

## Lateinamerikas Rolle im Welthandel – Chancen und Hindernisse

Lateinamerika ist für eine nachhaltige Entwicklung der Erde und für ein internationales Regelsystem der Globalisierung ein wichtiger Partner, der seine Stärke als Gesamtheit noch nicht kennt oder nicht bereit ist, sich so aufzustellen, dass er sie ausspielen könnte. Die beiden stärksten Spieler in der bunten Landschaft lateinamerikanischer Interessen, Brasilien und Mexiko, sind sich ihrer Führungsrollen bewusst, stehen gerade deshalb in Konkurrenz zueinander und können ihre Möglichkeiten aus unterschiedlichen Gründen nicht so entwickeln, wie sie das selbst gerne hätten. Selbstbewusste Rohstoff-Exporteure sind durch innere Fehlentwicklungen oder Selbstüberschätzung in Gefahr, die Grundlagen einer positiven Zukunftsentwicklung zu verspielen. In der Krisenbewältigung gibt es sehr erfolgreiche Länder und solche, die stärker unter den negativen Folgen leiden, diese aber teilweise durch schlechtes Regieren auch verstärken.

Wer die Rolle Lateinamerikas im Welthandel untersucht, erkennt schnell, dass es Lateinamerika als Wirtschaftsraum eigentlich nicht gibt. Vielleicht ist das auch einer der Gründe, warum die US-amerikanischen Vorstellungen von der gesamt-amerikanischen Freihandelszone (FTAA) nicht erfolgversprechend waren. Hinzu kamen die vielfältigen Fehler, die die USA in ihrer südlichen Nachbarregion gemacht haben und die weit verbreitete Aversion gegen die USA, die in Lateinamerika selbst in jenen Ländern zu spüren ist, die in enger wirtschaftlicher und politischer Verbindung mit der Weltmacht im Norden stehen.

Um die Bedeutung Lateinamerikas im Welthandel zu begreifen, muss man sich klar machen, dass die beiden regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, der Mercosur und die Andengemeinschaft, im Vergleich zu den nordamerikanischen und asiatischen Wirtschaftsräumen nur geringfügige Anteile am Welthandel zu verzeichnen haben. Berücksichtigt man die jeweilige regionale Verteilung, wird die Bedeutung der kleineren Volkswirtschaften zusätzlich relativiert. Aus einem solchen Vergleich wird allerdings besonders ersichtlich, warum die Rolle der lateinamerikanischen Länder im Welthandel nur durch regionale Integration dauerhaft verbessert werden kann.

Nach der Zeit der Militärdiktaturen, der »verlorenen Dekade«, dem Zeitalter der Re-Demokratisierung und der »Fernsteuerung« lateinamerikanischer Volkswirtschaften durch den Weltwährungsfonds und die Weltbank schien ein positiver Weg vorgezeichnet – eine erfolgversprechende Mischung aus Demokratie, Entwicklung, Marktwirtschaft und Vorteilen aus dem multilateralen Handelssystem. Gefährdet schien dieser Weg im Wesentlichen durch Armut und Unterentwicklung, Umweltzerstörung und Verstärkung der Gesellschaften sowie durch Ansehensverlust einiger Länder wegen des mangelnden Schutzes der Rechte der indigenen Bevölkerung. Die mit der Öffnung der Märkte bereits eingetretenen und mit der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) erwarteten Wohlstandsgewinne aus dem Zollabbau<sup>1</sup> und der stärkeren Einbindung Lateinamerikas in die internationale Arbeitsteilung konnten von einigen Ländern genutzt werden, andere konnten bislang nicht daran partizipieren.

Die bessere Nutzung von Stärken, die Entwicklung relevanter regionaler Märkte und die Erhöhung gemeinsamer Handlungsfähigkeit von bis dahin wenig miteinander verbundenen und kaum zur Interaktion fähigen Staaten, die durch regionale Kooperation und Gemeinschaftsbildung beabsichtigt war, hat sich bisher nicht als ein dynamisch erfolgversprechender Weg erwiesen. Weder der Mercosur und die Andengemeinschaft noch die zentralamerikanische oder die karibische Regionalorganisation haben bisher wesentliche Fortschritte bei der gemeinsamen Interessenvertretung und bei der Nutzung von

wirtschaftlichen Vorteilen gemacht. Im Gegenteil sind seit dem Aufkommen linkspopulistischer, mehr oder weniger autoritärer Regierungen die Zentrifugalkräfte größer geworden.

Mexiko mit seinen insgesamt positiven, allerdings seit der Gründung der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) auch mit vielen neuen Problemen behafteten Entwicklungen ist ein Beispiel für eine sehr mutige Politik der Öffnung und der aktiven Beteiligung an der internationalen Arbeitsteilung. Dies hat zu regional sehr unterschiedlichen Entwicklungen geführt, die in Zeiten von US-Dollar-Schwächen gegenüber Yen und Euro vor allem durch Investitionen für den US-amerikanischen Markt getrieben waren.

Eine gemeinsame Strategie der Beteiligung der lateinamerikanischen Länder oder einer Teilmenge von ihnen an der Weltwirtschaft gibt es bis heute nicht und sie ist auf absehbare Zeit eher unwahrscheinlicher geworden. Dies ist in den verschiedenen multilateralen und biregionalen Verhandlungsprozessen der letzten Jahre klar geworden.

Wie hat sich die Rolle Lateinamerikas in der Weltwirtschaft nun in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelt? Ein Blick zurück soll Strukturen sowie einige Aspekte der gegenwärtigen Krisenbewältigung zeigen. Was hat sich im Verhältnis der lateinamerikanischen Spieler untereinander verändert und was bringt die Zukunft? Ein Ausblick soll Chancen und Gefährdungen deutlich machen und politische Antworten suchen. Dabei lohnt sich ein besonderer Blick auf den Mercosur.

