

In: Peter Birle (Hrsg.): Lateinamerika im Wandel.
Baden-Baden: Nomos 2010, S. 75-98.

Zwischen Integration und Fragmentierung: Regionale Zusammenarbeit in Lateinamerika

Peter Birle

1. Einleitung

Von regionaler Integration im engeren Sinne könne in Lateinamerika bis heute kaum die Rede sein, bemerkte die Generalsekretärin der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, CEPAL), Alicia Bárcena, im Rahmen einer Veranstaltung in Berlin im Juni 2009. Für die Beschreibung der lateinamerikanischen Situation seien Begriffe wie Zusammenarbeit und Austausch besser geeignet als der Begriff Integration, der sehr stark an die europäischen Erfahrungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts anknüpfe. Die Bemerkung der CEPAL-Generalsekretärin trifft insbesondere für *politische* Integration im engeren Sinne zu, denn davon kann aus politikwissenschaftlicher Perspektive eigentlich nur dann die Rede sein, wenn ein Transfer von nationalstaatlichen Souveränitätsrechten auf ein übergeordnetes Zentrum erfolgt. Eine derartige Integration im Sinne supranationaler Entscheidungsprozesse existiert in Lateinamerika so gut wie nicht. Lateinamerikanische Regierungen bevorzugen eine intergouvernementale Zusammenarbeit, bei der sie stets in letzter Instanz selbst an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind.

Demgegenüber kann von *ökonomischer* Integration zumindest im Sinne der Errichtung von subregionalen Freihandelszonen die Rede sein. *Soziale* Aspekte spielen bei den Integrationsbemühungen bis vor wenigen Jahren nur eine sehr untergeordnete Rolle. Die grenzüberschreitende *physische* Integration ist aus historischen und geographischen Gründen – vor allem aufgrund der Tatsache, dass die wichtigsten externen Bezugspunkte lange Zeit Europa oder die USA, aber nicht die eigenen Nachbarn waren – vielerorts mangelhaft. In *kultureller* Hinsicht stehen sich die hispanoamerikanischen Länder aufgrund ähnlicher historischer Erfahrungen, der gemeinsamen spanischen Sprache und der weiten Verbreitung der katholischen Religion relativ nah, was mit Abstrichen auch für das Verhältnis zum portugiesischsprachigen Brasilien gilt. Von einer homogenen Regionalkultur, wie sie gerade von externen Beobachtern gelegentlich konstatiert wurde, kann jedoch nicht die Rede sein. Die kulturelle Nähe erleichtert zwar den Umgang miteinander, sie führt aber nicht automatisch zur Überwindung von Asymmetrien und divergie-

renden Interessen, die der von Politikern gern beschworenen *unidad latinoamericana* (lateinamerikanische Einheit) im Wege stehen.¹

Der folgende Beitrag skizziert zunächst die Entwicklung der zwischenstaatlichen Beziehungen in Lateinamerika im 19. und 20. Jahrhundert. Anschließend werden die verschiedenen heute existierenden subregionalen und regionalen Integrationsprojekte analysiert. Abschließend erfolgt ein Blick auf einige grundlegende Probleme auf dem Weg zu einem geeinten Lateinamerika.

2. Die Entwicklung der zwischenstaatlichen Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert

Viele lateinamerikanische Länder erwarben nach der Unabhängigkeit von den iberischen Kolonialmächten im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts nur langsam die grundlegenden Merkmale souveräner Nationalstaaten. Dies betraf sowohl die Etablierung stabiler politischer Institutionen und handlungsfähiger nationaler Regierungen als auch die genaue Festlegung der territorialen Grenzen. Das spanische Kolonialreich zerfiel in zahlreiche Republiken, die auch nach oft langwierigen und blutigen Unabhängigkeitskriegen nicht zur Ruhe kamen, sondern durch Konflikte zwischen lokalen und zentralen Machtfaktoren geprägt blieben. Viele Länder brauchten lange Zeit, bis ihre definitiven territorialen Grenzen feststanden und eine stabile Regierung etabliert werden konnte. Während der Kolonialzeit hatte der Grenzverlauf zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten keine besondere Rolle gespielt, nach der Unabhängigkeit führte die Festlegung der Staatsgrenzen jedoch zu zahlreichen zwischenstaatlichen Konflikten. Brasilien spielte insofern eine Sonderrolle, als dem Land 1822 nicht nur ein relativ problemloser Weg in die nationale Unabhängigkeit von der Kolonialmacht Portugal gelang, sondern in der Folgezeit auch die territoriale Einheit des riesigen Staates gewahrt werden konnte.

Einige der heute unabhängigen Nationalstaaten waren nach dem Ende der Kolonialherrschaft phasenweise in größere staatliche Gebilde integriert, die sich allerdings nicht dauerhaft durchsetzen konnten. Dazu gehörten Großkolumbien (1821-1830), die Vereinigten Provinzen von Zentralamerika (1823-1838) und die Peruanisch-Bolivianische Konföderation (1836-1839). Während Zentralamerika und der karibische Raum bis weit ins 20. Jahrhundert stark unter der Einmischung und den direkten Interventionen externer Mächte litten, bildete sich in Südamerika bereits im 19. Jahrhundert ein relativ unabhängiges System von zwischenstaatlichen Machtbeziehungen heraus (Burr 1994). Sowohl an der Pazifikküste (v.a. zwischen Chile, Bolivien und Peru) als auch im Cono Sur (v.a. zwischen Argentinien und Chile sowie zwischen Argentinien und Brasilien) kam es immer wieder zu Konflikten, bei

¹ Jüngstes Beispiel für die verbale Bezugnahme auf ein geeintes Lateinamerika war das XXI. Gipfeltreffen der Rio-Gruppe am 22./23. Februar 2010 im mexikanischen Playa del Carmen, das als *Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe* (Gipfeltreffen der Einheit Lateinamerikas und der Karibik) bezeichnet wurde.

denen es um konkurrierende Gebietsansprüche und um hegemoniales Vormachtstreben ging. Trotzdem führten diese Konflikte nur in wenigen Fällen zu größeren militärischen Auseinandersetzungen. Dazu gehörten insbesondere der Tripel-Allianz-Krieg (1864-1870) zwischen Paraguay einerseits und Argentinien, Brasilien und Uruguay andererseits sowie der Pazifikkrieg (1879-1883) zwischen Chile, Peru und Bolivien. Die beiden letztgenannten Länder büßten dabei Teile ihres Territoriums an Chile ein und trotz später abgeschlossener Friedensverträge belasten die Folgen dieser militärischen Auseinandersetzung, insbesondere der Verlust des direkten Pazifikzugangs für Bolivien, bis zum heutigen Tag die zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen den drei Ländern (Birle 2009).

Im 20. Jahrhundert fanden nur wenige größere militärische Auseinandersetzungen zwischen lateinamerikanischen Staaten statt. Dabei handelte es sich in erster Linie um den Chaco-Krieg zwischen Bolivien und Paraguay (1931-1935), den Leticia-Konflikt zwischen Peru und Kolumbien (1932) sowie um die Kriege zwischen Peru und Ecuador (1939-41, 1981 und 1995). In zahlreichen anderen Fällen gelang es trotz zwischenstaatlicher Rivalitäten und Konflikte, den Ausbruch größerer bewaffneter Feindseligkeiten zu verhindern (zu den Ursachen siehe Mares 1997 und 2001). Dabei ist allerdings zu betonen, dass Lateinamerika auch im 20. Jahrhundert trotz des Ausbleibens weiterer großer Kriege keine Zone der Friedfertigkeit war, wie bereits ein Blick auf die zahllosen internen Gewaltkonflikte und Bürgerkriege zeigt. Auch zwischenstaatliche Spannungen traten immer wieder auf. So konnte 1978 ein drohender Krieg zwischen Chile und Argentinien nur in letzter Minute vermieden werden. 1987 und nochmals 1993 bahnte sich nach einer vollständigen Mobilmachung des venezolanischen Heeres eine kriegerische Auseinandersetzung mit Kolumbien an. Die Androhung des Einsatzes militärischer Gewalt blieb somit auch im 20. Jahrhundert ein Mittel der lateinamerikanischen Außenpolitik.

Wichtige Impulse dafür, dass trotz vieler ungelöster zwischenstaatlicher Konflikte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts das Thema regionale Integration an Bedeutung gewann, gingen von der 1948 gegründeten CEPAL aus. Als wichtigster regionaler Think Tank mit großem Einfluss auf die entwicklungstheoretischen Debatten empfahl die CEPAL den Ländern Lateinamerikas seit den 1950er Jahren eine Entwicklungsstrategie der Importsubstituierenden Industrialisierung in Kombination mit regionaler Integration. Auf der Grundlage regionaler Industrialisierungspläne sollte, unterstützt durch massive staatliche Steuerung, durch eine Liberalisierung des innerlateinamerikanischen Handels bei gleichzeitiger Abschottung nach außen eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung in der Region erreicht werden. In der Praxis führte dies zu einer weitgehenden Abschottung der lateinamerikanischen Märkte vom Weltmarkt, während die Integration nur schleppend vorankam. 1960 wurde die Lateinamerikanische Freihandelsvereinigung ALALC (*Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*) gegründet, deren Ziel es war, innerhalb von 12 Jahren eine Freihandelszone zwischen den Mitgliedsstaaten² zu errichten. Die Ver-

² Gründungsmitglieder der ALALC waren Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko, Paraguay, Peru und Uruguay, später schlossen sich Kolumbien (1961), Ecuador (1962), Venezuela (1966) und

handlungen führten jedoch trotz anfänglicher Fortschritte nicht zu dem gewünschten Ergebnis. Aus Unzufriedenheit über die fehlenden Integrationsfortschritte auf regionaler Ebene entstanden mit dem Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt (*Mercado Común Centroamericano*; MCCA)³ und dem Andenpakt (*Pacto Andino*)⁴ zwei wirtschaftliche Integrationsbündnisse⁵ auf subregionaler Ebene (Mols 1996).

