

Neue Prioritäten im Mercosur

Der Beitritt Venezuelas und seine Folgen
für das südamerikanische Integrationsbündnis

Jörg Husar / Günther Maihold

Der jüngste Mercosur-Gipfel in Córdoba (Argentinien) ist als Wendepunkt in der Entwicklung des größten lateinamerikanischen Integrationsraums anzusehen. Wirtschaftspolitisch haben sich die Mitgliedstaaten vom Modell des »offenen Regionalismus« verabschiedet und setzen nun in Anknüpfung an das Integrationsverständnis der 1960er Jahre vornehmlich auf eine verstärkte Binnenorientierung. Der Mercosur verliert damit seine handelspolitische Bedeutung nach außen und wird stattdessen als soziales und politisches Projekt für die Entwicklung Südamerikas vertieft. Dieser Wandel vollzieht sich unter der Ägide des venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez, dessen Land Anfang Juli als fünftes Vollmitglied des Mercosur aufgenommen wurde. Damit verändert sich die Orientierung des regionalen Bündnisses. Der Mercosur wird künftig offenbar mehr von den politischen Interessen und wirtschaftlichen Angeboten aus Caracas geprägt werden als von der überlegten und auf Ausgleich bedachten brasilianischen Führung.

Die Erweiterung des Mercosur um Venezuela fällt in eine Phase, in der eine Reihe lang- und kurzfristiger Interessengegensätze vehement zu Tage treten und sich das Integrationsprojekt einmal mehr in Frage gestellt sieht. Vom ursprünglichen Ziel, einen gemeinsamen Markt zu bilden, ist der Handelsverbund nach wie vor weit entfernt: Das Problem der Asymmetrien zwischen den beiden großen Ländern Argentinien und Brasilien und den kleinen Partnern Paraguay und Uruguay ist ebenso ungelöst wie das der strukturell bedingten, in regelmäßigen Abständen wiederkehrenden internen Handelstreitigkeiten um Ausnah-

meregelungen im inneren Warenverkehr. Gegenwärtig haben die Staaten nur 40 Prozent der Mercosur-Regeln implementiert. Der Verlauf der Auseinandersetzungen um die Ansiedlung zweier Zellulosefabriken am Rio Uruguay hat zudem einmal mehr demonstriert, wie gering die Konfliktlösungskapazität der Wirtschaftsunion ist und wie wenig die Mitgliedstaaten dazu bereit sind, sich jenseits der üblichen Rhetorik für eine institutionelle Weiterentwicklung des Mercosur zu engagieren.

Nach einer anfänglichen Vervierfachung des Handelsvolumens zwischen den vier Gründerstaaten ist der Warenaustausch in

den letzten Jahren auf das Volumen von 1997/98 zurückgefallen. 15 Jahre nach seiner Gründung ist diese überaus enttäuschende Bilanz des Mercosur kaum durch die Aufnahme eines weiteren Vollmitglieds zu kompensieren, vielmehr könnten sich die inneren Krisensymptome noch verschärfen. Zwar mag die wirtschaftliche Bedeutung des Mercosur durch den Beitritt der drittgrößten und ressourcenreichsten Volkswirtschaft Südamerikas auf den ersten Blick zunehmen, immerhin wird der Mercosur damit zu einem Markt von 260 Millionen Konsumenten mit einem jährlichen BIP von 1 Billion US-Dollar. Seine Glaubwürdigkeit als wirtschaftliches Integrationsprojekt wird in Zukunft jedoch davon abhängen, inwiefern es den übrigen Mitgliedstaaten – insbesondere Brasilien – gelingt, innerhalb des Mercosur mäßigend auf die Politik Chávez' einzuwirken. Vieles spricht dafür, dass die vier Gründerstaaten die politischen Risiken, mit denen der Beitritt Venezuelas verbunden ist, unterschätzen könnten.