»Vom Mercosur bleibt nur noch ein Mahnmal« schrieb am 25. Juli 2009 die Neue Zürcher Zeitung und bezog sich auf einen »langjährigen Beobachter« des Mercosur, der angesichts des jüngsten Gipfels der größten lateinamerikanischen Wirtschaftsgemeinschaft davon sprach, es lohne sich noch nicht einmal mehr, den Mercosur zu beerdigen; er könne einfach als Mahnmal einer guten, aber nicht umgesetzten Intention stehen bleiben.<sup>2</sup> Was bringt diesen Kommentator in einer Zeit, in der es so aussieht, als komme Lateinamerika wenn nicht ungeschoren, so doch vergleichsweise glimpflich durch die Weltwirtschaftskrise, zu so abschließenden Aussagen? Zumal das mit dem Stabilitätsanker des wachstumsstarken Brasiliens ausgestattete Integrationsmodell Südamerikas noch am ehesten Hoffnung auf eine gute Zukunft durch gemeinsame Politik und den damit verbundenen Chancen haben sollte. Nehmen wir den Mercosur als Muster für die Veränderungen in Lateinamerika, die nicht erst seit der Krise, seitdem aber in besonderem Maße zu beobachten sind.

Nach der Gründung des Mercosur 1991 durch den Vertrag von Asunción wollten die Mitgliedsstaaten in der sehr ambitionierten Zeitspanne bis 1995 einen gemeinsamen Markt für Waren, Kapital und Dienstleistungen errichten – einschließlich der dafür notwendigen freien Bewegung von Arbeitskräften. Eingedenk der Tatsache, dass ein solches Gebilde handlungsfähige, gemeinsame Gremien erfordern würde, hatte man Vorstellungen von der Entwicklung gemeinsamer Institutionen. Vor allem aber sollte den Mitgliedsstaaten der Eintritt in die Weltmärkte durch größere Effektivität und die Vorteile des größeren Binnenmarktes ermöglicht werden. Ein erster Schritt war die Einführung eines gemeinsamen Außenzolls. Mit der Zollunion startete der Mercosur, der zu diesem Zeitpunkt bereits wesentliche Liberalisierungsschritte hinter sich gebracht hatte. Die Regelungen, die dafür gefunden wurden, legten allerdings bereits den Keim der Langsamkeit und neuer Probleme auf dem Weg zu einem wirklichen gemeinsamen Markt. Die untereinander ausgehandelten Regelungen enthielten mehr Ausnahmen als gemeinsame Ziele. Die für einen gemeinsamen Markt notwendige Integration rückte in weite Ferne, auch wenn die Ziele immer wieder deklamiert wurden. Es war allerdings im Vergleich zu vielen anderen regionalen Ansätzen auch ein sehr ambitioniertes Vorhaben, das neben den angesprochenen Zielen auch Entwicklungsziele im Auge hatte: Es wollte soziale Gerechtigkeit befördern, Umwelt schützen, Infrastruktur entwickeln, Politik koordinieren, Stabilität schaffen und den Weg der Integration gehen. Später wurde sogar eine parlamentarische Komponente und eine Art Strukturhilfe entwickelt, wie sie die EU sehr erfolgreich eingesetzt hatte.<sup>3</sup> Der tatsächliche

Wille, zugunsten der gemeinsamen Entwicklung auf Reservatrechte und nationale Vorteile zu Lasten der anderen Mitgliedsstaaten zu verzichten, war allerdings, wie sich schnell herausstellte, noch nicht besonders stark ausgeprägt.

Schon in der von Asien auf Lateinamerika übergegangenen Krise Ende der 90er Jahre stellte sich heraus, dass diese Region nicht in der Lage war, ein gemeinsames Krisenmanagement zu betreiben. Vielmehr suchte jedes Mitgliedsland sein Heil auch auf Kosten der Partner. Noch nicht einmal gemeinsame Grundsätze für die Krisenbewältigung konnten gefunden werden. Gerade dieser Punkt war die Grundlage für weitere Probleme in der Zukunft. Das Gefühl, Solidarität zu erfahren und sich aufeinander verlassen zu können, hatten die Mitgliedsländer nicht. Das alte Misstrauen und die ausgeprägte Rivalität zwischen den beiden großen Nachbarn Argentinien und Brasilien beeinträchtigten die offene Kooperation. Besonders die beiden kleineren Mitgliedsstaaten Paraguay und Uruguay fühlten sich in jeder Phase benachteiligt und vor allem nicht angemessen ernst genommen und beteiligt. Trotzdem war die Krise, mit Ausnahme Argentiniens, vergleichsweise schnell überwunden. Aufgrund des dann einsetzenden Wachstums sind sogar Aufbruchsstimmung und neues Selbstbewusstsein entstanden.

Damals analysierte Manfred Mols: »Lateinamerika ist heute weit von jener Katastrophenstimmung entfernt, welche die mühsamen Jahre der »verlorenen Dekade« prägte. Wenn damals von einer »Afrikanisierung« und »Libanisierung« des Subkontinents die Rede war (weltpolitisches und weltwirtschaftliches Abseits, Lateinamerika als Spielball fremder Mächte), ist man heute von der eigenen Reform- und Handlungsfähigkeit vor dem Hintergrund der jetzt seit zwei Jahrzehnten dauernden und an vielen Stellen greifenden Neustrukturierungen in Wirtschaft und Politik überzeugt. Auch die bisherigen Erfolge in subregionalen Kooperations- und Integrationsbereichen – am deutlichsten abzulesen an der bisherigen Entwicklung des Mercosur – tragen zu diesem veränderten Selbstbewusstsein bei.«<sup>4</sup> Schon damals wurde aber auch das zunehmende Leistungsbilanzdefizit Argentiniens gegenüber Brasilien beschrieben, die Zunahme nichttarifärer Handelshemmnisse und die mangelnde Umsetzung der Ziele des Mercosur-Vertrages.

