will Brasilien den Integrationsgegnern mit einer Vertiefung und einer Reihe von neuen Instrumenten begegnen: nicht zuletzt mit regionalen Kohäsionsfonds, prominent als neu geschaffenes Konvergenzprogramm zwischen den Mitgliedstaaten des Mercosur.

Bank des Südens Venezuela hat ebenfalls eine stärkere soziale Dimension des Mercosur gefordert – und letztlich sein gesamtes Engagement im Verbund davon abhängig gemacht. Sichtbarster Ausdruck dieser neuen Anerkennung von Asymmetrien im Verbund ist wohl die „Bank des Südens“. Sie wurde auf der außerordentlichen Versammlung des Mercosur-Rates (Außen- und Wirtschaftsminister) in Asunción am 22. Mai 2007 feierlich gegründet. Mitglieder sind die Mercosur-Staaten sowie Bolivien, Ecuador (beide assoziiert) und natürlich das Neumitglied Venezuela, die alle gleichwertige Mitglieder dieser neuen Entwicklungsbank sind. Hauptziel ist die „Förderung der Entwicklung in allen Ländern Südamerikas“, erreicht werden soll dies durch eine Einlage von 300-500 Mio. US\$ pro Mitglied aus Zentralbankreserven und einem sog. „Stabilisierungs- und Garantiefonds“, mit dem sich die Mitgliedstaaten gegen Zahlungsbilanzschwierigkeiten wappnen. Die Bank des Südens soll Lateinamerika unabhängig von den Auflagen von IWF und Weltbank machen, deren Strukturanpassungsprogramme der Region in schlechter Erinnerung sind. Ursprünglich als argentinisch-venezolanisch initiiertes Projekt, gab es lange Zeit Unklarheit ob der Rolle Brasiliens in der neuen Entwicklungsbank. Nach langem Ringen, in denen brasilianische Zweifel wegen einer wahrgenommenen „Politisierung des Projekts durch Venezuela“ ausgeräumt wurden, ist Brasilien schließlich beigetreten.

Unabhängigkeit von
den Auflagen von
IWF und Weltbank

Mittel- bis langfristig soll die Bank Grundlage für eine gemeinsame Währung der beteiligten Staaten sein und könnte in der Zukunft einige oder alle Zentralbankvollmachten erhalten. Argentinien und Brasilien haben bereits beschlossen, ihren bilateralen Handel zu „entdollarisieren“, also den US-Dollar als Ankerwährung für ihre Transaktionen abzuschaffen.

Politisierung

Die Regeneration des Mercosur ist auch der (relativen) politischen Homogenisierung im Cono Sur (Argentinien, Chile, Uruguay) zu verdanken, die im weiteren Kontext des „Linksrucks“ in Lateinamerika steht: Alle Altmitglieder werden von linksgerichteten Präsidenten regiert.² Ohne Zweifel hat der Beitritt Venezuelas das Projekt weiter politisiert und dem Verbund einen Systemstreit beschert, der zwischen den beiden Polen „Demokratie“ und „Revolution“ oszilliert. Das ist gleichzeitig auch der Streit, der die lateinamerikanische Linke spaltet, in „Moderate“ und „Revolutionäre“. Die Altmitglieder haben sich mit der Demokratieklausele des Vertrages von Asunción³ der liberalen Demokratie und seinen Institutionen verpflichtet, während das Neumitglied Venezuela wenn schon nicht die „Bolivarische Revolution“ in den Mercosur tragen, so doch den Demokratiekonsens stark einschränken will, indem es die Altmitglieder auf seinen Weg der sozialen Umverteilung verpflichtet und gleichzeitig das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten festschreiben möchte. Der regionale Anspruch des Bolivarismus bedingt den Versuch, den Mercosur zu instrumentalisieren und den Wirtschaftsverbund durch eine „bolivarische Agenda“ zum politischen Projekt zu machen. Das Menschenrechtsmandat des neuen Mercosur-Parlaments wird hier sicher noch zu Spannungen führen, gleich wie schwach es konkret ausgestaltet werden wird.

