

Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR: ein langer, steiniger Weg

Pohl, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pohl, T. (2004). *Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR: ein langer, steiniger Weg*. (Brennpunkt Lateinamerika, 24). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444035>

Nutzungsbedingungen:

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

Terms of use:

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



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 24

22. Dezember 2004

ISSN 1437-6148

Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR: Ein langer, steiniger Weg

Thomas Pohl

Mit dem Antritt der neuen EU-Kommission stellt sich auch die Frage nach den weiteren Beziehungen zwischen Europa und dem MERCOSUR. Die seit 1999 laufenden Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen gestalteten sich in den letzten Monaten zunehmend schwieriger, und der angestrebte Termin für ihren Abschluss verstrich Ende Oktober, ohne dass eine Annäherung in entscheidenden Punkten erreicht werden konnte. Der vorliegende Brennpunkt zeichnet Bedeutung und Entwicklung der Beziehungen zwischen den Regionen nach, analysiert die Interessenlage der Akteure, und zeigt die Chancen eines Abkommens, aber auch die Konsequenzen seines Scheiterns auf.

Schon seit langem verhandeln die Europäische Union und der MERCOSUR über eine stärkere Formalisierung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Regionen. Bereits im November 1992 trat ein erstes Abkommen zur interregionalen Zusammenarbeit zwischen den beiden Blöcken in Kraft. Die Bemühungen um eine gegenseitige Öffnung der Märkte für Güter und Dienstleistungen gestalten sich jedoch seitdem schwierig: Während die Europäische Union vor allem bei der Liberalisierung im Agrarsektor zögert, behindern auf Seiten des MERCOSUR die Unterschiedlichkeit der nationalen Interessen und das allen Integrationspartnern gemeinsame Bestreben nach dem Schutz der nationalen Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz den Fortschritt der Verhandlungen.

Und so waren die vergangenen Jahre von dem Ringen um verbesserte Konditionen beim

Marktzugang in der jeweils anderen Region bestimmt. Auf dem EU-Lateinamerika-Gipfel in Guadalajara Ende Mai 2004 bekräftigten die dort versammelten Staats- und Regierungschefs von EU und MERCOSUR dennoch ihre Absicht, die Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen zwischen den beiden Regionen bis Ende Oktober 2004 zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Inzwischen ist jedoch dieser Termin verstrichen, ohne dass Einigkeit bei substanziellen Themen gefunden wurde. Die wirtschaftlichen Konsequenzen sind erheblich: Produzenten des MERCOSUR bekommen nicht die Möglichkeit, ihre vor allem im Landwirtschaftsbereich sehr wettbewerbsfähigen Produkte auf dem europäischen Binnenmarkt abzusetzen, womit auch die Chance für eine weitere außenwirtschaftliche Stabilisierung der Volkswirtschaften des MERCOSUR und ihre weitere Immunisierung ge-

genüber Rohstoffpreisschwankungen vergeben wird.

Europäische Unternehmen wiederum verpassen Möglichkeiten, ihre Produkte auf den derzeit sehr dynamischen Märkten des MERCOSUR zu platzieren, und europäische Konsumenten bezahlen weiterhin überhöhte Preise für landwirtschaftliche Produkte, die günstig aus dem MERCOSUR importiert werden könnten. Das Verfehlen des angestrebten Datums für den Abschluss der Verhandlungen stellt jedoch nicht den Schlusspunkt für den wirtschaftlich viel versprechenden Prozess einer Handelsliberalisierung zwischen Europa und dem MERCOSUR dar.

Außenhandel zwischen dem MERCOSUR und der EU: Potenzial kaum genutzt

Die Europäische Union ist der wichtigste Handelspartner des MERCOSUR: Im vergangenen Jahr gingen 26% der Exporte des MERCOSUR nach Europa, und europäische Unternehmen lieferten 23% der gesamten Einfuhren des MERCOSUR. Im Zeitablauf ist jedoch zu beobachten, dass die Bedeutung Europas für den MERCOSUR immer weiter abgenommen hat (vgl. Tabelle 1): So wuchsen die gesamten Exporte des MERCOSUR zwischen 1991 und 2003 um rund 7% pro Jahr, während die Exporte in die EU nur um jährlich rund 3% zunahm. Der Anteil der EU an den Exporten des MERCOSUR nahm damit von mehr als ein Drittel in den Jahren 1991/1992 auf rund ein Viertel in den letzten Jahren ab.

Mit Blick auf die Produktstruktur wird deutlich, dass die Exporte des MERCOSUR in die EU einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Rohstoffen aufweisen. Während bei den Gesamtexporten des MERCOSUR der Anteil verarbeiteter Güter bei rund der Hälfte liegt (vgl. Graphik 1), haben verarbeitete Güter bei den Exporten in die EU nur einen Anteil von rund einem Drittel (vgl. Graphik 2). Weiterhin wird deutlich, dass sowohl bei den Gesamtexporten des MERCOSUR als auch bei jenen, die von der EU abgenommen werden, der Anteil der verarbeiteten Güter seit 1986 nahezu unverändert geblieben ist. Das Profil des MERCOSUR als Rohstofflieferant für den Weltmarkt hat sich also in den vergangenen beiden Dekaden nicht gewandelt. Die Länder sind damit unverändert anfällig für Preisschwankungen auf den üblicherweise sehr volatilen internationalen Rohstoffmärkten.

Die Importe des MERCOSUR aus der EU zeigten eine größere Dynamik und wuchsen

zwischen 1991 und 2003 im Jahresdurchschnitt um 6% p.a., was in etwa dem Wachstum der Gesamtimporte entspricht (vgl. Graphik 3). Die Größenordnung ist allerdings verzerrt durch die lange anhaltende Krise der Volkswirtschaften im MERCOSUR, die erst im Laufe des vergangenen Jahres abflaute. Wenn man das Ende der 90er Jahre als Referenzgröße nimmt, sind die Importe des MERCOSUR aus der EU zwischen 1991 und 1998 mit durchschnittlich 16% p.a. gewachsen (Gesamtimporte 14%).