Im Jahr 2000 war der Mercosur trotz der vorangegangenen Krise der stärkste Wirtschaftsblock Lateinamerikas mit einer Billion US-Dollar Bruttoinlandsprodukt (BIP). Das entsprach weit mehr als der Hälfte des BIP ganz Lateinamerikas. Bereits damals wurden von dieser Billion US-Dollar circa zwei Drittel in Brasilien erwirtschaftet. Diese Stärke trotz innerer Schwäche lenkte den Blick auf die Märkte der Welt und besonders auf Europa, das der Partner schlechthin zu sein schien: kulturell nahe stehend, industriell traditionell verbunden und sprachlich einfach zu bewältigen. Zudem bot sich Europa auch als Gegengewicht zu der wirtschaftlich dominierenden USA an. Gleichzeitig gingen neue Wege nach Asien und Afrika, wo sich die Gelegenheit bot, die eigene Wettbewerbsfähigkeit auszuspielen, dringend benötigte energetische, mineralische und agrarische Rohstoffe anzubieten und billige Konsumgüter einzuführen – bei steigenden Preisen für Rohstoffe eine gute Ausgangsbasis. Europa war dennoch näher als Asien, denn Europa war bekannt, Asien musste erst gelernt werden.

Die Bemühungen um ein Freihandelsabkommen EU-Mercosur sind Zeichen der damals vorherrschenden Blickrichtung. Dass daraus bis heute nichts geworden und ein Abschluss noch immer nicht zu erwarten ist, hat mehrere Gründe, liegt aber sicher auch in der stecken gebliebenen Doha-Runde der WTO, die wichtige Grundlagen für ein darüber hinausgehendes biregionales Abkommen EU-Mercosur liefern sollte. Auch die zunehmend schwindende gemeinsame Handlungsfähigkeit des Mercosur ist ein Grund. Wenn Europa sich heute mehr auf Abkommen mit asiatischen Partnern konzentriert als auf Abkommen mit Lateinamerika, so sollte das ein Alarmzeichen für beide Seiten sein, Chancen nicht zu verpassen.

Die große Bereitschaft Europas, auch biregionale Abkommen mit der Andenregion und Zentralamerika zu schließen – neben dem Freihandelsabkommen mit Mexiko –, ist ein

Zeichen, dass Europa enge wirtschaftliche Beziehungen anstrebt und die weit darüber hinaus gehende Entwicklungsperspektive verfolgt, lateinamerikanische Regionen zu handlungsfähigen Akteuren des multilateralen, auf Regeln gebauten Systems zu machen.

Das erstaunliche Wachstum Lateinamerikas seit der Jahrtausendwende hat die Aufmerksamkeit auf die Chancen gerichtet. Die Ausländischen Direktinvestitionen (ADI) nahmen – mit gelegentlichen Schwächephasen – zu. Im Jahr 2008 wurden in Lateinamerika für 92 Milliarden US-Dollar Auslandsinvestitionen getätigt (über 40 Milliarden US-Dollar mehr als fünf Jahre zuvor). Der größte Anteil der ADI im Mercosur (2008 34 Milliarden US-Dollar) ging dabei nach Brasilien (24 Milliarden US-Dollar).<sup>5</sup> Europa war an dieser Entwicklung beteiligt, steht aber zunehmend in Konkurrenz zu China. Allerdings sind gerade die Zahlen für die deutschen Investitionen in Lateinamerika nicht ohne die Investitionen der im jeweiligen Land befindlichen Unternehmen zu betrachten. Das rein statistische Bild trägt etwas.<sup>6</sup>

Vergleicht man die rein statistische Lage von ganz Lateinamerika, dem Mercosur und Brasilien, als dem stärksten Land, für das Jahr 2008, also noch bevor die Krise auch in Lateinamerika ihre Folgen zeigte, dann hat sich das Verhältnis deutlich zugunsten Brasiliens verschoben. Die vorläufigen Zahlen der CEPAL für 2008 zeigen für ganz Lateinamerika ein BIP von 4.266 Milliarden US-Dollar. Davon entfallen 1.954 Milliarden US-Dollar auf den Mercosur, von denen allerdings allein 1.575 Milliarden US-Dollar in Brasilien erwirtschaftet werden. Die wirtschaftliche Dominanz Brasiliens ist also unverkennbar und hat Folgen für das Verhältnis zu seinen Partnern im Mercosur sowie für sein Verhalten in Lateinamerika und auf der Weltbühne. Ein großer Teil der ADI außerhalb des Mercosur ist in Mexiko investiert worden, weil die Exportchancen zum Beispiel für europäische und japanische Produkte auf dem nordamerikanischen Markt durch die Wechselkursveränderungen zum US-Dollar in Gefahr gerieten und durch den Aufbau von Produktionskapazitäten in Mexiko als NAFTA-interne Produktion ausgeglichen werden sollten.

