



IBERO-ANALYSEN

Dokumente, Berichte und Analysen
aus dem Ibero-Amerikanischen Institut
Preußischer Kulturbesitz
Berlin

Heft 14

November 2003

Der ALCA-Prozess: James Monroe versus Simón Bolívar

Hartmut Sangmeister



This work is licensed under the Creative Commons Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>.

The online version of this work can be found at:
<www.iai.spk-berlin.de/publikationen/ibero-analysen.html>



Prof. Dr. Hartmut Sangmeister, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften; E-mail: Hartmut.Sangmeister@urz.uni-heidelberg.de



Das Ibero-Amerikanische Institut (IAI) ist ein disziplinenübergreifend konzipiertes Zentrum der wissenschaftlichen Arbeit sowie des akademischen und kulturellen Austauschs mit Lateinamerika, Spanien und Portugal. Es beherbergt die größte europäische Spezialbibliothek für den ibero-amerikanischen Kulturraum, zugleich die drittgrößte auf diesen Bereich spezialisierte Bibliothek weltweit. Gleichzeitig erfüllt das IAI eine Funktion als Stätte der außeruniversitären wissenschaftlichen Forschung sowie als Forum des Dialogs zwischen Deutschland, Europa und Ibero-Amerika.

Die **IBERO-ANALYSEN** richten sich in erster Linie an Entscheidungsträger aus Politik, Kultur und Wirtschaft. Sie greifen themenorientierte und länderbezogene Fragestellungen auf und liefern aktualitätsbezogene, aber über den tagespolitischen Horizont hinausreichende Informationen zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur der Länder Ibero-Amerikas. Ausgewiesene Fachwissenschaftler bieten in den **IBERO-ANALYSEN** Orientierungswissen in allgemeinverständlicher Form, das den interkulturellen Dialog zwischen Deutschland und dem ibero-amerikanischen Kulturraum anregen und unterstützen soll.

Das Ibero-Amerikanische Institut bemüht sich, in seinen Publikationen vielfältige Meinungen zu Wort kommen zu lassen. Diese stellen jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des IAI dar. Die **IBERO-ANALYSEN** sind für den persönlichen Gebrauch bestimmt. Nachdruck nur nach vorheriger schriftlicher Zustimmung des IAI und mit vollständiger Quellenangabe. Die **IBERO-ANALYSEN** können auch über die Homepage des IAI im PDF-Format heruntergeladen werden: (<http://www.ibero-analysen.de>).

Redaktion

Dr. Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz
Referat Forschung und Projekte
Potsdamer Straße 37
10785 Berlin
Telefon: 030 – 2662515
Telefax: 030 – 2662503
e-mail: birle@iai.spk-berlin.de
<http://www.iai.spk-berlin.de>

1. Auflage 2003

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,
10785 Berlin

ISBN 3-935656-15-7

Der ALCA-Prozess: James Monroe versus Simón Bolívar

Hartmut Sangmeister

I. Prolog

Im Jahre 1835 schrieb der berühmte französische Reisende *Alexis de Tocqueville* über die Verschiedenheit der beiden Amerikas zur Zeit der Entdeckungen: „*Als die Europäer an den Gestaden der Antillen und später an den Küsten Südamerikas landeten, glaubten sie sich in die Fabelgegenden versetzt, von denen die Dichter sangen. [...] Alles, was das Auge in diesen zauberhaften Gegenden sah, schien für die Bedürfnisse des Menschen bereitet oder zu seiner Lust bestimmt. [...] Unter diesem glänzenden Mantel lauerte der Tod; damals bemerkte man ihn nicht, und von der Luft dieser Klimate ging zudem eine gewisse erregende Wirkung aus, die den Menschen an die Gegenwart bannte und ihn den Zukunftssorgen entrückte. Nordamerika bot einen anderen Anblick: hier war alles streng, ernst, feierlich; es schien, als sei es zum Wohnsitz des Geistes bestimmt, wie das andere zur Heimat der Sinne erkoren war*“ (Toqueville 1976: 26). Wenn in unseren Tagen Reisende den amerikanischen Kontinent in seiner ganzen Länge durchqueren, dann mögen sie keine Unterschiede mehr zwischen Nord und Süd feststellen. Denn von Alaska bis Feuerland vermitteln *Coke*, *fast food* und *Pay-TV* die Illusion, vertrautes Terrain nicht verlassen zu müssen: Überall ist Amerika, ein riesiger Kontinent ohne wirkliche Grenzen. Wer genauer hinschaut, für den wird eine Grenzlinie zwischen den beiden Amerikas unüber-

sehbar: Sie verläuft zwischen dem reichen Nordamerika der USA und Kanadas auf der einen Seite, dem viel ärmeren Lateinamerika auf der anderen, südlichen Seite. Gut bewacht, erstreckt sich diese Grenze über 3000 km entlang dem Tijuana River, dem Río Bravo del Norte und dem Río Grande. Die Wohlstandskluft zwischen Nord- und Südamerika zu überwinden, ist eine der optimistischen Erwartungen, die mit dem Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (*Área de Libre Comercio de las Américas/ALCA*) verknüpft sind. Jedoch wird die Vision eines Amerikas ohne ökonomische Grenzen, eines panamerikanischen Wirtschaftsblocks zum allseitigen Vorteil, nicht überall in der Region geteilt. In Lateinamerika gibt es gewichtige und begründete Vorbehalte gegenüber dem von den USA mit Nachdruck betriebenen ALCA-Projekt. Denn Handelsliberalisierung und außenwirtschaftliche Offenheit tragen nicht unter allen Bedingungen zu mehr Wirtschaftswachstum bei.

II. Schöne Neue Welt: Das Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone

Um die Beziehungen zu Lateinamerika auf eine neue Grundlage zu stellen, hatte US-Präsident *Bill Clinton* im Dezember 1994 die Staats- und Regierungschefs der beiden Amerikas nach Miami eingeladen. Mit dem als *Summit of the Americas / Cumbre de las Américas* bezeichneten Gipfeltreffen reagierte

Die Wohlstandskluft zwischen Nord- und Südamerika zu überwinden, ist eine der optimistischen Erwartungen, die mit dem Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone verknüpft sind.

Mit der ALCA entstünde ein Handelsblock, mit dessen ökonomischem Gewicht in der Weltwirtschaft sich nur die erweiterte Europäische Union (EU) messen könnte. In dem zu-künftigen ALCA-Gebiet, in dem derzeit mit ca. 850 Millionen Menschen knapp 14 % der Weltbevölkerung leben, wurde im Jahr 2002 fast ein Drittel der weltweiten Wertschöpfung erbracht

die US-Administration auf die Veränderungen des internationalen Systems nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Ende der bipolaren Weltordnung. Einer der wichtigsten Punkte auf der Agenda des Miami-Gipfeltreffens war der Vorschlag, die wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der westlichen Hemisphäre durch die Gründung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone zu intensivieren. Und tatsächlich stimmten die in Miami versammelten Staats- und Regierungschefs von 34 Staaten Nordamerikas, Südamerikas und der Karibik grundsätzlich diesem Projekt zu, allerdings ohne einen festen Zeitplan zu vereinbaren und ohne inhaltliche Festlegungen für die Ausgestaltung eines zukünftigen regionalen Freihandelsabkommens.¹ Nach mehreren vorbereitenden Ministertreffen wurden erst 1998 bei der *Segunda Cumbre de las Américas* in Santiago de Chile konkrete Schritte zur Bildung der ALCA vereinbart. Nach weiteren drei Jahren, 2001, verkündeten die bei der *Tercera Cumbre de las Américas* in Quebec erneut versammelten 34 Staats- und Regierungschefs ihre Absicht, auf der Basis eines vorläufigen Entwurfs für ein ALCA-Abkommen bis Januar 2005 die Verhandlungen über die Verwirklichung des freien Marktzugangs auf dem gesamten amerikanischen Kontinent abzuschließen und die gesamtamerikanische Freihandelszone spätestens zum Jahreswechsel

2005/06 Wirklichkeit werden zu lassen.²

Mit der ALCA entstünde – auch ohne Kuba – ein Handelsblock, mit dessen ökonomischem Gewicht in der Weltwirtschaft sich nur die (ab 2004) erweiterte Europäische Union (EU) messen könnte. In dem zukünftigen ALCA-Gebiet, in dem derzeit mit ca. 850 Millionen Menschen knapp 14 % der Weltbevölkerung leben, wurde im Jahr 2002 fast ein Drittel der weltweiten Wertschöpfung erbracht (vgl. Tabelle 1). Allerdings: Über 80 % des aggregierten Bruttoinlandsproduktes (BIP) der 34 Teilnehmerstaaten des ALCA-Prozesses entfallen auf die USA, die eindeutige wirtschaftliche und politische Führungsmacht des sich formierenden panamerikanischen Wirtschaftsblocks.

Für Lateinamerika klingen die ALCA-Passagen in der Abschlusserklärung der *Tercera Cumbre de las Américas* durchaus viel versprechend, denn dort heißt es, dass das ALCA-Projekt ein Schlüsselement zur Anregung von Wirtschaftswachstum und für das Wohlergehen der Hemisphäre sei.³ Für

2 Vorbehalte gegen diesen Zeitplan (und gegen die in dem Vertrags-Entwurf enthaltene Demokratie-Klausel) wurden lediglich von dem venezolanischen Staatschef *Hugo Chávez* vorgebracht. Von dem seinerzeitigen brasilianischen Staatspräsidenten *Fernando Henrique Cardoso* wurde bei dem Quebec-Gipfeltreffen – vorhersehbar vergeblich – die Einbeziehung Kubas in den ALCA-Prozess angemahnt.

3 In der *Declaración de la ciudad de Quebec* heißt es: „Acogemos el progreso significativo logrado hasta la fecha para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), incluyendo la elaboración de un borrador preliminar del Acuerdo ALCA. [...] El libre comercio, sin subsidios ni prácticas desleales, acompañado de flujos crecientes de inversión productiva y de una mayor integración económica, favorecerá la prosperidad regional, permitiendo elevar los

1 Nicht nach Miami eingeladen war der kubanische Staatspräsident *Fidel Castro*. Als einziger souveräner Staat in der Region ist Kuba (noch) nicht in den Prozess zur Bildung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone eingebunden.

die Mitgliedschaft in der ALCA soll eine Demokratie-Klausel gelten, der zu Folge jeder Wechsel oder in-konstitutionelle Bruch der demokratischen Ordnung in einem Staat der Hemisphäre ein unüberwindliches Hindernis für die weitere Teilnahme bedeutet.⁴ Die für die ALCA-Verhandlungen vereinbarten Grundsätze sehen vor, dass Entscheidungen nur im Konsens getroffen werden können, dass dabei insbesondere auch die Unterschiede im Hinblick auf Größe und Entwicklungsniveau der teilnehmenden Volkswirtschaften zu berücksichtigen sind, und dass bestehende bilaterale Handelsvereinbarungen und subregionale Integrationsabkommen auch nach Bildung der gesamtamerikanischen Freihandelszone weiterhin Bestand haben können, sofern sie mit den Regeln und Vorschriften der *World Trade Organization* (WTO) vereinbar sind. Zudem soll für die ALCA-Verhandlungen das Prinzip des *compromiso único* gelten, d.h. alle relevanten Fragen müssen in einem einzigen Abkommen einvernehmlich geregelt werden.⁵

niveles de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente." (www.summit-americas.org/esp/cumbre-quebec1.htm)

- 4 Dies ist sinngemäß die Formulierung der Demokratie-Klausel in dem ersten, etwa zweitausendseitigen Entwurf für ein ALCA-Abkommen, der bei dem Quebec-Gipfeltreffen im November 2001 vorgelegt wurde; die Demokratie-Klausel ist auch in dem zweiten, überarbeiteten Vertrags-Entwurf enthalten, der im November 2002 anlässlich des 7. Treffens der Handelsminister in Quito vorgestellt wurde. Die endgültige Formulierung der Demokratie-Klausel muss in den anstehenden Verhandlungen noch festgelegt werden.
- 5 Der Passus in der *Declaración de la ciudad de Quebec* lautet: „El Acuerdo deberá ser equilibrado, comprensivo, y congruente con las reglas y disciplinas de la

Mit dem ALCA-Prozess soll mehr als ein „klassisches“ regionales Freihandelsabkommen erreicht werden; denn das ALCA-Projekt zielt neben dem Zollabbau für den grenzüberschreitenden Warenhandel auch auf die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse (wie z.B. Subventionen für heimische Produzenten, Einfuhrquoten, technische oder hygienische Vorschriften etc.), auf den Abbau der Beschränkungen für grenzüberschreitende Dienstleistungen sowie auf die Liberalisierung von Investitionen innerhalb des gesamten Integrationsraums. Eröffnen sich damit nicht enorme wirtschaftliche Wachstums- und Entwicklungschancen für Lateinamerika? Lateinamerikanische Produzenten würden einen verbesserten Zugang zu den Märkten Nordamerikas erhalten, und damit zu dem US-Markt als umsatzstärksten Markt der Welt, der bereits jetzt für die meisten lateinamerikanischen Volkswirtschaften der wichtigste Absatzmarkt für ihre Exporte ist. Etwas mehr als die Hälfte der gesamten lateinamerikanischen Ausfuhren geht derzeit in die USA. Durch eine panamerikanische Freihandelszone würden zudem noch bestehende Zollschränken zwischen den lateinamerikanischen Staaten beseitigt, so dass auch im intraregionalen Handel bislang ungenutzte Exportpotenziale mobilisiert werden könnten.