Die Bedeutung des MERCOSUR für Europa hingegen ist deutlich geringer, 2003 gingen weniger als 1% der europäischen Exporte in die Region, während rund 1% der Importe aus dem MERCOSUR bezogen wurden. Diese Anteile waren in den letzten Jahren weitgehend konstant. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der MERCOSUR, auch wenn er im globalen Handel der EU nur eine marginale Rolle spielt, mit über 16% Importanteil der Hauptlieferant der EU für Lebensmittel und Getränke ist (Bouzas/Svarzman 2000: 19f).

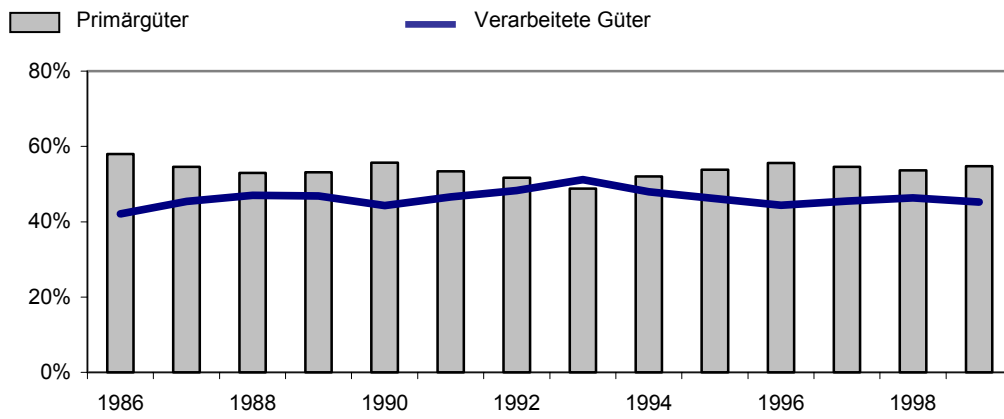
Zusammenfassend kann man feststellen, dass auf beiden Seiten des Atlantiks das hohe Handelspotenzial, das aus den unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der Volkswirtschaften und ihrer unterschiedlichen Ressourcenausstattung resultiert, bei weitem nicht genutzt wird bzw. in den vergangenen Jahren immer weniger genutzt wurde.

Tabelle 1: Exporte MERCOSUR

Jahr	Gesamtexporte (in Mrd. US\$)	Anteil der Exporte in die EU
1991	45,9	41%
1992	51,5	34%
1993	54,3	29%
1994	62,7	30%
1995	70,0	29%
1996	75,4	25%
1997	83,4	24%
1998	81,2	26%
1999	75,3	28%
2000	89,1	25%
2001	93,1	25%
2002	93,1	25%
2003	111,4	26%

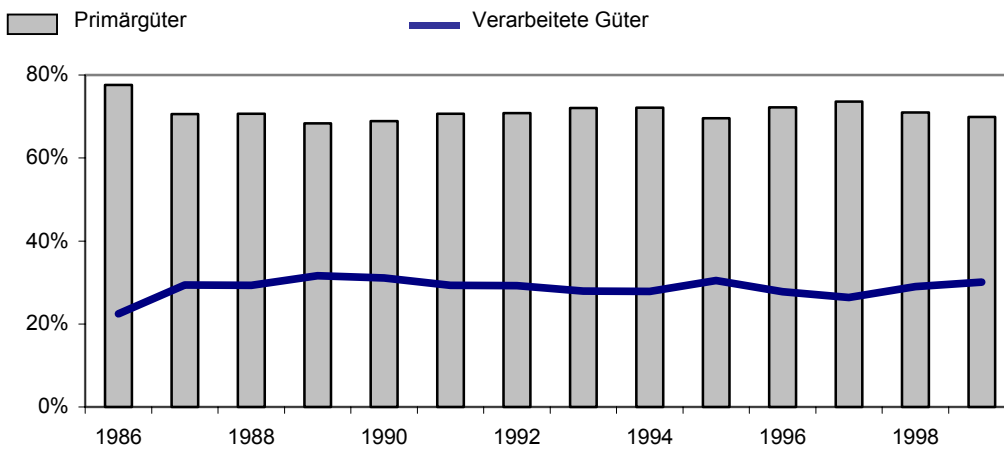
Quelle: Datastream.

Grafik 1: Exportstruktur MERCOSUR



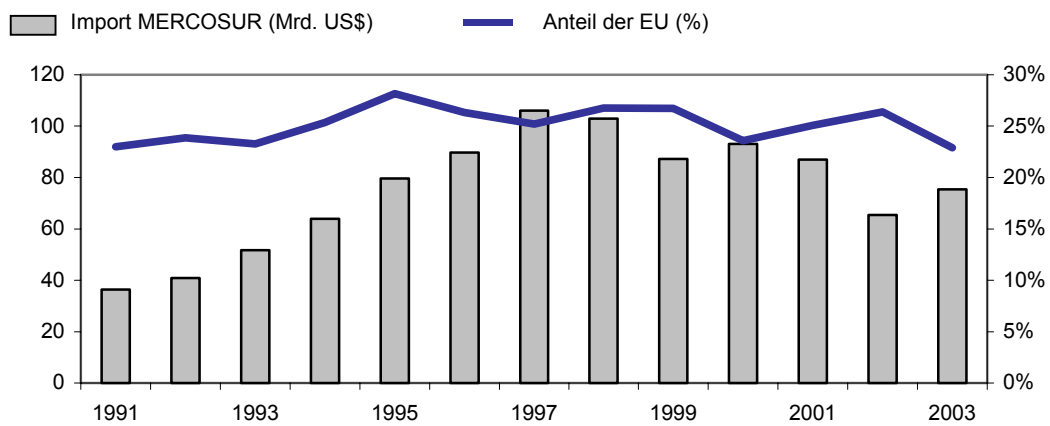
Quelle: DataIntal.