Brasiliens Anteil am Welthandel hat weiter zugenommen, gerade industrielle Produkte geraten allerdings auch in einen starken Wettbewerbsdruck mit chinesischen Produkten. Die chinesische Nachfrage ist andererseits auch ein Wachstumsmotor der Wirtschaft Lateinamerikas und besonders Brasiliens. Die Vorteile aus der Marktöffnung des WTO-Regimes zu nutzen und gleichzeitig den eigenen Weg der Entwicklung industrieller Fähigkeiten nicht zu gefährden, ist ein Hauptaugenmerk brasilianischer Wirtschaftspolitik. Protektionistische Maßnahmen gehören dabei im Unterschied zu Argentinien bisher nicht zum Instrumentarium Brasiliens. Schaut man auf den Welthandel mit Gütern – also auf den Handel jenseits des Rohstoffhandels, der in Lateinamerika eine wichtige Rolle spielt – so hat Lateinamerika im Jahr 2007 einen Anteil von 3,3 Prozent an den Importen weltweit und steuert 3,7 Prozent des Exports zum Welthandel bei. Der Anteil des Mercosur beträgt daran etwas weniger als die Hälfte, 1,3 Prozent bei den Importen, 1,6 Prozent bei den Exporten. Brasilien allein wiederum hat wegen des hohen Wertes und der breiteren Palette seiner Exporte im Vergleich mit den reinen Agrarexporturen Argentinien und Paraguay sowie Uruguay einen Anteil von 0,9 Prozent an den Importen und von 1,2 Prozent an den Exporten.<sup>7</sup> Diese Zahlen zeigen, dass Lateinamerika nicht nur politisch und sozial heterogener geworden ist, sondern auch im Hinblick auf die Integration in den Weltmarkt.<sup>8</sup> Dies ist einer der Gründe, warum Lateinamerika – speziell der Mercosur, aber auch die anderen Regionalorganisationen – weiter von einer gemeinsamen Politik und einer gemeinsamen Handelsstrategie entfernt sind, als zuvor.

Die in der Größenordnung und der Eigenwahrnehmung ähnlichen Interessen Mexikos und Brasiliens lassen die beiden in neuer Form um die wirtschaftliche Hegemonie in Lateinamerika konkurrieren. Die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit den Partnern im Mercosur wird aber für Brasilien immer schwieriger, wie dessen Rolle überhaupt auf der einen Seite immer wichtiger für das Gelingen von global governance wird und auf der

anderen Seite gezeichnet ist von der Rücksicht auf die Mercosur-Mitgliedsstaaten und von dem Anspruch, nach wie vor einer, wenn nicht der wichtigste Sprecher der armen Länder zu sein, die sich in der G-20 (Entwicklungsländer) zusammengefunden haben. Diese Sandwich-Lage Brasiliens zwingt das Land als Führungsmacht im Mercosur und vielleicht in Lateinamerika überhaupt zu dauernden Kompromissen, auch zu Lasten der eigenen Interessen. So wäre ein Abschluss der Doha-Runde aus handelspolitischen Interessen und zur Gewinnung wichtiger Märkte für Brasilien durchaus eine erstrebenswerte Option. Wegen der ganz anders gelagerten Interessen Argentiniens, Paraguays und Uruguays sowie der von Brasilien vertretenen Entwicklungsländer verhält es sich aber viel zurückhaltender.

Die noch immer nicht endgültig ratifizierte Mitgliedschaft Venezuelas im Mercosur macht die Gemeinschaft weder handlungsfähiger, noch treten die von Argentinien (Gegengewicht zu Brasilien, Vorteile im Bezug von Energie) und Paraguay und Uruguay (mehr Geld für Strukturfonds) erwarteten Wirkungen ein. Dass Chávez keine Rücksicht auf die Staaten nimmt, mit denen er eine Gemeinschaft bilden möchte, sie gelegentlich heftig beschimpft (der Senat Brasiliens sei ein Knecht der USA etc.) und mit Enteignungen nicht rücksichtsvoller umgeht als mit nordamerikanischen Unternehmen, lässt den Mercosur ratlos verharren. Lediglich der brasilianische Präsident macht den Eindruck, mit dem mittlerweile autokratisch regierenden Linkspopulisten aus Venezuela umgehen zu können. Vielleicht ist Luiz Inácio Lula da Silva die stärkste Säule des Zutrauens in eine vernünftige Handelspolitik Brasiliens und Hoffnungsträger für eine stärkere Orientierung der lateinamerikanischen Wirtschaft an Nachhaltigkeit sowie für eine Verringerung der Armut und der sozialen Gegensätze und kann damit einen Teil der Widersprüche ausgleichen, die sich entwickelt haben.

Das Verhalten und die konstruktive Zusammenarbeit Brasiliens in der G-8, G-20 (Finanzen) und der WTO sind hoffnungsvolle Zeichen für eine Stellvertreterfunktion Brasiliens für Lateinamerika zusammen mit Mexiko. Insofern war die in Heiligendamm begonnene stärkere Beteiligung der großen lateinamerikanischen Länder am System globalen Regierens ein wertvoller Beitrag für die positive Weiterentwicklung des Welthandelssystems. Brasilien und Mexiko übernehmen Verantwortung. Der letzte EU-Lateinamerika-Gipfel, der im Mai 2008 in Lima stattfand, hat wie seine Vorgänger wenig greifbare Erfolge gebracht. Zuletzt waren diese Gipfel immer mehr zum Austragungsort innerer Auseinandersetzungen der lateinamerikanischen Seite geworden und haben die Spannungen zwischen linkspopulistischen Regimen und den demokratischen Regierungen offen gelegt. Dass Brasilien sich deshalb mehr Hoffnungen auf einen Ausbau der »strategischen« Beziehungen mit der EU macht, ist verständlich, und bei weiter abnehmender interner Konsistenz des Mercosur eine wichtige Option für beide Seiten. Für die Rolle Lateinamerikas im Welthandel und im internationalen politischen System ist allerdings die Fähigkeit zum gemeinsamen Handeln oder wenigstens innerhalb eines so gut angelegten Modells wie dem Mercosur unerlässlich.

