

Jaime Marques-Pereira untersucht das Geld, ein neuralgischer Punkt auf einem inflationsgeplagten Kontinent. Er zeigt, ebenfalls mit einem ständigen Vergleich mit der Situation in Europa, daß die Delegitimierung der demokratischen Institutionen in den 80er Jahren wesentlich über den Inflationsprozeß erfolgte. Statt aber die sozialen Forderungen der Unterschichten für die Inflation verantwortlich zu machen, sieht er deren Wurzel in einer die dominanten Gruppen bevorzugenden Fiskalpolitik und einer diese begünstigende Geldpolitik. Mit der – völligen oder weitgehenden – Kopplung der nationalen Währungen an den US-Dollar verlor Südamerika die nationale Währungssouveränität. Anders als im eher skeptischen Kommentar Beckers sieht Pereira im Mercosur die Chance, die Währungssouveränität zurückzugewinnen. Dies könnte die Grundlage eines neuen politischen Projekts basierend auf einer sozial ausgewogeneren Industriepolitik sein.

Der Wirtschaftshistoriker Luis Bértola beschäftigt sich in seinem Artikel mit der Langfristanalyse des wirtschaftlichen Niedergangs Uruguays, der sich seit rund 100 Jahren in einem dramatischen Absacken im Vergleich zu den weltweit führenden Nationen zeigt. Als einziger Autor kritisiert Bértola explizit andere theoretische Ansätze, vor allem die gängige Theorie der komparativen Vorteile. Politisch kommt er wie auch seine beiden Kollegen Faria und Pereira zu eher optimistischen Einschätzungen des politischen Potentials des Mercosur.

Luiz Faria spannt, ähnlich wie Joachim Becker, einen weiten historisch-geographischen Bogen – er analysiert die südamerikanische Entwicklung vor dem Hintergrund der europäischen und nordamerikanischen, und er untersucht die Krise des *tropischen Fordismus* vor dem Hintergrund der stabilen Phase fordistscher Entwicklung. Er widmet sich der Frage, ob es im Zuge des Mercosur zu einer Redefinition des Raumes wirtschaftlicher Beziehungen kommt. Den vielschichtigen räumlichen Implikationen wirtschaftlicher Veränderungen wird daher in diesem Aufsatz breiter Raum eingeräumt.

Die Brasilianerin Ana Fernandes, die sich grundsätzlich ebenfalls intensiv mit Problemen der südamerikanischen Integration auseinandersetzt, faßt in ihrem Beitrag die wichtigsten Erkenntnisse ihrer an der University of Sussex verfaßten Dissertation zusammen. Dabei untersucht sie die Frage regionaler Integration auf einer niedrigeren räumlichen Ebene, d.h. zwischen der Nation und der subnationalen Region. Obwohl sie die politische Kritik am von der Militärdiktatur durchgeführten Integrationsprojekt im Nordosten Brasiliens teilt, zeigt sie auf, daß die durchaus auch positiven Effekte dieser nationalen Entwicklungsanstrengung nicht unterschätzt werden sollten.

Andreas Novy

Journal für Entwicklungspolitik XIV/1, 1998, S. 119–138

Joachim Becker

Regionale Integration und Regulation: EU und Mercosur im Vergleich

In den letzten Jahren waren weltweit verstärkte Anstrengungen der regionalen Integration festzustellen. Die EU vertiefte ihr Integrationsprojekt mit der Schaffung des Binnenmarktes und der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrages, der die Schaffung einer gemeinsamen Währung und eine stärkere Abstimmung der Außen- und Sicherheitspolitik vorsieht. Im *Cono Sur* formierten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay 1991 den Mercosur, der sich in mancher Hinsicht an der EU als Vorbild orientiert. Die Frage ist nun, wie sich das jüngst verstärkte Interesse an der Bildung regionaler Zusammenschlüsse erklärt und welche Unterschiede und Parallelen es in Ausrichtung und Dynamik der regionalen Integration zwischen Zentrum und (Semi-)Peripherie gibt.

1. Zum theoretischen Konzept von Integration und Regulation

Es handelt sich bei der regionalen Integration nicht um einen rein wirtschaftlichen Prozeß, sondern um ein politisches Projekt, das sich auf bestimmte Akkumulationsstrategien bezieht. Es ist daher ein theoretisches Konzept erforderlich, das es ermöglicht, die unterschiedlichen, aber miteinander verbundenen Logiken der Veränderungen von wirtschaftlichem Raum und Territorialität der politischen Regulierung in einer historischen Perspektive zu fassen. Der Regulationsansatz bietet diese Möglichkeit.

Die Regulationisten verstehen kapitalistische Entwicklung als eine krisen- und konfliktvermittelte Abfolge international differenzierter Formationen (Hirsch 1990: 17, Théret 1992: 189). Als Wegscheiden historischer Entwicklung kommt „großen“ Krisen besondere Bedeutung zu. Denn in „großen“ oder strukturellen Krisen bekommt die historische Situation eine größere „Offenheit“ (Fiori 1995, Aglietta 1987: 19). Die gesellschaftlichen Akteure sehen sich gezwungen, sich von ihren routinisierten Handlungsmustern zu lösen und neue Strategien zur Überwindung der Krise zu entwickeln. Diese spiegeln unterschiedliche Interessen sowie divergente Sichtweisen der Krisengründe wider und beinhalten unterschiedliche Vorstellungen über den „richtigen“ Ausweg aus der Krise.

Die diversen Strategien können in lange Perioden der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Instabilität münden. Es ist aber auch denkbar, daß sich letztlich ein Handlungsmuster durchsetzt, das eine längere Periode der Stabilität ermöglicht. Makroökonomisch ist für die Regulationisten ein stabilisier-

tes „Akkumulationsregime“ zentral gekennzeichnet durch „die Stabilisierung der Aufteilung des Produktes zwischen Konsum und Akkumulation, was eine gewisse Entsprechung der Transformation der Produktionsbedingungen und der Reproduktionsbedingungen der Lohnabhängigen impliziert“ (Lipietz 1986: 15). Aber auch die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen verschiedenen Gesellschaftsformationen, die gemeinhin als Außenwirtschaftsbeziehungen bezeichnet werden, und die Beziehungen zwischen dem kapitalistischen Sektor und anderen Produktionsweisen innerhalb einer Gesellschaftsformation machen ein Akkumulationsregime aus (Lipietz 1986: 15, Boyer 1987: 45 ff). Für die Analyse der regionalen Integrationsprozesse ist insbesondere das Ausmaß sowie die branchenmäßige und geographische Struktur der Waren- und Kapitalströme interessant, die aus den Akkumulationsstrategien resultieren. Denn die regionale Wirtschaftsverflechtung ist die materielle Grundlage, auf die sich politische Integrationsprozesse beziehen.

Ein Akkumulationsregime bedarf für seine Stabilisierung eines Satzes von expliziten Regeln, Aushandlungsmodi und sozialen Normen, welche die individuellen und kollektiven Akteure dazu bringen, sich in einer Art und Weise zu verhalten, die eine relativ reibungslose Akkumulation ermöglicht. Diesen Satz von kodifizierten Regeln und nicht-kodifizierten Normen nennen die Regulationisten „Regulationsweise“ (Boyer 1987: 48 ff, Lipietz 1996: 15 f, Faria/Winckler 1994: 417, siehe auch Boyer/Saillard 1995). Sie haben eine Anzahl sich im Gefolge sozialer Konflikte verändernder „struktureller Formen“ (Aglietta 1987: 19) identifiziert, die für die kapitalistische Regulation zentral sind. Der Begriff „strukturelle Form“ scheint insofern passender als der synonym des öfteren verwandte Begriff der „institutionellen Form“, als diese sozialen Beziehungen für die kapitalistischen Gesellschaftsformationen konstitutiv sind und sich bloß ihre Erscheinungsform ändert. Der Begriff „institutionelle Form“ legt hingegen eher beliebige zeitweilige Handlungsmuster nahe. Die von den Regulationisten herausgearbeiteten strukturellen Formen sind: Lohnverhältnis, Konkurrenzverhältnis, Geld, Staat und Form der Einbindung in das internationale System (siehe z.B. Boyer 1987: 48 ff, Boyer/Saillard 1995). Diese sollten jedoch aus meiner Sicht um das gesellschaftliche Naturverhältnis ergänzt werden (siehe Becker o.J., auch Raza 1997).

Das Besondere an der strukturellen Form des Staates – wie auch seiner Erweiterung, der Zivilgesellschaft (Gramsci 1971) – ist, daß er nicht nur Objekt, sondern auch Agent der Regulation ist (Jessop 1990: 315). Als solcher ist er der Garant der anderen strukturellen Formen (Lipietz 1985: 11, Cox 1987: 105). Zivilgesellschaftliche Organisationen, die bestimmte politische Projekte verfechten, bedürfen seiner Sanktionierung, um Modifikationen der institutionellen Ausprägung struktureller Formen verbindlich festzuschreiben. Daher sehe ich mit Lipietz (1985: 11) und Cox (1987: 105) den Staat als die zentrale strukturelle Form an. Für Boyer und Saillard (1995: 61), aber auch Faria (in diesem Heft) wechselt hingegen je nach spezifischer Regulationsweise die Hierarchie struktureller Formen. So sei im Fordismus das Lohnverhältnis besonders zentral gewesen, im

gegenwärtigen Umbruch gewinne hingegen das Geld herausragende Bedeutung. Sie übersehen dabei meines Erachtens die strukturspezifische Funktion des Staates, die Auf- bzw. Abwertung struktureller Formen sanktionieren zu müssen (siehe Becker o.J.).