Grafik 2: Exporte des MERCOSUR in die EU



Quelle: DataIntal.

Grafik 3: Importe MERCOSUR



Quelle: Datastream.

Es geht auch anders!

Welche Effekte ein Freihandelsabkommen auf die Exporte des MERCOSUR haben könnte, lässt sich aus der Betrachtung Chiles erahnen. Anfang Februar 2003 trat nach vergleichsweise problemlosen Verhandlungen ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Chile in Kraft. In der Folge erhöhten sich die Exporte Chiles in die EU im Jahr 2003 um rund 16% gegenüber dem Vorjahr und übertrafen damit das durchschnittliche Exportwachstum des südamerikanischen Landes. Auch mit Blick auf die Güterstruktur zeigte sich im Jahr 2003 ein deutlicher Wandel hin zu einer größeren Verarbeitungstiefe: Während die Bergbauexporte nur um 10% zulegten, stiegen Exporte verarbeiteter Güter um mehr als ein Viertel. Für die Exporte der EU nach Chile fielen die Steigerungsraten weniger spektakulär aus (+8,2% gegenüber Vorjahr); im Vergleich zu den Konkurrenten aus Nordamerika, deren Importe nach Chile 2003 stagnierten, konnte jedoch eine Ausweitung der Marktposition für europäische Güter erreicht werden.

Diese Entwicklung setzt sich in den ersten zehn Monaten 2004 teilweise fort: Mit einem Anstieg von über 50% steigen die chilenischen Exporte in die EU wieder mehr als der Durchschnitt. Und wieder zeigt ein Blick auf Güterstruktur, dass es sich bei diesem Phänomen nicht ausschließlich um die Auswirkungen der aktuellen Kupferpreishausse handelt – Chile erzielt im laufenden Jahr rund 45% seiner Exporteinnahmen aus dem Kupferexport – sondern um genuine Handelsschaffung in Folge des Freihandelsabkommens mit der EU: Die Exporte der verarbeiteten Güter wiesen in den ersten 10 Monaten d.J. ein Wachstum von rund ein Viertel auf. Innerhalb dieser Gruppe zeichnen sich Waren wie verarbeitete Fischprodukte und Obst- und Gemüseprodukte durch eine hohe Dynamik aus. Auf Seiten der europäischen Exporte nach Chile ist mit +5% jedoch ein vergleichsweise schwaches Wachstum zu verzeichnen. Da gleichzeitig die Importe aus den USA um mehr als ein Viertel gewachsen sind, könnte die schwache Entwicklung der europäischen Exporte auf das Inkrafttreten des Freihandelsabkommens zwischen Chile und den USA Anfang 2004 zurückzuführen sein.

Freihandel EU–MERCOSUR: Ja, aber...

Internationale Verhandlungen über Handelsfragen sind von einer Reihe unterschiedlicher Interessen bestimmt, und bei Verhandlungen zwischen zwei Wirtschaftsblöcken erhöht sich die

Komplexität der Interessenstrukturen weiter. Neben den Interessen der nationalen Lobbies, die sich von der Handelsliberalisierung Vorteile erhoffen bzw. Nachteile befürchten, sind u.a. industrie- und wettbewerbspolitische Aspekte, aber auch geostrategische Überlegungen entscheidend für Struktur und Verlauf der Verhandlungen. Fundamental für das Verständnis von Handelsgesprächen ist daher die Analyse der Anreize und Restriktionen der einzelnen Akteure.

Von europäischer Seite ist der MERCOSUR aufgrund der engen historischen Bindungen zwischen den beiden Regionen und dem gemeinsamen kulturellen Erbe ein natürlicher Verhandlungspartner. Über die unmittelbaren Investitions- und Exportchancen für europäische Unternehmen hinaus ist außerdem die Tatsache interessant, dass die Länder der Region, im Unterschied etwa zu Mexiko, noch keinem Handelsbündnis mit einer Industrienation angehören. Die Produktmärkte, in denen europäische Unternehmen besonders wettbewerbsfähig sind, wie z.B. Maschinen und andere Investitionsgüter, sind im MERCOSUR relativ geschützt. Darüber hinaus sind die Märkte für öffentliche Beschaffung noch weitgehend abgeschottet, und auch im Dienstleistungsbereich gibt es noch Hindernisse für europäische Unternehmen.

Von Seiten des MERCOSUR besteht insofern Interesse an einer Formalisierung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen, als die EU größter Handelspartner wie auch wichtigste Quelle ausländischer Direktinvestitionen im MERCOSUR ist. Darüber hinaus sind viele Produkte, in denen die Länder des MERCOSUR einen komparativen Wettbewerbsvorteil haben, in der EU relativ stärker geschützt als andere Produkte. Es gibt dabei eine enge Korrelation zwischen den Handelsbeschränkungen der EU und der Wettbewerbsfähigkeit von Gütern aus dem MERCOSUR. Zölle bis zu 100% ad valorem werden auf Produkte wie z.B. Eier, Wein und Traubensäfte erhoben, und insgesamt wird auf ein Drittel der Lebensmittelimporte ein Zoll von mehr als 15% erhoben. Und schließlich beschränken Einfuhrkontingente den Import von vielen Produkten.