Organización Mundial del Comercio (OMC), y deberá constituir un compromiso único. Otorgamos gran importancia a que el diseño del Acuerdo tenga en cuenta las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo de las economías participantes."

Für die Mitgliedschaft in der ALCA soll eine Demokratie-Klausel gelten, der zu Folge jeder Wechsel oder inkonstitutionelle Bruch der demokratischen Ordnung in einem Staat der Hemisphäre ein unüberwindliches Hindernis für die weitere Teilnahme bedeutet



ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas
 ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
 FTAA - Free Trade Area of the Americas
 ZLEA - Zone de libre-échange des Amériques

Tabelle 1: Die 34 Teilnehmerstaaten des ALCA-Prozesses

Land	Fläche (in 1.000 km ²)	Bevölke- rung (in Mio.) 2003	BIP ^a (in Mio. US\$) 2002	BNE ^b pro Kopf (in US\$) 2002
Antigua und Barbuda	0,4	0,07	710	9.390
Argentinien	2.780,4	38,43	102.191	4.060
Bahamas	13,9	0,31	4.818 ^d	14.860
Barbados	0,4	0,27	2.757	9.750
Belize	23,0	0,26	843	2.960
Bolivien	1.098,6	8,81	7.678	900
Brasilien	8.547,4	178,47	452.387	2.850
Chile	756,6	15,81	64.154	4.260
Costa Rica	51,1	4,17	16.887	4.100
Dominica	0,8	0,08	254	3.180
Dominikanische Republik	48,7	8,74	21.285	2.320
Ecuador	283,6	13,00	24.347	1.450
El Salvador	21,0	6,51	14.287	2.080
Grenada	0,3	0,08	414	3.500
Guatemala	108,9	12,35	23.252	1.750
Guyana	215,0	0,76	710	840
Haiti	27,8	8,33	3.590	440
Honduras	112,1	6,94	6.594	920
Jamaika	11,0	2,65	8.001	2.820
Kanada	9.970,6	31,51	715.692	22.300
Kolumbien	1.138,9	42,12	82.194	1.830
Mexiko	1.958,2	103,46	637.205	5.910
Nikaragua	130,0	5,47	5.932 ^e	700
Panama	75,5	3,12	12.296	4.020
Paraguay	406,8	5,88	5.389	1.170
Peru	1.285,2	27,17	56.901	2.050
St.Kitts und Nevis	0,4	0,04	340	6.370
St.Lucia	0,6	0,15	660	3.840
St.Vincent und Grenadinen	0,4	0,12	361	2.820
Surinam	163,3	0,44	895	1.960
Trinidad und Tobago	5,1	1,30	9.372	6.490
Uruguay	176,2	3,36	12.325	4.370
USA	9.629,1	294,04	10.416.818	35.060
Venezuela	912,1	25,70	94.340	4.090
Summe	40.953,4	849,92	12.805.879	—

a = Bruttoinlandsprodukt; b = Bruttonationaleinkommen; c = Exporterlöse für Waren und Dienstleistungen; d = 2000; e = 2001.

Quelle: World Bank, World Development Indicators Online (www.worldbank.org).

Allerdings gibt es regionale Freihandelszonen für die Mitgliedsländer nicht umsonst. Solange potenzielle Verlierer des Freihandels keine Gewähr haben, für ihre Verluste von den Gewinnern des Freihandels

kompensiert zu werden, leisten sie Widerstand oder sie versuchen zumindest, die Risiken des Freihandels durch Ausnahmeregelungen zu minimieren. Potenzielle Verlierer des Freihandels gibt es nicht nur in La-

teinamerika, sondern auch in den USA und in Kanada, und sie alle werden versuchen, Marktzugangsbeschränkungen zu ihren Gunsten durchzusetzen.

III. Das ALCA-Puzzle

Die an dem ALCA-Projekt beteiligten Staaten stellen hinsichtlich Größe, Bevölkerungszahl und Entwicklungsstand ein heterogenes Gemisch dar. Die Wohlstandsunterschiede sind gewaltig: In den USA ist das Pro-Kopf-Einkommen fast achtzigmal so hoch wie in dem *Least Developed Country* Haiti (vergl. Abbildung 1). Ob aus dem ALCA-Puzzle im Laufe der Zeit durch die Konvergenzeffekte eines Regionalbündnisses tatsächlich ein integrierter Wirtschaftsraum entsteht, bleibt abzuwarten. Denn der Abbau ökonomischer Grenzhürden löst auch Agglomerations- und Divergenzeffekte aus, da er tendenziell zu zentripetalen oder zentrifugalen Standortveränderungen wirtschaftlicher Aktivitäten innerhalb des Integrationsraumes führt (World Bank 2000: 51f.). Wie sich Konvergenz- und Divergenzeffekte regionaler Integrationsbündnisse in den einzelnen Mitgliedsländern auswirken, ist nicht allein durch Intensität und Reichweite der vereinbarten Handelsliberalisierung bedingt. Der von einem Land tatsächlich zu realisierende wirtschaftliche Gewinn bei Übergang zu Freihandel innerhalb eines regionalen Bündnisses hängt von dem zuvor bestehenden Zollschutz gegenüber den neuen Bündnispartnern ab, von der bereits erreichten Einbindung in den Weltmarkt und von den vorhandenen komparativen Außenhandelsvorteilen jedes einzelnen Landes, die jedoch durch

zentrifugale Agglomerationseffekte relativiert werden können. Die Produktions- und Außenhandelsstrukturen der ALCA-Verhandlungspartner sind teils kompetitiv, teils von differenzierter Komplementarität, und dementsprechend differieren auch die Interessen, die in den ALCA-Verhandlungen zur Geltung gebracht werden. Lateinamerikanische Länder, deren Ausfuhren mit einem hohen Anteil von Rohstoffen und unverarbeiteten Agrarprodukten noch den charakteristischen Merkmalen des kolonialzeittypischen Exportmodells entsprechen, haben andere Interessen als die Gruppe der Staaten, denen es in der langen Phase importsostituierender Industrialisierung gelungen ist, ihre Ausfuhren zu diversifizieren, oder die schon in Weltmarktsegmenten für Produkte höherer technologischer Komplexität erfolgreich sind (vgl. Tabelle 2).

Wie die bisherigen ALCA-Verhandlungen gezeigt haben, sind es vor allem drei zentrale Punkte, in denen die Vorstellungen der Beteiligten weit auseinander liegen:

- Die Verknüpfung des geplanten Freihandelsabkommens mit der Verpflichtung der Vertragspartner zur Beachtung von Umweltschutznormen und Arbeitnehmerrechten.
- Die Liste der so genannten „sensiblen Produkte“, die von der Handelsliberalisierung vorerst ausgenommen bleiben.
- Die Frage der Ausfuhrsubventionen und der internen Marktstützungen für Agrarprodukte.

Ob aus dem ALCA-Puzzle im Laufe der Zeit durch die Konvergenzeffekte eines Regionalbündnisses tatsächlich ein integrierter Wirtschaftsraum entsteht, bleibt abzuwarten.

Abbildung 1: Das ALCA-Puzzle

Bruttonationaleinkommen pro Kopf 2002 (in US\$)	
Haiti	440
Nikaragua	700
Guyana	840
Bolivien	900
Honduras	920
Paraguay	1.170
Ekcuador	1.450
Guatemala	1.750
Kolumbien	1.830
Surinam	1.960
Peru	2.050
El Salvador	2.080
Dominikanische Republik	2.320
Jamaika	2.820
St.Vincent und Grenadinen	2.820
Brasilien	2.850
Belize	2.960
Dominica	3.180
Grenada	3.500
St.Lucia	3.840
Panama	4.020
Argentinien	4.060
Venezuela	4.090
Costa Rica	4.100
Chile	4.260
Uruguay	4.370
Mexiko	5.910
St.Kitts und Nevis	6.370
Trinidad und Tobago	6.490
Antigua und Barbuda	9.390
Barbados	9.750
Bahamas	14.860
Kanada	22.300
USA	35.060



 Quelle: Tabelle 1.





ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas
 ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
 FTAA - Free Trade Area of the Americas
 ZLEA - Zone de libre-échange des Amériques

Tabelle 2: Außenhandelsstrukturen der ALCA-Teilnehmerstaaten

Land	Exporte ^a in % des BIP 2001	Export von <i>High-tech</i> - Produkten in % der Warenausfuhr 2001	Export von Roh- stoffen in % der Warenausfuhr 2001	Export von unverarbeiteten Agrar- produkten in % der Warenausfuhr 2001	Importe ^b in % des BIP 2001
Antigua und Barbuda	68,9	..	9,0 ^d	..	85,6
Argentinien	11,4	8,6	3,1	1,6	11,5
Bahamas	..	..	..	..	..
Barbados	47,5	21,4	0,1	0,2	56,0
Belize	45,1	..	0,0 ^c	1,4 ^c	67,7
Bolivien	18,3	9,6	19,7	2,7	25,1
Brasilien	13,4	17,9	8,3	4,1	12,4
Chile	34,7	0,8	41,3	10,3	30,8
Costa Rica	42,7	35,7	0,8	3,4	45,8
Dominica	51,2	6,4	4,2	0,9	64,5
Dominikanische Rep.	23,9	..	..	..	39,5
Ecuador	31,2	4,4	0,2	5,8	30,8
El Salvador	28,9	7,1	2,6	0,8	42,7
Grenada	58,8	..	0,0	0,0	74,8
Guatemala	18,6	7,5	1,0	4,1	27,8
Guyana	94,9	..	..	..	110,7
Haiti	12,5	..	..	..	27,4
Honduras	38,3	1,2 ^c	4,4	3,6	56,4
Jamaika	41,5	0,1 ^c	4,1 ^c	0,2 ^c	53,7
Kanada	43,8	15,3	4,3	5,5	40,8 ^c
Kolumbien	19,4	7,0	0,8	5,3	19,9
Mexiko	27,6	21,7	1,3	0,5	33,0
Nikaragua	..	3,2	0,5	2,8	..
Panama	33,4	1,1 ^c	1,6	1,2	38,4
Paraguay	23,3	4,1	0,4	14,4	35,4
Peru	15,8	1,5	37,0	2,5	17,9
St.Kitts und Nevis	44,1	0,6 ^c	0,0	0,0	76,0
St.Lucia	48,0	5,2	0,0	0,5	65,5
St.Vincent u.Grenadinen	46,0	..	0,1 ^c	0,2 ^c	60,1
Surinam	68,5	0,2 ^c	0,1 ^c	0,8 ^c	17,5
Trinidad und Tobago	54,8	0,9 ^c	0,2	0,1	45,2
Uruguay	18,6	2,2	0,6	10,9	20,7
USA	11,2 ^c	32,1	2,0	2,3	13,5 ^c
Venezuela	22,7	2,2	3,6	0,2	16,3

a Exporterlöse für Waren und Dienstleistungen. b Importaufwendungen für Waren und Dienstleistungen. c 2000. d 1999. .. Nicht verfügbar.

Quelle: World Bank, World Development Indicators Online (<http://www.worldbank.org>).

Die Verknüpfung von Freihandelsvereinbarungen mit der Verpflichtung zur Einhaltung von Umweltschutznormen und Arbeitnehmerrechten wird in Lateinamerika als mögliches Instrument der Indust-

rieländer zur Durchsetzung von Marktzugangsbeschränkungen kritisch bis ablehnend beurteilt. Produkten aus Lateinamerika könnte der Zugang zu den nordamerikanischen Märkten verschlossen bleiben, wenn sie im ALCA-Abkommen vereinbarten Umweltauflagen nicht genügen oder wenn bei ihrer Herstellung arbeitsrechtliche Standards verletzt werden. Ein solcher Ausschlussmechanismus wird aber von verschiedenen politischen Kräften in den USA und in Kanada mit Nachdruck gefordert. Dort haben sich Umweltschutzgruppen und Gewerkschaften mit ihren Forderungen bereits einmal durchgesetzt: Im *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) waren Fragen des Umweltschutzes und der Arbeitsbedingungen ausgeklammert worden, aber sie wurden nachträglich in ergänzenden Vereinbarungen geregelt.

Produkten aus Lateinamerika könnte der Zugang zu den nordamerikanischen Märkten verschlossen bleiben, wenn sie im ALCA-Abkommen vereinbarten Umweltauflagen nicht genügen oder wenn bei ihrer Herstellung arbeitsrechtliche Standards verletzt werden.