Mit der Schuldenkrise der 1980er Jahre geriet das entwicklungsstrategische Denken in Lateinamerika und damit auch die bis zu diesem Zeitpunkt dominierende Integrationsphilosophie in eine Krise. Die CEPAL reagierte darauf mit einem neuen Konzept, sie sprach ab den 1990er Jahren von einem Prozess des "offenen Regionalismus". Damit verband sich die Idee, Integration nicht mehr im Sinne einer weitgehenden Abschottung der lateinamerikanischen Märkte vom Weltmarkt zu betreiben, sondern sie als Sprungbrett zur Integration in den Weltmarkt anzusehen. Die CEPAL empfahl den weitgehenden Abbau von tarifären und nichttarifären Handelsbeschränkungen innerhalb Lateinamerikas. Die Öffnung zum Weltmarkt sollte mit dem Erhalt gewisser Präferenzen gegenüber den regionalen und subregionalen Handelspartnern kombiniert werden. Hinzu kommen sollten gemeinsame lateinamerikanische Regeln für die Zirkulation von Waren, Dienstleistungen und Investitionen sowie für den Schutz Intellektuellen Eigentums und für öffentliche Ausschreibungen. Die nationalstaatlichen Handels-, Wettbewerbs-, Fiskal- und Geldpolitiken sollten innerhalb der Region schrittweise angepasst werden. Angemahnt wurden außerdem aktive Bemühungen zum Abbau der Asymmetrien zwischen den einzelnen Ländern. Um all dies zu gewährleisten, sollten die institutionellen Grundlagen der regionalen Integration systematisch gestärkt werden (CEPAL 1994). In den Folgejahren wurde das Konzept des offenen Regionalismus zwar zur rhetorischen Grundlage der regionalen und subregionalen Integrationsbemühungen, de facto reduzierten sich die entsprechenden nationalen Politiken jedoch weitgehend auf eine Umsetzung der Liberalisierungskomponenten, während die anderen Bestandteile des Konzeptes (Stärkung der Institutionen, gemeinsame Politiken) von den Staaten kaum umgesetzt wurden. Die entwicklungsstrategische Praxis der 1990er Jahre war sehr viel mehr durch neoliberale Konzepte und den "Konsens von Washington" geprägt (Sanahuja 2008).

Die subregionale Integration erhielt durch die Gründung des Mercosur (*Mercado Común del Sur*; Gemeinsamer Markt des Südens) im Jahr 1991 zunächst neue Impulse. Bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre galt der Verbund zwischen Argenti-

Bolivien (1967) an. 1980 erfolgte die Umbenennung in ALADI (*Asociación Latinoamericana de Integración*; Lateinamerikanische Integrationsvereinigung).

3 Gründungsmitglieder des 1960 gegründeten MCCA waren Guatemala, El Salvador, Honduras und Nicaragua, 1963 schloss sich Costa Rica dem Bündnis an.

4 Der 1969 gegründete Andenpakt umfasste zunächst Bolivien, Chile, Ecuador, Kolumbien und Peru. 1974 schloss sich Venezuela an, 1976 trat Chile wieder aus.

5 Die subregionalen Kooperations- und Integrationsprozesse in der Karibik werden in diesem Beitrag nicht näher berücksichtigt. Dazu gehören vor allem die 1973 gegründete Karibische Gemeinschaft (*Caribbean Community and Common Market*, CARICOM) sowie die 1994 gegründete *Association of Caribbean States*. Siehe dazu Altmann 2007 und Grenade 2005.

nien, Brasilien, Paraguay und Uruguay als Erfolgsmodell, der intraregionale Handel nahm zunächst stark zu. Spätestens ab 1997 geriet der Mercosur dann jedoch in eine Krise, die im Prinzip bis heute andauert.

Der zentralamerikanische Integrationsprozess war bereits Ende der 1960er Jahre aufgrund eines Konfliktes zwischen Honduras und El Salvador ("Fußballkrieg") ins Stocken geraten, in den Folgejahren behinderten vor allem die internen Gewaltkonflikte in den meisten zentralamerikanischen Ländern zwischenstaatliche Integrationsfortschritte. Erst die in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre abgeschlossenen Friedensabkommen von Esquipulas schufen auch neue Rahmenbedingungen für die subregionale Zusammenarbeit. Im Dezember 1991 unterzeichneten die Präsidenten von Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama das Protokoll von Tegucigalpa, mit dem das Zentralamerikanische Integrationssystem SICA (*Sistema de la Integración Centroamericana*) als neuer rechtlich-politischer Rahmen für alle Bereiche der zentralamerikanischen Integration entstand.

Der Andenpakt entschied sich 1989 zu einer Abkehr von der bis zu diesem Zeitpunkt verfolgten Marktabshottungsstrategie. 1993 bildeten die Mitgliedsländer eine Freihandelszone, was in den Folgejahren zu einer deutlichen Zunahme des innergemeinschaftlichen Handels führte. 1997 beschlossen die Präsidenten der Mitgliedsländer eine Reihe von institutionellen Reformen. Dazu gehörte, dass die Führung des Integrationsprozesses in Zukunft in ihren Händen liegen sollte. Um die erhofften neuen Impulse für die Integration auch symbolisch zu demonstrieren, erfolgte eine Umbenennung des Andenpaktes in Andengemeinschaft (*Comunidad Andina*, CAN).

Die innerlateinamerikanische Integrationsdynamik wurde in den 1990er Jahren zunehmend durch Kooperationsprozesse und Freihandelsverhandlungen mit Partnern außerhalb der Region überlagert. 1994 schlossen Mexiko, Kanada und die USA das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (*North American Free Trade Agreement*; NAFTA) ab. Im gleichen Jahr begannen auch die von den USA initiierten Verhandlungen über eine gesamtamerikanische Freihandelszone (*Área de Libre Comercio de las Américas*; ALCA, engl. FTAA), die von Alaska bis Feuerland reichen und alle Länder der Amerikas außer Kuba umfassen sollte. 1999 initiierten die Europäische Union (EU) und der Mercosur Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen. Beide Verhandlungsprozesse führten nicht zum Abschluss von Verträgen. Der FTAA-Prozess wurde 2005 nach einem Treffen der Organisation Amerikanischer Staaten im argentinischen Mar del Plata, bei dem keine Einigung über die Fortführung der Verhandlungen erzielt werden konnte, auf Eis gelegt. Die Verhandlungen EU-Mercosur führten bis heute nicht zu einem greifbaren Ergebnis.

Seit dem Scheitern der Gespräche über eine gesamtamerikanische Freihandelszone setzen viele Länder verstärkt auf die Aushandlung bilateraler Freihandelsabkommen, wie Mexiko und Chile dies bereits zuvor zum Kern ihrer Außenwirtschaftsstrategie gemacht hatten. Anfang des Jahres 2009 existierten innerhalb Lateinamerikas 13 bilaterale Freihandelsabkommen. Hinzu kamen 23 Freihandelsabkommen mit Staaten außerhalb der Region, Rahmenabkommen innerhalb Lateinamerikas und solche mit Staaten außerhalb der Region, 30 Präferenzabkommen innerhalb

Lateinamerikas und 12 unterzeichnete, aber noch nicht in Kraft getretene Abkommen. Weitere 42 Verhandlungsprozesse über Freihandelsabkommen mit Partnern innerhalb und außerhalb Lateinamerikas waren 2009 im Gange.⁶ Diese Vielzahl an bilateralen Abkommen und Verhandlungsprozessen, die von Ökonomen auch als "Spaghetti Bowl" bezeichnet wurde, bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die regionalen und subregionalen Integrationsprozesse. Zum einen bedeutet die administrative Handhabung und Koordination der zahlreichen parallelen Abkommen und Verhandlungsprozesse eine große Herausforderung. Zum anderen sind vor allem die Freihandelsabkommen mit Industrieländern in den lateinamerikanischen Bevölkerungen sehr umstritten. Man befürchtet, dass die existierenden Asymmetrien nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt werden, so dass die stärkeren Partner (vor allem die USA und die EU) sich durch derartige Abkommen einseitige Marktzugangschancen in Lateinamerika sichern können, ohne selbst angemessene Zugeständnisse zu machen.

Neben den subregionalen Integrationsprozessen im Rahmen von Mercosur, CAN und SICA und den bilateralen Freihandelsabkommen mit Partnern innerhalb und außerhalb der Region spielen für die innerlateinamerikanische Zusammenarbeit einige neuere regionale Initiativen eine zunehmend wichtigere Rolle. Dazu gehören die 2008 gegründete Union Südamerikanischer Nationen (*Unión de Naciones Suramericanas*; UNASUR), die vom venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez initiierte Bolivarianische Allianz für die Völker unseres Amerikas (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*; ALBA) sowie Vorhaben zur physischen Integration wie die Initiative für die Integration der Regionalen Infrastruktur Südamerikas (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*; IIRSA) oder das Projekt für die Integration und Entwicklung Mesoamerikas (*Proyecto Integración y Desarrollo Mesoamérica*; früher *Plan Puebla Panamá*). Im folgenden Abschnitt werden sowohl die subregionalen Integrationsprozesse als auch die neuen regionalen Initiativen genauer untersucht.

⁶ Eine Übersicht zu Handelsverträgen, -politiken und -gesetzen in den Amerikas findet sich unter <http://www.sice.oas.org/> (30.3.2010).