Mittlerweile sind auch in Lateinamerika die Folgen der Finanzkrise und der daraus erwachsenden Weltwirtschaftskrise deutlich zu spüren. Noch im November 2008 hatte der brasilianische Präsident Lula wie die meisten südamerikanischen Politiker die Finanzkrise nicht ernst genommen. Auf die Frage, ob die finanziellen Turbulenzen durch den Zusammenbruch von Lehman Brothers und Merrill Lynch auch die brasilianische Wirtschaft betreffen würden, sagte Lula: »What crisis? Go ask Bush about that.«<sup>9</sup> Tatsächlich war die lateinamerikanische Finanzwirtschaft weniger von den USA beeinflusst als zuvor. Die Konsequenzen aus der Peso-Krise in Mexiko führten zum Beispiel zu einer gewissen Resistenz der mexikanischen Banken gegenüber der Finanzkrise. Gleichwohl sollten die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Märkte – Energiepreise, Agrarrohstoffpreise, Exportmärkte für brasilianische Industrieprodukte etc. – mit etwas Verzögerung auch in Lateinamerika ankommen. In Mexiko war man zunächst sicher, gegen die Krise aus den USA »gepanzert« zu sein, letztlich wurde ein »leichter Husten« diagnostiziert, ehe man dann die

Wirtschaft in einem »tiefen Graben« sah, der »durch einen Tsunami von außen« ausgelöst worden sei.<sup>10</sup> Bei der engen Verflechtung der mexikanischen Wirtschaft mit dem NAFTA-Raum führt die Konjunkturkrise der USA zwangsläufig zu unmittelbaren Wirkungen auf Mexiko. Besonders der Wachstumsmotor der letzten Jahre ist betroffen, die industriellen Arbeitsplätze gehen rapide zurück. Die Wachstumsprognose wurde mehrfach in Richtung negativer Zahlen korrigiert.

In Zentralamerika macht sich die Krise wegen des geringen Exports von Industriegütern ebenso wenig direkt bemerkbar wie in den armen Ländern Südamerikas. Allerdings sind die indirekten Auswirkungen nicht weniger dramatisch. In den Ländern Zentralamerikas machen sich nun die schon lange befürchteten Auswirkungen der Abhängigkeit von Rücküberweisungen der Arbeitsmigranten aus den USA bemerkbar. Die Rücküberweisungen sichern nicht nur Einkommen, sondern täuschen auch soziale Sicherheit vor, führen zu einem hohen Konsumanteil beim Verbrauch des BIP und lassen die Außenhandelsbilanzen in einem rosigen Licht erscheinen. Jedenfalls sind sie ein Teil der Wirtschaft der Länder zwischen Mexiko und Kolumbien, der staatliche und wirtschaftliche Akteure nicht zu Höchstleistungen anspornt und keine innovativen Impulse gibt. Wenn in Guatemala die so genannten »remesas« bereits 12 Prozent des BIP ausmachen und in Honduras sogar ein Viertel, dann sind die Folgen der US-Wirtschaftskrise in Zentralamerika Armut und Rückschritt.<sup>11</sup> Bei den ohnehin gravierenden Strukturschwächen dieser Länder und der großen Spreizung von Einkommen<sup>12</sup> und Besitz ist mit weiteren gravierenden sozialen und wirtschaftlichen Verwerfungen zu rechnen.

Die Weltbank stellt in einem Bericht vom November 2008 fest, dass unter den 20 von der Krise am stärksten betroffenen Entwicklungs- und Schwellenländern acht lateinamerikanische sind.<sup>13</sup> Ein Grundproblem sieht der Lateinamerika Verein e. V. bei den Ländern »Lateinamerikas und der Karibik (6 Prozent des Welt-BIP) in der relativ hohen externen Abhängigkeit (Rohstoffexporteur, Kapitalimporteur) von Industrieländern (70 Prozent des Welt-BIP).«<sup>14</sup> Diese Analyse kommt zu dem Ergebnis, »dass eine Rezession in einzelnen Ländern Lateinamerikas wohl unvermeidbar (zum Beispiel Mexiko), aber für die Gesamtregion unwahrscheinlich« sei. Lateinamerikanische Länder werden auf jeden Fall besser abschneiden als die Industrieländer.<sup>15</sup> Die Prognosen für Brasilien zeigen zum Beispiel durchweg ein nicht unerhebliches Absinken der Wachstumsrate, für 2009 aber immerhin ein Wachstum von circa zwei Prozent. Schwächer sieht die Erwartung für Mexiko aus, auch wenn dort durchaus die Chance zu einem geringen Wachstum bleibt, vor allem durch die starke Abwertung des Peso in der Krise. In Argentinien tun sich wegen der wenig kalkulierbaren Wirtschaftspolitik der Regierung die Prognostiker schwer. Eine Rezession wird ebenso für wahrscheinlich gehalten wie ein geringes zweiprozentiges Wachstum. Länder wie Chile und Brasilien, so unterschiedlich sie auch sind, zeigen wegen ihrer weitgehenden Öffnung der Märkte und ihrer schnellen Reaktionsfähigkeit in der Krise sowie der vergleichsweise guten Rahmenbedingungen die besten Voraussetzungen, nicht nur die Krise gut zu überwinden, sondern auch ihren Anteil am Welthandel weiter auszubauen.

Bei allen Zukunftserwartungen muss immer im Blick bleiben, dass in allen lateinamerikanischen Ländern Strukturprobleme bestehen, die alle positiven Prognosen relativieren: Verstärkung der Gesellschaften, mangelnde Infrastruktur, geringes Bildungs- und damit Innovationspotenzial, geringe soziale Sicherheit und extrem auseinander klaffende Chancen der Menschen sowie ein noch viel zu großer Anteil an Armen.

