



“Lateinamerika leidet an einem
Überangebot an Integrationsvorschlägen,
die die Artikulierung der Region nicht
stärken, sondern schwächen.”

(Francisco Rojas Aravena. Generalsekretär der FLACSO)

Regionale Integration in Lateinamerika zwischen Rhetorik, Aktivismus und Verweigerung

Lateinamerikas neue außenpolitische Orientierungen
Tagung der AG Internationale Beziehungen Lateinamerikas der ADLAF
am 7./8. Mai 2009 in Berlin

Dr. Peter Birle, Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin

Gliederung des Vortrages

1. Zum Konzept "Integration"
2. Zur historischen Entwicklung des lateinamerikanischen Regionalismus
3. Der Spaghetti-Topf der Kooperations- und Integrationsprozesse in Lateinamerika
4. Stärken und Schwächen der subregionalen Integrationsprozesse
5. Zwischenbilanz
6. Faktoren, die die Integration Lateinamerikas erschweren
7. Herausforderungen

Einige Bedeutungsgehalte des Konzeptes „Integration“

integrare (lat.) = **wiederherstellen, ergänzen, ein Ganzes ausmachen**

- 1. Wirtschaftliche Integration** (Präferenzzone – Freihandelszone – Zollunion – Gemeinsamer Markt – Wirtschafts- und Währungsunion);
- 2. Politische Integration** (Supranationale Normen / Institutionen; Transfer von nationalen Kompetenzen auf ein neues Zentrum, das in diesen Bereichen rechtliche Zuständigkeit gegenüber den Nationalstaaten erhält);
- 3. Physische Integration** (Entwicklung, Ausbau und Erhaltung von Transport- und Kommunikationsverbindungen etc.);
- 4. Soziale Integration** (ein Prozess, der es den BürgerInnen ermöglicht, in einem Mindestmaß am sozialen Wohlstand eines Landes teilzuhaben);
- 5. Kulturelle Integration;**

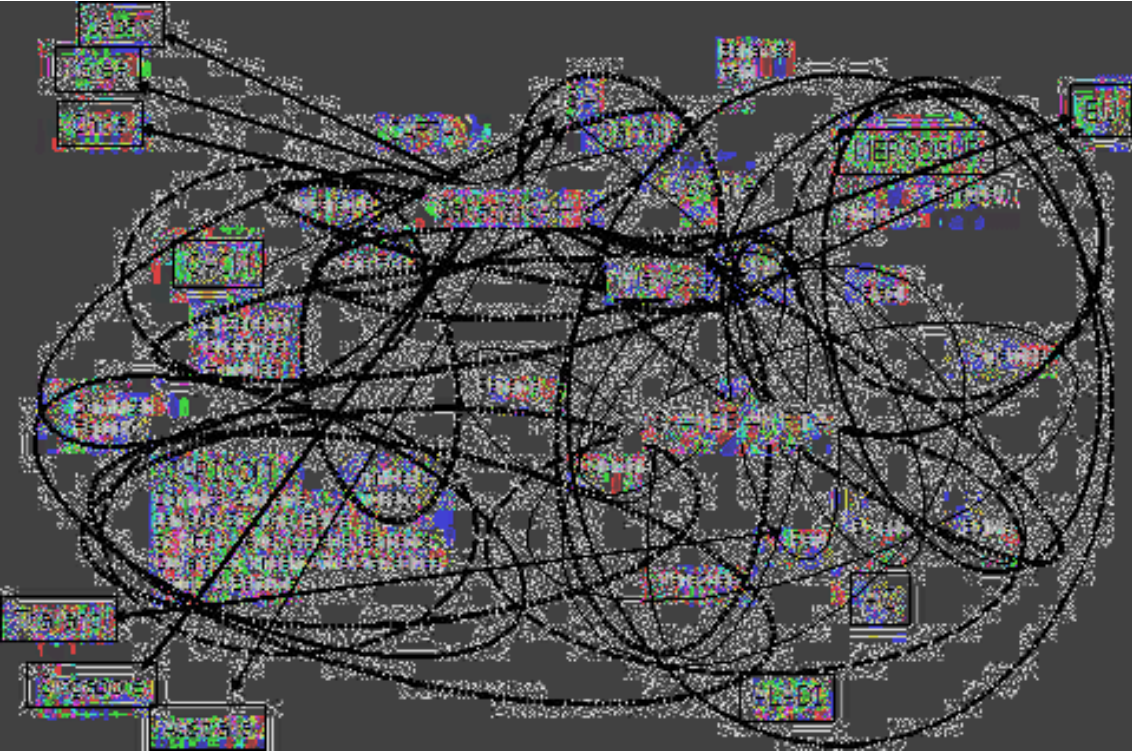
Referenzräume:

- nationale Integration (“Nation Building”)
- bilaterale Integration
- subregionale Integration
- regionale Integration
- globale Integration

Historische Entwicklung des lateinamerikanischen Regionalismus

- 1950-1970: **klassischer Cepalismo** (Importsubstituierende Industrialisierung, autonome Entwicklung, starke Abschottung der Märkte);
- 1980er Jahre: **Schuldenkrise, Krise des klassischen CEPAL-Denkens**;
- 1990er Jahre: Neue CEPAL-Vorschläge: **“Wachstum mit Gleichheit”** und **“offener Regionalismus”** ↔ Realität: **“Konsens von Washington”** und **Neoliberalismus**;
- **heute: Suche nach neuen Wegen der internationalen Einbindung:**
 - Länder, die v.a. auf bilaterale Abkommen setzen: Chile, México, Perú; Costa Rica ...;
 - Ein *global player*, der nach Autonomie und Universalismus strebt, aber gleichzeitig Unterstützung in Südamerika sucht: Brasilien;
 - Subregionale Integration “light” + regionale Kooperation;
 - Alternative Konzepte (Alba ...);
- **Stillschweigende Integration:** Migration, Investitionen, Multilatinas, zivilgesellschaftliche Netzwerke, grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Regierungen;
- **Die dunkle Seite der Integration:** organisierte Kriminalität, Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Schmuggel ...

Der Spaghettitopf lateinamerikanischer Kooperations- und Integrationsprozesse



Integrations- und Kooperationsprozesse in Lateinamerika I

- **Regionale Initiativen:** ALADI, Grupo de Rio, OLADE, SELA; UNASUR;
- **Subregionale Organisationen:** CAN, CARICOM, MERCOSUR, SICA;
- **Freihandelsabkommen innerhalb Lateinamerikas (13):** Bolivia-MERCOSUR, Bolivia-México, Chile-Mercosur, Costa Rica-CARICOM, Costa Rica-México, MERCOSUR-Países Andinos (Colombia, Ecuador, Venezuela), MERCOSUR-Perú, México-Nicaragua, México-Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras), México-Uruguay, América Central-Chile, América Central-Panamá, América Central-República Dominicana;
- **Freihandelsabkommen mit Partnern außerhalb der Region (23):** Chile-Canadá, Chile- Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Chile-China, Chile-Corea del Sur, Chile-Estados Unidos, Chile-Japón, Chile - Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam (P4), Chile-Panamá, Chile-UE, Costa Rica-Canadá, El Salvador-Taiwán, Guatemala-Taiwán, Honduras-Taiwán, México-AELC, México-UE, México-Israel, México-Japón, México-Canadá-Estados Unidos (TLCAN), Panamá-Taiwán, Panamá-Singapur, Perú-Estados Unidos, América Central-Estados Unidos-República Dominicana (CAFTA-RD);
- **Rahmenabkommen innerhalb Lateinamerikas:** CAN-MERCOSUR; Mercosur-México;
- **Rahmenabkommen mit Partnern außerhalb der Region:** Mercosur-India, Mercosur-SACU;