Die regulationistischen Analysen sind in der Regel auf den Nationalstaat bezogen (siehe Boyer 1987, Boyer/Saillard 1995), sie können jedoch auf die internationale und sub-nationale Ebene ausgeweitet werden. Wie Mistral (1986) und Théret (1992) unterstreichen, sind nationale Gesellschaftsformationen international zu einer ungleichen Arbeitsteilung verbunden und in internationale Regulationsmodi eingebunden. Wirtschaftliche Konjunktoren sind international miteinander verbunden. „Große“ Krisen im Zentrum, die auf der Erschöpfung eines Akkumulationsregimes, rückläufiger Angemessenheit der Regulationsweise oder einer Kombination von beiden beruhen können, haben erhebliche Konsequenzen für die Semiperipherie und Peripherie. Potentiell können sie den Weg zu einer sozio-ökonomischen Transformation und einem Aufstieg in der internationalen Arbeitsteilung öffnen, sie können aber auch bestehende Blockaden noch verschärfen. Vom internationalen Umfeld geht ein erheblicher Einfluß auf die Strategien der diversen gesellschaftlichen Akteure aus.

Gleichzeitig haben Akkumulations- und politische Strategien massive Implikationen sowohl für den wirtschaftlichen Raum als auch für die Territorialität der politischen Regulierung. Deren Veränderungen sind zwar miteinander verbunden, aber nicht identisch. Die räumliche Logik des bürgerlichen Staates und der kapitalistischen Wirtschaft sind unterschiedlich. Der Kapitalismus tendiert zur grenzenlosen Ausdehnung. Allerdings sind deutliche räumliche Verdichtungen der wirtschaftlichen Flüsse festzustellen, die man als diffuse Abgrenzungen des wirtschaftlichen Raumes konzeptionalisieren kann. Die territoriale Bindung der verschiedenen Formen des Kapitals ist unterschiedlich ausgeprägt. Geldkapital ist die mobilste Form des Kapitals und am wenigsten territorial gebunden. Produktionskapital ist hingegen abhängig von der Verfügbarkeit von Arbeitskräften und einer sehr weitgehenden Definition von Eigentumsrechten (u.a. an natürlichen Ressourcen). Damit ist es territorial weit stärker gebunden. Potentiell kann der Aktionsraum der verschiedenen Formen des Kapitals geographisch auseinanderfallen. Die Kapitalmobilität ist allerdings auch politisch konditioniert. Im Gegensatz zum ökonomischen Raum hat die politische Regulierung eindeutige (geographische) Grenzen (siehe Altvater 1987).

Die Territorialität politischer Regulierung ist Gegenstand sozio-politischer Strategien und sozialer Konflikte. Hierbei ist zwischen der vertikalen und horizontalen Konfliktachse zu unterscheiden. Auf der vertikalen Konfliktachse geht es um Auseinandersetzungen zwischen dem gesellschaftlichen „Oben“ und „Unten“ (siehe Becker o.J.). Akteure der verschiedenen sozialen Klassen sind in unterschiedlichem Maße fähig, auf den verschiedenen territorialen Ebenen der Regulierung zu agieren. Daher favorisieren sie bei der Durchsetzung ihrer Interessen ganz bestimmte territoriale Ebenen der politischen Regulierung. Im Extremfall ist es möglich, über bestimmte territoriale Anordnungen der politischen

Regulierung manche soziale Interessen von der politischen Entscheidungsfindung faktisch auszuschließen.

Auf der horizontalen Konfliktachse geht es um Auseinandersetzungen um „Plätze an der Sonne“ auf derselben Klassenebene. So können bei dominant exportorientierten Akkumulationsstrategien Bourgeoisien verschiedener Länder auf supranationale Arrangements drängen, um so ihre Konkurrenzposition gegenüber Bourgeoisien aus Drittländern zu verstärken. Es ist aber auch denkbar, daß sich in begünstigten Mikro-Regionen Gruppen auf mikro-regionaler oder ethnischer Basis zusammenfinden und auf verstärkte Autonomie von zentralen Institutionen drängen, die auch die Interessen weniger begünstigter Regionen im Auge haben. Für beide Varianten – sogar für ihre Verbindung – gibt es aktuelle Beispiele. Hier sei nur der dominante Block in Slowenien genannt, der die Auflösung Jugoslawiens vorantrieb, um sich leichter der EU anschließen zu können. Bestimmte Akkumulationsstrategien werden durch bestimmte territoriale Anordnungen der politischen Regulierung stärker begünstigt als durch denkbare Alternativen.

Auch die Konfiguration von ökonomischem Raum und der Territorialität politischer Regulierung und damit der Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften hat Einfluß auf die Handlungsmöglichkeiten der verschiedenen Akteure. Beispielsweise gab die relativ weitgehende Übereinstimmung zwischen ökonomischem Raum und politischer Territorialität direkt nach dem Zweiten Weltkrieg der Arbeiterbewegung in Europa verhältnismäßig starke Einflußmöglichkeiten auf die Ausrichtung der Entwicklungsweise, da das Kapital sich unangenehmen Kompromissen nicht leicht durch Kapitalflucht entziehen konnte. In dieser Konstellation konnte ein eher binnenorientiertes Akkumulationsregime mit einer sozialreformistischen Regulation etabliert werden (Becker 1996a). Die gegenwärtigen Verschiebungen der territorialen Regulierungsebenen zielen hingegen auf die Abstützung außenorientierter Akkumulationsstrategien.

Dies werde ich im folgenden am Beispiel von EU und Mercosur diskutieren. Im ersten Schritt werde ich den Zusammenhang zwischen Akkumulationsstrategien und Ausmaß und Form regionaler Wirtschaftsverflechtung analysieren. Dies gibt den Kontext an, in dem regionale Integrationsprojekte formuliert werden. Die sich wandelnden Konzepte der regionalen Integration in EU und Mercosur werde ich im zweiten Schritt untersuchen.

2. Akkumulationsstrategien und regionale Wirtschaftsverflechtung

2.1 Westeuropa

In Westeuropa erhielt die regionale Integration erst mit dem fordistischen Akkumulationsregime der Nachkriegszeit eine stabile materielle Grundlage. Als Konsequenz aus den Krisen der Zwischenkriegszeit und im Kontext der verschärften

Systemkonkurrenz stimmten auch konservative Kräfte in der Nachkriegszeit einer wirtschafts- und sozialpolitischen Neuorientierung zu, der sich auch unwillige Kapitalgruppen aufgrund des geschwächten Weltmarktzusammenhangs zunächst nicht entziehen konnten. Die Geldpolitik wurde in den Dienst der industriellen Akkumulation gestellt. Keynesianisch geprägte Konjunkturpolitik, Neuregulierung der Arbeitsbeziehungen und Ausbau des Sozialstaates trugen zur Schaffung und Stabilisierung der Massennachfrage bei. Der neue gesellschaftliche Kompromiß ermöglichte dem Kapital die „innere Landnahme“, bei welcher der vorkapitalistisch geprägte Sektor aufgesaugt wurde. Parallel zur Ausweitung des Binnenmarktes konnten industrielle Unternehmen Produktionsgrößenvorteile und ein erhebliches Wachstum der Arbeitsproduktivität erzielen, das in Westeuropa weit höher als in den USA war. Weitere Produktionsgrößenvorteile waren durch den Export in andere Staaten des Zentrums erreichbar, in denen der Binnenmarkt ebenfalls wuchs. So expandierte ab den 50er Jahren der intraindustrielle innereuropäische Handel. Es wurden somit zunehmend gleichartige Güter, beispielsweise Fiat gegen VW, gehandelt. Der Anteil des Intra-EG-Exportes am Gesamtexport der Sechser-EG stieg zwischen 1958 und 1972 von 30% auf 50% (Busch 1991: 18). Dem folgten intraindustrielle Direktinvestitionen im Rahmen „monopolistischer Konkurrenz“ (Roth 1984). Dies waren die materiellen Grundlagen für die regionale Integration in Westeuropa. Diese förderte ihrerseits den forcierten wirtschaftlichen Verflechtungsprozeß.

Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre erschöpfte sich das fordistische Wachstumsmodell. Der Prozeß der „inneren Landnahme“ war abgeschlossen (Lutz 1989). Das technische Paradigma stieß an seine Grenzen, das Wachstum der Arbeitsproduktivität erlahmte. Gleichzeitig waren im Kontext von Vollbeschäftigung Gewerkschaften und neue soziale Bewegungen erstarkt. Als zentrale ökonomische Reaktionen des Kapitals auf die Krise lassen sich festhalten:

- Die stark forcierten Investitionen in Finanzanlagen, wie sie für „große“ Krisen von Entwicklungsmodellen typisch sind (Arrighi 1994), waren das herausragende Reaktionsmuster. Diese erfolgten auf zunehmend globalisierten Finanzmärkten, obgleich diese auch eine gewisse regionale Fragmentierung aufwiesen (siehe Benassy-Deusy-Fournier 1995 und auch Plihon 1996: 103, Tab. 2). Die Internationalisierung der Finanzmärkte wurde einerseits durch technischen Wandel der Telekommunikation, andererseits durch die politisch durchgesetzten Liberalisierungsmaßnahmen ermöglicht. Geldkapital wurde einerseits von Staaten nachgefragt, die ihre internationale Konkurrenzfähigkeit auf militärischem Gebiet, wie die USA in den Reagan-Jahren, oder auf dem wirtschaftlichen Feld, wie Staaten der Dritten Welt in den 70er Jahren, ausbauen wollten, andererseits fand es Anlage in Firmenzusammenschlüssen, Immobilien- und Devisenspekulation (siehe Arrighi 1994). Die Devisentransaktionen lösten sich zunehmend von den internationalen Bewegungen des Waren- und Produktionskapitals ab. Die Wechselkurse reflektierten immer weniger die ökonomischen „fundamentals“ (Aglietta 1995: 101).

- Die Unternehmen rationalisierten und flexibilisierten z.T. ihre Produktion. Damit ging eine räumliche Umstrukturierung der Produktion einher, die einerseits auf Marktpräsenz zielte und andererseits Unterschiede in den regionalen Produktionsstrukturen und Regulierungsmustern in kostenminimierender Weise zu nutzen suchte (dies gilt ab 1986 auch verstärkt für die Dienstleistungserstellung, siehe Chesnais 1994). Diese Restrukturierungen hatten z.T. grenzüberschreitenden Charakter, wobei allerdings gerade bei Just-in-Time-Produktion die räumliche Nähe der Produktionsstätten bei Standortentscheidungen eine wichtige Rolle spielte (Chesnais 1994). Eine Determinante der Verlagerungsentscheidungen war auch die mit der Finanzmarktliberalisierung und -globalisierung verbundene Unsicherheit, die insbesondere die Finanzflüsse zwischen den Triaderegionen Westeuropa, Nordamerika und Japan beeinflusste (Andreff 1996). Die Internationalisierung des Produktionskapitals konzentrierte sich, zumindest bis Anfang der 90er Jahre, zunehmend auf die Triaderegionen, wobei das westeuropäische Kapital von 1986 bis 1990 in Erwartung des EU-Binnenmarktes einen besonders starken Akzent auf Investitionen innerhalb der EU legte.

Insgesamt waren in den letzten zwei Jahrzehnten eine verstärkte Außenorientierung des Akkumulationsregimes und ein Bedeutungsverlust des stabilen Massenmarktes zu konstatieren. Nachdem es in den 70er Jahren noch Versuche gegeben hatte, die Krise mit keynesianischen Rezepten zu bewältigen, stützten danach neoliberale Politikansätze die neuen Akkumulationsstrategien ab. Diese favorisierten teils eher, wie in Großbritannien, die monetäre Akkumulation, teils, wie in Deutschland, eher die Exportproduktion. Als Konsequenz der Umstrukturierungen war der Anteil des Intra-EG-Handels von Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre leicht rückläufig, stieg dann aber wieder an. Die Bewegungen des Produktionskapitals wiesen zwar kein stabiles regionales Muster auf, führten jedoch im Ergebnis zu einer Verdichtung der Kapitalverflechtung innerhalb der EU. Potentiell die wirtschaftliche Verflechtung in der EU schwächende Effekte gingen von spekulativen Geldkapitalbewegungen aus. Sie spalteten, zumindest über viele Jahre, die EU tendenziell in einen DM-Block und eine Peripherie. Mit den veränderten Kapitalstrategien sowie staatlichen Regulierungsmustern ging im Gegensatz zum fordistischen Zeitalter eine Akzentuierung regionaler Disparitäten, wenn auch in partiell veränderten regionalen Mustern, einher.

2.2 Cono Sur

Eine weit schwächere regionale Verflechtungsdynamik als vom westeuropäischen Fordismus ging vom lateinamerikanischen Akkumulationsregime des „in-kompletten Fordismus“ (Lipietz 1986) aus. Dieses wurde im Gefolge der Weltwirtschaftskrise der Zwischenkriegszeit und der daraus resultierenden Krise der Exportproduktion und unfreiwilligen Protektion von einem sozialen Block aus Teilen der exportorientierten Oligarchie, einem aufstrebenden Industriekapital

sowie Sektoren der Mittel- wie der Arbeiterklasse etabliert. Ein von diesem Block getragener Staat initiierte eine aktive auf Importsubstitution zielende Industrialisierungspolitik. Er schuf stabilere, hochregulierte Arbeitsverhältnisse für einen Teil der Arbeiterschaft. Auch gewannen die Staaten an Autonomie in der Geldpolitik und stellten diese tendenziell in den Dienst der industriellen Akkumulation.

Der Fordismus blieb in Lateinamerika jedoch in der Regel in einem doppelten Sinne inkomplett. Die Importsubstitution beschränkte sich weitgehend auf die Konsumgüterindustrie, in der sie zunehmend, wenn auch in den einzelnen Nationalstaaten in ungleichem Maße, vom transnationalen Kapital getragen wurde. Weder das nationale Kapital noch das Auslandskapital zeigten Interesse an der Entwicklung einer lokalen Kapitalgüterindustrie. Eine Ausweitung der Importsubstitution hätte für das nationale Kapital oftmals eine Schwächung seines zweiten und ursprünglichen Standbeins, des Export-/Importgeschäftes, bedeutet und gleichzeitig höhere technisch-organisatorische Anforderungen gestellt. Die Kapitalgüterproduktion war kaum mit den Strategien transnationaler Konzerne vereinbar. Allein in Brasilien entstand im Gefolge einer aktiven Industrialisierungspolitik eine relativ komplette Produktionsstruktur (Faria 1995). Aber auch in Brasilien blieb wie im Rest der Region die Ausbreitung eines fordistischen Lohnverhältnisses inkomplett (Ominami 1986, Aboites et al. 1995). Große Teile der Bevölkerung blieben in der kleinen Warenproduktion verhaftet. Damit waren der Binnenmarktentwicklung enge Grenzen gesetzt.

Als Konsequenz blieb der Handel der lateinamerikanischen Staaten eher inter- denn intraindustriell geprägt, obgleich beispielsweise der Industriegüterexport Brasiliens in den 80er Jahren stark zunahm (siehe Faria 1995). Die geringe Tiefe der Binnenmärkte stand einer regionalen intraindustriellen Handelsentwicklung entgegen (siehe z.B. Macadar 1994: 109 f). Zentrale Determinante der Handelsentwicklung waren die Wechselkurse (Rapoport/Musacchio 1993: 137 ff). Trotzdem stieg der innerlateinamerikanische Anteil am Export des Subkontinents im Bereich der Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) von 7,9% im Jahr 1960 auf 13,7% im Jahr 1980 (Jacobeit 1997: 23, Tab.2). Zwischen den späteren Mercosur-Staaten lag der intra-regionale Export 1980 mit einem Anteil von 11,6% sogar noch unter dem Alalc-Durchschnitt (UNCTAD 1997: 35, Tab. 1.13).

Da die industrielle Entwicklung in hohem Maße von transnationalen Konzernen getragen wurde, blieb auch die wechselseitige Durchdringung mit Produktionskapital gering. Die infrastrukturelle Ausstattung war der Entwicklung des intraregionalen Handels und Kapitalverkehrs vielfach nicht zuträglich. Somit waren die materiellen Grundlagen für eine regionale Integration in Lateinamerika in der Ära des inkompletten Fordismus relativ schwach – nicht nur schwächer als in Westeuropa, sondern auch als im Ostasien der 80er Jahre, wo die Industrialisierungsstrategie mit einer stärkeren Entwicklung des Binnenmarktes einherging und weit stärker vom lokalen Kapital vorangetrieben wurde. Die Schwäche der materiellen Fundierung der regionalen Integration schlug sich dann auch in einer großen Fragilität der lateinamerikanischen Integrationsprojekte der 60er und 70er Jahre nieder.

In den 70er Jahren, und z.T. schon deutlich früher, stieß der „unvollständige Fordismus“ Lateinamerikas an seine inneren und äußeren Grenzen, den engen Binnenmarkt bzw. Leistungsbilanzdefizite und steigende Auslandsverschuldung. Die lateinamerikanische Rechte wie internationale Finanzinstitutionen, die über die Verschuldungskrise massiv an Einfluß auf die lateinamerikanische Wirtschaftspolitik gewannen, drängten auf eine Reorientierung der Kapitalakkumulation. Um die Bedienung der Auslandsschulden sicherzustellen, wurde einerseits der Export, wenn auch meist nicht konsequent, gefördert und andererseits die Binnennachfrage brutal eingeschränkt. Aber auch in Lateinamerika gab es eine verstärkte Tendenz zu Finanzanlagen und deren politische Absicherung durch Hochzins- und Hochwährungspolitik. Diese verschärfte die Probleme für den Industriesektor. Als Konsequenzen der neoliberalen Politik waren eine Schwächung des industriellen Sektors, der an innerer Kohärenz verlor, Veränderungen der regionalen Arbeitsteilung und eine verstärkte soziale Polarisierung (siehe überblicksmäßig Foxley 1988, Tavares 1993).

