

# Die Rolle des Mercosur im multidimensionalen Integrationschema Lateinamerikas

Von *Jelka Liselotte Mayr*

Am 26. März 1991 unterzeichneten die Staatspräsidenten Argentiniens, Brasiliens, Paraguays und Uruguays den Vertrag von Asunción<sup>1</sup>, der die Gründung eines Gemeinsamen Marktes im Cono Sur (Mercado Común del Sur) bis zum Jahr 1995 vorsieht. Damit scheint es nach drei Jahrzehnten regionaler Integrationsbestrebungen in Lateinamerika gelungen zu sein, die Krise<sup>2</sup> der lateinamerikanischen wirtschaftlichen Integration zu überwinden und den Integrationsprozeß am Subkontinent aus seiner Stagnation herauszuführen.

Mit Mercosur entsteht ein 11,8 Mio. km<sup>2</sup> großer Wirtschaftsraum (59 % der Gesamtfläche Lateinamerikas und der Karibik) mit 190 Mio. potentiellen Konsumenten und einem Gesamt-BIP von 520 Mrd. US-Dollar (über 50 %). Wenngleich die ambitionierte Initiative zur Schaffung dieser jüngsten subregionalen Integrationszone vor allem aufgrund veränderter Rahmenbedingungen<sup>3</sup> und einer homogeneren Zusammensetzung ihrer Mitglieder

- 1 Text des Vertrages von Asunción in: INTAL, *integración latinoamericana* Nr. 167/1991, 111 ff; englische Textversion in: 30 *International Legal Materials* 1041 ff (1991); eine (verkürzte) deutsche Übersetzung der wichtigsten Bestimmungen des Vertrages enthält *Andreas Schmid*, *Der Vertrag von Asunción*, in: *Economy-Fachmagazin* 9/1991, 218 ff (220 ff).
- 2 Zur Krise der lateinamerikanischen Integrationsprozesse siehe etwa *Francisco Orrego Vicuna*, *Auf dem Wege zu neuen Formen der Wirtschaftsintegration in Lateinamerika*, in: *Europa-Archiv* 14/1981, 428 ff; siehe dazu auch *Jean-Max Baumer*, *Neue Integrationsbewegungen in Lateinamerika*, in: *Lateinamerika Nachrichten* 2/1992, 5 ff, der fünf Hauptgründe für die Mißerfolge der Integrationsanstrengungen zwischen 1960 und 1980 aufzählt (11 f): (1) Die Integrationsmotive waren mehr politischer als ökonomischer Art; (2) die Integrationen stellten eine Antwort auf die nach 1950 erlahmenden Kräfte der Importsubstitution dar und versuchten zwar durch Markterweiterung neue Impulse auszulösen, verpaßten aber die Gelegenheit, ihre Integration in die Weltwirtschaft stufenweise zu verbessern; (3) man setzte auf Komplementarität statt auf Wettbewerb; (4) mögliche Integrationsgewinne wurden durch Transaktionskosten erschwert; (5) allgemein wirkten die zum Teil dilettantischen wirtschaftspolitischen Handlungsweisen wenig vertrauenerweckend, was aber eine wichtige Voraussetzung für das längerfristige Zusammenwachsen zweier oder mehrerer Volkswirtschaften darstellt.
- 3 Nach den unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten oft als "verlorenes Jahrzehnt für Lateinamerika" bezeichneten 80er Jahre kennzeichnen politische Stabilisierung und Demokratisierung den Beginn der 90er Jahre. Zu dieser "revolución silenciosa" und ihrem Einfluß auf die Entstehung des Mercosur siehe *Felix Peña*, *Mercosur: Una idea con fuerza*, in: *Revista Perspectiva Internacional*, julio 1991, 31 ff (33). Allgemein zu den verbesserten Ausgangsbedingungen für Integrationen ab 1990 siehe *Baumer* (FN 2), 13 f.

wesentliche Voraussetzungen mitbringt, zu einer wiederbelebenden Kraft im Integrationsprozeß Lateinamerikas zu werden, so muß im Lichte der bisherigen lateinamerikanischen Erfahrungen allzu große Euphorie wohl als verfrüht bezeichnet werden. Zweifellos haben die Integrationsbemühungen in Lateinamerika seit Mitte 1990 erheblich an Dynamik gewonnen; dennoch waren praktisch alle Integrationsmodelle am Kontinent gekennzeichnet durch eine von Enthusiasmus geprägte ehrgeizige Anfangsphase und kehrten schließlich zum Althergebrachten zurück, ohne die angestrebten Ziele zu erreichen und die ursprünglich geweckten Erwartungen zu erfüllen.

## Historische Entwicklung

Die Integrationsansätze der lateinamerikanischen Staaten lassen sich bis in die späten fünfziger Jahre zurückverfolgen und nahmen ihren Ausgang in den Arbeiten der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL) unter der Leitung Raúl Prebischs. Das CEPAL-Modell<sup>4</sup> der Importsubstitution bildete die Grundlage für die theoretische Konzeption, die zunächst 1960 zur Gründung der Lateinamerikanischen Freihandelsassoziation (ALALC) und des Gemeinsamen Zentralamerikanischen Marktes (MCCA) sowie später des Andenpaktes führte.

### *Von der ALALC zur ALADI*

Nachdem sich bereits wenige Jahre nach der Gründung der ALALC abgezeichnet hatte, daß es nicht möglich sein würde, die Frist zur definitiven Einrichtung als Freihandelszone i.S.v Art. XXIV GATT einzuhalten, beschlossen die Mitgliedstaaten im sog. Protokoll von Caracas im Dezember 1969, die ursprünglich vorgesehene Übergangsperiode zu verlängern und in Verhandlungen zur Verbesserung des Liberalisierungsregimes einzutreten. In den Folgejahren zeigte sich jedoch bald, daß es auch innerhalb der erstreckten Frist nicht gelingen würde, die geplante Freihandelszone zu errichten, und man versuchte, den geänderten Verhältnissen Rechnung zu tragen und die ALALC durch Umstrukturierungsmaßnahmen den neuen Realitäten anzupassen. Divergierende wirtschaftliche Entwicklungen und unterschiedliche Interessenlagen der Mitgliedstaaten führten aber zu unüberbrückbaren Spannungen innerhalb der ALALC und zum Scheitern dieser Umstrukturierungsbemühungen, so daß man sich schließlich entschloß, die ALALC in einer neuen Wirtschaftsorganisation aufgehen zu lassen.

4 Zur CEPAL-Konzeption und ihrer Umsetzung in die Praxis siehe etwa *Wolfgang König*, Eine ökonomische Bilanz der lateinamerikanischen Integrationsbestrebungen, in: *Manfred Mols* (Hrsg.), *Integration und Kooperation in Lateinamerika* (1981), 101 ff; *Christine Wyatt*, *Regionale Integration und Entwicklung: Möglichkeiten und Grenzen des Andenpaktes* (1989), 14 ff.

So kam es im August 1980 durch den Vertrag von Montevideo zur Gründung der Lateinamerikanischen Integrationszone (ALADI), die als unmittelbare Nachfolgeorganisation aus den elf Mitgliedstaaten<sup>5</sup> der (früheren) ALALC gebildet wurde. Im Gegensatz zur ALALC, die noch auf eine strikte Multilateralisierung der Präferenzierungsaktionen abgestellt hatte, wurde die ALADI bereits im Sinne der Ermächtigungsklausel der Tokio-Runde des GATT für Integrationsmodelle im Süd-Süd-Verhältnis konzipiert; damit wurde die Errichtung von Handelspräferenzen GATT-konform, die in sämtlichen Formen tarifärer und nicht-tarifärer Präferenzierung reziproker Art bestehen können. Das Integrationssystem der ALADI stellt also lediglich einen Rahmen von multilateralen Regionalpräferenzen dar, innerhalb dessen auf bi- und beschränkt multilateraler Ebene wiederum partielle Liberalisierungs- und Präferenzregime errichtet werden können.<sup>6</sup>

### *Die bilateralen Integrationsbemühungen zwischen Argentinien und Brasilien*

Der Vertrag von Asunción ist das Ergebnis eines fünfjährigen bilateralen Integrationsprozesses, der am 30. November 1985 von den Präsidenten Argentiniens und Brasiliens in Gang gesetzt worden war; Raúl Alfonsín und José Sarney vereinbarten damals in der "Deklaration von Iguazú"<sup>7</sup> die Bildung einer hochrangigen gemischten Kommission für Zusammenarbeit und Integration und betrauten sie mit der Ausarbeitung konkreter Vorschläge zur wirtschaftlichen Integration zwischen beiden Ländern.