Die bisher zu beobachtenden Reaktionen in den stärkeren Volkswirtschaften Lateinamerikas zeigen sehr unterschiedliche Vorgehensweisen, Handlungsmöglichkeiten und wirtschaftspolitische Ausrichtungen.<sup>16</sup> Hartmut Sangmeister weist in seiner Analyse darauf hin, dass 2008 erstmals nach fünf Jahren ein Defizit in der Leistungsbilanz Lateinamerikas hingenommen werden musste, da sinkende Exporterlöse in Folge fallender Weltmarktpreise für Rohstoffe und Agrarprodukte und steigende Importaufwendungen im Zuge des

wirtschaftlichen Aufschwungs bewältigt werden mussten. Er nennt die von vielen Regierungen Lateinamerikas ergriffenen Maßnahmen »keynesianisch inspirierte Konjunkturprogramme«, die vor allem Nachfragesteigerung zum Ziel hätten, beklagt aber, dass eine konzertierte Aktion lateinamerikanischer Regierungen ausgeblieben sei. Es habe keine abgestimmten geld- und finanzpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise gegeben.<sup>17</sup>

Alle Analysen sind sich jedoch darüber einig, dass die Anfälligkeit Lateinamerikas gegenüber externen Verwerfungen gesunken ist. In einem Grundsatzpapier der Lateinamerika Initiative der Deutschen Wirtschaft<sup>18</sup> wird zu Recht auf die geringere innere Volatilität der lateinamerikanischen Volkswirtschaften hingewiesen. Vor allem aber wird die in den letzten Jahren gestiegene Nachfrage nach Rohstoffen aus Asien bestehen bleiben. Mineralische, energetische und agrarische Rohstoffe werden bald in alter Höhe und mit wieder steigenden Preisen eingekauft werden. Deshalb wird sich nicht nur in der Krise, sondern mehr noch danach der Blick Lateinamerikas, besonders der sich wirtschaftlich schnell entwickelnden Länder wie Brasilien, verstärkt nach Asien richten. »Unser Norden ist der Süden« hieß ja nicht umsonst ein bekanntes Motto, das die Zusammenarbeit zwischen den Schwellenländern stärker in den Blick nehmen sollte.

Die Kritik Sangmeisters, dass es keine abgestimmte Krisen-Antwort in Lateinamerika gibt, führt zu der Frage, wie sich denn die in einem Wirtschaftsraum miteinander verbundenen Länder in der Krise verhalten und welche Erwartungen sich daraus für zukünftige Verhaltensweisen ablesen lassen. Seit dem Beginn der Finanzkrise gibt es durchaus gegenläufige Strömungen im Mercosur. Auf der einen Seite gab es mehrere Ansätze, gerade vor dem Hintergrund der Krise einen Akzent für mehr Wachstum und größere Unabhängigkeit durch gemeinsame Stärke zu setzen. Auf der anderen Seite sind die im Vertrag von Asunción vereinbarten Ziele noch in keiner Weise erreicht. Das noch nicht endgültig aufgenommene Neumitglied Venezuela verstößt bereits vor seinem Beitritt gegen eine Reihe von Vertragsklauseln, Argentinien sucht sein Heil im Protektionismus und nimmt dabei keine Rücksicht auf die gemeinsamen Interessen der anderen Mitgliedsstaaten.

Bereits im Dezember 2008 hat ein Mercosur-Gipfeltreffen, das Treffen des höchsten Gremiums der Wirtschaftsgemeinschaft, bestehend aus den Außen- und Wirtschaftsministern der Mitgliedstaaten, versucht, Strategien zur Überwindung der Krise zu finden. Ein kleiner Garantiefonds für kleine und mittlere Unternehmen wurde eingerichtet, der mit 100 Milliarden US-Dollar ausgestattet ist. Bei den eigentlich drängenden Problemen wurde aber keine Einigung erzielt. So ist man dem Ziel des gemeinsamen Binnenmarktes nicht näher gekommen. Nur dieser könnte jedoch den Wirtschaftsraum auf Dauer zu einer wettbewerbsfähigen Region machen und den willkürlichen Eingriffen der Regierungen, die immer wieder eine gemeinsame Politik verhindern, klare Grenzen setzen.

Zum Beispiel ist eine Einigung über den längst fälligen Abbau der doppelten Importsteuer erneut gescheitert. Wenn ein Produkt in ein Mercosur-Land eingeführt wird, so werden darauf Steuern erhoben. Diese Steuer wird allerdings erneut erhoben, wenn die Ware die Grenze zu einem anderen Mercosur-Mitgliedsland überschreitet. Dies widerspricht nicht nur dem Ziel des freien Güterverkehrs, sondern benachteiligt auch die Importeure und Verbraucher, etwa jene Paraguays gegenüber denen Argentinien, da Paraguay keinen eigenen Zugang zum Meer hat. Auf der anderen Seite ist Paraguay aber auf die Einnahmen aus dieser Importsteuer angewiesen, wäre also auf den Verzicht der Erhebung der Steuer durch das Erstimportland angewiesen.<sup>19</sup>

Auf dem Gipfel-Treffen im Juli 2009 hat es erneut keine Fortschritte gegeben, die die zukünftige Rolle des Mercosur und damit Südamerikas im Welthandel und in der weltweiten Handelspolitik hätten bedeutend verbessern können.<sup>20</sup> Es ist aber deutlich geworden, dass die Auswirkungen der Krise sehr unterschiedlich sind und dass die Regierungen mit ihrem Verhalten den Mercosur nicht zusammenhalten, sondern auseinander treiben. So ist in

