

ALCA und seine Gegner: in Lateinamerika formiert sich ein soziales Bündnis gegen das Projekt der gesamtamerikanischen Freihandelszone

Henkel, Knut

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:

Henkel, K. (2003). *ALCA und seine Gegner: in Lateinamerika formiert sich ein soziales Bündnis gegen das Projekt der gesamtamerikanischen Freihandelszone*. (Brennpunkt Lateinamerika, 15). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-445181>

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 15

15. August 2003

ISSN 1437-6148

ALCA und ihre Gegner

In Lateinamerika formiert sich ein soziales Bündnis gegen das Projekt der gesamtamerikanischen Freihandelszone

Knut Henkel

Die Panamerikanische Freihandelszone, nach den spanischen Anfangsbuchstaben kurz ALCA genannt, soll spätestens Ende 2005 Realität werden. Doch ein den Kontinent umspannendes Netzwerk hat sich zum Ziel gesetzt, den von den USA gewünschten gemeinsamen Markt von Alaska bis Feuerland zu verhindern. Dabei verheißt das Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone den Ländern Süd- und Mittelamerikas viel Gutes: Die Wohlstandskluft zwischen dem reichen Norden und dem zumeist armen Süden soll mit dem gemeinsamen Markt überwunden werden, so die Verfechter des Projekts. Exakt mit denselben Argumenten wurden bereits zu Beginn der 90er Jahre die mexikanischen Verantwortlichen „geködert“ als es darum ging, die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA), die die USA, Kanada und Mexiko umfasst, zu gründen. Ein Grund, weshalb unter kritischen sozialen wie politischen Organisation das mexikanische Beispiel nach neun Jahren NAFTA auch eine gewichtige Rolle in der Diskussion über die Risiken der ALCA spielt. Viele dieser Organisationen haben sich zu einem Netzwerk, der so genannten Alianza Social Continental (ASC), zusammengeschlossen. Ziel ist es, nicht nur die panamerikanische Freihandelszone zu verhindern, sondern auch einen Gegenentwurf zu präsentieren, der die Lebensumstände der Bevölkerungsmehrheit verbessert. Dieses Vorhaben hat die Heinrich-Böll-Stiftung im Rahmen einer ALCA-Tagung im Juni dieses Jahres in Deutschland vorgestellt.

1. Netzwerk gegen den zügellosen Freihandel

Die vierte und letzte Verhandlungsphase der *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA) läuft seit dem November letzten Jahres. Ziel ist es, die Verhandlungen Anfang 2005 abzuschließen, um noch im gleichen Jahr mit der Umsetzung zu beginnen. Wesentliche Elemente des vorgesehenen ALCA-Vertragstextes stammen aus einem anderen Abkommen, dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA); teilweise wurden sie eins zu eins übernommen. Zwei Seiten ein und derselben

Medaille sind die beiden Verträge deshalb für Alberto Arroyo. Gerne spricht der mexikanische Soziologe von „NAFTApplus“, wenn er vor der panamerikanischen Freihandelszone warnt.

Der an der Autonomen Universität von Mexiko-Stadt lehrende Sozialforscher ist einer der Initiatoren des Netzwerkes *Alianza Social Continental* (ASC), das in den letzten Jahren starken Zulauf verbuchen konnte. Die Geschäftsführerin der Heinrich-Böll-Stiftung, Barbara Unmüßig, sprach in ihrer Rede zur Eröffnung der ersten Fachtagung zur ALCA in Deutschland Ende Juni von 45 Millionen Men-

schen, die das Netzwerk und die ihm angehörenden Organisationen repräsentieren. Menschen, die in zahlreichen sozialen, gewerkschaftlichen und politischen Organisationen arbeiten und für eine andere Wirtschaftsordnung eintreten. Eine derartige Alternative zur bestehenden Wirtschaftsordnung hat die Allianz in den letzten Jahren entwickelt. Auf Kongressen, in Diskussionsforen auf wissenschaftlicher wie auf Graswurzelebene wurden Ideen gesammelt, ausgearbeitet, diskutiert und modifiziert. Daraus entstand im Laufe der Jahre die mittlerweile vierte Fassung der *Alternativas Para Las Américas*, der Alternativen für die Amerikas, an denen kontinuierlich weiter gearbeitet wird.

