

Der III. "Gipfel der Amerikas" in Quebec: viel Lärm um nichts?

Nolte, Detlef; Calcagnotto, Gilberto

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nolte, D., & Calcagnotto, G. (2001). *Der III. "Gipfel der Amerikas" in Quebec: viel Lärm um nichts?* (Brennpunkt Lateinamerika, 9). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-445324>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 9

15. Mai 2001

ISSN 1437-6091

Der III. „Gipfel der Americas“ in Quebec. Viel Lärm um nichts?

Detlef Nolte (in Zusammenarbeit mit Gilberto Calcagnotto)

Nach Miami (1994) und Santiago de Chile (1998) trafen vom 20. bis 22. April 2001 in Quebec/Kanada zum dritten Mal alle Staats- und Regierungschefs Lateinamerikas, der USA, Kanadas und der Karibik – mit Ausnahme Kubas – zu einem „Gipfel der Americas“ zusammen, auf dem erneut die Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA = Área de Libre Comercio de las Américas oder FTAA = Free Trade Area of the Americas) im Mittelpunkt der Diskussionen stand. Die Ergebnisse des Gipfeltreffens, das von Demonstrationen und gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und einzelnen Demonstrantengruppen begleitet war, fielen eher bescheiden aus. Bestätigt wurden frühere Beschlüsse und der bisherige Zeitplan zur Schaffung der FTAA. Die schwierige Phase der Verhandlungen steht erst noch bevor, Form und Umfang des Freihandelsabkommens sind insofern noch offen. Wichtiger als die positiven Beschlüsse sind die Entscheidungen, die nicht gefällt wurden. So konnten sich die USA nicht mit ihrem im Vorfeld des Gipfeltreffens lancierten Vorschlag einer Verkürzung des Verhandlungsprozesses durchsetzen, noch gelang es der US-Regierung, die gemeinsame Verhandlungsposition des MERCOSUR aufzubrechen. Spätestens seit dem ersten Treffen der südamerikanischen Präsidenten in Brasília Ende August/Anfang September 2000 und verstärkt im Vorfeld des Gipfels von Quebec hatte sich Brasilien als der große Gegenspieler der USA im ALCA-Prozess profiliert und konnte die brasilianische Regierung Erfolge bei der Ausgestaltung der Agenda des Integrationsprozesses aufweisen. Diese strategische Bedeutung Brasiliens wird in Europa und in Deutschland noch zu wenig wahrgenommen und gewürdigt. Zugleich musste Brasilien auch die Erfahrung machen, dass die anderen südamerikanischen Länder zwar viele der brasilianischen Positionen gegenüber den USA teilen, jedoch ihre Interessenlage nicht durchgehend mit der südamerikanischen Führungsmacht identisch ist und die USA zuweilen auch als ein Gegengewicht zu Brasilien wahrgenommen und instrumentalisiert werden.

Ein in Lateinamerika weit verbreitetes Sprichwort lautet „*mucho ruido, pocas nueces*“, das in etwa dem deutschen Sprichwort „viel Lärm um nichts“ entspricht. Betrachtet man den Verlauf und die Begleitumstände des III. Gipfels der Americas, so kann schnell der Eindruck entstehen, das Sprichwort treffe auch auf dieses Ereignis zu. Zwar war das historische Zentrum Quebecs mit einem 3 m hohen und 6 km langen Absperrungszaun in einer

Weise abgeschottet worden, die Erich Honecker, wäre er noch am Leben, sicherlich erfreut hätte und viele Kanadier zu Ausgeschlossenen in ihrem eigenen Land machte. Die Gegner des Gipfeltreffens und der Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone erweckten den Eindruck, in Quebec würde über Leben oder Tod eines ganzen Kontinents entschieden. Und im Vorfeld des Gipfeltreffens war von einigen der daran beteiligten Staats-

und Regierungschefs der Eindruck erweckt worden, in Quebec würde große Geschichte geschrieben. Bei einer nüchternen Betrachtung wurde jedoch wenig Neues oder Spektakuläres auf dem Gipfeltreffen entschieden.

Betrachtet man die deutschen Medien – dies gilt vor allem für die elektronischen Medien (Fernsehen und Radio), aber teilweise auch für die Printmedien – wurde mit wenigen rühmlichen Ausnahmen in ihrer Berichterstattung nicht ersichtlich, was in Quebec eigentlich verhandelt wurde. Die wenigen richtigen Informationen wurden zudem durch die Nachrichten über die Krawalle und Demonstration am Rande des Gipfels überdeckt.

Alter Wein in neuen Schläuchen?

In Quebec wurde nichts neu beschlossen, was nicht bereits vorher schon entschieden worden wäre. Aber auch die Tatsache, dass Entscheidungen bestätigt wurden, hatte politische Implikationen. Soweit Entscheidungen bestätigt oder präzisiert wurden, sind diese so ausgefallen, dass ihre Ausgestaltung noch als weitgehend offen betrachtet werden muss. Die Aussage des brasilianischen Außenministers Celso Lafer, dass die ALCA (*Área del Libre Comercio de las Américas*) eine Option, aber keine Notwendigkeit sei, gilt letztlich für alle beteiligten Länder.

Quebec war die dritte große Station auf dem Weg zu einer gesamtamerikanischen Freihandelszone, einer Initiative, die zunächst Anfang der 90er Jahre von George Bush Senior in die Diskussion und unter seinem Nachfolger Bill Clinton auf dem ersten „Gipfel der Amerikas“ in Miami (1994) auf den Weg gebracht worden war. Mit einem weiteren Gipfeltreffen (1998) in Santiago de Chile, der Einrichtung von Arbeitsgruppen zu einzelnen Themenbereichen und regelmäßigen Treffen der Handelsminister – zuletzt im April 2001 in Buenos Aires – wurde der Verhandlungsprozess vorangetrieben, der Anfang 2005 abgeschlossen sein soll, damit das Freihandelsabkommen Ende 2005 in Kraft treten kann. Bis dahin steht den daran beteiligten Ländern allerdings noch ein dorniger Weg bevor, der als nächste Zwischenstation ein Gipfeltreffen in Buenos Aires (2003) vorsieht. Erst jetzt werden die Streitfragen angegangen. Offen bleibt zudem, mit wie viel Ausnahmeklauseln und Übergangsregelungen ein zukünftiges Freihandelsabkommen ausgestattet sein wird.

Wichtige Vorentscheidungen für das Treffen der Regierungschefs in Quebec waren bereits am 7. April 2001 in Buenos Aires auf dem Treffen der Handelsminister der am ALCA-Prozess beteiligten Länder gefallen. Auf der Konferenz wurde äußerst kontrovers diskutiert und trafen die Standpunkte der USA und Brasiliens hart aufeinander. In der Ab-

schlusserklärung (siehe http://www.ftaa-alca.org/-ministerials/BAmin_e.asp) wurde u.a. festgehalten:

- dass die Entscheidungen im ALCA-Prozess nach dem Konsensprinzip gefällt werden;
- dass die Ergebnisse des ALCA-Prozesses ein Gesamtpaket darstellen, in dem wechselseitige Rechte und Pflichten festgelegt sind;
- dass die ALCA bilaterale und subregionale Abkommen in den Amerikas nicht ausschließt, sondern mit diesen koexistieren kann;
- dass deshalb die voranschreitenden Integrationsprozesse in der Hemisphäre als wichtig erachtet werden;
- dass bei der Schaffung der ALCA die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus und die Größenunterschiede der beteiligten Länder berücksichtigt werden müssen;
- dass der erste Rohentwurf eines ALCA-Abkommens der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden soll – dies ist eine wichtige Neuerung;
- dass die Verhandlungen über den Marktzugang und den Abbau von Handelshemmnissen und Zöllen spätestens am 15. Mai 2002 beginnen sollen;
- dass die Verhandlungen über die Schaffung einer ALCA bis spätestens Januar 2005 abgeschlossen werden und das entsprechende Abkommen bis spätestens Dezember 2005 in Kraft treten soll.