Anlass für strittige Diskussionen bietet auch die Liste der „sensiblen Produkte“, die für unterschiedliche Übergangsfristen von der Handelsliberalisierung ausgenommen bleiben sollen, wobei allerdings durch Ausnahmeregelungen insgesamt 15 % des Handelsvolumens nicht überschritten werden dürfen. Erste Angebote für die Ausgestaltung der Zolltarife und der Ausnahmeregelungen haben die Verhandlungspartner im Februar 2003 vorgelegt. Als Grundlage für weitere Verhandlungen sind diese Angebote differenziert nach Ursprungsländern und -regionen und sie spezifizieren, für welche Waren sofortige Zollfreiheit gewährt wird bzw. innerhalb von fünf Jahren, zehn Jahren und mehr ab Inkrafttreten des ALCA-Abkommens. Die Verhandlungsangebote zeigen, dass es für viele Länder von der Freihandelsrhetorik zu prakti-

schen Schritten in Richtung auf Freihandel ein weiter Weg ist. Den Angeboten vom Februar 2003 zu Folge wollen Kanada und Chile die weitreichendsten Liberalisierungsschritte wagen.⁶

Von besonderer Brisanz war das erste Angebot der USA für den Abbau von Zollschranken. Es enthielt für die karibischen und zentralamerikanischen Staaten sowie die Länder der *Comunidad Andina* (CAN) die größten Vorteile, während es für die Mitgliedsländer des *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR) wesentlich weniger attraktiv war (vgl. Abbildung 2).⁷ Die USA wollen innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des ALCA-Abkommens die Einfuhrabgaben für Textilien

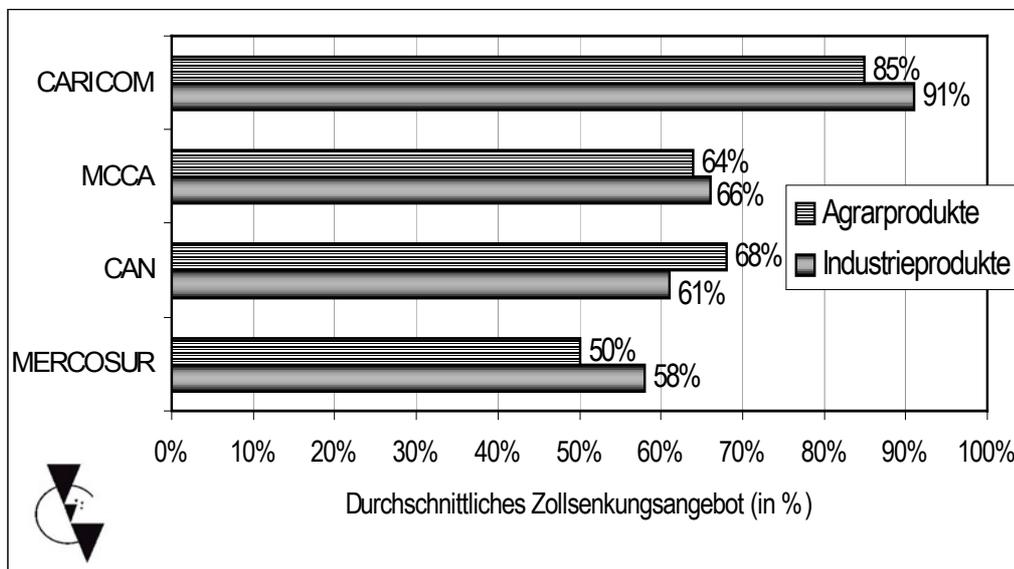
6 Kanada und Chile haben angeboten, nach Inkrafttreten des Abkommens sofortige Zollfreiheit für 71 % bzw. 51 % der Agrarprodukte zu gewähren sowie für 73 % bzw. 77 % der Industrieerzeugnisse. Hingegen sind die Mitgliedsländer des MERCOSUR in ihrem gemeinsamen Verhandlungsangebot zu sofortiger Zollfreiheit nur für 12 % der landwirtschaftlichen Erzeugnisse bereit, die Länder des *Caribbean Community and Common Market* (CARICOM) sogar nur für 1 %. Etwa 29 % aller Produkte (und 44 % der Agrarerzeugnisse) wollen die CARICOM-Länder von jeglicher Zollsenkung völlig ausschließen, und auch in dem ersten Verhandlungsangebot der zentralamerikanischen Staaten (ohne Costa Rica) ist für 8 % aller Waren und für über 30 % der landwirtschaftlichen Erzeugnisse keinerlei Zollabbau vorgesehen, auch nicht nach mehr als zehn Jahren.

7 Die USA haben angeboten, mit Inkrafttreten der ALCA die Zölle für Importe von Agrarprodukten aus den CARICOM-Ländern sofort um durchschnittlich 85 % zu senken, um 68 bzw. 64 % für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus den CAN-Ländern bzw. aus Zentralamerika (*Mercado Común Centroamericano*/MCCA), aber nur um 50 % für die agrarischen Produkte aus den MERCOSUR-Mitgliedsländern. Für industrielle Erzeugnisse boten die USA den karibischen Ländern durchschnittliche Zollsenkungen von 91 % an, aber lediglich 58 % für industriell erzeugte Waren aus dem MERCOSUR.

vollständig abbauen, für Zucker und Orangensaft aber erst nach 10 Jahren. Zudem ist der von den USA angebotene Abbau von Einfuhrzöllen an die Bedingung einer reziproken Öffnung der entsprechenden Märkte in den ALCA-Partnerländern geknüpft. Dies bedeutet beispielsweise für Brasilien, dass die in dem US-Angebot vorgeschlagene sofortige Zollfreiheit für chemische Produkte und elektrische Geräte eine völlige Liberalisierung der heimischen Märkte dieser beiden Sekto-

ren voraussetzt, in denen brasilianische Anbieter gegenüber der US-Konkurrenz kaum bestehen können. Hingegen ist der von den USA für Textilimporte angebotene völlige Abbau von Zöllen fünf Jahre nach Inkrafttreten des ALCA-Abkommens für brasilianische Textilexporteure nur von geringem Interesse, da sie trotz bestehender Zollhürden schon jetzt auf dem US-Markt erfolgreich sind, eine weitere Absatzsteigerung jedoch durch Einfuhrkontingente behindert wird.

Abbildung 2: ALCA-Zollsenkungsangebote der USA (Februar 2003)



Wie die Verhandlungsangebote erkennen lassen, sorgt vor allem das Thema Liberalisierung des grenzüberschreitenden Agrarhandels in den ALCA-Verhandlungen für heftige Kontroversen. Ungeachtet aller Freihandelsrhetorik schützen die USA und Kanada ihre Landwirtschaft durch Einfuhrzölle, nichttarifäre Hemmnisse sowie durch offene und verdeckte interne Marktstützungen vor unliebsamer ausländischer Konkurrenz. Im Jahre 2001 ließen sich die USA die Unterstützung der landwirtschaftlichen Pro-

duktion schätzungsweise 49 Mrd. US-Dollar kosten, Kanada wendete dafür fast 4 Mrd. US-Dollar auf (Lankes 2002: 11). Vor allem Brasilien mit seinem enormen agrarischen Exportpotenzial fordert mit Nachdruck, innerhalb der ALCA auf jegliche Subventionierung von Agrarexporten zu verzichten; zudem solle es untersagt werden, die dadurch innerhalb der ALCA eingesparten Mittel zur Unterstützung von Agrarexporten in andere Weltregionen einzusetzen, da dies den Wettbewerb auf Drittmärkten zu

Wie die Verhandlungsangebote erkennen lassen, sorgt vor allem das Thema Liberalisierung des grenzüberschreitenden Agrarhandels in den ALCA-Verhandlungen für heftige Kontroversen.

Zumindest in der Vergangenheit haben die USA aus ihrer Position der Stärke gegenüber Lateinamerika kaum einen Hehl gemacht. Dies ist eine der Lehren, die in Lateinamerika aus der schwierigen Geschichte des Verhältnisses zu der Hegemonialmacht im Norden immer wieder gezogen werden musste.

Lasten der Anbieter aus anderen ALCA-Ländern verzerren könne. Die USA und Kanada wollen hingegen das Thema Liberalisierung des Agrarhandels im Rahmen der WTO-*Doha Development Agenda* geregelt sehen, um auch die EU in entsprechende Verpflichtungen einzubinden. Eine Verständigung über die Verhandlungsmodalitäten in dieser Frage, die gemäß dem Mandat der neunten Welthandelsrunde bis März 2003 hätte erreicht werden sollen, ist jedoch nicht in Sicht. Zwar gehören die USA - ebenso wie Kanada, Argentinien, Brasilien und 14 weitere Exportländer von Agrarprodukten - der so genannten *Cairns*-Gruppe an, die offiziell für Marktöffnungen und rigorosen Zollabbau eintritt. Allerdings hat die US-Administration mit dem im Mai 2002 von Präsident George W. Bush unterzeichneten *Farm Security and Rural Investment Act* („Farm Bill“) deutlich gemacht, dass sie gewillt ist, die Subventionierung der US-Landwirtschaft noch zu verstärken und dafür innerhalb einer Dekade weitere 190 Mrd. US-Dollar bereit zu stellen. Die USA verteidigen ihre nur begrenzte Bereitschaft zur Öffnung der eigenen Agrarmärkte auch mit der Notwendigkeit, die Multifunktionalität ihrer Landwirtschaft zu schützen und zeigen daher bislang wenig Kompromissbereitschaft in der Frage eines Abbaus ihres Agrarprotektionismus. Denn Nettogewinner einer weitgehenden Liberalisierung des panamerikanischen Agrarhandels wären nicht die USA, sondern die MERCOSUR-Staaten, Chile und zentralamerikanische Länder (IDB 2002a: 76).

Die unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen der Beteiligten in den ALCA-Verhandlungen bergen

ein erhebliches Konfliktpotenzial. Zwar ist das Risiko eines völligen Scheiterns der Verhandlungen wohl eher gering, aber es ist keineswegs sicher, ob ein panamerikanisches Freihandelsbündnis unter Führung der USA in der ursprünglich anvisierten Breite und Tiefe und innerhalb des vereinbarten Zeitrahmens zustande kommen wird (Gratius 2003: 114). Die lateinamerikanischen und karibischen Verhandlungspartner erwarten, dass die USA und Kanada zu größeren Zugeständnissen bereit sein sollten als die Entwicklungsländer der Region. Und sie können sich dabei auf den für die ALCA-Verhandlungen vereinbarten Grundsatz berufen, dass die Unterschiede im Hinblick auf Größe und Entwicklungsniveau der teilnehmenden Volkswirtschaften zu berücksichtigen sind. Jedoch ist das Pochen auf diplomatisch formulierte Verhandlungsgrundsätze eine Sache, die normative Kraft politischer und ökonomischer Verhandlungsmacht eine andere. Diese Verhandlungsmacht ist zwischen den Beteiligten asymmetrisch verteilt. Zumindest in der Vergangenheit haben die USA aus ihrer Position der Stärke gegenüber Lateinamerika kaum einen Hehl gemacht. Dies ist eine der Lehren, die in Lateinamerika aus der schwierigen Geschichte des Verhältnisses zu der Hegemonialmacht im Norden immer wieder gezogen werden musste.

IV. Schöne Worte und hässliche Fakten: Was die Geschichte zum Verhältnis Lateinamerika - USA lehrt

Schon einmal, vor mehr als 100 Jahren haben die USA einen Vorschlag zur Bildung eines panamerikanischen Wirtschaftsblocks unterbreitet. Dies geschah auf der

I. Konferenz der Amerikanischen Staaten, die 1889/90 auf Einladung des US-Präsidenten Grover Cleveland in Washington D.C. stattfand. Damals schlugen die USA die Bildung einer kontinentalen Zollunion mit reziproken Vorzugszöllen für die teilnehmenden Länder aus den beiden amerikanischen Halbkontinenten vor; der Vorschlag zielte darauf ab, den US-Industrien in der gesamten Region Wettbewerbsvorteile zu verschaffen und die Konkurrenz aus Großbritannien und anderen europäischen Industrienationen auszuschalten. Allerdings scheiterte die Realisierung des Projektes an der fehlenden Unterstützung durch lateinamerikanische Staaten. Vor allem Argentinien und Chile lehnten die Idee einer gesamtamerikanischen Zollunion ab, durch die sie eine Gefährdung ihrer traditionellen Handelsbeziehungen zu Europa befürchteten. Die USA änderten daraufhin ihre Taktik und begannen, mit einzelnen lateinamerikanischen Ländern bilaterale Handelsverträge und präferenzielle Zollabkommen abzuschließen. So handelten beispielsweise die USA mit der jungen Republik Brasilien 1891 ein bilaterales Zollabkommen aus, von dem sich das südamerikanische Land ein Quasimonopol für den Zuckerabsatz auf dem US-Markt versprach. Aber schon wenig später schlossen die USA ein ähnliches Abkommen mit Spanien, das den Zucker aus den spanischen Besitzungen in der Karibik ebenfalls zollvergünstigte, so dass brasilianischer Zucker seinen Wettbewerbsvorteil auf dem US-Markt verlor. Und bereits 1894 kündigten die USA das Zollabkommen mit Brasilien und verhängten ohne vorherige Ankündigung einen vierzigprozentigen Zoll auf Zuckerimporte aus Brasilien.