Tabelle 1: Übersicht: Regionalinitiativen in Lateinamerika 2010 (Auswahl)

Regionale Organisationen	Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) Grupo de Rio Organización Latinoamericana de Energía Atómica (OLADE) Sistema Económico Latinoamericano (SELA) Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)
Subregionale Integrationsinstitutionen	Comunidad Andina de Naciones (CAN) Caribbean Community (CARICOM) Mercado Común del Sur (MERCOSUR) Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)
Initiativen zur physischen Integration	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (zuvor Plan Puebla Panamá)
Alternative (bolivarianische) Projekte	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) Banco del Sur Petrocaribe Telesur Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE)
Interamerikanische Organisationen	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) Comisión Interamericana de Derechos Humanos Corte Interamericana de Derechos Humanos Organización de los Estados Americanos (OEA)
Gipfeltreffen mit lateinamerikanischer Beteiligung	Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo Cumbre de las Américas Cumbre Iberoamericana Cumbre Europeo-Latinoamericana
Wissenschaftliche Netzwerke und Think Tanks	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Zivilgesellschaftliche Netzwerke	Agencia Latinoamericana de Información Coalición Ríos Vivos Comisión Andina de Juristas Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales Mercociudades Somos Mercosur

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

3. Subregionale und regionale Integrationsprojekte

3.1 Der Mercosur

Grundlegende Ziele des mit dem Vertrag von Asunción 1991 gegründeten Mercosur, dem als Vollmitglieder Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay angehören, waren die Schaffung eines gemeinsamen Marktes und die Unterstützung der nationalen Volkswirtschaften bei ihrer Eingliederung in den Weltmarkt. Dazu wurde nicht nur die Abschaffung von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen vereinbart, sondern auch die Einrichtung eines gemeinsamen Außenzolls, eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittstaaten, die Koordination von makroökonomischen und Sektorpolitiken zwischen den Mitgliedsstaaten und eine schrittweise Harmonisierung der nationalstaatlichen rechtlichen Rahmenbedingungen. Fast 20 Jahre nach Gründung des Mercosur ist nur ein geringer Teil dieser ursprünglichen Ziele umgesetzt. Der Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen machte in der ersten Hälfte der 1990er Jahre rasche Fortschritte und führte zu einer Vervielfachung des Handels innerhalb des Blocks, der bis 1997/1998 auf ca. 20% des gesamten Außenhandelsvolumens der Mitgliedsstaaten anstieg (CEPAL 2007: 124). Dieser Wert konnte jedoch nicht gehalten werden. Gegen Mitte des laufenden Jahrzehnts belief sich der Binnenhandel nur noch auf ca. 13% des Außenhandels der Mitgliedsstaaten. Die Perfektionierung der Zollunion war in weite Ferne gerückt, vielmehr häuften sich die Handelskonflikte zwischen den Mitgliedsstaaten.

Selbst das Funktionieren des Mercosur als Freihandelszone ist angesichts immer neuer nicht-tarifärer Handelshemmnisse und Quoten für den Handel in sensiblen Bereichen nicht mehr gewährleistet. Ein bilateraler Konflikt zwischen Argentinien und Uruguay über den Bau von zwei Zellulosefabriken am Uruguay-Fluss führte ab 2005 zu einer zusätzlichen Belastung für das Bündnis. Eine makroökonomische Koordination oder die Koordination von Sektorpolitiken findet so gut wie nicht statt. Weniger als die Hälfte der zwischen den Mitgliedsstaaten vereinbarten gemeinsamen Regeln, Normen und Standards wurde in nationale Regelungen überführt. Auch die gemeinsame Integration in den Weltmarkt hat nur wenig Fortschritte gemacht, bis heute hat der Mercosur nur ein einziges Freihandelsabkommen mit einem Staat außerhalb Lateinamerikas abschließen können.

Der Mercosur verfügt über eine komplexe institutionelle Struktur, die allerdings einer rein intergouvernementalen Logik folgt. Die Etablierung von supranationalen Steuerungsmechanismen stößt auf entschiedenen Widerstand von Seiten der nationalen Regierungen. Entscheidungsprozesse sind in den nationalen Exekutiven konzentriert, die Entscheidungsfindung innerhalb der Mercosur-Gremien basiert auf Konsens. Trotz einer großen Anzahl von regelmäßigen Arbeitstreffen auf Minister- und Expertenebene ist es nicht gelungen, gemeinsame Visionen zu entwickeln, es dominiert der Eindruck der Fragmentierung. Allein im zweiten Halbjahr 2008 fanden 237 Treffen im Rahmen von ca. 150 Verhandlungsprozessen innerhalb des Mercosur statt. Diese Treffen von Gruppen, Untergruppen, Ad Hoc-Gruppen, Foren, etc. dienen ausschließlich der Vorbereitung von Entscheidungen, sie verfügen über keiner-

lei eigene Entscheidungskompetenzen. Die Mitglieder der drei mit Entscheidungskompetenzen ausgestatteten Institutionen des Mercosur (Rat des Gemeinsamen Marktes; Gruppe Gemeinsamer Markt; Handelskommission) werden von den Regierungen der Mitgliedsstaaten ernannt und verfügen diesen gegenüber über keinerlei Autonomie (Caetano/Vázquez/Ventura 2009: 29ff.).

Neben den Gremien mit Entscheidungskompetenzen verfügt der Mercosur über eine Reihe weiterer Institutionen: Das 1998 geschaffene Forum für Politische Konsultation und Konzertierung (*Foro de Consulta y Concertación Política*, FCCP), das Mercosur-Sekretariat, die 2003 eingeführte Kommission Ständiger Vertreter (*Comisión de Representantes Permanentes de Mercosur*; CRPM), den 2004 eingerichteten Ständigen Kontrollausschuss (*Tribunal Permanente de Revisión*) sowie das im gleichen Jahr geschaffene Mercosur-Parlament und das Konsultivforum der Gemeinden, Bundesländer, Provinzen und Verwaltungen. Das Mercosur-Sekretariat und die *Comisión de Representantes Permanentes* gelten in den Mitgliedsländern als weitestgehend bedeutungslos, sie verfügen über keinerlei Entscheidungskompetenz innerhalb des institutionellen Geflechtes des Mercosur, haben wenig Legitimation und ihre Beziehungen zu den Repräsentanten der Mitgliedsländer sind schlecht.⁷

Im Juli 2006 wurde Venezuela, das im April 2006 überraschend aus der Andengemeinschaft ausgetreten war, als fünftes Vollmitglied in den Mercosur aufgenommen. Bis heute ist der Beitritt allerdings noch nicht von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert worden und damit nicht wirksam. Der brasilianische Senat stimmte einer entsprechenden Vorlage im Dezember 2009 nach jahrlangen Verzögerungen zu, aber eine Ratifizierung durch den von der oppositionellen Colorado-Partei beherrschten paraguayischen Senat war auch im Frühjahr 2010 noch nicht absehbar. Viele Beobachter fürchten, dass eine Vollmitgliedschaft Venezuelas im Mercosur zu einer stärkeren Politisierung der Organisation führen und die ursprünglichen Integrationsziele weiter in den Hintergrund rücken lassen könnte (Husar/Maihold 2006).

19 Jahre nach seiner Gründung befindet sich der Mercosur in einer schwierigen Situation. Die kleinen Mitgliedsländer Paraguay und Uruguay sehen sich als Integrationsverlierer und erwarten von den beiden großen Mitgliedsstaaten mehr Unterstützung und größere Anstrengungen zum Abbau der innergemeinschaftlichen Asymmetrien. Die Einrichtung eines Strukturellen Konvergenzfonds (*Fondo de Convergencia Estructural*; FOCEM) im Jahr 2007 war zwar ein Schritt in die richtige Richtung, sein finanzieller Umfang ist mit ca. 125 Mio. US-Dollar jedoch eher bescheiden. Die Beiträge zu dem Fonds werden zu 70% von Brasilien und zu 27% von Argentinien getragen, während der größte Teil der mit den Geldern finanzierten Entwicklungsprojekte in Paraguay (48%) und Uruguay (32%) realisiert wird.⁸

Obwohl die Regierungen aller Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit wiederholt von einer "Vertiefung" und "Wiederankurbelung" des Mercosur gesprochen haben, scheint der politische Wille dazu nicht vorhanden zu sein. Zwar ist aufgrund der damit verbundenen politischen Kosten nicht damit zu rechnen, dass eines der Mit-

7 Interview mit Roberto Bouzas, Universidad de San Andrés, im März 2009.

8 Siehe <<http://www.mercosur.coop/recm/spip.php?article264>> (8.6.2009).

gliedsländer das Bündnis verlässt, aber vor allem Brasilien scheint nicht daran interessiert zu sein, dem Mercosur größere Entscheidungskompetenzen zuzugestehen.⁹ Die strukturellen Asymmetrien zwischen Brasilien und den anderen Mitgliedsländern haben sich seit Gründung des Mercosur eher verstärkt als reduziert. Insbesondere Argentinien hat für Brasilien stark an Bedeutung verloren. Noch Anfang der 1990er Jahre war Argentinien für Brasilien als Energie- und Lebensmittellieferant nicht unwichtig. Inzwischen ist Brasilien selbst in beiden Bereichen zu einem Exporteur geworden. Die wiederholten wirtschaftlichen und politischen Krisen in Argentinien bei einer gleichzeitig relativ kontinuierlichen und erfolgreichen Entwicklung Brasiliens haben die "strategische Partnerschaft" zwischen beiden Ländern stark relativiert (Birle 2010). Brasilien sieht sich immer mehr als *global player* und ist trotz Integrationsrhetorik nicht dazu bereit, seinem Streben nach außenpolitischer Autonomie und Universalismus durch eine institutionelle Stärkung des Mercosur Schranken setzen zu lassen. Da ohne Brasilien keine Fortschritte der regionalen Integration möglich sind, ist zumindest gegenwärtig nicht damit zu rechnen, dass es auf absehbare Zeit zu einer grundlegenden Veränderung der schwierigen Situation des Mercosur kommt.