Durch die Erklärung der Handelsminister wurden in Buenos Aires die wesentlichen Entscheidungen des vierten Handelsministertreffens noch einmal bestätigt, das im März 1998 in San José, Costa Rica stattgefunden hatte (siehe http://www.ftaa-lca.org/ministerials/costa_e.asp). Damals waren die heute noch gültigen Grundprinzipien des Verhandlungsprozesses festgelegt worden.

In den vergangenen Monaten hatte es jedoch Bestrebungen der USA gegeben, die Verhandlungen zu beschleunigen und bereits 2003 zu einem Vertragsabschluss zu gelangen. Diese Position war zeitweilig von einzelnen lateinamerikanischen Ländern, wie etwa Chile, unterstützt worden. Der US-amerikanische Vorstoß ging einher mit einer Initiative, Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen mit Chile einzuleiten und die gemeinsame Verhandlungsposition des MERCOSUR aufzubrechen (siehe *Brennpunkt Lateinamerika Kurzinfor VIII-2001*). Diese diplomatische Offensive der USA stieß auf den entschiedenen Widerstand Brasiliens. Die Bewahrung des Status quo im Verhandlungsprozess und –zeitplan kann deshalb als Erfolg der brasilianischen Diplomatie gewertet werden, der es überdies gelang, das Prinzip der

Reziprozität in den Mittelpunkt der Verhandlungsagenda zu rücken.

Die Entscheidungen der Handelsminister in Buenos Aires gingen nachfolgend in die Erklärung der Regierungschefs in Quebec ein (siehe <http://www.summit-americas.org>), die insofern keine Neuerungen brachte. Auch die in der Abschlusserklärung enthaltene Feststellung, dass der ALCA-Prozess und die Teilnahme an den Gipfeltreffen nur demokratisch legitimierten Regierungen offen stehe, ist genau genommen kein Novum. Auch bisher war Kuba, vor allem auf US-amerikanischen Druck, von den Gipfeltreffen ausgeschlossen worden. Die ambivalente Haltung vieler lateinamerikanischer Regierungen gegenüber den Machenschaften Fujimoris in Peru und die von ihm manipulierten Wahlen (2000) lassen gewisse Zweifel am Nutzen der Demokratieklausele aufkommen, zumal auch die USA in der Vergangenheit in Lateinamerika häufig ein sehr ambivalentes Demokratieverständnis aufgewiesen haben.

Fortgang und Problemfelder des ALCA-Prozesses

Aufgrund der Beschlüsse der Handelsministerkonferenz von San José (1998) waren acht Verhandlungsgruppen eingesetzt worden, um den ALCA-Prozess in Teilgebieten voranzutreiben: Marktzugang, Investitionen, Dienstleistungen, Regierungsaufträge, Streitschlichtung, Landwirtschaft, geistiges Eigentum, Subventionen und Anti-Dumping-Maßnahmen, Wettbewerbspolitik. In einigen dieser Bereiche wird parallel im Rahmen der WTO verhandelt bzw. bestehen Konflikte zwischen einzelnen am ALCA-Prozess beteiligten Ländern. Zwischen der bilateralen Konfliktbeilegung, den Verhandlungen innerhalb der WTO und dem ALCA-Prozess gibt es Wechselbeziehungen.

Die Verhandlungsgruppen haben seit 1998 neun bis zwölfmal getagt (siehe http://www.ftaa-alca.org/ngroup_e.asp). Die dort behandelten Themen bergen ein unterschiedliches Konfliktpotential und haben eine unterschiedliche Priorität für die beteiligten Länder. Für die USA ist beispielsweise die Frage des geistigen Eigentums ein wichtiger Verhandlungsgegenstand. Aktuell sind die USA und Brasilien in einen Konflikt vor der WTO verstrickt, nachdem Brasilien nationalen Unternehmen die Produktion billigerer Arzneimittel gegen AIDS erlaubt hat, auch wenn diese durch US-amerikanische Patente geschützt sind. Demgegenüber ist für ein Land wie Chile das Thema Anti-Dumping von hoher Priorität, waren in der Vergangenheit (wie auch im Augenblick) doch mehrfach Trauben- und Lachsexporte Gegenstand von Anti-Dumping-Verfahren in den USA gewesen. Die Kompromisse, die in den Arbeitsgruppen vorbereitet werden und nachfolgend auf ministerieller und

gegebenenfalls präsidentieller Ebene verabschiedet werden müssen, entscheiden über den Erfolg und Umfang einer *Área de Libre Comercio de las Américas*.

Abkommen über eine Handelsliberalisierung sind keine akademischen Übungen, mit denen übergreifenden ökonomischen Gesetzmäßigkeiten Rechnung getragen werden soll, sondern es handelt sich um Abkommen, mittels derer die beteiligten Staaten ihre wirtschaftlichen Interessen durchsetzen wollen, mit dem Ziel, den Wohlstand im eigenen Land zu mehren. Je nach Ausgangslage werden diese Interessen unterschiedlich definiert. Aus der Interessenkonvergenz oder den Interessenunterschieden ergeben sich Konflikte wie auch die Möglichkeiten für eine Kooperation.

Der brasilianische Außenminister Celso Lafer hatte explizit darauf hingewiesen, dass Brasilien im Vergleich zu den USA über höhere Zölle verfüge, deshalb das Thema Zollsenkungen für sein Land nicht eine so hohe Priorität habe, demgegenüber aber die Subventionen an die US-Landwirtschaft und die Anti-Dumping-Gesetzgebung als Handelshemmnisse angesehen werden, über die man gerne verhandle und dann auch seinerseits zu Zugeständnissen bereit sei. Ähnlich kann auch die Interessenlage anderer am ALCA-Prozess beteiligter Länder – einschließlich der USA – aufgeschlüsselt werden.

Für die Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder sind nicht die US-amerikanischen Einfuhrzölle das Hauptthema im ALCA-Prozess, da diese im Durchschnitt bereits niedrig sind. Die lateinamerikanischen Regierungen beklagen eher die nicht-tarifären Handelshemmnisse (z.B. Quoten, „freiwillige“ Beschränkungen, veterinäre Standards, technische Normen etc.), Schutzmaßnahmen für bestimmte Branchen oder Unternehmensgruppen in den USA (Stahl, Schuhe, Zucker, Textilien, Tabak, Orangensaft etc.), Subventionen der US-Regierung an Sektoren (z.B. in der Landwirtschaft), in denen die Lateinamerikaner konkurrenzfähig sind, und den fehlenden Schutz gegenüber unilateralen Maßnahmen der US-Regierung (z.B. in der Anti-Dumping-Gesetzgebung). Zugleich hoffen sie durch ein Freihandelsabkommen mit den USA eine Art wirtschaftliches Gütesiegel zu erhalten und damit für ausländische Investoren attraktiver zu werden. Diese positiven Erwartungen kontrastieren mit der Angst, nach einer weiteren wirtschaftlichen Öffnung von US-amerikanischen Waren überschwemmt zu werden, mit der Folge, dass nationale Unternehmen schließen müssen. Derartige Befürchtungen werden vor allem in Ländern geäußert, die noch über eine nennenswerte nationale Industrie verfügen (wie etwa Brasilien) und die deshalb sorgfältig den Nutzen und die Kosten eines Freihandelsabkommens abwägen. Diese Vorbehalte gelten weniger für Länder, die vor allem Produkte des Primärsektors oder lohnveredelte Industrieprodukte

in die USA exportieren, in denen die billige Arbeitskraft einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den USA darstellen und die deshalb nur bedingt die nordamerikanische Konkurrenz fürchten müssen.

Die Interessenlagen im ALCA-Prozess sind also variabel. Auch Brasilien ist nicht grundsätzlich gegen ein bilaterales Abkommen mit den USA oder gegen die ALCA, ist aber auch weiterhin an einem Schutz seiner Industrie im Wettbewerb mit US-amerikanischen Unternehmen, den privilegierten Zugriff auf die Märkte der MERCOSUR-Länder und einem verbesserten Zugang seiner Produkte auf dem US-Markt interessiert. Ein wichtiger Verbündeter Brasiliens ist neuerdings Venezuela, dessen exzentrischer Präsident, Hugo Chávez, sich durch eine enge Anlehnung an die brasilianische Position von den USA abgrenzen will und zugleich Rücken- deckung für seine Eskapaden in Brasilia sucht, falls die USA darauf all zu heftig reagieren sollten. Die venezolanische Regierung hat jüngst formal ihr Interesse bekundet, dem MERCOSUR beizutreten.

