

Die Großen unter sich

Der Mercosur und die kleinen Mitgliedstaaten

von

Tjark Egenhoff¹

In aller Kürze

- Argentinien und Brasilien dominieren die Agenda des Mercosur durch bilaterale Vereinbarungen zum Schutz für heimische Industrien
- Kleine Mitgliedsstaaten vollziehen Tabubruch und reden offen von Vor- und Nachteile eines Verbleibs im Mercosur
- Brasilien wird seiner Position als Makler der Kleinen im Sinne eines Regionalmachtanspruches nur langsam gerecht

Der Mercosur wurde im März 2006 fünfzehn Jahre alt. Den Mitgliedern, insbesondere den kleinen Mitgliedstaaten Uruguay und Paraguay ist jedoch alles andere als zum Feiern zumute. Sie wollen – wenn sich der Mercosur als ein Nullsummenspiel für sie entpuppt – über Alternativen ihrer internationalen und regionalen Ausrichtung nachdenken. Und genau über diese wird in der uruguayischen Presse seit dem “Zellulosekrieg” – der jüngsten Auseinandersetzung mit Argentinien – offen diskutiert.

¹ Tjark Egenhoff ist Mitarbeiter am Studienzentrum der Konrad-Adenauer-Stiftung in Rio de Janeiro, Brasilien

Der Kampf ums Papier

Es ist auch diesmal wieder das altbekannte Spiel: Das gemeinsame Regelwerk, welches die Grundfreiheiten, darunter den freien Waren- und Investitionsverkehr im gemeinsamen Handelsraum garantieren soll, wird ohne Rücksicht auf die Partner im Alleingang verletzt. Diesmal geht es nicht um die Verhinderung der Einfuhr von Kühlschränken, Geflügel oder Fahrrädern an einer der Landesgrenzen, sondern um die Ansiedlung von zwei großen Papierfabriken im uruguayischen Kreis Fray Bentos in unmittelbarer Nähe der argentinischen Grenze. Genau wie im Falle des Einfuhrstopps für Rindfleisch aus Uruguay vor ein paar Jahren lassen sich auch diesmal außertarifliche Handelshemmnisse zur Begründung heranziehen. Argentinien beklagt, dass die Papierfabriken nicht den internationalen Umweltstandards entsprechen und sie Gefahr für Natur und Mensch bedeuten. Umweltschützer der Region blockieren seit Wochen den Grenzübergang, um den Bau der europäischen Zellulosefabriken zu verhindern: Die sogenannten *piquetos* gehören mittlerweile zum politischen Instrumentarium in Argentinien. Diese vermeintlichen Kämpfer in Sachen Umweltschutz werden von offizieller Seite bis hin zum Präsidenten Néstor Kirchner hofiert und als nationale Helden gerade von denen gefeiert, die ansonsten wenig mit Gewässerschutz und öffentlicher Gesundheit im Sinn haben. Besonders dann nicht, wenn das Geld innerhalb der eigenen Landesgrenzen ausgegeben wird. Die angrenzende argentinische Provinz Entre Rios hatte sich auch für die Investition in Höhe von US\$ 1,8 Mrd. stark gemacht, unterlag jedoch den Standortvorteilen Uruguays. Der sogenannte Zellulosekrieg beherrscht die politische Stimmung im Land östlich des Rio Uruguay und hat zu einer öffentlichen Debatte über die Vor- und Nachteile eines Verbleibs des kleinen Landes in der Integrationsgemeinschaft geführt. Dies verwundert kaum, wenn man bedenkt, dass die Gesamtinvestition ca. 13% des Bruttoinlandsprodukts Uruguays ausmacht. Letzte Woche ist ein geplantes Treffen zwischen den Präsidenten Tabaré Vázquez und Nestor Kirchner in letzter Minute geplatzt.