Innere Spannungen des Mercosur

Jüngst haben sich die Risse innerhalb des Mercosur deutlich gezeigt: Der »Zellulose-Krieg« zwischen Argentinien und Uruguay um den Bau von Papierfabriken am gemeinsamen Grenzfluss konnte nicht beigelegt werden. Nun ist wegen des Konflikts ein Verfahren beim Internationalen Gerichtshof in Den Haag anhängig. Auch drohten die beiden kleinen Mitgliedstaaten Paraguay und Uruguay mit dem Austritt, wenn es ihnen nicht gestattet werde, trotz ihrer Mitgliedschaft im Mercosur bilaterale Handelsabkommen mit den USA abzuschließen. Falls die beiden Staaten diese Bestrebungen weiterverfolgen sollten, wäre ein Konflikt mit Venezuela vorgezeichnet, das nach den Worten Chávez' angetreten ist, den Mercosur vom »neoliberalen Virus« zu befreien. Bereits das Ausscheiden Venezuelas aus der andinen Staatengemeinschaft (CAN) hatte Chávez im April 2006 damit begründet, dass Peru und Kolumbien bilate-

rale Handelsabkommen mit den USA verhandelten.

Nicht zuletzt aufgrund dieses destruktiven Verhaltens in der CAN muss stark bezweifelt werden, dass sich Chávez mit dem Beitritt zum Mercosur tatsächlich der langfristigen Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes verpflichtet fühlt. Über 80 Prozent der venezolanischen Exporte bestehen aus Erdöl, das schon vor dem Beitritt zum Mercosur zollfrei exportiert werden konnte, während umgekehrt einzelne Sektoren der venezolanischen Wirtschaft durch den Beitritt unter erheblichen Konkurrenzdruck geraten werden. Vieles spricht also dafür, dass es Chávez vielmehr um die Gewinnung eines neuen Resonanzraums für seine »bolivarische Alternative« zum Freihandelskonzept der USA geht.

Brasilien steht nach dem Gipfel in Argentinien als Verlierer da, denn seine Gestaltungsmacht im regionalen Bündnis scheint durch das Auftreten von Chávez deutlich reduziert. Die Bereitschaft in den anderen Mitgliedstaaten, die neue Führungsrolle Venezuelas zu akzeptieren, ist einerseits auf finanz- und energiepolitische Interessen zurückzuführen, andererseits dürften strategische Erwägungen eine Rolle gespielt haben, die sowohl die interne, als auch die externe Agenda des Mercosur betreffen.

Finanzpolitische Interessen: Venezuela als »Latin lender of last resort«

Seit Mai 2005 hat Venezuela argentinische Staatsanleihen im Wert von insgesamt 3,24 Milliarden US-Dollar erworben und damit entscheidend zur vollständigen Rückzahlung der argentinischen Schulden beim IWF beigetragen, die sich Anfang 2006 noch auf 9,8 Milliarden US-Dollar beliefen. Venezuela ist somit für Argentinien zur wichtigsten Finanzierungsquelle geworden und ermöglicht dem Land mittelfristig die Rückkehr auf den internationalen Kapitalmarkt. Durch den Erwerb der Anleihen kann Chávez nicht nur den argentinischen Präsidenten Kirchner enger an sich binden und bei kalkulierbarem Risiko eine nicht

zu vernachlässigende Rendite erzielen, er dämpft durch die Finanztransaktionen auch die mit dem Ölpreis ansteigende Inflation im eigenen Land. Die jüngste Idee der beiden Staatsmänner Chávez und Kirchner ist die Emission »binationaler Anleihen«, wobei die Sicherheiten und Zinszahlungen von Venezuela geleistet werden sollen, um das günstigere Kreditrating des Landes zu nutzen. Wenn es nach Chávez geht, soll dies die Keimzelle einer Art »Lateinamerikanischen Währungsfonds« sein.