Die USA suchen einen Partner für den Tango und verschmähen – noch – die Samba

Der Vater des jetzigen US-Präsidenten, George Bush Senior, kann in gewisser Weise mit seiner *Enterprise for the Americas Initiative* die geistige Vaterschaft des ALCA-Prozesses für sich in Anspruch nehmen, der jetzige Präsident knüpft an diese Initiative an. Allerdings hatte auch die Clinton-Administration eine aktive Handelspolitik betrieben. Ohne den persönlichen Einsatz von Präsident Clinton wäre der noch unter seinem Vorgänger ausgehandelte NAFTA-Vertrag nicht vom Kongress verabschiedet worden, und Clinton war der Gastgeber des ersten „Gipfels der Americas“ (1994) in Miami gewesen, mit dem der ALCA-Prozess in Gang gesetzt wurde. Seine republikanischen Gegner werfen ihm aber vor, dass danach der Freihandelselan erlahmt sei, auch weil Clinton innenpolitisch zu viel Rücksicht auf Gewerkschaftsinteressen und Umweltbelange in Handelsfragen genommen habe. In der Tat war es Präsident Clinton nicht gelungen, wie seine Amtsvorgänger vom Kongress eine „fast track-Autorisation“¹ in Handelsfragen zu erhalten, nach dem diese 1994 ausge- laufen war (1997 hat er seine Bemühungen definitiv aufgegeben), wodurch die US-Verhandlungs- position gegenüber den lateinamerikanischen Staaten im ALCA-Prozess geschwächt wurde. Nicht

einmal mit Chile, dem die Clinton-Administration 1994 auf dem ersten „Gipfel der Americas“ die Aufnahme in die NAFTA versprochen hatte, wurde ein Freihandelsabkommen abgeschlossen. Allerdings gehörte es zu den letzten Amtshandlungen der scheidenden Administration, Verhandlungen mit Chile über ein bilaterales Freihandelsabkommen einzuleiten, eine Initiative, die nach anfänglichem Zögern von der Bush-Administration im Rahmen ihrer Gesamtstrategie gegenüber Lateinamerika gerne vorangetrieben wurde. Ende März fand in Florida bereits die dritte Verhandlungsrunde statt, im Mai wird in Santiago die vierte Verhandlungsrunde zwischen den USA und Chile durchgeführt werden.

Die neue Regierung hat den Freihandel auf ihre Fahnen geschrieben. Ziel der Bush-Administration ist es, weltweit die Liberalisierung des Handels zum besseren Absatz US-amerikanischer Waren und Dienstleistungen voranzutreiben und die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für Investitionen US-amerikanischer Unternehmen zu verbessern, wobei noch nicht definiert ist, zu welchen Zugeständnissen die US-Administration in Fragen von Agrarsubventionen, nicht-tarifären Handels- hemmnissen und unilateralen *Anti-Dumping*-Maßnahmen bereit ist. Unklar ist auch, inwieweit die US-Regierung auf die Einhaltung von Arbeits- und Umweltstandards in den Partnerländern – und die entsprechenden Sanktionen bei Verstößen – verzichten wird bzw. inwieweit sie einen solchen Verzicht im Kongress durchzusetzen vermag. Lateinamerika ist ein zunehmend wichtiger Handelspartner der USA. In den 90er Jahren ist der Anteil Lateinamerikas an den US-Exporten auf über 20% angewachsen. Kanada ist traditionell der stärkste Handelspartner der USA. Mittlerweile wickeln die USA deshalb rund 40% ihres Außenhandels im ALCA-Raum ab.

Verhandlungen, die für die wirtschaftliche Integration in den Americas von Bedeutung sind, verlaufen zur Zeit parallel auf mehreren Ebenen. Sie finden im Rahmen der WTO statt. Fortschritte, die dort erreicht werden, fließen automatisch in den ALCA-Prozess ein. Stagnieren die Verhandlungen in der WTO, so kann gegebenenfalls über Erfolge und Fortschritte im ALCA-Prozess Druck auf die Partner in der WTO ausgeübt werden. Verläuft der ALCA-Prozess nicht nach den Vorstellungen der USA, so kann zu bilateralen Verhandlungen mit einzelnen lateinamerikanischen Ländern übergegangen werden. Insofern könnte dem Verhandlungsverlauf mit Chile Modellcharakter zukommen. Falls die USA der Meinung sind, dass sie bilateral mehr erreichen können als im ALCA-Prozess und sich genügend lateinamerikanische Länder darauf einlassen, könnten dies aus US-amerikanischer Sicht die zentralen Verhandlungen werden. Die ALCA wäre dann nur noch Rahmen oder der

¹ Danach kann der Kongress über einen vom Präsidenten vorgelegten Handelsvertrag nur noch in seiner Gesamtheit abstimmen, jedoch nicht mehr das Verhandlungspaket aufschneiden oder ergänzen. Aus lateinamerikanischer Sicht macht es wenig Sinn, in langwierige Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen einzutreten, welches dann im Kongress quasi noch einmal neu verhandelt und gegebenenfalls modifiziert wird.

kleinste gemeinsame Nenner für ein Netzwerk unterschiedlichster bilateraler und subregionaler Handels- und Integrationsabkommen auf dem amerikanischen Kontinent. Eine noch radikalere, globale Lösung schlägt die *Heritage Foundation* der Bush-Regierung vor. Diese solle einseitig eine *Global Free Trade Association* (GFTA) ins Leben rufen, der dann alle Länder, die deren Kriterien Rechnung tragen, beitreten können.² So radikal ist die Bush-Administration in ihren Vorschlägen noch nicht, allerdings lässt auch sie – dies gilt nicht nur bei Handelsfragen – ein Selbstverständnis erkennen, nach dem die USA einseitig die Standards und politischen Vorgaben setzen (bzw. verändern), denen dann die anderen Länder nach Belieben folgen können oder außen vor bleiben.

Der amerikanische Präsident hatte am 7. Mai vor dem *Council of the Americas* noch einmal angekündigt, schnell mit dem Kongress in Verhandlungen über die Gewährung einer *fast track*-Autorisation – nun „*trade promotion authority*“ (TPA) genannt – eintreten zu wollen, um spätestens bis Jahresende auf dieses Instrument zurückgreifen zu können. Dies wäre ausreichend, da die ALCA-Verhandlungen ab Mai 2002 in ihre ernste Phase treten sollen. Wenige Tage später, am 10. Mai, hat er dann in einem Brief an die Mitglieder des Kongresses seine Vorstellungen hinsichtlich einer solchen Autorisation dargelegt („*2001 International Trade Legislative Agenda*“; <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010511.html>). Allerdings drückt er sich bei den strittigen Arbeits- und Umweltstandards um eine klare Aussage und will deren Durchsetzung am liebsten internationalen Organisationen (wie dem ILO) überlassen bzw. auf bereits bestehende internationale Abkommen zurückgreifen (so der Kommentar der *New York Times* vom 11.5.2001 „*Bush Asks Congress to Grant Him a ‚Fast Track’ in Trade Talks*“; <http://www.nytimes.com/2001/05/11/world/11TRA-D.html>).

