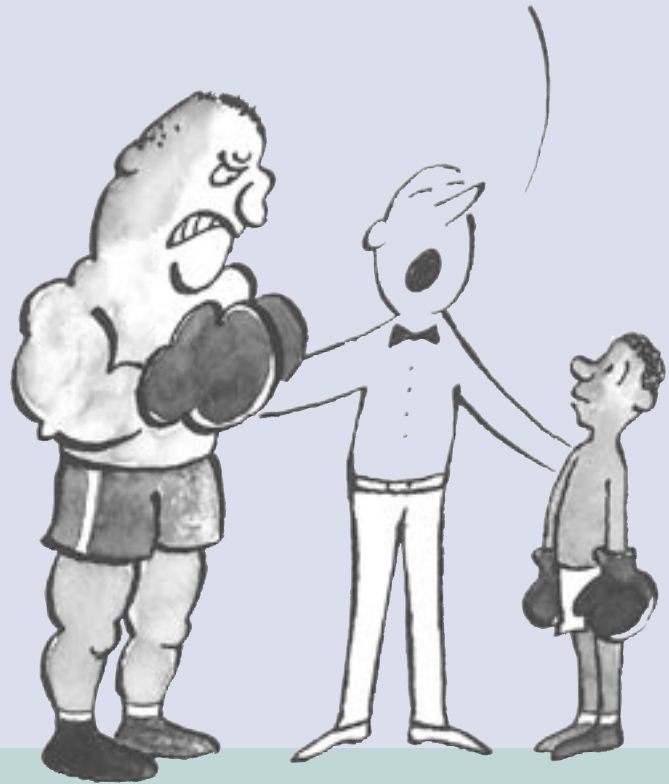


"These equally matched opponents will fight by the WTO Rules!"



Schlengerkurs am Zuckerhut

Brasiliens Handelspolitik
zwischen **Bilateralismus**
und **Multilateralismus**

Impressum

Schlingerkurs am Zuckerhut

Brasiliens Handelspolitik zwischen Multilateralismus und Bilateralismus

Autoren:

Stefan Schmalz, Peter Fuchs

Herausgeber:**Evangelischer Entwicklungsdienst - EED**

Ulrich-von-Hassell-Str. 76
D-53123 Bonn

Telefon: +49-(0)228-81 01-0
Fax: +49-(0)228-81 01-150
E-Mail: eed@eed.de
Internet: www.eed.de/welthandel

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung - WEED

Torstr. 154
D-10115 Berlin

Telefon: +49-(0)30-275-82 163
Fax: +49-(0)30-275-96 928
E-Mail: weed@weed-online.org
Internet: www.weed-online.org

Karikatur Titel:

Gordon Stowell, UK - Wir danken Christian Aid und der britischen Trade Justice Movement für die Karikatur.

Redaktion:

Michael Frein und Peter Fuchs

Layout:

Warenform, Berlin

Herstellung:

DruckVogt, Berlin
Pegasus Druck

Gedruckt auf Umweltpapier

ISBN: 3-937383-35-2

Bonn und Berlin, November 2005

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Sozioökonomische Grundlagen: Das Schwellenland Brasilien im internationalen Handel	4
3. Die Regierung Lula und die neue Handelspolitik Brasiliens	8
4. Brasilien in internationalen Handelsabkommen	12
4.1 Die WTO	12
4.2 Die panamerikanische Freihandelszone ALCA	17
4.3 Der Mercosur	22
4.4 Das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen	23
4.5 Der neue Bilateralismus im Süden	28
5. Fazit	30
Literatur	32
Endnoten	34

Verzeichnis der Kästen:

Kasten 1: Brasilien: Sozioökonomische Grunddaten	5
Kasten 2: Das Maggi Imperium und die Landlosenbewegung MST	7
Kasten 3: Die Handelspolitik Brasiliens im Spiegel von Wirtschaft und Zivilgesellschaft	11
Kasten 4: TRIPS gegen das Recht auf Gesundheit	13
Kasten 5: Mitglieder der G-20	14
Kasten 6: Aus der Erklärung „Das AoA-Paradigma ablehnen (...)“	16
Kasten 7: NAFTA	17
Kasten 8: Die Hemispheric Social Alliance	19
Kasten 9: Erklärung der brasilianischen Anti-ALCA-Kampagne	20
Kasten 10: Erklärung „Nutzen für wenige, Schaden für die Mehrheit“	26

1. Einleitung

Mit dem Scheitern der fünften WTO-Ministerkonferenz in Cancún vom 10. bis 14. September 2003 wurde noch einmal deutlich, dass die Welthandelsorganisation (WTO) nicht die einzige Bühne ist, auf der die zentralen Regeln des Welthandels ausgehandelt werden. Die Äußerungen führender Vertreter der EU-Bürokratie und der US-Regierung deuteten vielmehr darauf hin, dass diese nunmehr vermehrt bilaterale und interregionale Freihandelsabkommen abschließen wollen, die Themenkomplexe enthalten, die weit über den Verhandlungsstand in der WTO hinausgehen.

Diese Bewegung hin zu Freihandelsabkommen jenseits der WTO wirft für Nichtregierungsorganisationen, Kirchen und soziale Bewegungen neue Fragen auf, da sie sich bisher meist nur mit der multilateralen Ebene der WTO beschäftigt haben. Daher haben der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED) einen gemeinsamen Arbeitsprozess verabredet, um die terra incognita bilateraler und regionaler Handelspolitik jenseits der WTO zu erkunden und nach dem Verhältnis bilateraler Abkommen zur multilateralen Ebene in der WTO zu fragen. Der vorliegende Text ist Teil dieses Prozesses und untersucht mit Blick auf Brasilien die Auswirkungen internationaler Handelsabkommen auf arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen. In zwei weiteren Untersuchungen wird der Frage nachgegangen, wie sich das Zusammenspiel von Multilateralismus und Bilateralismus aus Sicht des Entwicklungslandes Ghana darstellt (Schilder/Schultheis 2005) und welche Rolle die EU mit ihrer handelspolitischen Mehrebenenstrategie in der Gestaltung der heutigen Weltwirtschaftsordnung übernimmt (Schilder et. al 2005).

Dabei stellen sich immer wieder die gleichen Fragen: Wie ist die Bilateralisierung und Interregionalisierung der globalen Handelsordnung zu bewerten? Handelt es sich um eine negative Entwicklung, da nunmehr nach dem Teile-und-Herrsche-Prinzip die Verhandlungsmacht des Südens gebrochen wird? Und wie wirken die multilaterale, bilaterale und interregionale Ebene zusammen? Besteht das Ergebnis in einer wechselseitigen Verstärkung oder handelt es sich um getrennte Prozesse?

Eine Antwort auf diese Fragen für Brasilien zu finden ist das Ziel der vorliegenden Untersuchung. Sie soll das Spannungsfeld skizzieren, das sich für ein Schwellenland ergibt, das sich handelspolitischen Forderungen der Industrieländer auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene gegenüber sieht. Dabei spielen neben der Rolle Brasiliens in den WTO-Verhandlungsprozessen die regionalen Abkommen des Landes mit den führenden Industrieländern eine herausragende Rolle: Die Verhandlungen zur panamerikanischen Freihandelszone ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) und zum EU-MERCOSUR - Assoziierungsabkommen. Sie sind Ausdruck des Versuchs der EU und der USA, neben der multilateralen WTO-Ebene Handelspolitik verstärkt bilateral zu organisieren. Darüber hinaus werden die Anstrengungen der Regierung Lula für eine stärkere Süd-Süd-Kooperation skizziert, die sich unter anderem in der Erweiterung und dem Umbau der südamerikanischen Freihandelszone MERCOSUR (Mercado Común del Sur), aber auch in Abkommen mit Südafrika, Indien und China sowie der Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von kleineren Dritte-Welt-Staaten niederschlägt.

Ein besonderes Augenmerk gilt den so genannten „WTO-plus“-Regelungen in den verschiedenen Verhandlungsprozessen, also jenen angestrebten Verpflichtungen, die über den WTO-Verhandlungsstand hinausgehen und in vielen Fällen historisch gewachsene Abhängigkeitsmuster zwischen dem industriellen Norden und Brasilien rechtlich festschreiben und vertiefen würden. Dabei geht es letztlich um die Frage, ob die verschiedenen Ebenen der Welthandelspolitik im Sinne einer gerechteren Welthandelsordnung ineinander greifen, oder ob sich der Anfangsverdacht bestätigt, dass bilaterale und regionale Verhandlungsprozesse die Ungerechtigkeiten im Welthandel, wie wir sie im multilateralen Rahmen der WTO beobachten, lediglich fortschreiben und sogar verschärfen. Das Entscheidungskriterium für die Beurteilung internationaler Handelsregeln – auf welcher Ebene auch immer – ist dabei, ob diese die Chancen für soziale Entwicklung, für Gesundheit, Bildung und ein menschenwürdiges Leben verbessern oder verschlechtern.

2. Sozioökonomische Grundlagen:

Das Schwellenland Brasilien im internationalen Handel

„Wichtig ist doch gerade, dass dieser Film die bisher so gerne versteckte Realität zeigt und sogar weltweit in den Kinos läuft. Daher wird sich die brasilianische Gesellschaft für diesen Film schämen – und die Regierung muss etwas unternehmen, denn die Gewalt im Lande ist eben nicht nur ein Fall für die Polizei. Hier geht es um Menschenrechte, um eine krass ungerechte Einkommensverteilung. Wie wollen wir die Gewalt beseitigen, wenn wir nicht die Misere, den Hunger abschaffen? Brasilien stirbt noch mal an dieser Indifferenz. Nach diesem Film wird man Brasilianer im Ausland fragen: Wusstest Du von diesen Zuständen? Und sie werden antworten müssen: nein, ich wusste nichts davon. Wenn einer im Ausland sagt, ich bin Brasilianer, wird er hören: Ich hab's gesehen, ein Scheißland.“

(Paulo Lins, Regisseur des Spielfilms „City of God“, zit. nach Hart 2004, 27)

Brasilien ist ein Land, das sich durch eine extrem hohe soziale Spaltung, grassierende Gewalt in den Großstädten und ein außenabhängiges Wirtschaftsmodell auszeichnet. Bis zum Übergang ins 20. Jahrhundert war Brasilien ein Primärgüterproduzent und von Importen verarbeiteter Produkte aus Europa und den USA abhängig. Auch nach der Unabhängigkeit von der portugiesischen Krone 1822 und der Abschaffung der Monarchie 1889 war das Land bis 1930 von einer niedrigen demokratischen Partizipation geprägt: Die wahlberechtigte Bevölkerung überschritt nie die 6%-Marke.

Brasilien: Ein Land mit extrem hoher sozialer Spaltung, grassierender Gewalt in den Städten und einem aussenabhängigen Wirtschaftsmodell.

Obwohl es nach der Weltwirtschaftskrise 1929 schrittweise gelang, ein auf hohen Außenzöllen und einem interventionistischen Staat basierendes Industrialisierungsprojekt durchzusetzen, kam es zu keiner wirksamen Demokratisierung der gesellschaftlichen Beziehungen oder zu einer gerechteren Einkommensverteilung. Bis 1964 die Militärs gegen die Linksregierung Goulart putschten, wechselten sich populistische Regime an der Macht ab. Die Militärdiktatur (1964-1985) setzte ein Wirtschaftsmodell um, das sich auf die Aufnahme billiger Auslandskredite, einen Investitionsboom ausländischer Unternehmen und eine dreigliedrige Wirtschaftsstruktur aus staatlichem, nationalem und transnationalem Kapital stützte. Mit verursacht durch die Hochzinspolitik der US-Notenbank geriet Brasilien ab 1981 in die Schuldenkrise. Die 80er Jahre zeichneten sich durch einen Kampf um die Demokratisierung des Landes aus, der schließlich in die ersten freien Wahlen 1989 mündete.

Der Wahlsieg des neoliberalen Populisten Collor de Mello (1990-92) führte zu einer Veränderung des brasilianischen Entwicklungsmodells: Es kam zu radikalen Zollsenkungen und zahlreichen Privatisierungen staatlicher Unternehmen. Mit der Regierung Cardoso (1995-2002) konsolidierte sich die neoliberale Entwicklungsstrategie. Durch die flexible Wechselkursanbindung der neuen Währung Real an den US-Dollar erreichte es die Regierung, die Inflationsrate auf monatlich unter 2% zu senken und ausländische Investitionen anzuziehen (Fritz 2000).¹ Gleichzeitig produzierte das Modell negative Folgen. Es kam zu einem chronischen Leistungsbilanzdefizit, die Auslandsschulden wuchsen an und angesichts unetlicher Kapitalzu- und -abflüsse wurden Leitzinserhöhungen auf bis zu 64,8% erlassen. Die Wachstumszyklen blieben kurz und als direkte Folge der Asienkrise geriet Brasilien 1998/99 in eine schwere Finanz- und Währungskrise. Die brasilianische Zentralbank wendete 102,6 Mrd. R\$ zur Verteidigung des Wechselkurses auf, bis die Dollarkoppelung im Januar 1999 zusammenbrach. Das Ergebnis des Crashes war ein Wachstum der Staatsschulden in nur zwei Monaten von 42% auf 53% des BIP und eine stagnative Wirtschaftsentwicklung von 0,1% im Jahr 1998 und 0,8% im Jahr 1999. Diese Probleme wurden von einer Privatisierungs- und Entnationalisierungswelle begleitet, in der 1200 Übernahmen durch ausländische Unternehmen durchgeführt und Tendenzen einer Deindustrialisierung bemerkbar wurden (Rocha 2002, 25). Insgesamt führte das neoliberale Entwicklungsmodell zu einer Vertiefung der Außenabhängigkeit durch das Wachstum der Auslandsschulden auf insgesamt 227,8 Mrd. Dollar im

Jahr 2002. Auf sozialpolitischer Ebene ließen sich lediglich punktuelle Erfolge in der Bildungspolitik und der Bekämpfung der Kindersterblichkeit verbuchen, während die Arbeitslosigkeit und Kriminalität massiv anstiegen (ebd., 27-31).

Die historisch gewachsene Abhängigkeit spiegelt sich in der heutigen gesellschaftlichen Situation Brasiliens wider. Denn Brasilien ist in Lateinamerika nicht nur im positiven Sinne ein Land der Superlative. Zwar ist es mit einer Größe von über 8,5 Mio. km² das größte Flächenland Lateinamerikas und hat mit über 182 Mio. auch am meisten Einwohner. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Brasiliens lag 2004 bei 604,7 Mrd. US-\$ beziehungsweise rund 3.331 US-\$ pro Kopf (Daten des Auswärtigen Amtes), was die höchste Wirtschaftsleistung in Südamerika dar-

stellt. Im Südosten des Landes existieren die bedeutendsten Industriesektoren Südamerikas, in denen die brasilianische Firma Embraer Kurzstreckenflugzeuge herstellt, transnationale Konzerne wie VW oder Ford Autos produzieren und eine weit aufgefächerte Konsumgüterindustrie existiert. Gleichzeitig verfügt das Land über eine hoch produktive Landwirtschaft, die nach US-Vorbild funktioniert, hohe Produktivitätssteigerungen vorweist und Brasilien erfolgreich als Weltmarktführer im Export von Kaffee, Soja(öl), Rindfleisch, Zucker und Orangensaft etabliert hat.

Land der Gegensätze:
Bedeutende Industriesektoren, eine hoch produktive Landwirtschaft - und eine äußerst ungleiche Einkommensverteilung.

Kasten 1: Brasilien: Sozioökonomische Grunddaten

Bevölkerung: 182,5 Mio.

Fläche: 8,456,510 km²

BIP: 604,70 Mrd. US\$ (2004)

BIP pro Kopf: 3.331 US\$ (2004)

Auslandsschulden: 201,4 Mrd. US\$ (2004)

Gini-Koeffizient: 60,7 (2003)

Offizielle Arbeitslosigkeit: 9,6%

Im Schatten dieser wirtschaftlichen Erfolge bietet sich für viele Menschen nur eine düstere Perspektive.

Brasilien ist dem Weltbankbericht 2003 zufolge mit einem Gini-Koeffizienten von 60,7 das Land mit der viertgrößten sozialen Spaltung der Welt und mit der ungleichsten Einkommensverteilung Lateinamerikas. Im Jahr 2001 litten 46 Mio. der damals 171,8 Mio. Brasilianer an Unterernährung. Im Jahr 1998 fristeten 9,9 % der Bevölkerung ihr Dasein von einem Einkommen von unter einem US\$ am Tag. Über 6,6 Mio. der Einwohner des Landes sind obdachlos. Die Arbeitslosenquote lag zu Beginn des Jahres 2005 bei 9,6%.² In den letzten zwei Dekaden starben beinahe zwei Mio. Brasilianer durch Gewalteinwirkung. Brasilien ist außerdem durch starke regionale Ungleichgewichte gekennzeichnet.