Nun sind uns in Europa ähnliche Reflexe nicht unbekannt – man denke an die Bereitschaft von Regierungen zur unwirtschaftlichen Subvention von Investitionen, damit diese auf nationalem Territorium getätigt werden oder an die Schwierigkeit einer Einigung über die gemeinsame Regelung von Unternehmenssteuersätzen, um einen ruinösen Wettbewerb in Europa zu verhindern. Dass der Streit jedoch in dieser Intensität in einer Grenzregion eskaliert, gewährt einen Einblick in die Psyche der Beteiligten und in die schwache Seele des Mercosur. Denn sicher ist, dass auch die argentinische Seite – bei Einhaltung der Umweltstandards, die bereits von den beteiligten spanischen und finnischen Unternehmen in einer öffentlichen Stellungnahme zugesichert wurden – erheblich von der Industrieansiedlung profitieren würde. In Europa waren es insbesondere die Grenzregionen, die oft die Vorteile der Zusammenarbeit für sich entdeckt und die Weiterentwicklung gemeinsamer Standards und Erleichterung des freien Personen- und Warenverkehrs eingefordert haben. Anders als in Europa scheinen im Mercosur keine Integrationskerne, die für die Vertiefung der Zusammenarbeit eintreten, entstanden zu sein.

Der jüngste Konflikt weist insofern auf einen für das Fortbestehen des Mercosur nicht ungefährlichen Trend hin: Die kleinen Mitgliedstaaten sehen mit tiefer Enttäuschung gen Mercosur. Insbesondere Uruguay, das sich nach dem Sieg von Tabaré Vázquez ganz der regionalen Integration verschrieb und hier politisch investieren wollte, liebäugelt mittlerweile

mit einem bilateralen Handelsabkommen mit den USA. Nicht nur der für Kontinuität in der Wirtschaftspolitik sorgende Minister Danilo Astori, sondern auch Vertreter der traditionellen Linken wie Landwirtschaftsminister José Mujica treten für eine andere Gangart gegenüber dem Mercosur ein. In fast konzentrierter Aktion meldete sich am 19. Januar 2006 die Außenministerin Paraguays, Leila Rachid, zu Wort und erklärte, dass sich Paraguay die Option offen hielte, aus dem Mercosur als Vollmitglied auszutreten, wenn die Integrationsgemeinschaft nicht den Anfangserwartungen von Asunción gerecht werde.² An ihrer Seite steht die neu gewählte Präsidentin Chiles, Bachelet, die sich bereits klar für das totgeglaubte gesamtamerikanische ALCA-Projekt ausgesprochen hat und sich damit dem Trend in Südamerika entgegenstellt. Bei ihrem Antrittsbesuch in Buenos Aires lehnte sie dankend eine weitere Einladung ab, dem Mercosur unter diesen Umständen beizutreten. Chile stellt sich damit zwar nicht gegen das Projekt des Mercosur an sich, zeigt jedoch auch als kleines und in mehrfacher Hinsicht erfolgreiches Land, dass der Mercosur in seiner jetzigen Verfassung keinerlei ökonomische oder politische Anziehungskraft besitzt. Dies wird in Montevideo und Asunción sehr genau beobachtet.

Welche Alternativen bieten sich für die Kleinen?

Die Kleinen suchen nach Alternativen ihrer internationalen und regionalen Ausrichtung. Damit könnten sie die überladenen Träume der Großen von einer gesamtsüdamerikanischen Integrationsgemeinschaft, in der der Mercosur langfristig aufgehen soll, vorzeitig platzen lassen. Denn der Kern jeder Integrationsbestrebung muss unweigerlich ein gefestigter Mercosur sein. Ohne dieses, zugegeben, sehr poröse Fundament ist kein langfristig stabiles Integrationssystem im südamerikanischen Raum vorstellbar. In Uruguay sieht man das Androhen eines möglichen Verlassens des Mercosur als Vollmitglied – angedacht ist eine assoziierte Mitgliedschaft nach dem Modell Chile – als den letzten Hebel, um Argentinien und Brasilien wieder auf Kurs zu bringen. Letztlich hat die Euphorie mit der die neue Regierung in Uruguay unter Präsident Tabaré Vázquez die Vertiefung des regionalen Integrationsprojektes angegangen ist, gezeigt, dass zum Mercosur keine wirkliche Alternative besteht: Denn ein Handelsabkommen mit den USA kann zwar für einige wichtige Branchen einen Exportanstieg bedeuten, jedoch kein außenpolitisch langfristiges Projekt ersetzen.