Parallelen zur aktuellen Handelspolitik der USA sind unverkennbar. Die Regierung von US-Präsident George W. Bush hat in den ALCA-Verhandlungen weitgehende Handlungs- und Gestaltungsspielräume, da ihr der US-Kongress die *Trade Promotion Authority* erteilt hat.⁸ Insofern können diejenigen lateinamerikanischen Staaten, die den US-Vorstellungen für eine gesamtamerikanische Freihandelszone kritisch gegenüber stehen, in strittigen Fragen kaum auf Entgegenkommen der USA hoffen; denn die bisherige Politik der *Bush-Administration* gibt keinen Anlass, ausgerechnet auf dem Gebiet der Handelspolitik gegenüber Lateinamerika das Verhalten eines benevolenten Hegemons zu erwarten (Scherpenberg 2003: 41). Neben dem multilateralen ALCA-Verhandlungsprozess haben die USA bilaterale Verhandlungen über Handelsverträge mit einzelnen lateinamerikanischen Staaten in Gang gesetzt oder zu einem Abschluss gebracht, wie z.B. 2003 mit Chile. Mit den zentralamerikanischen MCCA-Staaten haben sich die USA im Januar 2003 darauf geeinigt, bis Ende des Jahres einen Freihandelsvertrag zu schließen, der zu einem Abbau aller Zölle und anderer Barrieren für Waren, Dienstleistungen und Investitionen führen soll. Zweifelsohne haben die USA in Verhandlungen mit einzelnen lateinamerikanischen und karibischen

Die bisherige Politik der Bush-Administration gibt keinen Anlass, ausgerechnet auf dem Gebiet der Handelspolitik gegenüber Lateinamerika das Verhalten eines benevolenten Hegemons zu erwarten.

8 Die *Trade Promotion Authority* (TPA) bedeutet, dass der US-Kongress einer von der Regierung eingebrachten Gesetzesvorlage für ein Handelsabkommen innerhalb von 90 Tagen ohne Änderungen zustimmen muss - oder diese ablehnt; mit der Erteilung der TPA hat der US-Kongress allerdings die Anweisung verbunden, bei Handelsabkommen die Auswirkungen auf die Sozial- und Umweltstandards der Vertragsstaaten zu berücksichtigen.

Staaten ein noch stärkeres Gewicht als in den multilateralen ALCA-Verhandlungen und sie können mit- hin ihre eigenen Interessen leichter durchsetzen, ohne substanzielle Konzessionen machen zu müssen. Ohnehin sind die USA traditionell keine puristischen Verfechter des Freihandelsprinzips, sondern sie betrachten Handels- und Wirtschaftspolitik auch als Instrumente zur Durchsetzung der eigenen (sicherheits-)politischen Interessen – und dies nicht erst seit dem Kuba – Boykott.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zu den USA, dem wichtigsten Abnehmer ihrer exportfähigen Produkte, sind für viele lateinamerikanische und karibische Volkswirtschaften von entscheidender Bedeutung. So machten die Exporte in die USA beispielsweise für Costa Rica, die Dominikanische Republik, Ecuador und El Salvador im Jahr 2001 zwischen 52 und 77 % ihrer gesamten Ausführerlöse aus.⁹ Das NAFTA-Mitglied Mexiko setzte 2001 sogar über 80 % seiner Exporte in den USA ab. „Armes Mexiko“, pflegen daher Südamerikaner zu sagen, „so nahe bei den USA und so fern den lateinamerikanischen Bruderländern!“ Damit paraphrasieren sie den Anspruch eines mexikanischen Politikers, der 1848 geklagt haben soll: „Poor Mexico, so far from Good, so near to the United States.“ Tatsächlich musste Mexiko im 19. Jahrhundert – 1848 im Frieden von Guadalupe Hidalgo und 1854 im Gadsen-Kaufvertrag – fast die Hälfte seines Territoriums an die USA

abtreten.¹⁰ Aber nicht nur zu Lasten Mexikos haben die USA ihr Territorium und ihre Einflusszone arron- diert. Nach dem siegreichen Krieg gegen Spanien annektierten die USA 1898 aus den Resten des iberischen Weltreiches u.a. Puerto Rico und Kuba, und 1903 erfanden sie auf Kosten Kolumbiens den Staat Panama, um sich das Nutzungsrecht an der interozeanischen Kanalzone zu sichern, die als Achse des US-Verteidigungssystems mit seiner Zwei-Ozeane-Flotte galt (Junker 1994: 64). Bereits 1823 hatte der fünfte US-Präsident James Monroe in einer Kongressbotschaft klar zum Ausdruck gebracht, dass es bei der US-Politik gegenüber Lateinamerika um den Frieden und die Sicherheit der Vereinigten Staaten ging – nicht um Lateinamerika (Krakau 1992: 185).¹¹ Durch Umin- terpretation der *Monroe*-Doktrin zu einem plakativen „Amerika den Amerikanern“ und Ausweitung zu einer Theorie des *Manifest Destiny* haben die USA seit dem 19. Jahr- hundert ihren Anspruch auf Vor- mundschaft über die lateinamerika- nischen und karibischen Staaten legiti- miert. Wenn US-Präsident Woodrow Wilson 1914 nach der Beschießung von Vera Cruz verkünde-

Durch Uminterpre- tation der Monroe- Doktrin zu einem plakativen „Ame- rika den Amerika- nern“ und Auswei- tung zu einer The- orie des *Manifest Destiny* haben die USA seit dem 19. Jahrhundert ihren Anspruch auf Vormundschaft über die latein- amerikanischen und karibischen Staaten legiti- miert.

9 Soweit nicht andere Quellen angegeben, sind die Außenhandelsdaten in diesem Beitrag entnommen aus United Nations Statistics Division, Datenbank Comtrade (<http://unstats.un.org/unsd/comtrade/>).

10 Der US-amerikanische Schriftsteller Gore Vidal hat in einem Interview zur aktuellen Politik der USA daran erinnert, was der US-General Ulysses S. Grant in seinen Memoiren einst geschrieben hatte: "Ich habe immer gedacht, dass der [amerika- nische] Bürgerkrieg das Urteil war, das Gott über die USA verhängte für das, was wir einer uns weit unterlegenen Macht wie Mexiko angetan haben." Süddeutsche Zeitung Nr. 163 vom 18.07.2003, S. 14.

11 Der Kernsatz der *Monroe*-Botschaft lautete: „Wir sollten jeden Versuch [der euro- päischen Staaten], ihr System irgendwo auf unsere Hemisphäre auszudehnen, als gefährlich für unseren Frieden und unsere Sicherheit betrachten“; vgl. Krakau 1992: 185.

te, die USA seien „nach Mexiko gegangen, um der Menschheit zu dienen“, dann hätte dies US-Präsident Ronald Reagan im Hinblick auf die militärischen Interventionen in Grenada, El Salvador und Nikaragua nicht besser formulieren können (Pfaff 1989: 25). Für Präsident Wilson (und für viele seiner Nachfolger bis in die heutige Zeit) waren die Vereinigten Staaten eine Art Leitstern, der durch die Verbreitung von Freiheit und Demokratie Licht in die dunkelsten Ecken der Welt bringe.

US-Präsident Theodore Roosevelt, einer der Hauptvertreter US-amerikanischer Expansionspolitik, hatte die lateinamerikanischen Nachbarn 1904 in aller Deutlichkeit wissen lassen, dass eine Politik, die von den Rechts- und Wertevorstellungen der USA abweiche oder deren wirtschaftlichen Interessen entgegen laufe, nicht toleriert werde. Im *Roosevelt-Corollarium* heißt es: „Wenn eine Nation zeigt, dass sie versteht, mit vernünftiger Leistung und mit Anstand in gesellschaftlichen und politischen Angelegenheiten zu handeln, wenn sie die Ordnung aufrechterhält und ihre Schulden bezahlt, braucht sie keine Einmischung durch die Vereinigten Staaten zu fürchten. [...] Unsere Interessen und die unserer südlichen Nachbarn sind tatsächlich identisch. [...] Wir würden uns nur als letztes Mittel einmischen, und auch nur dann, wenn offenbar würde, daß ihre Unfähigkeit oder mangelnde Bereitschaft, zu Hause und außerhalb ihrer Grenzen Gerechtigkeit walten zu lassen, die Rechte der Vereinigten Staaten verletzt“ (zit. in Sangmeister 1992: 218).

Offensichtlich haben die USA ihre Rechte und Interessen in Latein-

amerika häufig als verletzt angesehen. Denn die Liste der offenen US-Interventionen in den Ländern südlich des Río Grande und im karibischen Raum ist lange; auf dieser Liste stehen zwischen 1898 und dem Zweiten Weltkrieg Kuba, die Dominikanische Republik, Haiti, Mexiko, Nikaragua und Panama, nach dem Zweiten Weltkrieg fanden US-Interventionen in Kuba, Guatemala, der Dominikanischen Republik, Grenada, Nikaragua und Panama statt (Junker 1994: 50). Hinzu kommt die skandalöse Liste verdeckter US-Mitwirkung bei der Etablierung von Militärregimen in Lateinamerika, wie beispielsweise 1964 in Brasilien und 1973 in Chile. Im Bedarfsfalle konnte man zur Durchsetzung von US-Interessen in Lateinamerika auch Statthalter beauftragen. *Standard Oil* schickte 1932-35 die bolivianische Armee in den Erdöl-Krieg gegen Paraguay, das von dem Ölmulti *Shell* unterstützt wurde. Die *United Fruit Company* hat in einigen zentralamerikanischen Ländern und sprichwörtlichen karibischen „Bananenrepubliken“ zeitweilig wie ein Staat im Staat agiert.

Ein historischer Rückblick auf die US-Lateinamerikapolitik hilft zu verstehen, warum Appelle Washingtons an panamerikanische Zusammengehörigkeit bei den lateinamerikanischen Adressaten häufig ungute Erinnerungen an den immer wieder mit Gewalt durchgesetzten Anspruch der USA wecken, zu einer besonderen Mission in der gesamten Neuen Welt ermächtigt und verpflichtet zu sein – zu einer Mission im eigenen Interesse. Schon 1825 hatte *Simón Bolívar*, der Held des Freiheitskampfes gegen die spanische Kolonialmacht, geschrie-

Ein historischer Rückblick auf die US-Lateinamerikapolitik hilft zu verstehen, warum Appelle Washingtons an panamerikanische Zusammengehörigkeit bei den lateinamerikanischen Adressaten häufig ungute Erinnerungen an den immer wieder mit Gewalt durchgesetzten Anspruch der USA wecken, zu einer besonderen Mission in der gesamten Neuen Welt ermächtigt und verpflichtet zu sein – zu einer Mission im eigenen Interesse.

ben: „Die Amerikaner des Nordens sind für uns Fremdlinge. [...] Deswegen werde ich niemals damit einverstanden sein, sie einzuladen, wenn es gilt, unsere amerikanischen Angelegenheiten zu regeln“ (zitiert in Niess 1992: 176). Und ein paar Jahre später, 1829, notierte er, dass die Vereinigten Staaten von der Vorhersehung dazu ausersehen scheinen, Amerika im Namen der Freiheit ins Elend zu stürzen – so, als habe er die Durchsetzung des Hegemonialanspruchs der USA gegenüber Lateinamerika vorhergesehen. Der *Libertador*, der die Staatsoberhäupter der neuen hispano-amerikanischen Staaten (nicht aber die USA) zu einem „Kontinentalen Kongress“ nach Panama einlud, um seine Vision der politischen Einheit des lateinamerikanischen Subkontinents zu verwirklichen, scheiterte an der Realität des von Grenzen und Interessengegensätzen geteilten Lateinamerikas.¹² Die „ewige Konföderation“ der spanisch-amerikanischen Republiken, die 1826 bei dem nach Panama einberufenen Gipfeltreffen beschlossen worden war, kam nie zustande, und das von Bolívar mitgeschaffene Groß-Kolumbien zerfiel in mehrere Staaten. „Niemand werden wir glücklich sein, niemals“ soll Bolívar prophezeit haben, solange die Vielfalt Lateinamerikas seiner Einheit entge-

gen stünde. Die immer wieder beschworene Idee eines politisch und wirtschaftlich geeinten Lateinamerikas kann sich zwar auf eine lange Tradition stützen, sie hat aber lateinamerikanische Staaten nicht davon abgehalten, gegeneinander Krieg zu führen, wie in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts El Salvador und Honduras oder in den neunziger Jahren Ecuador und Peru. Zwischen der Rhetorik lateinamerikanischer Zusammengehörigkeit und dem tatsächlichen Verhalten der nationalen Politiken lag stets eine tiefe Kluft. Tatsächlich haben in der fast zweihundertjährigen Geschichte lateinamerikanischer Einigungsbemühungen die Fehlschläge überwogen und die Ergebnisse wirtschaftlicher und politischer Integrationsversuche sind meist weit hinter den Erwartungen zurück geblieben.