Der südöstliche Bundesstaat São Paulo produziert in den 90er Jahren über 36% des BIP Brasiliens bei einer Bevölkerung von knapp einem Fünftel des

Landes und stellt das ökonomische Zentrum der Nation dar. Der trockene Nordosten, das Armenhaus des Landes, kam 1999 mit einem Pro-Kopf-Einkommen von knapp 1776 R\$ auf ein Drittel des BIP pro Kopf des Südostens (Wogau 2003, 2). Doch in Brasilien existiert märchenhafter Reichtum. Das reichste Prozent der Bevölkerung verfügte 2002 über 13,42% des Volkseinkommens, das oberste Dezil sogar über 47,02%, während die Ärmsten 50% mit 12,98% auskommen müssen. Besonders offensichtlich wird die soziale Spaltung im Bereich der Landverteilung. Nur ein Prozent der Landbesitzer verfügt über 46% der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche, während knapp 4,5 Mio. Menschen als landlose Bauern gelten, obwohl Flächen von 166 Mio. Hektar brach liegen (Paasch 2004, 6; Schulz 2004).

Der Gegensatz von bettelarm und superreich spiegelt sich in einem paradoxen Nebeneinander von marginalisierten und entwickelten Sektoren wider. Dieses Muster lässt sich an der Einbindung des Lan-

des in den Weltmarkt und den daraus resultierenden sozialen und ökologischen Folgen erkennen. Denn Brasilien ist ein äußerst exportorientiertes Land, das im Jahr 2004 Waren im Wert von 96,5 Mrd. US\$ ausführte und im Gegenzug Güter von 62,8 Mrd. US\$ importierte. Die Produktpalette der brasilianischen

Exporte reicht dabei von Agrarprodukten über verarbeitete Konsumwaren bis zu Industrie- und Kapitalgütern. Im Jahr 2004 waren 29,6% der Exporte Primärgüter, 16,6% Halbfertigwaren und 56,9% verarbeitete Industrieprodukte.



Brasilien's Außenminister Celso Amorin als G-20-Sprecher bei der WTO-Konferenz in Cancun 2003; Foto: Peter Fuchs

Das Agrobusiness flo-
riert, doch die Eigenver-
sorgung der Bevölkerung
ist nicht gesichert.

Neben den extrem niedrigen Löhnen, die oftmals das Niveau des Mindestlohns von 300 R\$ (105 €) nicht überschreiten, den katastrophalen ökologischen Standards, die im Großraum São Paulo zur Verschmutzung ganzer Flüsse, etwa dem Rio Tietê, führten, haben sich eine Fülle von Widersprüchen aufgebaut, die eng mit dem brasilianischen Exportregime verbunden sind. Das bezeichnendste Beispiel besteht in den gesellschaftlichen

Auswirkungen des brasilianischen Agrobusiness: Brasilien exportierte im Jahr 2004 Sojaprodukte im Wert von über 10 Mrd. US\$, Zucker im Wert von 2,6 Mrd. US\$, Kaffee im Wert von ca. 1,8 Mrd. US\$, Rindfleisch im Wert von beinahe 2 Mrd. US\$ und Fruchtsäfte im Wert von 1,1 Mrd. US\$. Doch diese Exportorientierung führt auch dazu, dass die Eigenversorgung der Bevölkerung nicht abgesichert ist und kleinbäuerliche Betriebe verdrängt werden (vgl. Kasten 2).

Kasten 2: Das Maggi Imperium und die Landlosenbewegung MST

Meile um Meile reichen die grünen Sojapflanzen, die im Buschland des Bundesstaat Mato Grosso angepflanzt sind und insgesamt mit rund 150.000 Hektar eine Fläche von Berlin und Hamburg bedecken (FAZ, 10.01.05). Sie sind Eigentum des größten Sojaproduzenten der Welt, Blairo Maggi, der seit zwei Jahren gleichzeitig der Gouverneur des Bundesstaates ist. Dieses „Mekka des Agrobusiness“ (Wahl 2004, 848) zeichnet sich durch neue Anbautechniken aus, die jährlich zweistellige Produktivitätssteigerungen mit sich bringen und so zu immer höheren Rekordernten führen. Im Jahr 2004 exportierte Brasilien 19,2 Mio. Tonnen Soja im Wert von 5,4 Mrd. US\$, 14,5 Mio. Tonnen Sojakleie im Wert von 3,3 Mrd. US\$ und 2,5 Mio. Tonnen Sojaöl im Wert von 1,3 Mrd. US\$. Doch auch wenn die Maggi-Familie als Teil der neuen Elite des Landes der Regierung Lula aufgeschlossen gegenübersteht und Sozialprogramme finanziert, ist es augenscheinlich, dass die Monokulturen in engem Zusammenhang mit der katastrophalen sozialen Lage auf dem Land stehen. Nicht nur, dass die Arbeitsbedingungen auf den Plantagen schlecht sind und oftmals nur der Mindestlohn von 300 R\$ (105 €) gezahlt wird. Die Nutzung der Areale für den Sojaanbau engt die Möglichkeiten für eine Landreform ein. Während die Sojaproduktion im Ausland oft als Futtermittel zur Schweinezucht benutzt wird, hungern viele Menschen im brasilianischen Hinterland. 46 Millionen Menschen in Brasilien galten 2001 als unterernährt. Die Ausbreitung der Anbauflächen in Richtung Amazonasgebiet lassen Schlimmes erahnen: Schon heute werden jährlich 20.000-25.000 km² Regenwald für die landwirtschaftliche Nutzung von Kleinbauern abgeholzt. Kein Wunder, dass die soziale Frage auf dem Land zu politischen Auseinandersetzungen führt. Die Landlosenbewegung MST organisiert nach eigenen Angaben mittlerweile 1,5 Mio. Menschen, forciert Landbesetzungen, verlangt eine tief greifende Agrarreform und fordert die soziale Revolution. Die 200 Landtitel, die Maggi an die Landlosen vergab, waren der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Denn auch im Bundesstaat Mato Grosso hat die Landlosenbewegung weiterhin über 5000 Familien in Zeltstädten versammelt, die auf die Zuteilung von Land warten.

Eng verknüpft mit der außenabhängigen Wirtschaftsstruktur Brasiliens ist die Problematik der Außenverschuldung. Denn die hohe Außenverschuldung von 235 Mrd. US\$ zwingt die brasilianische Volkswirtschaft dazu, Exporterlöse zu erwirt-

schaften, um die Schuldentilgungen durchführen zu können. Darüber hinaus nutzt der IWF seine Funktion als „lender of last resort“, um Strukturpassungsprogramme durchzusetzen, die eine neoliberale Sparpolitik festschreiben.³



3. Die Regierung Lula und die neue Handelspolitik Brasiliens

„Eine Alternative [...] wurde über den am wenigsten erwarteten Weg eingeschlagen: die Außenpolitik. Die Polarisierung zwischen der Priorität der ALCA und dem MERCOSUR angesichts des nordamerikanischen Drucks und der Lücke an US-Leadership in der Region bei gleichzeitiger Erschöpfung des neoliberalen Modells und der neuen bellizistischen und offen protektionistischen Politik der Regierung Bush hat eine Projektion von Souveränitätspolitik auf die internationale Ebene erlaubt.“

(Emir Sader, Professor für Soziologie an der Universidade de São Paulo, 2003)

Nach euphorischer Sambastimmung zur Amtsübernahme von Lula folgte ein verkaterter Morgen angesichts orthodoxer Finanz- und Wirtschaftspolitik.

Am 1.1.2003 kamen knapp 200.000 Menschen zum Regierungssitz, dem Palácio do Planalto in Brasilia, um die Amtsübernahme des neuen Präsidenten Luiz Inácio „Lula“ da Silva zu feiern. Der Kandidat der Arbeiterpartei PT (vgl. Kasten 3) hatte die Präsidentschaftswahlen mit überwältigenden 61,3 % gewonnen. Der Wahlerfolg des ehemaligen Gewerkschaftsführers war mit einer langen Geschichte sozialer Kämpfe verbunden.⁴ Die Bevölkerung setzte große Hoffnungen in den ersten brasilianischen Arbeiter an der Macht. Wahlversprechen wie die Schaffung 10 Millionen neuer Arbeitsplätze, die aktive Bekämpfung des Hungers und eine längst überfällige Landreform bildeten dafür die Basis.

Die neue Regierung rekrutiert sich aus einem breiten gesellschaftlichen Bündnis, das im Rahmen der Wahlkampagne geschmiedet wurde. Die Regierung Lula stützt sich auf eine breite, aber widersprüchliche Allianz und sieht sich gezwungen, in einem komplizierten politischen Kräfteverhältnis zu manövrieren (Boris/Schmalz 2005). Die PT-Linke übt eine harsche Kritik an dieser Bündnispolitik, ließ sich aber bisher auf keine offene Auseinandersetzung ein (Pont 2003).

Der euphorischen Sambastimmung zur Amtsübernahme sollte ein verkaterter Morgen folgen. Die Regierung Lula war bisher noch nicht imstande, ihre „soziale Schuld“ (Calcagnotto 2004) zurückzuzahlen. Die Wirtschaftspolitik des Landes wird weiterhin konservativ gestaltet. Die Inflationsbekämpfung steht im Mittelpunkt der brasilianischen Fiskalpolitik, und die Regierung Lula verpflichtete sich zu-

nächst in einem Abkommen mit dem IWF, einen Haushaltsüberschuss von 4,25% zu erwirtschaften, was eine Sparpolitik nach sich zog, die nur begrenzte sozialpolitische Umverteilungen möglich macht.⁵ Die höchst umstrittene Rentenreform, die lediglich graduellen Erfolge des Null-Hunger-Programms „Fome Zero“, die geringfügige Erhöhung des Mindestlohns und die träge Durchführung der versprochenen Landreform zeugen von dieser Problematik. Außerdem zogen die Struktururanpassungsmaßnahmen des IWF, die an einen 30 Mrd.-Dollar-Kredit für die Vorgängerregierung Cardoso (1995-2002) gekoppelt waren, die Autonomie der Zentralbank nach sich. Zum Entsetzen vieler Beobachter wurde als Präsident dieser Institution Henrique Meirelles ernannt, Ex-Präsident der Bank of Boston und ehemaliger Abgeordneter der früheren Regierungspartei PSDB. Auch die Leitzinsen blieben 2004 und 2005 auf einem hohen Niveau von 15 bis 20%. Nach mehreren Quartalen des mäßigen Wachstums und der Rezession ist jedoch ab dem Mai 2004 die Industrie des Landes wieder angesprungen, was zunächst zu einem BIP-Wachstum von 5,1% im Jahr 2004 führte, das aber bereits im Folgejahr 2005 auf knapp 3% abgeflaut ist.

Eine interessante Ausnahme von der weitgehend orthodoxen Finanz- und Wirtschaftspolitik ist die Außenpolitik. Seit der Regierung Collor de Mello (1990-1992) war die brasilianische Außenpolitik integraler Bestandteil einer neoliberalen Strategie, die sich durch Privatisierungen, Marktöffnungen und durch eine Ankoppelung der Währung an den Dollar auszeichnete. Die Außenpolitik hatte in dieser Epoche keine eindeutige strategische Orientierung, sondern wurde durch folgende widersprüchliche Merkmale und Teilstrategien gekennzeichnet:

- Um ausländische Investoren anzuziehen, setzten die Regierungen Collor de Mello, Franco und Cardoso eine sehr viel kooperativere Außenpolitik gegenüber den entwickelten Industrienationen um. Gerade die Beziehungen zur USA verbesserten sich erheblich, was nicht zuletzt auf den eingeschlagenen neoliberalen Entwicklungspfad zurückzuführen war. Die strategische Orientierung des „terceiro-mundismo“ (Dritte-Welt-Orientierung) der frühen 80er Jahre, die regelmäßige Konflikte mit den USA verursachte, wurde verlassen.

- Trotz der Kooperation mit den USA und der damit verbundenen Unterordnung unter ihre strategischen Ziele in der Lateinamerikapolitik verfolgte Brasilien – vor allem in der zweiten Amtsperiode Cardosos – eine relativ eigenständige Außen- und Integrationspolitik in Lateinamerika. Die Bildung der südamerikanischen Freihandelszone MERCOSUR 1991, von der allerdings hauptsächlich europäische Unternehmen profitierten, und das im Jahr 2000 auf dem ersten südamerikanischen Gipfel in Brasília beschlossene Infrastrukturprogramm zur stärkeren physischen Integration Südamerikas waren Merkmale dieser Politik. Dennoch ging die brasilianische Regierung nur selten auf Konfrontationskurs mit den Industriestaaten: Auseinandersetzungen wie 2001 um die Patentrechte von Präparaten zur AIDS-Bekämpfung in der WTO blieben Einzelfälle.

- Gleichzeitig war die brasilianische Politik in internationalen Organisationen und Foren von einer multilateralen, friedenspolitischen Orientierung geprägt, die jedoch kaum wirksame Ergebnisse nach sich zog. Es mangelte offensichtlich am Willen, das politische Gewicht Brasiliens in die Waagschale zu werfen, um mittels außenpolitischer Pressuren und politischer Bündnisse Veränderung in der internationalen Politik anzustoßen.

Mit der Regierung Lula änderte sich diese außenpolitische Ausrichtung. Dieser Wandel war vor allem auf drei Gründe zurückzuführen:

- Zunächst fand die Regierung Lula Verbündete im brasilianischen Außenministerium Itamaraty. In dem mit einer eigenen Diplomatschule aus-

gestatteten, professionalisierten Itamaraty existierte selbst zu Hochzeiten des Neoliberalismus eine Strömung von Diplomaten, die weiterhin ein Entwicklungsprojekt verteidigten. Die Ernennung des Diplomaten Celso Amorin, einem moderaten Kritiker der ehemaligen Außenpolitik, zum Außenminister und des ehemaligen Institutsleiters des am Itamaraty angegliederten IPRI (Forschungsinstitut für internationale Beziehungen) Samuel Pinheiro Guimarães zum Vizeminister sind Ausdruck eines Prozesses der Reorganisation des Itamaraty.⁶

- Gleichzeitig sind die Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, die an der Regierung beteiligt sind, so gelagert, dass eine Wende in der Außenpolitik möglich wurde. Sowohl die PT und die sozialen Bewegungen als auch Teile der Industrie sind Protagonisten einer unabhängigen Außenpolitik, die nationale Interessen verteidigt. Es herrscht ein weitgehender Konsens, dass ein Ausverkauf der brasilianischen Industrie gestoppt und ein hohes Wirtschaftswachstum zur Umverteilung erreicht werden soll. Damit dies gelingt, fördert die Regierung das Exportwachstum und geht somit auf die Interessen des Agrarsektors und der Industrie ein.

- Der Wandel in der Außenpolitik ist zuletzt mit einer simplen strategischen Überlegung verbunden. Während in der Finanzpolitik Kontinuität herrscht, versucht die Regierung durch die Außenpolitik das internationale Kräfteverhältnis zu verschieben, um soziale Veränderungen im eigenen Land zu ermöglichen. Dieser Tausch führt dazu, dass ein relativ großer Spielraum in der Außenpolitik vorherrscht.

Doch was hat sich in der Außenpolitik konkret verändert? Die neuen außenpolitischen Impulse lassen sich leicht ausmachen:

- Die Nähe zur USA und die umfangreiche Kooperation mit den entwickelten Industrienationen ist einer stärkeren Süd-Süd-Orientierung gewichen. In den ersten drei Jahren der Legislaturperiode sind neue Bündnisse mit China, Indien und Südafrika, dem Nahen Osten, dem

Kurswechsel in der brasilianischen Außenpolitik im Interesse gesellschaftlicher Gruppen - und Teilen der Industrie



sub-saharischen Afrika und innerhalb Lateinamerikas entstanden. Der Abbruch der ALCA-Verhandlungen und das bisherige Scheitern der Verhandlungen zu einem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR scheinen diese Tendenz zu bestätigen. Trotz zahlreicher Konfliktlinien versucht die Regierung Lula allerdings, keinen allzu offensichtlichen Konfrontationskurs mit den USA zu fahren und geregelte Beziehungen aufrecht zu erhalten.

**Neue außenpolitische
Impulse: Süd-Süd-Bündnisse,
Unabhängigkeit gegenüber USA und EU,
sozialere Gestaltung des
Mercosur.**

- In der Lateinamerikapolitik beginnt Brasilien zum einen, zunehmend eigene Positionen zu entwickeln, die den US-Interessen entgegenlaufen. Die Initiative, Kuba in die Rio-Gruppe aufzunehmen, das Engagement zur friedlichen Beilegung der Auseinandersetzungen zwischen dem linken venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez und der Opposition und die Weigerung, die kolumbianischen Guerillagruppen FARC-EP und ELN als Terroristen zu erklären, deuten hierauf hin. Zum anderen hat mit der Regierung Lula ein neuer Integrationsschub in Südamerika begonnen. Der Ausbau und die Vertiefung des MERCOSUR sowie die sozialere Gestaltung dieser Zone durch die neue argentinisch-brasilianische Achse sind ein strategisches Projekt der Regierung.
- Des Weiteren ist die brasilianische Diplomatie äußerst aktiv auf dem internationalen Parkett. Eine strikte multilaterale Orientierung, die beispielsweise zu einer deutlichen Verurteilung des Irak-Kriegs führte, und die Suche nach Bündnispartnern für gemeinsame Projekte kennzeichnen diese Politik. Sowohl auf der Ebene der UNO bzw. der UNCTAD als auch der WTO kam es zu diplomatischen Initiativen Brasiliens. Beispiele sind der Vorschlag zur Einführung eines weltweiten Fonds gegen den Hunger, die gemeinsame Initiative mit Indien, Japan und Deutschland für einen ständigen Sitz im Welt-sicherheitsrat oder die Bildung der handelspo-

litischen G-20-Gruppe in der WTO. Ziel dieser Bemühungen soll die Demokratisierung der internationalen Beziehungen sein.