Keimzelle der Allianz sind jene Organisationen aus den USA, Kanada und Mexiko, die die Diskussion über und den Widerstand gegen NAFTA koordinierten. Herausragende Akteure sind die *Alliance for Responsible Trade* (ART) in den USA und das mexikanische Netzwerk gegen Freihandel (RMALC, *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio*), das als die bestorganisierte ALCA-Gegenbewegung in Lateinamerika gilt. RMALC, dem Arroyo angehört, hat die Verhandlungen, die Implementierung und die Auswirkungen der nordamerikanischen Freihandelszone auf Mexiko verfolgt, analysiert und dokumentiert. Zahlreiche Studien wurden in den letzten Jahren – teilweise gemeinsam mit ART – veröffentlicht; sie bilden ein wichtiges Fundament für die Öffentlichkeitsarbeit gegen den ALCA-Verhandlungsprozess. Am mexikanischen Beispiel lässt sich relativ gut ablesen, was die Umsetzung der bisher bekannten ALCA-Vereinbarungen für die Staaten Mittel- und Lateinamerikas sowie der Karibik bedeuten könnte, so Arroyo.

Mit der zunehmenden Dynamik, die der ALCA-Prozess ab 1994 auf Initiative der USA entfaltete, verlagerten ART wie RMALC ihre Aktivitäten verstärkt auf das Thema der Verhandlungen über die Gründung einer panamerikanischen Freihandelszone und nahmen internationale Kontakte auf, um den Austausch über das zur Diskussion stehende Freihandelsabkommen anzuschieben. Im Zuge dieser Bemühungen kam 1997 in Belo Horizonte beim „Forum der Zivilgesellschaft“ die Idee auf, eine Allianz zu gründen. Ein Jahr später, auf dem ersten „Treffen der Völker Amerikas“ in Santiago de Chile, wurde aus der Idee Realität: die *Alianza Social Continental* wurde als übergeordnetes Netzwerk gegründet und brachte – basierend auf den Diskussionen von Santiago de Chile – die erste Version der „Alternativen für die Amerikas“ heraus. Das Konzept wurde in den folgenden Jahren, parallel zur steigenden Anzahl von Mitgliedern überarbeitet, ergänzt und erweitert.

Bemerkenswert ist dabei, dass das Netzwerk trotz der Aufnahme von großen, einflussreichen Basisorganisationen, wie der *Rede Brasileira pela Integração dos Povos* (REBRIP) oder der Annähe-

rung an Kuba, wo im Januar 2004 das dritte hemisphärische Treffen des Kampfes gegen die ALCA stattfinden soll, nicht vereinnahmt wurde. Die unterschiedlichen Akteure unter dem *Alianza*-Dach halten sich an die Spielregeln, und Gegensätze konnten moderiert werden. Das hat der *Alianza* weiteren Zulauf und den *Alternativas* einen zunehmenden Bekanntheitsgrad beschert. Dieser Trend soll in den kommenden Monaten, der heißen Phase der Verhandlungen, weiter verstärkt werden. Die *Alternativas* sollen in einfache Schaubilder übersetzt werden. An die Herausgabe in Comicform und in kleinen Filmen ist ebenfalls gedacht, um die breite Öffentlichkeit zwischen Alaska und Feuerland zu erreichen und gegen ein Abkommen zu mobilisieren, dessen potentielle Auswirkungen sich in Mexiko am besten studieren lassen.