Der Abbau von Handelsschranken könnte deshalb eine erhebliche Ausweitung der Exporte in die EU ermöglichen: In einer Studie, die Ende der 90er Jahre veröffentlicht wurde, schätzte die Europäische Union, dass sich die wirtschaftlichen Vorteile einer Liberalisierung von rund 90% des Handels für die EU auf US\$ 6,5 Mrd. in zehn Jahren belaufen könnten, während der

MERCOSUR auf Vorteile in Höhe von US\$ 5,1 Mrd. hoffen könnte. Nach Berechnungen der argentinischen Regierung könnten die Exporte dieses Landes in die EU durch den Abschluss eines Freihandelsabkommens dauerhaft um rund 15% p.a. steigen.

Es gibt jedoch Interessen, die einer Liberalisierung des interregionalen Handels entgegenstehen: Von Seiten der EU ist vor allem die hohe Wettbewerbsfähigkeit des MERCOSUR im landwirtschaftlichen Bereich ein sensibles Thema. Verschiedentlich kam es dabei schon zu Streit auf internationaler Ebene. Ein aktuelles Beispiel ist das WTO-Schiedsverfahren zwischen Brasilien und der EU über das Zuckerregime der EU. Die WTO entschied Mitte Oktober, dass die Beihilfen der EU an europäische Zuckerbauern den Welthandelsregeln widersprechen, da sie eine Exportsubvention darstellen, und dass die bislang von der EU vorgeschlagenen Reformen nicht weit genug gehen.

Auf Seiten des MERCOSUR erregt vor allem die Überlegenheit der europäischen Industriebetriebe und die befürchteten negativen Auswirkungen auf die auch heute noch durch hohe Handelsbarrieren geschützte nationale Industrie Besorgnis.

Dabei ist es jedoch falsch, sich die beiden Blöcke als homogene Akteure vorzustellen. So kommt in der EU vor allem von den Hauptnutznießern der Agrarsubventionen, allen voran Frankreich, aber auch Irland und anderen kleinen Staaten erheblicher Widerstand gegen mehr Freihandel in den sensitiven Bereichen.

Im MERCOSUR sind die Interessen ebenfalls nicht gleichmäßig verteilt. So verfügt Brasilien über eine vergleichsweise diversifizierte industrielle Basis, die jedoch trotz einiger technologisch anspruchsvoller Produkte – man denke nur an den Flugzeugbauer *Embraer* – im Durchschnitt noch weit hinter der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zurücksteht. Argentinien verfügt noch ansatzweise über eine industrielle Struktur, während die kleineren Länder Uruguay und Paraguay ihre Industriegüter überwiegend aus den Nachbarländern beziehen. Vor allem für Uruguay und Paraguay wäre also ein in Folge von Handelsliberalisierung stärkerer Konkurrenzdruck in den Industrien der Nachbarländer von Vorteil und würde ihnen mittelfristig Zugang zu günstigeren Industriegütern ermöglichen. Auch im Bereich der öffentlichen Beschaffung gehen die Interessen im MERCOSUR auseinander: Während Argentinien und die kleineren Länder durchaus

Flexibilität hin zu einer weiteren Öffnung der Beschaffungsmärkte zeigen, gehört für Brasilien die Bevorzugung nationaler Unternehmen bei öffentlichen Aufträgen bisher zum unverhandelbaren Bestandteil der Industriepolitik (FAZ, 04.05.2004). Weiterhin bestehen teilweise erhebliche Unterschiede im Öffnungsgrad der Märkte für ausländische Investitionen und Dienstleistungen. Angesichts ihrer geringen wirtschaftlichen Bedeutung können sich die kleineren Länder jedoch nur wenig Gehör verschaffen (Pohl 2003: 121)

Ein weiterer wesentlicher Faktor, der den Verlauf der Verhandlungen beeinflusst, sind die parallel verlaufenden Verhandlungen über die Gründung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (FTAA/ALCA). Vor allem auf europäischer Seite sind die Anreize dort mehrschichtig: so besteht das Interesse, gegenüber den USA beim Zugang zu den Märkten des MERCOSUR nicht ins Hintertreffen zu geraten; andererseits soll aber auch vermieden werden, zu große Zugeständnisse bei den Zugangsbeschränkungen zur EU zu machen. Dem MERCOSUR bieten die Verhandlungen mit der EU ein Druckmittel in den ALCA-Verhandlungen.

(Wieder mal) eine entscheidende Phase

Das laufende Jahr war geprägt von ständig wechselnden Angeboten, der Zurücknahme dieser Angebote, gegenseitigen Vorhaltungen wegen angeblich nicht ausreichend weitreichendem Entgegenkommen der jeweils anderen Partei und der Bekräftigung der eigenen Position als der jeweils großzügigeren.

Die wichtigsten Konfliktlinien sind die bekannten: Der MERCOSUR drängt auf eine weitere Öffnung der Agrarmärkte, während die EU mehr Liberalisierung im Investitions- und Dienstleistungsbereich und eine Öffnung der öffentlichen Ausschreibungen fordert. Die Bereitschaft zu Entgegenkommen wurde von Seiten der EU jedoch schon früh eingeschränkt: Mit Blick auf die Liberalisierung der Agrarmärkte betonte Landwirtschaftskommissar Fischler mehrfach, dass etwaige Zugeständnisse an den MERCOSUR keine zusätzlichen Reformschritte über die 2003 beschlossene Reform der Agrarpolitik hinaus erforderten. Damit sind den Erfolgchancen der Ansprüche des MERCOSUR schon enge Grenzen gezogen, denn trotz einiger Schritte in die richtige Richtung wird die Reichweite der Reform von vielen Beobachtern als nicht ausreichend angesehen.

MERCOSUR und EU: Eine lange Geschichte

Nachdem die Europäische Gemeinschaft bereits in den 70er Jahren Abkommen zur Erleichterung des Warenverkehrs mit Argentinien, Brasilien und Uruguay unterzeichnet hatte, die in den 80er Jahren erweitert und modifiziert wurden, vereinbarten die Außenminister von EG und MERCOSUR bereits kurz nach Gründung des MERCOSUR ein Abkommen zur interregionalen Zusammenarbeit zwischen den beiden Blöcken, das im November 1992 in Kraft trat.