Bis Anfang der 90er Jahre wich Brasilien insofern vom neuen Entwicklungsweg der lateinamerikanischen Staaten ab, als die brasilianische Industriestruktur die 80er Jahre fast unbeschadet überstand. Dies hatte mit dem fragmentierten Charakter des brasilianischen Staates zu tun. Verschiedene Kapitalfraktionen hatten privilegierten Zugang zu verschiedenen Inseln des Archipels des brasilianischen Staatsapparates, was eine „ad hoc-Politik“ nach sich zog (Faria/Winckler 1994: 439, siehe auch Fiori 1995, Marques-Pereira/Théret 1995). Keine Kapitalfraktion konnte sich eindeutig durchzusetzen, und der Staat vermochte ebenfalls keine klare und kohärente Strategie zur Geltung zu bringen. Dies änderte sich allerdings mit der Regierung Cardoso, die eindeutig das Geldkapital favorisierte und einen relativ weitgehenden Konsens für diese Strategie erzielen konnte (siehe Oliveira 1996, Fernandes/Novy 1997).

Da die extravertierten Akkumulationsstrategien und die neoliberale Politik die Binnenmärkte austrocknen und eine Deindustrialisierung nach sich ziehen, scheinen sie für eine regionale Integration kaum eine gute materielle Grundlage zu schaffen. Tatsächlich ging der Anteil des intraregionalen Exportes in der Alal (seit 1980 Aladi) von 1980 bis 1990 von 13,7% auf nur noch 10,6% zurück (Jacobeit 1997: 23, Tab. 2). Akzentuiert noch war ihr Rückgang zwischen den Mercosur-Staaten, wo sie sich zwischen 1980 und 1985 ihr Anteil von 11,6% auf 5,5% glatt halbierte. Bis 1990 war dann wieder ein Anstieg auf 8,9% festzustellen (UNCTAD 1997: 35, Tab. 1.13). Dieser hatte seinen Grund nicht zuletzt in den Absatzschwierigkeiten der Mercosur-Staaten in den kapitalistischen Industrieländern (Ferrer 1995: 820). Weit höher als in den beiden großen Flächenstaaten war der Anteil des intraregionalen Exportes 1990 mit 34,7% in Uruguay (BID-Intal 1997: 11, Tab. II.2.), das bereits seit Mitte der 70er Jahre gezielt Zugang zu den Nachbarmärkten gesucht und bilaterale Abkommen mit Argentinien und Brasilien geschlossen hatte (Magarinos 1991: 17 ff). Bei den intra-regionalen Importen waren die Schwankungen nicht so ausgeprägt (Rapoport/Musacchio 1993: 133, Tab. 3).

Wegen seiner noch kompletten Industriestruktur schien Anfang der 90er Jahre Brasilien aus der Gründung des Mercosur die größten Vorteile ziehen zu können (Macadar 1994: 112, Faria 1996). Der brasilianische Export nach Argentinien bestand 1990 zu 70,3% aus Industriegütern (Rapoport/Musacchio 1993: 135, Tab. 4). Die regionale Integration versprach nach dem Politikwechsel durch F. H. Cardoso, dessen negativen Auswirkungen für die verarbeitende Industrie Brasiliens zumindest abzumildern. Bei den anderen Mitgliedsstaaten stellte sich die Situation ambivalenter dar. Im Fall Argentinien schien der Mercosur den Primärgütersektoren und Agro-Industrien die besten Perspektiven zu eröffnen, aber auch einige andere Branchen, wie die Automobilindustrie, vermochten zu punkten (siehe z.B. Macadar 1994, Florencio/Araújo 1996: 101). Industriegüter machten 1990 nur 37,3% der argentinischen Exporte nach Brasilien aus (Rapoport/Musacchio 1993: 135, Tab. 4). Das grundlegende Spezialisierungsmuster zwischen Brasilien und Argentinien von Anfang der 90er Jahre bestand auch nach einigen Jahren regionaler Integration noch fort (BID-Intal 1997: 14 ff).

Tatsächlich bot der politisch initiierte Integrationsprozeß trotz ungünstiger Rahmenbedingungen einen gewissen Anreiz zu Vertiefung der regionalen Wirtschaftsbeziehungen. Von 1990 bis 1993 stieg der Anteil der intraregionalen Exporte am Gesamtexport von 8,9% auf 18,5% (UNCTAD 1997: 35, Tab. 1.13). „Transnationale Konzerne spielten bei diesem Boom des intraregionalen Exports die Führungsrolle, da sie für 65% (4,2 Mrd. US\$) des intraregionalen Exportes von Industriegütern verantwortlich waren“ (UNCTAD 1995: 83). Danach flachte das Wachstum ab. Bis 1996 stieg der Anteil intraregionaler Export nur mehr auf 22,6% (BID-Intal 1997: 11, Tab. II.2). Bei den Kleinstaaten Paraguay und Uruguay war der Anstieg der intra-regionalen Exporte – allerdings von einem höheren Anfangsniveau ausgehend – weit schwächer. Auch bei den intraregionalen Importen war der Anstieg des intraregionalen Anteils von 15,1% im Jahr 1990 auf 20,2% im Jahr 1996 nicht sehr spektakulär (BID-Intal 1997: 12, Tab. II.3). Die intra-regionalen Direktinvestitionen sind zwar gewachsen, das Ausgangsniveau war jedoch sehr gering (OECD 1994: 60 ff, UNCTAD 1995: 83). Die potentielle Wechselkursinstabilität stellt für die in den letzten Jahren etwas gewachsene Wirtschaftsverflechtung im *Cono Sur* allerdings eine permanente Bedrohung dar.

3. Akkumulationsregime und Projekte der regionalen Integration

Die Veränderungen der Akkumulationsstrategien haben in den letzten 25 Jahren eine neue Struktur der wirtschaftlichen Verflechtung geschaffen. Es gibt Tendenzen der Makro-Regionalisierung der Wirtschaftsbeziehungen. Diese sind beim Produktionskapital noch etwas stärker akzentuiert als beim Geldkapital. Die Wirtschaftsbeziehungen konzentrierten sich vor allem auf die Triade, wobei intra-regionale Handels- und Kapitalflüsse am stärksten in Westeuropa und Ostasien wuchsen. Andere Makro-Regionen, darunter auch Lateinamerika, wurden

wirtschaftlich an den Rand gedrängt. Es wurde jedoch nicht allein der wirtschaftliche Raum in den letzten Jahren modifiziert, gleiches gilt auch für die Inhalte und die Territorialität der politischen Regulierung.

3.1 Europäische Union

Diese Veränderungen hatten merkliche Konsequenzen für regionale Integrationsprojekte, darunter auch die EU. Ursprünglich war die EWG, die sich auf bereits stark entfaltete intraregionale Wirtschaftsbeziehungen stützen konnte, darauf angelegt gewesen, die fordistische Entwicklung durch die Schaffung eines größeren homogenisierten Wirtschaftsraumes abzustützen. Die westeuropäischen Staaten hofften so, ihre wirtschaftlichen Positionen stabilisieren und ausbauen zu können. Auch die USA förderten in der unmittelbaren Nachkriegszeit aktiv die westeuropäische Integration, da sie sich Vorteile für die in Europa agierenden US-Konzerne versprachen. Potentiell waren die Wirtschaftsinteressen der westeuropäischen Regierungen und der US-Regierung insofern divergent, als erstere das westeuropäische, letztere das US-amerikanische Kapital begünstigen wollten. Konvergent waren hingegen ihre politischen Interessen, da sie über die regionale Integration das Konfliktpotential innerhalb Westeuropas abbauen und dessen Position gegenüber dem Systemfeind im Osten stärken wollten. Das ökonomische Konfliktpotential sank in der neuen Wachstumskonstellation dadurch, daß die Wirtschaftsbeziehungen nun stärker intra- als interindustriellen Charakter annahmen und damit Interdependenz an die Stelle von Dependenzbeziehungen traten.

Obgleich die Frage einer europäischen Sozialpolitik auf deutsches Drängen zunächst zurückgestellt worden war (Huster 1996), war sie damit nicht vom Tisch. Eine stärker sozialdemokratische Ausrichtung der EWG-Politik schien nicht ausgeschlossen, und die Integrationspolitik der EWG stellte während des Fordismus zumindest kein Hindernis für den Ausbau der jeweils nationalen Sozialstaatlichkeit dar.

Mit der Herausbildung neuer Akkumulationsstrategien und der Verschiebung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse wurde das westeuropäische Integrationsprojekt seit Mitte der 80er Jahre neu ausgerichtet. Seitdem können aus Sicht der gegenwärtigen Hauptprotagonisten des Integrationsprozesse drei Grundziele identifiziert werden:

- Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den USA und Japan,
- Stärkung der europäischen Position in der Währungskonkurrenz auf den internationalen Finanzmärkten,
- Abbau der Sozialstaatlichkeit, um die Arbeitskräfte stärker zu disziplinieren und durch Privatisierung der sozialen Sicherung neue Anlagemöglichkeiten für das Kapital zu schaffen.

Sowohl das Binnenmarktprojekt als auch die Währungsunion stärkten die supranationale Ebene und richteten diese – entsprechend den neuen Zielsetzungen – gleichzeitig eindeutig liberal aus.