Die Handelspolitik nimmt in den außenpolitischen Plänen der Regierung eine zentrale Stellung ein. Zur Amtsübernahme sah sich die neue Administration in einer schwierigen Position verortet. Brasilien und die MERCOSUR-Staaten befanden sich zum einem in den Verhandlungen zur gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA, gleichzeitig verhandelten sie mit der EU. Auf der Ebene der WTO war zudem die Doha-Runde im Gange. In sämtlichen dieser Runden sind unter anderem elementare Bestandteile der wirtschaftspolitischen Souveränität auf dem Verhandlungstisch und es ist zu befürchten, dass Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Nord und Süd vertieft werden (vgl. Abschnitt 4).

Die Regierung Lula hat sich in diesen Verhandlungen auf vielfache Weise neu positioniert und eine verstärkte Süd-Süd-Kooperation befürwortet. Die brasilianische Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, so Präsident da Silva, eine neue „Geografie des Welt-handels“ zu konstruieren. Eine Fülle von bilateralen Handelsabkommen mit Staaten des Trikont, die angestrebte Etablierung eines Präferentialzollsystems im Rahmen der UNCTAD XI und die Auseinandersetzungen in verschiedenen Verhandlungsprozessen, etwa zur ALCA, weisen in diese Richtung. Relativiert werden diese Entwicklungen durch Kompromisse, die die Regierung auf Druck des brasilianischen Agrobusiness und exportorientierter Industrie-sektoren eingegangen ist.

Einen Kernpunkt in sämtlichen Verhandlungen stellen die Exportinteressen der brasilianischen Wirtschaft dar. Die brasilianische Regierung versucht, protektionistische Schranken im Norden zu durchbrechen und gleichzeitig die Exportmärkte durch den Süd-Süd-Handel zu diversifizieren. Die Exporte stiegen von 60,4 Mrd. Dollar im Jahr 2002 auf 96,5 Mrd. Dollar im Jahr 2004 und führten so zu einem Handelsbilanzüberschuss von knapp 33,7 Mrd. Dollar. Die Exportindustrie wurde damit der Motor eines neuen Wirtschaftsaufschwungs in Brasilien. Inwiefern diese konjunkturelle Entwicklung von Dauer ist, bleibt abzuwarten.

Kasten 3: Die Handelspolitik Brasiliens im Spiegel von Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Die Bewertung der neuen Handelspolitik durch (zivil-)gesellschaftliche Akteure Brasiliens fällt unterschiedlich aus:

Der Industriellenverband FIESP/CIESP kritisiert, dass die Regierung Lula im Rahmen ihrer Süd-Süd-Kooperation wirtschaftliche mit politischen Interessen verwechsle: *„Wenn wir keine Botschaft in Sambia haben – machen wir eine Botschaft in Sambia auf! Das ist wichtig. Aber angenommen, Sie müssten Gläser verkaufen. An wen? Natürlich an die Amerikaner! Weil Sambia wird 10 Gläser kaufen. Die Amerikaner werden fünf Millionen kaufen“* (Interview mit Christian Lohbauer, Industriellenverbandes von Sao Paulo, FIESP/CHIESP).

Die Gewerkschaftszentrale CUT unterstreicht dagegen die Unterschiede der Handelspolitik zur Regierung Fernando Henrique Cardoso und bewertet die Veränderungen positiv: Die *„internationale Politik hat sich sehr von der Cardosos unterschieden. [...] Warum? Weil [die Regierung] Lula im Bereich der Handelsverhandlungen als eine sehr viel stärkere Opposition im Sinne der Autonomie der Interessen der unterentwickelten Länder erscheint“* (Interview mit Gonzalo Berrón, Sekretariat für Internationale Beziehungen der Gewerkschaft CUT)

Die Landlosenbewegung MST steht der Exportpolitik der Regierung Lula im Agrarsektor äußerst kritisch gegenüber: *„Die Positionen der Regierung Lula in der ALCA oder der WTO sind liberaler gewesen [...] als die Positionen in früheren Epochen“* (Interview mit Geraldo Fontes, Landlosenbewegung MST).

Das Netzwerk REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos – Brasilianisches Netzwerk für die Integration der Völker) besteht aus ca. 40 sozialen Bewegungen und NROs (u. a. wichtige, vom EED unterstützte Partnerorganisationen wie ABIA, FASE, IBASE, INESC oder SOF), die mit ihrer Expertise in der kritischen Begleitung regionaler Integrationsprozesse und Handelsbeziehungen zusammenarbeiten. Ziel ist es, zur Ausgestaltung einer demokratischen, sozial und ökologisch nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen. Die Arbeit von REBRIP ist in fünf thematische Arbeitsgruppen aufgeteilt: Landwirtschaft, Handel und Umwelt, Intellektuelles Eigentum, Dienstleistungen/Investitionen und Gender. Das Netzwerk hat sich zu einer der bedeutendsten Instanzen der brasilianischen Zivilgesellschaft sowohl in der fundierten Kritik der herrschenden Ungerechtigkeit in den Handelsbeziehungen als auch in der Formulierung von Alternativen etabliert. In Bezug auf die neue Außenhandelspolitik besitzt REBRIP eine differenzierte Analyse: Zum einen sieht es in der Außenpolitik das *„innovativste und demokratischste“* Politikfeld der Lula-Administration (Mello 2004, 52), zum anderen übt es scharfe Kritik an dem Verhalten der Regierung in verschiedenen Verhandlungsprozessen, etwa am EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen (REBRIP 2004).



4. Brasilien in internationalen Handelsabkommen

Brasilien im Spannungsfeld multilateraler, inter- und intraregionaler sowie bilateraler Handelspolitik

Brasilien befindet sich seit Mitte der 90er Jahren in einem Spannungsfeld handelspolitischer Initiativen auf multilateraler, interregionaler, intraregionaler und bilateraler Ebene, in denen Themenkomplexe enthalten sind, die die politische Souveränität des Landes berühren und zu negativen sozialen und ökologischen Begleiterscheinungen führen.

Zunächst gibt es mit der WTO eine multilaterale Organisation, die mittlerweile 148 Staaten umfasst. Die WTO-Abkommen regeln neben dem Handel mit

Industrie- und Agrargütern mit dem GATS-Abkommen auch den Handel mit Dienstleistungen (Fritz 2003) und schreiben im TRIPS-Abkommen allen WTO-Mitglieder Mindeststandards für den Schutz von Rechten an geistigem Eigentum vor (Frein 2002). Darüber hinaus wurde bis Sommer 2004 im Rahmen der

WTO darüber gestritten, ob über neue Abkommen zu den so genannten Singapur-Themen (Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelserleichterungen) verhandelt werden sollte (WEED/Seattle to Brussels Netzwerk

2003). Mit der Rahmenvereinbarung vom Sommer 2004, dem Juli-Paket, mussten die EU und andere Industrieländer auf drei der vier Singapur-Themen verzichten; Verhandlungen gibt es nun lediglich im Bereich technischer Handelserleichterungen (Frein/Reichert 2005)

Eine ähnliche Verhandlungsagenda herrscht auf interregionaler Ebene in den Verhandlungen zur panamerikanischen Freihandelszone ALCA (ab 1994) und dem EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen (ab 1999) vor. Auf intraregionaler Ebene existiert schließlich seit 1991 der Staatenverband MERCOSUR, der Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay umfasst.⁷ Der MERCOSUR hat eine widersprüchliche Funktion: Zum einen ermöglichte der Verband einen politischen Autonomiegewinn der südamerikanischen Länder gegenüber den Industrienationen, zum anderen bildete er ein Vehikel, um Liberalisierungen und Privatisierungen im Cono Sur durchzusetzen.

Gleichzeitig begann die Regierung Lula, vermehrt eigene Abkommen mit anderen Dritte-Welt-Staaten zu schließen.

4.1. Die WTO

„Natürlich gab es unterschiedliche Verhandlungspositionen. Aber der wichtigste Gegensatz bestand in Cancún zwischen den ‚can-do-‘ und den ‚won’t-do‘-Ländern. Seit über zwei Jahren drängte die USA darauf Märkte zu öffnen - global, in unserer Hemisphäre sowie mit Subregionen und einzelnen Ländern. Während die WTO-Mitglieder über die Zukunft sinnieren, werden die USA nicht warten: Wir werden uns mit den ‚can-do‘-Ländern Richtung Freihandel bewegen.“

(ehemaliger U.S. Trade Secretary Robert Zoellick, 22.9.2003, Financial Times)

Die Gründung der WTO hatte vier unmittelbare Auswirkungen auf die brasilianische Wirtschaft und Gesellschaft. Zunächst wurde die massive Senkung der Durchschnittszölle von 80% im Jahr 1985 auf 14,6% im Jahr 1997 teilweise rechtlich festgeschrieben. Brasilien hat seine maximalen Industriezölle bei 30,8% festgesetzt, die Agrarzölle wurden

bei niedrigen 55% gebunden. Darüber hinaus zog der Abschluss des TRIPS-Abkommens tief greifende Auswirkungen und schwere Konflikte in der WTO nach sich. Das TRIPS kann – mit eingesprenkeltem EU-Recht – „als Globalisierung des US-Patentgesetzes angesehen werden“ (Pichlmann 2003, 93). Neben der Gefahr von Biopiraterie an traditionellem Wissen

und genetischen Ressourcen vor allem in der Amazonasregion und der Absicherung von Investitionen für ausländische Unternehmen durch Patentschutz waren in Brasilien zwei Auswirkungen von besonderer Bedeutung: Zum einen zerstörte die Liberalisierungspolitik der Regierung Collor de Mello die einheimische Informatikindustrie, die zunächst durch eine

„reserva de mercado“ (Marktreservierung) geschützt war. Dies wurde nachträglich rechtlich abgesichert. Ebenfalls bedeutsam waren die durch das TRIPS verursachten Auseinandersetzungen um die Produktion von Generika in Brasilien, die für das brasilianische Anti-AIDS-Programm genutzt werden (Kasten 4).

Kasten 4: TRIPS gegen das Recht auf Gesundheit

Brasilien verfügt seit 1987 über ein einzigartiges staatliches AIDS-Programm, in dem aktive Prävention gewährleistet und seit 1995 auch kostenlose Generika an AIDS-Infizierte vergeben werden. Durch die Prävention gelang es, die Neuinfektionen stark zu reduzieren. Statt den von der UNO prognostizierten 1,2 Mio. Menschen waren 2002 erst rund 610.000 durch HIV infiziert. Außerdem führte die Vergabe kostenloser Generika zu beispiellosen Erfolgen in der AIDS-Bekämpfung. Die Sterblichkeitsrate der mittlerweile über 100.000 behandelten AIDS-Patienten sank von 1995 bis 1999 um die Hälfte. Die Regierung sparte in diesem Zeitraum 472 Mio. Dollar ein, da sie nicht auf teure Präparate aus dem Ausland angewiesen war. Doch die Implementierung des TRIPS-Abkommen zog einen ständigen Konflikt zwischen der brasilianischen Regierung auf der einen und transnationalen Pharmakonzernen, der US-amerikanischen Regierung, der EU und der Schweiz auf der anderen Seite nach sich. Denn das Recht der brasilianischen Regierung, sich auf die Notstandsklausel im TRIPS-Abkommen (TRIPS, Art. 31a) zu berufen, um die Patentrechte ausländischer Firmen zu brechen, wurde angezweifelt. Die USA verklagte infolgedessen die brasilianische Regierung im Januar 2001 vor dem WTO-Schiedsgericht, aber musste die Klage aufgrund des internationalen Protests und der Drohung Brasiliens, eine Gegenklage gegen US-Patentvorschriften einzureichen, bereits im Juni 2001 zurückziehen. Eine Durchsetzung der Klage hätte eine Katastrophe nach sich gezogen: Die brasilianische Regierung hätte infolge der Ausgabensteigerung für teure Präparate ihr erfolgreiches Programm einschränken müssen. Der Regierung Lula gelang im Patentstreit kürzlich ein neuer Coup. Mit der Androhung, als erstes Land ein Patent einer US-amerikanischen Firma auf das Aids-Präparat „Kaletra“ zu brechen, erreichte die Regierung im Juli 2005 eine Preissenkung, die in den kommenden sechs Jahren zusätzliche 259 Mio. US\$ in die Staatskasse spülen soll.

Auch dem GATS sind entwicklungsschädliche Implikationen zuzuordnen. Die Aufgabe des internationalen Dienstleistungsabkommens GATS besteht darin, die Liberalisierung im Bereich Handel und Investitionen im Dienstleistungssektor voranzutreiben. In Brasilien wurden zwar bereits in den 90er Jahren massive Privatisierungen im Dienstleistungssektor vorgenommen. Beispielsweise wurden im Telekommunikationssektor und im Transportwesen Privatisierungen durchgeführt, die meist mit Übernahmen durch ausländische Unternehmen einhergingen. Doch im Rahmen des GATS werden nun weitere „requests“, also Marktöffnungsforderungen an Brasilien

gestellt. So hat die EU in der jüngsten GATS-Runde Forderungen zur Liberalisierung des Postwesens, der Wasserversorgung und der Unterbindung jeglicher Beschränkung des Gewinntransfers ausländischer Unternehmen durch die Zentralbank Brasiliens angemeldet.

Eigene offensive handelspolitische Interessen formuliert Brasilien - basierend auf Forderungen des brasilianischen Agrobusiness - gegenüber der EU und den USA vor allem bezüglich der Streichung von Agrar-Exportsubventionen, der Kürzung interner

Privatisierungen in Brasilien und weiterer Liberalisierungsdruck in den GATS-Verhandlungen



Brasiliens Rolle in der G-20 ist von herausragender Bedeutung für den Widerstand von Süd-Regierungen gegen die EU-US-Agenda

Stützungen und der Durchführung massiver Zollsenkungen. Diese Forderungen schienen auf WTO-Ebene lange aussichtslos. Erst mit dem Juli-Paket 2004 und den weiteren Verhandlungen bewegten sich USA und EU, indem sie sich auf das Auslaufen von Exportsubventionen (ohne allerdings einen Zeitpunkt zu nennen) festlegten und bei Zollsenkungen Konzessionsbereitschaft signalisierten. Nichtsdestoweniger liegen die Positionen sowohl zwischen Brasilien und den USA und der EU als auch in der WTO insgesamt noch so weit auseinander, dass die Erwartungen an die WTO-Ministerkonferenz in Hongkong (Dez. 2005) heruntergeschraubt werden mussten. Am heftigsten umstritten ist nach wie vor der Agrarprotektionismus der Industrieländer – und deren weitreichende Forderungen zur Öffnung von Agrarmärkten im

Süden. Vor diesem Hintergrund beobachten viele Regierungen des Südens als auch viele Nichtregierungsorganisationen die Agrarverhandlungen mit Argwohn, da die Interessen der Kleinbauern nach Schutz vor billigen Importen bislang auch von der brasilianischen Regierung weitgehend unberücksichtigt blieben (Wiggerthale 2005).

Die brasilianische Position ist von herausragender Bedeutung, weil Brasilien eine Führungsrolle in der sogenannten G-20 einnimmt. Im ersten Amtsjahr der Regierung Lula bereitete sich die brasilianische Diplomatie intensiv auf die WTO-Ministerkonferenz in Cancún im September 2003 vor. Die vielen Reisen von Lula, Außenminister Celso Amorim und Vizepräsident José Alencar (Almeida 2004) mündeten unter anderem in die Gründung der G-20 am 20. August 2003, einer Gruppe von Entwicklungsländern, die mit ihrem Widerstand gegen die EU-US-Agenda einen erheblichen Anteil am Scheitern der Konferenz hatte.

Kasten 5: Mitglieder der G-20

Argentinien, Ägypten, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Guatemala, Kuba, Indien, Indonesien, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippinen, Südafrika, Tansania, Thailand, Venezuela, Uruguay und Zimbabwe

Website der G20-Gruppe: www.g-20.mre.gov.br

Allerdings konzentrierte sich die Zielsetzung der extrem heterogenen G-20, die vom wirtschaftsliberalen Chile bis zum sozialistischen Kuba reicht, auf Agrarthemen. Dies ist angesichts der wirtschaftspolitischen Rolle der G-20 nicht weiter verwunderlich: Sie exportiert 26,2% aller Agrargüter weltweit und produziert hohe Prozentsätze an verschiedenen „key agricultural commodities“, etwa 72% des weltweit geernteten Reis, 70% des Tabaks und 62% aller Sojabohnen. Diese Exportorientierung bringt auch die Gefahr mit sich, dass die Schutzinteressen der brasilianischen Kleinbauern den offensiven Interessen des Agrobusiness geopfert werden.

Die besondere Bedeutung der G-20 seit Cancún wurde auch in den folgenden Verhandlungen deutlich. Denn die Zugpferde der G-20, Indien und Brasilien, verhandelten im Sommer 2004 in einem direkten Dialog mit der EU, den USA und Australien.