Ende 1995 schlossen die Länder des MERCOSUR und der EU in Madrid ein Rahmenabkommen, das die Verhandlungen über eine interregionale Assoziierung auf wirtschaftlicher und politischer Eben vorbereiten sollte, um die bestehenden Kooperationsabkommen zu ersetzen und eine interregionale Freihandelszone für Waren und Dienstleistungen zu gründen. Die Vorbereitungen für den Beginn der Verhandlungen nahmen mehr als drei Jahre in Anspruch, und vor Beginn des Europäisch-Lateinamerikanischen Gipfels in Rio de Janeiro Mitte 1999 traten die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der EU deutlich zu Tage: Obwohl die Europäische Kommission bereits im Juli 1998 die Autorisierung für die Eröffnung von Assoziierungsverhandlungen beantragt hatte, wurde das Verhandlungsmandat erst eine Woche vor dem Treffen erteilt. Strittig waren sowohl die zu behandelnden Bereiche als auch das anzustrebende Ziel. Mit weitreichenden Beschränkungen wurde das Mandat der Europäischen Kommission dann bewilligt, und zum Abschluss des Gipfels in Rio gaben die Staats- und Regierungschefs von EU und MERCOSUR den Beginn von Assoziationsverhandlungen bekannt. Die Assoziationsverhandlungen umfassen drei Bereiche: Politischer Dialog, Handelsliberalisierung und Entwicklungszusammenarbeit. In den Bereichen politischer Dialog und Entwicklungszusammenarbeit konnten die Verhandlungen schon weitgehend abgeschlossen werden, und eine Reihe von Projekten ist bereits angelaufen.

Seit April 2000 werden die Verhandlungen über wirtschaftliche Fragen im Rahmen eines bilateralen Verhandlungskomitees (*Comité Birregional de Negociaciones / CBN*) durchgeführt. In methodischer Hinsicht vereinbarte der Kooperationsrat das Prinzip des ‚single undertaking‘, d.h., dass das Abkommen nur in seiner Gesamtheit angenommen oder abgelehnt werden kann, und dass kein Wirtschaftssektor von den Verhandlungen ausgenommen sein sollte. Gleichzeitig wurde jedoch eingeschränkt, dass der Schutz sensibler Sektoren unter Berücksichtigung der Regeln der WTO möglich sei. In der Folge fanden zwischen April 2000 und März 2003 insgesamt neun Verhandlungsrunden statt. Entsprechend der Direktiven des EU-Ministerrates wurden bis Mitte 2001 erst die nicht-tarifären Aspekte eines Freihandelsabkommens verhandelt, in der Zeit danach kamen dann Zollfragen und der Handel mit Dienstleistungen zur Diskussion. Im März 2003 tauschten die beiden Verhandlungsdelegationen zum Abschluss der Verhandlungen über Zollfragen ihre jeweiligen Offerten für den Marktzugang aus. Ende April folgte dann der Austausch der Offerten für den nicht-tarifären Bereich, u.a. ging es dabei um Investitionen, öffentliche Ausschreibung und Wettbewerbspolitik. In den folgenden Monaten wurden die jeweiligen Angebote weiter diskutiert und teilweise nachgebessert. Auf einem Treffen am 12. November 2003 in Brüssel wurde dann auch ein Fahrplan für die abschließende Phase der Verhandlungen verabschiedet, die nach dem „Programm von Brüssel“ im Oktober 2004 enden sollte.

Dieses Datum wurde vor allem vor dem Hintergrund ausgewählt, dass im Oktober die Amtszeit der Europäischen Kommission auslief und damit wichtige Akteure der Verhandlungen, allen voran Handelskommissar Pascal Lamy und Landwirtschaftskommissar Franz Fischler, die Verhandlungen verlassen mussten.

Über inhaltliche Fragen hinaus änderte das Verhandlungskomitee der EU jedoch nach dem Scheitern des WTO-Gipfels in Cancún im September 2003 auch die Verhandlungsstrategie: Um den Widerstand der MERCOSUR-Länder und dabei vor allem Brasiliens und Argentiniens in der Doha-Runde zu reduzieren – Bra-

silien war einer der Sprecher der Gruppe der Schwellenländer, die grundlegende Reformen in der Agrarpolitik der Industrieländer forderten – wurden die vorgeschlagenen Handelserleichterungen an den Fortgang der multilateralen Handelsgespräche gekoppelt (Financial Times, 22.04.2004). Nach dem *single pocket-*

Prinzip sollten Zugeständnisse im Rahmen des Abkommens mit den MERCOSUR-Ländern bei der WTO-Runde angerechnet werden. Die Zugeständnisse der EU sollten deshalb in zwei Phasen gewährt werden: Ein erster Teil würde dem MERCOSUR sofort, ein zweiter Teil beim Abschluss der Doha-Runde zugestanden. Angesichts des unsicheren Fortgangs der multilateralen Verhandlungen wurde dies von den MERCOSUR-Ländern jedoch zurückgewiesen.