Die Präsidenten Lula und Kirchner haben wohl die tosenden Zeichen aus Montevideo vernommen, jedoch deren Dramatik nicht vollkommen erkannt. In paternalistischem Stil und bilateral angenehmer Atmosphäre versprachen beide im Umgang mit den Kleinen zukünftig "großzügiger" zu sein. Gleichzeitig solle man jedoch nicht kleinlich auf die Details achten, sondern das gemeinsame große Ziel im Auge behalten, so der Ruf aus Brasilia und Buenos Aires zunächst. Der argentinische Botschafter in Brasilia äußerte sich am Rande der argentinisch-brasilianischen Konsultationen im Februar dieses Jahres mit der Aufforderung, von der Politik der Kühlschränke und Autoteile wegzukommen, um die gemeinsame außenpolitische Vision Südamerikas zu stärken. Dahinter steckt der Wunsch möglichst schnell einen losen (und relativ leblosen) Verbund südamerikanischer Staaten zu bilden. Uruguay und Paraguay wird dies angesichts der schrittweisen Aufnahme des vollkommen unberechenbaren neuen Mitglieds Venezuela kaum beruhigen können: Gerade für die Kleinen ist eine verlässliche Rechtsgrundlage und die Einhaltung und Durchsetzung

² *Acordos do Mercosul podem ser revisados, diz ministra paraguaia*, aus: www.necnet.net

gemeinsamer Normen im Mercosur-Raum überlebenswichtig. Aber auch auf Seiten der Kleinen ist die Strategie zur Vertiefung des Blocks nicht eindeutig. Montevideo und Asunción hatten die Aufnahme Venezuelas unterstützt in der Hoffnung die Übermacht Brasiliens und Argentinens auszugleichen.

Mercosur bilateral

Die Sprache des Mercosur tönt jedoch zunehmend bilateral. Die beiden Großen haben im Februar 2006 einen sogenannten wettbewerblichen Anpassungsmechanismus (*mecanismo de adaptación competitivo - MAC*) miteinander vereinbart, an dem die kleinen Mitgliedstaaten Paraguay und Uruguay nicht beteiligt waren. Dieser Mechanismus sieht vor, unter bestimmten Voraussetzungen, Einfuhrbeschränkungen aus dem Mercosur-Raum zum Schutz der nationalen Produktion zu erlauben. Bei starkem Konkurrenzdruck können betroffene Industriezweige ihre Regierung auffordern, den Import durch festgelegte Quoten für bestimmte Produkte zu regulieren. Ergänzt wird diese Regelung durch die Möglichkeit, Zolltarife in Höhe von bis zu 90% der für Drittländer geltenden Tarife zu verhängen. Praktisch wird damit die Präferenzregelung für Produkte aus dem Mercosur abgeschafft. Diese von argentinischer Seite geforderte Vereinbarung könnte sich für das Land am Rio de la Plata jedoch als Boomerang erweisen. Brasiliens Agrarminister Rodrigues hat angesichts zunehmender brasilianischer Konzessionen gegenüber Argentinien bereits vorgeschlagen, den neu gewonnenen Handlungsspielraum zu nutzen, um Fleisch-, Wein- und Weizenimporte aus dem Nachbarland merklich zu reduzieren.