Gleichzeitig wurden andere Interessen außerhalb der G-20, etwa im Falle Kenias, durch Drohungen und gezielte materielle Zugeständnisse gefügig gemacht. Das Ergebnis dieser „Divide-and-Rule Tactics“ (Bello/Kwa 2004) war ein in der Nacht vom 31. Juli zum 1. August 2004 verabschiedetes Kompromisspaket in der WTO: Dieses zeichnet sich im Agrarbereich durch einen Kompromiss zwischen Exportinteressen und dem Interesse an einem großen Spielraum für interne Subventionen aus. Es vernachlässigt allerdings die Bedürfnisse der Länder, die Zollschutz für ihre Kleinbauern zum Zwecke der Ernährungssicherung anstreben. Auch die brasilianischen Kleinbauern werden den Preis für diese Politik vermutlich zahlen müssen. (vgl. zur zivilgesellschaftlichen Kritik an der G-20 die Erklärung in Kasten 6)

Auch außerhalb des Agrarbereichs sind die Vereinbarungen des Juli-Pakets entwicklungspolitisch

bedenklich. In den so genannten NAMA-Verhandlungen über den Marktzugang bei nichtagrarischen Produkten sind massive Zollsenkungen beabsichtigt, die für einheimische, global nicht wettbewerbsfähige Betriebe in vielen Entwicklungsländern das sichere Aus bedeuten dürften. Viele Beobachter warnen gar vor einer Gefahr der Deindustrialisierung der Entwicklungsländer (Chang 2005). Auch für Schwellenländer wie Brasilien, deren Industrien dem Wettbewerb auf den Weltmärkten nur zum Teil gewachsen sind, treffen einige der NAMA-Befürchtungen zu. Insofern ist die Zustimmung Brasiliens zum Juli-Paket bei NAMA ein Ausdruck des innerbrasilianischen Kräfteingens und Kompromisses zwischen einem Nehmen beim Thema Landwirtschaft und einem Geben bei NAMA. Dieser Kompromiss sieht also den externen Tausch von Liberalisierungszugeständnissen in einem Bereich gegen ebensolche Zugeständnisse in anderen Bereichen vor; Schutzinteressen spielten demgegenüber keine oder bestenfalls eine untergeordnete Rolle.

Bei dem großen diplomatischen Erfolg des Südens - dem Ende der Verhandlungen zu drei der vier Singapur-Themen - war Brasilien dagegen kaum beteiligt. Die Lula-Regierung hatte sich seit Cancún fast vollständig auf das Agrarthema konzentriert und enttäuschte damit auch die Erwartungen vieler, die das Gewicht Brasiliens im Abwehrkampf gegen die Singa-

pur-Themen erhofft hatten. „Brasilien hat nicht einmal die Initiative von 70 Ländern (angeführt von Malaysia) gegen den Einbezug der ‚neuen Themen‘ unterstützt. Zum Ende der Ministerkonferenz stimmte Brasilien einer Aufteilung der vier Singapur-Themen zu und signalisierte seine Bereitschaft, zumindest eines davon zu verhandeln - Handelserleichterungen - sowie gegenüber Verhandlungen zum Thema Öffentliches Beschaffungswesen keinen Widerstand zu zeigen, solange diese auf Transparenzthemen beschränkt blieben.“ (Mello 2004, 49). Erst im späteren Verlauf der WTO-Verhandlungen unterstützte die G-20 die Staaten der G-90 bei ihrem Vorhaben, die Singapur-Themen Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen aus der Verhandlungsagenda auszuklammern, wobei die brasilianische Regierung eine Mittlerrolle zwischen beiden Gruppen übernahm (TWN Report, 04.06.04).

Und selbst beim Kernthema Landwirtschaft herrscht bei vielen zivilgesellschaftlichen und kleinbäuerlichen Organisationen weltweit eine große Skepsis gegenüber dem Kurs der G-20 vor. Dies illustriert die folgende Erklärung, die am Rande des G-20-Treffens im Frühjahr 2005 in Indien vorgestellt wurde:

Konzentration Brasiliens auf Agrarthemen - weniger aktive oder nur vermittelnde Rolle bei den Singapur-Themen und NAMA



Mitglieder der MST auf dem Weg nach Brasília; Foto: Valter Campanato/ABR.

Kasten 6: Aus der Erklärung „Das AoA-Paradigma ablehnen (...)“

„Das AoA-Paradigma ablehnen. Steht ein für die Bauern des Südens. Tretet dem Agrobusiness des Nordens entgegen“ - Erklärung indischer Gruppen und Organisationen zum Gipfel der G-20 in New Dehli am 18. März 2005

Wir glauben, dass das Agreement on Agriculture (AoA) der WTO die Erhaltung und Fortsetzung der Vorherrschaft des Agrobusiness des Nordens nach sich zieht. Es wurde im Interesse eines großflächigen, kapitalintensiven, handelsorientierten Agrobusiness ausgearbeitet und gestaltet, welches unter gemäßigten klimatischen Bedingungen angesiedelt ist und, den Unterhalt der ländlichen Bevölkerung gefährdet. In Indien sowie den meisten anderen G-20 Ländern ist Landwirtschaft die Hauptquelle des Unterhalts für die Mehrheit der Bevölkerung. Der Prozess, die Landwirtschaft von Entwicklungsländern in den Weltagrarmarkt zu integrieren, zeigt bereits katastrophale Folgen für die arme und ungeschützte Bauernschaft. Tausende Bauern, viele von ihnen unter den ärmsten Menschen der Welt, haben ihren Unterhalt als ein Ergebnis dieses Integrationsprozesses verloren. Das ländliche Elend hat ernsthafte Ausmaße erreicht und die Ernährungssicherheit von Milliarden Menschen gefährdet.

Das AoA-Paradigma veranschaulicht eine Art von „endgültiger Lösung“ für die Agrarfrage durch die faktische Auslöschung der 3 Milliarden starken Bauernschaft der Dritten Welt. Die Funktionsweise des AoA bislang und die Manöver in der Prä- und Post-Cancún-Periode lassen wenig Zweifel daran, dass die offensichtlichen Schritte der USA und der EU, Disziplinierungsmassnahmen gegen Exportsubventionen und interne Stützungszahlungen zu akzeptieren, lediglich ein Deckmantel sind, um das primäre Ziel der sogenannten globalen Disziplin im Agrarbereich zu verdecken, welches darin besteht, Märkte in der Dritten Welt zu erobern und die Dritte-Welt-Länder total abhängig vom Agrobusiness des Nordens zu machen. Dies wird durch das Inkrafttreten der globalen Disziplin zum Schutz geistiger Eigentumsrechte verursacht, deren Wirkungsbereich sich auf Saatgut, Pflanzenarten, Mikroorganismen, mikrobiologische und nicht-biologische Produktionsprozesse von Pflanzen und Tieren erstreckt. Noch schlimmer ist, dass der Deckmantel als ein Hebel genutzt wird, um Konzessionen bei NAMA und im Dienstleistungsbereich der Verhandlungen zu erhalten.

Dies ist inakzeptabel. Es ist an der Zeit, dass die Bauern der Dritten Welt sich zusammenschließen, um das schändliche Spiel aufzudecken. Es ist an der Zeit, dass sie das Paradigma des WTO-Agrarabkommens zurückweisen und ihre Regierungen nötigen, ein landwirtschaftliches Handelsabkommen umzusetzen, das durch das grundlegende Ziel geprägt ist, die Interessen der Bauern zu schützen und die Ernährungssicherheit ihrer Bevölkerung zu erhalten. Solch ein Abkommen sollte Teil eines breiteren Paradigmas der ökonomischen Kooperation zwischen Entwicklungsländern sein.

Wir fordern deshalb von der G-20:

- 1) Das „July Framework“ als Basis für die Agrarverhandlungen in der Vorbereitung zur Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 aus den bereits genannten Gründen abzulehnen*
- 2) Brasilien und Indien müssen die exklusive Gruppe der Five Interested Parties (FIPs) verlassen und auf eine Auflösung der FIPs hinarbeiten. Stattdessen sollten sie in Richtung einer Konsolidierung der G-20 und einer engen Kooperation mit der G-33 und der G-90 hinarbeiten, um eine strategische Solidarität des Südens als Ganzes in den WTO-Verhandlungen nicht nur im Agrarbereich, sondern auch bei den Verhandlungen über NAMA und Dienstleistungen zu erreichen.*
- 3) Auf das Recht der Entwicklungsländer zu bestehen, quantitative Restriktionen zu benutzen, um selektiv ihre landwirtschaftlichen Ökonomien von dem AoA-Paradigma des Nordens zu entkoppeln [...]*

4) Unverzüglich eine kollektive Anstrengung in Gang zu setzen, um ein Arrangement für den gegenseitigen Agrarhandel von Entwicklungsländern zu gestalten. [...] Es sollte von dem Hauptziel angeleitet werden, die Interessen der Bauern und die Ernährungssicherheit ihrer Bevölkerung zu schützen und zu fördern. [...]

5) Transparenz in den Verhandlungen und die Weitergabe von Informationen an gewählte Repräsentanten, Agrargemeinschaften, soziale Bewegungen und andere Gruppen der Zivilgesellschaft auf allen Ebenen der Diskussionen.

4.2. Die panamerikanische Freihandelszone ALCA

„Wir möchten mit der Panamerikanischen Freihandelszone (FTAA) das erste Partnerschaftsangebot an die lateinamerikanischen Länder machen, denn sie sind unsere engen Partner. Aber wenn sie entscheiden, dass sie in eine andere Richtung gehen wollen, wenn sie die südliche Route Richtung Antarktis nehmen möchten, dann werden wir nach Osten und Westen schauen.“

(ehemaliger U.S. Trade Secretary Robert Zoellick, 13.10.2002, Miami Herald)

Die panamerikanische Freihandelszone, deren Aushandlung die Verhandlungen auf der WTO-Ebene flankierte, wurde vielleicht zum umstrittensten politischen Projekt in Brasilien. Der im Dezember 1994 gestartete Verhandlungsprozess zur ALCA, die 34 Länder der amerikanischen Hemisphäre und insgesamt beinahe 900 Mio. Konsumenten

umschließen sollte, hätte eigentlich zum 1.1.2005 in Kraft treten sollen.⁸ Doch das Abkommen, das einer Erweiterung der NAFTA (Mexiko, Kanada, USA) gleich käme (Kasten 7), wurde ab Nov. 2003 infolge des Widerstands der argentinischen, brasilianischen und venezolanischen Regierung vorerst auf Eis gelegt.

Kasten 7: NAFTA

Die nordamerikanische Freihandelszone NAFTA zwischen den hochentwickelten Industrieländern USA und Kanada und dem Entwicklungsland Mexiko stellt die Blaupause für viele spätere bilaterale Handelsverträge dar. Denn die NAFTA umfasst neben Zolllenkungen auch weitere Regelungen wie einen umfassenden Investitionsschutz und Finanzmarktliberalisierungen. Das Abkommen, das zum 1.1.1994 in Kraft trat und unter anderem den zapatistischen Aufstand mitverursachte, zog im vergangenen Jahrzehnt schwere soziale Verwerfungen nach sich. Durch die massiven Zolllenkungen wurde Mexiko von US-amerikanischen Agrarprodukten überflutet, zwei Millionen Kleinbauern verloren die Existenz. Die Industrie des Landes verwandelte sich in eine verlängerte Werkbank für US-Konzerne, in der mittlerweile über 1,5 Mio. Menschen – meist junge Frauen – oftmals zum mexikanischen Mindestlohn von weniger als 150 US\$ unter katastrophalen Arbeitsbedingungen schufteten. Außerdem wurde Mexiko durch die Finanzmarktliberalisierungen im Rahmen der NAFTA 1994/95 von einer schweren Finanz- und Währungskrise getroffen, die das Land in eine Rezession mit einem Rückgang des BIP von 9% stürzte. Zusätzlich ermöglichte NAFTA den Unternehmen mehrfach, den Staat wegen Umwelt- und Sozialgesetzen zu verklagen, die ihre Profite schmälern. Die Gewinner des Abkommens waren hingegen transnationale Konzerne. Die EU wollte im wirtschaftlichen Wettkampf mit den USA nicht nachstehen: Sie zog im Jahr 2000 mit einem eigenen Abkommen nach, das eine ähnliche Agenda enthält.

Der auf Druck sozialer Bewegungen Brasiliens veröffentlichte vorläufige ALCA-Vertragstext enthielt eine Fülle von WTO-plus-Vorschriften

Dabei hatte die Regierung Cardoso sich zunächst in den Verhandlungen weitgehend kooperativ verhalten. Erst im Vorfeld des dritten Summit of the Americas in Quebec 2001 begannen sich Cardoso und der neu ernannte Außenminister Celso Lafer mehrfach kritisch zum Abkommen zu äußern und drohten sogar, dem Gipfel fernzubleiben, was jedoch vor allem der zunehmenden Politisierung des ALCA-Prozesses in Brasilien geschuldet war. Als das vorläufige Vertragswerk auf Druck der sozialen Bewegungen schließlich veröffentlicht wurde, wurde deutlich, dass der vorläufige ALCA-Vertrag 2001 eine Fülle von WTO-plus-Vorschriften enthielt. Sämtliche Singapur-

Themen sowie Regelungen zum geistigen Eigentum und zum Dienstleistungshandel waren aufgelistet (Negotiation-Groups of the FTAA 2001). Im Dienstleistungssektor waren sektorale Liberalisierungen vorgesehen, die Regeln zur Transparenz und eine Meistbegünstigungsklausel einschlossen und auch öffentliche Dienstleistungen wie das Bildungs-

Gesundheits- oder Rentensystem umfasst hätten (Barlow 2001, 11-54).

Ein eigenes von der US-Regierung durchgesetztes Kapitel zu geistigen Eigentumsrechten enthielt Vereinbarungen, die zwar nicht über die für Lateinamerika zum Jahr 2000 in Kraft getretenen TRIPS-Vereinbarungen hinausgingen, aber darauf zielten, „dass die Mercosur-Mitglieder in ihren nationalen Gesetzgebungen die sogenannten Durchsetzungsklauseln des TRIPS-Abkommens anwenden“ (Gontijo 2005, 95).

Dem WTO-plus-Thema Wettbewerb wurde ebenfalls ein Kapitel gewidmet, in dem unter anderem die Bekämpfung von Preismanipulationen, Marktaufteilungen und markt-dominanten Kartellen vorgesehen war (Negotiation-Groups of the FTAA 2001, Chapter on Competition Policy). Weiterhin finden sich dort Vereinbarungen zur Transparenz und marktförmigen Gestaltung von öffentlichen Ausschreibungen (ebd., Article 2). Im Kapitel zu Investitionen wird die Zielsetzung formuliert,

den panamerikanischen Kapitalverkehr vollkommen von Kontrollmechanismen zu befreien (Negotiation-Groups of the FTAA 2001, Chapter on Investment, Article 3,4) und – nach NAFTA-Vorbild – ein „investor to state“-Klageverfahren für Unternehmen einzuführen. Im Abschnitt zum Marktzugang sind mehrere Klauseln enthalten, die auf eine Harmonisierung und Modernisierung der Zollverfahren abzielen.

Hauptstreitpunkt in den Verhandlungen war die Agrarmarktliberalisierung. Nach langem Hin und Her legten die Vereinigten Staaten schließlich ein Angebot zum Marktzugang vor, in dem die Einfuhrzölle für Agrarprodukte aus der karibischen Freihandelszone Caricom um 85%, aus Zentralamerika um 65%, für die Andenländer um 68% und für den MERCOSUR um 50% gesenkt werden sollten. Im Gegenzug sollten die Zölle für Industrieprodukte in der Caricom um 91%, im zentralamerikanischen Raum um 66%, in der Andenregion um 61% und im MERCOSUR um 58% gesenkt werden. (Folha de São Paulo, 29.6.2003). Verpflichtende Sozial- und Umweltstandards enthielt das ALCA-Vertragswerk im übrigen nicht. (Negotiation-Groups of the FTAA 2001, Chapter on Investment, Article 18,19).

Die US-Regierung setzte das ALCA-Projekt aus verschiedenen Gründen auf die politische Tagesordnung. Zum einen sah sie eine starke wirtschaftliche



Elendsviertel (Favela) von Rio de Janeiro; Foto: Laughlin Elkind; Creative Commons Lizenz

Herausforderung durch die EU. In Brasilien wurden 2004 25,17% des brasilianischen Außenhandels mit der EU abgewickelt, während nur 19,7% des Handels an die USA gekoppelt waren. Im Rahmen der Privatisierungswelle der 90er Jahre konnten europäische

Investoren ihren Anteil an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen im Cono Sur auf 58,1% in der zweiten Hälfte der 90er Jahre steigern (Nunnenkamp 2003, 29). Zum anderen bestand mit dem Foro Empresarial de las Américas ein transnationales Elitenforum, das die Interessen der panamerikanischen multinationalen Unternehmen für eine stärkere Integration des Kontinents vertrat und direkt am Agenda-Setting beteiligt war.

Für die brasilianische Wirtschaft und Gesellschaft hätte das ALCA-Projekt höchst bedenkliche Folgen gehabt. Denn die weniger produktiven Sektoren der Wirtschaft, etwa im Chemie- und Maschinenbausektor, wären im Falle eines Vertragsschlusses nicht länger konkurrenzfähig gewesen. Außerdem hätten die Ergebnisse verheerende Folgen für die kleinbäuerliche Landwirtschaft nach sich gezogen.

Gewinner wären das Agrobusiness und einige exportorientierte Branchen, etwa im Bereich Stahl und Textil, gewesen.