Als 1910 die hispanoamerikanischen Republiken das hundertjährige Bestehen ihrer Unabhängigkeit feierten, äußerte US-Präsident William Howard Taft: „Der Tag ist nicht fern, da drei Sternenbanner die Ausdehnung unseres Staatsgebietes kennzeichnen: eines am Nordpol, das andere am Panamakanal und das dritte am Südpol. Die ganze Hemisphäre wird in der Tat – wie jetzt bereits moralisch – unser sein, dank der Überlegenheit unserer Rasse“ (zitiert in Sangmeister 1992: 219). Solche Legate der gemeinsamen Geschichte belasten bis in unsere Tage die USA als Verhandlungspartner in Lateinamerika mit einem Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsproblem. Die schönen Worte panamerikanischer Appelle von US-Politikern haben allzu häufig im Gegensatz gestanden zu den hässlichen Fakten der US-Lateinamerika-

12 In seiner „Invitación a los Gobiernos de Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala, a formar el Congreso de Panamá“ hatte Bolívar geschrieben: „Después de quince años de sacrificios consagrados a la libertad de América, por obtener el sistema de garantías que, en paz y guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino, es tiempo ya de que los intereses y las relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos.“ (<http://www.simon-bolivar.org>).

Zwischen der Rhetorik lateinamerikanischer Zusammengehörigkeit und dem tatsächlichen Verhalten der nationalen Politiken lag stets eine tiefe Kluft.

politik. Dies galt für Präsident John F. Kennedys „Allianz für den Fortschritt“ von 1961 genauso wie für die *Enterprise for the Americas*-Initiative von Präsident George Bush Sr. des Jahres 1990. Viele Facetten des politischen Glaubwürdigkeitsproblems der USA werden derzeit in lateinamerikanischen Medien thematisiert, von der völkerrechtlichen Problematik der US-Intervention im Irak, über den Umgang der USA mit der Todesstrafe, bis hin zu der Weigerung von Präsident George W. Bush Jr., das Kyoto-Protokoll zu unterzeichnen oder dessen *unsigned* des Abkommens über den Internationalen Strafgerichtshof, das sein Amtsvorgänger Bill Clinton unterzeichnet hatte.

Das Ansehen der USA in Lateinamerika ist im Vergleich zu früheren Jahren deutlich gesunken. Meinungsumfragen eines unabhängigen US-Forschungsinstituts ergaben im Jahr 2002, dass die Mehrheit der in acht lateinamerikanischen Ländern Befragten der Ansicht war, die Politik der Vereinigten Staaten trüge zu einer Verschärfung der Unterschiede zwischen Arm und Reich bei, und dass die Weltmacht keinen entscheidenden Beitrag zur Lösung der Weltprobleme leiste. In allen lateinamerikanischen Ländern, die in die Meinungsumfrage einbezogen waren, wurde eine zunehmende „Amerikanisierung“ der eigenen Gesellschaft mehrheitlich abgelehnt, abgesehen von der imitierenden Bewunderung US-amerikanischer Massenkulturgüter und der verbreiteten Wertschätzung von US-Wissenschaft und Technologie (The Pew Research Center For The People & The Press 2002).

Ungeachtet ihrer sinkenden Popularität sind die USA in den ALCA-

Verhandlungen *de facto* die *agenda-setting nation*, während sich die lateinamerikanischen und karibischen Verhandlungspartner in der Rolle der *rule takers* befinden. Leider hält der *rule maker* die vereinbarten Spielregeln nicht immer ein. Dies werden lateinamerikanische Akteure in ihrer ALCA-Verhandlungsstrategie und in dem Kosten-Nutzen-Kalkül möglicher Alternativen zu berücksichtigen haben. Die Befürworter des ALCA-Projektes verweisen auf die Vorteile des erleichterten Zugangs lateinamerikanischer Produzenten zu den nordamerikanischen Märkten, während die Kritiker des Vorhabens eine Integration der beiden Amerikas unter dem Sternenbanner befürchten, die angesichts der wirtschaftlichen Übermacht der USA einen Rückfall Lateinamerikas in die Rolle des Rohstofflieferanten bedeuten würde. Aus lateinamerikanischer Perspektive mag der Terminus „gesamtamerikanische Freihandelszone“ ohnehin irreführend erscheinen, solange die Liberalisierung des Handels durch nichttarifäre Hemmnisse in den USA und in Kanada begrenzt bleibt und solange US-Kapital zwar ungehindert nach Süden fließen kann, der nordwärts gerichteten Mobilität lateinamerikanischer Arbeitskräfte aber an den Grenzzäunen des Río Grande gewaltsam Einhalt geboten wird (vgl. Parnreiter 2000).

V. **Das ALCA-Projekt aus lateinamerikanischer Perspektive**

Befürworter des ALCA-Projektes, die es in eine historische Traditionslinie stellen wollen, es aber mit der Geschichte nicht so genau nehmen, mögen auf *James Monroe* und die Doktrin des „Amerika den Ameri-

Viele Facetten des politischen Glaubwürdigkeitsproblems der USA werden derzeit in lateinamerikanischen Medien thematisiert.

Zumindest in der Theorie trägt Freihandel dazu bei, den Wohlstand aller Beteiligten zu mehr – vorausgesetzt, alle Partner können zu gleichen Bedingungen am freien Handel teilnehmen.

kanern“ verweisen, aber auch auf *Simón Bolívar*, der einst ausgerufen haben soll „Unser Vaterland ist Amerika!“ Kritiker des Projektes mögen hingegen an die schon vor Jahrzehnten in Lateinamerika gestellte Frage erinnern, was für eine Integration denn Länder untereinander vornehmen könnten, die sich nicht einmal selbst integriert hätten und ob solche Integrationsprojekte letztendlich nur ausländischen Interessen dienen, nach dem Motto „*Integra et impera*“, integriere Lateinamerika, um es zu beherrschen (Galeano 1978: 291-293).

Über die Funktion regionaler Integrationsprozesse gibt es in Lateinamerika traditionell gegensätzliche Auffassungen: Während für die Vertreter der „merkantilistischen These“ Integrationsabkommen Instrumente zur Förderung des intraregionalen Handels sind, betrachten die Verfechter der „desarrollistischen These“ regionale Integrationssysteme als Instrumente zur Förderung der industriellen Entwicklung ihrer Länder. Angesichts unterschiedlicher Intentionen und Interpretationen waren multilaterale Kooperationsabkommen in Lateinamerika zum Scheitern verurteilt, die nicht mehr beinhalteten als Kompromisse auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners widersprüchlicher Interessen der Beteiligten. So hat sich der 1960 unterzeichnete Vertrag zur Gründung einer lateinamerikanischen Freihandelszone *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC) als untauglich erwiesen, die vereinbarten Ziele zu erreichen und für alle Vertragspartner gleich vorteilhaft zu sein. Das Projekt eines *Mercado Común Latinoamericano*, den zu gründen die Staats- und Regie-

rungschefs 1967 bei ihrem Treffen in Punta del Este – mit ausdrücklicher Unterstützung der USA – verkündet hatten, ist über die feierliche Absichtserklärung nie hinaus gekommen.¹³

Von einer Liberalisierung des Außenhandels werden positive Auswirkungen auf Produktivität und gesamtwirtschaftliches Wachstum erwartet.¹⁴ Zumindest in der Theorie trägt Freihandel dazu bei, den Wohlstand aller Beteiligten zu mehr – vorausgesetzt, alle Partner können zu gleichen Bedingungen am freien Handel teilnehmen. Regionale Freihandelszonen stellen gegenüber dem Idealzustand globalen Freihandels allenfalls eine zweitbeste oder sogar nur eine drittbeste Lösung dar. Denn bei (sub-)regionalen Freihandelsabkommen mit ihren komplizierten Ursprungsregelungen handelt es sich genau genommen um Abkommen über den präferenziellen Waren- und Dienstleistungsaustausch zwischen den Mitgliedsländern, die zu Verzerrungen und Diskriminierungen zu Lasten von Drittländern führen können. Insofern ist die Proliferation bilateraler und subregionaler Freihand-

¹³ Der *Mercado Común Latinoamericano* sollte als Resultat einer „progressiven Konvergenz“ zwischen ALALC und dem MCCA entstehen, unter Berücksichtigung der Interessen auch derjenigen lateinamerikanischen Staaten, die noch keinem dieser beiden Integrationssysteme angehörten; vgl. Declaración de los Presidentes de América, Punta del Este, Uruguay, 12 al 14 abril de 1967. (<http://www.summit-americas.org>)

¹⁴ Empirisch ist allerdings keineswegs eindeutig belegt, dass außenwirtschaftliche Offenheit und Handelsliberalisierung ursächlich für eine Beschleunigung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums sind; eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik und funktionsfähige Institutionen können als Wachstumsmotor weitaus größere Bedeutung haben als Handelsliberalisierung; vgl. Rodrik 2001; Yusuf 2001.

delsabkommen nicht unproblematisch, die in den beiden Amerikas während der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts stattgefunden hat (Nunnenkamp 2001). Ohnehin wird der Begriff „regionale Freihandelsabkommen“ von Außenhandlungstheoretikern für unangebracht gehalten, da er nicht Freihandel für alle bedeutet, sondern nur für die Mitgliedsländer des jeweiligen Regionalbündnisses; richtiger sei es daher, von *preferential trade agreements* – von Präferenzhandelsabkommen – zu sprechen (Bhagwati 2002: 107). Über die mit regionalen Freihandelsabkommen verbundene Verteilung von Wohlfahrtsgewinnen und –verlusten wird in der Außenhandlungstheorie heftig gestritten, aber die politische Praxis regionaler Integrationsabkommen wird vermutlich durch solche theoretische Dispute allenfalls marginal beeinflusst. Für die Zustimmung zu Projekten grenzüberschreitender wirtschaftlicher Zusammenarbeit von Staaten oder für deren Ablehnung können auch außerökonomische Gründe und Ziele mitbestimmend sein oder sogar den Ausschlag geben.

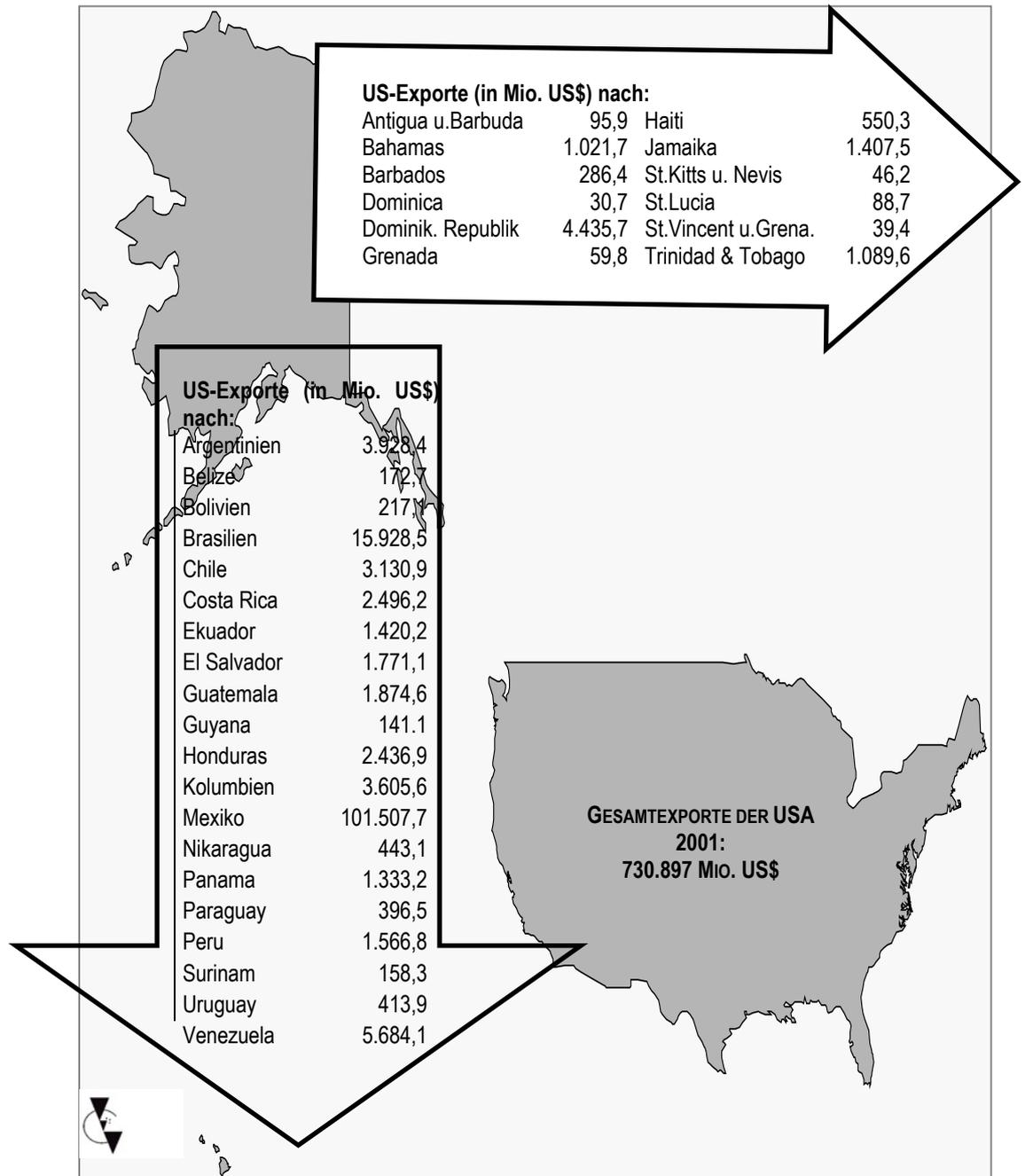
Für die USA besteht rein wirtschaftlich gesehen keine zwingende Notwendigkeit für das Zustandekommen eines gesamtamerikanischen Freihandelsbündnisses. Auch ohne ein ALCA-Abkommen sind die merkantilen US-Interessen in Lateinamerika und der Karibik bereits in bilateralen Freihandelsabkommen und durch Direktinvestitionen abgesichert. Gemessen an dem gesamten Außenhandel der USA nimmt der Warenaustausch mit den lateinamerikanischen und karibischen Volkswirtschaften keineswegs einen Spitzenplatz ein. Von den gesamten