Der Handelsbeauftragte der US-Regierung, Robert B. Zoellick, bekräftigte seinerseits Anfang Mai,

² Siehe Denise Froning/Gerald P. O’Driscoll Jr., *Free Trade: Why Think Local When You Can Go Global?*, 19. April 2001 (<http://www.heritage.org/views/2001/ed041901.html>); Ana I. Eiras, *Advancing Free Trade in Latin America At The Quebec Summit of the Americas*, The Heritage Foundation Background No. 1430, 12. April 2001 (<http://www.heritage.org/library/background/bg1430.html>). Die Kriterien sind: (1) eine liberale Handelspolitik mit durchschnittlichen Außenzöllen unter 9%; (2) die Förderung von Privatinvestitionen und ausländischen Investitionen; (3) der Schutz des Privateigentums und ein Rechtssystem, das zur Einhaltung von Verträgen zwingt; und (4) eine geringe Regulierung der Wirtschaft.

dass die Verhandlungen mit Chile bis Jahresfrist abgeschlossen sein sollen. Damit wäre Chile der *show case* dafür, was über bilaterale Abkommen mit den USA erreicht werden kann, und würde auch einen Präzedenzfall für die Ausgestaltung des ALCA-Abkommens darstellen. Ein Abkommen mit Chile könnte gegebenenfalls auch den Nukleus für ein alternatives System des Freihandels – im Sinne einer *Global Free Trade Association* – in der westlichen Hemisphäre bilden.³

Ein Urteil über die Freihandelsinitiative der Bush-Administration kann erst gefällt werden, wenn absehbar ist, inwieweit sich die Ankündigungen auch umsetzen lassen. Bereits jetzt artikuliert sich Widerstand. Der amerikanische Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO und Teile der Demokratischen Partei haben bereits ihren Widerstand gegen die ALCA-Pläne angekündigt, und noch wichtiger: Präsident Bush liegt ein Schreiben des demokratischen Senators Max Baucus (Montana) vor, der als Sprecher der demokratischen Minderheit dem Finanzausschuss angehört, das von 61 Senatoren – darunter 20 Republikaner – unterzeichnet worden ist. Darin kündigen die Unterzeichner an, sich jeglichem Handelsabkommen zu widersetzen, das den Schutz der US-Wirtschaft gegen unfairen Wettbewerb und Billigimporte, d.h. den gesamten Bereich der Anti-Dumping-Gesetzgebung, schwächt (siehe *Washington Post* vom 8.5.2001, S. A02; <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A57811-2001May7.html>).

Eine Studie des *Cato Institutes*⁴ in Washington über das Abstimmungsverhalten des vorherigen 106. Kongresses der USA (1999-2000) zeigt eine Tendenz, dass eine deutliche Mehrheit der Abgeordneten und Senatoren gegen klassische Handelsbarrieren (bzw. für deren Aufhebung) stimmt, dass aber nur eine geringe Neigung vorhanden ist, für den Außenhandel relevante Subventionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen abzuschaffen. Auf Grund der niedrigen Erneuerungsrate des Repräsentantenhauses wird sich am Abstimmungsverhalten in dieser Kammer im aktuellen Kongress nur wenig verändern. Demgegenüber hat sich das Gewicht im Senat leicht verschoben, da einige in der Frage des Freihandels besonders exponierte Senatoren ausgeschieden sind. Trotz einer gewissen Prä-

³ So die Position der Heritage Foundation, siehe Stephen Johnson, *A New U.S. Policy for Latin America: Reopening the Window of Opportunity*, The Heritage Foundation Background No. 1409, 15. Februar 2001 (<http://www.heritage.org/library/background/bg1409.html>).

⁴ Siehe Daniel T. Griswold, *Free Trade, Free Markets. Rating the 106th Congress*, Center for Trade Policy Studies. Cato Institute, Washington D.C., 26. März 2001 (<http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-013es.html>).

disposition im amerikanischen Kongress für eine weitere Handelsliberalisierung dürften die für die lateinamerikanischen Länder besonders wichtigen Themen weiterhin auf große Vorbehalte stoßen.

Selbst wenn Präsident Bush vom Kongress die angestrebten Kompetenzen erhalten sollte, bleibt abzuwarten, welchen Rahmen und welche Bedingungen der Kongress abstecken wird. Und auch in den bilateralen Verhandlungen mit Chile ist die schwierige Phase noch nicht erreicht. Erst jetzt melden sich auf chilenischer Seite Unternehmersektoren wie die traditionelle Landwirtschaft, die Sonderregelungen und Übergangsklauseln einfordern. Und es ist mehr als offen, ob sich die USA zu Verhandlungen über ihre Anti-Dumping-Gesetzgebung einlassen, von der Chile – wie aktuell bei Tafeltrauben – immer wieder negativ betroffen war. Fraglich ist, ob Chile bilateral mehr Vorteile in Verhandlungen mit den USA herausholen kann als in multilateralen Verhandlungen im Rahmen des ALCA-Prozesses. Allein hat Chile sicherlich weniger Verhandlungsgewicht als in einer Gruppe von lateinamerikanischen Ländern. Auch das Argument, gegenüber einem Land wie Chile falle es den USA leichter, Zugeständnisse zu machen, überzeugt nicht, da das Verhandlungsergebnis mit Chile einen Präzedenzfall für den ALCA-Prozess darstellen würde und Maßstäbe für zukünftige bilaterale Verhandlungen setzen könnte.

Zur Zeit zielen die Bestrebungen der USA allem Anschein nach darauf ab, Absprachen zwischen den lateinamerikanischen Ländern im ALCA-Prozess aufzubrechen und den Verhandlungsprozess zu bilateralisieren. Diese Strategie richtet sich vor allem gegen den MERCOSUR, dessen Mitgliedsländer gemeinsam verhandeln wollen, und gegen Brasilien, das versucht hat, sich als südamerikanische Führungsmacht im ALCA-Prozess zu profilieren und diesen gegebenenfalls zu blockieren. Die US-Regierung lässt somit eine Doppelstrategie erkennen: zum einen, eine gemeinsame südamerikanische oder MERCOSUR-Verhandlungsposition bei den ALCA-Verhandlungen zu unterminieren und Brasilien zu isolieren, zum anderen parallel zum ALCA-Prozess eine Vielzahl bilateraler Verhandlungen zu führen und diese bei einem aus US-Sicht unbefriedigenden Verlauf der multilateralen Verhandlungen zu privilegieren.

Anfang Mai wurde bekannt, dass die USA mehrfach – zuletzt im Vorfeld des ALCA-Gipfels in Quebec in einem direkten Gespräch zwischen Präsident Bush und Präsident de la Rúa – der argentinischen Regierung angeboten haben, in bilaterale Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen einzutreten. Dieses Angebot wurde nachfolgend von US-amerikanischer Seite zu einer informellen Anfrage uminterpretiert. Während Außenminister Rodríguez und Präsident de la Rúa, auf der Grundlage der offiziellen Linie der argentinischen Regie-

rung das US-amerikanische Angebot ablehnten und ihre Präferenz für ein gesamtamerikanisches Freihandelsabkommen mit einer gemeinsamen Verhandlungsposition der MERCOSUR-Staaten bekräftigten⁵ – andere Quellen sprechen davon, dass die Antwort auf die Anfrage in Abhängigkeit von der weiteren Entwicklung im MERCOSUR und im ALCA-Prozess zunächst einmal offen gelassen wurde (siehe La Nación 15.5.2001, S.8; http://www.lanacion.com.ar/01/05/15/dp_305265.asp – , wollte Wirtschaftsminister Cavallo bilaterale Verhandlungen nicht gänzlich ausschließen, ließ sogar ein gewisse Vorliebe dafür erkennen. Den MERCOSUR hätte er lieber von einer Zollunion (mit einem gemeinsamen Außenzoll) zu einer sub-regionalen Freihandelszone (ohne Binnenzoll) zurückgestuft. Auf US-amerikanischer Seite war es einmal mehr die *Heritage Foundation*, die den Argentinern ein Ausscheiden aus dem MERCOSUR und bilaterale Verhandlungen nahe legte.⁶