Gegen den ALCA-Vertrag bildete sich eine soziale Bewegung, die unter anderem die Gewerkschaft CUT, verschiedene Netzwerke wie REBRIP und die Landlosenbewegung MST versammelte und Kritik an zentralen Elementen des Projektes artikulierte: Sie fürchteten den Ausverkauf der brasilianischen Industrie, sahen die Gefahr einer Privatisierung des Bildungssystems und des Gesundheitswesens, vermuteten die Einschränkung der staatlichen Handlungsfähigkeit durch die marktformige Ausschreibung von staatlichen Aufträgen und sorgten sich um die Auswirkungen der Fest-schreibung neuer Rechte an geistigem Eigentum.

Gegen ALCA bildete sich eine breite soziale Bewegung

Kasten 8: Die Hemispheric Social Alliance

Die Hemispheric Social Alliance ist der Hauptträger des Widerstands gegen die ALCA und beschreibt sich selbst wie folgt: „Die HSA ist ein Netzwerk von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Bündnissen, die mehr als 45 Mio. Menschen in ganz Amerika repräsentieren. Es wurde gegründet, um den Informationsaustausch sowie gemeinsame Strategien und Aktionen zum Aufbau eines alternativen demokratischen Entwicklungsmodells im Interesse unserer Völker zu ermöglichen. Die HSA ist ein offenes Forum für Organisationen und Bewegungen, die die Politik der Integration der Hemisphäre ändern und soziale Gerechtigkeit auf dem amerikanischen Kontinent unterstützen wollen.“ (Hemispheric Social Alliance 2002: 1). Die HSA koordinierte den Widerstand auf regelmäßigen „Encuentros Hemisféricos de Lucha Contra el ALCA“ in Havanna. Der Protest auf der Straße wurde in einzelnen nationalen Kampagnen organisiert. In Brasilien fand die wohl beeindruckendste Mobilisierung statt, die von einer Vielzahl von nationalen Organisationen unterstützt wurde (Campanha Nacional contra a ALCA 2002, 187-188) und in der 2002 beinahe 10 Mio. Unterschriften gegen das Freihandelsprojekt gesammelt wurden. Das Ergebnis war ein kontinentaler Widerstand, den viele Regierungen der Hemisphäre nicht ignorieren konnten.

Die Regierung Lula sah sich somit zwischen sehr widersprüchlichen offensiven und defensiven Interessen eingeklemmt. Sie versuchte, mittels einer „Drei-Fronten-Strategie“ (Gratius 2003, 19) im Jahr 2003 gegenüber den Freihandelsplänen Stellung zu beziehen:

Erstens bemühte man sich erfolgreich, den Stichtag für den ALCA-Abschluss am 1.1.2005 zu verschieben. Zweitens stärkte die Regierung durch eine neue Achse Buenos Aires-Brasília den MERCOSUR als Gegenblock in den Verhandlungen. Drittens ver-

suchte die Regierung Lula, einige Punkte aus dem Vertrag auszuklammern und in Gespräche zwischen dem MERCOSUR und den USA zu überführen:

„1.) Die Substanz der Themen des Marktzugangs von Waren, und in limitierter Form, von Dienstleistungen und Investitionen würden in 4+1 Verhandlungen zwischen dem Mercosur und der USA behandelt werden.

2) Der ALCA-Prozess [...] würde sich auf einige Basiselemente wie die Lösung von Konflikten, die unterschiedliche Behandlung von unterentwickelten



Ländern, Kompensationsfonds [...] und Themen der Handelserleichterung beschränken.

3) Die sensibelsten Themen, die eine Verpflichtung für Brasilien bedeuten, wie der normative Teil von intellektuellem Eigentum, Dienstleistungen, Investitionen und Regierungskäufe würden in die WTO transferiert werden“ (Folha de São Paulo, 8.7.2003).

Auf der Ministerkonferenz in Trinidad und Tobago im Oktober 2003 präsentierte die brasilianische Verhandlungsgruppe dieses Drei-Ebenen-Modell

Nach Brasiliens Widerstand gegen das ALCA-Projekt bildeten sich zwei Blöcke: 13 US-treue Staaten versus 17 Verbündete von Brasilien, Argentinien u. Venezuela

und öffnete damit eine Konfliktlinie zwischen verschiedenen Regierungen der Hemisphäre. Es bildeten sich zwei Blöcke: Einerseits gruppierte sich ein Block von 13 Nationen um die Vereinigten Staaten, um eine Verhandlung aller Themenbereiche auf der panamerikanischen Ebene durchzusetzen. Im Gegenzug unterstützten 17 Staaten die Positionen Brasiliens, Argentinien

und Venezuelas (Gentili 2004, 105f.).¹⁰ Auf dem Gipfel von Miami im November 2003 war das Ergebnis daher ein Kompromissabkommen, das eine ALCA mit verschiedenen Integrationsebenen vorsieht. Al-

erdings blieb der Gesamtrahmen derart undefiniert, dass das Abkommen als vorerst gescheitert gelten konnte. Das jüngste Treffen der amerikanischen Staats- und Regierungschefs im November 2005 im argentinischen Mar del Plata bestätigte diese Tendenz. Der Gipfel scheiterte und wurde von Demonstrationen mit über 40.000 Menschen begleitet.

Das Scheitern des ALCA-Abkommens führte jedoch dazu, dass die US-Regierung verstärkt auf bilaterale Abkommen mit Teilen Lateinamerikas setzt, die eine vergleichbare Politikagenda enthalten. Nachdem sie bereits ein Abkommen mit Chile geschlossen hatte, das zum 1.1.2004 rechtskräftig wurde, unterzeichnete die Bush-Administration einen Vertrag zur Bildung der zentralamerikanischen Freihandelszone CAFTA mit Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua und Costa Rica, der auch die Dominikanische Republik beitreten sollte. Gleichzeitig handelte die Regierung Bush mit der aus dem Amt scheidenden Regierung in Uruguay im Oktober 2004 ein bilaterales Investitionsabkommen aus. Zudem wurden ebenfalls 2004 Verhandlungen mit Ecuador, Kolumbien, Peru und Bolivien mit der Zielsetzung eines Abschlusses im November 2005 begonnen.

Kasten 9: Erklärung der brasilianischen Anti-ALCA-Kampagne

Erklärung „10 Gründe für meine Stimme gegen die ALCA, den Freihandel und die Auslandsschulden“ der brasilianischen Kampagne gegen die ALCA, Freihandel, Auslandsschulden und Militarisierung zum Anlass der Kommunalwahlen im Okt. 2004

Meine Stimme ist gegen

1. ... die ALCA und andere „Freihandels“-abkommen, wie das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen, weil sie mit einer Lüge einhergehen: Freihandel ist ein Trugschluss. Es gibt kein Gut und keine Dienstleistung, die in der heutigen Welt frei gehandelt werden. Subventionen, Steuerergünstigungen, Austausch zwischen Firmen desselben transnationalen Unternehmens und restriktive Wettbewerbsbedingungen beeinflussen und verzerren Märkte. Freihandel bedeutet Freiheit für die Unternehmen und Gefangenschaft für die Völker vor allem in der südlichen Hemisphäre.

2. ... die ALCA und Freihandel, weil, sollte es unterzeichnet werden, die Länder nicht mehr länger das Recht haben werden, ihre eigenen Entwicklungspläne zu definieren und umzusetzen. Sie werden verletzlich gegenüber Konzerninteressen, Bank- und Unternehmensplänen sein, die ihre Gewinne und ihre Präsenz auf dem Weltmarkt maximieren wollen. Die Interessen und Rechte Lateinamerikas und der Karibik würden dieser Priorität untergeordnet werden. Nicht einmal die Bevölkerung der reichsten Länder des Kontinents – die Vereinigten Staaten und Kanada – würden mit der ALCA gewinnen. Die Gewinner wären die großen private Konzerne [...].

3. ... die ALCA und Freihandel, weil, sollte die brasilianische Regierung eventuell die ALCA oder das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen unterzeichnen, würde dies die Schwächung des Staates gegenüber transnationalen Unternehmen und der Bundesverfassung gegenüber Konzerninteressen bedeuten [...].

4... die ALCA und Freihandel, weil Kommunalwahlen die Zukunft unsere Städte bestimmen und „Freihandel“abkommen die Fähigkeit lokaler Regierungen einschränken, Politiken in ihrem eigenen Territorium zu definieren. Die ALCA würde sie dazu zwingen, das öffentliche Beschaffungswesen für internationale Ausschreibungen zu öffnen. Das bedeutet, dass die Infrastruktur und Beschäftigung in unseren Städten zurückgehen würden. Es bedeutet außerdem, dass sie gezwungen würden, strategische Dienstleistungen zu öffnen – Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung, Sicherheit, Kommunikation – was niemals ausländischen Unternehmen gegeben werden sollte!

5. ... den Abfluss öffentlicher Haushaltsgelder, um Schulden zu zahlen. Dem Gesetz fiskalischer Verantwortlichkeit zufolge sind lokale Regierungen dazu gezwungen, ihre Haushaltsprioritäten anzupassen, um die Schulden zuerst zu zahlen, zu Lasten der Zahlung der sozialen Schuld von Arbeit, Wohnungswesen, Gesundheit, Bildung, Abwassersystem, gesunder Umgebung, etc. Dieses Gesetz ist Teil der IWF-Konditionen.

6. ... Abkommen, die durch eine Freihandelsideologie gekennzeichnet sind, weil sie die Unterzeichnerstaaten dazu zwingen, ihre Umweltpolitik zu verändern. [Denn diese Verträge] schaffen rechtskräftige Verpflichtungen, die lokale, bundesstaatliche oder nationale Gesetzgebung brechen. Dies passiert bereits in Mexiko seit der Unterzeichnung von NAFTA [...] Mehrere ausländische Unternehmen klagten [...] und gewannen Millionen von Dollar als Kompensation.

7. ... Abkommen, die durch eine Freihandelsideologie gekennzeichnet sind, da Wasserversorgung essentiell für Gesundheit und Lebensqualität ist. Diese Abkommen zielen darauf ab, die Wasserversorgung in ein weiteres Geschäft für transnationale Unternehmen zu verwandeln [...]

8. ... fiskale Sparpolitik, gegen die Priorität der Schuldenzahlung und gegen „Freihandels“abkommen, weil sie das Land daran hindern, eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik mit dem Ziel einer Einkommens- und Reichtumsverteilung umzusetzen [...]

9. ... die ALCA und Schulden, weil sie es erleichtern, dass das Wissen und die Ressourcen unseres Landes von großen ausländischen Unternehmen angeeignet werden. Aber wenn die ALCA unterzeichnet wird, wird Brasilien formal dazu verpflichtet sein, seine Souveränität über Biodiversität, traditionelles Wissen und indigene Produktions- und Konsummuster aufzugeben.

10. ... Freihandelsverträge und die ALCA, weil sie Konsumismus, Individualismus und eine materialistische Gesellschaft unterstützen, in der die Reichen noch reicher und die Armen noch ärmer werden. [...] Der Traum einer besseren Gesellschaft und einer partizipativen Demokratie wird auf den Gemeinden und Städten gebaut.

4.3. Der Mercosur

„Ich möchte die Wichtigkeit des Beitritts von Kolumbien, Ecuador und Venezuela als assoziierte Mitgliedsstaaten zum MERCOSUR herausstellen. Wir sind nun zehn Länder in der Gruppe. [Wir verfolgen] einen Integrationsprozess, der eine solidarische Einbindung in die Welt fördert, der die demokratischen Prozesse verstärkt und der als Gerippe für eine Entwicklung mit sozialer Inklusion funktioniert.“

(Luiz Inácio „Lula“ da Silva, Ouro Preto. 17.12.04)

MERCOSUR als strategisch bedeutsame Möglichkeit eines Gegenblocks zur ALCA

Das südamerikanische Freihandelsabkommen MERCOSUR besitzt eine zentrale Stellung in den außenpolitischen Zielsetzungen der brasilianischen Regierung, da es die Möglichkeit eines Gegenblocks zur ALCA bildet. Die Freihandelszone, die die Kernländer Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay umschließt, wurde am 26. März 1991 aus der Taufe gehoben.¹¹ Ihr Ziel bestand in der allgemeinen, nicht an einzelne Sektoren gebundenen Liberalisierung der Warenmärkte und der Bildung einer gemeinsamen Zollunion, die jedoch niedrige Außenzölle umfasste. Beim MERCOSUR handelte es sich somit gleichzeitig um ein Sprungbrett auf den Weltmarkt, durch das ausländisches Kapital angezogen und der südamerikanische Markt attraktiver gemacht werden sollte. Zu diesem Zweck wurden unter anderem die Währungen Argentiniens (1991), Brasiliens (1994) und Uruguays (1992) an den US-Dollar gekoppelt. Die Integrationspolitik hatte auf diese Weise zum Ziel, den „MERCOSUR als Plattform zu nutzen, um die internen Widerstände gegenüber dem Prozess der Marktöffnungen zu reduzieren, ohne ein institutionelles Gerippe oder gemeinsame Politiken anzubieten, die fähig gewesen wären, die aus einem Prozess der Intensivierung des Handelsaustauschs resultierenden Asymmetrien zu berücksichtigen“ (Stuart 2004, 1). Dieses neoliberale Integrationsmodell geriet jedoch spätestens mit der Finanz- und Währungskrise 1998/99 in Brasilien in eine schwere Krise. Der Intrahandel im Mercosur brach zusammen und schrumpfte von 25% im Jahr 1998 auf 11% im Jahr 2003. Das MERCOSUR-Projekt kam zudem nicht über eine unvollkommene Zollunion hinaus, in der 85% der Importe mit einem gemeinsamen Zollniveau von 0-23% belegt werden.

Die brasilianische Regierung Lula und die argentinische Regierung Kirchner bemühten sich jedoch seit ihrer Amtsübernahme 2003 um eine politische

Neukonstruktion und einen Ausbau des Projekts. Als ersten Schritt begann man, eine Struktur von supranationalen Organisationen über den Freihandelsverband zu spannen, die den politischen Charakter des Bündnisses stärken sollte. Schon am 16. Oktober 2002 wurde eine Geschäftsordnung für einen ständigen Revisionsgerichtshof verabschiedet, der in der paraguayischen Hauptstadt Asunción ansässig sein wird. Das Projekt wurde mehrere Jahre lang aufgrund brasilianischen Widerstands nicht umgesetzt. Die neue Kommission von permanenten Repräsentanten des MERCOSUR und das Amt eines MERCOSUR-Präsidenten führen die Grundzüge des EU-Integrationsmodells ein und stärken die politische Autonomie des Abkommens.¹²

Doch das Hauptziel der neuen Achse besteht in einem sozialeren MERCOSUR, mit Hilfe dessen eine ökonomische und politische Basis geschaffen werden soll, die auf nationaler Ebene einen höheren Handlungsspielraum ermöglicht. Diese Ausrichtung wurde am deutlichsten in den „Objetivos 2006“ formuliert, die im Juni 2003 auf dem Gipfel von Asunción verabschiedet wurden (Stuart 2003). Zwar werden Maßnahmen zur Schaffung eines Binnenmarkts durch die Integration der Kapital- und Dienstleistungsmärkte und die Liberalisierung der staatlichen Auftragsvergabe für Firmen in der gesamten Region ins Auge gefasst, die eigentlich auf eine neoliberale Projekt hindeuten könnten. Doch gleichzeitig wird für eine gemeinsame Zollunion ein aktiver Staat gefordert, um regionale Entwicklungsgefälle mittels Strukturfonds zu bekämpfen. Eine regionale Industriepolitik, der Ausbau der gemeinsamen Infrastruktur, eine Koordination der Bildungs- und Technologiepolitik, eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft am Integrationsprozess und der Ausbau der kulturellen Beziehungen sind ebenfalls Bestandteil der Objetivos 2006. Die Vereinbarung, dass die brasilianische Entwicklungsbank BNDES eine Mrd. US\$ in die regionale Infrastruktur investiert (Stuart 2004,

4) und die Einführung eines Fonds zur Förderung von strukturschwachen Regionen im Juni 2005, der bis 2008 auf 100 Mio. US\$ aufgestockt werden soll, ist als ein erster Schritt in diese Richtung zu bewerten. Doch der Integrationseuphorie wurden mittlerweile Grenzen gesetzt. Es ist augenscheinlich, dass eine veränderte Integrationspolitik nicht ausreicht, um eine sozialere Politik auf nationaler Ebene durchzusetzen. Denn andere Strukturen wie die hohe Auslandsverschuldung wirken dem entgegen.

Gleichzeitig wurde der MERCOSUR erweitert. Nachdem Peru bereits im August 2003 als assoziiertes Mitglied aufgenommen wurde, schloss der MERCOSUR Freihandelsverträge mit Mexiko (2003) und den Staaten des Andenpakts (Bolivien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela) im April 2004 ab. Auf dem MERCOSUR-Gipfel in Ouro-Preto wurden im Dezember 2004 Ecuador, Kolumbien und

Venezuela assoziiert. Venezuela wird im Dezember 2005 Vollmitglied werden.

Gerade das Abkommen mit dem Andenpakt besitzt eine hohe strategische Bedeutung: Es vereint über 350 Mio. Menschen und sieht schrittweise Zollsenkungen für 80% der Produkte in Einzeltappen bis 2014 vor, enthält aber keines der Singapurthemen. Diesem historischen Brückenschlag folgte am 9.12.2004 die Gründung der Südamerikanischen Gemeinschaft der Nationen. Die Union soll den ersten Schritt für die politische Einigung des südamerikanischen Kontinents darstellen und den MERCOSUR-Raum mit dem Andenpakt politisch unter einem Dach zusammenfassen. Allerdings ist bisher kein Aufbau gemeinsamer supranationaler Institutionen geplant (Maihold 2004).