US-Exporten des Jahres 2001 in Höhe von rund 731 Mrd. US-Dollar entfiel nur etwa ein Fünftel auf die 32 Staaten Lateinamerikas und der Karibik, die an dem ALCA-Prozess beteiligt sind – und damit weniger als die 163,7 Mrd. US-Dollar, die in jenem Jahr von den USA für ihre Warenausfuhr nach Kanada erzielt wurden (vgl. Abbildung 3). Von den lateinamerikanischen und karibischen ALCA-Verhandlungspartnern tauchen auf der Liste der zwanzig wichtigsten Abnehmerländer von Waren *Made in USA* lediglich Mexiko (Platz 2, nach Kanada) und Brasilien auf (Platz 12, nach der Volksrepublik China).¹⁵ Auch als Lieferanten sind die meisten Volkswirtschaften Lateinamerikas und der Karibik für die USA nur von nachrangiger Bedeutung; von den gesamten Wareneinfuhren der USA des Jahres 2001 waren nur 17 % lateinamerikanischen und karibischen Ursprungs (vgl. Abbildung 4). Zwar rangiert das NAFTA-Mitglied Mexiko (hinter dem NAFTA-Mitglied Kanada) auf Platz 2 in der Liste der zwanzig wichtigsten Lieferländer der USA, aber ansonsten sind in dieser Top-20-Liste aus Lateinamerika nur noch Brasilien und Venezuela auf hinteren Plätzen genannt. Im Außenhandel mit den karibischen Staaten erzielten die USA in den zurückliegenden Jahren meist einen Überschuss, während die US-Handelsbilanz für den Warenaustausch mit der Mehrzahl der zentral- und südamerikanischen Länder Negativsalden aufwies.

Für die USA besteht rein wirtschaftlich gesehen keine zwingende Notwendigkeit für das Zustandekommen eines gesamtamerikanischen Freihandelsbündnisses.

¹⁵ Diese Rangliste ist in der *Hemispheric Database* (<http://www.ftaa-alca.org>) enthalten, deren Außenhandelsdaten allerdings zum Teil erheblich von den Daten in der UN-Datenbank *Comtrade* abweichen; siehe Anmerkung 9.

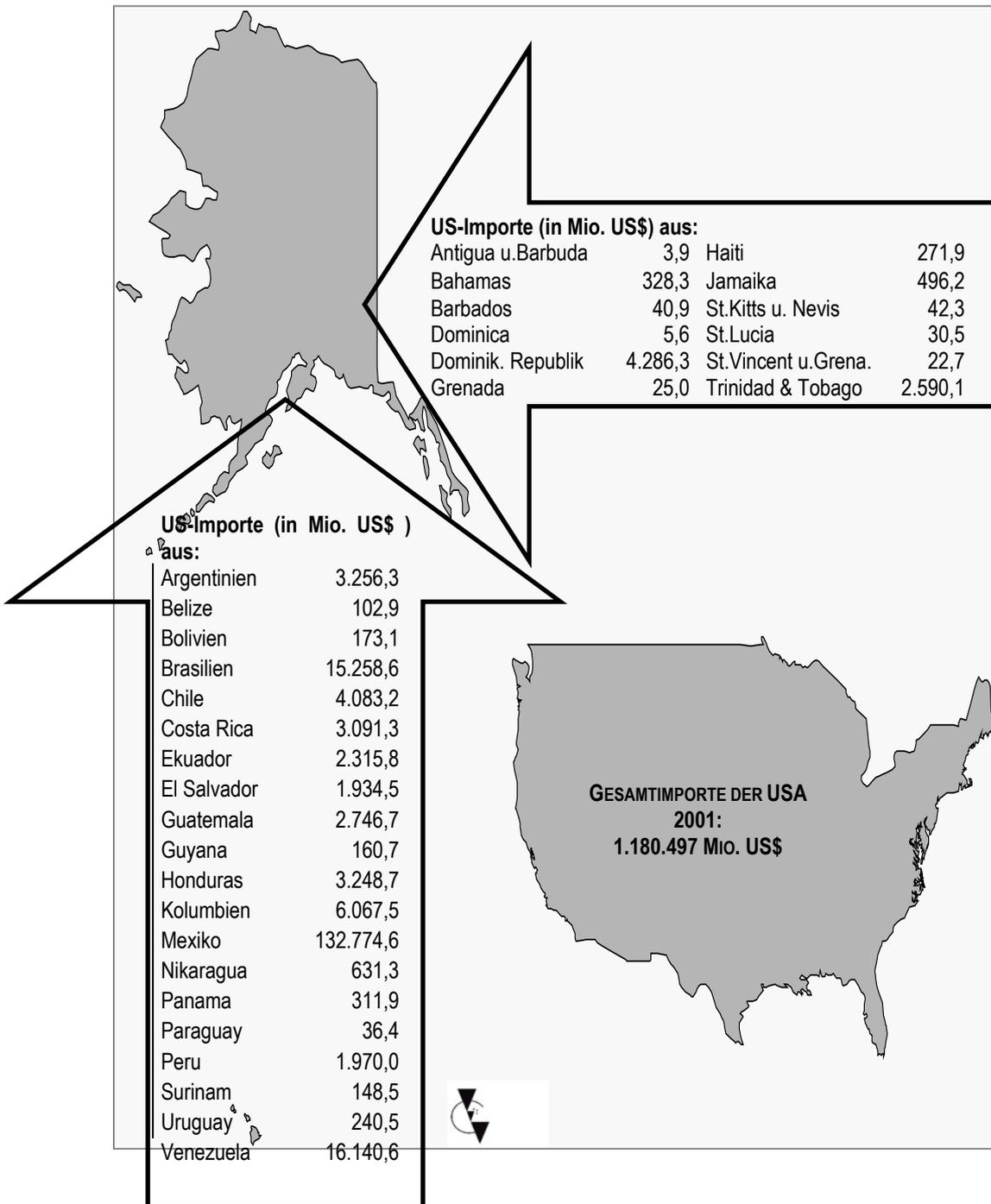
Abbildung 3: US-Exporte nach Lateinamerika und in die Karibik 2001 (in Mio. US\$)



Anders sieht die Situation für viele Volkswirtschaften Lateinamerikas und der Karibik aus, die auf den Außenhandel mit den USA angewiesen sind und bei dem sie Devisenüberschüsse erzielen. Immerhin geht es bei den lateinamerikanischen und karibischen Exporten in die USA derzeit um ein jährliches Geschäftsvolumen von über 200

Mrd. US-Dollar (vgl. Abbildung 5). Mit einem umfassenden Freihandelsabkommen ließen sich von lateinamerikanischen Produzenten bislang noch ungenutzte Exportpotenziale ausschöpfen – allerdings von Land zu Land in sehr unterschiedlichen Größenordnungen.

**Abbildung 4: US-Importe aus Lateinamerika und in die Karibik 2001
(in Mio. US\$)**



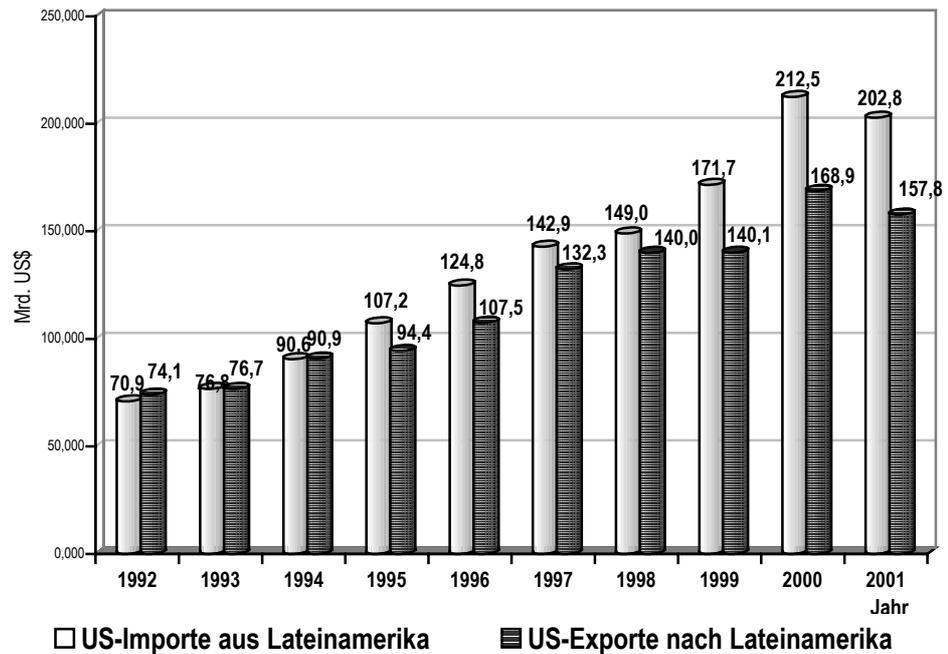
Die Ergebnisse ökonomischer Simulationen möglicher ALCA-Effekte deuten darauf hin, dass sich bei gesamtamerikanischem Freihandel den teilnehmenden Ländern sehr unterschiedliche zusätzliche Exportpotenziale eröffnen (Watanuki/Monteagudo 2002; IDB 2002a: 52f.; Sangmeister/Taalouch 2003: 73f.). Von gesamtamerikanischem

Freihandel könnten die lateinamerikanischen und karibischen Volkswirtschaften eine Zunahme ihrer Ausfuhren zwischen 4 und 9 % erwarten; lediglich für das NAFTA-Mitglied Mexiko fiel der Zuwachs mit 2 % geringer aus. Die höchsten Steigerungsraten (mehr als 12 %) könnten CAN-Staaten sowie Chile bei ihren Ausfuhren von Waren des

verarbeitenden Gewerbes erzielen. Für Brasilien lassen sich bislang unausgeschöpfte Exportpotenziale beispielsweise im Handel mit Kanada, Barbados, Belize und Grenada identifizieren, die bei einer Verwirklichung des ALCA-Projektes zu

nutzen wären, aber gleichzeitig müsste das Land bei einem Übergang zu gesamtamerikanischem Freihandel mit einer bedeutenden Zunahme von Importen aus anderen ALCA-Staaten rechnen.

Abbildung 5: Der Außenhandel der USA mit Lateinamerika und der Karibik 1992-2001 (in Mrd. US-Dollar)



Angesichts divergierender ökonomischer Interessenlagen kann in den ALCA-Verhandlungen nicht mit einer gesamtlateinamerikanischen Strategie – oder gar Solidarität – gerechnet werden. Tatsächlich gibt es innerhalb Lateinamerikas deutliche Meinungsunterschiede bei der Beurteilung des ALCA-Projektes und bei der auszuwählenden Verhandlungsstrategie. Hinzu kommt, dass alle am ALCA-Prozess beteiligten Staaten Lateinamerikas und der Karibik einem oder sogar mehreren subregionalen Integrationsbündnissen angehören, die sich teilweise sogar geographisch überlappen (vgl. Sangmeister 2003: 26). Durch die ALCA-Perspektive kann sich die

Blockkohäsion dieser bestehenden Integrationsbündnisse nachhaltig verändern, und die bisherigen Integrationsstrategien werden unter Kosten-Nutzen-Erwägungen neu kalkuliert. Für die ALCA-Verhandlungsstrategie der lateinamerikanischen und karibischen Teilnehmerstaaten lassen sich drei Optionen unterscheiden:

- Eine Strategie des *bandwagoning*, des Schulterschlusses mit der US-Politik, sofern die eigenen Interessen mit denen der USA als weitgehend übereinstimmend beurteilt werden.
- Eine Strategie des *counterbalancing*, die eigene lateinamerikanische Positionen in der Ausei-

Angesichts divergierender ökonomischer Interessenlagen kann in den ALCA-Verhandlungen nicht mit einer gesamtlateinamerikanischen Strategie – oder gar Solidarität – gerechnet werden.

nersetzung mit den USA behauptet und daher der Erweiterung und Vertiefung bestehender subregionaler Integrationsprojekte Vorrang einräumt.