Linksruck in
Lateinamerika

Denn Venezuela unter Chávez hat bereits mit ALBA, der „Bolivarischen Alternative für die Amerikas“ ein eminent politisches Projekt initiiert, das „linksrevolutionär“ regierte Staaten im Geiste der bolivarischen Revolution verbindet. Ihm gehören derzeit neben Bolivien, Kuba und Venezuela selbst auch das vom ehemaligen Sandinistenführer Daniel Ortega geführte Nicaragua an. Dieser Verbund wird wirtschaftlich und politisch von Venezuela dominiert, indem alle Transferleistungen an politische Kriterien (Landreform, Arbeiterselbstverwaltung, bald vielleicht auch: Parteienkonsolidierung, kurz: „Sozialismus“) gebunden sind. ALBA dient derzeit vor allem als Vehikel der Einflussgewinnung und -sicherung in der Karibik durch die Gewährung von Krediten zu Sonderkonditionen, der Lieferung von verbilligtem Öl sowie Investitionen in ölverwandte Sektoren (Raffination, Pipelinebau). Damit werden nach den Großprojekten der 1960er Jahre wie dem Wasserkraftwerk Itaipú neue Schritte zur „Energieintegration“ in der Region gegangen.

Bolivarische
Alternative für
die Amerikas

Nicaragua

Der Bolivarismus ist Ausdruck der nach dem Washington Konsens vorherrschenden Ernüchterung mit den als „neoliberal“ empfundenen Politiken der 1990er Jahre. Zum Motor des regionalen sozialen Diskurses wird er erst durch Venezuelas neues Sendungsbewusstsein, das von Präsident Chávez und seiner Petrodiplomatie ausgeht. Schon jetzt hat Venezuela damit gedroht, seinen Beitritt rückgängig zu machen, wenn „die Rechte“ im brasilianischen Parlament

Bolivarismus

nicht anerkenne, dass Venezuela seine eigenen Gesetze mache. Damit hat Venezuela deutlich gemacht, dass es nicht bereit ist, auch in einem engen Nachbarschaftsverbund freundschaftlich und konstruktiv mit Kritik umzugehen. Chávez machte eine Weigerung im Mercosur aus, sich zu verändern. Dem „alten“ Mercosur möchte er aber nicht beitreten. Das weist auf eine neue Balance innerhalb des Mercosur hin: es stehen sich nun nicht mehr nur die „Kleinen“ und die „Großen“ gegenüber, jetzt existiert mit Venezuela auch ein mittelgroßes Mitglied, das sogar mit Brasilien in einem gewissen Wettbewerb um die Führungsrolle innerhalb des Blockes steht. Dessen Umarmungsstrategie, durch informelle Kanäle (das persönliche Gespräch zwischen den beiden „linken“ Präsidenten) und formelle Institutionen (Demokratielklausel im Vertrag von Asunción und im Rahmen der OAS) im Gegenzug für wirtschaftliche Vorteile und der demonstrativen Nähe zur natürlichen regionalen Führungsmacht zu Venezuelas Mäßigung beizutragen, erweist daher sich als schwieriger Balanceakt.

Rückgang des US-
amerikanischen
Einflusses

Für die EU und ihre Mitgliedstaaten eröffnen sich durch die Politisierung des Mercosur weg vom als US-amerikanisch wahrgenommenen „Neoliberalismus“ große Spielräume. Dieser Rückgang des US-amerikanischen Einflusses sollte von den Europäern allerdings nicht schadenfroh zur Kenntnis genommen sondern aktiv gestaltet werden. Auch die Bundesrepublik könnte in Südamerika stärker präsent sein und dabei auf gewachsenen und belastbaren Strukturen aufbauen. Dazu müsste sie aber stärker für die Europäische Integration als Projekt des Friedens, der Freiheit und des Rechts werben, das einerseits für Lateinamerika wertvolle Lektionen bereithält und andererseits auch spezifische Unterschiede zur kraftvollen Suprematie der Vereinigten Staaten aufweist.

5. Ausblick und Schluss: Neue Stakeholder für die neue Weltordnung

Die internationale Aufwertung Brasiliens und anderer „Ankerländer“ ist das überfällige Anerkenntnis der neuen geopolitischen und geoökonomischen Verhältnisse in einer immer stärker multipolaren Welt, in der sich die Internationalen Beziehungen regionalisieren und also Machtzentren vervielfachen. Bedeutende Schwellenländer spielen dabei in immer mehr Politikfeldern eine herausgehobene Rolle, die weit über ihre Region – und weit über das bloß Wirtschaftliche – hinausgeht und die sie mit einem neuem Selbstverständnis und auch neuem Selbstbewusstsein wahrnehmen.