Integrations- und Kooperationsprozesse in Lateinamerika II

- **Präferenzabkommen (30):** Argentina-Chile, Argentina-Uruguay, Bolivia-Chile, Brasil-México, CARICOM-Colombia, CARICOM-Venezuela, Chile-Colombia, Chile-Ecuador, Chile-Perú, Chile-Venezuela, Costa Rica-Panamá, Costa Rica-Venezuela, Ecuador-Paraguay, Ecuador-Uruguay, El Salvador-Venezuela, Guatemala-Panamá, Guatemala-Venezuela, Guyana-Venezuela, Honduras-Panamá, Honduras-Venezuela, Colombia-Costa Rica, Colombia-El Salvador, Colombia-Guatemala, Colombia-Honduras, Colombia-Nicaragua, Colombia-Panamá, México-Panamá, Nicaragua-Venezuela, Panamá-República Dominicana, Venezuela-Trinidad y Tobago;
- **Unterzeichnete, aber noch nicht in Kraft getretene Abkommen (12):** Chile-Colombia, Chile-Perú, Colombia-AELC, Colombia-Canadá, Colombia-Estados Unidos, Colombia-Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras), MERCOSUR-Israel, Nicaragua-Taiwán, Panamá-Estados Unidos, Perú-Canadá, Perú-Singapur, Perú-Thailand;
- **Laufende Verhandlungsprozesse (42):** ALCA, Canadá - Centroamérica-cuatro (CA4), Canadá – MERCOSUR, Canadá – Panamá, Canadá - República Dominicana, CARICOM – MERCOSUR, CARICOM – SICA, Centroamérica – MERCOSUR, Centroamérica – México, Centroamérica – UE, Chile – Ecuador, Chile – Malasia, Chile – MERCOSUR, Chile – México, Chile – Tailandia, Chile – Turquía, Chile – Vietnam, CAN – SICA, Costa Rica-China, Costa Rica-Singapur, Ecuador - Estados Unidos, Ecuador – México, Estados Unidos - Países Andinos, Estados Unidos – Uruguay, MERCOSUR - Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), MERCOSUR - Corea del Sur, MERCOSUR – Egipto, MERCOSUR – Marruecos, MERCOSUR – México, MERCOSUR – Panamá, MERCOSUR - República Dominicana, MERCOSUR – SICA, MERCOSUR – SACU, MERCOSUR – UE, México - Corea del Sur, México – Singapur, Países Andinos – UE, Perú - Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Perú – China, Perú - Corea del Sur, República Dominicana – Taiwán;

Integrations- und Kooperationsprozesse in Lateinamerika III

- **Initiativen zur Physischen Integration:** IIRSA, Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (früher Plan Puebla Panamá);
- **Alternative Ansätze:** ALBA, Banco del Sur, Petrocaribe, Telesur, TCP, Gasoducto del Sur, SUCRE;
- **Internationale Initiativen mit lateinamerikanischer Beteiligung:** G20 (Argentin, Brasil, Mexico), BRIC (Brasil);
- **Interamerikanische / Internationale Organisationen mit lateinamerikanischer Beteiligung:** Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corporación Andina de Fomento, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos;
- **Gipfeltreffen mit lateinamerikanischer Beteiligung:** Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (desde 2008), Cumbre de las Américas (desde 1994), Cumbre Iberoamericana (desde 1991), Cumbre Europeo-Latinoamericana (desde 1999);
- **Wissenschaftliche Netzwerke:** CLACSO, FLACSO ...;
- **Zivilgesellschaftliche Netzwerke:** Agencia Latinoamericana de Información, Alianza Amazónica, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, Asociación Regional de Empresas de Petróleo y Gas Natural en Latinoamérica y el Caribe, Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles, Coalición Ríos Vivos, Comisión Andina de Juristas, Comisión de Integración Eléctrica Regional, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas–Región Sudamérica, Esquel Group, Mercociudades, Somos Mercosur ...

Stärken und Schwächen der subregionalen Integrationsprozesse I

1. Errichtung von Freihandelszonen (in einigen Fällen mit wichtigen Ausnahmen); Zunahme des intra-regionalen Handels in absoluten Zahlen;
2. Niedriges Niveau des intra-regionalen Handels in Relation zum Gesamt-Außenhandel (16% - 20%);
3. Nichttarifäre Handelsbarrieren;
4. Sehr ungleiche Fortschritte, z.T. wieder Rückschritte bei der Etablierung von Zollunionen;
5. So gut wie keine makro-ökonomische Harmonisierung;
6. So gut wie keine Ausgleichsleistungen für “Integrationsverlierer” (trade-offs) oder Politiken zur Verkleinerung existierender Asymmetrien; partielle Ausnahme: *Fondo de Convergencia Estructural* (Mercosur 2005), allerdings angesichts der Dimension eher symbolische Politik;