Auch wenn dies – ebenso wie die Ideen zur Gründung einer multinationalen Energiefirma oder gemeinsamer Mercosur-Streitkräfte – kaum mehr als eine politische Absichtserklärung darstellt, vermag Chávez seiner »bolivarischen Alternative« allein durch das Angebot derartiger »Finanzspritzen« eine gewisse Attraktivität zu verleihen. Es ist jedenfalls unverkennbar, dass die enge Kooperation Venezuelas mit Argentinien in der Region Begehrlichkeiten geweckt hat. So hat Paraguays Präsident Duarte seinen Kollegen Chávez dazu aufgerufen, einen Teil der Milliarden schulden aus dem Bau des Staudamms von Itaipú zu übernehmen oder doch zumindest die Entwicklungsagentur seines Landes mit einem großzügigen Kredit zu versehen. Auch an Angeboten für weitere Staatsanleihen mangelt es nicht: Neben Ecuador und Costa Rica wollen sich inzwischen auch Paraguay und Uruguay auf dieses Modell der Kreditaufnahme einlassen. In Uruguay konnte sich die staatliche venezolanische Entwicklungsbank *Bandes* zudem jüngst als Retter der in Zahlungsnot geratenen nationalen Kredit- und Spargenossenschaft *Cofac* profilieren.

Doch die venezolanischen Zuwendungen werden weder ziel- noch selbstlos über der Region ausgeschüttet, im Gegenteil: Die Verhandlungen über finanzielle Kooperation gehen stets einher mit Verhandlungen über Öllieferungen. Das beste Beispiel dafür ist derzeit in Bolivien zu beobachten, wo der *Bandes* neben einem Vorzugskredit in Höhe von 30 Millionen US-Dollar auch die Einnahmen aus den jüngst vereinbarten Diesellieferungen Venezuelas verwaltet.

Energiepolitische Interessen: Venezuela als »Energie-Joker«

Die venezolanischen Aktivitäten im Cono Sur sind eindeutig darauf gerichtet, einen dauerhaften Absatzmarkt für das eigene Öl und Gas zu erschließen: So kaufte der venezolanische Ölkonzern PDVSA im Juli 2006 dem Staatsbetrieb ANCAP Uruguays knapp die Hälfte der Anteile an *Petrolera del Cono Sur* ab, die in Argentinien 155 Tankstellen betreibt und seit Jahren Verluste einfährt. Die finanzielle Unterstützung Argentinien, das zukünftig in zunehmendem Maße von Energieimporten abhängig sein wird, ist also ebenfalls im Zusammenhang mit dem Bestreben zu interpretieren, sich im Süden des Kontinents langfristig einen treuen Kundenstamm aufzubauen.

Auch die Interessen Brasiliens und Argentinien konzentrieren sich auf die Integration im Bereich der Energie-Infrastruktur. Als es im Jahre 2004 in Argentinien zu einem akuten Erdgas mangel kam, konnte Venezuela mit kurzfristigen Schweröllieferungen aushelfen. Zur langfristigen Sicherung der Erdgasversorgung im Cono Sur haben Venezuela, Brasilien und Argentinien das Projekt einer 2700 Kilometer langen Erdgaspipeline lanciert, die von Puerto Ordaz (Venezuela) quer durch das Amazonasgebiet bis Buenos Aires reichen soll. Brasilien gelang es zwar, in diesem Jahr erstmals Netto-Erdölexporteur zu werden, es importiert aber immer noch etwa die Hälfte seines Erdgasbedarfs (25 Mio. m³/Tag) aus Bolivien, wo Präsident Evo Morales seit der Verstaatlichung der Gasindustrie eine Erhöhung des Exportpreises anstrebt. Insofern spielt Venezuela eine ambivalente Rolle, da es einerseits die Verstaatlichung in Bolivien unterstützt, sich andererseits aber an einem Konkurrenzprojekt auf den derzeit einzig in Frage kommenden Exportmärkten des Landes beteiligt.

Doch so vorteilhaft es auch sein mag, den »Finanz- und Energie-Joker« Venezuela im Mercosur zu haben, zur Durchführung der genannten Projekte wäre ein Beitritt Venezuelas nicht zwingend notwendig gewesen. Umso größer sind die Verände-

rungen, die der Beitritt Venezuelas in Bezug auf die internen Kräfteverhältnisse und die Verhandlungsposition in den Handelsgesprächen mit den USA und der EU nach sich zieht.