Neben den Avancen gegenüber Argentinien, das als Tango-Partner zunächst einmal ausfällt, und den laufenden Verhandlungen mit Chile hat die US-Regierung auch Uruguay – ein Land, in dem gleichfalls dem Tango gehuldigt wird – ein vergleichbares Angebot gemacht. Beide Regierungen haben am 9. Mai eine gemeinsame Wirtschaftskommission gebildet, die nach Aussagen des Staatssekretärs für die westliche Hemisphäre im US-Außenministerium, Peter F. Romero, in zwei bis drei Jahren als Plattform für eigenständige Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen dienen könnte. Allerdings könnten bilaterale Verhandlungen eines MERCOSUR-Landes mit den USA den MERCOSUR sprengen, da der Rat (*Consejo*) des MERCOSUR auf seinem 18. Treffen in Buenos Aires (30.6.2000) beschlossen hat, dass die Mitgliedsländer ab 30. Juni 2001 keine neuen bilateralen Handelsabkommen mehr abschließen können (<http://www.mercosur.org.uy/espanol/snor/normativ/a/decisiones/2000/32-000.htm>). Bleibt die Frage, wie sich Uruguay ab Juni verhält. Möglicherweise bildet sich der MERCOSUR, wie von Cavallo präferiert, zu einer Freihandelszone zurück. Schon jetzt

⁵ Nach einer nationalen Gallup-Umfrage vom April 2001 konnten gerade 43% der befragten Argentinier mit dem Begriff ALCA etwas anfangen (MERCOSUR 85%). Von diesen war wiederum knapp die Hälfte (49%) der Meinung, die ALCA bringe gar keinen oder nur wenig Nutzen für die einheimische Wirtschaft (MERCOSUR 51%), viel oder ziemlich viel Nutzen sahen 24% (MERCOSUR 31%), der Rest hatte keine Meinung (siehe La Nación 14.5.2001, S.7; http://www.lanacion.com.ar/01/05/14/dp_305039.asp)

⁶ Siehe Ana I. Eiras/Brett D. Schaefer, *Argentina's Economic Crisis: An "Absence of Capitalism"*, The Heritage Foundation Backgrounder No.1432, 19. April 2001 (<http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1432e.shtml>).

erhebt die argentinische Regierung zur Wiederankurbelung der Wirtschaft für einen zunächst begrenzten Zeitraum gegenüber Drittländern höhere Einfuhrzölle auf Konsumgüter und niedrigere Einfuhrzölle auf Investitionsgüter als die übrigen Mitgliedsländer.

Die US-Politik gegenüber Brasilien ist von Ambivalenzen geprägt. Ein Sektor in der Bush-Administration sieht in Brasilien einen lästigen Konkurrenten und Störenfried bei der Durchsetzung US-amerikanischer Positionen in Lateinamerika – vor allem in der Wirtschafts- und Handelspolitik. Aus dieser Perspektive sind alle lateinamerikanischen Integrationszusammenschlüsse suspekt, da sie als Hort von Protektionismus und Handelsrestriktionen gelten.⁷ Andere Stimmen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft verweisen jedoch auf das Eigengewicht Brasiliens und darauf, dass eine gesamtamerikanische Freihandelszone ohne die bei weitem stärkste lateinamerikanische Volkswirtschaft wenig sinnvoll sei, und sprechen sich deshalb für einen Ausbau der Beziehungen und einen strategischen Dialog mit Brasilien aus.⁸ Unabhängig davon, welche Haltung gegenüber Brasilien letztlich dominieren wird, müssen die USA ab November 2002 mit Brasilien als *Co-chair* den Vorsitz im ALCA-Prozess in dessen Endphase teilen.

Vor dem Council of the Americas hatte der Handelsbeauftragte der USA, Robert B. Zoellick, am 7. Mai 2001 ausgeführt: „*It is of course for Brazil to decide whether it wants to act on the global stage as a leader in shaping the new global political and economic realities of the 21st century or whether it prefers to concentrate on remaining the largest force in a regional marketplace. The signs I see indicate that Brazil wants to be a global player*“ (http://www.ustr.gov/speechtest/zoellick/zoellick_2.html). Diese Sichtweise, entweder ausschließlich die Rolle einer regionalen Führungsmacht oder eines *global player* einzunehmen, wird auf brasilianischer Seite nicht geteilt.

Brasilien: Schwierige Konziliation von Regionalmachtanspruch und globalem Handeln

(*Gilberto Calcagnotto*)

Die Betonung der *nationalen Interessen* bei der Verfolgung der regionalen und hemisphärischen Integration hindert die brasilianische Diplomatie daran, die von Zoellick nahegelegte disjunktive Entscheidung zu treffen. Vielmehr findet sie in der nationalen Realität viele Gründe für einen eindeutig ambivalenten Kurs. Ein Anfang des Jahres über knapp vier Wochen andauernder Handelskonflikt mit Kanada trug dazu bei, das Interesse von Brasiliens öffentlicher Meinung für außenpolitische Themen zu wecken, was für die Artikulation einer eigenständigen Position Brasiliens zum ALCA-Prozess durchaus funktional sein kann.

Der außenpolitische Auftrieb kam nicht zuletzt von der kontraproduktiven Wirkung eines von Kanada vergeblich gestarteten Versuchs, einen Importboykott auf brasilianisches Fleisch zu verhängen. Die vorgebrachten Gründe (schleppende Information der brasilianischen Bundesregierung zur BSE-Bekämpfungs- und Präventionspolitik, Verdacht auf BSE-Vorkommen auf Grund von Jahre zurückliegenden Importen von lebenden Rindern aus Großbritannien) wurden einhellig in der Öffentlichkeit als fadenscheinig empfunden. Da Kanada sich seit längerem über Brasiliens aufkommende Flugindustrie ärgert und zur Zeit vor der WTO wegen unzulässiger Subventionen für seine Flugindustrie verklagt wird, wurde der verhängte Fleischimportboykott von der brasilianischen Öffentlichkeit als Vergeltungsmaßnahme und Druckmittel aufgefasst. Die lebhaftere Reaktion der Medien, einschließlich phantasievoller Proteste von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden (etwa in Form von Spießbratenessen und eines Kuhauftriebs vor der kanadischen Botschaft in Brasília), trug erheblich dazu bei, dass die brasilianische Diplomatie mit ihren vehementen Protesten auf allen Ebenen sich nicht mehr – wie sonst bei außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Themen üblich – wie in einem Elfenbeinturm vorkam; zum ersten Mal nach Jahrzehnten wurde Außenpolitik vehement auf der Straße diskutiert. Nach dem Besuch einer eilends einberufenen NAFTA-Prüfungskommission und auf Grund ihres Unbedenklichkeitsbescheids willigte Kanada Ende Februar in die Aufhebung des Fleischboykotts ein. Dazu stellte die einflussreiche Tageszeitung „*Jornal do Brasil*“ in einem Leitartikel (www.jb.com.br vom 13.3.2001) lapidar fest: „Die nationale Diplomatie wird nach der Kanada-Affäre nie mehr dieselbe sein. Fortan wird das Itamaraty (brasilianisches Außenministerium, G.C.) bei Engpässen der internationalen Beziehungen nie mehr seine aristokratische Ruhe und Distanz wahren können. Die Verteidigung der nationalen Inte-

7 Siehe auch Stephen Johnson, A New U.S. Policy for Latin America: Reopening the Window of Opportunity, The Heritage Foundation Backgrounder No. 1409, 15. Februar 2001, (<http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1409.html>).

8 Siehe Council on Foreign Relations, A Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy Toward Brazil, New York 20.02.2001 (http://www.cfr.org/p/pubs/Brazil_TaskForce.html); Sidney Weintraub, Brazil-U.S. Economic Relations, Center for Strategic and International Studies, Issues in International Political Economy No. 19, April 2001 (<http://www.csis.org/simonchair/issues200104.htm>).

ressen ist nicht länger ein Thema, das nur Minderheiten beschäftigt. (...) Es gibt keinen Grund mehr für das Itamaraty, sich auf internationalen Foren isoliert und verwundbar zu fühlen“.