3.2 Die Andengemeinschaft (CAN)

Die Andengemeinschaft (*Comunidad Andina*; CAN; bis 1997 Andenpakt) entstand 1969 im Kontext der von der CEPAL propagierten Strategie einer importsubstituierenden Industrialisierung. Institutionell orientierte sie sich an der Europäischen Gemeinschaft, in puncto Integrationsstrategie setzten die Mitgliedsländer auf eine gemeinsame Planung und Umsetzung von industriellen Entwicklungsprojekten auf subregionaler Ebene. Mit der Schuldenkrise, der nachfolgenden neoliberalen Wende und den einseitigen Handelsliberalisierungen der 1980er Jahre wurde es immer schwieriger, ein derartiges Handelsregime aufrechtzuerhalten, da der Wettbewerb zwischen den Ländern zunahm. Das überkommene Integrationssystem verlor an Sinn. Einige Mitgliedsländer der Andengemeinschaft setzten in den 1990er Jahren auf den Abschluss eines gesamtamerikanischen Freihandelsabkommens mit den USA. Demgegenüber wurde das Handelsregime der Andengemeinschaft zweitrangig, der intra-regionale Handel sank und betrug 2007 nur noch 9,3% des gesamten Außenhandels der Mitgliedsstaaten (CEPAL 2007: 124).

Den institutionellen Rahmen der CAN, der ähnlich wie der Mercosur im wesentlichen einer intergouvernementalen Logik folgt, bilden der Präsidentenrat (*Consejo Presidencial Andino*), der die politischen Ziele der Gemeinschaft festlegt, der Rat der Außenminister (*Consejo Andino de Ministros de RR.EE.*), das Andenparlament (*Parlamento Andino*) als Beratungs- und Kontrollorgan, das Generalsekretariat

⁹ Interviews mit Pablo Bustos, Friedrich-Ebert-Stiftung Argentinien, und Monica Hirst, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, im März 2009.

(*Secretaria General*) als Durchführungsorgan sowie der Gerichtshof (*Tribunal de Justicia*). Die Beschlüsse des Gerichtshofes sind für die Mitgliedsländer bindend. Als Konsultativorgane mit Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure fungieren der *Consejo Consultivo Empresarial* (Privatwirtschaft), der *Consejo Consultivo Laboral* (Gewerkschaften) sowie der *Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas* (Indigene Bevölkerung). Die 1985 gegründete *Universidad Andina Simón Bolívar* mit Sitz in Bolivien und Ecuador dient der Förderung der akademischen Zusammenarbeit innerhalb der CAN. Die 1970 gegründete multilaterale Entwicklungsbank *Corporación Andina de Fomento* (CAF) gehört zum Institutionensystem der CAN, unter ihren Aktionären befinden sich jedoch nicht nur die Mitgliedsländer der CAN, sondern beispielsweise auch Spanien, Argentinien, Brasilien und Mexiko.

In den 1990er Jahren setzten die Regierungen der Mitgliedsstaaten phasenweise darauf, die Schwächen der Handelsintegration durch eine stärkere politische Integration zu kompensieren. Dies war insofern möglich, als eine gewisse Interessenskoinzidenz zwischen den damaligen Regierungen im Hinblick auf eine liberale Demokratie und eine liberale Wirtschaftsordnung bestand. Die militärische Eskalation des bilateralen Grenzkonfliktes zwischen Peru und Ecuador im Jahr 1995 setzte diesen Bemühungen ein Ende. In den darauffolgenden Jahren wirkten sich auch die internen politischen Krisen in den Mitgliedsländern der CAN, insbesondere in Bolivien, Ecuador und Venezuela, auf den Zustand der subregionalen Integration aus.¹⁰

In den letzten Jahren haben sich die politischen und entwicklungsstrategischen Gräben zwischen den Mitgliedsländern der CAN weiter vertieft. Die seit 1999 amtierende venezolanische Regierung unter Präsident Hugo Chávez, die 2006 angetretene bolivianische Regierung unter Präsident Evo Morales und die seit 2007 amtierende ecuadorianische Regierung unter Präsident Rafael Correa stehen für einen Bruch mit den traditionellen politischen und wirtschaftlichen Eliten ihrer Länder, für eine große Skepsis gegenüber der liberal-repräsentativen Demokratie und einen linksnationalistischen Wirtschaftskurs. Demgegenüber setzen die Regierungen Kolumbiens unter Präsident Álvaro Uribe (seit 2002) und Perus unter Präsident Alan García (seit 2006) auf eine enge politische und vor allem wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den USA. Beide Länder haben bilaterale Freihandelsabkommen mit den USA abgeschlossen, allerdings ist das Abkommen zwischen Kolumbien und den USA noch nicht in Kraft, da der US-Kongress bislang nicht dazu bereit war, es zu ratifizieren. Der Abschluss dieser Freihandelsabkommen war für den venezolanischen Präsidenten Chávez ein Grund dafür, im April 2006 aus der CAN auszutreten, da er in diesen Abkommen einen Verstoß gegen die Grundgedanken der Gemeinschaft sah (Malamud 2006).

Der Austritt Venezuelas hat die CAN in ökonomischer Hinsicht geschwächt. Zwar änderte sich an den realen Handelsströmen, die insbesondere zwischen Venezuela und Kolumbien einen erheblichen Umfang aufwiesen, zunächst wenig. Es herrscht jedoch Unsicherheit darüber, wie es nach dem Ende einer mehrjährigen

¹⁰ Interviews mit Adrian Bonilla, FLACSO Ecuador, und Marco Romero Cevallos, Universidad Andina Simón Bolívar, im April 2009.

Übergangsphase, in der Venezuela trotz des Austritts dazu verpflichtet ist, die eingegangenen Kompromisse zu garantieren, weitergehen wird. Auch die Beziehungen zwischen den verbliebenen Mitgliedern der CAN sind alles andere als harmonisch. Der Übergriff kolumbianischer Militärs auf ecuadorianisches Territorium im März 2008 zur Verfolgung von Mitgliedern der FARC-Guerilla wurde zu einer Belastung der bilateralen Beziehungen, die bis heute andauert. In wirtschaftlicher Hinsicht sorgte Ecuador 2009 für Unruhe, da es im Zuge der globalen Wirtschaftskrise und aufgrund wachsender Handelsbilanzdefizite Sondersteuern auf Importe erließ, die auch für die anderen Mitgliedsstaaten der CAN gelten sollten. Die ideologische Spaltung zwischen den Freihandelsbefürwortern Kolumbien und Peru einerseits und den Freihandelsgegnern Bolivien und Ecuador auf der anderen Seite wurde auch zu einer Belastung für die seit 2007 laufenden Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen mit der EU.

Fundamental divergierende politische und ökonomische Weltbilder bei einer gleichzeitig nur geringen Bedeutung des Handels zwischen den Mitgliedsländern sind keine guten Voraussetzungen, um der Integration im Rahmen der CAN in den kommenden Jahren neuen Schwung zu verleihen. Hinzu kommt, dass es dem Integrationsprozess an gesellschaftlicher Legitimation fehlt. Viele Menschen können sich unter der CAN kaum etwas vorstellen, von einer "andinen Identität" kann nicht die Rede sein. Selbst die mit dem Integrationsprozess verbundenen direkten Vorteile, z.B. die Reiseerleichterungen aufgrund des gemeinsamen Andinen Passes, sind vielen nicht bekannt.¹¹

Die ecuadorianische Präsidentschaft *pro tempore* der CAN sprach in einem Dokument vom Frühjahr 2009 viele der Probleme des Integrationsbündnisses offen an und kam zu dem Ergebnis, dass man sich möglicherweise von der Vorstellung eines gemeinsamen andinen Rechtsrahmens verabschieden und stattdessen gemeinsame Strategien entwickeln müsse (Comunidad Andina 2009). Notwendig sei eine neue Form der Integration, die die Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern akzeptiere und berücksichtige. Vorgeschlagen wurde eine Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes der Integration in allen vier Mitgliedsländern, um auf dieser Grundlage gemeinsame Strategien für fünf Bereiche zu entwickeln: eine Integrationsstrategie der andinen Bürgerschaft (zur Stärkung der zivilgesellschaftlichen Beteiligung am Integrationsprozess); eine andine Strategie der Integration in die lateinamerikanische Gemeinschaft und die Weltgemeinschaft; eine andine Strategie der wirtschaftlichen Komplementarität (Markt, Handel, Produktion, Konsum); eine andine Strategie für die Bereiche Biodiversität, Wasser und Klimawandel; eine Strategie des Andinen (*ser andino*) in der Welt. Allerdings finden sich in dem Dokument keine Aussagen darüber, wie es angesichts der fundamental divergierenden Weltbilder der gegenwärtigen Regierungen der CAN-Mitgliedsländer gelingen soll, tatsächlich gemeinsame Strategien zu entwickeln. Daher ist zu befürchten, dass sich auch diese Initiative in eine lange Reihe von Aktivitäten einfügt, die zwar von der Sache her erstre-

benswert sein mögen, denen es aber an der notwendigen Realitätsnähe fehlt. Ähnliche Skepsis produziert ein Blick in die Arbeitsprogramme des CAN-Generalsekretariats, die sich wie eine Wunschliste an politisch ehrenwerten Absichten lesen, für die tatsächliche Entwicklung der CAN jedoch kaum Bedeutung haben.

3.3 Das Zentralamerikanische Integrationssystem (SICA)

Dem Zentralamerikanischen Integrationssystem (*Sistema de la Integración Centroamericana*, SICA) gehören insgesamt sieben Länder an: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama sowie seit 2000 Belize; allerdings partizipieren nicht alle Länder an allen Gremien des in formaler Hinsicht stark ausdifferenzierten Integrationssystems.¹² Dieses System besteht aus vier Hauptorganen und mehreren Hilfsorganen, acht Sekretariaten und 24 spezialisierten Institutionen. Höchstes Entscheidungsorgan des SICA ist die Versammlung der Präsidenten (*Reunión de Presidentes*). Zudem gibt es einen Ministerrat (*Consejo de Ministros*), ein Exekutivkomitee (*Comité Ejecutivo*), ein Generalsekretariat (*Secretaría General*), ein Zentralamerikanisches Parlament (*Parlamento Centroamericano*), einen Gerichtshof (*Corte Centroamericana de Justicia*) und ein Konsultativgremium der Zivilgesellschaften (*Comité Consultivo*). Die wichtigste Rolle unter den Sekretariaten kommt der für wirtschaftliche Integration zuständigen SIECA (*Secretaría de Integración Económica Centroamericana*) zu. Auch SICA folgt einer intergouvernementalen Logik, es weist keine supranationalen Bestandteile auf.