- Eine Strategie *kooperativer Konfrontation*, die zwar aktive Beteiligung an den ALCA-Verhandlungen bedeutet, aber gleichzeitig dem panamerikanischen Integrationsprojekt der US-Politik unkontingente Gefolgschaft verweigert, mit der Absicht, dadurch die Debatte in den USA zu beeinflussen und so die US-Administration in den ALCA-Verhandlungen zu Zugeständnissen zu bringen.

Die meisten zentralamerikanischen und karibischen Staaten neigen einer Strategie des *bandwagoning* zu; im Hinblick auf die geographische Nähe zu den USA und unter Berücksichtigung der bestehenden wirtschaftlichen Beziehungen folgen sie in gewisser Weise dem Beispiel Mexikos und betrachten das ALCA-Projekt - in stillschweigender Übereinstimmung mit den USA - als eine Süderweiterung der NAFTA, als *Greater NAFTA*. Allerdings würde Mexiko, als einziges lateinamerikanisches NAFTA-Mitglied, mit dem Zustandekommen der ALCA (*alias* gesamthemisphärische NAFTA-Erweiterung) seinen privilegierten Zugang zu dem US-Markt einbüßen.

Brasilien ist Wortführer jener lateinamerikanischen Staaten, die bei dem ALCA-Projekt der Strategie kooperativer Konfrontation zuneigen. Pikanterweise hat Brasilien als Hauptgegenspieler der USA in dem ALCA-Prozess seit November 2002 zusammen mit den USA die Co-Präsidentschaft in der entscheidenden letzten Runde der Vertragsverhandlungen inne. Die Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone wird in Brasilien nur als eine von mehreren Integrationsop-

tionen betrachtet und die Beteiligung an dem ALCA-Prozess wird nicht um jeden Preis angestrebt. Brasilien würde eine Vertiefung und Erweiterung bestehender Integrationsbündnisse in Südamerika vorziehen, aber für eine Strategie des offenen *counter-balancing* fehlt dem Land die wirtschaftliche und politische Potenz. In ihrer kritischen Einstellung gegenüber gesamtamerikanischen Integrationsplänen ist die brasilianische Außenpolitik im wesentlichen unverändert geblieben, seit die USA im Juni 1990 die *Enterprise for the Americas-Initiative* lanciert hatten, auch wenn der diplomatische Ton im Laufe der Zeit gewechselt wurde. Aus der brasilianischen Perspektive nutzen die USA das ALCA-Projekt als Instrument, um lateinamerikanische Integrationsvorhaben überflüssig zu machen und ein Lateinamerika nach US-Vorstellungen zu modellieren. Im brasilianischen Kongress wurde sogar schon die Forderung gestellt, die Frage eines Beitritts zu der gesamtamerikanischen Freihandelszone durch ein Plebiszit entscheiden zu lassen. Eine von zivilgesellschaftlichen Gruppen organisierte landesweite „Volksbefragung“ zum Thema ALCA im September 2002 ergab eine überwältigende Ablehnung: 98 % der Befragten sprachen sich gegen eine Beteiligung Brasiliens an einer gesamtamerikanischen Freihandelszone aus (Hillebrand 2003: 152). In der zweitgrößten Volkswirtschaft Lateinamerikas wird befürchtet, durch eine ALCA-Mitgliedschaft erhebliche Souveränitätsrechte beim Einsatz handels-, industrie- und technologiepolitischer Instrumente zu verlieren und einem Deindustrialisierungsprozess *à la* Argentinien ausgesetzt zu werden. Bei einer völligen Öffnung der bra-

In Brasilien befürchtet man, durch eine ALCA-Mitgliedschaft erhebliche Souveränitätsrechte beim Einsatz handels-, industrie- und technologiepolitischer Instrumente zu verlieren und einem Deindustrialisierungsprozess *à la* Argentinien ausgesetzt zu werden.

silianischen Märkte wird das labile außenwirtschaftliche Gleichgewicht des Landes als gefährdet angesehen, so dass ein Rückfall in das chronische Ungleichgewicht vorangegangener Dekaden droht. Dennoch hat die brasilianische Regierung seinerzeit einer Formalisierung der ALCA-Verhandlungen zugestimmt, in der vagen Hoffnung, als Gegenleistung Zugeständnisse der US-Administration zu erhalten – eine Hoffnung, die mit dem ersten Zollsenkungsangebot der USA vorerst enttäuscht wurde.

Der brasilianische Präsident Luiz Inacio „Lula“ da Silva vertritt in der ALCA-Frage im wesentlichen die gleiche Position wie sein Amtsvorgänger Fernando Henrique Cardoso (vgl. Mello 2002). Vor und nach seinem Amtsantritt hat „Lula“ mehrfach verkündet, sein Land werde sich in den ALCA-Verhandlungen – ebenso intransigent wie die USA – an den nationalen Interessen orientieren. Der brasilianische Präsident ließ bei seiner Europatour im Juli 2003 wissen, was er an den US-Amerikanern vor allem schätze: Dass sie als Erstes an sich denken, als Zweites an sich und als Drittes an sich (Süddeutsche Zeitung Nr. 161 vom 16.07.2003). Die brasilianische Außenpolitik beschwört die „südamerikanische Identität“ und sie kann sich darauf berufen, dass alle südamerikanischen Staatsoberhäupter bei ihrem Gipfeltreffen im Jahr 2000 in Brasília die Absicht bekräftigt haben, die bestehenden subregionalen Integrationsbündnisse MERCOSUR und CAN über ein Freihandelsabkommen zu verknüpfen, unter Einbezug von Chile, Guyana und Surinam, so dass eine Freihandelszone der 12

südamerikanischen Staaten entstehen würde.

Zwischen den MERCOSUR-Partnern Argentinien und Brasilien gab es zeitweise deutliche Meinungsunterschiede bei der Beurteilung des ALCA-Projektes. Angesichts der Spannungen zwischen beiden Ländern im Gefolge der brasilianischen Währungskrise von 1999 und im argentinischen Krisenjahr 2001 musste sogar ein Auseinanderbrechen des MERCOSUR befürchtet werden. Inzwischen haben sich die Positionen in den ALCA-Verhandlungen aber wieder weitgehend angenähert, so dass die MERCOSUR-Staaten einen gemeinsamen Vorschlag für den Zollabbau im inter-amerikanischen Außenhandel unterbreiten konnten. Mit dem Amtsantritt des neuen argentinischen Präsidenten Nestor Kirchner im Mai 2003 wurden Pläne zur Konsolidierung der wirtschaftlichen Integration Südamerikas wiederbelebt, bis hin zur Schaffung einer gemeinsamen Währung für den MERCOSUR. Bei dem MERCOSUR-Gipfeltreffen im Juni 2003 in Asunción sprachen sich die Präsidenten Argentiniens und Brasiliens dafür aus, mit den USA aus der Position eines wieder erstarkten MERCOSUR unter dem Motto „4 plus 1“ zu verhandeln. Die wirtschaftliche Integration mit den dem MERCOSUR assoziierten Staaten Bolivien und Chile soll vertieft und die seit 1998 stockenden Verhandlungen über ein Handelsabkommen mit den Mitgliedern der CAN sollen bis Ende 2003 abgeschlossen werden. Freilich hat es an solch wohlmeinenden Absichtserklärungen in der Geschichte des MERCOSUR nie gemangelt, aber auch mehr als zehn Jahre nach seiner Gründung ist weder die Frei-

Zwischen den MERCOSUR-Partnern Argentinien und Brasilien gab es zeitweise deutliche Meinungsunterschiede bei der Beurteilung des ALCA-Projektes.

handelszone vollendet noch die Zollunion verwirklicht, und der Gemeinsame Markt liegt in weiter Ferne.

Den Befürwortern einer vorrangigen Vertiefung und Erweiterung der bestehenden subregionalen lateinamerikanischen Integrationsbündnisse lässt sich entgegen halten, dass die Außenhandelsverflechtungen zwischen diesen Bündnissen bislang relativ gering geblieben sind, und dass sich der intraregionale Außenhandel als krisenanfällig erwiesen hat. Im Zuge der rezessiven Wirtschaftsentwicklung in mehreren lateinamerikanischen Volkswirtschaften während der zurückliegenden Jahre hat der Warenaustausch zwischen den Integrationsbündnissen wieder an Bedeutung verloren (vgl. Tabelle 3). Den Angaben der *Hemispheric Database* zu Folge importierte Mexiko - gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung die größte Volkswirtschaft Lateinamerikas - im Jahr 2000 aus den Staaten der *Asociación Latinoamericana de Integración* (ALADI) weniger als 3 % seiner Gesamteinfuhren; für lediglich 4 Millionen US-Dollar wurden Produkte aus Mexiko nach Brasilien verkauft, der zweitgrößten Volkswirtschaft der Region, - genau so viel, wie nach Lichtenstein! Eine Intensivierung des Außenhandels zwischen den lateinamerikanischen Volkswirtschaften wird nicht nur durch nach wie vor bestehende Zollhürden und nichttarifäre Hemmnisse begrenzt, sondern auch durch nicht-komplementäre Produktionsstrukturen und den technologischen Rückstand der Region. Ein weiteres Hemmnis stellen die Engpässe im Transport- und Kommunikationsbereich dar: Waren aus lateinameri-

kanischen Staaten können teilweise schneller und kostengünstiger zu Abnehmern in Nordamerika geliefert werden als zu Kunden auf dem eigenen Subkontinent. Es fehlt in weiten Teilen Lateinamerikas eine leistungsfähige materielle Infrastruktur als eine der entwicklungsfördernden Voraussetzungen ökonomischer Integration über die Grenzen nationaler Territorien hinweg (vgl. IDB 2002a: 125f). Für die meisten lateinamerikanischen und karibischen Volkswirtschaften ist daher ein erleichterter Zugang zu den nordamerikanischen Märkten nach wie vor von essentieller wirtschaftlicher Bedeutung.

Das ALCA-Vorhaben soll zwar primär merkantilen Zwecken dienen, aber es hat nicht nur eine ökonomische Dimension, sondern es dient auch politischen Zielsetzungen der USA. Denn Freihandelsofferten erhalten lateinamerikanische und karibische Volkswirtschaften nicht nur von den USA, sondern auch von der EU, deren Wirtschaftsinteressen durch die Realisierung des ALCA-Projektes tendenziell beeinträchtigt würden. Aber im Unterschied zu den USA verbindet die EU ihre Freihandelsangebote mit entwicklungspolitischen Unterstützungs- und Beratungsleistungen, wie beispielsweise in den laufenden Verhandlungen mit dem MERCOSUR und CARICOM über biregionale Freihandelsabkommen. In gewisser Weise geht es bei dem ALCA-Projekt auch darum, Lateinamerika gegenüber dem europäischen Integrationsmodell zu immunisieren. Der erfolgreiche europäische Integrationsprozess mit seiner schrittweisen Süd- und Osterweiterung wird in Lateinamerika durchaus als Modellvorlage für eigene Integrationsbemühungen ge-

Eine Intensivierung des Außenhandels zwischen den lateinamerikanischen Volkswirtschaften wird nicht nur durch nach wie vor bestehende Zollhürden und nichttarifäre Hemmnisse begrenzt, sondern auch durch nicht-komplementäre Produktionsstrukturen und den technologischen Rückstand der Region.

sehen. Das EU-Modell beinhaltet grenzüberschreitende Regionalfonds zur Strukturangleichung und innergemeinschaftliche Ausgleichszahlungen für Integrationsverlierer –

Mechanismen, die in der NAFTA nicht existieren und auch in dem Entwurf für den ALCA-Vertrag nicht vorgesehen sind, der sich eng an den NAFTA-Vertrag anlehnt.

Tabelle 3: Interamerikanische Handelsverflechtungen 1990-1999^a und 2002

Bestimmungsregion	Anteile der Bestimmungsregion an den Gesamtexporten der Lieferregion									
	CAN		MCCA		MERCOSUR		Lateinamerika		NAFTA	
	1990/1999	2002	1990/1999	2002	1990/1999	2002	1990/1999	2002	1990/1999	2002
Lieferregion										
CAN ^b	9,8	12	1,8	2	3,6	5	21,8	23	47,3	47
MCCA ^c	1,5	1	21	23	0,2	0	28,7	30	44,6	52
MERCOSUR ^d	4,4	4	0,4	1	19,5	17	30,2	26	19,3	29
NAFTA ^e	1,7	1	0,8	1	2,1	2	12,9	13	48,0	57

a Durchschnittswerte der Periode 1990-99. b Comunidad Andina: Bolivien, Ekuador, Kolumbien, Peru, Venezuela. c Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua. d Mercado Común del Sur: Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay, einschließlich der assoziierten Staaten Bolivien und Chile. e North American Free Trade Agreement: Kanada, Mexiko, USA.
Quelle: Sangmeister/Fuentes 2002: 28; IDB 2002b: Quadro 1.