2. Mexiko – Erfolgsmodell für die Implementierung der ALCA?

Mexiko wird von Gegnern wie Befürwortern der ALCA gerne als Beispiel herangezogen. Von den Befürwortern zumeist, weil es imposante Zahlen und Statistiken gibt, mit denen sich trefflich für die ALCA werben lässt. Oberflächlich betrachtet gibt es nämlich eine ganze Reihe von Zahlen, die für das Freihandelsprojekt sprechen. Mexikos Exporte haben sich in den neun Jahren seit der Unterzeichnung des Vertrages verdreifacht. Das Land hat sich vom Rohstoff- zum Fertigwarenexporteur gewandelt, und die nach Mexiko geflossenen Direktinvestitionen belaufen sich auf die beeindruckende Summe von US\$ 152 Mrd. Aus diesen Fakten lässt sich mühelos ein Mythos schaffen: der einer überaus erfolgreichen Wirtschaft im Zuge der Einführung der Freihandelszone. Die, so die oftmals zu lesende pauschale Darstellung, sei quasi der Motor der Transformation Mexikos vom Primärgüter- zum Fertigwarenexporteur.

Doch hinter den positiven Zahlen verbirgt sich ein zentrales Dilemma. Mexikos Ziel war es, zu exportieren, um zu wachsen und Arbeitsplätze zu schaffen, so die Hoffnung der Verantwortlichen in Mexiko, die von den Partnern aus den Vereinigten Staaten und Kanada kräftig geschürt wurde. Doch trotz des Exportbooms ist das Wachstum der mexikanischen Wirtschaft nur sehr verhalten und liegt bei durchschnittlich 0,96% pro Kopf. In der Realität hat die neoliberale Wirtschaftsstrategie, die dem NAFTA-Projekt zugrunde liegt, die niedrigste Wachstumsquote Mexikos im 20. Jahrhundert hervorgebracht.

Den großen Arbeitsboom, eines der wichtigsten Argumente für NAFTA, hat es jedoch nicht in ausreichendem Maße gegeben. Zwar wurden rund acht Millionen neue Jobs in den neun Jahren seit Unterzeichnung des Vertrages geschaffen, aber der Bedarf lag im gleichen Zeitraum bei knapp 13 Millio-

nen. Zudem handelt es sich bei den neu entstandenen Jobs um solche ohne soziale Sicherheit, Urlaubsanspruch und Weihnachtsgeld. Dies sind Charakteristika der Arbeitsbedingungen im *Maquila*-Sektor, dem breiten Gürtel von Montagebetrieben im Grenzgebiet zu den USA. Diese Arbeitsbedingungen haben nunmehr auch in anderen Branchen Einzug gehalten, kritisieren die RMALC-Spezialisten.

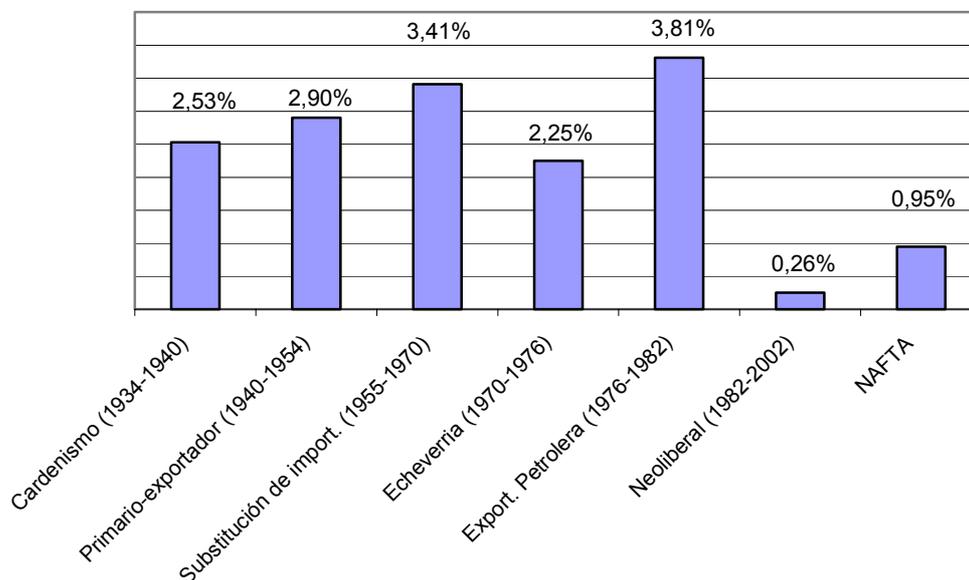
Den geschaffenen Jobs steht jedoch die Vernichtung von Arbeitsplätzen in verschiedenen Wirtschaftssektoren des Landes gegenüber. So sind offiziellen Statistiken zufolge in der Landwirtschaft, die sich in vielen Sektoren gegenüber der Konkurrenz aus den USA und Kanada nicht behaupten konnte, 1,78 Millionen Arbeitsplätze weggefallen. Die Dunkelziffer ist jedoch aufgrund der begrenzten Reichweite der offiziellen Daten relativ hoch.