Die Arbeit dieser Kommission mündete nur wenige Monate später, am 29. Juli 1986 in Buenos Aires in die Unterzeichnung eines Integrationsabkommens, in dessen Rahmen das "Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil" (PICAB)<sup>8</sup>

5 Die Mitgliedstaaten der ALADI sind: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Mexiko, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela.

6 Zur Problematik der Sukzession der ALALC durch die ALADI und den konzeptionellen Verschiedenheiten zwischen beiden Integrationsmechanismen siehe insbesondere *Waldemar Hummer*, Die "Lateinamerikanische Integrationsassoziation" (ALADI) als Rechtsnachfolger der "Lateinamerikanischen Freihandelsassoziation" (ALALC), in: VRÜ 4/1980, 361 ff und *ders.* m. Rechtsfragen aus Anlaß der Sukzession der ALALC durch die ALADI, in: Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration. Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco (1983), 259 ff sowie *Diana Tussie*, Latin American Integration: From LAFTA to LAIA, in: Journal of World Trade Law 5/1981, 399 ff.

7 Text dieser Deklaration abgedruckt in: INTAL, integración latinoamericana Nr. 110/1986, 64 ff; näheres zum Inhalt auch in: Archiv der Gegenwart vom 28.2.1986, 29679.

8 Die "Acta para la Integración Argentino-Brasilena" vom 29.7.1986 sowie die ersten 12 Protokolle dieses Programms zur wirtschaftlichen Integration und Kooperation zwischen Argentinien und Brasilien sind abgedruckt in: INTAL, integración latinoamericana Nr. 116/186, 97 ff. Eine umfassende Bewertung und Analyse nicht nur des ökonomischen, sondern auch des politischen, militärischen und technologischen Kontextes des PICAB bringt *Monica Hirst* (Hrsg.), Argentina Brasil. Perspectivas Comparativas y Ejes de Integración (Buenos Aires 1990).

errichtet wurde, das als entscheidende Basis für die Entstehung des Mercosur bezeichnet werden kann. Auf der Grundlage einer graduellen, flexiblen, ausgeglichenen und symmetrischen Entwicklung sollte mit PICAB im Wege einer selektiven Öffnung durch sektorielle bilaterale Integration eine quantitative und qualitative Zunahme des Warenaustausches und ein Wachstum beider Volkswirtschaften bewirkt werden. Die Instrumente zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen wurden in insgesamt 24 Protokollen<sup>9</sup> zu verschiedenen sektoriellen Bereichen konkretisiert und sollten zum einen kurzfristig den bilateralen Warenaustausch intensivieren und systematische Ungleichgewichte korrigieren und zum anderen langfristig die Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Ländern auf eine Basis stellen, die sie auf den Weltmärkten konkurrenzfähig machen würde.<sup>10</sup>

Noch im Dezember desselben Jahres kam es im Anschluß an Gespräche über die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, die in Anwesenheit auch des uruguayischen Präsidenten Julio Sanguinetti in Brasilia geführt wurden, zum Abschluß einer Akte der Freundschaft<sup>11</sup>, in der man neuerlich den politischen Willen beider Nationen, PICAB erfolgreich zu verwirklichen, zum Ausdruck brachte. In diesem Zusammenhang wurde eine Reihe von Dokumenten zur Vertiefung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen unterzeichnet und PICAB auf weitere Sektoren<sup>12</sup> ausgedehnt.

Im Zuge des Scheiterns von Austral- und Cruzado-Plan sowie Inflationskrisen in beiden Ländern versuchten Alfonsín und Sarney schließlich Ende November 1988, den 1985 initi-

- 9 Zusätzlich zu den ursprünglichen 12 Protokollen wurden bis zum 23.8.1989 12 weitere Protokolle unterzeichnet. Diese Protokolle sind Rahmeninstrumente sektorieller Integration, deren Ausbau und Vertiefung durch fortschreitende Verhandlungen in Form von Annexen zu jedem Protokoll inkorporiert wurden. Dadurch umfaßt PICAB über die 24 Protokolle hinaus mehr als 70 Annexe und eine Reihe von zusätzlichen Dokumenten. Eine vollständige Sammlung der Texte aller 24 Protokolle sowie sämtlicher Annexe und Dokumente enthält BID INTAL, Mercado Común entre Argentina y Brasil, Tratados, Actas, Protocolos y Anexos. Período 1985-1990 (Buenos Aires 1990), 43 ff. Eine Kurzdarstellung des PICAB mit einer eingehenden Behandlung des ersten Protokolls (Kapitalgüter) findet sich in: comercio exterior 4/1990, 338 ff.
- 10 Tatsächlich entwickelten sich die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien während der Laufzeit des PICAB durchaus positiv: Der bilaterale Außenhandel wuchs zwischen 1985 und 1990 um ca. 80 %, von 1 Mrd. auf 1,9 Mrd. US-Dollar; besonders dynamisch nahm der bilaterale Handel im Bereich Investitionsgüter zu, dessen Wert im Zeitraum 1986-1989 um 250 %, von 62,7 Mio. auf 157 Mio. US-Dollar, anstieg, wobei die ökonomischen Vorteile insgesamt stärker von der argentinischen Seite genutzt werden konnten; siehe dazu *Hartmut Sangmeister*, in: Auf dem Weg in den Weltmarkt: Regionale Wirtschaftsintegration im Cono Sur, Präsentation im Rahmen des Seminars "Wirtschaftliche Integrationsansätze in Lateinamerika", Wien 2.-3.12.1992 (vervielfältigtes Manuskript).
- 11 "Acta de Amistad Argentino-Brasilena. Democracia, Paz y Desarrollo" vom 10.12.1986. Text abgedruckt in: INTAL, integración latinoamericana Nr. 122/1978, 70.
- 12 Es handelte sich um die Bereiche Eisen- und Stahlindustrie, Transport- und Kommunikationswesen sowie nukleare Zusammenarbeit (Protokolle 13-17).

ierten Integrationsprozeß in Form eines völkerrechtlich verbindlichen Vertrages nach dem Muster der EG zu konsolidieren. Als erste Stufe zur Bildung eines Gemeinsamen Marktes sah dieser Integrationsvertrag<sup>13</sup> die schrittweise Beseitigung sämtlicher tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren und nach Abschluß entsprechender Zusatzabkommen die fortschreitende Harmonisierung der Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitiken vor.

Wenngleich in der Folge sowohl in Argentinien - mit Carlos Menem - als auch in Brasilien - mit Fernando Collor de Mello - die Präsidentschaft auf Politiker der Oppositionsparteien überging, setzten beide den von ihren Vorgängern begonnenen Integrationsprozeß als nationales und nicht von Parteiinteressen getragenes Anliegen kontinuierlich fort. Mehr noch: In der "Akte von Buenos Aires"<sup>14</sup> vereinbarten beide, diesen Integrationsprozeß zu vertiefen und zu beschleunigen, indem sie als Zeitpunkt für die Vollendung des Gemeinsamen Marktes den 31. Dezember 1994 festsetzten und einen regelgebundenen Mechanismus allgemeiner und linearer Zollsenkungen einführten.