SICA ist in finanzieller Hinsicht extrem abhängig von internationalen EZ-Geldern. Schätzungsweise 80 bis 90% der Gelder, die zur Finanzierung des Systems benötigt werden, stammen von internationalen Gebern.¹³ Angesichts derartiger finanzieller Abhängigkeiten ist es fraglich, inwieweit die einzelnen Institutionen des SICA noch einer Logik der subregionalen Integration folgen und nicht eher dazu tendieren, Projekte und Programme zu entwickeln, mit denen die von den Gebern angebotene finanzielle Unterstützung optimal absorbiert werden kann.

Der Freihandel innerhalb Zentralamerikas funktioniert relativ reibungslos, die Zollunion ist bis auf ca. 6% der gehandelten Waren vollständig. Nach Angaben von SIECA entfielen im Jahr 2008 29,5% der Exporte und 12,7% der Importe auf den Binnenhandel innerhalb Zentralamerikas (SIECA 2009). Wichtigster Außenhandelspartner sind die USA, an dritter Stelle liegt die Europäische Union. Die zentralamerikanischen Länder haben Freihandelsabkommen mit einer Reihe externer Partner (USA, Mexiko, Kanada, Chile, Dominikanische Republik) abgeschlossen. Innerhalb des SICA deuten sich in den vergangenen Jahren zentrifugale Tendenzen an. Zwei Mitgliedsländer (Nicaragua unter Präsident Daniel Ortega und Honduras unter

¹¹ Interview mit Marco Romero Cevallos, Universidad Andina Simón Bolívar, im April 2009.

¹² Seit 2003 ist die Dominikanische Republik assoziiertes Mitglied des SICA.

¹³ Interviews mit Rony Abiú Chali, Programa de Apoyo de la Integración Regional Centroamericana, Juan Ignacio Pita, Generalkoordinator der Cooperación Española en El Salvador und Richard Barathe, Representante Residente Adjunto de PNUD in El Salvador im April 2009.

dem Ende Juni 2009 vom Militär gestürzten Präsident José Manuel Zelaya) schlossen sich der venezolanischen ALBA-Initiative an. Insbesondere Nicaragua steht dem traditionellen zentralamerikanischen Integrationskonzept seit Beginn der erneuten Präsidentschaft Daniel Ortegas zunehmend kritischer gegenüber, wie sich auch im Verlauf der seit Oktober 2007 laufenden Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Zentralamerika zeigte. Ähnlich wie Venezuela unter Präsident Chávez kritisiert auch Nicaragua in der jüngeren Vergangenheit die traditionellen lateinamerikanischen Integrationskonzepte als "neoliberal" und propagiert demgegenüber die "solidarische Integration" im Rahmen von ALBA.

Während El Salvador und Guatemala und mit gewissem Abstand auch Honduras und Nicaragua traditionell als Triebkräfte der Integration gelten, bleiben Costa Rica und Panama eher am Rande. Dem CA-4 (*Central America Four*) Grenzabkommen zwischen El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua, das Reiseerleichterungen im Personenverkehr vorsieht, sind weder Costa Rica noch Panama beigetreten. Während die zentralamerikanischen Länder traditionell diplomatische und wirtschaftliche Beziehungen zu Taiwan und nicht zur Volksrepublik China unterhalten, ist Costa Rica im Jahr 2007 aus dieser gemeinsamen Position ausgeschert. Es hat die diplomatischen Beziehungen zu Taiwan abgebrochen und unterhält seitdem als einziges zentralamerikanisches Land Beziehungen zur VR China.

Der zentralamerikanische Integrationsprozess leidet unter einer unzureichenden gesellschaftlichen Verwurzelung. Viele SICA-Institutionen sind den Bürgern völlig unbekannt, andere, beispielsweise das Zentralamerikanische Parlament, genießen einen schlechten Ruf und gelten als Selbstbedienungsladen für ausgediente Politiker. Der Integrationsprozess scheint keine Priorität der nationalen Regierungen zu sein. Trotz der Existenz vieler gemeinsamer Probleme und Herausforderungen fehlt eine systematische Verbindung zwischen nationalen Agenden und zentralamerikanischer Agenda. Für die politischen Parteien und andere politische Akteure der Länder ist die subregionale Integration kein wichtiges Thema.

3.4 Die Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR)

Die Union Südamerikanischer Nationen (*Unión de Naciones Suramericanas*, UNASUR) wurde am 23. Mai 2008 in Brasília gegründet. Ihr gehören die Mitglieder des Mercosur und der CAN sowie Chile, Guyana, Suriname und Venezuela an, d.h. alle 12 unabhängigen südamerikanischen Staaten. Die Gründung von UNASUR ging ursprünglich auf eine brasilianische Initiative zurück, die seit dem Jahr 2000 zu mehreren Gipfeltreffen der südamerikanischen Staats- und Regierungschefs und im Dezember 2004 zur Konstituierung einer Gemeinschaft Südamerikanischer Nationen (*Comunidad Sudamericana de Naciones*; CSN) führte. Die Umbenennung in UNASUR erfolgte 2007 auf Initiative von Hugo Chávez.

Ziel der UNASUR ist es laut Art. 2 des Gründungsvertrages,¹⁴ einen Raum der Integration und Union zwischen den beteiligten Völkern in kultureller, sozialer, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht zu konstruieren. Priorität sollen dabei der politische Dialog, die Sozialpolitiken, die Bildung, die Energie, die Infrastruktur, der Finanzsektor und die Umwelt genießen, um so sozio-ökonomische Ungleichheit zu beseitigen, soziale Inklusion und Bürgerbeteiligung zu garantieren, die Demokratie zu stärken und Asymmetrien abzubauen. Als spezifische Ziele der UNASUR werden in Art. 3 unter anderem die Stärkung des politischen Dialogs zwischen den Mitgliedsstaaten, die Bekämpfung von Armut, Ungleichheit und Analphabetismus, energetische Integration, der Ausbau der Infrastruktur, die Integration der Finanzsysteme, der Schutz der Biodiversität, der Wasserressourcen und Ökosysteme sowie die Zusammenarbeit bei der Katastrophenvorsorge und dem Kampf gegen die Ursachen und Auswirkungen des Klimawandels genannt. UNASUR erhebt den Anspruch, einen neuartigen Integrationsprozess zu konstituieren, der über eine bloße Konvergenz von Mercosur und CAN hinausgehen soll. Aus dem Vertragstext geht allerdings nicht hervor, worin dieses innovative Element bestehen könnte. Die institutionelle Struktur der UNASUR folgt einer rein intergouvernementalen Logik, alle Entscheidungen müssen im Konsens getroffen werden. Als Organe des Bündnisses sind ein Rat der Staats- und Regierungschefs, ein Rat der Außenminister, ein Delegiertenrat sowie ein Generalsekretariat vorgesehen. Sitz des Generalsekretariats soll die ecuadorianische Hauptstadt Quito werden. Im bolivianischen Cochabamba soll ein Südamerikanisches Parlament entstehen, auch eine regionale Zentralbank, eine einheitliche Währung und ein gemeinsamer Reisepass waren im Gespräch.

Der 2008 unterzeichnete Gründungsvertrag der UNASUR tritt erst in Kraft, wenn er von mindestens neun Ländern ratifiziert worden ist. Bis März 2010 hatten erst vier Staaten (Bolivien, Ecuador, Guyana, Venezuela) diesen Prozess abgeschlossen. Ursprünglich war als erster Generalsekretär der frühere ecuadorianische Staatspräsident Rodrigo Borja vorgesehen, der jedoch aus Unzufriedenheit über die institutionelle Struktur von UNASUR die Übernahme des Amtes schließlich ablehnte. Der danach als Generalsekretär vorgeschlagene ehemalige argentinische Staatspräsident Nestor Kirchner erwies sich nicht als konsensfähig. Insbesondere Uruguay drohte aufgrund des bilateralen Konflikts wegen des Baus von zwei Zellulosefabriken damit, die UNASUR wieder zu verlassen, wenn Kirchner in das Amt berufen werden sollte. Die Tatsache, dass es zwei Jahre nach Unterzeichnung des Gründungsvertrages noch keinen Konsenskandidaten für den Posten des Generalsekretärs gab und auch der Ratifizierungsprozess noch nicht abgeschlossen war, verweist auf die divergierenden Interessen innerhalb des Bündnisses und zeigt, dass die jeweiligen nationalen Interessen weiterhin Vorrang gegenüber der Bereitschaft zu regionalen Kompromissen genießen.

Eine erfolgreiche Rolle konnte UNASUR im Jahr 2008 im Hinblick auf die Deeskalation der innenpolitischen Konflikte in Bolivien leisten. Bei einer im Novem-

14 Der vollständige Vertragstext findet sich auf den Seiten der CAN:
<http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm> (15.1.2010).

ber 2008 einberufenen Sondersitzung in Santiago de Chile verabschiedete die UNASUR eine Resolution, mit der die Konfliktparteien zum Dialog aufgerufen wurden und die der demokratisch gewählten Regierung von Präsident Morales explizit der Rücken stärke. Venezuela konnte sich dabei nicht mit seinem Vorschlag durchsetzen, die USA explizit mitverantwortlich für die Eskalation der Krise in Bolivien zu machen. Vielmehr setzte sich die moderatere brasilianische Position durch, jeden Hinweis auf eine mögliche Rolle der USA zu vermeiden (Serbin 2009: 151f.).