Auch im Industriesektor ist die Bilanz nach neun Jahren NAFTA alles andere als rosig. Dort stieg die Importquote stetig an, der Anteil des mexikanischen Inputs am Endprodukt hingegen ging parallel zurück. Das Extrembeispiel sind die *maquilas*. Ganze 3% der Teile, die dort verarbeitet werden, stammen aus mexikanischer Produktion. Der Rest wird importiert, um anschließend mit dem

Stempel *hecho en México* exportiert zu werden. Außerhalb dieses speziellen Wirtschaftssektors sieht es jedoch nicht viel besser aus. In Mexiko wird immer weniger mit mexikanischen Inputs gefertigt. Allein zwischen 1983 und 1996 ging der Anteil von in Mexiko gefertigten Komponenten an Exportprodukten von 91% auf 37% zurück.

Die Hoffnung, dass mexikanische Unternehmen als Zulieferer für internationale, in Mexiko produzierende Unternehmen neue Arbeitsplätze generieren können, hat sich demnach zerschlagen. Statt der anvisierten wirtschaftlichen Integration ist die Desintegration der Ökonomie vorangeschritten. Der Exportboom konzentriert sich auf einige wenige Branchen, die zumeist von transnationalen Konzernen dominiert werden. So entfallen beispielsweise 20-25% der Exporte auf den Automobilssektor. Dieser aber ist weitgehend in den Händen von fünf internationalen Unternehmen konzentriert. Nicht viel anders sieht es in der Computerbranche aus, die ebenfalls zu den großen Exporteuren der mexikanischen Wirtschaft zählt. Wirtschaftsenklaven haben sich gebildet, die keine oder eine verschwindend geringe Integration im mexikanischen Markt aufweisen.

Graphik 1: Durchschnittliches jährliches Pro-Kopf-Wachstum Mexikos:



Quelle: Arroyo Picard (2003: 15).

Lokale Anbieter konnten mit der Konkurrenz oft nicht mithalten. Viele wurden von international agierenden Unternehmen übernommen oder verschwanden von der Bildfläche. „Positive wirtschaftliche Effekte für die mexikanische Industrieproduktion blieben weitgehend aus“, so Arroyo auf der ALCA-Tagung der Heinrich Böll Stiftung. Der Wettbewerb Mexikos für die Implementierung der

ALCA mutiert bei differenzierter Betrachtung der NAFTA-Bilanz ins Gegenteil. Verantwortlich dafür macht Arroyo die einseitige Ausrichtung der Wirtschaft auf den Export. Der Binnenmarkt, angesichts einer Bevölkerung von über 100 Millionen Menschen durchaus attraktiv, wurde sträflich vernachlässigt. Die Kaufkraft der Bevölkerung konnte nicht gesteigert werden, und das Lohngefälle zwischen

den USA und Mexiko hat sich vergrößert. Der mexikanische Arbeiter verdiene elfmal weniger als der Kollege in den USA, so Arroyo. Und mit einer Umkehr der sinkenden Tendenz rechnet kaum jemand. Ernst genommen wird die RMALC von der Regierung in Mexiko-Stadt jedoch trotz der wissenschaftlich fundierten Kritik nicht. Gespräche mit ihren Vertretern hat es bisher nicht gegeben, obgleich der Widerstand gegen die Leitlinien der Regierungspolitik und gegen die Implementierung der ALCA wächst.