Lateinamerika als ein
natürlicher Partner
Europas und
Deutschlands

In diesem Zusammenhang wäre ein demokratisches, rechtsstaatliches, friedliches, wirtschaftlich prosperierendes Lateinamerika ein natürlicher Partner Europas und Deutschlands. Beide Seiten, die EU und Lateinamerika, gewännen einen wichtigen Partner auf der internationalen Bühne, mit dem sie bedeutende gemeinsame Werte und Interessen teilen: ein inklusiveres, gerechteres Welthandelsregime, eine Stärkung des Systems der nuklearen Nichtverbreitung, wie auch ein Bekenntnis zum effektiven Multilateralismus auf regionaler wie globaler Ebene, nicht zuletzt unter dem gemeinsamen Dach der Vereinten Natio-

nen. Eine echte Lastenteilung ist nur mit dieser Werte- und Interessenkongruenz zu erreichen. Lateinamerika hat durch seine ökonomischen Exponenten schon heute bedeutenden Einfluss in der Welt und würde der Internationalen Gemeinschaft – also auch der EU und der Bundesrepublik – in der eigenen Region aber auch weltweit verstärkt Sicherheits- und Stabilisierungslasten abnehmen und kostspielige Interventionen für die entwickelte Welt verhindern helfen.

Die wichtigste Aufgabe westlicher und damit auch deutscher Politik also bleibt, diese neuen Akteure ihrem politischen, wirtschaftlichen, militärischen Gewicht entsprechend konstruktiv ins Weltgeschehen einzubinden und als Fürsprecher ihrer Stärkung in den bereits verrechtlichten Internationalen Beziehungen und auch in den Internationalen Organisationen aufzutreten – sie mithin zu *stakeholdern* einer Weltwirtschafts- und Weltpolitikordnung zu machen, deren Regeln und Potentiale ihnen ihre internationale Verflechtung und ihren wachsenden Wohlstand überhaupt erst ermöglichen. Durch ihren ökonomischen Aufstieg haben die Schwellenländer bewiesen, dass sie die Regeln dieses Spiels beherrschen. Nun sollten sie an deren Ausgestaltung und Fortentwicklung beteiligt werden.

Der Westen sollte mithin ein *burdensharing* anstreben, das die Schwellenländer stärker in die Pflicht nimmt. Denn das gegenwärtige System internationaler Beziehungen als Werte-, Wohlstands- und Friedensordnung gewährt den Akteuren nicht nur Teilhaberechte am gemeinsam generierten Wohlstand und der kollektiv organisierten Sicherheit. Es bürdet ihnen auch vielfältige Pflichten zur Erhaltung und Stärkung seiner jeweiligen Ordnungsregimes in den unterschiedlichen Politikfeldern auf, die eine Vielzahl bekennender, belastbarer und kooperativer Akteure erfordern – damit schlussendlich am Entwicklungsversprechen der Weltordnung immer mehr Nationen partizipieren können.

Wo es wie im Falle Brasiliens eine gemeinsame Wertebasis gibt, macht die neue Macht der Schwellenländer sie zu idealen Verbündeten des Westens. Die Führungsmacht steht hinter einer ganzen Reihe von Stabilisierungsbemühungen in der Region (Energiezusammenarbeit, Beilegung von internen Streitigkeiten der Nachbarn, Atomwaffenfreiheit). Sie grenzt mit der Ausnahme von Ecuador und Chile an alle Staaten in Südamerika und besitzt auch daher eine strategische und geographische Schlüsselfunktion. Wenn überhaupt, so kann allein über Brasilien das bolivarianische Venezuela eingebunden und für den europäischen Dialog gewonnen werden. Eine direkte Einflussnahme auf Venezuela wird aber auch der EU in absehbarer Zeit nicht gelingen. Brasilien versucht unter Lula die ärgsten rhetorischen Brandherde von Hugo Chávez zu löschen – so zum Beispiel in der Andenkrise zwischen Venezuela und Kolumbien in diesem Frühjahr, die offiziell auf der Sitzung der Rio-Gruppe auf Dominika Anfang März beigelegt wurde. In jeder „strategischen Partnerschaft“ muss Brasilien eine Leitfunktion zukommen. Nicht nur wirtschaftlich ist das Land ein ernstzunehmender Partner, dem institutionell mehr Vertrauen entgegengebracht werden sollte.

