

Detlef Nolte

Wächst Südamerika unter brasilianischer Führung zusammen oder schwächt der ALCA-Prozess die südamerikanischen Integrationsbestrebungen?

*What's in it for us? For the F.T.A.A. to advance there has to be an understanding between Brazil and the United States. All negotiations are based on reciprocity. If the American position in the light of 'fast track' is going to be extremely restrictive in relation to Brazilian products that are competitive for export, the Brazilian counteroffer will be equally restrictive (so die Ausführungen des brasilianischen Außenministers Celso Lafer in einem Gespräch mit ausländischen Journalisten am 18. Dezember 2001, zitiert in: *New York Times*, 19. Dezember 2001).*

Der Prozess zur Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone von Alaska bis Feuerland, die der ehemalige Präsident George Bush mit seiner *Enterprise for the Americas Initiative* (EAI) Anfang der 90er Jahre angeregt hatte und die unter seinem Nachfolger Bill Clinton auf dem ersten „Gipfel der Americas“ in Miami 1994 erstmals Form angenommen hatte, tritt jetzt unter seinem Sohn George W. Bush in seine entscheidende Phase.¹ Nach Miami und Santiago

¹ Der vorliegende Artikel basiert in Teilen auf früheren Veröffentlichungen, die überarbeitet, aktualisiert und ergänzt wurden. Siehe Detlef Nolte (in Zusammenarbeit mit Gilberto Calcagnotto): „Der III. „Gipfel der Americas“ in Quebec. Viel Lärm um nichts?“, in: *Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 9-2001; Detlef Nolte: „Bye-bye Brazil, hello Uncle Sam? Südamerika zwischen Mercosur und ALCA“, in: *Brennpunkt Lateinamerika Kurzinformatio* Nr. VIII, 2.1.2001; Gilberto Calcagnotto / Detlef Nolte: „Das Treffen der südamerikanischen Präsidenten in Brasília: Markstein der Integration oder

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 Gipfeltreffen zusammen, auf dem erneut die Schaffung einer ALCA (*Área de Libre Comercio de las Américas*) bzw. FTAA (*Free Trade Area of the Americas*) im Mittelpunkt der Diskussionen stand. Bis Anfang 2005 sollen die Vertragsverhandlungen abgeschlossen sein, die 2003 und 2004 in ihre entscheidende Phase treten werden. Im Juli 2001 wurde ein erster Vertragsentwurf im Internet der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, der die Vielzahl der noch offenen Fragen aufzeigt und die Komplexität der zukünftigen Verhandlungen erahnen lässt (www.ftaa-alca.org/alca_e.asp).

Mit dem Näherrücken des vereinbarten Datums für einen Vertragsabschluss sind die unterschiedlichen Interessenlagen der beteiligten Länder deutlicher zutage getreten. Dabei haben sich die USA und Brasilien als die beiden großen Gegenspieler im ALCA-Prozess profiliert, die zur Interessendurchsetzung andere der beteiligten Länder enger an sich binden wollen. Acht Monate vor dem Gipfeltreffen in Quebec, am 31. August und 1. September 2000, lud der brasilianische Präsident Cardoso seine Amtskollegen zum ersten südamerikanischen Gipfel nach Brasília ein und schien seine Kollegen auf eine gemeinsame Verhandlungsstrategie im ALCA-Prozess festlegen zu können. Die USA reagierten mit dem Vorschlag, den ALCA-Prozess um zwei Jahre auf 2003 zu verkürzen, und der Einladung an Chile, Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen einzuleiten.

Nachfolgend soll die Dynamik des Wechselspiels zwischen den brasilianischen und US-amerikanischen Bestrebungen im Vorfeld des III. Gipfels der Amerikas nachgezeichnet und interpretiert werden, um danach die Ergebnisse von Quebec zu bewerten und einen Ausblick auf den weiteren Verlauf des ALCA-Prozesses zu geben.

1. Der erste südamerikanische Gipfel in Brasília

„Ein erster Schritt eines neuen Kontinents“ titulierte das „Jornal do Brasil“ (31.8.2000) einen Bericht über das erste südamerikanische Präsidententreffen in der Geschichte des Halbkontinents. Noch plakativer hatte sich der venezolanische Präsident, Hugo Chávez, im Vorfeld des Zusammentreffens geäußert: „Die Integration hat nichts mit der Globalisierungsmode zu tun, es geht um Leben oder Tod“. Das Gipfeltreffen, zu dem Präsident Fernando Henrique Cardoso vor dem Hintergrund der 500-Jahrfeiern der Entdeckung Brasiliens seine südamerikanischen Amtskollegen in die Hauptstadt Brasília eingeladen hatte, war ein Signal, dass Brasilien sich anschickt, eine aktivere Rolle in Lateinamerika und

Show-Veranstaltung einer aufkommenden Regionalmacht?“, in: *Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 17-2000.

in der internationalen Politik zu spielen. Zwar wies die brasilianische Regierung Presseberichte über ein Vormachtstreben oder einen Führungsanspruch auf dem Kontinent entschieden zurück. Allerdings sei Brasilien bereit, so der brasilianische Außenminister Luiz Felipe Lampreia, eine Rolle zu spielen, die mit der Größe seiner Wirtschaft und seines Territoriums kompatibel sei.²

Für einen Moment sah es so aus, als wären die südamerikanischen Länder zu Anfang des 21. Jahrhunderts bereit, Brasilien eine Führungsrolle zuzugestehen. Zum einen gibt es in Südamerika kein Land mit einem vergleichbaren politischen und wirtschaftlichen Gewicht. Zum anderen hatten die südamerikanischen Länder in den 90er Jahren mehrfach die Erfahrung großer Verwundbarkeit gegenüber von außen induzierten Krisen gemacht. Dies begründet ein Interesse an einer engeren politischen Abstimmung in internationalen Foren, wenn es um die Bestimmung der Grundparameter der zukünftigen Weltwirtschaftsordnung geht, und an einer engeren wirtschaftlichen Integration, um als Wirtschaftsblock mehr Gewicht innerhalb des internationalen Wirtschaftssystems zu erlangen und als Markt beziehungsweise Investitionsstandort mit 340 Mio. Einwohnern an Attraktivität zu gewinnen.

De facto nahm Brasilien in der jüngsten Vergangenheit eine Führungsrolle im wirtschaftlichen Integrationsprozess sowohl gegenüber seinen südamerikanischen Nachbarn als auch gegenüber den USA ein, die seit 1994 mit Kanada und Mexiko in der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) zusammengeschlossen sind. Gewissermaßen als Widerpart der US-Amerikaner, die lange Zeit auf eine schnelle Handelsliberalisierung und auf die Anpassung der lateinamerikanischen Volkswirtschaften an US-amerikanische Standards und Wirtschaftsinteressen drängten, vertritt die brasilianische Regierung zusammen mit den Mercosur-Ländern eine Position, erst die subregionale Integration voranzutreiben, die über eine Handelsliberalisierung hinausgeht, um danach in einer späteren Phase die gesamtamerikanische Freihandelszone zu verwirklichen.

Aus dieser Perspektive versucht Brasilien, ausgehend vom Mercosur, der außerdem Argentinien, Paraguay und Uruguay sowie als assoziierte Mitglieder Bolivien und Chile umfasst, einerseits bilateral die Kooperation mit den anderen Nachbarländern (zum Beispiel mit Venezuela) zu verstärken, andererseits multilateral ein Freihandelsabkommen mit dem anderen südamerikanischen Integrationsbündnis, der Andengemeinschaft, der Venezuela, Kolumbien, Ekuador, Peru und Bolivien angehören, abzuschließen. Chile hat mit den Ländern der Andengemeinschaft bereits bilaterale Freihandelsabkommen vereinbart.

Schon 1998 war ein Rahmenabkommen zwischen dem Mercosur und der Andengemeinschaft unterzeichnet worden, ohne dass die Verhandlungen über dessen inhaltliche Ausfüllung wesentliche Fortschritte erzielt hätten. In der „Erklärung von Brasília“ vom 1. September 2000 bekundeten die zwölf südamerikani-

² Interview mit der Zeitung *Folha de São Paulo* vom 28. August 2000, siehe Homepage des brasilianischen Außenministeriums (www.mre.gov.br).

schen Präsidenten ihre Absicht, spätestens bis Januar 2002 eine Freihandelszone zwischen dem Mercosur und der Andengemeinschaft verwirklichen und auch Surinam und Guayana in den Integrationsprozess einbeziehen zu wollen. Präsident Cardoso hatte in einem vor dem Gipfeltreffen veröffentlichten Aufsatz³ ein derartiges Freihandelsabkommen als Rückgrat eines „erweiterten südamerikanischen Wirtschaftsraums“ bezeichnet. Bei Einhaltung des Zeitplans wäre eine südamerikanische Freihandelszone drei Jahre vor dem geplanten Abschluss des FTAA-Verhandlungsprozesses Wirklichkeit geworden und Brasilien hätte seine Vorstellungen durchgesetzt und zur gemeinsamen südamerikanischen Position gemacht, erst die subregionalen Integrationsbestrebungen voranzutreiben und zu konsolidieren, bevor die Verhandlungen mit den USA über die gesamtamerikanische Freihandelszone abgeschlossen werden.