Das *agenda-setting* im Mercosur fand somit ein weiteres Mal bilateral und ohne die Beteiligung oder Konsultation der kleinen Partner statt. Der neue Anpassungsmechanismus wird sich unweigerlich auf die anderen Mitgliedsstaaten ausdehnen und damit den intraregionalen Handel im Zuge jeder neuen Krise zunehmend einschränken. Wie die Andeutungen aus dem brasilianischen Agrarministerium zeigen, werden sich negative Effekte auf die Integration kaum vermeiden lassen. Es scheint dem Mercosur im Jahre 15 nicht um eine Weiterentwicklung gemeinsamer Standards zum reibungsloseren Ablauf des gemeinsamen Waren- und Personenverkehrs zu gehen, sondern vornehmlich darum, die heimischen Industrien vor der Konkurrenz aus den Nachbarländern zu bewahren. Ein schöner Nebeneffekt: Die Regierungen können sich zuhause als Beschützer nationaler Interessen profilieren. Wie schwer es den Mitgliedsstaaten fällt, gemeinsame Politiken zu formulieren und diese unter Achtung des Verfahrens national umzusetzen, zeigt die *bilaterale* Vereinbarung in einem so zentralen Punkt wie dem gemeinsamen Handel. Es wird dann nach dem Mercosur gerufen, wenn er für die eigenen Interessen von Vorteil zu sein scheint. Präsident Kirchner, dem der ruppige "Führungsstil K" mercosurweit vorauseilt, dachte laut darüber nach, dass man angesichts schwacher komparativer Investitionstätigkeit von Unternehmen in Argentinien über gemeinsame Politiken im Bereich der Investitionen vorankommen müsse. Im Kern zielt diese Diskussion auf die Reduzierung brasilianischer Exportsubventionen für Industrieprodukte, die nach Meinung Kirchners brasilianische Produkte auf dem argentinischen Markt erst wettbewerbsfähig machen. Dass diese Forderung nach gemeinsamen Regeln in einem auch für Argentinien nicht unproblematischen Bereich zeitgleich mit dem Abschluss der Vereinbarung zum bilateralen Anpassungsmechanismus mit Brasilien artikuliert wird, zeigt, wie schwierig es für die Mitgliedsstaaten ist, eine kongruente regionale Agenda zu formulieren.

Die Schwäche der gemeinsamen Institutionen

Wo waren die gemeinsamen Institutionen des Mercosur? Erhofft hätte man, dass sie das Defizit im Umgang mit den kleinen Mitgliedstaaten aufzufangen versuchen und einen Mechanismus verhindern, der den intraregionalen Handel in beträchtlichem Maße beeinflussen wird – ein Mechanismus, der außerhalb des Mercosur vereinbart wurde. Die bekannte Schwäche der Institutionen des Mercosur wurde in den letzten Monaten wieder einmal auf traurige Weise belegt.

Im Falle des Disputs zwischen Argentinien und Uruguay um die Ansiedlung von Investitionen trat der zuständige Schiedsgerichtshof in Asunción, geplagt durch chronische Unterfinanzierung und unzureichende politische Gestaltungsmöglichkeiten, überhaupt nicht in Erscheinung. Auch das Sekretariat des Mercosur, das sich in dieser Situation als Makler hätte anbieten können, nutzte diese Möglichkeit nicht, um die Notwendigkeit gemeinsamer Regelungen zur Stärkung des gemeinsamen Marktes einzufordern. Bezeichnend ist, dass in Sachen Zellulose Argentinien auf der einen Seite verkündete, den weit entfernten Internationalen Gerichtshof in Den Haag anzurufen und Uruguay sich an die UNO in New York und die Organisation Amerikanischer Staaten wenden wollte. Dies kommt einer Bankrotterklärung der zuständigen Institutionen des Mercosur gleich. Dass zeitgleich das neue Mercosur-Parlament zur Inauguralsitzung zusammentritt und die Festigung der institutionellen Struktur in Festreden beschworen wird, wirkt nicht nur für europäische Augen weltfremd. Hier wird eine neue Institution zum Leben erweckt, die so schwach ist, dass sie lediglich zu neuen Frustrationen im Institutionengefüge und zu einer wachsenden Unzufriedenheit der Bürger hinsichtlich der Problemlösungskompetenz des Mercosur führt. Der bekannte Satz von Jean Monnet, dass nichts möglich ist ohne die Menschen und nichts von Dauer ohne die Institutionen, wird sich auch hier bewahrheiten.