Im Dezember 1990 wurde schließlich in Montevideo, am Sitz der ALADI, das "Wirtschaftliche Komplementierungsabkommen Nr. 14 (ACE 14)"<sup>15</sup> unterzeichnet, das in neun Annexen die Zollpräferenzierungen praktisch aller bis dahin abgeschlossenen Übereinkommen konsolidierte und dessen Liberalisierungsprogramm - für Argentinien und Brasilien - bereits wesentliche Bestimmungen des später gemeinsam mit Paraguay und Uruguay ausgehandelten Vertrages von Asunción vorwegnahm.

Zusammenfassend stellt sich somit die bilaterale argentinisch-brasilianische Integration im Zeitraum 1985-1989 als Prozeß gradueller und selektiver Öffnung dar, der im wesentlichen auf intrasektorielle Komplementierung im Wege sektorieller Abkommen, vor allem im Bereich der Kapitalgüter-, Lebensmittel- und Automobilindustrie, ausgerichtet war, der aber auch die Kooperation im Technologiebereich - etwa im Bereich nuklearer Zusammenarbeit und der Biotechnologie - miteinbezog. Seine institutionelle Ausgestaltung war

- 13 "Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil" vom 29.11.1988, Text abgedruckt in: INTAL, integración latinoamericana Nr. 142/1989, 76 f. Mit diesem Vertrag vollzog sich ein deutlicher Wandel in der Integrationsstrategie: Waren die bisherigen Akte und Protokolle vordringlich auf eine Ausweitung des bilateralen Handels durch sektorielle Integration ohne Einbeziehung von Liberalisierungsregimen für den Globalhandel ausgerichtet, so steht nun klar das Ziel der Errichtung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes im Vordergrund.
- 14 "Acta de Buenos Aires" vom 6.7.1990, Text abgedruckt in: INTAL, integración latinoamericana Nr. 159/1990, 67 f.
- 15 "Acuerdo de Complementación Económica Nr. 14 entre Argentina y Brasil" vom 20.12.1990, Text abgedruckt in BID INTAL, Mercado Común entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay (MERCOSUR), (Buenos Aires 1991) 63 ff; siehe dazu auch zusammenfassend INTAL, integración latinoamericana Nr. 164/1991, 60.

gekennzeichnet durch einfache intergouvernementale Mechanismen ohne gemeinschaftliche Organe, aber getragen von einem starken politischen Impuls aufgrund direkter Diplomatie auf höchster politischer Ebene. Insgesamt wirkte sich diese Phase des Integrationsprozesses sehr positiv auf die Ausweitung des bilateralen Handels, insbesondere im Bereich der Industrieprodukte, aus. Vor allem aber setzte mit ihm ein Klima politischer und unternehmerischer Kooperation ein, das die folgende Phase vertiefter Integrationsbemühungen wesentlich erleichterte und damit den Weg zu Mercosur erst wirklich gangbar machte.

Beginnend mit der Akte von Buenos Aires, also ab Mitte 1990, nahm der bis dahin kontinuierlich verlaufene Prozeß ALALC - ALADI - PICAB deutlich straffere Formen an und zeichnete sich durch eine Abkehr von kontinuierlicher Entwicklung und eine klare Tendenz hin zu einer Dynamisierung und zur Einbringung markanter innovativer Elemente aus: Carlos Menem und Fernando Collar beschleunigten den Prozeß nicht nur ganz wesentlich, indem sie die Frist zur Schaffung des neuen Marktes auf vier Jahre verkürzten, sie entschlossen sich überdies zur Anwendung einer "Schocktherapie", nämlich zur Einführung eines drastischen Liberalisierungsprogramms.

### *Die Einbindung Uruguays und Paraguays*

Zugleich ließ man nun eine Öffnung des Prozesses zu und bezog die kleinen Nachbarländer Uruguay und Paraguay jetzt auch formell in die Verhandlungen mit ein. Uruguay war seit Mitte der siebziger Jahre durch bilaterale Abkommen, dem "Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica" (CAUCE)<sup>16</sup> mit Argentinien bzw. dem "Protocolo de Expansión Comercial" (PEC)<sup>17</sup> mit Brasilien verbunden. In den argentinisch-brasilianischen Integrationsbemühungen war Uruguay von Beginn an präsent gewesen und wurde schließlich durch den Abschluß der Akte von Alvorada im April 1988 formell in PICAB einbezogen.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Dazu eingehend: *Daniel Ferrere*, The Uruguayan-Argentinian Trade Co-operation Agreement, in: *Journal of World Trade Law* 4/1984, 320 ff.; zum CAUCE und seiner Weiterentwicklung durch die "Acta de Colonia" vom 19.5.1985 siehe auch *Elvio Baldinelli*, Resultados y expectativas del CAUCE, in: INTAL, integración latinoamericana Nr. 119/1986, 3 ff. Eine interessante Kurzdarstellung der Wirtschaftsbeziehungen Argentiniens zu seinen Nachbarstaaten bringt *Alberto J. Sosa*, Analisis de los convenios internacionales firmados por la República Argentina con los países limítrofes, en el marco del proceso de cooperación e integración en marcha, in: Consejo federal de inversiones (Hrsg.), Integración Latinoamericana. Informe Base (Buenos Aires).

<sup>17</sup> Zu PEC (und CAUCE) siehe auch *Leopoldo Mármora / Dirk Messner*, La integración de Argentina, Brasil y Uruguay, in: Nueva Sociedad 1991, 130 ff.

<sup>18</sup> Eine ausführliche Darstellung der Ausweitung der argentinisch-brasilianischen Kooperation durch bilaterale Vereinbarungen mit Uruguay bringt *Manfred Emmes*, in: Äquivalente zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit in Lateinamerika, Inaugural-Dissertation (Main 1990), 246 ff.

Auch für Paraguay, das seit langem, nicht zuletzt durch gemeinsame Großprojekte wie das Wasserkraftwerk Itaipú mit Brasilien, und Yaciretá mit Argentinien, verbunden war, erwies sich eine Teilnahme am Integrationsvorhaben der Nachbarländer von vitalem Interesse. Der Weg zu einer Einbindung in den erweiterten Prozeß der integración tripartita eröffnete sich für Paraguay schließlich nach der Durchführung der ersten freien Wahlen im Mai 1989, die der 36 Jahre dauernden Diktatur General Stroessners ein Ende setzten.

### **Der Vertrag von Asunción**

Der "Tratado de Asunción" (TA) stellt den Versuch dar, die Wirtschaften und Handelspraktiken der vier Nachbarstaaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay, deren Wachstum durch Protektionismus, Rivalitäten und politische Instabilität gelähmt war, zu integrieren und damit die Position der gesamten Region in der Weltwirtschaft zu stärken. Der Vertrag trat, nach der Ratifikation durch die Parlamente der vier Mitgliedstaaten, am 29. November 1991 in Kraft; wesentlich ist, daß er nicht auf die Errichtung einer Freihandelszone abzielt, sondern vielmehr die Bildung einer Zollunion und eines Gemeinsamen Marktes vorsieht.