Sicherlich ist dieser Hintergrund nicht allein für den schärferen Ton verantwortlich, mit dem brasilianische Unterhändler ihre neuen Positionspapiere zu den ALCA-Verhandlungen formulierten; auch das herannahende Ende der Amtszeit Cardosos mag es geboten erscheinen lassen, auf vermeintliche oder tatsächliche Ansichten der Opposition einzugehen. Und auch nationalistische Gegner der offiziellen Itamaraty-Position fanden innerhalb des Außenministeriums zunehmend Mut, ihre Meinung offensiv darzulegen. Prominentes Beispiel hierfür ist Botschafter Samuel Pinheiro Guimarães, Direktor des dem Itamaraty angeschlossenen Forschungsinstituts für Internationale Beziehungen IPRI, der unmittelbar nach Aufhebung des kanadischen Boykotts eine bereits Ende Dezember im *online*-Magazin „Global 21“ (www.global21.com.br vom 30.12.2000) zum Entsetzen der etablierten Diplomatie aufgestellte These wiederholte, wonach die ALCA – als „integrierender Bestandteil einer Strategie zur Aufrechterhaltung der politischen und ökonomischen Hegemonie der Industrieländer, allen voran der USA, – zur Abschaffung des MERCOSUR als eines Integrationsorgans und als einer Plattform der Außen- und Wirtschaftspolitik seiner Mitgliedsländer führen wird“ (www.global21.com.br vom 24.2.2001). Gehör fanden Guimarães Positionen insbesondere bei solchen Sektoren der brasilianischen Unternehmerschaft, die als (noch) nicht ALCA-tauglich angesehen werden, so der Maschinenbau-Sektor, in dessen Verband er am 26.3.2001 seine Ansichten wiederholte; auch fand er Gehör beim Militär, als er wenig später im Zentrum für Strategische Studien in Rio de Janeiro sprach. An diesem Punkt sah nun der brasilianische Außenminister Celso Lafer die Grenzen überschritten. Unter Berufung auf die Notwendigkeit, widersprüchliche Zeichen an die Adresse der Verhandlungspartner zu vermeiden, entthob er Guimarães vom Amt des Institutsleiters. Unmittelbar darauf erhielt Guimarães die Einladung des Gouverneurs von Rio Grande do Sul, Olívio Dutra (oppositionelle Arbeiterpartei PT), auf einen Posten in seiner Regierung. Und die häufigen öffentlichen Auftritte Guimarães zeigen, dass seine Meinung auf breite Resonanz in der brasilianischen Gesellschaft stößt.

Ob zufällig oder nicht – Tatsache ist, dass der Außenminister fortan in seinen öffentlichen Auftritten eine dezidiertere Sprachregelung wählte, indem er beispielsweise im Vorfeld des ALCA-Ministertreffens in Buenos Aires erklärte, Brasilien werde den ALCA-Prozess nur dann mittragen, wenn es ein „Gleichgewicht“ in den beiderseitigen Konzessionen gebe. Dabei ließ Lafer im Hinblick auf Brasi-

liens ALCA-Ambivalenz nichts an Deutlichkeit vermissen: „Sollen die Verhandlungen nicht gleichgewichtig werden/bleiben (*não ficarem equilibradas*, hieß es in der zweideutigen diplomatischen Sprache, G.C.), so hat Brasilien an der Schaffung einer Freihandelszone kein Interesse“; wenn Brasiliens Forderungen im Hinblick auf Landwirtschaft, *Anti-Dumping*-Maßnahmen, nichttarifäre Handelshemmnisse und Subventionen u.a.m. „in ihrer Gesamtheit“ nicht entsprechend der bereits 1994 im ALCA-Handelsministertreffen von Belo Horizonte vereinbarten *single-undertaking*-Klausel angenommen würden, „so würde dies heißen, dass die Verhandlungen nicht gelungen sind“ (O Estado de São Paulo, 7.4.2001 in: www.mre/clipping vom 7.4.2001). Die Gewähr dafür, dass „Brasilien keinen einzigen Schritt tun (wird), der nicht seinen nationalen Interessen dient“, sieht Lafer gerade in der erwähnten *single-undertaking*-Klausel gegeben – nach brasilianischer Lesart die Grundlage für die ALCA-Verhandlungen überhaupt: „Wir sind nicht bereit“, stellte Präsident Cardoso bei Lafers Amtseinführung am 29.1.2001 fest, „unseren Dienstleistungsmarkt zu öffnen, ohne für unsere Agrar- und Industrieprodukte den Zugang zu den Märkten des Nordens zu erlangen. Wir sind nicht bereit, die Diskussion über die Implementierung der Patentregeln neu zu eröffnen, ohne dass für die gesamte Hemisphäre gemeinsame *Anti-Dumping*-Regeln bestehen (vgl. www.mre.gov.br/lafer-alca.htm)“.

Dass für Brasilien eine Beteiligung am ALCA-Prozess zwar explizit, nicht jedoch um jeden Preis angestrebt ist, wird vom neuen Außenminister mit außerordentlicher Deutlichkeit in der wiederholt vorgebrachten Formel 'ALCA als Option, MERCOSUR als Bestimmung' zum Ausdruck gebracht. Der Gemeinsame Markt des Südens mit den Nachbarländern Argentinien, Uruguay und Paraguay ist für Brasilien der wirtschaftliche und politische Raum, in dem es eine führende Rolle bei der Handelsliberalisierung, aber auch Kapital- und Dienstleistungsliberalisierung bis hin zur Harmonisierung der Wirtschafts-, Gesellschafts- und Bildungspolitik anstrebt. Das Fortbestehen vom MERCOSUR auch nach Einrichtung einer ALCA ist daher im Einklang mit den Beschlüssen von Belo Horizonte 1994 ein unverzichtbarer Bestandteil der Bedingungen, an die ein Weiterverhandeln im ALCA-Prozess geknüpft wird.

In der Eindeutigkeit dieser Ambivalenz spiegeln sich zum einen die ungleichzeitige Entwicklung der verschiedenen Industriesektoren Brasiliens, zum anderen aber auch dessen Bemühungen wider, als regionale Macht die Interessen der kleineren Ökonomien Lateinamerikas mit zu artikulieren. Sektoren der brasilianischen Ökonomie wie beispielsweise Agrarwirtschaft, Schuhwaren, Textilien, Stahl, Orangensaft u.a.m. beurteilen sich selbst als ALCA-

tauglich –, und sie werden sämtlich von den USA mit tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen überdurchschnittlich belegt bzw. durch handelsverzerrende Praktiken wie Agrarsubventionen benachteiligt (vgl. Valor Econômico 2.5.2001). Dadurch gehen für Brasilien Milliarden US-Dollar an Exporteinbußen verloren. Als nicht-ALCA-tauglich sehen sich hingegen Sektoren wie importintensive Zweige der chemischen Industrie, die Möbelindustrie, Maschinenbau (dessen Modernisierungsanstrengungen sogar eine Frist jenseits des Jahres 2005 brauchen) und andere, vor allem technologieintensive Sektoren (vgl. Quem pode ganhar e quem pode perder com a ALCA. In: www.global21.com.br/notnewslet).

Die subjektive Einschätzung dieser Sektoren findet in jüngsten Studien brasilianischer Wirtschaftsforschungsinstitute (Getúlio-Vargas-Stiftung und IPEA) eine Bestätigung. Die Analysen beider Institute lassen jedoch – unter der Annahme einer „gleichzeitigen und vollständigen Tarifliberalisierung“ – eine *Verschlechterung* der brasilianischen Handelsbilanz erwarten. Von nicht geringer Bedeutung für die brasilianische Verhandlungsführung dürfte die in den Studien dargelegte Erwartung sein, dass die damit verbundenen Wirtschaftswachstumseffekte bei einem Freihandelsabkommen mit der EU höher ausfallen werden als im Rahmen der ALCA; umgekehrt würden die *Industrieexporte* von der ALCA stärker profitieren als von einer MERCOSUR-EU-Freihandelszone, die stärker die brasilianischen *Agrarexporte* begünstigen würde (vgl. Dois estudos quantificando efeitos da ALCA e de MERCOSUL-UE. In: www.global21.com.br/notnewslet).