Stärken und Schwächen der subregionalen Integrationsprozesse II

7. Relative große Integrationsbürokratien, wenig effizient und mit keinerlei Autonomie ausgestattet; Existenz vielfältiger Verhandlungsgremien ohne Entscheidungskompetenzen; z.B. Mercosur: allein im 2. Halbjahr 2008 237 Treffen von ca. 150 Komitees;
8. Starke finanzielle Abhängigkeit der Integrationsbürokratie (CAN / SICA) von internationalen Gebern (SICA: 93-96%; CAN: etwas weniger); Konsequenz: NGO-Logik dominiert gegenüber Integrationslogik;
9. Entscheidungsprozesse konzentriert in den nationalen Exekutiven; Widerstand gegen die Schaffung supranationaler Institutionen; rein intergouvernementale Entscheidungsprozesse;
10. Missachtung existierender Normen und geringer Implementierungsgrad von vertraglich vereinbarten Maßnahmen (Mercosur: < 50%);
11. Schwache Konfliktlösungsmechanismen;
12. Einrichtung parlamentarischer Organe ohne Entscheidungskompetenzen (Parlamento Centroamericano, Parlamento Andino, Parlamento del Mercosur);

Zwischenbilanz

1. **Überangebot** an unterschiedlichen Integrationsinitiativen; wenig Koordination zwischen den einzelnen Initiativen; Verschwendung von Ressourcen (Zeit, Geld);
2. Existenz einiger **“lebender Museen”**;
3. Gleichzeitig ablaufende **Integrations- und Fragmentationsprozesse** (Bruch G3, Mercosur+Venezuela; CAN-Venezuela);
4. **Regionalismus “light”** (rein interouvernemental; Ablehnung der Idee der Supranationalität);
5. **Selektiver Regionalismus** (lange Zeit beschränkt auf Handel und Marktliberalisierung; kaum Fortschritte in Richtung des CEPAL-Modells eines “offenen Regionalismus”);
6. **Elitärer Regionalismus** (Unkenntnis der Bevölkerungen über Integrationsprozesse, wenig konkrete Beteiligungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure / Privatwirtschaft; fehlende gesellschaftliche Legitimation der regionalen Integration);

Faktoren, die die Integration Lateinamerikas erschweren

1. **Historische Ursachen:** außenorientierte (Europa/USA) Eliten; wenig Interesse an Nachbarländern; außenorientierte Entwicklungsstrategien; ungelöste Territorialkonflikte aus der Zeit der Unabhängigkeit sorgen für Misstrauen gegenüber den Nachbarn;
2. **Geografische Faktoren:** bis Mitte des 20. Jhs. Wenig dichte intraregionale Beziehungen; wenig bevölkerte Grenzräume; schwach entwickelte Transport- und Kommunikationsinfrastrukturen;
3. **Strukturelle Faktoren:** Ausgeprägte – und eher zunehmende als abnehmende – Asymmetrien innerhalb der Region (Größe, Entwicklungsstand, wirtschaftliche Differenzierung, Diversifizierung des Außenhandels);
4. **Politische Faktoren:**
 - a) schwache nationale Institutionen spiegeln sich in noch schwächeren regionalen Institutionen;
 - b) fehlende Kontinuität (Präsidentialismus, tabula rasa nach jedem Regierungswechsel);
 - c) traditionelle Souveränitätskonzepte; offenbar Fehlen von Anreizen für eine Änderung dieser Haltung;
 - d) Regionalmächte mit sehr unterschiedlichen Visionen hinsichtlich der Zukunft der regionalen Zusammenarbeit;

Herausforderungen

1. Regional bedeutende Themen zu Achsen neuer / realistischer Kooperations- und Integrationsansätze machen (Energie, Wasser, Sicherheit, Klimawandel, Umwelt, Wissensgesellschaft);
2. Ausbau der physischen Integration unter Berücksichtigung nachhaltiger Entwicklungskriterien;
3. Herstellung eines Klimas des Vertrauens und der Zusammenarbeit (nicht notwendigerweise des Konsenses);
4. Förderung und Erleichterung des konkreten grenzüberschreitenden Austauschs zwischen Personen (Jugendliche, Studierende, politische Aktivisten, Eliten);
5. Stärkere Verknüpfung der nationalen Agenden / Strategien mit den subregionalen / regionalen Agenden (Voraussetzung ist, dass es überhaupt eine einigermaßen kontinuierliche nationale Strategie der internationalen Einbindung gibt);
6. Stärkung der Integration von unten: soziale Aspekte, Solidarität, zivilgesellschaftliche Beteiligungsformen;



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!