Im Hinblick auf den Fortgang der FTAA-Verhandlungen forderten die südamerikanischen Präsidenten mehr Reziprozität angesichts der bereits gemachten einseitigen Zugeständnisse und Marktöffnung, wie auch eine stärkere Berücksichtigung des unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus und der unterschiedlichen Größe der Volkswirtschaften der Verhandlungspartner.

Ähnlich wie in den Vertragswerken und Übereinkommen des Mercosur und des Andenpakt wurde in die gemeinsame Erklärung der südamerikanischen Staaten eine „Demokratioklausel“ aufgenommen. Demnach sind die Aufrechterhaltung eines Rechtsstaats und die volle Respektierung der demokratischen Ordnung in jedem der zwölf Länder nicht nur ein gemeinsames Ziel und eine gemeinsame Verpflichtung, sondern darüber hinaus eine notwendige Bedingung für die Teilnahme an zukünftigen südamerikanischen Präsidententreffen. Im Falle einer Bedrohung der demokratischen Ordnung in Südamerika sind politische Konsultationen vorgesehen. Die Tatsache, dass der damalige Präsident Fujimori die Erklärung mitunterzeichnet hatte, und die wenig überzeugende Rolle, welche die Mehrzahl der südamerikanischen Regierungen im Umfeld der umstrittenen peruanischen Wahlen im Mai 2000 (beispielsweise in den Beratungen der OAS) gespielt hatten, geben Anlass zu berechtigten Zweifeln an der Wirksamkeit dieses Instruments zur Sicherung der Demokratie im südlichen Lateinamerika.

Nach brasilianischer Sichtweise soll der von den zwölf Präsidenten verabschiedete „Aktionsplan“ zum „Integrations-Leitplan“ werden, der durch die Festlegung prioritärer Verkehrs- und Infrastrukturprojekte (Transport, Energie, Telekommunikation) in einem Zeitraum von zehn Jahren die Erweiterung und Modernisierung der physischen Infrastruktur aller südamerikanischen Länder vorantreiben soll. Damit soll die Bildung von so genannten „sozialen und ökonomischen Integrations- und Entwicklungsachsen“ für den zukünftigen erweiterten südamerikanischen Wirtschaftsraum gefördert werden. Zu den Infrastrukturprojekten gehört zum Beispiel die engere Vernetzung der nationalen Stromnetze

³ „O Brasil e uma nova América do Sul“, in: *Valor Econômico*, 30.8.2000, zu finden auf der Homepage des brasilianischen Außenministeriums (www.mre.gov.br).

und der Gas- und Erdölpipelines. Zu den Verkehrsprojekten zählen insbesondere solche zur Schaffung von so genannten „bi-ozeanischen“ Verbindungsachsen durch den Kontinent, welche die Atlantikküste mit dem Pazifik verknüpfen.

Damit hatten die südamerikanischen Präsidenten ein zentrales Hemmnis für eine stärkere Integration ihrer Volkswirtschaften identifiziert: die unzureichende Infrastruktur für den Warenaustausch (Straßen, Eisenbahnlinien, Häfen etc.), die nicht zuletzt in der vielerorts schwierigen Topographie des südamerikanischen Halbkontinents begründet ist.

2. Der Problemfall: Kolumbien

Unmittelbar vor dem südamerikanischen Gipfel hatte US-Präsident Clinton Kolumbien besucht, nachdem die USA bereits zuvor umfassende Militärhilfe zur Bekämpfung des Drogenhandels bewilligt hatten. Kolumbien sah die Militärhilfe als Teilkomponente eines umfangreicheren *Plan Colombia*. Viele südamerikanische Regierungen befürchteten demgegenüber, dadurch könnte der Bürgerkrieg angeheizt werden und auf die Nachbarländer übergreifen, sei es durch die zu erwartenden Flüchtlingsströme, die Verlagerung des Drogenanbaus in andere Länder oder das Ausweichen von Guerillagruppen über die nur schwer kontrollierbaren Grenzen.

Durch die zeitliche Nähe des Besuchs von US-Präsident Clinton in Cartagena und die Verschärfung der militärischen Auseinandersetzungen hatte sich die Situation in Kolumbien auf die Tagesordnung der Beratungen der zwölf südamerikanischen Präsidenten gedrängt. Den versammelten lateinamerikanischen Präsidenten gelang der Spagat, ihrem Amtskollegen Andrés Pastrana den Rücken zu stärken und sich zugleich indirekt gegenüber der US-Politik abzugrenzen. So verabschiedeten die Präsidenten eine besondere Erklärung zum Friedensprozess in Kolumbien, in dem zwar die mutigen Maßnahmen begrüßt wurden, die der kolumbianische Präsident ergriffen habe. Die Erklärung bezog sich jedoch nur auf den Friedensprozess, den die südamerikanischen Präsidenten entschieden unterstützten. Sie nahm weder Bezug auf die Bekämpfung des Drogenhandels noch auf die Politik der USA. In einer Pressekonferenz zum Abschluss des Gipfeltreffens hat Präsident Cardoso explizit auf diese unterschiedliche Akzentsetzung hingewiesen. Besonders kritisch zum *Plan Colombia* äußerten sich auch der venezolanische Präsident Chávez, der vor der Gefahr einer „Vietnamisierung“ des kolumbianischen Konfliktes unter anderem durch das Ausgreifen auf Drittländer warnte, und der peruanische Präsident Fujimori, der sich beklagte, dass die Drogenkonsumentenländer den Erzeugerländern unilaterale Lösungen aufzwingen.

In der gemeinsamen Erklärung der südamerikanischen Präsidenten wurde deshalb auch auf die Multidimensionalität des Drogenproblems hingewiesen, das sowohl in den Konsumenten- und Transitländern als auch in den Erzeugerländern angegangen werden müsse. Folgerichtig sprachen sich die Präsidenten

auch für multilaterale statt unilateraler Zertifizierungsmechanismen im Hinblick auf die von den betroffenen Ländern unternommenen Maßnahmen zur Drogenbekämpfung aus. Vereinbart wurde eine engere Zusammenarbeit beim Austausch von polizeilichen Informationen, bei der Kontrolle von für die Drogenherstellung notwendigen Chemikalien und bei der Geldwäsche.

Trotz der am Rande der Konferenz immer wieder geäußerten Kritik an den USA und den Befürchtungen hinsichtlich eines Übergreifens des kolumbianischen Konfliktes auf die Nachbarländer haben die versammelten südamerikanischen Präsidenten kein Gegenkonzept zur Eindämmung und Einhegung der kolumbianischen Krise entwickelt. Dem US-amerikanischen Versuch, Brasilien zu einer direkten Einmischung in den kolumbianischen Bürgerkrieg zu bewegen, erteilten die brasilianischen Diplomaten und Militärs eine deutliche Abfuhr: Weder würden Truppen in Kolumbien eingesetzt, noch stelle Brasilien die eigenen Militäreinrichtungen für fremde Truppen zur Verfügung. Vielmehr würden die brasilianischen Truppen an der Grenze zu Kolumbien verstärkt, um ein Übergreifen des Konflikts zu verhindern.

3. Das Empire schlägt zurück

Es waren zwei der engsten und wichtigsten südamerikanischen Partner, die der brasilianischen Diplomatie nach dem erfolgreichen Südamerika-Gipfel Kopfzerbrechen bereiteten. Am 29. November 2000 kündigte der chilenische Präsident Lagos überraschend an, auch ohne *Fast-Track*-Autorisierung⁴ des US-amerikanischen Präsidenten ein Freihandelsabkommen mit den USA aushandeln zu wollen. Die Verhandlungen wurden offiziell am 6. Dezember aufgenommen. Zugleich unterstützte die chilenische Regierung den Vorschlag der USA, den Verhandlungszeitplan für die ALCA vom ursprünglich vorgesehenen Datum 2005 auf 2003 zu verkürzen.

Parallel dazu wurden in der argentinischen Regierung – vor allem aus dem Wirtschaftsministerium – Stimmen laut, möglicherweise in ähnliche Verhandlungen mit den USA eintreten zu wollen. Der argentinische Wirtschaftsminister, José Luis Machinea, äußerte, man müsse Chile zu den Verhandlungen mit den USA beglückwünschen (*Clarín*, 12.12.2000). Er sah in einer Annäherung an die USA und einer Beschleunigung der ALCA-Verhandlungen ein Instrument, zu einer schnelleren Absenkung des Außenzolls des Mercosur zu gelangen. Dies würde auch eine Wiederannäherung an Chile erleichtern. Die Finanznöte der argentinischen Regierung und die aus einer solchen Maßnahme resultierenden Mindereinnahmen sprachen allerdings gegen eine all zu schnelle Absenkung der

⁴ 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, dass dann im Kongress quasi noch einmal neu verhandelt und gegebenenfalls modifiziert wird.