3. Lernen von der Nordamerikanischen Freihandelszone – das „Kapitel 11“

Lernen können von den mexikanischen Erfahrungen nahezu alle 31 Staaten Mittel- und Lateinamerikas sowie der Karibik. Dies umso mehr, weil erhebliche Teile des anvisierten ALCA-Vertragswerkes dem NAFTA-Text entnommen sind. Letzterer gilt als Vorbild für die Schaffung des gemeinsamen Marktes von Alaska bis Feuerland mit rund 800 Millionen Einwohnern. Nahezu wörtlich übernommen wurde beispielsweise das Kapitel 11 des NAFTA, welches den ausländischen Investoren beispiellose Rechte zubilligt.

Demnach können Konzerne, nicht aber einzelne Bürger oder Nichtregierungsorganisationen, Regierungen vor besonderen Schiedsgerichten verklagen. Die Argumentation der Konzerne ist gemeinhin die Gleiche: Bestimmte staatliche Regulierungen kämen einer Enteignung von Privateigentum gleich, so dass die Geschädigten Anspruch auf Schadenersatz hätten. Mindestens 15 Fälle mit einem Streitwert von rund US\$ 13 Mrd. wurden bisher vor den Schiedsgerichten der nordamerikanischen Freihandelszone verhandelt. In den vorliegenden Fällen sind es aber keine Entschädigungen aus Enteignungen, die von den Unternehmen eingeklagt wurden, sondern Entschädigungen für zu erwartende zukünftige Gewinne – ein feiner, aber elementarer Unterschied.

Im ersten NAFTA-Verfahren zu Kapitel 11 ging es um einen Treibstoffzusatz. Die *U.S. Ethyl Corporation* klagte gegen die kanadische Zentralregierung wegen eines Gesetzes zum Schutze von Gesundheit und Umwelt (allerdings zu einem Zeitpunkt als das neue Regelwerk noch nicht einmal in Kraft getreten war, sondern noch auf seine Verabschiedung wartete). Aber auch den besagten Treibstoffzusatz gab es zu diesem Zeitpunkt nicht – er war noch gar nicht entwickelt worden. Gleichwohl reichte der US-Konzern Klage ein und forderte Schadenersatz in Höhe von US\$ 201 Mio. Die kanadische Regierung lenkte ein, zog das Gesetz zurück und zahlte US\$ 13 Mio. aus dem Steuersäckel.

Schlagzeilen machte auch der Fall der mexikanischen Gemeinde Guadalcazar, die sich weigerte, dem US-amerikanischen Entsorgungskonzern *Metalclad* die Genehmigung für den Bau einer Müll-

deponie zu geben. Ein Umweltgutachten im Auftrag des Konzerns wurde erstellt, das aber von Umweltorganisationen in Frage gestellt wurde. Geologische Gutachten hatten ergeben, dass die Verseuchung des Trinkwassers nicht auszuschließen sei. Wenig später wurde die Region vom Gouverneur zum speziellen Schutzgebiet erklärt, um die lokale Biodiversität zu erhalten. Daraufhin klagte *Metalclad* vor dem Schiedsgericht. Die unabhängigen Richter gaben dem Konzern Recht: US\$ 16,7 Mio. Schadenersatz wurden *Metalclad* zugesprochen, das US\$ 90 Mio. verlangt hatte. Das Schiedsgericht wertete sowohl die Verweigerung der Baugenehmigung durch die Gemeinde als auch die spätere Einrichtung des Naturschutzgebietes als „indirekte“ Enteignung und damit als Verletzung des Kapitel 11 des Vertrages.

Die mexikanische Regierung, die in Revision ging, erreichte zwar eine Reduzierung der zu leistenden Schadensersatzsumme auf US\$ 15,9 Mio., zahlte dann jedoch die Summe ohne, wie angekündigt, die nächst höhere Instanz anzurufen.

Gesundheits- und Umweltinteressen der lokalen Bevölkerung wurden demnach den Konzerninteressen untergeordnet, womit ein tiefer Eingriff in die mexikanische Rechtsprechung einhergeht. Das Schiedsgericht befand, dass die Gemeindeverwaltung ihre Kompetenzen überschritten habe und dass allein die Nationalregierung für die Genehmigung von Sondermülldeponien verantwortlich sei. Eine Begründung, die angesichts der komplizierten Rechtslage, die von der mexikanischen Regierung dargelegt wurde, nur überraschen kann.