#### *Zielsetzungen, Instrumentarium und institutionelle Struktur des Mercosur*

Gemäß Art. 1 TA sind die wesentlichen Ziele des Mercosur die Schaffung eines freien Binnenmarktes für Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren mit einem gemeinsamen Außenzoll und einer gemeinsamen Außenhandelspolitik gegenüber Drittländern, die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer sowie die Verpflichtung zur Rechtsharmonisierung in den von der Integration berührten Bereichen. Diese Ziele sollen durch im Vertrag und seinen fünf Annexen vereinbarte Maßnahmen erreicht werden, die in der Übergangsperiode bis zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes zu ergreifen sind.<sup>19</sup>

Vorgesehen ist eine schrittweise, lineare und automatische Reduzierung der Binnenzölle, wobei nach einer anfänglichen allgemeinen Zollsenkung um 47 % die progressive Herabsetzung der Zolltarife um 7 % in einem halbjährlichen Rhythmus bereits einen Präferenzie-

<sup>19</sup> Einen allgemeinen Überblick über den Inhalt des Vertrages von Asunción bringt etwa *Eliana V. de Davidson*, *The Treaty of Asunción and a Common Market for the Southern Cone: A Timely Step in the Right Direction*, in: *Virginia Journal of International Law* 1/1991, und *Emilio J. Cárdenas*, *The Treaty of Asunción: A Southern Cone Common Market (Mercosur) Begins to Take Shape*, in: *Journal of World Competition* 6/1992.

ungsgrad von gegenwärtig 68 % erreicht hat und bis Ende 1994 zu einer vollständigen Zollfreiheit führen wird.<sup>20</sup>

Gleichzeitig enthält der Vertrag Listen<sup>21</sup> jener Güter, die von dem automatischen Zollabbau ausgenommen sind; Mercosur ist insoweit zunächst ein Integrationsprojekt der zwei Geschwindigkeiten, als Paraguay und Uruguay für den Abbau der Zollbarrieren und Ausnahmeregelungen eine *grace period* bis Ende 1995 eingeräumt wurde, während Argentinien und Brasilien dieses Ziel in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen schon ein Jahr früher erreicht haben sollen.

Etwa 18 Monate nach dem Inkrafttreten des Tratado de Asunción hat die fristgerechte Reduzierung der Zollsätze zu starken Ungleichgewichten im argentinisch-brasilianischen Handel geführt; ein Importboom aus Brasilien sorgte bei stagnierenden Exporten für ein Rekorddefizit der argentinischen Handelsbilanz in Höhe von rund 2,6 Mrd. US-Dollar<sup>22</sup>, das Argentinien in der Folge zu fiskalischen Abwehrmaßnahmen veranlaßte, von denen sich wiederum Paraguay besonders betroffen fühlt.<sup>23</sup>

Als weitere, während der Übergangsphase zu ergreifende Maßnahme sieht Art. 5 lit b TA die Koordinierung der makroökonomischen Politiken der Mitgliedsländer vor. Zieht man jedoch in Betracht, daß etwa in Argentinien seit dem 1. April 1991 mit dem Dollarkonversionsgesetz ein System fester Wechselkurse eingeführt wurde, während Brasilien den Wechselkurs des Cruzeiro gegenüber dem US-Dollar "reguliert" floaten läßt, oder daß der Mehrwertsteuersatz in Uruguay bei 22 Prozent, in Paraguay hingegen bei 10 Prozent liegt, so dürfte eine Harmonisierung der Geld-, Finanz- und Wechselkurspolitik der Mercosur-Länder wohl kaum reibungslos zu verwirklichen sein.<sup>24</sup>

20 Art. 5 lit a TA; gemäß Annex I Art. 3 werden die Zölle mit 30.6.1993 zu 75 %, mit 31.12.1993 zu 82 % und mit 30.6.1994 zu 89 % abgebaut werden.

21 Diese Ausnahmelisten sehen nach Annex I Art. 6 für Argentinien 394, für Brasilien 324, für Paraguay 439 und für Uruguay 960 Warenpositionen vor, wobei die Ausnahmen jährlich um 20 % reduziert werden, so daß bis zum 31.12.1993 noch Marktreserven von 158 für Argentinien (1994: 79), 130 für Brasilien (1994: 65), 265 für Paraguay (1994: 177, 1995: 89) und 576 für Uruguay (1994: 384, 1995: 192) bestehen.

22 Die Tatsache, daß sich die Importe aus Brasilien im Jahr 1992 mehr als verdoppelten, schlug sich in Buenos Aires im Vorjahr in einem bilateralen Handelsdefizit von 1,75 Mrd. US-Dollar nieder.

23 Angesichts dieser Entwicklun entsprach der argentinische Wirtschaftsminister Domingo Cavallo der Forderung des argentinischen Industriedachverbandes "Union Industrial Argentina" nach Einführung von Ausgleichszöllen zumindest insofern, als er im November 1992 die Statistikgebühr für Einfuhren aus Brasilien und Paraguay von 3 auf 10 % erhöhte, was wenigstens dem Wortlaut nach nicht den im Mercosur-Vertrag festgelegten Zollsenkungen widerspricht. Zu alledem siehe Deutsch-Südamerikanische Bank (Hrsg.), Kurzbericht über Lateinamerika, Stand Februar 1993 (Nr. 1/93), 35 f.

24 Siehe dazu *Sangmeister* (FN 10), 15.



Allerdings ließ die unterschiedliche Interessen- und Ausgangslage in den vier Mitgliedsländern zunächst auch die Wahrscheinlichkeit für eine reibungslose Festlegung eines gemeinsamen Außenzolls eher gering erscheinen. So war anzunehmen, daß etwa Brasilien mit seinem fortgeschrittenen Industrialisierungsgrad Interesse daran haben würde, die eigenen Unternehmen gegenüber der ausländischen Konkurrenz abzuschirmen, während Uruguay und Paraguay, die auf Industriegüterimporte in größerem Umfang angewiesen sind, diese mit möglichst geringen Belastungen belegen wollten. Dennoch ist es bereits rund ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Asunción im Rahmen des dritten Treffens des Rates, des höchsten Organs des Mercosur, das Ende Dezember 1992 in Montevideo stattfand, gelungen, eine Einigung in der Außenzollfrage zu erzielen. Der gemeinsame Außentarif wird nunmehr bis zu maximal 20 % betragen, von einigen wenigen Ausnahmen - möglicherweise in den Bereichen Automobil- und Textilindustrie sowie Informatik - abgesehen, wo die Belastung bis auf 35 % steigen dürfte.<sup>25</sup>

Darüber hinaus sieht der Mercosur-Vertrag für die Übergangsphase bis zur endgültigen Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes die Anwendung allgemeiner Ursprungsregeln, einer Streitbeilegungsordnung und von Schutzklauseln vor.<sup>26</sup>

Gemäß Art. 7 TA sollen Waren mit Gemeinschaftsursprung in allen Vertragsstaaten in abgabenrechtlicher Hinsicht Inländerbehandlung genießen. Grundsätzlich wird für den Gemeinschaftsursprung ein Lokalanteil von 50 % gefordert. Werden Vormaterialien aus Drittstaaten verwendet und wird durch die Verarbeitung keine neue Individualität der Ware geschaffen, gilt für die Bestimmung des Prozentanteiles der Vormaterialien der Importwert derselben an einem mitteleuropäischen Bestimmungshafen.

In Erfüllung der den Vertragsparteien aufgegebenen Verpflichtung, für die Übergangsperiode ein System zur Beilegung von Streitigkeiten zu erarbeiten, unterzeichneten die Präsidenten der Mitgliedstaaten am 17. Dezember 1991 im Rahmen der ersten Ratstagung des Mercosur das "Protokoll von Brasilia"<sup>27</sup>, das Mechanismen zur Regelung von Streitigkeiten zwischen den vier Partnern vorsieht. Danach sollen Streitigkeiten zunächst im Wege direkter Verhandlungen beigelegt und nur im Falle des Scheiterns dieser Verhandlungen der Gruppe Gemeinsamer Markt vorgelegt werden, welche dann innerhalb von 30 Tagen Lösungen empfiehlt. Sollte auch auf diesem Wege keine Einigung erzielt werden, eröffnet Kapitel IV des Protokolls den Parteien die Möglichkeit, ein Schiedsverfahren in Gang zu setzen.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Neue Zürcher Zeitung vom 31.12.1992, 11.