Darüber hinaus änderte die EU im August 2004 zum Missfallen des MERCOSUR die Art der Präsentation des Verhandlungsangebots: Nach den Vorstellungen der europäischen Verhandlungskommission sollte nicht ein umfassendes Verhandlungsangebot vorgelegt werden, sondern jeder Bereich nacheinander und einzeln verhandelt werden. Diese Taktik wurde allerdings wenig später wieder aufgegeben, und Ende September wurde ein umfassendes und vollständiges Angebot vorgelegt. Dieses sollte als Verhandlungsbasis dienen, um doch noch zu einem Vertragsabschluss vor dem 31. Oktober zu gelangen. Allerdings war relativ schnell klar, dass das Angebot nicht weitreichend genug war, um eine schnelle Einigung zu ermöglichen. Von Seiten der EU wurde sogar erklärt, dass das eigene Angebot etwas weniger großzügiger war als das, welches im Mai 2004 präsentiert wurde (Bloomberg, 18.10.2004). Auch die Nachbesserungsvorschläge konnten die jeweilige Gegenseite nicht überzeugen, und so überraschte es nicht, dass auf dem Treffen in Lissabon am 20. Oktober, bei dem Lamy und Fischler mit den Außenministern des MERCOSUR zusammenkamen, erklärt wurde, dass aufgrund der tiefgreifenden Differenzen die Verhandlungen nicht im vorgesehenen Zeitrahmen abgeschlossen werden können und im kommenden Jahr fortgesetzt werden sollen.

Strukturelle Defizite und das internationale Umfeld

Über das Problem der Vereinbarung nationaler Interessen innerhalb der beiden Verhandlungsparteien und der anschließenden Kompromiss-suche in den interregionalen Verhandlungen hinaus gibt es vor allem auf Seiten des MERCOSUR einige strukturelle Defizite, die den Fortgang der Verhandlungen behindern. Dabei ist an erster Stelle die Unvollkommenheit des Freihandels innerhalb des MERCOSUR zu nennen. Obwohl der MERCOSUR seit dem Gipfel von Ouro Preto 1994 vorgibt, eine Zollunion zu sein, müssen Importeure, die auslän-

dische Güter über ein anderes Mitgliedsland des MERCOSUR einführen, sowohl an der Außengrenze des MERCOSUR als auch an der intraregionalen Grenze Zoll auf diese Güter zahlen. Weiterhin sind sanitäre Vorgaben und andere Bestimmungen für den Warenaustausch nicht harmonisiert. Dies gelang auch in den Verhandlungen mit der EU nicht, obwohl dies bereits zu Beginn der Verhandlungen als wesentliches Hindernis angesprochen wurde. Noch im Juni 2004 versicherten die Unterhändler des MERCOSUR ihre Absicht, über die „Möglichkeit“ der nur einmaligen Verzollung von Importen in den MERCOSUR zu „diskutieren“. Das Thema wurde dann auch auf dem Treffen der Staatspräsidenten des MERCOSUR im Juli 2004 angesprochen, allerdings ohne greifbares Ergebnis.

Ein weiteres fundamentales Problem des MERCOSUR ist die fehlende Integration regionaler Bestimmungen in die nationalen Gesetze. So waren bis Ende 2000 nur rund ein Drittel der Rechtsakte der Organe des MERCOSUR, die der Ratifizierung durch die Parlamente der Nationalstaaten bedürfen, auch tatsächlich übernommen in die nationale Gesetzgebung (Pohl 2003: 60). Trotz gegenteiliger Beteuerungen von höchster Stelle hat sich diese Situation in den letzten Jahren nicht wesentlich verbessert.

Und schließlich stehen in einigen Bereichen nationale Gesetze den Wünschen der EU im Weg. So wäre z.B. für einen leichteren Zugang europäischer Investoren zum brasilianischen Finanzsektor eine Verfassungsreform erforderlich.

Ferner darf nicht der Einfluss der anderen Schauplätze internationaler Handelsgespräche auf die Verhandlungen zwischen MERCOSUR und EU unterschätzt werden. Die ALCA-Verhandlungen stocken derzeit, die Hauptkonfliktlinie klafft zwischen Brasilien (und damit tendenziell auch dem MERCOSUR) und den USA. Während der MERCOSUR die Eliminierung sämtlicher Agrarsubventionen oder Kompensationszahlungen an die von den US-Subventionen negativ betroffenen Landwirte in Lateinamerika fordert, pochen die USA auf eine weitere Liberalisierung im Bereich von Dienstleistungen und Investitionen. Den USA ist es dabei gelungen, Länder an sich zu binden, die entweder bereits ein bilaterales Frei-

handelsabkommen mit den USA abgeschlossen haben oder ein solches derzeit verhandeln.¹

Das ursprüngliche Ziel, für alle Mitglieder der ALCA gleiche Rechte und Pflichten zu etablieren, wurde auf dem Treffen der Handelsminister im November 2003 aufgegeben. Auf dem Amerika-Gipfel in Monterrey/ Mexiko Mitte Januar 2004 wurden die unterschiedlichen Vorstellungen über die Gestalt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone ein weiteres Mal deutlich. Nachdem klar wurde, dass die Verhandlungen über eine gesamtamerikanische Freihandelszone im vorgegebenen Zeitrahmen bestenfalls zu einer *ALCA-light* führen würden, kann man darüber spekulieren, ob dies die fehlende Bereitschaft von EU und MERCOSUR zu Zugeständnissen weiter befördert hat.

Auf der multilateralen Ebene ist der Fortgang der WTO-Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde weiterhin ungewiss. Etwas Zuversicht machte sich Anfang August 2004 breit, als sich die Industrieländer dazu verpflichteten, ihre Agrarsubventionen zu reduzieren und ihre Märkte für Agrargüter weiter zu öffnen. Ungeachtet der Unbestimmtheit dieser Selbstverpflichtung – u.a. ist kein Zeitplan vorgesehen – ist die Annäherung zwischen Schwellen- und Industrieländern als positives Signal zu werten. Allerdings ist ein Abschluss der Verhandlungen 2005 fast ausgeschlossen, und Beobachter halten 2006 oder 2007 für realistisch (Financial Times, 02.08.2004). Auch dies dürfte eher bremsend auf den Verhandlungseifer von MERCOSUR und EU wirken.

Wie geht es weiter?