Die EU-Institutionen sind außerordentlich exekutivlastig (siehe z.B. Puntser-Riekman 1997). Dies begünstigt Kapitalinteressen gegenüber Gewerkschaften und neuen sozialen Bewegungen, für welche die Parlamente historisch einen besonders wichtigen Zugangskanal darstellten. Auch auf nationalstaatlicher Ebene sahen die Parlamente ihre Gestaltungsmöglichkeiten durch die EU-Restrukturierung eingeschränkt. Die geplante Europäische Zentralbank ist demokratischer Kontrolle völlig entzogen. Weiters sind die Unterschiede in Artikulations- und Aktionsfähigkeit zwischen Kapital- und anderen gesellschaftlichen Interessen auf der makroregionalen Ebene noch ungleich stärker ausgeprägt als auf der nationalstaatlichen Ebene. Somit wurde durch die Aufwertung der makroregionalen Regulierungsebene die Kapitalseite gleich doppelt gestärkt. Dies schlug sich auch in der Integrationspolitik nieder.

Das Binnenmarktprojekt sollte europäischen Konzernen bei ihren Internationalisierungsstrategien eine weitergehende, kostenminimierende Ausnutzung von europäischen Lohn- und Regulierungsunterschieden erlauben. Gleichzeitig sollte es über die Gewährleistung voller Kapitalmobilität im europäischen Wirtschaftsraum die nationalstaatlich fragmentiert bleibenden sozial- und umweltpolitischen Regulierungen, aber auch Löhne unter einen Nivellierungsdruck nach unten setzen (siehe Streeck 1995: 419 ff). Der bislang fühlbarste Effekt war jedoch eine verschärfte Steuerkonkurrenz der Mitgliedsstaaten mit der Folge zunehmend eingeschränkter fiskalpolitischer Handlungsmöglichkeiten. Diese boten mit dem Verweis auf leere Staatskassen eine willkommene Begründung für den Abbau der Sozialstaatlichkeit.

Mit der geplanten Währungsunion werden alle drei Kernziele der EU gleichzeitig anvisiert. Sie soll die Währungsinstabilitäten und -fragmentierungen des westeuropäischen Wirtschaftsraumes weitgehend beseitigen, ohne Hand an den freien Kapitalfluß zu legen. Damit würden die Kalkulationsgrundlagen für das westeuropäische Industriekapital gestärkt, das so den vergrößerten Akkumulationsraum noch besser gegenüber seinen Konkurrenten nutzen könnte. In bisherigen Abwertungsländern steigt mit dem Wegfall der Abwertungsoption der Druck auf die Löhne, die damit zum zentralen Instrument zur Wahrung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit avancieren. Gleichzeitig soll der EURO eine wichtige internationale Reservewährung werden und so die monetäre Konkurrenzfähigkeit Westeuropas stärken. Außerdem soll über die Maastricht-Kriterien und den „Stabilitätspakt“, welche die fiskalpolitischen Handlungsspielräume insbesondere im Kontext einer die Staatsverschuldung verteuernenden Hochzinspolitik empfindlich einschränken, der Abbau der Sozialstaatlichkeit auf nationalstaatlicher Ebene forciert werden. Der italienische Rechtsintellektuelle Giulio Tremonti erklärte gegenüber dem *Corriere della Sera* (18.5.1996: 5), man habe bewußt an der EU-Ebene angesetzt, da der Abbau des „Sozialstaats alten Typs“ auf nationalstaatlicher Ebene noch auf zu starke Widerstände stosse.

Die Stärkung der EU-Regulierungsebene stellt eine Anpassung der Territorialität der politischen Regulierung an die Verdichtung der westeuropäischen Wirtschaftsbeziehungen dar und festigt diese gleichzeitig. Diese Anpassung er-

folgt in einer Weise, die den extravertierten Akkumulationsstrategien von Geld- und Produktionskapital Rechnung trägt. Sie schränkt die Zugangskanäle von Gewerkschaften und neuen sozialen Bewegungen zu politischen Entscheidungszentren ein und richtet das makroregionale, nationalstaatliche und das – im Rahmen zunehmender regionaler Heterogenität ebenfalls etwas aufgewertete – mikroregionale Institutionensystem zunehmend auf die extravertierten Kapitalinteressen aus. Die Interessenlage des extravertierten Kapitals ist allerdings nicht widerspruchsfrei. Maßnahmen zur Anziehung von Geldkapital, wie Hochzins- und Hartwährungspolitik, können Exportkapitale schädigen. Hinter den unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Optionen stehen unterschiedliche gesellschaftliche Blöcke. Die prioritäre Ausrichtung auf die Schaffung günstiger Anlagemöglichkeiten für das hochmobile Geldkapital wird vor allem von einer Koalition von Finanzintermediären und Mittelschichten favorisiert. Hingegen steht hinter einer Politik der vorrangigen Förderung der industriellen Konkurrenzfähigkeit Teile des Produktionskapitals und der Kernbelegschaften. Hierbei wäre auch die Bewahrung neo-korporatistischer Verhandlungsstrukturen, wenn auch in abgeschwächter Form, denkbar. Die Interessenlagen und Kräfteverhältnisse sind in der EU nicht einheitlich akzentuiert. Die extremste Variante einer Orientierung auf das Geldkapital bei gleichzeitiger Orientierung auf industrielle Billigproduktion und Preiskonkurrenz stellt die britische Politik dar, während die deutsche Politik noch verhältnismäßig stark auf das Produktionskapital und relativ anspruchsvolle Produktion mit einem Akzent auf der Qualitätskonkurrenz ausgerichtet ist (siehe Lipietz 1997). Diese Widersprüchlichkeiten schlagen sich auch in der EU-Politik nieder. Die Tendenz scheint jedoch eher in Richtung der Begünstigung des Geldkapitals und angelsächsischen Modells industrieller Akkumulation zu gehen.

Insgesamt scheint es angesichts der Widersprüchlichkeit der Akkumulationsstrategien und der sich aus ihnen ergebenden politischen Konsequenzen verfrüht, bereits von einem neuen stabilisierten Akkumulationsregime mit passender Regulationsweise zu sprechen. Hingegen ist eine Tendenz zur Europäisierung von Akkumulationsregime und Regulation unverkennbar. Die territoriale Anordnung der politischen Regulierung ist verändert worden. Die supranationale und partiell auch die subnationale Ebene sind aufgewertet worden. Die Verschiebung der territorialen Regulierungsebenen geht mit einer tendenziell autoritären Umformung der Staatlichkeit, beispielsweise über eine schleichende Entparlamentarisierung der Politik, einher (Becker 1998, Swyngedouw 1996). Dies hat die Einflußmöglichkeiten von Arbeiterbewegung und „neuen“ sozialen Bewegungen eingeschränkt. Kapitalinteressen konnten damit in der staatlichen Politik – auf allen territorialen Ebenen – unvermischter durchgesetzt werden. Ein konsistentes neues Muster staatlicher Politik ist daraus nicht gefolgt. Die Akkumulationsstrategien und Gesellschaftsprojekte der verschiedenen Kapitalgruppen sind zum Teil in sich widersprüchlich, zum Teil in wichtigen Komponenten miteinander unvereinbar. Diese Widersprüchlichkeit könnte sozialen Gegenbewegungen gewisse Spielräume öffnen.

3.2 Mercosur

So wie die EWG in den 50er und 60er Jahren die fordistische Entwicklungsstrategie abstützen sollte, zielten lateinamerikanische Integrationsprojekte in den 60er und 70er Jahren darauf, die Grenzen für importsubstituierende Industrien durch Markterweiterung nach außen zu verschieben. Die materiellen, aber auch politischen Grundlagen für die regionale Integration waren jedoch schwach, sodaß keinem lateinamerikanischen Integrationsprojekt ein durchschlagender Erfolg beschieden gewesen war.

Der 1991 gegründete Mercosur paßt sich hingegen eher in extravertierte Strategien ein und ist auch als Reaktion auf die verschärfte internationale Konkurrenz zu verstehen. So sind sich die Teilnehmerregierungen des Mercosur in den Zielen der Stärkung der internationalen Konkurrenzfähigkeit und ihrer politischen Verhandlungsmacht gegenüber anderen Verhandlungsblöcken einig. Uneinig sind sie sich jedoch über den Weg. Brasiliens Regierung strebt eine Markterweiterung für die auf ihrem Territorium befindliche Industrie bei gleichzeitigem Außenschutz für zentrale Branchen an. Die brasilianische Industrie, gerade auch die in Brasilien operierenden transnationalen Konzerne, könnte damit verstärkte Massenproduktionsvorteile nutzen, ohne daß eine Einkommensumverteilung notwendig würde. Gleichzeitig könnten sie grundsätzlich aus einer größeren Vielfalt von Standorten eine Auswahl treffen. Der Integrationsraum bliebe dabei eindeutig abgegrenzt. Argentinien strebt – im Kontext einer weitgehenden Deindustrialisierung – hingegen einen weitgehenden Abbau jeden Außenschutzes an, so daß sich fragt, was die regionale Integration dann noch soll (siehe Musacchio 1996). Die unterschiedlichen Interessenkonstellationen spiegeln sich auch in einer unterschiedlichen geo-ökonomischen Orientierung wider. Der hohe Industrialisierungsgrad, die relativ hohe Bedeutung der Industriegüterexporte und die breite geographische Streuung der Ausfuhren ließen für Brasilien den Beitritt zur NAFTA als Option ausscheiden (Macadar 1996). Vielmehr strebt Brasilien offenbar an, zu einem Pol eines genuin lateinamerikanischen Integrationsprojektes zu werden (siehe Florencio/Araújo 1996: 91 ff). Die argentinische Position gegenüber der NAFTA war weit ambivalenter, die Bereitschaft zu einer untergeordneten Integration mit den USA höher (Macadar 1994: 112). Derzeit scheint sich eher die brasilianische Position durchzusetzen. Nach der Tequila-Krise Mexikos ist die Haltung der USA gegenüber einer Integration mit lateinamerikanischen Staaten vorsichtiger, so daß der NAFTA-Option nicht mehr ganz die Aktualität von Anfang der 90er Jahre zukommt (siehe Boris 1998). Chile und Bolivien haben auf das veränderte Umfeld bereits reagiert, indem sie ein Assoziationsabkommen mit dem Mercosur schlossen.