Zölle. Im Gegensatz zum Wirtschaftsminister versuchte der argentinische Außenminister, Adalberto Rodríguez Giavarini, einen Konflikt mit Brasilien zu vermeiden. Da Argentinien zum damaligen Zeitpunkt die Präsidentschaft *pro tempore* bei den ALCA-Verhandlungen inne hatte, schlug er als Kompromissvorschlag vor, die Verhandlungen bis 2004 abschließen zu wollen. Der brasilianische Außenminister Lampreia bekräftigte demgegenüber noch einmal nachdrücklich das Datum 2005. Diplomatische Kreise vermuteten deshalb, dass die heftige Reaktion Brasiliens auf die chilenische „Untreue“ auf Argentinien abzielte, um die dortige Regierung von vergleichbaren Alleingängen abzuhalten. Ein Ausscheren Argentiniens aus der gemeinsamen Verhandlungsfront des Mercosur würde dem Führungsanspruch Brasiliens in Südamerika einen deutlichen Dämpfer versetzen und die brasilianische Verhandlungsposition gegenüber den USA schwächen.

Es ist sicherlich kein Zufall, dass die US-Regierung parallel Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Chile aufgenommen hat, die ALCA-Verhandlungen zu beschleunigen trachtete und mit Avancen gegenüber Argentinien aufwartete. Es handelte sich um eine handelspolitische Schlussinitiative der scheidenden US-Regierung, die auch vor dem Hintergrund der brasilianischen Bemühungen um eine gemeinsame südamerikanische Position und den im April 2001 anstehenden nächsten ALCA-Gipfel in Quebec gesehen werden muss. Die Handelsbeauftragte der US-Regierung, Charlene Barshefsky, sprach in einer Pressekonferenz am 12. Dezember 2000 ganz offen davon, dass die Aufnahme der Verhandlungen mit Chile dem „strategischen Ziel“ der USA diene, die Verhandlungen über die ALCA zu beschleunigen (*La Nación*, 13.12.2000). Vor diesem Hintergrund kamen der US-Regierung die Schwierigkeiten in den Verhandlungen zwischen dem Mercosur und Chile sowie die kontinuierlich wiederkehrenden Konflikte zwischen Argentinien und Brasilien im Mercosur entgegen.

5. Der chilenische Sonderweg

Die positive Reaktion der chilenischen Regierung auf die Initiative der USA, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen aufzunehmen, kam nicht unerwartet. Schon seit Anfang der 90er Jahre verfolgte Chile eine Politik der bilateralen Handelsabkommen. Die Freihandelsabkommen mit Mexiko und Kanada und das Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur gehören zu den wichtigsten Übereinkommen. Auch mit der EU verhandelte Chile unabhängig vom Mercosur. Die USA hatten bereits 1994 Chile als zukünftiges Mitglied der NAFTA annonciert. Mangels *Fast-Track*-Autorisierung durch den US-Kongress hatten sich die Verhandlungen jedoch nicht konkretisiert. Nach dem Abschluss von Freihandelsabkommen mit den beiden Partnerländern der USA in der NAFTA, Kanada und Mexiko, konnten die Verhandlungen Chiles mit den USA nicht überraschen, zumal in den Verhandlungen mit Kanada wichtige Erfahrungen gesammelt wurden. Allerdings war auch die Verstimmung in einigen Mercosur-

Ländern verständlich, hatte doch Präsident Lagos nach seinem Amtsantritt im März 2000 die weitere Annäherung an den Mercosur zu einer seiner außenpolitischen Prioritäten erklärt.

Die brasilianische Regierung reagierte äußerst harsch auf die chilenischen Ankündigung, mit den USA ein Freihandelsabkommen aushandeln zu wollen. Besondere Verstimmung herrschte darüber, dass Chile seine Verhandlungspartner im Mercosur nicht zuvor über die anstehenden Verhandlungen mit den USA informiert hatte. Präsident Cardoso und Außenminister Lampraia erklärten am 2. Dezember unisono, dass ein Freihandelsabkommen mit den USA inkompatibel mit der Vollmitgliedschaft im Mercosur sei. Der brasilianische Botschafter beim Mercosur, José Botafogo Gonçalves, formulierte die Position seiner Regierung in Anspielung auf den Fußball wie folgt: „Die Chilenen müssen entscheiden, in welchem Club sie spielen wollen“ (*Clarín*, 8.12.2000).

Die chilenische Regierung wies die Kritik von Seiten des Mercosur zurück, interpretierte dies als Ergebnis von Missverständnissen und gab den schwarzen Peter an den Mercosur zurück. Nach Aussagen des damaligen chilenischen Vizeaußenministers Heraldo Muñoz würden die Grundlagen für eine Vertiefung der Handelsabkommen mit südamerikanischen Ländern fehlen. Zudem dürfe Chile die Gelegenheit nicht verpassen, mit den USA in Verhandlungen einzutreten (*La Tercera*, 4.12.2000; 10.12.2000). Allerdings würden die Chilenen gerne die enge politische Kooperation – u.a. in internationalen Foren – mit dem Mercosur fortsetzen, sie sähen darin auch einen qualitativen Unterschied zu einem Freihandelsabkommen mit den USA. Haupthindernis für die Verhandlungen mit dem Mercosur war und ist aus chilenischer Perspektive die unterschiedliche Höhe des Außenzolls von durchschnittlich 9% im Falle Chiles, der bis 2003 auf 6% abgesenkt werden soll, und von 14% (bzw. 13,5% ab Januar 2001 und 12,5% ab Januar 2002) im Mercosur. Während die Chilenen auf eine schnelle Angleichung der Außenzölle nach unten, d.h. auf das chilenische Niveau, drängten, forderten die Mercosur-Länder als Gegenleistung für einen Zeitplan zur Zollangleichung einen Verzicht der chilenischen Regierung darauf, unabhängig Handelsabkommen mit Dritten abzuschließen. Bereits gewährte Handelsvergünstigungen sollten auslaufen. Diese Forderungen lehnte die chilenische Regierung kategorisch ab. Damit trug sie der Position großer Sektoren der chilenischen Unternehmerschaft Rechnung, vor allem der Exporteure, die von jeher stärker für eine eigenständige Handelspolitik eingetreten waren und die Annäherung an den Mercosur mit Misstrauen beäugt hatten. In der chilenischen Bevölkerung waren die Meinungen geteilt. Nach einer Umfrage der *Fundación Futuro* vom Dezember 2000 präferierten jeweils 40% der Befragten ein Abkommen mit dem Mercosur oder mit den USA. Zugleich waren 80% der Befragten damit einverstanden, dass Verhandlungen mit den USA aufgenommen wurden (*www.CNNenEspañol.com*, 15.12.2000).

Vertreter der zukünftigen Bush-Administration hatten zunächst eher verhalten auf den Vorstoß zum Abschluss eines Freihandelsabkommens mit Chile reagiert.

Republikanische Abgeordnete erhoben die Forderung, die Verhandlungen zu stornieren, um den Handlungsspielraum der zukünftigen Regierung nicht einzuschränken. Einzelne Berater von Bush befürchteten darüber hinaus, dass die Initiative gegenüber Chile vom ALCA-Prozess ablenken könne. Und die konservative *Heritage-Foundation* hatte in einem Strategie-Papier (*Executive Memorandum*, Nr. 706) vom 19. Dezember der chilenischen Regierung abgeraten, ein Freihandelsabkommen abzuschließen, das US-amerikanischen Arbeits- und Umweltstandards Rechnung trägt, da sich daraus Nachteile für die chilenische Wirtschaft ergeben würden. Zugleich wurde an die zukünftige US-Regierung die wenig realistische Forderung gestellt, auf derartige Standards gänzlich zu verzichten (siehe www.heritage.org/library/execmemo/em706.html).

6. Der Mercosur-Gipfel von Florianópolis

Die Querelen zwischen Brasilien und Chile sowie die uneinheitliche Haltung der argentinischen Regierung in dieser Frage und zum Zeitplan des ALCA-Prozesses ließen das 19. Gipfeltreffen der Regierungschefs des Mercosur, das am 14. und 15. Dezember 2000 unter Beteiligung der beiden assoziierten Länder – Bolivien und Chile – in Florianópolis (Brasilien) stattfand, unter einem ungünstigen Vorzeichen beginnen.