Dies sind zwei Beispiele, die illustrieren wie tief das Kapitel 11 in nationale Rechtsprechung eingreifen kann. Übergeordnetes Ziel dieses Kapitels ist es, das Prinzip der „Inländergleichbehandlung“ zu verankern, das heißt, ausländische Investoren sollen die gleichen Rechte einfordern können wie die nationale Konkurrenz.

Doch darüber hinaus enthält das Kapitel zahlreiche Bestimmungen, die den Bewegungsspielraum der nationalen Regierungen einschränken. Kapitalverkehrskontrollen sind genauso untersagt wie die Verwendung von Vertragsklauseln beim Zustandekommen von Direktinvestitionen, die die nationale Wirtschaft stärken – so zum Beispiel die Verpflichtung, mit nationalen Rohstoffen und Zulieferprodukten zu produzieren. Zudem wird den Vertragspartnern in besagtem Kapitel nahegelegt, die Umweltgesetzgebung sowie die arbeitsrechtlichen Bestimmungen zu flexibilisieren, um ausländische Investoren anzulocken.

US-amerikanischen Unternehmen winkt ein immenser Zugewinn an Bewegungsfreiheit in Lateinamerika, urteilte auf der Tagung der Böll-Stiftung Barbara Fritz, Ökonomin am Institut für Iberoamerika-Kunde in Hamburg. Für Sandra Quintela, Wirtschaftswissenschaftlerin am brasilianischen

Institut für politische Alternativen für den Cono Sur, steht mit den ALCA-Verträgen hingegen die Privatisierung des Staates zur Disposition.

4. Dienstleistungen – kommt die öffentliche Infrastruktur unter den Hammer?

Für die Ökonomin ist es nicht nur das Kapitel 11, welches die Souveränität der Länder Lateinamerikas und der Karibik untergräbt, sondern auch die anvisierte Liberalisierung der Dienstleistungen. Diese betrifft nicht nur den Telekommunikations- oder Finanzsektor, sondern aufgrund der sehr schwammigen Definition von Dienstleistungen in den vorliegenden ALCA-Bestimmungen auch öffentliche Infrastruktur wie das Gesundheits- und Bildungssystem oder die Wasser- und Stromversorgung. Soziale Grundrechte, die in Jahrzehnten erkämpft und vielerorts noch nicht einmal umgesetzt wurden, würden zu handelbaren Gütern verkommen, warnt Quintela.

Entsprechende Vertragsdetails sind weder in den potentiell betroffenen Ländern noch darüber hinaus bekannt. Doch sowohl der Bildungs- als auch der Gesundheitssektor sind potentiell interessante Märkte für US-amerikanische Konzerne, die über Erfahrung in diesem Bereich verfügen. Mehrere US-Konzerne, unter anderem *Aetna International* und *American International Group*, sind bereits im Gesundheitssektor in Lateinamerika aktiv, und *distance learning* ist aus der Perspektive amerikanischer Bildungsanbieter eine erfolversprechende Zukunftsoption. Der Zugang zu öffentlichen Telekommunikationseinrichtungen, in den ALCA-Vorlagen von den USA gefordert, ist für die Fernstudienanbieter somit eine Tür in den Markt. Widersprüchlich ist, dass die US-Regierung zwar von der Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungen verbal Abstand nimmt, aber bisher nicht bereit war, den Vertragsentwurf entsprechend zu modifizieren.

Für die lateinamerikanische Bevölkerung drohen hingegen in der Verfassung garantierte, wenn auch oftmals in der Realität nur begrenzt eingehaltene Grundrechte quasi per Federstrich entsorgt zu werden. Denn bei einer Privatisierung der entsprechenden Institutionen ist es relativ unrealistisch davon auszugehen, dass die Verantwortung für Bildung und Gesundheit nicht auf den Einzelnen abgewälzt wird, urteilt Alberto Arroyo vom RMALC.