Schritte zur politischen Einigung des südamerikanischen Kontinents

4.4. Das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen

“Was wir bislang von Seiten des Mercosur angeboten bekommen haben, sorgt für eine unausgeglichene Situation - insbesondere aufgrund der Zurückhaltung Brasiliens bei den für uns zukünftig sehr wichtigen Themen wie Dienstleistungen, Investitionen und öffentliches Beschaffungswesen. Wir werden uns extrem hart darum bemühen müssen, diese Situation wieder auszubalancieren und das wird hoffentlich in dieser und der nächsten Woche passieren.”

(Pascal Lamy, ehemaliger EU-Handelskommissar, AFP, 8.6.2004)

Die Vereinigten Staaten waren nicht der einzige externe Akteur, der ein neoliberales Freihandelsprojekt mit Lateinamerika auf den Plan setzte. Nach dem Abschluss eines interinstitutionellen Kooperationsabkommens im Jahr 1992 und eines Rahmenvertrages über die Aufnahme von Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen 1995 initiierte man im Jahr 1999 einen Verhandlungsprozess zu einem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR. In diesem Abkommen setzte die EU eine ähnliche politische Agenda wie die USA um, obwohl der Vertrag sich in einigen Punkten vom ALCA-Abkommen unterscheidet. Das mag daran liegen, dass die Exporte des MERCOSUR nach Europa sich hauptsächlich aus Agrarprodukten und Rohstoffen zusammensetzen (Alemany 2003, 58). 57,8% der Exporte nach Europa im Jahr 2003 waren Agrarprodukte, wobei es sich bei knapp 71% der Exporte in die USA um verarbeitete Produkte handelt (ebd., Fritz 2004, 9). Dies führt dazu, dass die südamerikanischen Agrarlob-

byverbände ein äußerst hohes Interesse an einem besseren Marktzugang zur EU haben. Sodann stellt das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen nicht wie die ALCA die Existenz des MERCOSUR als eigenständigen politischen Block in Frage, sondern erkennt ihn an und wertet ihn politisch auf.

Die Inhalte der EU-MERCOSUR-Verhandlungen wurden erst ab dem Jahr 2004 von den sozialen Netzwerken Lateinamerikas auf die Tagesordnung gesetzt. Denn in Lateinamerika herrschte zunächst die Ansicht vor, dass die europäische Außenpolitik eine wesentlich sozialere Konnotation trägt. Dazu mag beigetragen haben, dass das Abkommen über eine reine Freihandelszone hinausgeht. Es sieht eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten beider Blöcke und einen zivilgesellschaftlichen Dialog vor. Außerdem will die EU-Kommission eine Hilfestellung bei den Integrationsbemühungen des MERCOSUR leisten und auf diese Weise das EU-Integrationsmodell auf Südamerika übertragen.

Weitreichende WTO-plus-Regelungen und ähnliche Motive in den Freihandelsprojekten von EU (EU-MERCOSUR-Abkommen) und USA (ALCA)

Dennoch sind die Triebkräfte zum Abschluss des EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommens und die Inhalte des Freihandelvertrags, dem Kern des Abkommens, mit der ALCA vergleichbar. Während die USA versuchen, ihren Einfluss im Cono Sur auszubauen, versucht die EU-Kommission, den MERCOSUR als Brückenkopf für ihre dominante Stellung zu nutzen. Denn die EU ist mit einem Handelsanteil von 23,4% und Direktinvestitionen von über 58% der bedeutendste externe wirtschaftliche Akteur im MERCOSUR - Raum. Gleichzeitig besitzt der MERCOSUR eine verhältnismäßig unbedeutende Stellung für die EU: 2002 gingen nur 1,85% der Exporte aus der EU in den MERCOSUR und nur 2,96% der Importe kamen aus dem südamerikanischen Handelsblock.

Insbesondere auf Druck des Agrobusiness legte der MERCOSUR am 24.9.2004 ein Angebot vor, das klare Zugeständnisse gegenüber den EU-Forderungen enthält. Denn dieser Vorschlag enthält ein hohes Maß an WTO-plus-Verpflichtungen, er umfasst alle Singapurthemen (außer Vereinbarungen zum Wettbewerb) und enthält darüber hinaus Dienstleistungsliberalisierungen und Regeln zum geistigen Eigentum.¹³

Im Bereich Dienstleistungen bot die brasilianische Regierung Niederlassungsfreiheit und Inländerbehandlung für Investoren in großen Teilen des Telekommunikationsbereichs, einigen Finanzdienstleistungen, Teilen des Versicherungswesens, dem Schiffsverkehr, einigen Umweltdienstleistungen, in der Hotelbranche, Teilen des Postwesens, Bereichen der Bauwirtschaft und sogar graduelle Rechte im Infrastrukturbereich, etwa den freien Zugang für Pipelinebetreiber, an (o.A. 2004b). Auch wenn einzelne Bereiche wie der Telekommunikationssektor bereits de facto in europäischer Hand sind, besteht die Gefahr, dass durch diese Regelungen der Status Quo der Privatisierungen verfestigt wird. Im Bereich des Versicherungswesens und der Finanzdienstleistungen könnte es zu besonders verheerenden Folgen kommen – so würde laut MERCOSUR-Angebot das staatliche Monopol für Rückversicherungen fallen.

Im Bereich geistiger Eigentumsrechte offerierten die MERCOSUR-Länder WTO-plus-Regelungen für geografische Indikatoren und damit indirekte Ursprungsregelungen. Hier sind vor allem land-

wirtschaftliche Produkte betroffen, die Namen von europäischen Regionen tragen wie Parmesan-Käse, Parma-Schinken, Kölsch usw. (NGO-Workshop on EU-MERCOSUR negotiations 2004). Besondere Brisanz hat diese Regelung aufgrund sprachlicher Probleme: zum Beispiel werden sämtliche Schaumweine im Portugiesischen mit dem Wort „champanha“ bezeichnet. Zudem haben viele europäische Siedler Ende des 19. Jahrhunderts ihre Traditionen nach Südamerika importiert. So tragen einige Produkte, etwa die Biersorte „Bohemia“ (Böhmen), Namen europäischer Regionen. Diese Bezeichnungen würden bei Unterzeichnung des Abkommens verboten. Die deutsche Wirtschaft hofft über diese Regelung hinaus auf die Durchsetzung eines umfassenden Patentschutzes (Handelsblatt, 31.10.2003).

Auch im Bereich der Investitionen sieht das Abkommen eine breite Palette von WTO-plus-Liberalisierungsmaßnahmen vor. Direktinvestitionen in die Nahrungsmittelindustrie, die Tabakproduktion, Textilien, Holz- und Papierindustrie, Chemie-, Plastik- und Metallindustrie, die Maschinenherstellung und Bürowarenfabrikation, die Elektroindustrie, die Radio-, Fernseh- und Informationstechnologie, die optische Industrie, die Möbelherstellung, in die Recyclingbranche und die Automobilindustrie sollen für europäische Anleger vollkommen geöffnet werden, während in der Land- und Forstwirtschaft und der Rohstoffextraktion graduelle Liberalisierungen durchgeführt würden. Dennoch behält die brasilianische Regierung einige Steuerungsmechanismen bei: Die Vergabe von Subventionen, die regionale Entwicklungspolitik und die Technologiepolitik dürften nicht durch ausländische Investitionen beeinträchtigt werden. Und mögliche Vereinbarungen im Bereich von Investitionen in die Landwirtschaft, die eine Durchführung der Agrarreform blockieren könnten, sind aus dem Abkommen auszuklamern.¹⁴

Mit diesen investitionspolitischen Maßnahmen wird der neoliberale Status Quo im Cono Sur dennoch verfestigt. Es besteht die Gefahr, dass die industriepolitischen Handlungsmöglichkeiten massiv eingeschränkt werden: „Zwar hat Brasilien im Verlauf der neunziger Jahre (1994-1999) vierzehn bilaterale Investitionsabkommen (BIT) geschlossen, doch bislang wurde keines ratifiziert, so dass Brasilien bislang ohne die politik- und investitionsdeterminierende Zementierung international rechtskräftiger Verträge über seine Investitions- und Industriepolitik entscheiden kann.“ (Russau 2005, 71)¹⁵

Ferner wird der Bereich des staatlichen Beschaffungswesens durch das Abkommen abgedeckt. Bei Ausschreibungen des öffentlichen Sektors, die auf internationaler Ebene erfolgen, würden europäische Unternehmen eine „EU-preference“ gegenüber Bieter aus anderen Ländern genießen (o.A. 2004a, II, 1). Die EU-Angebote dürfen 3% höher liegen als die Offerten aus anderen Ländern. Zusätzlich hierzu wird ein Konsultationsmechanismus vorgesehen, durch den – falls nicht international ausgeschrieben wird – die EU-Staaten auf Nachfrage über die Gründe hierfür informiert werden müssen. Die brasilianische Regierung beharrt allerdings darauf, dass nur international ausgeschrieben wird, wenn diese Entscheidung den politischen Zielen Brasiliens entspricht und dass keine festen Streitschlichtungsverfahren zu diesem Mechanismus eingeführt werden.

Das geplante Abkommen sieht zudem Zollsenkungen für Importgüter in die MERCOSUR-Länder vor, die im Bereich NAMA (Non-Agricultural Market Access) auf Druck der EU über 90% der europäischen Industrieprodukte binnen 10 Jahren zollfrei auf die südamerikanischen Märkte gelangen lassen würden. Im Agrarsektor sind gestaffelte Zollsenkungen um bis zu 100% vorgesehen, die entweder sofort oder stufenweise in Zeiträumen von 2, 8, 10 oder in wenigen Fällen in 17 Jahren durchgesetzt werden. Beispielsweise soll der Zoll für europäische Firmen von derzeit 27% auf 0% sinken. Dies wird laut Via Campesina Brasil (2004, 3) verheerende Auswirkungen auf die familiären Landwirtschaftsbetriebe haben, die knapp 82% der 1,8 Millionen Milchproduzenten stellen und mehr als 80% der Gesamtproduktion erwirtschaften.

Die vorgeschlagenen Zugeständnisse an die MERCOSUR-Länder durch die EU wiegen die Nachteile keinesfalls auf. Freilich bieten die EU-Staaten eine weitgehende Öffnung der europäischen Warenmärkte für MERCOSUR-Industrieprodukte an, was jedoch aufgrund der niedrigen Handelsverflechtungen im Industriesektor und der harten Konkurrenz aus Osteuropa keine tiefgehenden Entwicklungsimpulse verursachen dürfte. Im Bereich des Agrarhandels werden in vielen Punkten keine allgemeinen Zollsenkungen vereinbart, sondern nur Extra-Agrarquoten für 939 sensible Produkte, unter anderem 500.000 Liter Bioethanol, 50.000 Tonnen Rindfleisch, 37.500 Tonnen Geflügel, 100.000 Tonnen Weizen, 400.000 Tonnen Mais für den MERCOSUR freigegeben (Fritz 2004, 16), an die niedrigere Zoll-

sätze gekoppelt sind als die mit oft über 90% extrem hohen Meistbegünstigungszollsätze.¹⁶

Der Verhandlungsablauf zum EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen war dem ALCA-Prozess in einigen Punkten äußerst ähnlich. Auch hier standen sich die offensiven Interessen der exportorientierten Unternehmen und die Schutzinteressen der Kleinbauern sowie kleinerer und mittelständischer Betriebe gegenüber. Das brasilianische Agrobusiness war aufgrund der strategischen Bedeutung der EU als Markt für Agrarprodukte besonders stark an dem Abkommen interessiert. Während die Regierung Cardoso dem EU-MERCOSUR-Abkommen aufgeschlossen gegenüberstand und sich die Verhandlungen zunächst kaum in der öffentlichen Debatte niederschlugen, lässt sich mit der Wahl der Regierung Lula eine Modifikation der Verhandlungspolitik festmachen.

Nach ersten Warnungen vor den Auswirkungen des Vertrags (Torrelli 2003) kam das Projekt stärker ins öffentliche Rampenlicht - bis im Jahr 2004 schließlich die HSA und brasilianische NGOs gegen das Abkommen zu mobilisieren begannen (REBRIP 2004). Als die EU-MERCOSUR-Verhandlungen im Jahr 2004 in die Endphase gingen, beschloss der MERCOSUR, das Abkommen nun in einen „two step approach“ zu untergliedern und zunächst ein Vorabkommen zu vereinbaren (Gazeta Mercantil, 6.4.2004). Allerdings geriet der Verhandlungsprozess in Guadalajara Ende Mai und im Juli in Brüssel ins Stocken und wurde im August vorerst abgebrochen. Auf Druck der Agrarlobby legte das Itamaraty Ende September das aktuelle Angebot vor, das am 20. Oktober 2004 in Lissabon erneut scheiterte. Allerdings bestätigten EU-Ratspräsident Barroso und Präsident Lula am Rande des Weltwirtschaftsforums im Januar 2005 ihre Absicht, noch im Jahr 2005 zu einem Abschluss zu kommen. Im September 2005 wurden schließlich die Gespräche offiziell wieder aufgenommen. Ein Zustandekommen des Abkommens bleibt aber gerade vor dem Hintergrund widersprüchlicher Äußerungen der brasilianischen Politik und der baldigen MERCOSUR-Vollmitgliedschaft von Venezuela, das durch die Linksadministration Chávez regiert wird, weiterhin äußerst fragwürdig.

Großes Interesse des brasilianischen Agrobusiness am Abkommen mit Europa - und große Sorgen bei Kleinbauern und kleineren Unternehmen

Freie Fahrt für freien Handel?

Die EU-Handelspolitik zwischen **Bilateralismus** und **Multilateralismus**

- Wie sieht die Freihandelsagenda der EU aus?
- Mit welchen Ländern und Regionen hat die EU bilaterale Handelsverträge?
- Wie verhalten sich diese zu den multilateralen Verhandlungen auf WTO-Ebene?



Eine Broschüre von EED und WEED zum Zusammenspiel der multilateralen mit der bilateralen Ebene in der EU-Handelspolitik. - **Bezug bei EED und WEED**

Ähnlich wie die Freihandelspläne der US-Regierung ist das Abkommen mit dem MERCOSUR für die EU nur ein Mosaikstein in einer größeren Freihandelsoffensive in Lateinamerika. Bereits im Jahr 2000 trat ein Abkommen mit Mexiko in Kraft, das ein breites Spektrum von Themenbereichen wie Warenhandel, Dienstleistungen und die Singapur-Themen umfasst. Es folgte das ebenfalls sehr ehr-

geizige EU-Chile-Abkommen, das sämtliche Singapurthemen enthält und 2003 rechtskräftig wurde (Schilder et al. 2005). Die EU beabsichtigt zudem, ab Mai 2006 ein Abkommen mit dem Andenpakt auszuhandeln, das zudem auch für die Weiterentwicklung des EU-MERCOSUR-Verhandlungsprozesses Folgen haben sein könnte.

Kasten 10: Erklärung „Nutzen für wenige, Schaden für die Mehrheit“

In der folgenden gemeinsamen Erklärung machen lateinamerische Gruppen ihre Kritik am EU-MERCOSUR-Abkommen deutlich:

„Die Verhandlungen zwischen der EU und dem MERCOSUR setzen unsere Souveränität, unsere Zukunft und unsere Möglichkeit auf eine wirklich nachhaltige Zusammenarbeit in unserer Region und mit den Menschen (Völkern) Europas aufs Spiel. Unsere Regierungen bieten im Tausch gegen mögliche Gewinne in der exportorientierten Landwirtschaft an, die Kernbereiche unserer Wirtschaft an dem ungleichen Wettbewerb mit europäischen transnationalen Konzernen auszuliefern. Das betrifft die Industrie, die Fischerei, den Seeverkehr, die Versicherungen, Umweltdienstleistungen, inklusive Wasser und sanitäre Dienste, Finanz- und Telekommunikationsdienstleistungen und das öffentliche Auftragswesen. Strenge Regeln zu geistigem Eigentum werden den Transfer von Technik und Wissen hemmen und die Biopiraterie wie die unrechtmäßige Aneignung von Wissen aus den Quellen der Biodiversität erleichtern.“

Die größte Hoffnung, die die Regierungen des MERCOSUR haben, besteht darin, für einige Agrarindustrieprodukte Zugang zu den europäischen Märkten zu bekommen. Aber damit das passiert, muss es gegenseitige Zugeständnisse geben. Das heißt, wir müssen unsere Märkte noch mehr als bisher für die subventionierten Agrarimporte aus Europa öffnen, was den Ruin für die überwältigende Mehrheit der Bauern und ihrer Familien in der Region bedeuten würde. Die Bevorzugung der Landwirtschaft für den Export schadet der Ernährungssicherheit unserer Bevölkerung (Völker), auch weil monokulturelle Landwirtschaft größtenteils ihrer Natur nach schädlich für die Böden, das Wasser und die Luft ist. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Frage der Subventionen. Es gibt kein angemessenes Mittel, um unsere kleinen Produzenten vor der Bedrohung zu schützen, die das Volumen der europäischen Agrarsubventionen für sie bedeutet. (...)