<sup>26</sup> Bezüglich dieser Materien verweist Art. 3 TA auf die Annexe II, III und IV.

<sup>27</sup> Der Text dieses "Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias" ist abgedruckt in: INTAL., integración latinoamericana Nr. 175/1992, 66 ff.

<sup>28</sup> Zum Inhalt des Protokolls von Brasilia, insbesondere zu dessen Kapitel V "Reclamos de particulares" und den Unterschieden zu den diesbezüglichen Regelungen im Freihandelsabkommen

Außerdem wird in der Schutzklausel des Anhang IV jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit eingeräumt, vorübergehend Importquoten für bestimmte Güter anzuwenden, sofern durch einen drastischen Anstieg der Zonenimporte dem eigenen Markt ein schwerer Schaden zugefügt wird oder zumindest zugefügt zu werden droht. In der Zulassung von Schutzmaßnahmen auch im Falle der "Schadensdrohung" könnte allerdings insofern eine der Schwächen des Vertrages liegen, als dadurch eine mißbräuchliche Anwendung und damit eine Durchlöcherung des Vertrages zumindest erleichtert wird.<sup>29</sup>

Hinsichtlich der institutionellen Struktur setzt Art. 9 TA zunächst zwei Organe, den Rat des Gemeinsamen Marktes und die Gruppe Gemeinsamer Markt, ein. Oberstes politisches Gremium ist der Rat (Consejo del Mercado Común), der die Politik des Mercosur grundlegend auszurichten und die Einhaltung der im Gründungsvertrag festgeschriebenen Ziele und Fristen sicherzustellen hat. Er setzt sich aus den Außen- und Wirtschaftsministern der vier Mitgliedstaaten zusammen, muß aber mindestens einmal jährlich auf Präsidentenebene zusammentreten. So fand das - nach den Gipfelkonferenzen von Brasilia und von Las Leñas<sup>30</sup> - dritte (und bislang letzte) Ratstreffen in Anwesenheit auch der Staatsoberhäupter im Dezember 1992 in Montevideo statt; die nächste Tagung des Rates auf Präsidentenebene ist für Juni 1993 in Asunción geplant.

Exekutivorgan des Mercosur ist die Gruppe Gemeinsamer Markt (Grupo Mercado Común, GMC), der vier ordentliche Mitglieder und vier Stellvertreter aus den Außen- und Wirtschaftsministerien sowie den Zentralbanken jedes Mitgliedstaates angehören. Die GMC tritt viermal jährlich zusammen und verfügt über eigene Initiativrechte. Die Mitglieder der GMC bilden in ihren Heimatstaaten nationale Sektionen der GMC, deren vier Koordinatoren sich monatlich treffen. Zur Beratung und Erarbeitung der technischen Aspekte des Integrationsprozesses wurden auf Expertenebene Arbeitsgruppen eingerichtet, die für die GMC Empfehlungen formulieren; an den vorbereitenden Sitzungen dieser Arbeitsgruppen nehmen auch Vertreter von Unternehmensverbänden und Gewerkschaften teil.

Die administrativen Aufgaben des Mercosur werden von einem Sekretariat in Montevideo wahrgenommen, das als Sitz auch der ALADI nunmehr die Chance sieht, eines Tages das Brüssel Lateinamerikas zu werden.

Kanada-USA siehe den Kommentar von *Marcelo Halperin*, *Los particulares y el MERCOSUR: el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias*, in: INTAL, *integración latinoamericana* Nr. 178/1992, 61 f.

29 In diesem Sinne auch die Bewertung des Mercosur im Rahmen der OECD-Studie "Regional Integration and Developing Countries" TD/TC/WP (92) 14/REV2, 79.

30 Zum ersten Gipfeltreffen in Brasilia siehe oben FN 27. Der zweite Präsidentengipfel des Rates fand am 26./27.6.1992 im argentinischen Wintersportort Las Leñas statt; das abschließende "Comunicado de Las Leñas" ist abgedruckt in: INTAL, *integración latinoamericana* Nr. 180/1992, 85 f.; siehe dazu auch Archiv der Gegenwart vom 27.6.1992, 36916 f.

Im Rahmen der II. Parlamentarischen Konferenz<sup>31</sup> des Cono Sur wurde nunmehr auch die in Art. 24 TA vorgesehene Gemeinsame Parlamentarische Kommission des Mercosur (Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur) eingesetzt, die aus 16 Vertretern der vier nationalen Parlamente gebildet wird. Sie soll die Basis für die spätere Einrichtung eines eigenen Mercosur-Parlamentes bilden und noch vor der Vollendung des Gemeinsamen Marktes eine Wahlordnung und einen Kompetenzkatalog für das subregionale Parlament erarbeiten.<sup>32</sup>

### *Das Verhältnis des Mercosur zu ALADI und GATT*

Die ALADI<sup>33</sup>, die langfristig zur Schaffung eines "Gemeinsamen Lateinamerikanischen Marktes"<sup>34</sup> führen soll, strebt die Bildung eines Präferenzraumes an, der sowohl durch regionale Zollpräferenzen als auch durch Abkommen mit regionalem (acuerdos de alcance regional) oder bi- bzw. beschränkt multilateralem Geltungsbereich (acuerdos de alcance parcial) eingerichtet werden soll.

So entspricht der Mercosur-Vertrag exakt einer jener Modalitäten, die der Vertrag von Montevideo 1980 in seinem Art. 7 als "acuerdos de alcance parcial", also als Abkommen, die nicht alle elf ALADI-Mitgliedstaaten einschließen, vorgesehen hat. In die vertragsrechtliche Systematik des ALADI-Vertrages ist der Vertrag von Asunción als wirtschaftliches Komplementierungsübereinkommen i.S.v. Art. 11 und Res. 2 des Rates der Außenminister der ALADI einzuordnen. Damit werden die in Asunción vereinbarten Zollpräferenzen von der Meistbegünstigungsverpflichtung des Art. 44 ALADI-V ebenso ausgenommen wie von der Anwendung der Meistbegünstigungsklausel des Art. I GATT.

- 31 Diese Konferenzen wurden im November 1990 von Abgeordneten der Mercosur-Länder, Chiles, Boliviens und Perus ins Leben gerufen und sollen die Schaffung eines subregionalen Parlaments des Cono Sur vorantreiben; sie sind jedoch nicht Bestandteil eines Modells institutionalisierter Zusammenarbeit. Die zweite Konferenz dieser Art, in deren Rahmen sich schließlich die Gemeinsame Parlamentarische Kommission konstituierte, fand vom 19.-21.9.1991 in Buenos Aires statt.
- 32 Siehe Europäisches Parlament (DOC-DE/FREELAND/219277 PE 203.497), Der interparlamentarische Dialog zwischen Europa und Lateinamerika 1974-1992: Analyse der interregionalen Beziehungen, Basisdokument zur XI. Interparlamentarischen Konferenz Europäische Gemeinschaft-Lateinamerika in São Paulo vom 3.-7.5.1993, 38 f.
- 33 Der Text des ALADI-Gründungsvertrages, des Tratado de Montevideo vom 12.8.1980, ist abgedruckt in: INTAL, integración latinoamericana Nr. 47/1980, 4 ff.
- 34 Die Vorstellung von der Schaffung eines ganz Lateinamerika umfassenden gemeinsamen Marktes wurde seit der Gründung der ALADI immer wieder formuliert; so hat in jüngerer Zeit etwa der ständige Vertreter Kolumbiens bei der ALADI, Jorge Garavito Durán, anlässlich der Übernahme des Vorsitzes im Komitee der Vertreter der ALADI am 25.7.1991 die Forderung der Präsidenten der Andenpaktstaaten "crear antes del año 2000 el mercado común latinoamericano" wiederholt.