Brasilien die Inflationsentwicklung durchaus unter Kontrolle, während die argentinische Politik sich mit einer »verwalteten Inflation« (offiziell 7 Prozent, nach Aussagen internationaler Beobachter 30 Prozent) und systematischer Abwertungspolitik selbst Vorteile verschaffen möchte. Diese auch in Argentinien umstrittene Politik führt zu hektischen Aktivitäten, zu willkürlicher Kreditlenkung, Verstaatlichung des privaten Pensionsfonds und darauf folgenden Eingriffen in die Entscheidungen der beteiligten Unternehmen. Die Regierung macht eine Kontingentierungspolitik und greift auch zu einer Reihe anderer protektionistischer Instrumente wie der Steuerung über erweiterte Importlizenzen, der Einführung von Sonderzöllen und zu anderen Importrestriktionen, welche die Effizienz der argentinischen Wirtschaft nicht erhöhen. Vor allem aber begibt sich die Regierung in der Krise in einen Dauerkonflikt mit der Landwirtschaft, obwohl das Land die Agrarwirtschaft zur Überwindung der Krise möglichst leistungsstark machen müsste.<sup>21</sup> Die Kapitalflucht beginnt bereits, wieder relevante Größen zu erreichen, die Regierung reagiert mit einem »Weißwasch-Gesetz« für un versteuert erworbenes Kapital. Eine viel zu hohe Exportsteuer auf viele Produkte erschwert den durchaus denkbaren Absatz vieler Güter auf den Exportmärkten. Viele Maßnahmen richten sich auch direkt gegen die Partner im Mercosur. Brasilien als Führungsmacht des Mercosur, Mitglied der G-20 und der G-5 (ehemalige Outreach-Länder der G-8) wird durch dieses Verhalten in seiner Fähigkeit, die Interessen Südamerikas, speziell des Mercosur international zu vertreten, wesentlich beeinträchtigt. Nur den eigenen Interessen folgend, hätte Brasilien sowohl gegenüber der EU als auch bei den Verhandlungen der gegenwärtigen WTO-Runde wesentlich mehr zu Fortschritten beitragen können, sowohl zum Nutzen eines erzielbaren Gesamtergebnisses als auch zur Verbesserung der Chancen Brasiliens für zukünftige Märkte.

Dass Brasilien weiterhin auf biregionale Beziehungen mit der EU setzt und auf ein multilaterales, auf Regeln gegründetes Welthandelssystem eingestellt ist, macht das Land sowohl für die EU als auch für die meisten Länder der ASEAN-Freizone AFTA zu einem wichtigen Partner – unabhängig vom Zustand des Mercosur. Während ASEAN sich der vertraglichen Ziele entsprechend gerade in der Krise bemüht, für seine Wirtschaft das Potenzial seines großen Marktes durch weitere Integration schneller zu erschließen und dabei mit China und Indien auch zwei wichtige Gravitationszentren hat, die an dieser Entwicklung großes Interesse zeigen, ist Lateinamerika von solchen, auf gegenseitigen Vorteil ausgerichteten Verhaltensweisen weiter entfernt denn je. Daneben geht in Lateinamerika der unter demokratischen Regierungen – wenn auch nicht ausdrücklich vereinbarte, so doch höchst wirksame – Konsens über die Grundlagen für die gute wirtschaftliche Entwicklung der letzten zehn Jahre gerade verloren. Neue Disparitäten, die aus diesen unterschiedlichen, zum Teil wirtschaftspolitisch kurzsichtigen und auf keinen Fall nachhaltigen Strategien entstehen werden, machen Lateinamerika anfällig für selbst gemachte Krisen.

Selbst bei wieder steigenden Preisen für Rohstoffe, die für 2010 und die folgenden Jahre zu erwarten sind, werden die nachstehenden Faktoren die Volkswirtschaften störanfälliger machen und die Chancen auf eine stetige Entwicklung mindern: Es handelt es sich zum ersten um die zur Zeit entstehenden bürokratischen Regelungen in Argentinien. Zum zweiten geht es um die willkürliche Verstaatlichungspolitik Venezuelas, die auch die zukünftigen Mercosur-Partner nicht verschonen wird. Und zum dritten handelt es sich um die derzeitige Verwendung der Rohstoffeinnahmen. Denn diese werden nur zum Teil für soziale, dem Menschen dienende Konsumausgaben eingesetzt. Vor allem aber werden sie nicht für die dauerhafte Erhaltung der Staatseinnahmen verwendet. Ein Vergleich des aus einer Besteuerung des Kupferexports entstehenden Fonds in Chile, der zur Entwicklung eingesetzt wird, und dem für den Präsidenten frei verfügbaren Anteil der Ölexporterlöse in Venezuela, lässt im Übrigen auch keinen Zweifel an der unterschiedlichen Qualität von Regierungshandeln in beiden Ländern.



In Zukunft wird Lateinamerikas Wirtschaft nur dann eine der Größe und Bedeutung des Kontinents entsprechende Rolle spielen können, wenn die vor allem in Brasilien und Mexiko, aber auch in Chile und zum Teil in Argentinien begonnene Diversifizierung der Produktions- und Exportstruktur auch in den anderen Ländern mit Nachdruck betrieben wird, vor allem in jenen mit Rohstoffexporterlösen. Dazu und zur Sicherung der Rohstoffproduktion werden auch in Zukunft ausländische Direktinvestitionen nötig sein, die nur dann konstant zu gewinnen sein werden, wenn das Vertrauen in die Region steigt und verlässliche Rahmenbedingungen und ernsthafte Anstrengungen für die Beseitigung von Defiziten aus eigener Kraft zu erkennen sind. Rechtliche Sicherheit und Korruptionsbekämpfung, Demokratie und Schutz der Umwelt, soziale Entwicklung und Ausbau von Bildung sowie Wissenschaft sind unerlässliche Voraussetzungen für eine Umkehr des jetzigen zentrifugalen Zustands in Lateinamerika. Brasilien hat in Europa und in der Welt in den Jahren der Regierung Lula viel Vertrauen aufgebaut. Lula gilt als Garant für einen Weg friedlicher Konfliktlösung auf dem Kontinent und für multilaterale Zusammenarbeit zur Lösung von Zukunftsfragen in Wirtschaft und Umwelt sowie bei Sozialstandards und Menschenrechten.