[Auch der Handel mit Industriegütern] ist ein ungleiches Geschäft. Wenn wir die Waren betrachten, die der MERCOSUR in die EU exportiert, finden wir vor allem Halbfabrikate, Rohstoffe und billige Produkte, während teure Industrieprodukte importiert werden. Mit der geforderten Marktöffnung für Industriewaren würde sich das entstandene Ungleichgewicht in unseren Zahlungsbilanzen verschlechtern.

In den Verhandlungen über öffentliche Beschaffung wird der EU eine Bevorzugung gegenüber anderen Ländern und Regionen angeboten. Das bedeutet, dass, nachdem der Vertrag in Kraft tritt, alle öffentlichen Ausschreibungen ab einem bestimmten Wert den Europäern das Recht auf international bevorzugte Behandlung gibt. In verschiedenen Bereichen haben ihre Anbieter bessere Voraussetzungen im Wettbewerb. So könnten sie öffentliche Aufträge für Infrastrukturprogramme bekommen, was den Verlust von einheimischen Arbeitsplätzen zur Folge hätte.

Die Konzessionen, die in diesem Abkommen gemacht werden könnten, bilden einen Präzedenzfall, der es schwer machen wird, ähnliche in anderen Verhandlungen abzuweisen. Das bedeutet, die Angebote, die der MERCOSUR gemacht hat, werden Schritt für Schritt zu einer Wiederaufnahme der Verhandlungen zur Gesamtamerikanischen Freihandelszone führen.

Daher fordern wir:

- Den Vertrag mit der EU nicht zu Stande kommen zu lassen
- Die Verhandlungen sofort abubrechen
- Volksabstimmungen und Abstimmungen in den betroffenen Wirtschaftssektoren vor einer Wiederaufnahme der Verhandlungen durchzuführen
- Die nationalen Parlamente beratend in alle Stufen des Verhandlungsprozesses einzubeziehen, und zwar vor dem Abschluss jedes Vertrages
- Die sozialen und ökonomischen Folgen der Liberalisierungen in den letzten Jahrzehnten unabhängig zu untersuchen.“

4.5. Der neue Bilateralismus im Süden

„Was passiert: Unser Handel mit den USA geht zurück. Wie kann man nur den Handel mit dem größten Markt der Welt vernachlässigen und den Handel mit São Tomé e Príncipe, Kamerun, Gabun, Libyen, Syrien und dem Libanon stärken?“

(Christian Lohbauer, Geschäftsführer für Internationale Beziehungen des Industriellenverbandes von São Paulo FIESP/CIESP, 26.8.04, São Paulo)

Brasiliens kooperiert mit bedeutenden Schwellen- und Entwicklungsländern wie China, Indien, Russland und Südafrika

Neben dem Ausbau und der Umgestaltung des MERCOSUR baute die brasilianische Regierung auch die (wirtschafts-)politische Kooperation mit anderen Entwicklungsländern aus. Hierfür boten die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen einen relativ günstigen Ausgangspunkt: Nach einem vorläufigen Tiefpunkt des Anteils der Entwicklungsländer am Welthandel in den 90er Jahren stieg ihr Anteil in der Zeitspanne von 2000 bis 2004 von 19% auf 23%, wobei jedoch drei Viertel des Zuwachses auf China zurückgeht (Huffschmid 2004, 1). Gerade die Kooperation Brasiliens mit bedeutenden Schwellen- und Entwicklungsländern wie China, Indien, Russland und Südafrika hat eine besondere Bedeutung.

Obwohl die Zusammenarbeit mit China bereits unter der Regierung Cardoso ausgebaut wurde und es zu einem Wachstum des Außenhandelsvolumens von 1,29 Mrd. US\$ auf 4,07 Mrd. US\$ kam, etablierte der Besuch des chinesischen Staatspräsidenten Hu Jintao bei Lula am 12.11.2004 eine neue strategische Partnerschaft. Die chinesische Regierung sagte knapp 8 Mrd. US\$ Direktinvestitionen im Bergbau und Eisenbahn-Bereich sowie den Kauf von mindestens 10 Embraer-Flugzeugen zu, machte Konzessionen im Tourismusbereich und bei Agrarimporten im Umfang von 800 Mio. US\$. Im Gegenzug erkannte Brasilien China als eine Marktwirtschaft an, was Anti-Dumpingzölle unmöglich macht und vom Industriellenverband CIESP/FIESP kritisiert wird. Der bilaterale Handel von mittlerweile 9,15 Mrd. US\$ soll so durch spartengebundene Freihandelsabkommen bis 2010 verdoppelt werden.

Mit Südafrika und Indien etablierte die Regierung Lula mit der Gründung des IBSA Dialogue Forum ebenfalls tiefere Beziehungen. Auf handelspolitischer Ebene schloss der MERCOSUR am 15.12.2004 schließlich ein Abkommen mit Indien und der SACU (Southern African Customs Union) ab, durch das die

Zölle für 890 Produkte um 20% gesenkt wurden (Valor Econômico, 15.12.2004), während im verkehrs-, verteidigungs- und technologiepolitischen Bereich verschiedene gemeinsame Projekte vereinbart wurden. Die Handelsbeziehungen zwischen Indien und Brasilien nahmen nach einer Phase des dynamischen Wachstums von 357 Mio. US\$ auf über 1,2 Mrd. US\$ im Zeitraum 1998 bis 2002 eine zähe Entwicklung, wobei der Handel zwischen Südafrika und Brasilien von 410 Mrd. US\$ 1999 auf mittlerweile 1,3 Mrd. US\$ ein recht ansehnliches Wachstum erfuhr.

Zwischen Russland und Brasilien begann erst ab Ende 2004 eine vertiefte diplomatische Zusammenarbeit, nachdem der gemeinsame Außenhandel von knapp einer Mrd. US\$ im Jahr 2000 auf 2,46 Mrd. US\$ im Jahr 2004 angestiegen war. Ein Besuch von Vizepräsident Alencar im Oktober 2004 in Moskau wurde durch einen Gegenbesuch des russischen Präsidenten Putin im November erwidert. Die beiden Länder kündigten eine intensivere Zusammenarbeit im Agrar-, Energie-, Militärtechnik- und Forschungssektor sowie im Handels- und Wirtschaftsbereich an. Der Besuch von Lula im Oktober 2005 in Russland führte unter anderem zu ersten konkreten Vereinbarungen zur Kooperation im Raumfahrtbereich, der Biotechnologie und der Flugzeugindustrie.

Darüber hinaus schloss die brasilianische Regierung Abkommen mit Staaten wie Ägypten, dem Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Angola, Burkina Faso, Liberia, Mosambik und Namibia ab (Almeida 2004, 22f., PI, verschiedene Ausgaben). Der Handel mit dem subsaharischen Afrika stieg infolgedessen von 4,68% des Gesamthandels im Jahr 2002 auf 6,54% im Jahr 2004, während der Handelsaustausch mit der Arabischen Liga im gleichen Zeitraum von 4,56% auf 5,14% kletterte. Ein erstes (wenig erfolgreiches) interregionales Treffen zwischen südamerikanischen Staaten und Nationen der arabischen Welt und Pläne, zum Beginn 2006 ein Forum zwischen den Ländern Afrikas und Südamerikas zu etablieren, weisen auf einen politischen Willen zur Vertiefung der Zusammenarbeit hin.

Durch die intensivierte Süd-Süd-Kooperation gelang es, klassische Anbindungen an die Industriestaaten ein Stück weit aufzubrechen. Der Anteil am brasilianischen Gesamthandel mit der EU von 2002 bis 2004 ging von 26,84% auf 25,17%, mit der USA von 23,83% auf 19,7% und mit Japan von 4,13% auf 3,54% zurück. Dennoch könnten die wachsenden Außenhandelsverbindungen mit China von 3,79% auf 5,75% infolge des Austauschs von chinesischen Industrie- gegen brasilianische Agrarprodukte zu neuen Abhängigkeitsverhältnissen führen, während umgekehrt Brasilien zusehends die

Rolle eines Exporteurs von verarbeiteten Produkten gegenüber dem subsaharischen Afrika annimmt. Gleichzeitig zeichnen sich die Süd-Süd-Integrationsprojekte meist durch einen defensiveren Integrationsmodus aus. Statt auf allgemeine Zolllsenkungen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels oder der Aufnahme der Singapurthemen zu setzen, beschränken sich die Abkommen meist auf klassische Handelsfragen und zeichnen sich durch einzelne Positivgüterlisten aus.

**Süd-Süd-Kooperation
bricht klassische An-
bindungen an Industrie-
staaten zum Teil auf**

5. Fazit

„Im Hinblick auf den Kurs der Lula-Regierung sind neben all den intensiven Diskussionen zu den Themen der brasilianischen Innenpolitik vielleicht jene der Außenpolitik diejenigen, die noch am deutlichsten auf den Versuch eines Interessenausgleichs hinweisen. Und vielleicht ist dies deswegen der am meisten innovative und demokratische Bereich der Lula-Administration.“

(Fatima V. Mello, REBRIP, 2004, 52)

USA als auch EU verfolgen offensive Strategien, die in erster Linie den Investitions- und Exportinteressen der transnationalen Unternehmen der Industriestaaten dienen

Sowohl die Verhandlungen zu Freihandelsabkommen auf der multilateralen Ebene der WTO als auch auf der interregionalen Ebene, etwa das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen, schränken die Entwicklungsperspektive Brasiliens ein. Denn diese Abkommen sind kaum dazu geeignet, die Entwicklungspotentiale des Landes zu entfalten. Vielmehr verfolgen sowohl die USA als auch die EU offensive Strategien, die in erster Linie die Investitions- und Exportinteressen der transnationalen Unternehmen der Industriestaaten bedienen. Zollsenkungen öffnen neue Märkte für Exporte, Dienstleistungs- und Investitionsliberalisierungen fördern einen Ausverkauf der Unternehmen der Entwicklungsländer und markt-konforme Regelungen zur Vergabe von staatlichen Aufträgen rauben der öffentlichen Hand die Möglichkeit, eine entwicklungsfördernde Industriepolitik zu betreiben. Folgen dieser „corporate agenda“ in der Handelspolitik sind die Festschreibung der extrem hohen sozialen Spaltung, der ökologischen Zerstörung und die Vertiefung der Außenabhängigkeit Brasiliens.

Dabei stehen die Verhandlungen auf multilateraler Ebene einerseits und auf bilateraler Ebene andererseits für die großen Handelsblöcke keineswegs in einem Widerspruch zueinander. Vielmehr ergänzen sie sich gegenseitig. So ist ein Abschluss des EU-MERCOSUR-Abkommens sogar explizit an die Verhandlungsergebnisse auf WTO-Ebene gekoppelt. Die Zunahme von bilateralen und interregionalen Projekten sind allerdings kein Zeichen einer „Demontage der multilateralen Wirtschaftsordnung“ (Dieter 2003), sondern vielmehr Teil einer ehrgeizigen Mehrebenenstrategie der Industrieländer, die ihre Interessen auf unterschiedlichen Ebenen durchzusetzen suchen. Die Regierungen der Industrielän-

der stehen dabei zwar in einer Konkurrenz um die Kontrolle der Märkte in Lateinamerika, setzen allerdings eine vergleichbare politische Agenda auf die Tagesordnung.

Die EU beherrscht diese Mehrebenen-Strategie meisterhaft. Auch in Lateinamerika erinnert sie an die Fahrt auf einer mehrspurigen Autobahn, bei der die Fahrbahnen flexibel gewechselt werden, um möglichst schnell an das Fahrtziel Freihandel zu gelangen (Schilder et al. 2005). Denn selbst in dem oftmals als US-amerikanischen Hinterhof bezeichneten Lateinamerika gelingt es der EU geschickt, die WTO-Verhandlungen und die EU-MERCOSUR-Verhandlungen miteinander zu verknüpfen.

Das untersuchte brasilianische Beispiel zeugt hiervon. Die verhandelten Abkommen (ALCA und EU-MERCOSUR) gehen weit über den Status Quo der WTO-Regelungen und damit auch über bloße Handelsabkommen im eigentlichen Sinne hinaus. Auf interregionaler Ebene findet sich eine Themenpalette wieder, die Zollsenkungen für Industrie- und Agrargüter, die Liberalisierung des Dienstleistungshandels, Rechte an geistigem Eigentum und die Singapurthemen umfasst. Gleichzeitig haben die EU und die USA bereits neue bilaterale Verträge mit den Nachbarn Brasiliens (EU-Chile, USA-Uruguay, usw.) abgeschlossen oder verhandeln solche und setzen auf diese Weise natürlich auch Brasilien unter Druck.

Die brasilianische Regierung versucht, diesem Druck standzuhalten. Dafür steht ihre Rolle als führendes Mitglied der G-20, das sich den Forderungen der Industrieländer in der WTO hartnäckig und durchaus erfolgreich widersetzt. Dafür steht auch die bisher konsequente Haltung Brasiliens auf der interregionalen Ebene in den Verhandlungen zwischen EU und Mercosur, aber auch in den ALCA-Verhandlungen.

Allerdings ist die brasilianische Regierung nicht nur Opfer. In den Agrarverhandlungen der WTO

verfolgt sie die Interessen des heimischen Agrobusiness, das auf die Liberalisierung der Agrarmärkte zielt. Sie vernachlässigt dabei die Schutzinteressen von Millionen von Kleinbauern nicht nur in Brasilien. Zudem ist nicht auszuschließen, dass Brasilien in einem Tauschgeschäft auf WTO-Ebene zur Verbesserung des Marktzugangs bei Landwirtschaft seine Märkte für Industriegüter und Dienstleistungen unverhältnismäßig weit öffnen könnte – mit verheerenden Folgen für viele kleinere, global nicht wettbewerbsfähige Anbieter.

Neben den externen Zwängen sieht sich die brasilianische Regierung dabei einem widersprüchlichen Ringen interner sozialer Gruppen ausgesetzt. Gerade das brasilianische Agrobusiness und Teile der Industrie setzen offensive Exportinteressen auf die politische Agenda, während soziale Bewegungen, Gewerkschaften und einige Industriesektoren defensive Schutzinteressen vertreten. Die brasilianische Außenhandelspolitik der Mitte-Links-Regierung gleicht dabei einem Eiertanz um die Art und Weise der Weltmarkteinbindung. Auch wenn die Regierung Lula sowohl die Verhandlungen zum EU-MERCOSUR-Abkommen als auch die ALCA-Verhandlungen mehrfach zum Stillstand bringen konnte, so ist sie doch auch intern dem Druck der Zuckerbarone und anderer exportorientierter Interessengruppen ausgesetzt. Neben den außenpolitischen Zwängen gibt es daher auch innenpolitische Kräfte, die es aus Sicht der Lula-Regierung akzeptabel erscheinen lassen könnten, auf der Ebene der WTO den Köder der Agrarexportmöglichkeiten zu schlucken.

Vervollständigt wird das Bild durch Versuche der Lula-Regierung, als Gegengewicht zu den Interessen des Nordens die Süd-Süd-Kooperation zu stärken. Hiervon zeugen unter anderem der Aus- und Umbau des MERCOSUR zu einem Machtblock, der stärker soziale Belange berücksichtigen und ganz Südamerika umfassen könnte, der Ausbau der bilateralen Handelspolitik mit Ländern des Südens und auf WTO-

Ebene die Führungsrolle Brasiliens in der G-20.

Tatsächlich sind auch aus brasilianischer Perspektive die unterschiedlichen Verhandlungsebenen, von bilateral über regional bis multilateral, Puzzlestücke, die erst richtig ineinandergefügt ein vollständiges Bild ergeben. Die ökonomische und politische Stärke Brasiliens lässt jedoch keine den Industrieländern vergleichbare, nämlich in allen Bereichen offensive Rolle zu. Auf der anderen Seite jedoch ist Brasilien dem Druck der Industrieländer weniger hilflos ausgeliefert als beispielsweise viele andere, ärmere Staaten (vgl. Schilder/Schultheis 2005).

Damit ist der handelspolitische Schlingerkurs am Zuckerhut in seinen wesentlichen Zügen skizziert. Brasilien als Schwellenland und weltpolitische Mittelmacht, so kann abschließend festgestellt werden, hat durchaus einen gewissen Spielraum gegenüber den großen Wirtschaftsmächten EU und USA. Dieser Spielraum kann erweitert werden, wenn es gelingt, Süd-Süd-Kooperation zu stärken und zu stabilisieren. Andererseits stellen die innenpolitischen Macht- und Interessenkoalitionen und der Druck der großen Handelsmächte begrenzende Faktoren dar.

Einen Beitrag zur Erweiterung des handelspolitischen Spielraums Brasiliens könnten auch die Industriestaaten, etwa die EU, leisten. Dazu müssten sie den Druck aus den Verhandlungen nehmen und eine Agenda verfolgen, die die Handelspolitik an entwicklungspolitischen Interessen und Erfordernissen orientiert. Doch davon, das zeigt nicht nur diese Studie, sind die USA wie auch die EU meilenweit entfernt. Schlimmer noch: Die europäische und auch die deutsche Handelspolitik bewegen sich weiter in die falsche Richtung – mit Vollgas und unbeirrt.