Und Brasilien reagiert doch!

Den Mercosur verlassen – warum eigentlich nicht? So titelte der Leitartikel in einer der wichtigsten Zeitungen Uruguays (Observador vom 14. Februar 2006) und brach damit ein Tabu. Wie nachhaltig das Stimmungsbild in Uruguay kippte, ist zu ermessen, wenn man sich den Diskurs vor den Präsidentschaftswahlen 2004 vergegenwärtigt. Noch vor einem Jahr war man voller Hoffnungen ob der neuen Perspektiven im Mercosur und dem Ende der Animositäten mit Buenos Aires, genährt durch die schlechten persönlichen Beziehungen zwischen den Präsidenten Kirchner und Batlle. Mittlerweile wendet sich das Land ab von dem Wunsch, sich der weiteren Integration der Region zu widmen.

Dem schwindenden Enthusiasmus gegenüber dem Mercosur auf Seiten der Uruguayos und Paraguayos ist die Enttäuschung einer ausgebliebenen Positionierung Brasiliens auch zugunsten der Interessen der Kleinen vorausgegangen. In Montevideo und Asunción hatte man insbesondere von einer Regierung Lula erwartet, dass die selbst ernannte regionale Führungsmacht Brasilien im jüngsten Streit um Investitionen Argentinien zur Raison rufen würde. Stattdessen gewährte Brasilia dem säumigen Argentinien ein weiteres Mal Konzessionen und Übergangszeiten bei der Öffnung des argentinischen Marktes für ausgewählte Produkte.

Dass der Anspruch der regionalen Führungsmacht vornehmlich auch im Mercosur gilt und neue Verantwortung mit sich bringt, spürt Brasilia nun immer deutlicher. Erste Anzeichen für einen Kurswechsel gibt es bereits: Uruguay wird an öffentlichen Ausschreibungen für die Belieferung von Schulmensen teilnehmen dürfen. Und mit Paraguay hat man die seit zehn Jahren versprochenen Konsultationen über die Finanzierung von Programmen im Bereich der Bildungs- und Gesundheitspolitik aufgegriffen. Auch soll das im letzten Jahr beschlossene Programm zur Förderung der Konvergenz (FOCEM) zwischen den Mitgliedstaaten anlaufen, in das Brasilien am meisten einzahlt.

Dass die großen Länder in einer in der Entstehung befindlichen Integrationsgemeinschaft besondere Verantwortung für die kleinen Staaten tragen, zeigt ein Blick nach Europa: Ohne die Maklerrolle Deutschlands und das Vertrauen der Kleinen, von den Großen in den Verhandlungen ausreichend mitbedacht zu werden, stünde Europa nicht an der Schwelle seiner politischen Einheit. Brasilien dürfte auch in diesem Fall erkennen, dass regionale Führerschaft langfristiger Investitionen bedarf. Eine Investition in die kleinen, integrationsfreudigen Staaten des Mercosur ist sicherlich eine gute Anlage und ein Anfang, die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit in der brasilianischen Außenpolitik zu verringern. Die kleinen Staaten müssen die Möglichkeit haben, am *agenda setting* des Mercosur mitzuwirken und nicht – wie im Falle des Anpassungsmechanismus geschehen – vor vollendete Tatsachen gesetzt werden.

Das Problem bleibt für Uruguay und Paraguay jedoch bestehen: Bei nüchterner Analyse wird man feststellen, dass sie keine Alternative zum Mercosur haben. Die Aufregung in Montevideo und Asunción ist als Hilfeschrei zu verstehen, um die beiden Großen – insbesondere Brasilien – daran zu erinnern, dass der Mercosur mehr ist, als eine Absprache zwischen Buenos Aires und Brasilia. Nichts Geringeres als der regionale Führungsanspruch Brasiliens wird letztendlich daran gemessen werden, wie mit den Kleinen im Integrationsverbund umgegangen wird.