Die chilenische Regierung musste ihren Partnern Abbitte leisten und erklären, warum im Vorfeld nicht über die anstehenden Verhandlungen mit den USA informiert worden war. Die Chilenen schoben dies auf Indiskretionen auf US-amerikanischer Seite, die eine vorherige Information der Partner im Mercosur verhindert habe. Der chilenische Präsident verwies einmal mehr darauf, dass den Beziehungen zum Mercosur Vorrang zukomme, da sie über Handelsbeziehungen hinausgingen. Aus chilenischer Sicht stünden die Verhandlungen mit den USA in keinem Widerspruch zur Anbindung an den Mercosur, schließlich habe Chile in der Vergangenheit auch mit anderen Ländern Freihandelsabkommen abgeschlossen. Zugleich kritisierte die chilenische Regierung erneut den nach ihrer Meinung zu hohen Außenzoll des Mercosur, der einer weiteren Annäherung entgegenstehe.

Brasilien nahm die chilenischen Erklärungen zur Kenntnis, eine all zu heftige Kritik am chilenischen Vorgehen blieb zumindest in der Öffentlichkeit aus. Gleichwohl waren die Verhandlungen über einen vollen Beitritt Chiles zum Mercosur aus brasilianischer Sicht zunächst einmal eingefroren. Chile ist zwar weiterhin assoziiertes Mitglied des Mercosur und nimmt an den politischen Konsultationen sowie an Beratungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Kultur etc. teil, wird aber nicht in die Entscheidungsmechanismen des Mercosur eingebunden, die sich mit der weiteren Ausgestaltung der Handelsbeziehungen und der Entwicklung des Binnenmarktes befassen.

Brasilien gelang es, seine Partner im Mercosur – einschließlich Argentinien – erneut auf das Datum 2005 für den Abschluss der ALCA-Verhandlungen einzu-

schwören und darauf, dass der Mercosur nur als Block über die Modalitäten eines Beitritts zur ALCA verhandeln wird. Darüber hinaus machte aus brasilianischer Sicht die Diskussion über eine Beschleunigung des ALCA-Prozesses keinen Sinn, solange keine Informationen über die handelspolitischen Zugeständnisse der USA vorlägen. Die brasilianische Regierung versuchte außerdem, Skepsis bei ihren Partnern hinsichtlich eines Freihandelsabkommens mit den USA ohne *Fast-Track*-Autorisierung zu verbreiten, indem sie eine verbale Offensive gegen den Protektionismus der USA – vor allem bei Anti-Dumping-Regelungen und nichttarifären Handelshemmnissen, aber auch bei den Agrarsubventionen – startete, der aus ihrer Sicht die Verhandlungen über die ALCA belastete und durch einen größeren Einfluss des US-Kongresses auf die amerikanische Verhandlungsposition nur schwer zu überwinden sein würde. Der Mercosur dürfe – so der brasilianische Präsident Cardoso – nicht mit der Mentalität einer Kolonie über die ALCA verhandeln. Es gehe nicht um Almosen und Geschenke, sondern um Geschäftsbeziehungen, und dabei müssten die Vor- und Nachteile von Vereinbarungen gegeneinander abgewogen und diskutiert werden. Der Mercosur müsse deshalb ein Gesamtpaket für die Verhandlungen schnüren, um das Risiko zu vermeiden, dass die USA wie bei einem Schinken Stück für Stück herauslösten, bis nur noch der Knochen übrig bliebe (*El País*, 17.12.2000).

Die brasilianische Regierung erreichte darüber hinaus, dass die ursprünglich für 2001 vorgesehene Absenkung des durchschnittlichen Außenzolls von 14% auf 11% hinausgeschoben wurde. Der Zoll war 1997 in der Folge der Asien-Krise – auf drei Jahre befristet – um 3%-Punkte erhöht worden. Sie fand dabei einen Verbündeten in der argentinischen Regierung, die auf Grund der angespannten Lage der Staatsfinanzen die Einnahmeausfälle aus dem verringerten Zollsatz möglichst gering halten wollte. Der Außenzoll wurde deshalb ab Januar 2001 nur um 0,5%-Punkte abgesenkt, für die weitere Absenkung um 2,5%-Punkte sollte noch ein Zeitplan festgelegt werden.

Neben diesen eher defensiven Maßnahmen gingen vom Mercosur-Gipfel in Florianópolis auch positive Impulse aus. Wichtig war die Festlegung gemeinsamer makroökonomischer Zieldaten für den Mercosur und die beiden assoziierten Länder – das „kleine Maastricht“ nach Präsident Cardoso – im Hinblick auf Inflation, Staatsverschuldung und Haushaltsdefizit, die mit Übergangsfristen ab 2002 gelten sollen. Für die ferne Zukunft wird außerdem eine gemeinsame Währung angepeilt. In den Jahren 2002 bis 2005 soll demnach die jährliche Inflationsrate in den Mercosur-Ländern nicht über 5% liegen, danach gilt der Richtwert 4%. Der staatliche Ausgabenüberschuss soll ab 2002 (Brasilien darf 2002 und 2003 um 0,5% abweichen) 3% des BIP nicht überschreiten, die Staatsschuldenquote soll sich ab 2010 auf weniger als 40% des BIP (zur Zeit sind es im Durchschnitt des Mercosur 52%) belaufen.

Eine Einigung wurde für den Automobilssektor erreicht, hinsichtlich dessen Ausgestaltung es immer wieder zu Konflikten zwischen Argentinien und Brasi-

lien gekommen war und der für fast ein Viertel des Handels im Mercosur verantwortlich ist. Die Regelung basierte auf einem Übereinkommen, das Brasilien und Argentinien bereits im Juni ausgehandelt hatten, das aber erst im November in Kraft getreten war. Der gemeinsame Außenzoll für Automobileinfuhren wurde auf 35% festgelegt. Mindestens 30% der Einzelbauteile oder 44% der Teilkomponenten für PKWs (bzw. 25% / 37% bei LKWs) müssen für Autos „*made in Mercosur*“ aus dem Mercosur-Land stammen, in dem die Endmontage stattfindet. Die Übergangsfrist beträgt zwei Jahre für PKWs und drei Jahre für LKWs. Außerdem wird ein Schlichtungsorgan für den Automobilsektor, das *Comité Automotor del Mercosur* geschaffen.

Nach außen zeigte sich der Mercosur als attraktiver Wirtschaftsblock. Mit Südafrika, dessen Präsident als Gast am Mercosur-Gipfel teilnahm, wurde ein Rahmenvertrag für ein zukünftiges Freihandelsabkommen unterzeichnet. Zugleich betonte die neue mexikanische Regierung ihr Interesse, erneut in Sondierungsgespräche mit dem Mercosur über ein Freihandelsabkommen einzutreten, wie es zwischen Mexiko und Chile bereits besteht.

7. Der III. Gipfel der Americas in Quebec

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. In Quebec wurde nichts neu beschlossen, was nicht bereits vorher schon entschieden worden war. 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 im Gegensatz zum Mercosur eine Option, aber keine Notwendigkeit sei⁵, 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 Americas“ in Miami (1994) auf den Weg gebracht

⁵ „Tenho dito que o MERCOSUL constitui destino para o Brasil e não uma opção. ... A ALCA, em contraste, é uma opção. Se as negociações em curso resultarem na elaboração de um texto de acordo para o estabelecimento de uma área de livre comércio nas Américas, o Brasil poderá, em seu momento, decidir voluntariamente, a partir de sua própria avaliação do interesse nacional, se lhe convém ou não participar no esquema de livre comércio hemisférico. Ao mesmo tempo, esta liberdade implica também a necessidade de escolher e, por conseguinte, de assumir as conseqüências da opção que vier a ser feita.” (Rede im Memorial da América Latina: „ALCA: futuro” 4. April 2001, wiedergegeben auf der Homepage des brasilianischen Außenministeriums, www.mre.gov.br).

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 Abschlusserklärung (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 sollen 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 (www.ftaa-alca.org/ministerials/costa_e.asp). Damals waren die heute noch gültigen Grundprinzipien des Verhandlungsprozesses festgelegt worden. Die Entscheidungen der Handelsminister in Buenos Aires gingen nachfolgend in die Erklärung der

Regierungschefs in Quebec ein (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 lassen gewisse Zweifel am Nutzen der Demokratieklausele aufkommen, zumal auch die USA in der Vergangenheit in Lateinamerika häufig ein sehr ambivalentes Demokratieverständnis aufgewiesen haben.