Das Scheitern der Verhandlungen Ende Oktober ist natürlich eine Ernüchterung für die ambitionierten Ziele des interregionalen Freihandels. Es wurde ein weiteres Mal die Chance vergeben, weite Bevölkerungsgruppen auf beiden Seiten des Atlantiks nachhaltig besser zu stellen. Den Unternehmen des MERCOSUR werden Exportmöglichkeiten versagt, die dazu beitragen könnten, den aktuellen Wirtschaftsaufschwung zu verstetigen. Darüber hinaus können sie nicht in dem Umfang, in dem es mit einem Freihandelsabkommen möglich wäre, die Güterstruktur ihrer Ausfuhr weiter diversifizieren und die Verarbeitungstiefe der Export-

güter ausbauen. Mehr Wertschöpfung im MERCOSUR würde wiederum die Abhängigkeit von den Rohstoffpreisschwankungen an den internationalen Märkten verringern und könnte langfristig dazu beitragen, die Anfälligkeit der Länder für Zahlungsbilanz- und Verschuldungskrisen zu reduzieren.

Europäische Unternehmen verpassen Geschäftsmöglichkeiten auf den derzeit sehr dynamischen Märkten des MERCOSUR. Mittelfristig droht darüber hinaus die Gefahr, dass, sollte es doch überraschend zu einem umfassenderen hemisphärischen Freihandelsabkommen in den Amerikas kommen, dauerhaft Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den US-amerikanischen Konkurrenten eingebüßt wird. Dies ist u.a. bereits in Mexiko geschehen, wo US-Unternehmen über den Vorteil der regionalen Nähe hinaus durch den Abschluss der NAFTA lange vor vielen europäischen Unternehmen die Möglichkeit hatten, sich fest im Markt zu positionieren.

Und für die europäischen Konsumenten bedeutet es schließlich, dass auch weiterhin Lebensmittel teurer sind als sie es eigentlich sein müssten. Diese Belastungen addieren sich zu den direkten Belastungen durch die steuerfinanzierten Subventionen von EU und nationalen Regierungen hinaus, durch die sich die Bruttoübertragungen von Verbrauchern und Steuerzahlern an Agrarerzeuger laut Berechnungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf € 18.000 jährlich pro Landwirt in der EU belaufen. Nach anderen Studien der OECD liegen die Lebensmittelpreise in der EU um durchschnittlich 35% über den Weltmarktpreisen. Die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft konstatiert in einer Studie zum Weltmarkt für Milch, dass die auf dem EU-Binnenmarkt im Milchsektor geltenden Preise regelmäßig über dem Preisniveau liegen, das im Handel mit Drittländern vorherrscht.

Die aktuell schwierige Verhandlungssituation stellt aber keinesfalls das Ende des Prozesses dar, der in der Zukunft zu mehr Handelsliberalisierung zwischen der EU und dem MERCOSUR führen könnte. So unterstrich Brasiliens Außenminister Celso Amorim die Intention seiner Regierung, die komplexen und sensiblen Probleme des Handelsabkommens zu überwinden. Und der scheidende Handelskommissar Lamy betonte, dass die Verhandlungen fortgeführt würden. Zu diesem Zweck wurde ein Treffen auf Ministerebene für das erste Quartal 2005 vereinbart. Allerdings könn-

¹ Diese Länder sind: Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Honduras, Kanada, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama und Peru.

ten Äußerungen des neuen Handelskommissars Peter Mandelson als Hinweis darauf gewertet werden, dass die neue Kommission in den Verhandlungen mit dem MERCOSUR nicht bereit sein wird, weiter auf die Südamerikaner zuzugehen: Mandelson erklärte zu Beginn seiner Amtszeit im November vor der WTO, dass nach den jüngsten Zugeständnissen der EU in Agrarfragen nun die Schwellenländer – wozu im MERCOSUR Brasilien und Argentinien zählen – an der Reihe seien, ihrerseits nationale Märkte für EU-Produkte zu öffnen (Financial Times, 24.11.2004).

Damit die Verhandlungen zum Erfolg führen, muss der MERCOSUR sicherstellen, dass er als Verhandlungspartner ernst zu nehmen ist. Bereiche, die in dieser Beziehung besondere Aufmerksamkeit verdienen, sind vor allem:

- Die Frage einer gemeinsamen Verhandlungsposition im MERCOSUR, die den

Bedürfnissen aller Mitgliedstaaten gerecht wird, und welche dann kontinuierlich verfolgt wird (Peña 2004).

- Die Überführung regionaler Normen in die jeweiligen nationalen Regelwerke.
- Das Streben nach einer Vollendung des MERCOSUR als gemeinsamen Markt, mindestens jedoch als Zollunion.

Internationale Handelsliberalisierung bietet, zumal wenn sie, wie es im Falle des angestrebten Assoziationsabkommens zwischen der EU und dem MERCOSUR geplant ist, von Maßnahmen zur Vertiefung des politischen Austauschs und zur Ausweitung der Entwicklungszusammenarbeit flankiert ist, Entwicklungschancen für alle Partner. Darüber hinaus sollte die strategische Dimension eines Abkommens zwischen der EU und dem MERCOSUR nicht aus den Augen verloren werden.

Quellen:

Zu den Gipfeltreffen zwischen der EU und Lateinamerika:

Nolte, Detlef (2004): Fortschritte auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft? Der III. Gipfel zwischen der EU und Lateinamerika in Guadalajara, Brennpunkt Lateinamerika 11/04, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.

Bodemer, Klaus (1999): Auftakt zu einer strategischen Partnerschaft? Der erste Europäisch-Lateinamerikanische Gipfel in Rio de Janeiro, Brennpunkt Lateinamerika 14/99, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.

Gratius, Susanne/Risi, Marcelo (2002): Das zweite europäisch-lateinamerikanische Gipfeltreffen in Madrid: Mucho ruido, pocas nueces?, Brennpunkt Lateinamerika 10/02, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.