Als Ausgleich dafür können die übrigen Mitgliedstaaten der ALADI fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Tratado de Asunción, also Ende 1996, dem Mercosur beitreten. Eine Beitrittsmöglichkeit vor Ablauf dieser Frist besteht für ALADI-Mitglieder, die in keine andere subregionale Integrationszone oder überregionale Assoziation eingebunden sind.<sup>35</sup> Wegen seiner Zugehörigkeit zum Andenpakt wurde daher auch dem Antrag Boliviens<sup>36</sup> auf Mitgliedschaft im Mercosur bisher nicht stattgegeben, wenngleich sich Argentinien, das traditionell gute Beziehungen mit diesem Nachbarland pflegt, mehrfach für einen baldigen Beitritt Boliviens ausgesprochen hat und eine Einbindung Boliviens als Bindeglied der beiden Integrationsräume eine zusätzliche Bedeutung erlangen könnte. Umgekehrt signalisiert Chile, das von seiner geographischen Lage her für einen Beitritt zum Mercosur prädestiniert wäre, zunehmend sein Desinteresse an einem baldigen Beitritt zum Mercosur und scheint integrationspolitisch zunächst den möglichst raschen Anschluß an die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) anzustreben.<sup>37</sup>

Die rechtliche Verknüpfung des Vertrages von Asunción mit der ALADI entspricht im übrigen jener des Vertrages von Cartagena (Andenpakt) oder etwa jener des im September 1991 unterzeichneten Freihandelsabkommens zwischen Chile und Mexiko<sup>38</sup>. Die ALADI ist sozusagen die "casa común" für alle in der Region verlaufenden Integrationslinien; wie in einer "russischen Puppe" entstanden in ihrem Schoß als subregionale Integrationsmechanismen nicht nur Andenpakt und Mercosur, sondern dutzende bilaterale und sektorische Abkommen.<sup>39</sup> Unter der Prämisse, daß der geltende Vertrag von Montevideo modifiziert würde, könnte die ALADI auch "das gemeinsame Haus" für die wirtschaftliche Integration der beiden Amerikas bilden und einen geeigneten Rahmen für die Entwicklung des in der Bush-Initiative vorgesehenen panamerikanischen Freihandelssystems darstellen.

Was die GATT-Konformität des Mercosur betrifft, notifizierte der Generalsekretär der ALADI am 17. Februar 1992 in Erfüllung einer von den Wirtschaftsministern und Zentralbankpräsidenten des Mercosur im November 1991 getroffenen diesbezüglichen Vereinbarung dem GATT-Generaldirektor Arthur Dunkel die - gemäß der enabling clause vom 28.

35 Art. 20 TA.

36 Der Präsident Boliviens, Jaime Paz Zamora, nahm (wie im übrigen auch der chilenische Präsident Patricio Aylwin) an der Gipfelkonferenz von Las Leñas im Juni 1992 als Beobachter teil und ersuchte danach offiziell um den Beitritt zum Mercosur.

37 Vgl. Die Presse vom 26.6.1992, 2 und Neue Zürcher Zeitung vom 9.9.1992, 13.

38 Am 22.9.1991 unterzeichneten die Präsidenten Chiles, Patricio Aylwin, und Mexikos, Carlos Salinas de Gortari, in Santiago de Chile ein Freihandelsabkommen, das den völligen Abbau der Zollschränken im bilateralen Handel innerhalb von vier Jahren vorsieht. Der Text dieses "Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México" ist abgedruckt in: INTAL, integración latinoamericana Nr. 173/1991, 81 ff; siehe dazu auch: Archiv der Gegenwart vom 22.9.1991, 36059 f.

39 Allein Chile vereinbarte jeweils die Errichtung einer Freihandelszone mit Argentinien (bis 1994), mit Venezuela (1994) und mit Mexiko (bis 1995).

November 1979 - erfolgte Unterzeichnung eines Wirtschaftlichen Komplementierungsübereinkommens zwischen Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay im Schoß der ALADI und im Einklang mit entsprechenden Bestimmungen des Vertrages von Montevideo 1980.<sup>40</sup> Darüber hinaus wurden die Delegationen der Mercosur-Mitgliedstaaten der Uruguay-Runde des GATT in Genf beauftragt, die rechtlichen Grundlagen dieser Notifikation vorzulegen. Erst dann wird es möglich sein, die Deckung dieses Acuerdo de Complementación Económica Nr. 18 (ACE 18) durch die Ermächtigungsklausel (cláusula de habilitación) zu überprüfen.

### **Die Außenbeziehungen des Mercosur**

Zweifelsohne ist Mercosur - im Gegensatz zu früheren Integrationsprojekten in Lateinamerika - nicht als Instrument eines defensiven Subregionalismus konzipiert, sondern soll vielmehr dazu dienen, sich auf (über)regionaler und vor allem auf der internationalen Ebene behaupten zu können. Der Mercosur ist nicht nur Teil vielfältiger Mechanismen wirtschaftlicher Integration und Kooperation im südlichen Lateinamerika<sup>41</sup> und über die ALADI in einen ganz Lateinamerika umfassenden Integrationsprozeß eingebunden, sondern versteht sich auch als Beginn des erweiterten Prozesses einer "integración hemisférica", die beide Amerikas umfassen soll.

### *Das Rosengarten-Abkommen mit den USA<sup>42</sup>*

In diesem Sinne wird auch das am 19. Juni 1991 mit den USA abgeschlossene, gelegentlich auch als "Vier plus Eins" bezeichnete Abkommen als Anfang eines Prozesses systematischer Anbindung des Mercosur an die industrialisierte Welt zu verstehen sein. Dieses Rah-

<sup>40</sup> Vgl. dazu auch die Akte des Dritten Treffens der Wirtschaftsminister und Zentralbankpräsidenten des Mercosur vom 22.5.1992, Annex III, abgedruckt in: INTAL, integración latinoamericana Nr. 180/1992, 88 ff.

<sup>41</sup> Genannt sei hier etwa das "Cuenca del Plata" (La Plata-Becken), dem neben den vier Mercosur-Staaten noch Bolivien angehört und in dessen geographischem und wirtschaftlichen Rahmen eines der interessantesten Integrationsvorhaben, das Staudammprojekt Paraguay-Paraná, entsteht.

<sup>42</sup> Dieses "Acuerdo relativo y un Consejo sobre Comercio e Inversión" wurde von den vier Außenministern der Mercosur-Staaten Guido di Tella (Argentinien), José Francisco Rezck (Brasilien), Alexis Frutos (Paraguay), Héctor Gros Espiell (Uruguay) und auf Seiten der USA von der Handelsdelegierten Carla Hills in Washington unterzeichnet. Der Text des Abkommens ist abgedruckt in: INTAL, integración latinoamericana Nr. 169/1991, 108 ff. Die englische Textversion dieses "Agreement Concerning a Council on Trade and Investment" ist abgedruckt in 30 International Legal Materials 1034 (1991).