Strategische Interessen: Venezuela als »universeller Vetospieler«

Paraguay und Uruguay hoffen darauf, dass der Beitritt eines mittelgroßen Partners die bisherige übermäßige Dominanz Brasiliens und Argentiniens abschwächen wird. Den guten Willen, die kleinen Mitgliedstaaten stärker zu berücksichtigen, hat Venezuela im Zusammenhang mit dem Beitritt bereits dadurch bewiesen, dass es ihnen einseitige Marktzugangschancen für ausgewählte Produkte gewährt hat. Argentinien hegt seinerseits – durchaus berechtigterweise – die Erwartung, den Rivalen Brasilien künftig zusammen mit Venezuela in einzelnen Fragen unter Druck setzen zu können.

Venezuela hat sich verpflichtet, binnen vier Jahren den derzeitigen Bestand an *gültigen* Normen des Mercosur zu übernehmen. Dieser Bestand umfasst über 1400 Regelungen. Der Zollunion wird es erst bis zum Jahr 2014 voll beitreten. Da die Mitgliedstaaten beschlossen haben, Venezuela bereits jetzt in allen Sitzungen als stimmberechtigtes Vollmitglied zu behandeln, werden internationale Abkommen ab sofort der Zustimmung Caracas' bedürfen. Im Hinblick auf die EU-Mercosur- und FTAA-Verhandlungen könnte sich daraus in Zukunft eine politische Komplementärstrategie entwickeln, bei der Brasilien insgesamt eine konziliantere Haltung einnehmen würde, während Venezuela für den Block den Part eines universell einsetzbaren Veto-Spielers abgäbe. Insbesondere für Brasilien könnte sich diese Doppelstrategie indes als kontraproduktiv erweisen, wenn sich der Widerstand innerhalb des Mercosur auf Betreiben Venezuelas erhöhte und extern Verhandlungsfortschritte blockiert würden. So könnte es für das größte südamerikanische Land interessant werden, ein bilaterales Abkommen mit der EU abzuschließen.

Der Mercosur als schwieriger Partner

Mit den Einladungen an Bolivien, Vollmitglied des Gemeinsamen Marktes des Südens zu werden, und an Mexiko zu einer Assoziierung mit dem Mercosur ist in Córdoba der auch geographisch expansive Charakter des südamerikanischen Wirtschaftsverbunds erkennbar geworden. Der Mercosur wird als politisches Projekt aufgewertet, dessen veränderte Stoßrichtung nicht zuletzt durch die Teilnahme Fidel Castros am Gipfeltreffen unterstrichen wurde. Ausgleichsfonds und Integrationsindustrien sollen verstärkt betrieben werden. Zudem wird ein staatszentriertes Entwicklungsmodell in den Vordergrund gerückt, das mit dem Ziel einer Integration in die Weltwirtschaft wenig kompatibel ist. Der Mercosur genügt sich zunehmend selbst.

Dies reduziert die Partnerqualitäten des Mercosur für die EU bei den stagnierenden Verhandlungen über ein biregionales Freihandelsabkommen. Auch die Perspektiven für die internationalen Handelsgespräche im Rahmen der WTO dürften sich deutlich verschlechtert haben. Für Deutschland und Europa bedeutet dies, dass sie sich auf einen Partner in Südamerika mit stärker artikulierten politischen Forderungen im Bereich der globalen Strukturpolitik einstellen müssen. Die Achse Brasilia-Buenos Aires als zentrale Geometrie des Mercosur dürfte der Vergangenheit angehören. Die Kosten der Konsensfindung innerhalb der Handelsunion steigen, die Erarbeitung gemeinsamer Positionen mit externen Partnern wird dadurch komplizierter. Andererseits wird Venezuela künftig in eine Fülle von Verantwortlichkeiten einbezogen, wodurch sich zumindest die Gefahr bilateraler Alleingänge gegenüber den USA reduziert. Dies gilt auch für die im Vertrag von Asunción niedergelegte Demokratieklausele des Mercosur. Insoweit sind die politischen Folgen des neuen Entwicklungsabschnitts dieses Integrationsraums höher einzuschätzen als die nun neu betonte soziale Komponente der Integration im Mercosur.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364