Die konstruktive Rolle der UNASUR im Rahmen der Suche nach einer Lösung für die innerbolivianischen Konflikte ist ein Beleg für die wachsende Autonomie der lateinamerikanischen Länder bei der Lösung von regionalen Konflikten. Ob dazu eine neue Organisation notwendig gewesen wäre, bleibt allerdings fraglich, denn bereits seit 1990 existiert mit der aus dem Contadora-Prozess hervorgegangenen Rio-Gruppe ein Ständiger Konsultations- und Konzertierungsmechanismus, dem inzwischen fast alle lateinamerikanischen Länder angehören. Die Rio-Gruppe spielte 2008 eine wichtige Rolle bei der Deeskalation des Konfliktes zwischen Kolumbien und Ecuador, zu dem es nach den Angriffen der kolumbianischen Streitkräfte auf ein Lager der Guerillaorganisation FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) auf ecuadorianischem Territorium im März des Jahres gekommen war. Gegenwärtig ist noch nicht absehbar, wie sich das Verhältnis zwischen UNASUR und Rio-Gruppe in Zukunft entwickeln wird und ob sich möglicherweise eine Arbeitsteilung zwischen beiden Mechanismen etabliert.

Beim Gipfeltreffen der Rio-Gruppe im mexikanischen Cancún im Februar 2010 wurde die Gründung einer weiteren Regionalorganisation beschlossen, der alle 23 Mitglieder der Rio-Gruppe und 10 karibische Staaten – alle Länder der Amerikas außer den USA und Kanada – angehören sollen. Ziel der Organisation, über deren konkrete Ausgestaltung frühestens 2011 gesprochen wird, soll die Förderung der regionalen Zusammenarbeit und die Aushandlung von gemeinsamen Positionen in globalen Foren sein. Da dies Ziele sind, die auch von UNASUR und der Rio-Gruppe verfolgt werden, droht bei Gründung einer weiteren Regionalorganisation ohne Klärung des Verhältnisses zu den übrigen Organisationen eine weitere Verzettlung der regionalen Zusammenarbeit.

3.5 Die Bolivarianische Allianz für die Völker unseres Amerikas (ALBA)

Die vom venezolanischen Staatspräsidenten Hugo Chávez Ende 2004 ins Leben gerufene *Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América* (ALBA) entstand als direkte Anti-These zu dem von den USA in den 1990er Jahren vorgeschlagenen und 2005 zumindest vorläufig ad acta gelegten Projekt einer Gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA.¹⁵ Programmatisch steht sie nicht nur für eine

¹⁵ Das Bündnis nannte sich zunächst *Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América*, später wurde der Begriff *Alternativa* (Alternative) durch *Alianza* (Allianz) ersetzt.

grundlegende Kritik an den USA und am traditionellen lateinamerikanischen Regionalismus, sondern auch für eine mit Neoliberalismus- und Kapitalismuskritik einhergehende gesellschaftliche Umgestaltung. ALBA erhebt den Anspruch, eine regionale Integration voranzutreiben, die auf den Grundprinzipien Zusammenarbeit, Komplementarität, wechselseitige Hilfe und Solidarität basiert.¹⁶ Das erste Abkommen im ALBA-Rahmen wurde im Dezember 2004 zwischen Venezuela und Kuba abgeschlossen. Es sieht die Ausarbeitung eines gemeinsamen strategischen Plans vor, der eine für beide Seiten vorteilhafte Zusammenarbeit garantieren soll. Darüber hinaus listet es eine Fülle von wechselseitigen Vergünstigungen und gemeinsamen Projekten in unterschiedlichen Bereichen (z.B. Technologietransfer, wechselseitige Investitionen, finanzielle und kulturelle Zusammenarbeit) auf. Im April 2006 erklärte die bolivianische Regierung unter Präsident Evo Morales in einer in Havanna unterzeichneten Erklärung ihre Zustimmung zu den Grundprinzipien der ALBA. Sie schlug ihrerseits einen Handelsvertrag der Völker (*Tratado de Comercio de los Pueblos*) vor. Im Januar 2007 erfolgte die Unterzeichnung weiterer bilateraler Abkommen zwischen Kuba und Venezuela in den Bereichen Landwirtschaft, Erdöl, Tourismus und Finanzen. Im Februar 2007 unterzeichneten Venezuela und Dominica ein bilaterales Abkommen im ALBA-Rahmen. Anlässlich des fünften ALBA-Gipfeltreffens im Mai 2007 schloss sich Nicaragua der Initiative an. Im August 2008 erklärte die damalige honduranische Regierung ihre Zustimmung zu den ALBA-Grundprinzipien.¹⁷ Im Juni 2009 traten Antigua and Barbuda, Ecuador und Saint Vincent and the Grenadines dem Bündnis bei.

In ALBA-Veröffentlichungen ist davon die Rede, dass eine Integration auf der Grundlage sogenannter großnationaler Projekte (*proyectos grannacionales*) stattfinden soll. Diese Projekte basieren auf drei zentralen Prinzipien: erstens einer gemeinsamen historisch-geopolitischen Position im Sinne einer bolivarianischen Vision der Einheit der lateinamerikanischen und karibischen Republiken mit dem Ziel der Bildung einer gemeinsamen Nation; zweitens einer sozio-ökonomischen Entwicklungsstrategie, die auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse der großen Mehrheiten abzielt; drittens der ideologischen Nähe zwischen den Bündnispartnern im Hinblick auf eine kritische Haltung gegenüber der neoliberalen Globalisierung, die Notwendigkeit nachhaltige Entwicklung mit sozialer Gerechtigkeit, Souveränität der Völker, Recht auf Selbstbestimmung und Bildung eines regionalen Blocks mit souveränen politischen Strukturen. Großnationale Projekte sind in zahlreichen Bereichen (Finanzen, Bildung, Infrastruktur, Wissenschaft und Technologie, Ernährung, Energie,

¹⁶ Hierzu und zum folgenden siehe die Dokumente und Stellungnahmen auf der Website des Bündnisses (<<http://www.alianzabolivariana.org/>>) sowie Altmann (2008a; 2009) und Fritz (2007).

¹⁷ Der honduranische Kongress ratifizierte den Beitritt im Oktober 2008. Nach dem Putsch gegen Präsident Manuel Zelaya im Juni 2009 kam es zu Spannungen zwischen der Regierung von de-facto-Staatschef Roberto Micheletti und der venezolanischen Regierung. Der im November 2009 neugewählte honduranische Kongress beschloss im Dezember des Jahres den Rückzug des Landes aus dem ALBA-Bündnis. Diese Entscheidung wurde im Januar 2010 ratifiziert.

Umwelt, Gesundheit, Bergbau, gerechter Handel, Tourismus, Industrie, Kultur, Telekommunikation) im Aufbau bzw. geplant.

Höchstes Entscheidungsgremium der ALBA-Initiative ist der Rat der Präsidenten (*Consejo de Presidentes*). Daneben existieren Ministerräte für politische, ökonomische und soziale Fragen (*Consejo Ministerial Político*, *Consejo Ministerial para los Programas Sociales*, *Consejo Ministerial de Complementación Económica*) sowie ein Ministerrat der Frauen (*Consejo Ministerial de Mujeres*), der sich um die Berücksichtigung von Genderbelangen in allen Integrationsbereichen kümmern soll. Zudem soll ein Rat der Sozialen Bewegungen (*Consejo de Movimientos Sociales*) aufgebaut werden. Die Koordination zwischen den verschiedenen Instanzen soll durch eine Ständige Politische Koordinierungskommission (*Comisión Política y la Coordinación Permanente*) gewährleistet werden. Trotz dieser Strukturen werden die realen Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure, Einfluss auf die im ALBA-Rahmen ablaufenden Prozesse zu nehmen, eher skeptisch eingeschätzt (Fritz 2007; Serbin 2009b). Auch wenn in den im ALBA-Rahmen unterzeichneten Abkommen und Gemeinsamen Erklärungen viel von einer neuen Form der solidarischen Integration die Rede ist, so handelt es sich dabei im Kern um bilaterale Kooperationsvereinbarungen auf intergouvernementaler Ebene zwischen Venezuela und den anderen beteiligten Staaten, die sehr stark auf die persönliche außenpolitische Agenda des venezolanischen Staatspräsidenten Chávez und dessen Erdöldollar-Diplomatie zugeschnitten sind.

4. Zwischen funktionaler Zusammenarbeit, Integration und Fragmentierung

In Lateinamerika existiert heute eine große Vielfalt an Kooperations- und Integrationsansätzen auf unterschiedlichen Ebenen. Neben den analysierten regionalen und subregionalen Integrationsprozessen gibt es zahlreiche weitere Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. An dieser Stelle seien nur einige Beispiele dafür genannt: Bi- und multilaterale Kooperation findet – zum Teil seit vielen Jahren – auf funktionaler Ebene in Netzwerken statt, wie sie im Verbraucherschutz, in der Meteorologie, zwischen Staatsanwaltschaften aus mehreren Ländern oder zwischen Umweltfonds aus der Region besteht. Im akademischen Bereich tragen die 1957 gegründete Lateinamerikanische Fakultät für Sozialwissenschaften FLACSO (*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*) und der 1967 entstandene Lateinamerikanische Rat für Sozialwissenschaften CLACSO (*Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*) zur grenzüberschreitenden Koordination bei. Mit ihren Forschungsprogrammen, Publikationen und wissenschaftlichen Tagungen sind beide Organisationen zudem wichtige identitätsstiftende Elemente für die lateinamerikanischen Sozialwissenschaften.

Lange Zeit galt auch die Kooperation zwischen sich ideologisch nahestehenden politischen Parteien aus verschiedenen lateinamerikanischen Ländern als ein Erfolgsmodell. Die bekanntesten entsprechenden Vereinigungen sind die christdemo-

kratische *Organización Demócrata Cristiana de América* (ODCA) und das sozialdemokratisch-sozialistische *Comité de la Internacional Socialista para América Latina y el Caribe*. Angesichts des Bedeutungsverlustes vieler traditioneller politischer Parteien seit den 1990er Jahren verloren allerdings auch diese Bündnisse an Relevanz. Viele der zum Teil rasch in politische Machtpositionen gelangten neuen politischen Akteure verfügen nur über wenig internationale Erfahrung und sind in ihrem Denken – trotz Globalisierung und Internet – stark auf den eigenen nationalstaatlichen Horizont konzentriert. Demgegenüber sind in den vergangenen zwei Jahrzehnten zahlreiche zivilgesellschaftliche Netzwerke grenzüberschreitender Natur entstanden, in denen beispielsweise indigene Organisationen, Frauenorganisationen, Gewerkschaften oder globalisierungs- und freihandelskritische Organisationen kooperieren.