Die gegenwärtigen und zukünftigen Mitgliedsstaaten des Mercosur werden die Wahl haben, mit Brasilien zusammen einen Binnenmarkt zu schaffen, der allen nutzt und dafür auf souveräne Rechte zu verzichten und supranationale Institutionen zu entwickeln, oder Brasilien wird mit seiner wirtschaftlichen Stärke auf Dauer über die Interessen der Gemeinschaft hinweg gehen, denn es wird sich seine Vorteile nicht durch die mangelnde Geschwindigkeit der anderen Mitglieder nehmen lassen.

Unter der Voraussetzung, dass die Krise ohne große Verwerfungen und dauerhafte Schäden für die Entwicklung neuer Chancen der lateinamerikanischen Volkswirtschaften bewältigt wird, kann sich Lateinamerika um die zwei großen Dreh- und Angelpunkte Mexiko und Brasilien herum verändern und zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit finden oder beide werden je für sich ihre Vorteile im Bündnis und durch Abkommen mit den USA, mit der EU und mit China, Indien und ASEAN suchen.

#### Anmerkungen

- 1 Zuletzt anschaulich dargestellt in Love, Patrick/Lattimore, Ralph 2009: International Trade. Free, Fair and Open?; OECD.
- 2 Neue Zürcher Zeitung; 25. Juli 2009; Onlinequelle: [http://www.nzz.ch/finanzen/nachrichten/vom\\_mercosur\\_bleibt\\_nur\\_noch\\_ein\\_mahnmal\\_1.3190227.html](http://www.nzz.ch/finanzen/nachrichten/vom_mercosur_bleibt_nur_noch_ein_mahnmal_1.3190227.html) (Stand 03.08.2009).
- 3 Dabei handelt es sich um gering ausgestattete Fonds zur Förderung der strukturellen Konvergenz (FOCEM).
- 4 Vgl. Mols, Manfred 1999: Der verletzbare Subkontinent: Die Auswirkungen der Asien-Krise auf Lateinamerika; in: Internationale Politik; Nr. 5; 1999.
- 5 Quelle der BIP- und ADI-Zahlen: CEPAL.
- 6 Zu Einzelheiten vgl. Eurostat-Online-Datenbank Juli 2009.
- 7 Quelle: WTO – International Trade Statistics 2008.
- 8 Auf ausführliche Statistiken muss hier verzichtet werden. Ausführliche Informationen sind jedoch unter [www.gtai.de](http://www.gtai.de), aus den Statistiken von OECD, IMF und WTO leicht zugänglich.
- 9 Vgl. Weisberg, Jessica: The Economic Crisis and Mercosur; North American Congress on Latin America; Onlinequelle: <http://nacla.org> (Stand 03.08.2009).
- 10 Blanke, Svenja 2009: Finanzkrise in Mexiko: Der große Tsunami aus dem nahen Norden; Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 11 Vgl. Löding, Torge 2009: Zentralamerika: Die Remesa-Ökonomie offenbart ihre Schwächen; GIGA-Focus Lateinamerika; Nr. 6.
- 12 Zur hier nicht weiter zu vertiefenden Frage der sozialen Lage vgl. Fischer-Bollin, Peter/Zeller, Katharina 2008: Die soziale Herausforderung für die Demokratie in Lateinamerika; in: KAS Auslandsinformationen; Nr. 8–9; S. 97–119.
- 13 Für eine gute Übersicht über die Auswirkungen von Krisen auf die Armutsentwicklung in Lateinamerika siehe Crocol, Sophie/Steiner, Susann 2009: Armut in Krisenzeiten – Rückblick und Ausblick; GIGA-Focus Lateinamerika; Nr. 5.

- 14 Rösler, Peter 2009: Auswirkungen der globalen Krise auf Lateinamerika; Lateinamerika Verein e. V.; Hamburg; April 2009.
- 15 Ebd.
- 16 Ein guter Überblick ist zu bekommen auf [www.bdi.eu](http://www.bdi.eu) mit Informationen über die Programme einzelner Länder Lateinamerikas. Präzise auch unter [www.gtai.de](http://www.gtai.de). Entsprechende Informationen liegen auch vom Lateinamerika Verein e. V. in Hamburg vor.
- 17 Vgl. Sangmeister, Hartmut 2009: Lateinamerika im Sog der Finanzkrise; GIGA-Focus Lateinamerika; Nr. 1.
- 18 Vgl. LAI 2008: Boomregion Lateinamerika: Potenziale, Risiken und Trends für die Deutsche Wirtschaft; Grundsatzpapier der LAI anlässlich der Lateinamerika-Reise der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vom 13. bis 20. Mai 2008.
- 19 Vgl. dazu zum Beispiel: »Mercosur unable to agree on double tariff system«; MercoPress 15; Dezember 2008 oder »Mercosur scheitert bei Zoll-Abbau« von Klaus Ehringfeld im Handelsblatt vom 17.12.2008.
- 20 Immerhin gibt es nun den Versuch, innerhalb des Mercosur den US-Dollar als Handelswährung durch die nationalen Währungen zu ersetzen. Wenn dieser Vorschlag ernst gemeint wird und nicht an bürokratischen Verfahren scheitert, kann er zu einer Kohärenz der Wirtschaftspolitik im Mercosur beitragen. Vgl. »US-Dollar ist in Südamerika out« in Die Tageszeitung vom 27.7.2009.
- 21 Vgl. dazu etwa die ausführlichen wirtschaftspolitischen Diskussionen in den Ausgaben des Argentinischen Tageblattes vom 10.1.2009, 17.1.2009, 24.1.2009, 31.1.2009, 28.2.2009, 28.3.2009 und 6.6.2009.