5. Die Landwirtschaft – Fliegengewicht gegen gedoptes Schwergewicht

Der wundeste Punkt der Liberalisierungsagenda im Rahmen der ALCA ist aus Perspektive Lateinamerikas die Landwirtschaft. Sie ist in vielen Ländern nach wie vor der wichtigste Arbeitgeber und bietet unter Arbeitsmarktgesichtspunkten mehr Perspektiven als so manch andere Branche. Deshalb ist die Landwirtschaft ein äußerst sensibles Terrain, das

jedoch von den USA bewusst aus den ALCA-Verhandlungen herausgenommen wurde und im Rahmen des WTO-Agrarabkommens gelöst werden soll. Doch für die *Alianza Social Continental* ist die Agrarfrage entscheidend, und das Beispiel Mexikos illustriert nur zu gut wie es aussieht, wenn Kleinbauern plötzlich mit großen, industriell produzierenden Agrarunternehmen konkurrieren sollen. Mexikos Landwirte verfügen über durchschnittlich 1,8 Hektar, während es in den USA 29 Hektar sind. Sie werden laut OECD-Angaben mit US\$ 45 pro Hektar subventioniert, während es in den USA durchschnittlich US\$ 120 sind.

Die Folgen dieser ungleichen Konkurrenz sind offensichtlich. Der mexikanische Maisimport aus den USA hat sich von durchschnittlich 2,15 Millionen Tonnen auf 5,33 Millionen Tonnen mehr als verdoppelt. 500.000 mexikanische Maisbauern verloren so ihr Auskommen. Bei den Bohnen sieht es nicht viel anders aus. Der Verlust an Arbeitsplätzen im Agrarsektor ist längst alarmierend. Mexiko verliert langsam die Fähigkeit, sich selbst zu ernähren, die es noch zu Beginn der 70er Jahre hatte. Von Jahr zu Jahr steigt die Importquote an Grundnahrungsmitteln und mit der Einführung der Nordamerikanischen Freihandelszone hat sich das Tempo rapide verschärft, urteilen die Agrarökonominnen Manuel Gómez und Rita Schwentesius Rindermann in einer Studie.

Mexiko ist schlicht nicht in der Lage, mit der hochindustrialisierten US-Landwirtschaft mithalten, weil es gar nicht die Subventionen aufbringen könne, die die USA investieren, erklärt Alberto Arroyo. Seit der Verabschiedung eines neuen US-Agrargesetzes im Mai 2002 erhält jeder Bauer und jede Bäuerin jährlich US\$ 20.000 an Subventionen.¹ Doch die Exportsubventionen, die das Dumping erst ermöglichen, mit dem die Konkurrenz im Süden endgültig kaputt gemacht wird, sind in dieser Summe nicht enthalten. Das Geflecht von indirekten und direkten Subventionen ist kaum zu durchschauen – Fakt ist jedoch, dass nicht nur Mexikos Bauern, deren Unterstützung von Seiten des Staates eher rückläufig ist, dieser Konkurrenz nicht gewachsen sind. Dies hat auch die Weltbank jüngst indirekt bestätigt. In einer Studie stellte sie fest, dass die ländliche Armut heute größer sei als bei

¹ Die Angaben beziehen sich auf die durchschnittlichen Flächenangaben der landwirtschaftlichen Betriebe in den USA bzw. Mexiko und deren Förderung über Subventionen in Gómez Cruz/ Schwentesius Rindermann (2003): 5. Die Autoren beziehen sich wiederum auf OECD-Angaben von 2002, die nicht den neuen US-amerikanischen *Farm Bill* vom Mai 2002 beinhalten. Sprich die USA haben ihre Subventionspraxis verändert, was in den OECD-Angaben natürlich noch nicht berücksichtigt worden ist.