8. Fortgang und Problemfelder des ALCA-Prozesses

Aufgrund der Beschlüsse der Handelsministerkonferenz von San José (1998) waren neun Verhandlungsgruppen eingesetzt worden, um den ALCA-Prozess in Teilgebieten voranzutreiben: Marktzugang, Investitionen, Dienstleistungen, Regierungsaufträge, Streitschlichtung, Landwirtschaft, geistiges Eigentum, Subventionen, Anti-Dumping-Maßnahmen und Wettbewerbspolitik. In einigen dieser Bereiche wird parallel im Rahmen der Welthandelsorganisation (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 regelmäßig getagt (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. So waren zum Zeitpunkt des ALCA-Gipfels in Quebec die USA und Brasilien in einen Konflikt vor der WTO verstrickt, nachdem Brasilien nationalen Unternehmen die Produktion billigerer Arzneimittel gegen AIDS erlaubt hatte, auch wenn diese durch US-amerikanische Patente geschützt waren. Demgegenüber ist für ein Land wie Chile das Thema Anti-Dumping von hoher Priorität, waren in der Vergangenheit doch mehrfach Frucht- 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 amerikanischen Freihandelszone.

Abkommen über eine Handelsliberalisierung sind keine akademischen Übungen, mit denen übergreifenden ökonomischen Gesetzmäßigkeiten Rechnung getragen werden soll, sondern es handelt sich um Abkommen, mit denen 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 im Umfeld des Quebec-Gipfels 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 wäre. 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 erhoffen sie sich 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 darstellt 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 außerdem weiterhin an einem Schutz seiner Industrie im Wettbewerb mit US-amerikanischen Unternehmen, dem 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 Rückendeckung für seine Eskapaden in Brasília sucht, falls die USA darauf all zu heftig reagieren sollten.

9. Die Politik der Bush-Administration im ALCA-Prozess

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 auf bilaterale Verhandlungen einlassen, könnten diese aus US-amerikanischer Sicht die zentralen Verhandlungen werden. Die ALCA wäre dann nur noch Rahmen oder der 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.⁶ 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 Vater des jetzigen US-Präsidenten 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 ver-

⁶ Siehe Denise Froning/Gerald P. O’Driscoll Jr.: “Free Trade: Why Think Local When You Can Go Global?”, 19. April 2001 (www.heritage.org/views/2001/ed041901.html); Ana I. Eiras: “Advancing Free Trade in Latin America at The Quebec Summit of the Americas”, in: *The Heritage Foundation Backgrounder*, No. 1430, 12. April 2001 (www.heritage.org/library/backgrounder/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.

abschiedet worden. 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“ in Handelsfragen zu erhalten, nach dem diese 1994 ausgelaufen war (1997 und 1998 scheiterten zwei Versuche vor allem an der mangelnden Unterstützung der demokratischen Partei,⁷ wodurch die US-Verhandlungsposition 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. Bis Januar 2002 hatten bereits zehn Verhandlungsrunden stattgefunden. Die Verhandlungen wurden dadurch belastet, dass die US-Seite nicht eindeutig Position bezog, inwieweit die Verhandlungen innerhalb oder außerhalb der vom US-Kongress erst noch zu gewährenden *trade promotion authority* abgeschlossen werden sollten.

Die neue Regierung hatte zunächst 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. Lateinamerika ist ein zunehmend wichtiger Handelspartner der USA. In den 90er Jahren ist der Anteil Lateinamerikas an den US-Exporten auf über 20% (2000: 22%) angewachsen. Kanada ist traditionell der stärkste Handelspartner der USA. Mittlerweile wickeln die USA deshalb rund 40% ihres Außenhandels – bei den Exporten sogar 45% – im ALCA-Raum ab.

Gleichwohl kam die Bush-Administration in ihrer Lateinamerika-Politik – trotz anfänglich großer Ankündigungen und der gewachsenen Bedeutung der Hispano-Amerikaner als Wähler – nicht so richtig aus den Startlöchern. Die Ernennung des Vizeaußenministers für die westliche Hemisphäre – ernannt wurde der auf Grund seiner Verstrickung in die Iran-Contra-Affäre umstrittene US-Kubaner Otto Reich – war lange Zeit im Senat blockiert. Kritische Beobachter fragten sich überdies, ob für den Texaner Bush Lateinamerika nicht an der mexikanischen Südgrenze aufhört.⁸ Während der erste Staatsbesuch von Bush ihn noch symbolträchtig nach Mexiko führte, machten sich nachfolgend führende

⁷ Vgl. Calvin M. Dooley: „A Pragmatic Trade Agenda“, in: *Heritage Lectures*, No. 713, 30. Juli 2001, S. 2. (www.heritage.org/library/lecture/hl713.html).

⁸ Siehe Andrés Oppenheimer: „Bush debería mirar más allá de México“, in: *El Nuevo Herald*, 6. September 2001.

Regierungsmitglieder in Lateinamerika eher rar. Und die lateinamerikanische politische Elite nahm durchaus wahr, dass an der Amtseinführung des peruanischen Präsidenten Toledo – mit dem nach dem Sturz von Fujimori ein demokratischer Neubeginn vollzogen wurde – weder der US-Präsident, noch sein Vizepräsident, noch die First Lady noch der Außenminister, sondern der Handelsbeauftragte Zoellick als offizieller Vertreter der USA teilnahm.

Die Bestrebungen der USA zielten im ersten Halbjahr 2001 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 wollten, und gegen Brasilien, das versucht hatte, sich als südamerikanische Führungsmacht im ALCA-Prozess zu profilieren und diesen gegebenenfalls zu blockieren. Die US-Regierung ließ 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 2001 wurde bekannt, dass die USA mehrfach – zuletzt im Vorfeld des ALCA-Gipfels in Quebec durch Präsident Bush an 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 Regierung das US-amerikanische Angebot ablehnten und ihre Präferenz für ein gesamtamerikanisches Freihandelsabkommen mit einer gemeinsamen Verhandlungsposition der Mercosur-Staaten bekräftigten⁹ – 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 (*La Nación*, 15.5.2001, S. 8; www.lanacion.com.ar/01/05/15/dp_305265.asp) –, wollte Wirtschaftsminister Cavallo bilaterale Verhandlungen nicht gänzlich ausschließen, ließ sogar eine gewisse Vorliebe dafür erkennen. Den Mercosur hätte Cavallo lieber von einer Zollunion (mit einem gemeinsamen Außenzoll) zu einer subregionalen Freihandelszone (ohne Binnenzoll) zurückgestuft. Auf US-amerikanischer Seite war es

⁹ 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 ziemlichen Nutzen sahen 24% (Mercosur 31%), der Rest hatte keine Meinung (siehe *La Nación*, 14.5.2001, S. 7; www.lanacion.com.ar/01/05/14/dp_305039.asp).

einmal mehr die *Heritage Foundation*, die den Argentinern ein Ausscheiden aus dem Mercosur und bilaterale Verhandlungen nahe legte.¹⁰

Neben den Avancen gegenüber Argentinien, das als Tango-Partner zunächst einmal ausfiel, und den laufenden Verhandlungen mit Chile hatte die US-Regierung auch Uruguay – ein Land, in dem gleichfalls dem Tango gehuldigt wird – ein vergleichbares Angebot gemacht. Beide Regierungen haben am 9. Mai 2001 eine gemeinsame Wirtschaftskommission gebildet, die als Plattform für eigenständige Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen dienen könnte. Allerdings würden 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 hatte, dass die Mitgliedsländer ab 30. Juni 2001 keine neuen bilateralen Handelsabkommen mehr abschließen können.¹¹ Zeitweilig sah es 2001 so aus, als könnte sich der Mercosur, wie von Cavallo präferiert, zu einer Freihandelszone zurückbilden. So erhob die argentinische Regierung zur Wiederankurbelung der Wirtschaft für einen zunächst begrenzten Zeitraum – in Abweichung vom gemeinsamen Außenzoll – 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 Sicht sind alle lateinamerikanischen Integrationszusammenschlüsse suspekt, da sie als Hort von Protektionismus und Handelsrestriktionen gelten.¹² 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.¹³ 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:

¹⁰ Siehe Ana I. Eiras / Brett D. Schaefer: "Argentina's Economic Crisis: An 'Absence of Capitalism'", in: *The Heritage Foundation Backgrounders*, No. 1432, 19. April 2001 (www.heritage.org/library/backgrounder/bg1432es.html).

¹¹ Siehe <http://www.Mercosur.org.uy/espanol/snor/normativa/decisiones/2000/32-000.htm>.

¹² Siehe auch Stephen Johnson: "A New U.S. Policy for Latin America: Reopening the Window of Opportunity", in: *The Heritage Foundation Backgrounders*, No. 1409, 15. Februar 2001, (www.heritage.org/library/backgrounder/bg1409.html).

¹³ Siehe *Council on Foreign Relations: A Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy Toward Brazil*, New York 20.02.2001 (www.cfr.org/p/pubs/Brazil_TaskForce.html); Sidney Weintraub: "Brazil-U.S. Economic Relations, Center for Strategic and International Studies", in: *Issues in International Political Economy*, No. 19, April 2001 (www.csis.org/simonchair/issues200104.htm).