Jenseits dieser in der Unterschiedlichkeit der führenden Machtblöcke angelegten Differenzen in der Außenhandelspolitik und geo-ökonomischen Orientierung teilen die beteiligten Regierungen eine grundsätzlich neoliberal angelegte Integrationspolitik. Gemäß dieser Konzeption sollen sich die Spezialisierungen

innerhalb der seit 1995 formierten Zollunion gemäß dem freien Spiel der Marktkräfte bilden, eine gestaltende Industriepolitik ist im Gegensatz zu bilateralen Handelsabkommen, die Vorläufer des Mercosur waren, nicht mehr vorgesehen (Macadar 1994: 109 f). Hierin schlägt sich das gesunkene politische Gewicht großer Teile des Industriekapitals nieder.

Die Achilles-Ferse des Mercosur ist die potentielle Wechselkurs-Instabilität. Sowohl Argentinien – als Dogma – als auch Brasilien – in flexiblerer Form – haben die lokalen Währungen an den US\$ gebunden. Der hohe Wechselkurs führt jedoch zu einer Deindustrialisierung und zu Zahlungsbilanzproblemen. In Brasilien ist das Leistungsbilanzdefizit seit Beginn des Plano Real im Jahr 1994 von 1,7 Mrd. US\$ auf 17,8 Mrd. US\$ im Jahr 1995 und auf 33,8 Mrd. US\$ im Jahr 1997 gestiegen (Fernandes/Novy 1997: 55, Tab. 3, Fidler 1998: I). Damit belief sich das Leistungsbilanzdefizit zuletzt auf gut 4% des BIP, während die Exporte Brasiliens Mitte der 90er Jahre nur ca. 6% des BIP ausmachten (Dyer 1998: III, Fernandes/Novy 1997: 54, Tab. 3). Auch in Argentinien bewegte sich die Leistungsbilanz in den 90er Jahren permanent in den roten Zahlen. Hier wurde 1997 ein Leistungsbilanzdefizit von 10,1 Mrd. US\$ eingefahren, die Tendenz war weiter steigend (Fidler 1998: I). Diese Defizite werden bislang mit Zuflüssen oft kurzfristigen Kapitals abgedeckt. Wie das mexikanische und die jüngsten südostasiatischen Beispiele zeigen, ist dies jedoch eine äußerst riskante Option. Diese Ausprägung des Geldregimes zeigt auch die international untergeordnete Position des Mercosur.

Das regionale Integrationsprojekt am *Cono Sur* ist weit weniger als die neue Integrationspolitik der EU durch die vertikale Konfliktachse bestimmt, hat allerdings ebenfalls für manche Gruppen den Zugang zu politischen Entscheidungszentren eingeschränkt. So dürften durch die Verlagerung eines Teiles der außenwirtschaftlichen Entscheidungen auf die inter-gouvernementalen Mercosur-Strukturen Teile des industriellen Kapitals weiter an Zugang zu Entscheidungszentren eingebüßt haben. Gewerkschaften, die sich auf Mercosur-Ebene immerhin abzustimmen versuchen (siehe Klein 1993), und andere soziale Bewegungen sind in die Formulierung der Mercosur-Politik nur schwach oder auch gar nicht eingebunden. Sie sind allerdings bereits auf nationalstaatlicher Ebene weitgehend kalt gestellt. Ihre Widerstände gegen eine neoliberale Politik, welche die Unterstützung internationaler Finanzinstitutionen besaß, waren meist schon auf nationaler Ebene – und oft mit brutalen Mitteln – gebrochen worden. Die Inflationspolitik der 70er und 80er Jahre hatte individuelle Überlebensstrategien nahe gelegt. Daher sind Gewerkschaften und andere soziale Bewegungen stark geschwächt und oft zersplittert. Eine gewisse Ausnahme ist hier allein Uruguay, wo auch die parteipolitische Linke seit längerem im Aufwind ist. Proteste flackern aber auch in Argentinien immer wieder auf.

Die Kompetenzverschiebung nach oben war im Mercosur aus verschiedenen Gründen für die dominanten Kräfte nicht so ein probates Mittel wie in Westeuropa, um das Kräfteverhältnis zu ihren Gunsten zu verschieben. Die Verdichtung der Wirtschaftsbeziehungen im Mercosur, vor allem der Kapitalflüsse, hat noch

nicht das Ausmaß erreicht, daß er als konditionierender Rahmen für die nationalstaatliche Politik wirken könnte. Vom Geldkapitalverkehr mit Drittregionen geht hingegen ein massiver politischer Druck aus, dessen sichtbare politische Transmissionsriemen die internationalen Rating-Agenturen und die internationalen Finanzinstitutionen sind. Insofern hat das Auseinanderlaufen von ökonomischem Raum und der Territorialität politischer Regulierung Einfluß auf das politische Kräfteverhältnis und wirkt zugunsten der Finanzintermediäre.

Der Nationalstaat ist in Lateinamerika fragiler als in Westeuropa, die materielle Basis der regionalen Integration schwächer. Beides wirkt als Bremse für die Übertragung von Kompetenzen auf die supra-nationalstaatliche Ebene. Damit kann der Mercosur in seiner bisherigen Verfaßtheit auch nur begrenzt in vertikalen Sozialkonflikten instrumentalisiert werden.

Insoweit die Verschiebung der Regulierungsebenen im *Cono Sur* Gegenstand vertikaler Konflikte war, stand die Verlagerung von Kompetenzen auf sub-nationale Instanzen im Vordergrund. Im Fall Argentiniens ist die politische Dezentralisierung genutzt worden, um die Sozialstaatlichkeit weiter abzubauen. Dies wurde auf einfache Weise bewerkstelligt. Kompetenzen wurden ohne entsprechende Finanzmittel an die Bundesstaaten übertragen, so daß diese in die Finanzklemme gerieten und das staatliche Leistungsangebot einschränken mußten (Orlansky 1994). Mit dieser Strategie wurden Proteste auf die Bundesstaatsregierung abgelenkt und soziale Kämpfe regional zersplittert. Weniger eindeutig stellte sich die Dezentralisierungspolitik in Brasilien dar. Hier hatten Rechte wie Linke auf eine Stärkung der sub-nationalen Ebene gedrängt. Die fiskalischen Spielräume der Kommunen wurden mit der Verfassung von 1988 ausgeweitet. Die hat lokalen Linksregierungen in den Metropolen neue Optionen für eine alternative Kommunalpolitik eröffnet. Die brasilianischen Bundesstaaten wurden hingegen von der Zentralregierung nach und nach finanziell ausgetrocknet und wegen Überschuldung oft unter Kuratel gestellt. Über diesen Mechanismus wurde neoliberale Politik vielfach auch gegenüber zögernden Bundesstaatsregierungen durchgesetzt (Becker 1996b).

Der Mercosur ist weit weniger als die EU eine Reaktion auf die Regionalisierung der Ökonomie. Die Mercosur-Staaten sind in ihren Außenwirtschaftsbeziehungen stark auf die Metropolen orientiert. Über ihre starke Anbindung an Argentinien und Brasilien gilt dies mittelbar auch für die beiden Kleinstaaten Paraguay und Uruguay. Die Mercosur-Mitglieder erhoffen sich im Kontext einer verschärften internationalen Konkurrenz von der regionalen Blockbildung eine Stärkung ihrer Verhandlungsposition gegenüber den anderen Wirtschaftsblöcken, gerade auch in der Triade. Schärfer noch als in der EU ist die wirtschaftspolitische Strategie im Mercosur in den Widersprüchen zwischen einer Anlockung kurzfristigen Geldkapitals durch eine Hochzins- und Hartwährungspolitik und einer Exportförderung verfangen. Eindeutig vorherrschend ist hierbei in den letzten Jahren die Hege und Pflege des Geldkapitals, die über eine Hochzins- und Hartwährungspolitik betrieben wird. Sie schwächt die produktiven Strukturen und führt zu massiven Zahlungsbilanzproblemen.