Parallel zu den zwischenstaatlichen Integrationsprojekten auf subregionaler Ebene sind Städtenetzwerke und andere Formen der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entstanden, die sich darum bemühen, die gesellschaftliche Verwurzelung der Integrationsprojekte zu stärken. Im Mercosur-Rahmen bildete sich 1995 das Netzwerk *Mercociudades*, dem zunächst die Städte Buenos Aires, La Plata, Rosario, Córdoba, Río de Janeiro, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador, Asunción und Montevideo beitraten. Ziel von *Mercociudades* ist es, die Partizipation von Städten und Gemeinden im Rahmen der regionalen Integration zu stärken, einen institutionellen Raum für die Städte innerhalb des Mercosur zu schaffen sowie den Austausch und die horizontale Zusammenarbeit untereinander zu entwickeln. Heute gehören dem Netzwerk fast 200 Städte aus den vier Mitgliedsländern Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay, aus den assoziierten Ländern Bolivien, Chile und Peru sowie aus Venezuela, das auf die Ratifizierung seiner Vollmitgliedschaft wartet, an. Insgesamt leben in diesen Städten mehr als 80 Millionen Menschen. Die Bedeutung von *Mercociudades* liegt nicht nur in der Stärkung des Integrationsprozesses *von unten* (*bottom up*), sondern auch in den Möglichkeiten, die es den beteiligten Städten für einen Austausch über die Förderung und Implementierung von *best practices* in unterschiedlichen Themengebieten bietet.¹⁸

Eine andere Form der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Mercosur-Raum ist die zwischen nordöstlichen argentinischen und südbrasilianischen Provinzen. Auf beiden Seiten der Grenze existieren Kooperationsbündnisse der jeweiligen nationalen grenznahen Provinzen. In Argentinien ist dies seit 1984 bestehende *Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino* (CRECENEA). Sie wurde durch ein Abkommen zwischen den Provinzen Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones und Santa Fe ins Leben gerufen, um die Integration zwischen diesen subnationalen Gebietskörperschaften zu fördern. Auf brasilianischer Seite besteht mit dem *Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul* (CODESUL) bereits seit 1961 ein Verbund zwischen den Bundesstaaten Rio Grande do Sul, Santa Catarina und Paraná. Seit 1992 gehört auch Mato Grosso do Sul dazu.

18 Siehe <<http://www.mercociudades.net/>>

Sowohl CRECENEA als auch CODESUL verstehen sich zunächst im jeweiligen nationalen Kontext als Foren zur Diskussion und Bearbeitung gemeinsamer Probleme, insbesondere solcher, die Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung betreffen. Ähnlich wie im Falle von *Mercociudades* ist auch die dezentrale Zusammenarbeit CRECENEA-CODESUL ein wichtiger Beitrag zur territorialen Verwurzelung der subregionalen Integration. Subnationale Akteure befinden sich in einer privilegierten Position, um die Erwartungen und Forderungen der Bevölkerung zur Kenntnis zu nehmen und – sofern sie nicht selbst dazu in der Lage sind, ihnen zu entsprechen – diese an zentralstaatliche Entscheidungsgremien zu übermitteln. Allerdings sollte man die Rolle der lokalen und regionalen Akteure nicht idealisieren, denn Städte, Gemeinden und selbst Bundesländer sind oft hochgradig abhängig von nationalstaatlichen Fiskaltransferleistungen.

Die genannten Beispiele zeigen, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowohl zwischen staatlichen als auch zwischen nichtstaatlichen Akteuren in Lateinamerika erfolgreich sein kann. Demgegenüber ist es bislang nicht gelungen, die verschiedenen subregionalen und regionalen Integrationsprozesse stärker zu bündeln und systematischer miteinander zu koordinieren. Diese Prozesse laufen vielmehr oft parallel zueinander, was dazu führt, dass verschiedene Organisationen gleiche oder ähnliche Zielsetzungen verfolgen und knappe finanzielle und personelle Ressourcen nicht optimal genutzt werden. Statt die Defizite der existierenden Regionalorganisationen und der subregionalen Integrationsprozesse zu beseitigen, werden immer wieder neue Initiativen ins Leben gerufen. Der Generalsekretär der *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO) verdeutlichte die fehlende Koordination am Beispiel des Themas Energie:

Beispielsweise organisierte UNASUR ein Gipfeltreffen der Präsidenten, um über die energiepolitischen Herausforderungen in der Region zu sprechen. Nur wenige Tage später fand ein Gipfeltreffen im Rahmen des Plan Puebla-Panamá statt, bei dem es ganz zentral um das Thema Energie und um die Errichtung von Raffinerien in Zentralamerika ging. Gleichzeitig ist der Petro-Caribe-Plan im Rahmen von ALBA darum bemüht, die Probleme dieser Region zu lösen. Trotzdem findet kaum ein Informationsaustausch in diesem Bereich statt und da keine Kooperation zwischen den verschiedenen Initiativen existiert, bleiben Gelegenheiten ungenutzt, um ein regionales Energieprogramm guter Qualität für Lateinamerika und die Karibik zu etablieren. (Rojas Arocena 2008: 21; Ü.d.V.)

Im Rahmen der subregionalen Integrationsprozesse sind unvollständige Freihandelszonen entstanden, die zu einer Zunahme des Handels zwischen den Mitgliedsländern in absoluten Zahlen geführt haben. Der relative Anteil des Binnenhandels innerhalb der Integrationskörperschaften blieb jedoch niedrig und der intra-regionale Handel entwickelte sich in den vergangenen Jahren weniger dynamisch als der Handel mit externen Partnern. Nach wie vor existieren zahlreiche tarifäre und nicht-tarifäre Handelsbarrieren. In Zeiten der Krise tendieren alle Länder zu einseitigen Schutzmaßnahmen für die einheimische Wirtschaft ohne Rücksichtnahme auf die Integrationspartner. Die angestrebte Errichtung von Zollunionen ist in keinem Fall vollständig gelungen, in den vergangenen Jahren sind in dieser Hinsicht eher Rück-

schritte zu beobachten. Eine makro-ökonomische Harmonisierung findet so gut wie nicht statt. Auch Ausgleichsleistungen (*trade offs*) für Integrationsverlierer oder Politiken zum Abbau der existierenden strukturellen Asymmetrien gibt es nur in Ausnahmefällen. Die entstandenen Integrationsbürokratien sind komplex, folgen jedoch einer rein intergouvernementalen Logik. Entscheidungsprozesse sind in den nationalen Exekutiven konzentriert, es besteht keine Bereitschaft zur Etablierung supranationaler Institutionen. Auf regionaler Ebene verabschiedete Regeln und Normen werden oft nicht in nationale Normen übertragen und bleiben damit wirkungslos. Die existierenden Gremien zur Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an den Integrationsprozessen sehen keine effektiven Mitspracherechte vor. Die gesellschaftliche Legitimation der Prozesse ist entsprechend gering.

Die Schwächen der regionalen Integrationsprozesse hängen oft mit innenpolitischen Faktoren zusammen. Wenn es den Regionalinitiativen an Nachhaltigkeit fehlt, so ist dies zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass in den präsidentiellen Systemen Lateinamerikas nach einem Regierungswechsel oft die gesamte Verwaltung ausgetauscht wird. Hinzu kommt in vielen Fällen die Schwäche und Personalisierung der nationalen politischen Institutionen, die sich auch auf subregionale und regionale Prozesse und Organisationen überträgt. Mittel- und langfristige Lernprozesse sowie die Konstituierung von Stakeholdern, die sich dauerhaft mit der regionalen Integration identifizieren, sind angesichts solcher Rahmenbedingungen nur schwer möglich.

Eine wichtige Hürde für die regionale Integration stellen die in Lateinamerika vorherrschenden Souveränitätskonzepte dar, die durch eine starke Aversion gegenüber jeder Art von Souveränitätsverzicht zugunsten des Aufbaus gemeinsamer supranationaler Strukturen geprägt sind. Obwohl der Gedanke der lateinamerikanischen Einheit zumindest rhetorisch stets präsent ist und obwohl bei vielen Akteuren ein Bewusstsein dafür besteht, dass die Region gerade in Zeiten der beschleunigten Globalisierung auf globaler Ebene nur dann eine stärker gestaltende Rolle spielen kann, wenn sie geeint auftritt, überwiegt letztlich immer wieder das Bedürfnis nach Sicherstellung der nationalen Prärogativen. Die starken nationalen Souveränitätsbedürfnisse sind insofern nachvollziehbar, als viele Länder der Region ihre Souveränität auch nach der Unabhängigkeit immer wieder bedroht sahen und bei vielen lateinamerikanischen Eliten bis heute der Eindruck vorherrscht, dass externe Mächte wie die USA und internationale Organisationen wie der Internationale Währungsfonds oder die Weltbank wenig Rücksicht auf nationale Souveränität nehmen. Für die Herausbildung effizienter Regionalorganisationen ist eine solche Haltung jedoch wenig hilfreich (Birle 2008).

Ein weiteres Problem stellen konkurrierende Führungsansprüche und divergierende außenpolitische Konzepte dar. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind Brasilien und Venezuela diejenigen Länder, die sich – auf sehr unterschiedliche Art und Weise und mit voneinander abweichenden Zielen – am aktivsten um eine gestaltende Rolle im Hinblick auf die regionale Zusammenarbeit bemühen. Gleichwohl sind ihre außenpolitischen Strategien nur bedingt mit der Rolle als regionale Führungsmacht kompatibel.