menabkommen zur Förderung von Handel und Investitionen<sup>43</sup> ist das erste von Mercosur als Gemeinschaft mit einem Dritten abgeschlossene Abkommen und zugleich auch das erste Abkommen der USA mit einer lateinamerikanischen Integrationsgruppe im Rahmen der Bush-Initiative "Iniciativa para las Americas"<sup>44</sup>. Insofern ist der Abschluß des Rosengarten-Abkommens auch Ausdruck einer neuen ökonomischen und moralischen Haltung der USA gegenüber Lateinamerika<sup>45</sup>; die USA brauchen selbst neue Partnerschaften, um ihre eigene zivilisatorisch an klare Grenzen stoßende Entwicklung neu zu beleben. In "Las Americas" sehen die USA ihre Chance, eine größere Einflußzone für sich selbst zu schaffen und den rapiden Verlust ihrer Einflußsphäre auf dem amerikanischen Kontinent auszugleichen. So ist es kein Zufall, daß die USA nur wenige Wochen nach dem Abschluß des "Vier plus Eins"-Abkommens mit Mercosur ein ähnliches Abkommen über Handel und Investitionen auch mit der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM) unterzeichneten.<sup>46</sup> Im Sinne dieser Haltung muß auch die Unterzeichnung des Abkommens über die Bildung einer Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) zwischen den USA, Kanada und Mexiko<sup>47</sup> im Dezember 1992 geradezu als logische Entwicklung erscheinen. Mit dem Rosengarten-Abkommen könnte insofern wohl die Basis geschaffen worden sein, in der Zukunft eine Integrationsbrücke zwischen diesem "Merconorte" und dem Mercosur zu schlagen.<sup>48</sup>

- 43 Zu den einzelnen Bestimmungen des Abkommens siehe *Charles Chatterjee*, *The Treaty of Asunción: An Analysis*, in: *Journal of World Trade* 1/1992, 63 ff (69 f).
- 44 Die "Enterprise for the Americas"-Initiative vom 27.6.1990 ist der Oberbegriff einer Summe von Maßnahmen zur Liberalisierung des panamerikanischen Handels, zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der Investitionstätigkeit auf dem amerikanischen Kontinent und zur Schuldenlastreduzierung für die Staaten Lateinamerikas und der Karibik mit dem Fernziel der Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone "von Anchorage bis Feuerland". Text abgedruckt in 29 *International Legal Materials* 1566 (1990).
- 45 Zu den verschiedenen Faktoren, die zu dieser Neubewertung der US-Beziehungen mit Lateinamerika geführt haben, siehe *Andrew Hurrell*, *Latin America in the New World Order: a regional bloc of the Americas?*, in: *International Affairs* 1/1992, 121 ff (128 ff).
- 46 Zu diesem am 22.7.1991 in Washington unterzeichneten Abkommen siehe den Kurzbericht in: INTAL, *integración latinoamericana* Nr. 171-172/1991, 99.
- 47 Wenngleich sich US-Präsident Clinton zuletzt zu den Chancen der NAFTA optimistisch äußerte und Lateinamerika als eine der wichtigsten Prioritäten seiner Administration bezeichnete, scheint doch eine fristgerechte Ratifikation (zum 1.1.1994) des Abkommens durch den US-Kongress - angesichts der nach wie vor nicht bereinigten Fragen des Umweltschutzes und des starken Lohngefälles zusammen mit der Angst vor einer Überschwemmung durch Billigprodukte aus dem Süden - zum gegenwärtigen Zeitpunkt eher fraglich zu sein. Der Text des "North American Free Trade Agreement" ist abgedruckt in: 32 *International Legal Materials* 289 (1993).
- 48 Einen Vergleich zwischen Mercosur und NAFTA bringt *Leopoldo Marmora*, *Regionale Kooperation in Lateinamerika*, in: *Jahrbuch Dritte Welt* 1993, 261 f.

## *Die Beziehungen zwischen der EG und dem Mercosur*

Bereits am 29. April 1991, also nur etwa ein Monat nach der Unterzeichnung des Vertrages von Asunción, statteten die Außenminister der Mercosur-Gruppe - Guido di Tella (Argentinien), José Francisco Rezek (Brasilien), Alexis Frutos Vaesken (Paraguay) und Héctor Gros Espiell (Uruguay) - der Kommission der Europäischen Gemeinschaften einen Besuch ab, um die Ziele des Mercosur darzulegen und abzuklären, inwieweit die Möglichkeit besteht, ein Rahmenabkommen EG - Mercosur in den Bereichen Handel, Finanzen, Investitionen und Zusammenarbeit auszuhandeln.<sup>49</sup> Die Kommission kam dabei zu dem Schluß, daß ein solches Kooperationsabkommen in Anbetracht der Tatsache, daß sich Mercosur erst im Anfangsstadium befindet, noch verfrüht wäre.<sup>50</sup> Sie genehmigte jedoch, entsprechend den Vorstellungen, die die vier Außenminister anlässlich dieses Besuches geäußert hatten, im Mai 1992 den Entwurf eines interinstitutionellen Abkommens mit dem Mercosur-Rat, um die Modalitäten einer größtmöglichen Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der jeweiligen Zuständigkeiten und der verfügbaren Mittel festzulegen.<sup>51</sup> Dieses interinstitutionelle Abkommen wurde schließlich anlässlich der zweiten Ministerkonferenz zwischen der EWG und den lateinamerikanischen Ländern der Rio-Gruppe am 29. Mai 1992 in Santiago de Chile unterzeichnet und sieht die Gewährung technischer Hilfe und Zusammenarbeit mit der EG in den Bereichen Landwirtschaft, Zollwesen und technische Normen und beim Aufbau der Institutionen des Mercosur vor.<sup>52</sup> Der auf der Grundlage dieses Abkommens aus Vertretern des Mercosur und der Kommission gebildete Beratende Ausschuß trat am 3. Juli 1992 in Rio de Janeiro zu seiner ersten und am 11. Januar 1993 in Brüssel zu seiner zweiten Tagung zusammen, in deren Rahmen zwei Abkommen über die Unterstützung des Präsidiums und des Sekretariats des Mercosur unterzeichnet worden. Außerdem forderte der Europäische Rat der EG in seiner Tagung am 26. und 27. Juni 1992 die EG-Kommission auf, Vorschläge für die Intensivierung und Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der EG und dem Mercosur auszuarbeiten.<sup>53</sup> Es ist allerdings fraglich, inwieweit es - im Hinblick auf den Agrarprotektionismus der europäischen Länder - gelingen wird, die wirtschaftliche Kooperation zwischen der EG und dem Mercosur auszuweiten. Die Bereitschaft und das Interesse der Mercosur-Gruppe an einer vertieften

49 Bull EG 4/1991, 51.

50 Siehe dazu die Schriftliche Anfrage Nr. 3171/91 an die Kommission, ABl. 1993, Nr. C 101/3. Allerdings hat Kommissionspräsident Delors im Rahmen eines Vortrages vor dem Argentinischen Rat für Internationale Beziehungen CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales) im März 1993 die Wahrscheinlichkeit "d'arriver a conclure rapidement un accord de coopération établissant le cadre pour une relation renforcée de communauté à communauté" optimistisch eingeschätzt.

51 Bull EG 5/1992, 93 f.

52 Siehe dazu den Kurzbericht *Cooperación con la Comunidad Europea*, in: INTAL, *integración latinoamericana* Nr. 180/1992, 61.

53 Europäisches Parlament (FN 32), 10 f.

Zusammenarbeit mit der EG kann hingegen kaum bezweifelt werden, zumal sich der Mercosur von Beginn an am Vorbild der Europäischen Gemeinschaft orientiert hat und die Erfahrungen der Gemeinschaft von den Protagonisten des Gemeinsamen Marktes im südlichen Lateinamerika immer wieder als "valiosas enseñanzas"<sup>54</sup> für die Weiterentwicklung des Mercosur postuliert werden.

### **Bewertung und Ausblick**

Obwohl in Lateinamerika heute prinzipiell wesentlich günstigere Ausgangsbedingungen für (sub)regionale Integrationsbemühungen herrschen als noch vor 20 oder 30 Jahren, muß davor gewarnt werden, in die vielfältigen neuen Integrationsansätze seit 1990<sup>55</sup> allzu große Erwartungen zu setzen. Insbesondere darf der Erfolg der Integrationsvorhaben nicht an der fristgerechten Installierung eines regionalen gemeinsamen Marktes gemessen werden; vielmehr sollte aus den Erfahrungen der ALALC die Einsicht erwachsen sein, daß die ursprünglich gesetzten Ziele unter Umständen modifiziert und neuen Realitäten angepaßt werden müssen.