Brasilien als weltpolitische Mittelmacht im handelspolitischen Schlingerkurs: Begrenzte Spielräume angesichts innenpolitischer Machtkonstellationen und dem Druck der großen Handelsmächte

Literatur

- Almeida, Paulo Roberto de** (2004): Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula, in: <http://www.pralmeida.org/>
- Auditoria Cidadã da Dívida** (2004): Boletim Auditoria Cidadã da Dívida, Nr. 10 vom 14.4.2004.
- Barlow, Maude** (2001): A ALCA e a Ameaça aos Programas Sociais, à Sustentabilidade Ambiental e à Justiça Social nas Américas, in: Sader, Emir (2001): ALCA – Integração soberana ou subordinada, São Paulo, 11-54.
- Bello, Walden/Kwa, Aileen** (2004): G20 Leaders Succumb to Divide-and-Rule Tactics: The Story behind Washington's and Europe's Triumph in Geneva, in: The Seattle to Brussels Network (Hrsg.), 23-35
- Boris, Dieter/Schmalz, Stefan** (2005): Lula als Leitfigur?, Aspekte des gegenwärtigen Transformationsprozess in Brasilien, in: **Badziura, Alexander/Müller, Bea/Speckmann Guido/Weißbach, Conny**: Hegemonie – Krise – Krieg, Widersprüche der Globalisierung in verschiedenen Weltregionen, Hamburg, 111-125.
- Calcagnotto, Gilberto** (2004): Brasiliens soziale Schuld - Lulas Dilemma, Lulas Lösung, in: Brennpunkt Lateinamerika 9/2004.
- Campanha Nacional contra a ALCA** (2002) (Hrsg.): Soberania sim, ALCA não, Análises e documentos, São Paulo.
- Chang, Ha-Joon** (2005): NAMA gefährdet die wirtschaftliche Entwicklung des Südens, in: Forum Umwelt & Entwicklung/Greenpeace/EED/WEED: Das NAMA-Drama. Wie die WTO-Verhandlungen über Industriegüter Umwelt und Entwicklung bedrohen, Bonn 2005, S. 6-12
- Dieter, Heribert** (2003): Die Demontage der multilateralen Wirtschaftsordnung durch die Dritte Welle des Regionalismus, in: Prokla, Nr.133, 599-624.
- Frein, Michael** (2002): Die Globalisierung von Rechten an geistigem Eigentum und der Nord-Süd-Konflikt. in: Prokla, Nr. 126, 103-125.
- Frein, Michael/Reichert, Tobias** (2005): In Cancún gestrandet? Welthandelspolitik im Nord-Süd-Konflikt., 2. Aufl., Bonn
- Fritz, Barbara** (2000): Stabilisierung und De-Stabilisierung. Währungskrisen als Kehrseite des Modells wechselkursbasierter Entwicklung – der Fall Brasilien., in: Boris, Dieter u.a. (Hrsg.): Finanzkrisen im Übergang zum 21. Jahrhundert – Probleme der Peripherie oder globale Gefahr? Marburg, 253-288.
- Fritz, Thomas** (2003): Die letzte Grenze. GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. WEED: Berlin
- Fritz, Thomas** (2004): Feindliche Übernahme. Die geplante Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur, Blue 21 Arbeitspapier, Berlin.
- Gentili, Rafael** (2004): Sobre as negociações da ALCA e da Mercosul, in: Soares, Laura Tavares, u.a. (Hrsg.): Governo Lula. Decifrando o enigma, São Paulo, 105-118.
- Gontijo, Cicero** (2005): Die Veränderungen im Patensystem. Von der Pariser Verbandsübereinkunft zum TRIPs-Abkommen – Die Position Brasiliens, in: FDCL (Hrsg.): Produktion der Abhängigkeit. Wertschöpfungsketten, Investitionen, Patente, Berlin, 53-78.
- Gratius, Susanne** (2003): Sackgasse ALCA? Das amerikanische Freihandelsprojekt zwischen Bilateralismus und Monroe-Doktrin, SWP Studie, Berlin
- Hart, Klaus** (2004): Wegschauen geht nicht mehr. Wie sich brasilianische Künstler mit der grassierenden Gewalt auseinandersetzen, in: ila. Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika, Nr. 274, April 2004, 27-30.
- Huffschmid, Jörg** (2004): Weltwirtschaft am Jahreswechsel: Rosige Aussichten oder wackliges Zwischenhoch?, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 12/2004,1-2.
- Maihold, Günther** (2004): Die südamerikanische Staatengemeinschaft. Ein neuer Partner für die EU in Lateinamerika?, SWP Aktuell Nr. 60, Dezember 2004.
- Mello, Fátima V.** (2004): Cancún Points the Direction of Lula's Foreign Policy, in: Heinrich-Böll-Foundation: Global Issue Papers, No.6, Februar 2004, 46-52.
- Negotiation-Groups of the FTAA** (2001): First Draft Agreement, in: http://www.ftaa-alca.org/ftaadrafts_e.asp
- Nunnenkamp, Peter** (2003): Ausländische Direktinvestitionen in Lateinamerika: Enttäuschte Hoffnungen trotz attraktiver Standortbedingungen?, in: Lateinamerika Analysen 5, Juni, 25-60.
- o.A.** (2004a): Mercosur-European Union, Government Procurement, Brazilian Offer, unveröffentlichtes Dokument.

- o.A.** (2004b): Mercosur-European Union, Mercosur's Completed Offer on Services, unveröffentlichtes Dokument.
- Paasch, Armin** (2004): Agrarreform in Brasilien: Enttäuschende Zwischenbilanz, in: *Brasilicum* 125, 5-7.
- Pichlmann, Friedrich** (2003): TRIPS – Could you patent the sun?, in: *ATTAC Österreich* (2003) (Hrsg.): Die geheimen Spielregeln des Welthandels. WTO-GATS-TRIPS-M.A.I, Wien., 92-103.
- Pont, Raul** (2003): Lulas größter Erfolg war sein Wahlsieg, in: *ila* 265, Mai 2003, 4-5.
- Singer, André** (2001): O PT, São Paulo.
- REBRIP** (2004): MERCOSUL – União Europeia. Nos passos da ALCA, Rio de Janeiro.
- Rocha, Geisa Maria** (2002): Neo-Dependency in Brazil, in: *New Left Review* 16, Juli/August 2002, 5-33.
- Russau, Christian** (2005): Investitionsregime in den EU-Verhandlungen, in: *FDCL* (Hrsg.): Produktion der Abhängigkeit. Wertschöpfungsketten, Investitionen, Patente, Berlin, 53-78.
- Sader, Emir** (2004): As tensões internas do PT e os avanços na política externa, in: Soares, Laura Tavares, u.a. (2004) (Hrsg.): *Governo Lula. Decifrando o enigma*, São Paulo.
- Schilder, Klaus/Deckwirth, Christina/Fuchs, Peter/Frein, Michael** (2005): Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus, Hrsg. von EED/WEED, Bonn/Berlin.
- Schilder, Klaus/Schultheis, Antje** (2005): Mit dem Rücken zur Wand: Ghanas Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus, Hrsg. von EED/WEED, Bonn/Berlin.
- Schirm, Stefan A.** (1994): Macht und Wandel: Die Beziehungen der USA zu Mexiko und Brasilien: Außenpolitik, Wirtschaft und Sicherheit 1979 bis 1992, Opladen.
- Schulz, Günther** (2003): Kein Ende in Sicht: Die Landkonflikte gehen weiter, in: *Brasilien Nachrichten* Nr. 129, Dezember 2003.
- Stuart, Ana Maria** (2003): O papel do Brasil na integração sul-americana, in: www.pt.org.br/, 10.10.2003.
- Stuart, Ana Maria** (2004): Negociando um novo Mercosul, in: www.pt.org.br/, 22.10.2004.
- Torrelli, Claudia** (2003): Mercosur for sale? The EU's FTAA and the need to oppose it, in: *Corporate Europe Observatory (CEO) & Transitional Institute (TNI) Info Brief*, August 2003
- Via Campesina Brasil** (2004): Alerta da Via Campesina Brasil. Negociadores brasileiros estão traindo interesses do povo brasileiro nas negociações Mercosur-União Europeia, 27.9.2004, o.O.
- Wahl, Joachim** (2004): Die Regierung Lula nach ihrem ersten Jahr, in: *Utopie kreativ*, Nr. 167, September 2004, 838-849.
- WEED/ Seattle to Brussels Netzwerk** (2003): Wettbewerbs- und Investitionsverhandlungen in der WTO. Kritik und Alternativen, Berlin.
- Wiggerthale, Marita** (2005): Indien und Brasilien, ein starkes Duo im WTO-Agrarpoker?, in: http://www.fairer-agrarhandel.de/pageID_1552577.html
- Wogau, Peter von** (2003): Lulas große Herausforderung. Regionale Disparitäten und Armutsbekämpfung in Brasilien., in: *Brasilien Nachrichten*, Nr. 129, Dezember 2003, 1-4.

Interviews:

- Berrón, Gonzalo**, Mitarbeiter des Sekretariats für Internationale Beziehungen der CUT, per Aufnahmegerät, 25.08.04, São Paulo.
- Fontes, Geraldo**, Beisitzer des Sekretariats für Internationale Beziehungen, Nationale Koordination der MST, per Aufnahmegerät, 27.8.04, São Paulo.
- Lohbauer, Christian**, Geschäftsführer für Internationale Beziehungen der FIESP/CIESP, per Aufnahmegerät, 26.8.04, São Paulo.

Weitere Quellen:

- AFP** - Agence France Presse
- PI** - Página International. Boletim da Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores, São Paulo, in: <http://www.pt.org.br/>
- TWNR** - Third World Network Report, in: <http://www.twinside.org.sg/>

Endnoten

- 1 Die neue wirtschaftspolitische Strategie begann schon in der Amtszeit der Vorgängerregierung Itamar Franco (1992-94), in der Cardoso als Finanzminister mit dem Plan Real 1994 die Währungskoppelung einführte. Die Senkung der Inflation auf ein historisch niedriges Niveau trug maßgeblich zum Wahlsieg Cardosos im gleichen Jahr bei.
- 2 Die Arbeitslosenrate ist jedoch aufgrund des informellen Sektors und der großen Anzahl an Unterbeschäftigten nicht mit dem Indikator in entwickelten Industrieländern vergleichbar.
- 3 Die brasilianische Bundesregierung wird zur Erwirtschaftung von primären Haushaltsüberschüssen verpflichtet, um die Schulden abzutragen.
- 4 Lula, der erst im vierten Anlauf erfolgreich war, wies in seiner Antrittsrede darauf hin: „Ich bin nicht Ergebnis einer Wahl. Ich bin Resultat einer Geschichte.“
- 5 Der Haushaltsüberschuss übertraf die Höhe von 3,75% der Vorgängerregierung Cardoso. Im Frühjahr 2005 verkündete die Regierung Lula schließlich, kein neues Abkommen mit dem IWF zu schließen. Der Sparkurs wurde jedoch beibehalten.
- 6 Samuel Pinheiro Guimarães wurde vom ehemaligen Außenminister Celso Lafer infolge seiner Kritik an dem Projekt der panamerikanischen Freihandelszone ALCA 2001 entlassen.
- 7 Venezuela wird ab Dezember 2005 ebenfalls Vollmitglied des MERCOSUR sein.
- 8 Kuba wurde als einziges Land der amerikanischen Hemisphäre aus dem ALCA-Verhandlungsprozess ausgeschlossen.
- 9 Der Vertrag wurde in neun Verhandlungsgruppen zu den Themengebieten Landwirtschaft, öffentliches Beschaffungswesen, Investitionen, Marktzugang, Subventionen und Ausgleichszölle, Schlichtungsverfahren von Konflikten, Dienstleistungen, geistiges Eigentum und Wettbewerbspolitik ausgehandelt.
- 10 Hierbei handelte es sich keineswegs um einen widerspruchsfreien Prozess. Vielmehr kam es zu harten Auseinandersetzungen zwischen dem Außenministerium Itamaraty und dem durch die Interessen des Agrobusiness geleiteten Agrarministerium, in denen Lula zu Gunsten des Itamaraty intervenierte.
- 11 Im Jahr 1996 traten zunächst Bolivien und Chile als assoziierte Mitglieder dem MERCOSUR bei.
- 12 Die Gründung des „Instituto Monetario del Mercosur“ zur Prüfung eines gemeinsamen „MERCOSUR-Euros“ mag zwar ein weiterer wichtiger Schritt zu einer vertieften Integration sein, allerdings sind sich die MERCOSUR-Regierungen darüber einig, dass noch Jahre bis zur monetären Einigung vergehen werden.
- 13 Der Punkt Handelserleichterung ist in dem Abkommen vorhanden, aber es sind, ähnlich wie über das Streitschlichtungsverfahren, keine stichhaltigen Informationen vorhanden.
- 14 Die Forderungen der EU gingen gerade in diesem Punkt über den Verhandlungsstand voraus. Die EU verlangte, dass die MERCOSUR-Staaten den Investitionsschutz im Agrarbereich fallen lassen sollten (Fritz 2004, 19).
- 15 Brasilien besitzt z.B. zur Zeit keine Kapitalverkehrskontrollen. Da bisher auch keine BITs in Kraft sind, könnte Brasilien deshalb perspektivisch Regulierungen in diesem Bereich durchsetzen. Die Rolle der offenen Finanzmärkte und der massiven Kapitalflucht aus Brasilien bei der Finanz- und Währungskrise 1998/99 veranschaulichen die wirtschaftspolitische Notwendigkeit von Kapitalverkehrskontrollen (Fritz 2000).
- 16 Eine besondere Spitzfindigkeit des EU-Agrarangebots liegt darin, dass viele der Quoten nach einem „single pocket approach“ zur Hälfte an die WTO-Verhandlungen und zur anderen Hälfte an das EU-MERCOSUR-Abkommen gekoppelt sind. Dies bedeutet, dass der MERCOSUR die vollen Quoten nur bei einem erfolgreichen Abschluss beider Verhandlungsprozesse erhalten kann.



Der Evangelische Entwicklungsdienst unterstützt Partnerorganisationen darin, Armut und Ungerechtigkeit zu überwinden. Dazu fördert er Entwicklungsaktivitäten in Afrika, Asien und Lateinamerika sowie in Mittel- und Osteuropa. In der entwicklungspolitischen Arbeit in Deutschland ist der EED sowohl durch eigene Aktivitäten als auch durch die Förderung Dritter aktiv.

Evangelischer Entwicklungsdienst - EED

Ulrich-von-Hassell-Str. 76
D-53123 Bonn

Telefon: +49-(0)228-81 01-0
Fax: +49-(0)228-81 01-150
E-Mail: eed@eed.de
Internet: www.eed.de



weed

WEED e.V. ist eine unabhängige entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisation, die sich in nationalen und internationalen Netzwerken engagiert und Organisationen und Initiativen

in Nord und Süd zusammenführt. WEED untersucht die sozialen und ökologischen Auswirkungen der Globalisierung und setzt sich dafür ein, mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armuts- und Umweltprobleme zu schaffen.

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung - WEED

Torstr. 154
D-10115 Berlin

Telefon: +49-(0)30-275-82 163
Fax: +49-(0)30-275-96 928
E-Mail: weed@weed-online.org
Internet: www.weed-online.org

Gerechtigkeit jetzt! – Die Welthandelskampagne

„Gerechtigkeit jetzt – Die Welthandelskampagne“ wächst stetig und wird derzeit von 36 Organisationen (darunter EED und WEED) aus den Bereichen Entwicklung, Kirche, Umwelt, Menschenrechte und Gewerkschaften getragen. Mit unserer Kampagne fordern wir Handelsregeln, die allen Menschen, insbesondere den Armen, und der Umwelt dienen. Die bestehende Welthandelsordnung muss grundlegend umgestaltet werden. Als Teil einer vielfältigen internationalen Bewegung laden wir alle Menschen ein, sich mit uns für eine andere deutsche und europäische Handelspolitik nach folgenden Grundsätzen einzusetzen:

- **Welthandel geht uns alle an:** Deshalb brauchen wir eine faire, transparente und demokratisch kontrollierte Handelspolitik.
- **Freihandel ist kein Wert an sich:** Deshalb muss Handelspolitik Menschenrechten, Armutsbekämpfung und Umweltschutz dienen.
- **Alle Länder haben das Recht, ihre Wirtschaft selbst zu steuern:** Deshalb dürfen die politisch und wirtschaftlich Starken die ärmeren Länder nicht länger zur Marktöffnung drängen.
- **Angemessene Ernährung, Bildung und Gesundheitsversorgung sind Menschenrechte:** Deshalb darf die staatliche Verpflichtung zur Realisierung dieser Rechte nicht durch die Welthandelspolitik ausgehöhlt werden.
- **Menschen und Umwelt müssen Vorrang vor Unternehmensprofitten haben:** Deshalb müssen Unternehmen und ihre Investitionen durch verbindliche soziale und ökologische Standards reguliert werden.

Die Welthandelskampagne richtet sich an alle Organisationen, Gruppen und Initiativen sowie Einzelpersonen, die sich für die Welthandelsproblematik interessieren und nicht mehr länger tatenlos zusehen wollen. Machen Sie mit! Setzen auch Sie sich für Gerechtigkeit jetzt! im Welthandel ein!

Gerechtigkeit jetzt! - Die Welthandelskampagne

Am Michaelshof 8-10
D- 53177 Bonn
Telefon: 02 28-368 10 10
Fax: 02 28-92 39 93 56
E-Mail: info@gerechtigkeit-jetzt.de

Gerechtigkeit jetzt!
Die Welthandelskampagne



www.gerechtigkeit-jetzt.de

ISBN: 3-937383-35-2