Brasilien zeichnet sich seit langem durch eine professionelle, gut institutionalisierte, langfristig orientierte, pragmatische und um Konsens bemühte Außenpolitik aus. Das Land lieferte seit den 1980er Jahren wichtige Impulse für eine Intensivierung der innerlateinamerikanischen Zusammenarbeit. Brasilien strebt eine multilaterale regionale Kooperation auf zahlreichen Ebenen (Infrastruktur, Wirtschaft, Handel, Sicherheit, Umwelt u.a.) an und setzt dabei auf eine pragmatische Zusammenarbeit mit den USA. Doch auch wenn in der brasilianischen Elite das Bewusstsein dafür zugenommen hat, dass eine engere wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit mit den Nachbarländern auch die Rolle Brasiliens als *global player* stärkt, so tut sich das Land schwer damit, ein konkretes Führungsprojekt zu entwickeln. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass sich die brasilianische Außenpolitik stets im Spannungsfeld zwischen erwünschter Übernahme von Verantwortung einerseits und Ängsten seiner Nachbarn vor einem brasilianischen Hegemoniestreben andererseits bewegen muss (Danese 2001). Zum anderen impliziert die Übernahme eine Führungsrolle auch, dass die dadurch entstehenden (politischen und finanziellen) Kosten übernommen werden. Um die regionale Integration zu stärken, müsste Brasilien zumindest ansatzweise dazu bereit sein, nationale Entscheidungskompetenzen an multi- oder supranationale Entscheidungsgremien abzutreten. Der Universalismus, das Autonomiestreben und die traditionellen Souveränitätsvorstellungen der brasilianischen Außenpolitik führen jedoch dazu, dass Brasilien sich nicht in Strukturen einbinden lässt, die diesen Maximen zuwiderlaufen könnten. Das Land ist nicht dazu bereit, sich durch regionale oder subregionale Integrationskörperschaften "Fesseln" anlegen zu lassen (Birle 2006).

Venezuela ist ebenso wie Brasilien um eine regionale Führungsrolle bemüht, tut sich damit jedoch – aus völlig anderen Gründen als Brasilien – ebenfalls schwer. Die gegenwärtige venezolanische Außenpolitik ist eng verknüpft mit der Person von Hugo Chávez und dessen anti-hegemonialem, radikalem und konfrontativem Diskurs. Chávez denkt in Freund-Feind-Kategorien, seine Scheckbuchdiplomatie ist fast vollständig von den Einnahmen aus dem Erdöllexport abhängig. Der Voluntarismus, die permanente Improvisation und die Unberechenbarkeit der venezolanischen Außenpolitik setzen einer von den Nachbarländern akzeptierten Führungsrolle enge Grenzen. Regionale Zusammenarbeit und erst recht regionale Integration basieren nicht zuletzt auf wechselseitigem Vertrauen, auf Verlässlichkeit und auf Ausgleich. Die venezolanische Außenpolitik unter Chávez hat zwar einen solidarischen Ausgleich zwischen armen und reichen Ländern – auch innerhalb Lateinamerikas – auf die Tagesordnung gesetzt, verlässlich und vertrauenserweckend ist sie jedoch nicht.

Die Zukunft der regionalen Integration in Lateinamerika wird ganz wesentlich davon abhängen, ob sich in den einzelnen Ländern – oder zumindest in einigen wichtigen Ländern, die dann als Motor der Integration dienen – ein politischer Wille herausbildet, die kontinuierliche Verdichtung der innerlateinamerikanischen Zusammenarbeit zu einem zentralen Zukunftsprojekt zu machen, das nicht von Regierungswechseln abhängt und das nicht immer wieder auf dem Altar kurzfristiger nationaler Interessen geopfert wird. Nur dann werden die nationalen politischen Ent-

scheidungsträger dazu bereit sein, die für die Herausbildung effizienter Regionalorganisationen notwendigen politischen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Wenn dies nicht gelingt, droht trotz der vielfältigen Kooperations- und Integrationsansätze und trotz der regelmäßigen rhetorischen Beschwörung der "lateinamerikanischen Einheit" eine weitere Fragmentierung der Region.

Literaturverzeichnis

- Altmann, Josette (2007): *Dossier: The Association of Caribbean States (ACS)*. San José.
- (2008a): *Dossier ALBA*. San José.
- (2008b): *Dossier Comunidad Suramericana de Naciones*. San José.
- (2009): *ALBA. Institutions and Mechanisms*. San José.
- Birle, Peter (2006): "Brasilien und die Amerikas: Lateinamerika und die USA als Bezugspunkte der brasilianischen Außenpolitik". In: Birle, Peter/Braig, Marianne/Ette, Ottmar/Ingenschay, Dieter (Hrsg.): *Hemisphärische Konstruktionen der Amerikas*. Frankfurt am Main, S. 139-166.
- (2008): "Muchas voces, ninguna voz. Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional". In: *Nueva Sociedad* 214, S. 143-151.
- (2009): "Zwischenstaatliche Konflikte in Südamerika vom 19. Jahrhundert bis heute. Ursachen, Lösungsansätze, Perspektiven". In: Lothar Mark/Erich G. Fritz (Hrsg.): *Lateinamerika im Aufbruch. Eine kritische Analyse*. Oberhausen, S. 123-136.
- (2010): "Argentinien und Brasilien zwischen Rivalität und Partnerschaft". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 12, S. 3-8.
- Bodemer, Klaus (Hrsg.) (2005): *La seguridad en las Américas: nuevos y viejos desafíos*. Madrid.
- Bollin, Christina (2008): "Der zentralamerikanische Integrationsprozess". In: Kurtenbach, Sabine/Mackenbach, Werner/Maihold, Günther/Wunderlich, Volker (Hrsg.): *Zentralamerika heute. Politik. Wirtschaft. Kultur*. Frankfurt am Main, S. 207-228.
- Burr, Robert N. (1994) [1955]: "The Balance of Power in Nineteenth-Century South America: an Exploratory Essay". In: Domínguez, Jorge I. (Hrsg.): *Latin America's International Relations and their Domestic Consequences: War and Peace, Dependency and Autonomy, Integration and Disintegration*. New York, S. 1-24.
- Caetano, Gerardo (Hrsg.) (2009): *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo.
- Caetano, Gerardo/Vázquez, Mariana/Ventura, Deisy (2009): "Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto". In: Caetano 2009, S. 21-76.
- Caldentey del Pozo, Pedro et al. (2006): *La integración regional como marco de las estrategias de desarrollo en América Latina*. Madrid.
- Carciofi, Ricardo (2008): "Cooperation and Provision of Regional Public Goods: The IIRSA Case". In: *Integration & Trade Journal* N° 28, S. 51-82.
- CEPAL (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2007): *Latin America and the Caribbean in the World Economy*. Santiago.

- Comunidad Andina (2009): *Presidencia pro tempore Comunidad Andina. Reunión Delegados Presidenciales. Documentos de Trabajo*. Quito.
- Danese, Sérgio F. (2001): "O Brasil e a América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência." In: *Política Externa* IX, 4, S. 49-71.
- Effner, Henning (2003): "Die Andengemeinschaft: Scheitern eines Integrationsmodells?." In: Bodemer, Klaus/Gratius, Susanne (Hrsg.): *Lateinamerika im internationalen System. Zwischen Regionalismus und Globalisierung*, Opladen 2003, S. 105-125.
- Flemes, Daniel (2009): *Konkurrierender Regionalismus: Fünf Jahre UNASUR und ALBA*. Hamburg (GIGA Focus Lateinamerika 12).
- Flemes, Daniel/Radseck, Michael (2009): *Creating Multilevel Security Governance in South America*. Hamburg (GIGA Working Paper 117).
- Fritz, Thomas (2007): *ALBA contra ALCA. Die Bolivarianische Alternative für die Amerikas: ein neuer Ansatz regionaler Integration in Lateinamerika*. Berlin.
- Gratius, Susanne u.a. (Hrsg.) (2008): *MERCOSUR y NAFTA: instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. Madrid.
- Grenade, Wendy C. (2005): *An Overview of Regional Governance Arrangements Within the Caribbean Community*. Miami.
- Husar, Jörg/Maihold, Günther (2006): *Neue Prioritäten im Mercosur. Der Beitritt Venezuelas und seine Folgen für das südamerikanische Integrationsbündnis*. Berlin (SWP aktuell 36).
- IDB-INTAL (2009): *MERCOSUR Report No. 13*. Buenos Aires.
- Lagos, Ricardo (Hrsg.) (2008): *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*. Buenos Aires.
- Malamud, Carlos (2006): *La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte)*. Madrid.
- Mares, David R. (1997): "Regional Conflict Management in Latin America: Power Complemented by Diplomacy". In: Lake, David (Hrsg.): *Regional Orders. Building Security in a New World*. San Diego, S. 195-218.
- Mares, David R. (2001): *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York, NY.
- Mols, Manfred (1996): *Integration und Kooperation in zwei Kontinenten. Das Streben nach Einheit in Lateinamerika und in Südostasien*. Stuttgart.
- Rojas Aravena, Francisco (2008): *La Integración regional: un proyecto político Estratégico. III Informe del Secretario General de FLACSO*. San Jose, C.R.
- Sanahuja, José Antonio (2008): "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina". In: Martínez Alfonso, Laneydi/Peña, Lázaro/Vazquez, Mariana (Hrsg.): *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe No. 7, año 2008-2009*, Buenos Aires, S. 11-54.
- Serbin, Andrés (2009a): "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?." In: *Nueva Sociedad* 219, S. 145-156.
- Serbin, Andrés (2009b): "¿Convidados de piedra? Ciudadanía e integración regional". In: Martínez Alfonso, Laneydi/Peña, Lázaro/Vazquez, Mariana (Hrsg.): *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe No. 7*, Buenos Aires.
- SIECA (2009): *Estado de situación de la integración económica centroamericana*. Guatemala, 4 <<http://www.sieca.org.gt/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000002915/17990000002915.swf>> (8.6.2009).