Zur Durchsetzung der Akkumulationsstrategien haben die dominanten Kräfte die Staatlichkeit verändern müssen. Diese zeichnet sich unter anderem durch zunehmend autoritäre Züge und eine bewußte Ausgrenzung aus. Auch die Anordnung der territorialen Regulierungsebenen war vielfach Teil der Veränderung der Staatlichkeit. Hierbei ging im Mercosur bei den vertikalen Sozialkonflikten eher um die Wertigkeit und Ausgestaltung der sub- als der supra-nationalen Ebene.

4. Europäische Union und Mercosur: Unterschiede und Parallelen

In Westeuropa und Lateinamerika sind in der Nachkriegsära die regionalen Integrationsprojekte als Unterstützung einer eher binnenmarktorientierten Entwicklungsweise konzipiert worden. Doch allein das fordistische Akkumulationsregime in Westeuropa bot über enge intraregionale Verflechtungen die materielle Basis für die Konsolidierung und den Ausbau eines Projektes der regionalen Integration. Im lateinamerikanischen Kontext eines „unvollständigen Fordismus“ blieb die außenwirtschaftliche Ausrichtung auf die Metropolen dominant, womit die materielle Grundlage für ein politisches Integrationsprojekt eher schwach war.

Mit der Krise der alten Entwicklungsmodelle wurden sowohl in Westeuropa als auch in Lateinamerika die Projekte regionaler Integration reformuliert. Im Vordergrund stand nun in beiden Fällen die Stärkung der internationalen Konkurrenzfähigkeit wie auch der politischen Verhandlungsmacht. Dabei kann sich allerdings allein die EU auf konsolidierte intraregionale Wirtschaftsbeziehungen stützen, so daß man von einer gewissen Anpassung der Territorialität der politischen Regulierung an den ökonomischen Raum sprechen könnte. Im Fall des Mercosur mit seiner weiterhin starken Ausrichtung auf die kapitalistischen Metropolen laufen die geographische Ausrichtung der Außenwirtschaftsbeziehungen und die geographische Blockbildung auseinander. Deutlich wird der gravierende Unterschied in der Stellung in der internationalen Arbeitsteilung von EU und Mercosur darin, daß die EU im Rahmen der internationalen *Finanzialisierung** der Ökonomie mit der Schaffung einer gemeinsamen Währung aktiv in die internationale Währungskonkurrenz einsteigt, während die Mercosur-Staaten die Währungsautonomie weitgehend aufgegeben und sich an den US\$ angehängt haben.

In Europa spielte aber auch die vertikale Konfliktachse eine wichtige Rolle bei der Aufwertung und Umformung der supranationalen Institutionen. Hier ist die Durchsetzung extravertierter Akkumulationsstrategien, die teils auf die Akkumulation fiktiven Kapitals, teils auf verstärkten Export zielen, und einer entsprechenden Reformulierung des „Staatsprojektes“ (Jessop 1990) auf kompaktere Widerstände als in Lateinamerika gestoßen. Diesen Widerstände sind das europäi-

sche Kapital und seine politischen Repräsentanten unter anderem dadurch begegnet, daß sie wichtige Entscheidungen auf die supranationale Ebene verlagert und mit dem Binnenmarktprojekt die nationalstaatliche Fiskal-, Sozial- und Lohnpolitik in Konkurrenz zueinander gesetzt haben. Auf der supranationalen Ebene mit ihrer hohen Exekutivlastigkeit haben sich Gewerkschaften und „neue“ soziale Bewegungen als weniger durchschlagskräftig als auf der nationalstaatlichen Ebene erwiesen. Gleichzeitig sind sie durch beginnende Europäisierung des Akkumulationsregimes zunehmend auf die supranationale Ebene verwiesen. Dort könnten sie nur bei einer zunehmenden Demokratisierung der europäischen Institutionen auf erweiterte Spielräume hoffen.

Im Mercosur hat die vertikale Konfliktachse bei der Neuordnung der territorialen Regulierungsebenen ebenfalls eine Rolle gespielt. Dies gilt jedoch weniger für die Verlagerung von Kompetenzen auf den Mercosur als für die de jure Verlagerung von Aufgaben auf sub-nationale Ebenen, denen in der Regel keine entsprechende Stärkung der Finanzkraft gegenüberstand. Mithin ist für die vertikalen Sozialkonflikte in der EU eher die Kompetenzverlagerung vom Nationalstaat auf höhere, im Mercosur eher die Aufgabenverlagerung auf untere territoriale Ebenen entscheidend.

Abstracts

The article provides a comparative analysis of integration processes in Western Europe and the Southern Cone of Latin America. It adopts a regulationist approach. Thus, it conceptualises integration processes as political projects based on certain accumulation strategies. It contrasts the patterns of regional economic interdependence resulting from the more inward-looking accumulation strategies of the post-war era with those resulting from the more outward-looking strategies of the present "great" crisis. With the change of the accumulation strategies, the direction of the integration projects was changed as well. Competitiveness vis-à-vis other trading blocks has been emphasized more prominently. Whereas in Western Europe an incipient regional regime of accumulation and an incipient regional regulation can be observed, regional economic interdependence in Mercosur continues to be rather weak, though it has somewhat increased. Thus, the material basis of regional integration is rather shaky in Mercosur. In Western Europe, the transfer of important agendas to the supranational level was rather important in remoulding the state into directions favouring the new accumulation strategies. In Mercosur states, the reordering of the territorial levels of political regulation has played a role in redefining the state as well. In Cono Sur it was, however, the transfer of agendas to the sub-national level that was of particular importance in that regard.

Der Beitrag bietet eine komparative Analyse von Integrationsprozessen in Westeuropa und im lateinamerikanischen Cono Sur. Von einer regulationistischen Perspektive ausgehend sieht er Integrationsprozesse als politische Projekte an,

* Zunehmende Aufblähung des Finanzsektors mit einem zunehmenden Anteil von Investitionen in Form von kurzfristigen Finanzanlagen.

die sich auf bestimmte Akkumulationsstrategien beziehen und auf diese zurückwirken. Er kontrastiert die regionalen Verflechtungsmuster der eher binnenorientierten Akkumulationsstrategien der Nachkriegszeit mit jenen der eher außenorientierten Strategien der gegenwärtigen „großen“ Krise. Mit dem Wandel der Akkumulationsstrategien hat sich in beiden Fällen auch die Ausrichtung der Integrationsprojekte verändert. Die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Wirtschaftsblöcken wird zunehmend in den Vordergrund gestellt. Während in der EU Anfänge eines regionalen Akkumulationsregimes sowie einer regionalen Regulation erkennbar sind, ist das Ausmaß der Wirtschaftsverflechtung im Mercosur – trotz einer gewissen Verstärkung – eher schwach. Damit ruht dort das Integrationsprojekt auf schwächeren Füßen. In Westeuropa war die Abgabe von Kompetenzen an die supranationale Ebene ein wichtiges Element in der Neuausrichtung der Staatlichkeit auf die neuen Akkumulationsstrategien. Auch im Cono Sur spielte die Verschiebung territorialer Regulierungsebenen eine Rolle bei der Redefinition der Staatlichkeit, wobei hier allerdings eher die Veränderungen der sub-nationalen Ebene zentral waren.