Mit anderen Worten: Die Ambivalenz liegt in der Natur der Sache begründet. Die Bedingungen für eine Beteiligung müssen hoch geschraubt werden, da positive und negative Auswirkungen zu erwarten sind und ohne hinreichende Vorbereitung die hereinbrechende Produktlawine einer Wirtschaftsmacht, auf die 77% des gesamtamerikanischen BIPs entfallen, viele der übrigen 33 Volkswirtschaften sicherlich enorm beeinträchtigen würde. Für Brasilien liegt die Gefahr darin, dass es den Anspruch so hoch schraubt, dass ein Einlösen auch durch noch so ausgefeilte Verhandlungen im Rahmen eines Freihandelsabkommens kaum möglich wird. Ist dies vielleicht die eigentliche Absicht Brasiliens, nämlich den ALCA-Prozess *nicht* durch direktes Fernbleiben zu torpedieren – was erhebliche Prestigeverluste in Sinne der Regionalmachtansprüche einbringen würde –, sondern ihn durch bewusstes und zugleich geschicktes *Überpokern* zu verunmöglichen, wodurch dann die Schuld für ein Scheitern immer nur bei dem großen Bruder im Norden liegen, der Verdienst jedoch einzig und allein dem unter brasilianischer Führung einig handelnden MERCOSUR zukommen würde? Brasilien

könnte sich dann zusammen mit den MERCOSUR-Ländern in Ruhe den anderen gleichzeitig stattfindenden Freihandelsverhandlungen widmen. Deutlich weist Lafer auf die verschiedenen Karten Brasiliens hin: „Die ALCA ist ein wichtiger Teil eines handelsbezogenen Verhandlungsprozesses, doch nicht der einzige, in dem wir uns engagieren. Wir handeln auf verschiedenen Ebenen zugleich: Vertiefung des MERCOSUR; dessen Abstimmung mit der Andengemeinschaft; Bildung einer Freihandelszone mit der EU und Perspektiven einer neuen Verhandlungsrunde im Rahmen der WTO“ (Folha de São Paulo, 19.4.2001).

Cardosos Auftreten beim Dritten Amerika-Gipfel fiel wegen der Schärfe und Eleganz auf, mit der er diese dezidierte Ambivalenz vertrat: Für die anwesenden Staatschefs wurde seine Rede zur obligatorischen Referenz, für die brasilianischen Diplomaten bedeutete sie die feierliche Bestätigung ihres Kurses, für manche Mitglieder der brasilianischen Opposition war sie eventuell ein akzeptabler Kompromiss, der in der *boutade* eines Journalisten gipfelte: „Ich glaube, die Rede hat Botschafter Samuel Pinheiro Guimarães geschrieben!“ (Folha de São Paulo). Darin hatte Cardoso die ALCA – im Unterschied zu Guimarães – nicht grundsätzlich abgelehnt, sondern nur dann als „unerwünscht“ bezeichnet, wenn sie nicht auf Brasiliens Forderungen eingehen sollte – Forderungen, die einen deutlichen Bezug auf die Erfahrungen mit den vielfältigen Einschränkungen des Zugangs zum US-Markt für brasilianische Exportprodukte enthielten: Nichttarifäre Handelsrestriktionen aus gesundheitlichen Gründen, *Anti-Dumping*-Maßnahmen, Agrarsubventionen u.a.m. Der beigelegte Kasten macht deutlich, wie weit der offizielle Kurs und die von Guimarães artikulierten Position auseinander liegen. Mögen die im untenstehenden Kasten wiedergegebenen Äußerungen verbal noch so stark voneinander abweichen, so läuft Cardoso's Rede nach amerikanischen Beobachtern vom Status eines Republikaners Henry Kissinger ebenfalls auf eine Ablehnung der ALCA hinaus. In ihr wittert er gar eine Haltung der Konfrontation statt der „Konsultation“, wie er sich in einem Artikel für die Tageszeitung „O Estado de São Paulo“ vom 6.5.2001 ausdrückt. Kissinger fasst Cardoso's Darstellung so zusammen, dass der Leser das Gefühl bekommt, Cardoso sei auf Grund seiner überzogenen Bedingungen „überführt“: Er wolle gerade das nicht, was er zu wollen vorgebe. Nach Kissingers Meinung sind Cardoso's „edle Ziele (...) auf keinen Fall bis zur letzten Frist der ALCA-Verhandlungen im Jahr 2005 oder auch im Rahmen eines sonstigen vorhersehbaren Handelsabkommens zu realisieren. Dafür müssten alle Länder Amerikas eine gegenseitige Verpflichtung zu einer großen sozialen Revolution eingehen, die mehrere Jahrzehnte andauern würde“. Und in der Art, wie der MERCOSUR konzipiert ist – nämlich

als Handelsblock mit höheren Handelsbarrieren zur Außenwelt als zwischen den Mitgliedsländern untereinander –, sieht Kissinger die größere Wahrscheinlichkeit, dass sich die „Identität Lateinamerikas eher separat von USA und NAFTA oder gar in Opposition zu ihnen behauptet“. Brasiliens mehr politische als wirtschaftliche Gründe für die Verlangsamung des ALCA-Prozesses und für die Kon-

solidierung des MERCOSUR bestünden nach Kissinger genau darin, dem historischen Anspruch dieses Landes auf eine Führungsrolle in der südlichen Hemisphäre Geltung zu verschaffen (O Estado de São Paulo, 6.5.2001). In Cardosos Quebec-Rede sieht Kissinger einen neuen Beleg dafür.

Fernando Henrique Cardoso	Samuel Pinheiro Guimarães
<p>Wollen wir auf dem Weg zu einer effektiven Integration der Hemisphäre vorankommen, so muß es unsere Aufgabe sein, die ungerechten Unterschiede, d.h. die tiefgehende Ungleichheit von Einkommen und Lebensbedingungen innerhalb der Länder und zwischen ihnen, abzuschaffen. (...)</p> <p>Wir heißen die ALCA willkommen,</p> <ul style="list-style-type: none"> • wenn deren Schaffung ein Schritt in Richtung der Gewährung von Zugang zu den dynamischen Märkten ist, • wenn sie effektiv der Weg zu gemeinsamen Anti-Dumping-Regeln wird, • wenn sie die nicht-tarifären Handelsbarrieren reduziert, • wenn sie die protektionistische Verzerrung durch sanitäre Regelungen vermeidet, • wenn sie das geistige Eigentum schützt und zugleich die technologische Kompetenz unserer Völker fördert • und wenn sie über die Uruguay-Runde hinaus die durch diese vor allem im Agrarsektor kristallisierten Asymmetrien korrigiert. <p>Andernfalls wäre sie irrelevant oder schlimmstenfalls unerwünscht.</p> <p>Quelle: www.mre.gov.br/sei/pr-iiicupula.htm</p>	<p>Der Globalisierungsprozess und die Umsetzung neoliberaler Politiken erzeugen innerhalb der Länder und zwischen ihnen eine große Konzentration von Einkommen, Reichtum und Macht. Dieser Prozess und diese Politiken führen zu extremen ökonomischen und politischen Spannungen, denn sie erzeugen permanent, neben Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung, auch periodische Außenwirtschaftskrisen, hervorgerufen durch massive Ressourcentransfers aus der Peripherie ins Zentrum des Systems.</p> <p>Hieraus folgt für die entwickelten Länder – allen voran die USA – die dringende Notwendigkeit, ein „Netz“ von internationalen Verpflichtungen zu schaffen, die die peripheren Länder zur Offenhaltung ihrer Ökonomien sowie zur Nicht-Anwendung von Wirtschaftspolitiken zwingen, welche für ihre eigene Entwicklung notwendig wären.</p> <p>Die ALCA ist ein Teil dieser Strategie zur Aufrechterhaltung der politischen und ökonomischen Hegemonie.</p> <p>Quelle: www.global21.com.br/entrev/ vom 24.2.2001</p>

„Lieber in der Dritten Welt eine Regionalmacht bleiben als in der Ersten ein Junior-Partner werden“ – mit dieser Formel meint Arturo C. Porzecanski, Wall-Street-Analyst und Mitglied des Council on Foreign Relations, Brasiliens diplomatische ALCA-Ambitionen auf den Punkt bringen zu können. Denn nicht genug, dass die Widerstände in den USA kaum überwindbar erscheinen (Widerstand gegen *fast track* im Senat, stärkeres Interesse der USA an Verhandlungen über Agrarsubventionen zuerst mit Japan und Europa, Macht der US-Lobbies vor allem gegenüber der Exekutive), so arbeitete Brasilien insbesondere mit seiner Verzögerungspolitik nach Kräften daran, die Position Bushs noch zusätzlich zu schwächen; allerdings

leistete es sich damit ein Eigentor, denn mit der Verlangsamung des ALCA-Prozesses verstärken sich die gegenseitigen Bemühungen der USA, Chiles, Uruguays und evtl. auch Argentiniens um bilaterale Handelsabkommen (Porzecanski: „Itamaraty 4, Brasilien 0“. In: Valor Econômico, 18.4.2001).