„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”(www.ustr.gov/speech-test/zoellick/zoellick_2.html).

Diese Sichtweise des entweder regionale Führungsmacht oder *global player* wird auf brasilianischer Seite nicht geteilt. Das zu Anfang des vorliegenden Artikels wiedergegebene Statement von Außenminister Celso Lafer dokumentiert das brasilianische Selbstbewusstsein hinsichtlich der unverzichtbaren Rolle des Landes für einen erfolgreichen ALCA-Prozess und verweist darauf, dass der Fortschritt der Verhandlungen nicht nur von der Bereitschaft Brasiliens zu Zugeständnissen, sondern auch vom Verhandlungsangebot und dem Verhandlungsmandat der US-Regierung abhängt.

10. „Fast Track to Nowhere”?¹⁴

Der amerikanische Präsident hatte am 7. Mai 2001 vor dem *Council of the Americas* noch einmal angekündigt, schnell mit dem Kongress in Verhandlungen über die Gewährung einer *fast track*-Autorisation – jetzt *trade promotion authority* (TPA) – eintreten zu wollen, um spätestens bis Jahresende auf dieses Instrument zurückgreifen zu können. 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*, www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010511.html), wobei er sich bei den strittigen Arbeits- und Umweltstandards um eine klare Aussage drückte und deren Durchsetzung am liebsten internationalen Organisationen (wie dem ILO) überlassen bzw. auf bereits bestehende internationale Abkommen zurückgreifen wollte.¹⁵ Nachfolgend startete die US-Regierung eine Werbekampagne für den Freihandel gegenüber strategischen Zielgruppen wie die Farmer, Hispanoamerikaner, Beschäftigten in Hightech-Sektoren und Unternehmerinnen vor allem im Kleingewerbe.¹⁶

Der Handelsbeauftragte der US-Regierung, Robert B. Zoellick, bekräftigte seinerseits Anfang Mai 2000, dass die Verhandlungen mit Chile zügig, im Idealfall bis Jahresfrist abgeschlossen werden 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 setzen. Ein Abkommen mit Chile könnte gegebenenfalls auch den Nukleus für

¹⁴ So der Titel eines Kommentars von Robert E. Lighthizer in der *New York Times* vom 3. Januar 2002.

¹⁵ So ein Kommentar in der *New York Times* vom 11.5.2001: „Bush Asks Congress to Grant Him a ‚Fast Track‘ in Trade Talks“ (www.nytimes.com/2001/05/11/world/11TRAD.html).

¹⁶ Siehe Bush intenta recuperar poder de negociación comercial, in: *El Nuevo Herald*, 27.7.2001.

ein alternatives System des Freihandels – im Sinne einer *Global Free Trade Association* – in der westlichen Hemisphäre bilden.¹⁷ In einer Rede in der *Heritage Foundation* hat Zoellick am 29. Juni den Kern der US-Handelstrategie klar umschrieben:

We are advancing trade liberalization and American interests – globally, regionally, and bilaterally. We are creating a ‚competition on liberalization‘ with the United States at the center of a network of initiatives. [...] By leading, the United States is guiding the merger of regional integration within an open global system. By leading, the United States helps create models of liberalization that we can apply elsewhere (Zoellick 2001: 4).

Ein Urteil über die Freihandelsinitiative der Bush-Administration kann erst gefällt werden, wenn absehbar ist, auf welche Weise die Ankündigungen letztlich umgesetzt werden. Dies gilt für die Verhandlungen mit Chile genauso wie für die TPA oder den ALCA-Prozess. Der amerikanische Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO und Teile der Demokratischen Partei hatten sofort ihren Widerstand gegen die ALCA-Pläne des Präsidenten angekündigt, und noch wichtiger: Präsident Bush erhielt Anfang Mai 2001 ein Schreiben des demokratischen Senators Max Baucus (Montana), der als damaliger Sprecher der demokratischen Minderheit dem Finanzausschuss angehörte, das von 61 Senatoren – darunter 20 Republikaner – unterzeichnet worden war. Darin kündigten 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). Nachdem die Republikaner aufgrund des Fraktionsaustritts eines Senators die Mehrheit im Senat verloren hatten, wurde Baucus neuer Vorsitzender des Finanzausschusses.

Eine Studie des *Cato Institutes*¹⁸ 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 Prädisposition im amerikanischen Kongress für eine weitere Handels-

¹⁷ So die Position der *Heritage Foundation*, siehe Stephen Johnson: „A New U.S. Policy for Latin America: Reopening the Window of Opportunity“, in: *The Heritage Foundation Backgrounders*, No. 1409, 15. Februar 2001 (www.heritage.org/library/backgrounders/bg1409.html).

¹⁸ 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 (www.free-trade.org/pubs/pas/tpa-013es.html).

liberalisierung dürften die für die lateinamerikanischen Länder besonders wichtigen Themen weiterhin auf große Vorbehalte stoßen.

Bis zur Sommerpause (August 2001) hatte das Vorpreschen der Bush-Administration und der Republikaner in der Frage der TPA den Prozess eher verzögert. Die Demokraten bemängelten, dass sich die Regierung nicht um einen überparteilichen Kompromiss bemüht habe. Auch die öffentliche Kritik an den Demokraten, die als protektionistisch und isolationistisch bezeichnet wurden, hat sich gleichfalls als wenig hilfreich erwiesen (vgl. „Bush fights trade backlash on the Hill“, *Financial Times*, 31.7.2001).

Bis Ende Juli waren mehrere Gesetzesinitiativen zur Gewährung einer TPA an Präsident Bush im Kongress eingebracht worden.¹⁹ Betrachtet man die Vorschläge und die öffentlichen Debatten über die Handelsgesetzgebung, so erwies sich vor allem die Frage der Berücksichtigung von Arbeits- und Umweltstandards in Handelsabkommen und der Sanktionierung möglicher Verstöße als ein Streitpunkt zwischen Demokraten und Republikanern. Konfliktstoff enthielt außerdem die Frage der Einbeziehung des Kongresses in die Aushandlung von Handelsverträgen.

Nach dem innenpolitischen Schulterschluss als Folge der Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001 versuchte die Bush-Administration nachfolgend, die gewachsenen Sympathiewerte in der Bevölkerung und die Zustimmung zu seiner Amtsführung für innen- und außenpolitische Initiativen auszunutzen, auch bei Themen, über die zwischen der Regierung und der Demokratischen Partei kein Konsens bestand. Dies gilt auch für die Handelspolitik.²⁰

Statt eines überparteilichen Kompromisses wurde am 6. Dezember 2001 in einer Kampfabstimmung ein Gesetzesentwurf (HR 3005), den der republikanische Abgeordnete und Vorsitzende des wichtigen *Ways and Means Committee* im Repräsentantenhaus, William M. Thomas, am 3. Oktober 2001 auch mit Unterstützung von drei demokratischen Abgeordneten in den Kongress eingebracht hatte, mit dem äußerst knappen Abstimmungsverhältnis von 215 zu 214 im Repräsentantenhaus angenommen. Trotz massiver Lobby-Tätigkeit stimmten nur 21 Abgeordnete der Demokratischen Partei für den Gesetzesentwurf und 189 dagegen. Bei den Republikanern lautete das Abstimmungsverhältnis für den Gesetzesentwurf 194 zu 23. Zwei unabhängige Abgeordnete stimmten gleichfalls gegen das Gesetz, vier Republikaner und ein Demokrat nahmen nicht an der Ab-

¹⁹ Darunter eine Initiative des republikanischen Abgeordneten Philip M. Crane vom 13. Juni 2001, die von weiteren 101 Abgeordneten der Republikanischen Partei unterstützt wurde, und eine überparteiliche Initiative der Senatoren Bob Graham (Dem.) und Frank Murkowski (Rep.) vom 26. Juni 2001. Graham hatte bereits am 24. Mai zusammen mit weiteren sieben *New Democrat* in Senat und Repräsentantenhaus Grundprinzipien für die Gewährung einer TPA bekannt gegeben.