Doch sollte diese Verbindung bedeutsam sein und gerade in „harten“ Politikfeldern mit der strategischen Partnerschaft Ernst machen. „Strategisch“ wäre diese Partnerschaft weil sie nicht der kurzatmigen politischen Tagesagenda folgend von Brandherd zu Brandherd eilte, sondern eine langfristige Verbindung mit einer aufstrebenden und friedlichen Region anstrebte. Eine stabile Region wie das südliche Südamerika könnte zu einem echten Verbündeten aufgebaut

gemeinsame
Wertebasis

werden, mit dem der Westen vielen der zukünftigen Herausforderungen gemeinsam gegenüber treten könnte. Eine verstärkte Zusammenarbeit wäre dabei nicht einmal Selbstzweck. Sie sollte vielmehr die regionalen Mittelmächte aneinander binden und sie instand setzen, ihre eigene Peripherie wirtschaftlich und militärisch zu stabilisieren. Gerade weil Lateinamerika sicherheitspolitisch und militärisch nicht vorwiegend mit sich selbst beschäftigt ist, kann es zum Exporteur von Stabilität und Frieden werden. Kernstück dieser „strategischen Partnerschaft“ mit Lateinamerika ist bei alledem der Mercosur, der die potenten Partner der Region verbindet. Aus den *emerging economies* sind *emerging powers* geworden.

Anmerkungen

- 1 Eine auf Rohstoffen und Nahrungsmitteln basierende Wachstumsstrategie entspricht zwar den objektiven wirtschaftlichen Stärken der Mercosur-Mitglieder. Auch bewirken diese Sektoren starke Multiplikatoreffekte in den jeweiligen regionalen Ökonomien in den mit ihnen verbundenen und von ihnen abhängigen Branchen: das Wachstum in den Sektoren Rohstoffe und Nahrungsmittel erzeugt eine Nachfrage nach Industriegütern zu ihrer Förderung bzw. Gewinnung und Weiterverarbeitung. Dennoch sollten die lateinamerikanischen Ökonomien das Ziel einer dringend notwendigen Diversifizierung und der Erreichung einer insgesamt höheren Wertschöpfungsstufe ihrer Ökonomien nicht aus den Augen verlieren.
- 2 Argentinien (Christina Fernández de Kirchner), Brasilien (Lula da Silva), Paraguay (Fernando Lugo) und Uruguay (Tabaré Vasquez). Die Assoziierten Bolivien (Evo Morales), Chile (Michele Bachelet) und Ecuador (Rafael Correa) werden ebenfalls von linksgerichteten Präsidenten geführt.
- 3 1998 unterzeichneten die vier Mercosur-Mitglieder Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay sowie Bolivien und Chile das „Protokoll von Ushuaia über das Bekenntnis zur Demokratie“, das dem Vertrag von Asunción als Protokoll angehängt wurde und in dem festgeschrieben wurde, dass nur demokratische Staaten Mitglied im Mercosur werden könnten.

Literatur

- „Themenschwerpunkt: Deutsche Außenpolitik und Lateinamerika – Die Notwendigkeit einer Neujustierung der Beziehungen“, *Lateinamerika Analysen* 3/2006.
- Gilberto Calcagnotto/Detlef Nolte (Hrsg.): Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch – Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Amerikas, Frankfurt a.M. 2002.
- Matthew R. Cleary: „A ‘Left Turn’ in Latin America? Explaining the Left’s Resurgence“, *Journal of Democracy*, October 2006, 35-49.
- Daniel Flemes: „Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen“, *GIGA Focus Lateinamerika* 6/2007.
- Frances Hagopian/Scott P. Mainwaring (eds.): *The Third Wave of Democratization in Latin America – advances and setbacks*, Cambridge 2005.
- Wilhelm Hofmeister: „Keine Gefolgschaft, aber mehr Interdependenz: Brasiliens Verhältnis zu seinen Nachbarn“, *Lateinamerika Analysen* 1/2006, 95-120.
- Günther Maihold: *Außenpolitik als Provokation – Rhetorik und Realität in der Außenpolitik Venezuelas unter Präsident Hugo Chávez*, Berlin 2008.
- Scott Mainwaring: „The Crisis of Representation in the Andes“, *Journal of Democracy*, July 2006, 137-151.
- Gerardo L. Munck (ed.): *Regimes and Democracy in Latin America: theories and methods*, Oxford 2007.
- Michael Radseck: „Rohstoffe und Rüstung. Hintergründe und Wirkungen ressourcenfinanzierter Waffenkäufe in Südamerika“, *Lateinamerika Analysen* 1/2007, 203-241.