Das EU-Modell beinhaltet grenzüberschreitende Regionalfonds zur Strukturangleichung und innergemeinschaftliche Ausgleichszahlungen für Integrationsverlierer – Mechanismen, die in der NAFTA nicht existieren und auch in dem Entwurf für den ALCA-Vertrag nicht vorgesehen sind.

Die Unterschiede zwischen US-amerikanischen Integrationsvorstellungen und dem europäischen Integrationsmodell resultieren letztlich aus unterschiedlichen Konzeptionen des Gesellschaftsvertrages, der in der europäischen Tradition alle Bürger einbindet, das Eigentum mit sozialen Pflichten verknüpft und Unterstützung für die Schwächeren verlangt. In den USA hingegen widersprechen Sozialbindung des Eigentums und staatlich organisierte Umverteilung dem Gründungsmythos.¹⁶ Es gibt für Lateinamerika

aber Alternativen zu dem US-amerikanischen Wirtschaftsstil und es bestehen durchaus Wahlmöglichkeiten zwischen Varianten marktwirtschaftlicher Politik, die sich vor allem durch die Rolle des

Gesellschaftsvertrages sowie aus einem differierenden Verständnis der *res publica*: „The European belief that the wealthy and propertied have reciprocal obligations to the society of which they are part and which cannot be discharged by charity alone goes back to early Christendom – as does the associated notion that a settled people must form a social contract to entrench their association. This in turn demands a public realm that permits the articulation and expression of what we hold in common. It is these propositions that, when turned into structures and policies, produce the high-quality social outcomes that distinguish Europe from the US.“

16 Für Hutton (2002: 357) ergeben sich die Hauptunterschiede zwischen den Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen Europas und der USA aus abweichenden Inhalten des Eigentumsbegriffs und des

Staates bei der Abminderung von Marktversagen sowie bei der Wahrnehmung sozialer Sicherungs- und Ausgleichsfunktionen unterscheiden.

Eine Wahl zwischen wirtschaftlicher Integration nach US-Regeln und dem europäischen Integrationsmodell haben die schwachen lateinamerikanischen Volkswirtschaften realistischerweise nur dann, wenn ihnen konstruktive europäische Angebote gemacht werden. Dabei tut sich die EU allerdings schwer, und insbesondere in der für Lateinamerika essentiellen Frage eines Abbaus des Agrarprotektionismus zeigen die Europäer ebenso wenig Kompromissbereitschaft wie die USA. Gemessen an den offenen und verdeckten Subventionen für die Landwirtschaft, die sich im Jahr 2001 in der EU auf ca. 93 Mrd. US-Dollar summierten, sind die Europäer sogar noch protektionistischer als

als die USA (Lankes 2002: 11). Ohnehin ergäben sich die größten wirtschaftlichen Vorteile für die meisten Länder Lateinamerikas und der Karibik vermutlich bei einer gleichzeitigen Verwirklichung pan-amerikanischen Freihandels und Freihandels mit der EU (IDB 2002a: 52f.). Bei dem ALCA-Projekt geht es also auch um eine Neubestimmung des schwierigen transatlantischen Dreiecksverhältnisses USA - Lateinamerika - Europa. Bekanntermaßen sind Dreierverhältnisse nicht immer frei von Spannungen und unliebsamen Überraschungen für alle Beteiligten. Die USA, Lateinamerika und Europa dürfen also auf das endgültige Ergebnis des ALCA-Prozesses gespannt bleiben. Allerdings können und sollten die USA, Lateinamerika und Europa aus ihren jeweiligen Integrationserfahrungen auch wechselseitig lernen (vgl. Devlin 2000; Pastor 2001: 41f).

Eine Wahl zwischen wirtschaftlicher Integration nach US-Regeln und dem europäischen Integrationsmodell haben die schwachen lateinamerikanischen Volkswirtschaften realistischerweise nur dann, wenn ihnen konstruktive europäische Angebote gemacht werden. Dabei tut sich die EU allerdings schwer.

VI. Statt eines Epilogs

JAMES MONROE	SIMÓN BOLÍVAR
	
1758-1831	1783-1830
<p>Elected US-president in 1816, and re-elected without opposition in 1820, James Monroe, pursued the course of systematic tranquilization that won for his administrations the name "the era of good feeling." He continued Madison's surrender to the Hamiltonian domestic program, signed the Missouri Compromise, acquired Florida, and with the able assistance of his secretary of state, John Quincy Adams, promulgated the Monroe Doctrine in 1823, declaring against foreign colonization or intervention in the Americas. He died in New York City on July 4, 1831, the third president to die on the anniversary of Independence.</p>	<p>Simón Bolívar fue Presidente de la vasta República de Colombia, fundada el 17 de diciembre de 1819 por el Congreso de Angostura, la cual dejó de existir en 1830. Su territorio llegó a comprender el de las actuales repúblicas de Venezuela, Colombia (que en aquel tiempo era conocida como Nueva Granada), Ecuador y Panamá. El Libertador que soñó con La Gran Colombia como una sola nación grande y poderosa, observaba como su sueño se desmoronaba. Cuando muere, el 17 de Diciembre de 1830, está desencantado y en bancarrota, enfermo y abandonado por todos, aislado en casa de un español.</p>
<p>Quelle: http://images.google.de http://www.ipl.org./div/potus/jmonroe.html</p>	<p>Quelle: http://images.google.de http://www.simon-bolivar.org</p>

Literatur:

- Bhagwati, Jagdish 2002: *Free Trade Today*, Princeton/Oxford.
- Devlin, Robert 2000: *The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn Something from Each Other?* Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, Buenos Aires (= Occasional Paper, 6).
- Galeano, Eduardo 1978: *Die offenen Adern Lateinamerikas*, 5. Auflage, Wuppertal.
- Gratius, Susanne 2003: Stärkt oder schwächt das ALCA-Projekt die lateinamerikanischen Regionalabkommen?, in: *Lateinamerika Analysen*, 5, S.97-118.
- Hillebrand, Ernst 2003: ALCA von unten – die lateinamerikanische Zivilgesellschaft und die Diskussion um eine gesamtamerikanische Freihandelszone, in: *Lateinamerika Analysen*, 5, S.145-168.
- Hutton, Will 2002: *The world we're in*, London.
- IDB [Inter-American Development Bank] 2002a: *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America 2002 Report*, Washington D.C.
- IDB [Inter-American Development Bank] 2002b: *Integración y comercio en América: una estimación preliminar del comercio de 2002*, Washington D.C.

- Junker, Detlef 1994: Gottes eigener Hinterhof: Die US-lateinamerikanischen Beziehungen, in: Junker, Detlef; Nohlen, Dieter; Sangmeister, Hartmut (Hrsg.), *Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts*, München 1994, S.49-74.
- Krakau, Knud 1992: Die politischen Beziehungen zwischen Nord- und Südamerika: Von der Monroe-Doktrin zum Interamerikanischen System, in: Krakau, Knud (Hrsg.), *Lateinamerika und Nordamerika. Gesellschaft, Politik und Wirtschaft im historischen Vergleich*, Frankfurt am Main, New York, S.182-208.
- Lankes, Hans Peter 2002: Market access for developing countries, in: *Finance and Development*, 39, Nr.3, S.8-13.
- Mello, Fátima V. 2000: *Brasil y el ALCA – El estado del debate desde la victoria de Lula*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Santiago de Chile (= Estudios sobre el ALCA, 2).
- Niess, Frank 1992: *Am Anfang war Kolumbus. Geschichte einer Unterentwicklung – Lateinamerika 1492 bis heute*, 2. Auflage, München, Zürich.
- Nunnenkamp, Peter 2001: Ist diesmal alles anders? Die neue Welle regionaler Integration in Lateinamerika aus europäischer Perspektive, in: Bodemer, Klaus u.a. (Hrsg.): *Lateinamerika Jahrbuch 2001*, Frankfurt am Main, S.9-29.
- Parnreiter, Christof 2000: Grenz-Gänger: Über die Probleme der USA, Immigration aus Mexiko zu kontrollieren, in: Prutsch, Ursula (Hrsg.), *Arbeit als Machtinstrument, atención! Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts*, 3, Frankfurt am Main, S.142-163.
- Pastor, Robert A. 2001: Toward a North American Community. Lessons From the Old World for the New, Washington, D.C.
- Pfaff, William 1989: *Die Gefühle der Barbaren*, Frankfurt am Main.
- Rodrik, Dani 2001: *The Global Governance of Trade - As If Development Really Mattered*, Background Paper to the UNDP Project on Trade and Sustainable Human Development, United Nations Development Programme, New York.
- Sangmeister, Hartmut 1992: Schulden und Abhängigkeiten. Die beiden Amerikas im weltwirtschaftlichen System, in: Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz (Hrsg.), *Amerika 1492-1992. Neue Welten – Neue Wirklichkeiten: Essays*, Braunschweig, S.215-222.
- Sangmeister, Hartmut 2002: Stand und Perspektiven der Integration Südamerikas: Wirtschaftliche Ausgangslage und Aussichten, in: Calcagnotto, Gilberto; Nolte, Detlef (Hrsg.), *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch. Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Amerikas*, Frankfurt am Main, S.38-60.
- Sangmeister, Hartmut 2003: Amerika den Amerikanern: Das Projekt einer gesamt-amerikanischen Freihandelszone (ALCA/FTAA) wird in Lateinamerika unterschiedlich beurteilt, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, 5.Jg., Nr.3, S.17-27.
- Sangmeister, Hartmut; Fuentes, Raquel 2002: ¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana, in: *D+C Desarrollo y Cooperación*, Nr.1, S.27-32.
- Sangmeister, Hartmut; Taalouch, Karim 2003: ALCA: Neue Wachstums- und Entwicklungschancen für Lateinamerika?, in: *Lateinamerika Analysen*, 5, S.65-95.
- Scherpenberg, Jens van 2003: Wirtschaftliche Entwicklung und Wirtschaftspolitik, in: Rudolf, Peter u.a., *Zwei Jahre Präsident Bush*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- The Pew Research Center For The People & the Press 2002: *What the World Thinks in 2002*, Washington, D.C. (<http://www.people-press.org>)
- Toqueville, Alexis de 1976: *Über die Demokratie in Amerika*. Beide Teile in einem Band, München.
- UNIR [Unidade de Apoio às Negociações de Integração Regional; Ministério das Relações Exteriores] 2003: *Resenha Unir*, Nr.28, Brasília. (<http://www.mre.gov.br/siteunir>)
- Watanuki, Masakazu; Monteagudo, Josefina 2002: *FTAA in Perspective: North-South and South-South Agreements in the Western Hemispheric Countries*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- World Bank 2000: *Trade Blocs*, New York.
- Yusuf, Shahid 2001: *Globalization and the Challenge for Developing Countries*, World Bank, Washington, D.C. (= Policy Research Working Paper, 2618).

IBERO-ANALYSEN

bisher erschienen:

- Heft 1:** Mario Solórzano: Vorwärts in die Vergangenheit oder rückwärts in die Zukunft? Wahlen zum Ende des Jahrhunderts in Guatemala (Oktober 1999)
- Heft 2:** Raúl Leis: Panama und die Übergabe der Kanalzone. Große Herausforderungen für ein kleines Land (Dezember 1999)
- Heft 3:** Jörg Meyer-Stamer: Über den Verlust von Dekaden und den Verlauf von Lernkurven. Wirtschaftlicher Strukturwandel und die Irrungen und Wirrungen der wirtschaftspolitischen Diskussion in Brasilien (Mai 2000)
- Heft 4:** Raúl Trejo Delarbre: Die neue demokratische Ungewissheit in Mexiko. Ein kurzer Bericht vor den Wahlen (Juni 2000)
- Heft 5:** Jürgen Weller: Lohnarbeit und Beschäftigungsentwicklung im Lateinamerika der 90er Jahre. Erwartungen, Ergebnisse und Perspektiven (September 2000)
- Heft 6:** Alvaro de la Ossa: Der zentralamerikanische Integrationsprozess. Ende einer Entwicklungsalternative (Dezember 2000)
- Heft 7:** Friedrich Welsch / José Vicente Carrasquero: Venezuela unter Chávez: Zwischen demokratischer Revolution und Caudillismo (Januar 2001)
- Heft 8:** Nicolás Lynch Gamero: Peru nach Fujimori. Welche Chance hat die Demokratie? (Februar 2001)
- Heft 9:** Hartmut Sangmeister: Zehn Jahre MERCOSUR. Eine Zwischenbilanz (März 2001)
- Heft 10:** Günther Maihold: Aufbruch in Mexiko? Die langen „ersten 100 Tage“ der Regierung Fox (Dezember 2001)
- Heft 11:** Peter Birle: Lateinamerika und die USA. Coming Together? (Dezember 2003)
- Heft 12:** Hugo Fazio Vengoa: Spanien und Lateinamerika: Die europäische Dimension der Beziehungen (Oktober 2003)
- Heft 13:** Rodrigo Arocena: Uruguay: Zwischen Niedergang und neuen Wegen (November 2003)
- Heft 14:** Hartmut Sangmeister: Der ALCA-Prozess: James Monroe versus Simón Bolívar (November 2003)

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,
10785 Berlin

ISBN 3-935656-15-7