²⁰ Siehe hierzu die Rede des Handelsbeauftragten der US-Regierung, Robert B. Zoellick: American Trade Leadership: What is at Stake, im Institute for International Economics in Washington vom 24. September 2001, sowie dessen Artikel, „Countering Terror With Trade“, in: *Washington Post*, 20. September 2001, S. A35.

stimmung teil. Um genügend Republikaner hinter den Gesetzesentwurf zu bringen, war bis zuletzt eine massive Lobbypolitik notwendig, mit der vor allem an die Interessen der Textilindustrie und von Sektoren der Landwirtschaft (u.a. Zitrusfrüchte, Zucker) Zugeständnisse gemacht wurden, die die zukünftigen Handelsverhandlungen beeinträchtigen könnten.²¹

Als nächstes muss der Senat dem Gesetzesentwurf zustimmen, in dem die Republikaner über keine Mehrheit verfügen. Es bleibt abzuwarten, ob der Senat das Gesetz in der vorliegenden Fassung verabschieden wird. Selbst wenn Präsident Bush vom Kongress schließlich die angestrebten Kompetenzen erhalten sollte, könnte sich der vorgegebene Rahmen und die zur Verabschiedung eingegangenen Kompromisse als Pyrrhussieg und Hemmnis bei den Verhandlungen erweisen. In den USA richtet sich die Kritik darauf:

- dass in dieser wichtigen Frage kein überparteilicher Kompromiss erzielt werden konnte, sondern der Präsident und die republikanische Mehrheit im Kongress ihre Version durchgeboxt haben. Dies könnte die amerikanische Verhandlungsposition bei einer Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse im Kongress schwächen. Einzelne Kommentatoren befürchteten sogar, dass sich die Verabschiedung der TPA negativ auf die Wiederwahlchancen einzelner republikanischer Abgeordneter im November auswirken könnte.²²
- Von demokratischer Seite wird vor allem die unzureichende Berücksichtigung von Arbeits- und Umweltstandards bemängelt. In der jetzt vorliegenden Fassung der TPA sollen nur die bereits geltenden Standards in den Ländern, mit denen die USA Verhandlungen führen, eingehalten werden. Die Demokraten wollen die Vertragspartner bei Handelsverträgen auf die Respektierung von Grundstandards des ILO festlegen. Außerdem sollen die Verhandlungen im Rahmen der TPA noch stärker vom Kongress kontrolliert werden.²³

Noch schwerwiegender fiel die Kritik in Lateinamerika aus, die sich vor allem darauf bezog, dass²⁴

²¹ Siehe u.a. Joseph Kahn: "Price of Bush's Trade Powers? Protectionism", in: *New York Times*, 8. Dezember 2001; David S. Broder: "A Shaky Victory On Trade", in: *Washington Post*, 12. Dezember 2001, S. A 35.

²² Siehe Robert E. Lighthizer: "Fast Track to Nowhere", in: *New York Times*, 3. Januar 2002.

²³ Siehe hierzu die Ausführungen des Abgeordneten der Demokratischen Partei, Charles B. Rangel, „The Wrong Approach to Trade“, in: *Financial Times* vom 14. November 2001, der außerdem einen Gegenentwurf im Kongress eingebracht hatte. Siehe auch David S. Broder: "Getting the Trade Bill Back on Track", in: *Washington Post*, 7. November 2001, S. A 29.

²⁴ Siehe u.a.: "A Bittersweet Victory for Latin America", in: *Washington Post*, 14. Dezember 2001; den Kommentar des Vizeaußenministers für die interamerikanischen Beziehungen unter Präsident Clinton, Arturo Valenzuela in: *La Nación*, 2. Januar 2002, S. 19; den Kommentar von Alieto Aldo Guadagni in: *La Nación*, 10. Januar 2002, S. 19.

- in der TPA-Ermächtigung explizit ausgeschlossen wird, dass in Handelsabkommen auf Anti-Dumpingmaßnahmen eingegangen wird;
- US-Subventionen im Agrarbereich fortbestehen sollen;
- die TPA mit einer Benachteiligung der lateinamerikanischen, vor allem der zentralamerikanischen und der karibischen Textil- und Bekleidungsindustrie „erkauft“ wurde;
- die weitere Öffnung des US-Marktes im Agrarbereich – gerade in für die lateinamerikanischen Staaten interessanten Sektoren (z.B. Zitrusfrüchte, Zucker etc.) – sehr erschwert wird, und durch die stärkere Einbindung des Kongresses in die Verhandlungen vielerlei Veto-Möglichkeiten für Sonderinteressen eröffnet werden.

Es ist nicht zu erwarten, dass diese Vorgaben im Senat verwässert werden, eher könnte noch eine Verschärfung der Gesetzgebung für die lateinamerikanischen Interessen eintreten, indem noch restriktivere Vorgaben für zukünftige Handelsverträge gemacht werden, was die Modifikation von Gesetzen betrifft, die dem Schutz der amerikanischen Wirtschaft (gegenüber internationaler Konkurrenz) betrifft.²⁵

Entsprechend harsch war die Reaktion in Brasilien. Das dortige Abgeordnetenhaus verabschiedete im Dezember 2001 einstimmig eine – allerdings die Exekutive nicht bindende Resolution –, die Handelsverhandlungen mit den USA abzubrechen.²⁶

11. Der Mercosur-Gipfel von Asunción: brasilianisches Einlenken oder nur ein Schachzug

Das 20. Gipfeltreffen des Mercosur am 22. Juni 2001 in Asunción war erneut von den Handelsstreitigkeiten und Währungsturbulenzen zwischen Brasilien und Argentinien belastet. Als Gast nahm dieses Mal der venezolanische Präsident Hugo Chávez teil, dessen Begehren um einen Beitritt zum Mercosur zwar höflich zur Kenntnis genommen wurde, zugleich bekundeten die Mercosur-Präsidenten allerdings ihre zeitliche Präferenz für ein Freihandelsabkommen mit der Andengemeinschaft. Was den gemeinsamen Außenzoll betrifft, beschlossen die Präsidenten eine weitere Absenkung um einen Prozentpunkt ab Januar 2002 auf 12,5%. In der Währungspolitik wurde vom uruguayischen Präsidenten Battista die Diskussion um eine zukünftig bessere Koordinierung der Wechselkurspolitik

²⁵ Siehe die Ausführungen des Vorsitzenden des Finanzausschusses im Senat, Senator Max Baucus: „The Trade Act of 2002“. Keynote Speech at a Conference on „Trade Policy in 2002“. Presented at the Institute for International Economics, Washington D.C., 26. Februar 2002 (www.iie.com/papers/baucus0202.htm).

²⁶ Siehe Larry Rother/Jennifer L. Rich: „Brazil Takes a Trade Stance and Offers a Warning to U.S.“, in: *New York Times*, 19. Dezember 2001.

und die Suche nach kreativen Lösungen (z.B. eine gemeinsame Währung) angestoßen.

Am meisten Aufsehen und die größte Wahrnehmung in der Presse erzielte jedoch die Ankündigung, eventuell als Mercosur – in Anknüpfung an ein bereits 1991 mit der damaligen US-Regierung unterzeichnetes Abkommen – in direkte Verhandlungen mit den USA (die so genannten 4+1 Gespräche) über Handelserleichterungen eintreten²⁷ und den Präsidenten der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank, Enrique Iglesias, dafür als Sonderberater verpflichtet zu wollen.

Dies irritierte zunächst einmal die chilenische Regierung, die seit Ende 2000 mit den USA über ein bilaterales Freihandelsabkommen verhandelt. Die dortigen Stimmen aus Politik und Wirtschaft schwankten zwischen einem Gefühl der Selbstbestätigung – unser Weg war trotz aller Kritik der Mercosur-Partner der Richtige –, über die Selbstberuhigung – diese Verhandlungen werden zu keinem Ergebnis führen und die USA haben kein besonderes Interesse daran – bis hin zur Angst, der Mercosur könnte als wesentlich größerer und attraktiverer Markt den Chilenen die Show stehlen. Dies spiegelte sich in gegensätzlichen Überschriften „*Pobres perspectivas para TLC entre Mercosur y EE.UU*“ und „*Inquietud chilena por Mercosur*“ an zwei Tagen hintereinander in der gleichen Zeitung wider (*La Tercera*, 25.6.2001; *La Tercera*, 26.6.2001).

Die Entscheidung des Mercosur-Gipfels über direkte Verhandlungen mit den USA lässt sich unterschiedlich interpretieren: Man könnte darin ein Einknicken Brasiliens gegenüber seinen Partnern, vor allem Argentinien und Uruguay sehen, die schon länger auf bilaterale Verhandlungen mit den USA drängen. Man könnte darin allerdings auch einen Schachzug der brasilianischen Diplomatie sehen, die durch die 4+1-Gespräche zukünftigen bilateralen Alleingängen seiner Partner einen Riegel vorschieben und Kontrolle auf den Verlauf derartiger Verhandlungen ausüben will. Zugleich sind die in Asunción getroffenen Entscheidungen noch sehr weich. Zunächst geht es darum, auf der Grundlage bestehender Übereinkommen in Sondierungsgespräche mit den USA über die Möglichkeiten derartiger Verhandlungen einzutreten und eine gemeinsame, konsensfähige Verhandlungsposition der Mercosur-Mitgliedsländer festzulegen.