Zu den interregionalen Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika:

Bouzas, Roberto/Svarzman, Gustavo (2000): Trade flows and protection structure: the magnitude of the problem, in: Valladão, Alfredo u.a. (Hrsg.): Briefing Notes. Seminar of the Working Group on EU-Mercosur Negotiations / Rio de Janeiro, June 20th, 2000, Paris, S. 17-21.

CEPAL (2004): La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Santiago (www.eclac.cl).

Grisanti, Luis Xavier (2004): El nuevo interregionalismo transatlántico: La asociación estratégica Unión Europea – América Latina, IADB – Intal, Documento de divulgación – IECI-04 (www.iadb.org/intal).

Peña, Félix (2004): Perspectivas para un acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR, (<http://www.fundacionbankboston.com.ar/inst/sec10/docs-felixpena/articulos/2004-10-forum-euro-lat.doc>).

Zu regionaler Integration im MERCOSUR:

Pohl, Thomas (2003): Zehn Jahre MERCOSUR – eine Bilanz. Kosten und Nutzen regionaler Integration. Beiträge zur Lateinamerika-Forschung Bd. 11, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.

Zur Frage der Agrarpolitik der EU:

OECD (2004): Agricultural Outlook 2004-2013, Paris.

Autorennotiz:

Dipl.-Pol. Thomas Pohl ist als Senior Economist bei der Dresdner Bank Lateinamerika AG, Hamburg, im Economic Research beschäftigt. Zu seinen Aufgaben gehören u. a. die Analyse politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen in Lateinamerika und die Beobachtung der internationalen Finanzmärkte. Interessenschwerpunkte: Politische Ökonomie, die Rolle institutioneller Strukturen in der Wirtschaft, und die politischen Folgen der Globalisierung der Wirtschaft, jeweils unter besonderer Berücksichtigung Lateinamerikas und der arabischen Welt.

E-Mail: thomas.pohl@dbla.com

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

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Wolfgang Bauchhenß und Ditta Kloth.

Bezugsbedingungen: € 61,50 p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); € 46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); € 31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von € 15,30 erhoben. Einzelausgaben kosten € 3,10 (für Studierende € 2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

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

E-Mail: publications@iik.duei.de · Internet: <http://www.duei.de/iik>

Institut für Iberoamerika-Kunde · Hamburg

Thomas Pohl

**10 Jahre MERCOSUR – eine Bilanz
Kosten und Nutzen regionaler Integration**

(CD-Rom)

Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2003, € 5,-
(Beiträge zur Lateinamerika-Forschung, Band 11)
ISBN 3-936884-02-1

www.duei.de/iik/shop

Institut für Iberoamerika-Kunde · Hamburg

Barbara Fritz / Katja Hujo (Hrsg.)

Ökonomie unter den Bedingungen Lateinamerikas:

Erkundungen zu Geld und Kredit, Sozialpolitik und Umwelt

**Frankfurt/M.: Vervuert 2005
*in Vorbereitung***

**Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Hamburg
Band 62**

Ist es in einer globalisierten Welt noch notwendig, sich systematisch mit einer Region dieser Welt zu beschäftigen? In diesem Sammelband werden auf den verschiedensten Ebenen Argumente für den wissenschaftlichen Mehrwert einer solchen Herangehensweise am Beispiel der Ökonomien Lateinamerikas gezeigt. Die Autorinnen und Autoren thematisieren die Bedeutung von regionalen Ökonomien für globale ökonomische Prozesse und stellen den Beitrag der lateinamerikanischen Ökonomen zur wirtschaftswissenschaftlichen Debatte vor. Thema ist auch der Nutzen von Regionalstudien für die Übertragbarkeit von Erkenntnissen und den Vergleich zwischen verschiedenen Regionen. Die Spannweite der Beiträge von interdisziplinären Ansätzen als notwendiger Voraussetzung zum Verständnis regionaler Probleme bis hin zur Anwendung und Befruchtung von hochspezialisiertem Fachwissen auf regionale Problemfelder. Und nicht zuletzt zeigen die Autoren, dass die Anwendbarkeit wirtschaftswissenschaftlicher Ansätze erheblich gewinnt, wenn diese in einem regionalen Kontext verankert sind.

Institut für Iberoamerika-Kunde, Alsterglaciis 8, 20354 Hamburg

Tel. 040 / 41 47 82 01 – Fax 040 / 41 47 82 41

E-Mail: publications@iik.duei.de – <http://www.duei.de/iik>

LATEINAMERIKA JAHRBUCH 2004

Herausgegeben von
Klaus Bodemer, Detlef Nolte
und Hartmut Sangmeister

Aufsätze:

Stephan Scheuzger

„What is left?“

Zur historischen Entwicklung und gegenwärtigen Situation der Linken
in Lateinamerika

Norbert Lösing

Scheitert der Rechtsstaat an Lateinamerika?

Ein Überblick über die rechtsstaatliche Entwicklung der letzten Jahre

Kai Ambos und Ezequiel Malarino

Die Polizei im lateinamerikanischen Rechtsstaat.

Eine vergleichende Untersuchung.

Beate Ratter

Karibische Integrationsbemühungen. Ein Lehrstück für die Globalisierung

Entwicklungen in Ländern und Regionen:

Länderchronologien 2003, Basisdaten, Kennziffern zur demographischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung für alle Länder Lateinamerikas und der Karibik.

Frankfurt/M.: Vervuert 2004, 385 S., ISSN 0943-0318, ISBN 3-86527-123-5
Einzelpreis: € 23,-

www.duei.de/iik/shop

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8, 20354 Hamburg Tel. 040 / 41 47 82 01 / Fax: 41 47 82 41

E-Mail: publications@iik.duei.de Internet: <http://www.duei.de/iik>