Dies gilt in besonderem Maße für den Mercosur-Vertrag, dessen Zustandekommen als deutliches Zeichen eines neuen Verständnisses von (sub)regionaler Integration und Kooperation als Bestandteil und Ergänzung nationaler, außenorientierter wirtschaftspolitischer Strategien selektiver Weltmarktintegration gewertet werden kann.<sup>56</sup>

Rund zwei Jahre nach der Unterzeichnung des "Tratado de Asunción" müssen selbst Integrationsgegner in den vier Partnerländern zugeben, daß der gemeinsame Markt noch vor

54 Vgl. *Javier Villanueva*, *La experiencia de la Comunidad Europea: posibles lecciones para el Mercosur*, in: *Contribuciones* 2/1992, 7 ff (39); in diesem Sinne auch Peña (FN 3), 34.

55 Neben den bereits genannten Integrationsbewegungen ist vor allem auf die am 11.2.1993 von der "Gruppe der Drei (G-3)", der Kolumbien, Mexiko und Venezuela angehören, getroffene Vereinbarung hinzuweisen, (voraussichtlich) zum 1.1.1994 eine Freihandelszone von 148 Mio. Konsumenten zu bilden, der sich bis Mitte 1996 auch die sechs mittelamerikanischen Staaten mit 32 Mio. Verbrauchern anschließen sollen. Darüber hinaus sind insbesondere die in jüngster Zeit in Zentralamerika unternommenen Integrationsbemühungen hervorzuheben: Während die in der Gesamtregion im Rahmen des Zentralamerikanischen Integrationssystems (SICA) unternommenen Integrationsmaßnahmen vorerst eher zögernd vorankommen, strebt der bislang unter der Bezeichnung "Nördliches Dreieck" von El Salvador, Guatemala und Honduras gebildete Zusammenschluß, dem nunmehr auch Nicaragua angehört, die Schaffung einer Freihandelszone noch im laufenden Jahr an. Außerdem verpflichteten sich die Präsidenten der vier zentralamerikanischen Staaten, deren wirtschaftliche und politische Koordination künftig unter der Bezeichnung "CA-4" stattfinden soll, in einer im April 1993 unterzeichneten "Erklärung von Managua" unter anderem zur baldigen Bildung einer Zollunion.

56 *Sangmeister* (FN 10), 17.



seiner formellen Inauguration den Handel zwischen den Mitgliedstaaten belebt hat. Der Warenaustausch zwischen den Mercosur-Staaten, der 1987 bei 2,3 Mrd. und 1990 bei 3,6 Mrd. US-Dollar lag, betrug 1992 bereits mehr als 6,3 Mrd. US-Dollar.<sup>57</sup>

Dennoch stellt der Mercosur nach wie vor ein Bündnis höchst unterschiedlicher Partner - eine Allianz zwischen ökonomischen Riesen und Zwergen<sup>58</sup> - dar, mit ungleichen wirtschaftlichen und sozialen Strukturen, so daß eine dauerhafte Identität der ökonomischen und politischen Interessen innerhalb des Mercosur wohl in Frage gestellt werden muß. So bedeutet der freie Zugang zu den Märkten der anderen Mitgliedsländer für Paraguay und Uruguay und in geringerem Umfang auch für Argentinien eine weit ausgeprägtere Vergrößerung der Absatzmärkte als für Brasilien, auf das 79 % der Bevölkerung und 77 % des BIP des Mercosur-Raumes entfallen. Das erklärt auch die Haltung des amtierenden brasilianischen Präsidenten Itamar Franco, dem starke wirtschaftsnationalistische Neigungen nachgesagt werden, so daß seine Regierung vermutlich eine "pragmatischere" Liberalisierungspolitik verfolgen wird, um der Wirtschaft Zeit für die erforderliche Umstrukturierung einzuräumen.<sup>59</sup> Der argentinische Präsident Carlos Menem erklärte zwar noch auf der Gipfelkonferenz von Las Leñas im Juni des Vorjahres, an der fristgerechten Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes festhalten zu wollen, gerät aber wegen des oben angesprochenen enormen bilateralen Handelsdefizits mit Brasilien zunehmend unter innenpolitischen Druck. Schließlich werden die makroökonomischen Differenzen zwischen den Mercosur-Partnern - so weist etwa Brasilien für 1992 bei einer Inflation von 1158 % eine Abnahme des Bruttoinlandsproduktes um 1,4 % aus, Argentinien hingegen ein Wachstum von mindestens 6 % und einen Geldentwertungssatz von 18 % - in verstärktem Ausmaß zu einem Prüfstein für das Integrationsunternehmen.

Trotz dieser wenig erfolgversprechenden Tendenzen scheint es nicht gerechtfertigt, dem Mercosur eine "matte Zwischenbilanz"<sup>60</sup> oder eine "integrationspolitische Ebbe"<sup>61</sup> zuzuschreiben. Zweifelsohne wird es nicht möglich sein, das bestehende Chronogramm einzuhalten, um so weniger, als die politisch-wirtschaftlichen Turbulenzen in Brasilien unvermindert andauern. Man wird sich vorerst mit moderateren Zielvorgaben und einem weniger ambitionierten Zeitplan zufriedengeben müssen. Ob es dem Mercosur gelingen wird, über eine subregionale Freihandelszone hinauszukommen, bleibt abzuwarten; bis zur Erreichung einer Zollunion und der Vollendung eines Gemeinsamen Marktes werden gewiß noch viele Hindernisse zu überwinden sein.

<sup>57</sup> Neue Zürcher Zeitung vom 3.4.1993, 19.

<sup>58</sup> Ein entsprechendes Gefälle im wirtschaftlichen Potential ergibt sich schon allein aus den Bevölkerungszahlen, die von den 149 Mio. Einwohnern Brasiliens über 32 Mio. Argentinier zu den 4 Mio. Einwohnern Paraguays und den 3 Mio. Einwohnern Uruguays reichen.

<sup>59</sup> *Sangmeister* (FN 10), 18.

<sup>60</sup> Die Presse vom 26.6.1992, 2.

<sup>61</sup> Neue Zürcher Zeitung vom 3.4.1993, 19.

## ABSTRACTS

### **The Malawi Republic Constitution and Multi-Partyism: Main Concerns**

By *Kothi Kamanga*

This article seeks to identify the predeterminants and the legal manifestations of despotic autocracy in Malawi through an examination of the country's supreme law, the Malawi Republic Constitution (1966). As a result of a critical review of the legal structures of Government in Malawi, today, the author, in his conclusion, strongly recommends a thorough revision of the constitution in light of the foreseeable and desirable democratization process.

### **The Role of Mercosur in Latin America's Multidimensional Integration-scheme**

By *Jelka Liselotte Mayr*

In March 1991, four countries in Latin America's southern cone, Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay joined to form a Common Market of the South (Mercosur) by December 31, 1994. The Treaty of Asunción does not only add another attempt at successful subregional integration to a long history of Latin American regional economic relations; Mercosur also reflects the remarkable changes and the dynamic forces that have characterized the economic integration scenario of the American continent since mid 1990.

The first part of this paper describes the background of previous integration experiences and the context of the bilateral integration efforts between Argentina and Brazil from which the Treaty of Asunción has emerged. Following that, the paper analyses the content of the Treaty and proves its consistency with the provisions and objectives of the Latin American Integration Association (ALADI). It continues with an examination of the external relations of Mercosur and its interactions with other (sub)regional and bilateral integration efforts currently in place of the sub-continent. The final part discusses the chief obstacles facing Mercosur and questions the ambitious target date of 31 December 1994, which - given the ground to be covered - seems remarkably optimistic for achieving the aims envisaged by the Treaty.