Und auch die Aufnahme von Verhandlungen – am 24. September 2001 trafen in Washington erstmals die Außenminister der Mercosur-Staaten mit dem Handelsbeauftragten der US-Regierung, Robert B. Zoellick, zusammen – sagt noch nichts über deren Verlauf und deren Ausgang aus. Letztlich wird ein weiteres Verhandlungsforum im vielschichtigen Prozess der Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone – dies wäre die optimistische Lesart – oder der Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für die vielfältigen bilateralen und multilateralen Freihandels- und Integrationsabkommen in den Amerikas eingerichtet. Schließlich setzen die 4+1-Verhandlungen nicht nur den Willen der Vier, sondern auch das Interesse des einen Partners, der USA, voraus. Der wirtschaft-

²⁷ Siehe www.mercosur.org.uy/espanol/snor/normativa/decisiones/2001/dec08-01.htm.

liche Dauerpatient Argentinien und die von ihm ausgehende Ansteckungsgefahr auf die Nachbarländer machen ihn im Augenblick nicht gerade zu einem besonders attraktiven Tango-Partner.

Gerade deshalb hat Brasilien nach dem Gipfel von Asunción eine gewisse Toleranz gegenüber dem Partner Argentinien gezeigt, bei der Bewältigung der Wirtschaftskrise auch auf unilaterale Schutzmaßnahmen im Mercosur zurückzugreifen, und sich bereit erklärt, nach Kompensationsmechanismen zu suchen, um die wirtschaftlichen Nachteile der argentinischen Unternehmer bei einer weiteren Abwertung des Real abzumildern. Gleichwohl scheint der Mercosur in einer Dauerkrise gefangen, deren Ausgang offen ist.

12. Ausblick: die Terroranschläge vom 11. September und die Folgen der argentinischen Wirtschaftskrise

Die Folgen der Terroranschläge vom 11. September auf das World Trade Center in New York und das Pentagon werden in den lateinamerikanischen Staaten sowohl wirtschaftliche als auch außen- und innenpolitische Auswirkungen zeitigen. Bereits zuvor waren die Wirtschaftsprognosen für Lateinamerika eher verhalten ausgefallen. Insgesamt wuchs das lateinamerikanische Sozialprodukt (BIP) im Jahr 2001 nach vorläufigen Schätzungen nur um 0,5%, für das Jahr 2002 sehen die Prognosen aufgrund des erwarteten schwachen Wirtschaftswachstums in den USA und der noch nicht absehbaren Folgen der Argentinienkrise gleichfalls nicht sehr gut aus (1,1%).²⁸ Selbst in Mexiko, das in den vergangenen Jahren im Sog der US-Konjunktur hohe Wachstumsraten erreicht hatte, ging das Wachstum deutlich zurück (2001: -0,1%; 2002: 1,0%).

Im Vergleich zu Europa fielen die Solidaritätsbekundungen in Lateinamerika nach den Attentaten wesentlich gedämpfter aus, und auch die Bereitschaft, die USA in ihrem Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu unterstützen, blieb stärker eingeschränkt und konditioniert. Allerdings haben die USA in dieser kritischen Phase zunächst auch weniger Aufmerksamkeit auf Lateinamerika gerichtet. Immerhin haben die lateinamerikanischen Außenminister am 21. September einstimmig erklärt, dass Art. 3 des Rio-Vertrages (*Interamerican Treaty of Reciprocal Assistance*) zur Anwendung kommt, aber die Form der Unterstützung – außer der Verhaftung von Personen, die der Beteiligung an den Anschlägen vom 11. September verdächtigt werden – offen gelassen. Wörtlich heißt es in der Entschließung: „1. That these terrorist attacks against the United States are attacks against all American states and that in accordance with all the relevant provisions of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio-Treaty) and the principle of continental solidarity, all States Parties of the Rio-

²⁸ So die Schätzungen der CEPAL, in: Alfredo Calcagno / Sandra Manuelito / Gunilla Ryd: *Proyecciones latinoamericanas 2001-2002* (Serie estudios estadísticos y prospectivos Nr. 16), Santiago de Chile, Januar 2002.

Treaty shall provide effective reciprocal assistance to address such attacks and the threat of any similar attacks against any American state, and to maintain the peace and security of the continent” (siehe www.oas.org).

Die zögerliche Haltung könnte die lateinamerikanischen Regierungen auf mittlere Sicht Sympathien in den USA kosten (vgl. Informe Oppenheimer, in: *El Nuevo Herald*, 17.9.2001); zumal die *emerging markets* besonders unter den Folgen der Anschläge für die Weltwirtschaft leiden dürften und für die US-Seite das Risiko besteht, die Beziehungen zu Lateinamerika vorwiegend unter Sicherheitsgesichtspunkten zu betrachten. Insgesamt könnte Lateinamerika in den USA auf weniger Interesse stoßen.²⁹ Zu den Hauptgeschädigten gehört sicherlich Mexiko, dessen *special relationship* zu den USA relativiert wurde. Zugleich sind die Hoffnungen auf offenere Grenzen zwischen beiden Ländern, wie sie nach dem Amtsantritt von Fox und Bush gehegt wurden, geschwunden. Demgegenüber konnte sich Brasilien nach dem Anschlag als verlässlicher Verbündeter der USA in Lateinamerika profilieren. Es war die brasilianische Regierung, die vorschlug, den Rio-Vertrag zur Anwendung zu bringen.³⁰

Bei einer optimistischen Sichtweise könnte auf US-Seite die Bereitschaft zunehmen, zur Wiederbelebung der Weltkonjunktur Handelserleichterungen zu gewähren. Die deutliche Abkühlung der US-Konjunktur hat allerdings – wie Verhandlungen im Kongress über die Gewährung der *Trade Promotion Authority* an den Präsidenten gezeigt haben – auch protektionistische Strömungen verstärkt. Im November 2002 stehen außerdem Kongresswahlen an.

Zusätzlich kompliziert hat sich das Panorama durch die politische und wirtschaftliche Krise in Argentinien. Die von der Regierung Duhalde im Januar 2002 beschlossene Aufgabe der Dollarparität (von 1:1) im Rahmen des *currency board* und die nachfolgende deutliche Abwertung des argentinischen Peso sind in ihren ökonomischen Nachwirkungen für Argentinien und die Nachbarländer noch nicht absehbar. Einerseits dürfte die Fortdauer der argentinischen Malaise den Handelsaustausch im Mercosur negativ beeinflussen, andererseits erleichtert die Aufgabe der Dollarparität eine bessere Abstimmung mit Brasilien in der Währungspolitik. Die restriktive Position der USA im Hinblick auf Agrarimporte/-subventionen und Anti-Dumpinggesetzgebung und neuerliche protektionistische Tendenzen begünstigen eine Annäherung der Positionen Argentiniens und Brasiliens sowie der übrigen Mercosur-Länder im ALCA-Prozess. Nach dem wirtschaftspolitischen Kurswechsel in Argentinien zeichnet sich auch außenpolitisch eine Umorientierung ab. In Abgrenzung zu den Sonderbeziehungen, wie sie die Regierung Menem mit den USA etabliert hatte – der damalige Außenminister Guido Di Tella prägte den Begriff der *relaciones carnales* –, bemerkte der

²⁹ Siehe Andres Oppenheimer: “Latin America is Losing the Public Relations Battle”, in: *The Miami Herald*, 4. November 2001; Anthony Boadle: “La región ausente en la agenda de Bush”, in: *El Nuevo Herald*, 27. Dezember 2001.

³⁰ Siehe Andrés Oppenheimer: „Brasil gana terreno en Washington“, in: *El Nuevo Herald*, 27. September 2001.

neue argentinische Außenminister Carlos Ruckauf kurz nach seinem Amtsantritt: „Was die Außenpolitik betrifft, bin ich polygam“, (*La Nación*, 4.1.2002, S. 9). Allerdings setzt die Abhängigkeit Argentiniens von den Überweisungen des IWF und dem *good will* der US-Regierung dem polygamen Treiben enge Grenzen. Nachfolgende Erklärungen der argentinischen Regierung fielen wieder gemäßigter aus, und wie die beiden Vorgängerregierungen zeigte sich auch die Regierung Duhalde bestrebt, die Großmacht im Norden nicht zu verärgern (z.B. bei den jährlichen Abstimmungen über eine Verurteilung Kubas in der UN-Menschenrechtskommission oder in der Kolumbienpolitik).

Seit Anfang 2002 ist somit wieder Bewegung in die interamerikanischen Beziehungen gekommen. Im Jahresverlauf wird es sicherlich zu einer weiteren Abklärung der Standpunkte und strategischen Koalitionen im ALCA-Prozess kommen. Aber erst nach den US-Kongresswahlen und den brasilianischen Präsidentschaftswahlen im Spätjahr 2002 sind wieder größere Impulse und Richtungsentscheidungen im Prozess der gesamtamerikanischen wirtschaftlichen Kooperation und Integration zu erwarten; zumal – wie bereits erwähnt – ab November 2002 die USA zusammen mit Brasilien den Vorsitz im ALCA-Prozess innehaben werden.