Auf brasilianischer Seite ist unter informierten Akademikern und Unternehmern – fast spiegelbildlich – eine verbreitete Skepsis gegenüber dem ALCA-Projekt anzutreffen. Stellvertretend für viele fragt Altmeister Delfim Netto, ehemaliger Planungs- und Finanzminister: „Warum drängen denn die USA so stark auf die Bildung der ALCA: aus politischen oder ökonomischen Gründen? Gibt es Gründe für die Erwartung, dass man künftig in

Richtung auf eine Wirtschaftsunion mit weitgehender Bewegungsfreiheit für Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren vorankommen wird? Gibt es denn Gründe für die Annahme, dass die USA – mit ihrer seit 1823 währenden arroganten und paternalistischen Tradition der *Monroe-Doktrin* – bereit sein werden, das Regieren in der (unwahrscheinlichen) zukünftigen Wirtschaftsunion zu teilen und auf einen Teil ihrer Souveränität zu verzichten, wie es die europäischen Länder getan haben? Wird Präsident Bush nach Erhalt des *fast track* einen Anfall von Großzügigkeit bekommen? Und wird der *fast track* die ALCA nicht doch vollends der Macht der mächtigen Lobbies ausliefern, die die Exekutive doch noch leichter kontrollieren als die Legislative?“ (Folha de São Paulo, 11.4.2001).

Die Erfolge Brasiliens in Buenos Aires (z.B. Abwehr der von den USA versuchten Vorverlegung des ALCA-Abschlusses, das Einbinden des Mercosur in eine gemeinsame Verhandlungsposition usw.) und in Quebec (konsensverdächtige Formulierung einer bedingten Bejahung des ALCA-Prozesses) sind sicherlich einer US-konformen ALCA nicht zuträglich gewesen; ob sie allerdings den brasilianischen nationalen Interessen gedient haben, wissen die Brasilianer selbst noch nicht.

Beschränkt sich Europa auf die Rolle des Zuschauers oder geht es eine strategische Partnerschaft mit Brasilien ein?

Für Europa hat Lateinamerika nicht die gleiche strategische und wirtschaftliche Bedeutung wie für die USA. Gleichwohl sind auch die Europäer bestrebt, ihre wirtschaftlichen Interessen in der Region zu wahren und den politischen Dialog mit Lateinamerika in wichtigen Fragen der internationalen Politik zu vertiefen. Mit Mexiko hat die EU bereits ein Abkommen zur Handelsliberalisierung abgeschlossen, die Karibik wird vom Lomé-Abkommen erfasst, und mit Chile und dem MERCOSUR werden parallel gleichfalls Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen geführt. Die europäischen Bestrebungen zur Sicherung der gemeinsamen Interessen werden vom Verlauf des ALCA-Prozesses nicht unbeeinflusst bleiben.

Falls Europa auf den ALCA-Prozess indirekt Einfluss nehmen und verhindern will, in Süd- und Zentralamerika Wettbewerbsnachteile zu erleiden, muss zunächst einmal parallel zum ALCA-Prozess das europäische Verhandlungsangebot an Lateinamerika und vor allem an die MERCOSUR-Staaten präzisiert und in den für Lateinamerika sensiblen Bereichen (Stichwort: Agrarprotektionismus) attraktiver gestaltet werden. Der im nächsten Jahr in Madrid anstehende zweite europäisch-lateinamerikanische Gipfel bietet dazu Gelegenheit. Vor dem

Hintergrund zentrifugaler Kräfte im MERCOSUR und US-amerikanischer Bestrebungen, einzelne Mitgliedsländer aus der gemeinsamen Verhandlungsfront des MERCOSUR herauszulösen, könnte ein Freihandelsabkommen mit der EU den MERCOSUR nach außen aufwerten und stärken.

Zugleich sollte von Seiten der EU die strategische Rolle Brasiliens im ALCA-Prozess mehr gewürdigt und – soweit möglich – durch die Europäer unterstützt werden. Brasilien bietet sich aufgrund seines politischen und ökonomischen Gewichts in Lateinamerika sowie aufgrund seiner außen- und handelspolitischen Ausrichtung als der strategische Partner Europas in Lateinamerika an. Andere Länder kommen dafür weit weniger in Frage. Mexiko ist in die NAFTA eingebunden und seine Wirtschaft eng mit der US-amerikanischen verwoben. Die Andenländer sind aufgrund innenpolitischer Probleme in ihrem außenpolitischen Handlungsspielraum eingeschränkt. Chile hat sich auf eine eigenständige Strategie innerhalb Lateinamerikas festgelegt. Insofern kann es auch keine Führungsrolle wahrnehmen, zumal das wirtschaftliche Gewicht des Landes vergleichsweise gering ist. Argentinien ist durch die hohe Auslandsverschuldung und den damit verbundenen Einfluss der internationalen Finanzorganisationen gegenüber den USA nur sehr begrenzt zu einer eigenständigen Politik in der Lage. Damit bleibt aus europäischer Sicht nur Brasilien. Der deutsche Bundeskanzler wird auf seiner Lateinamerika-Reise im August Gelegenheit haben, die brasilianische Position in der aktuellen Phase des ALCA-Prozesses näher kennen zu lernen.

Vorherige Ausgaben des „Brennpunkt Lateinamerika“ zum Thema:

Nr. 17-2000

Das Treffen der südamerikanischen Präsidenten in Brasília: Markstein der Integration oder Show-Veranstaltung einer aufkommenden Regionalmacht? (Gilberto Calcagnotto/Detlef Nolte)
15. September 2000

Kurzinfo VIII

Bye-bye Brazil, hello Uncle Sam? Südamerika zwischen MERCOSUR und ALCA (Detlef Nolte)
2. Januar 2001

Autorennotiz: Prof. Dr. Detlef Nolte; stellvertretender Direktor des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Privatdozent für Politische Wissenschaft und Mitglied der Gemeinsamen Kommission Lateinamerika-Studien an der Universität Hamburg; zu Forschungsschwerpunkten und aktuellen Veröffentlichungen siehe <http://www.rz.uni-hamburg.de/IIK>; E-Mail: detlef_nolte@public.uni-hamburg.de .

Gilberto Calgacnotto, M.A., Lic.Phil., Soziologe, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Iberoamerika-Kunde, wo er als Brasilien-Referent tätig ist. E-Mail: calgacnotto@public.uni-hamburg.de.

NEU! NEU! NEU! NEU! NEU! NEU!

Ab sofort ist der **BIBLIOTHEKSKATALOG**
des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, online recherchierbar unter:
<http://www.rz.uni-hamburg.de/IIK/katalog.html> .

Alle mit Fernleihe markierten Bücher können ausgeliehen werden,
für alle anderen bieten wir einen Kopierservice.

Kurzaufnahmen unseres **DIGITALEN PRESSEARCHIVS**
sind abrufbar unter:
<http://www.rz.uni-hamburg.de/IIK/IberoDigital> .

Die vollständigen Presseartikel sind in der Bibliothek
des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, einsehbar.

Unsere Öffnungszeiten: dienstags bis freitags 12.00 bis 17.00 Uhr.

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Ilse Heinbokel und Jens Urban

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. Einzelausgaben kosten DM 6,00 (für Studierende DM 4,00). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rz.uni-hamburg.de/IIK>