Literatur

- Aboites, J. et al. 1995. „Les approches régulationnistes et l'accumulation en Amérique Latine“. In: Boyer, R., Y. Saillard. Hg.: *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. Paris.
- Aglietta, M. 1987. *A Theory of Capitalist Regulation: The U.S. Experience*. London.
- Aglietta, M. 1995. „Le système monétaire international“. In: Boyer, R., Y. Saillard. Hg.: *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. Paris.
- Altwater, E. 1995. *Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung – der Fall Brasilien*. Hamburg.
- Andreff, W. 1996. *Les multinationales globales*. Paris.
- Arrighi, G. 1994. *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*. London/New York.
- Becker, J. 1996a. „Fenster für die Linke. Umbrüche in der Weltwirtschaft und alternative Gesellschaftsprojekte in der (Semi-)Peripherie“. In: *Kurswechsel*, Nr. 1.
- Becker, J. 1996b. „PT-Erfolge durch Partizipation“. In: *ila*, Nr. 201.
- Becker, J. 1998. „Der kurze Traum der immerwährenden Demokratie“. In: *Kurswechsel*, Nr. 1. Im Erscheinen.
- Becker, J. o.J. *Akkumulationsregime und Territorialität der politischen Regulierung: Italien, Österreich und Deutschland im Vergleich*. Manuskript.
- Benassy, A., P. Deussy-Fournier. 1995. „La concurrence pour le statut de monnaie internationale depuis 1973“. In: Aglietta, M. Hg.: *Cinquante ans depuis de Bretton Woods*. Paris.
- BID-Intal 1997. *Informe Mercosur*, 2 (2).
- Boris, D. 1998. „Wenn Freihändler zu lahmen Enten werden“. In: *Freitag*, 9.1.
- Boyer, R. 1987, 2. Aufl. *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris.
- Boyer, R., Y. Saillard. 1995. „Un précis de la régulation“. In: Boyer, R., Y. Saillard. Hg.: *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. Paris.
- Busch, K. 1991. *Umbruch in Europa. Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes*. Köln.
- Chesnais, F. 1994. *La mondialisation du capital*. Paris.
- Cox, R. W. 1987. *Production, Power, and World Order. The Social Forces in the Making of History*. New York.
- Dyer, G. 1998. „Stable Economy has its Price“. In: *Financial Times*, 12.3.
- Faria, L. A. E. 1995. *Um estudo sobre o regime de acumulação da economia brasileira*. Porto Alegre (FEE, Relatório de pesquisa).
- Faria, L. A. E. 1996. „Außenpolitik und Kapitalakkumulation: Brasilien und der Mercosur“. In: *Kurswechsel*, Nr. 1.
- Faria, L. A. E., C. R. Winckler. 1994. „O andar do crustáceo“. In: *Ensaio FEE*, 15 (2).
- Fernandes, A., A. Novy. 1997. „Die reale Vorherrschaft des Geldes: der brasilianische Plano Real“. In: Gabriel, L. Hg.: *Die globale Vereinnahmung und der Widerstand Lateinamerikas gegen den Neoliberalismus*. Frankfurt am Main/Wien.
- Ferrer, A. 1995. „Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas“. In: *Comercio exterior*, 45 (11).
- Fidler, S. 1998. „Feeling the Chill Winds from Asia“. In: *Financial Times*, 12.3.
- Fiori, J. L. 1995. *O voo da coruja. Uma leitura não-liberal da crise do estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro.
- Florencio, S. A. L., E. H. F. Araújo. 1996. *Mercosul hoje*. São Paulo.
- Foxley, A. 1988. *Experimentos neoliberales en América Latina*. México, D.F.
- Gramsci, A. 1971. *Selections from Prison Notebooks*. London.
- Hirsch, J. 1990. *Kapitalismus ohne Alternative?* Hamburg.
- Huster, E. U. 1996. *Armut in Europa*. Opladen.
- Jacobeit, C. 1997. „The Theoretical Dimensions of Regional Integration“. In: Dieter, H. Hg.: *The Regionalization of the World Economy and Consequences for Southern Africa*. Marburg.
- Jessop, B. 1990. *State Theory. Putting Capitalist States in their Place*. University Park.
- Klein, W. 1993. „Gewerkschaften und MERCOSUR: Zwischen Handlungsbedarf und Strategieunfähigkeit“. In: Institut für Ibero-Amerika-Kunde. Hg.: *Der Mercosur und seine Akteure: Wem nützt der Gemeinsame Markt im Süden Lateinamerikas?* Hamburg.
- Lipietz, A. 1985. *Le national et le régional: quelle autonomie face à la crise capitaliste internationale?* Cepremap (Couverture orange), No. 8521.
- Lipietz, A. 1986. *Mirages et miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le tiers monde*. Paris.
- Lipietz, A. 1997. „Die Welt des Postfordismus“. Supplement der Zeitschrift *Sozialismus*, Nr. 7/8.
- Lutz, B. 1989, 2. Aufl. *Der kurze Traum der immerwährenden Prosperität*. Frankfurt am Main.
- Macadar, B. M. 1994. „El comercio internacional y la propuesta neoconservadora del Mercosur“. In: *Nueva Sociedad*, Nr. 133.
- Macadar, B. M. 1996. „A política comercial brasileira: os dilemas da inserção internacional“. In: *Ensaio FEE*, 17 (1).
- Magarinos, G. 1991. „Uruguay en el Mercosur“. Montevideo.
- Marques-Pereira, J., B. Théret. 1995. *Régimes politiques, médiations sociales et trajectoires économiques. Quelques enseignements régulationnistes de la bifurcation des économies brésilienne et mexicaine depuis des années 1970*. Paris. Manuskript.
- Mistral, J. 1986. „Régimes internationales et trajectoires nationales“. In: Boyer, R. Hg.: *Capitalismes fin de siècle*. Paris.
- Musacchio, A. 1996. „Illusionen der merkantilistischen Integrationsstrategie: der Fall Argentinien“. In: *Kurswechsel*, Nr. 1.

- OECD 1994. *Statistics on International Foreign Direct Investment of Dynamic Non-Member Economies in Asia and Latin America*. Vol. 2. Paris.
- Oliveira, F. 1996. „O ‚reino‘ de 20 anos“. In: *Folha de São Paulo*, 13.10.
- Ominami, C. 1986. „Chili: échec du monétarisme périphérique“. In: Boyer, R. Hg.: *Capitalismes fin de siècle*. Paris.
- Orlansky, D. 1994. „Crisis y transformación del estado en Argentina (1960–1993)“. In: *Ciclos*, Nr. 4.
- Plihon, D. 1996. „Déséquilibres mondiaux et instabilité financière: la responsabilité des politiques libérales“. In: Chesnais, F. Hg.: *Mondialisation financière*. Paris.
- Puntscher-Riekmann, S. 1997. „Demokratie im supranationalen Raum“. In: Antalovsky, E. et al.: Hg.: *Integration durch Demokratie: neue Impulse für die Europäische Union*. Marburg.
- Rapoport, M., A. Musacchio, Koord. 1993. *La Comunidad Europea y el Mercosur. Una evaluación comparada*. Buenos Aires.
- Raza, W.: „Entwicklungsdynamik der kapitalistischen Weltwirtschaft, Naturaneignung und ökologische Verteilung“. In: Raza, W., A. Novy. Hg.: *Nachhaltig reich – nachhaltig arm?* Frankfurt am Main/Wien.
- Roth, B. 1984. *Weltökonomie oder Nationalökonomie? Tendenzen des Internationalisierungsprozesses seit Mitte des 19. Jahrhunderts*. Marburg.
- Streeck, W. 1995. „From Market to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy“. In: Leibfried, S., P. Pierson. Hg.: *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.
- Swyngedouw, E. 1996. „Reconstructing Citizenship, the Re-Scaling of the State and the New Authoritarianism: Closing the Belgian Mines“. *Urban Studies* 33 (8).
- Tavares, MC. 1993. „As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistencia“. In: Tavares, M. C., J. L. Fiori. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo.
- Théret, B. 1992. *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'état*. Paris.
- UNCTAD 1995. *World Investment Report 1995. Transnational Corporations and Competitiveness*. New York/Genf.
- UNCTAD 1997. *Handbook of International Trade and Development Statistics 1995*. New York/Genf.

Joachim Becker, Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik,
Wirtschaftsuniversität Wien, Reithlegasse 16/6, A-1190 Wien

Journal für Entwicklungspolitik XIV/2, 1998, S. 139–152

Jaime Marques-Pereira

Geld*, politische Legitimität und regionale Integration in Lateinamerika¹

Die regionale Integration in Lateinamerika wird heute fast ausschließlich unter ökonomischen Gesichtspunkten verhandelt. Somit wird die diesbezügliche Diskussion auf die Frage nach einer zweifachen Alternative reduziert. Nämlich einerseits die Alternative zwischen einer Freihandelszone oder einer Zollunion, und andererseits – wie etwa die NAFTA bzw. der Mercosur vorzeichnen – die Alternative zwischen einer kontinentalen Integration unter Vorherrschaft der USA oder einem genuin lateinamerikanischen Block. Die Erinnerung an den einstigen Traum Bolívars von einer lateinamerikanischen Föderation, wie ihn bis in die 70er Jahre der Andenpakt in der politischen Diskussion zum Leben erweckte, ist heute verblaßt. Dennoch wollen wir in diesem Artikel zeigen, daß die Richtung und die Vorteile der ökonomischen Integration in Lateinamerika es verdienen, genau unter diesem Blickwinkel betrachtet zu werden. Eine Integration unter diesem Blickwinkel würde nämlich einer supranationalen politischen Kraft die ökonomische Souveränität wiedergeben, auf die die Nationalstaaten des Kontinents bei der Bewältigung ihrer Schuldenkrise zunehmend verzichtet hatten.

Eine derartige Überlegung stellt keine Übung in ökonomischer Fiktion dar. Sie ist vielmehr gerechtfertigt, wenn man in Rechnung stellt, daß zum einen regionale Integration als eine noch unvollkommene Neuordnung des territorialen Gefüges von Märkten und politischen Mächten analysiert werden muß, und daß es zum anderen zwei historische Dynamiken gibt, deren Interdependenz zwar außer Frage steht, die aber dennoch eine jeweils eigene Logik haben. Das führt uns also zur Hypothese, daß die im Zuge der Deregulierung der Finanzmärkte erfolgte Infragestellung der Souveränität des Staates im monetären Bereich nicht von vornherein unwiderruflich ist, wie es die dominierenden ökonomischen Diskurse glauben lassen (Théret 1995). Eine solche Frage ist zudem heute nicht mehr rein akademisch, sie steht auch im Zentrum der politischen Debatte über den Übergang zu einer Einheitswährung, wie sie derzeit im Rahmen der europäischen Integration geführt wird. Abgesehen von ihrer Spezifik kann man dennoch gewisse allgemeine Lehren aus ihr ziehen, um eventuelle Vorteile einer politischen Integration in Lateinamerika deutlich zu machen.

Mit der Errichtung eines gemeinsamen europäischen Marktes plante man, zunächst ein ökonomisches Terrain zu schaffen, um auf längere Sicht eine politische Konföderation anzupeilen. Die Ausweitung territorialer Marktgrenzen hat Europa sowohl zu einer wirtschaftlichen Einheit gemacht, wie gleichzeitig auch eine Allianz von Staaten entstehen lassen ist, die nunmehr gewillt sind, die Attri-

* *Monnaie* bedeutet im Französischen sowohl Geld als auch Währung.