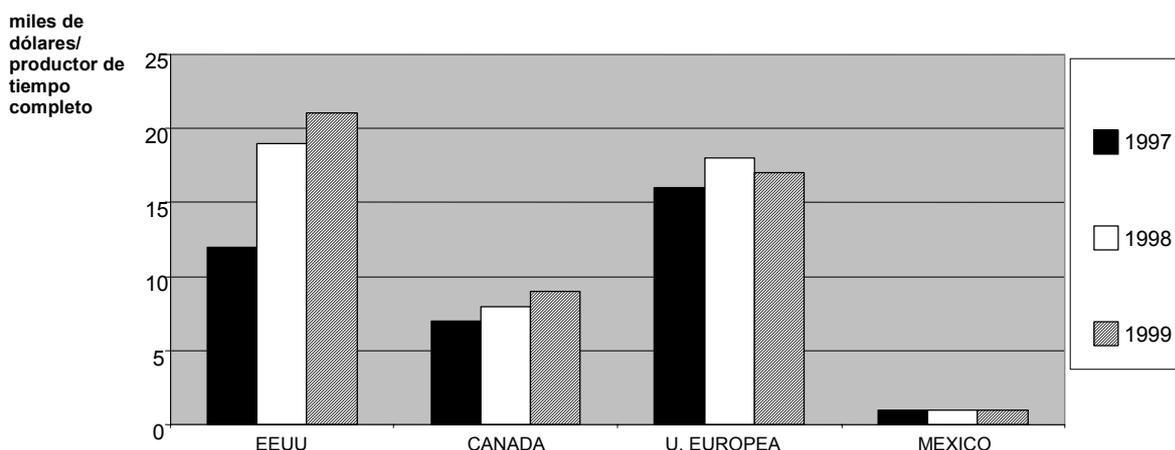
der Unterzeichnung des Abkommens (Banco Mundial 2002: 12f.).

Schutz vor dem doppelten Agrarprotektionismus bietet die ALCA natürlich nicht. Doch der Subventionsabbau allein würde ohnehin nicht ausreichen. „Das Dogma der Exportorientierung sorgt nämlich auch für die Umwidmung von Anbauflächen für Exportprodukte“, so Luz Francisca Rodríguez Huerta. Die Chilenin ist Präsidentin des Nationalen Verbandes der Landfrauen und indigenen Frauen Chiles (ANAMURI) und kämpft für die Ernährungssouveränität. Darunter versteht ihre Organisation und das übergeordnete Netzwerk *Via Campesina* das Recht der Völker, ihre eigene Nahrung anzubauen und die Ernährungskultur zu erhalten. Mit dem Anbau im Dienste transnationaler Konzerne, die in Chile beispielsweise Äpfel und Schnittblumen produzieren lassen, ist das kaum vereinbar, doch Hungern müsste dann in Chile niemand mehr,

ist sich die resolute Frau sicher. Chile kann sich genauso wie Mexiko gut selbst ernähren, doch die Bedingungen für eine Landwirtschaft im nationalen Interesse der Produzenten wie Konsumenten sind aufgrund der bestehenden Wirtschaftsordnung nicht gegeben. Dazu gehören auch die Interessen der großen Saatgutkonzerne wie *Monsanto*, *Dupont* oder *Bayer*, die einer ökologisch nachhaltigen Landwirtschaft, für die Frau Rodríguez eintritt, entgegenstehen. In der Patentierung von Saatgut, das in Generationen gewonnen wurde, und dessen genetischer Manipulation sieht Rodríguez eine der größten Gefahren für die lateinamerikanischen Bauern.

Erste Konsequenzen lassen sich in Mexiko studieren. Traditionelle Maissorten verschwinden, Anbauflächen veröden oder werden von Kulturen ausgelagert, die nicht auf die Bodenverhältnisse abgestimmt sind, wie Ölpalmen oder Eukalyptusplantagen.

Graphik 2: Subventionsvergleich zwischen USA, Kanada, der EU und Mexiko



Quelle: Aguilar (2001: 78).

6. Soziale, ökologische und nachhaltige Leitplanken für den Neoliberalismus

Für viele der in der *Alianza* vertretenen Kritiker ist der ALCA-Vertragstext nichts anderes als „eine neue Verfassung für unsere Länder, die Verfassung der multinationalen Konzerne“, so Alberto Arroyo. Die wird aber nicht von einer verfassungsgebenden Versammlung erarbeitet, an der ein breites Spektrum der Bevölkerung partizipiert, sondern unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt, so die Kritik der *Alianza*. Verhandlungsprozess und Modalitäten seien zutiefst undemokratisch und mit tiefen Eingriffen in die Souveränität der Staaten verbunden. Der Spielraum für politische und soziale Sonderwege wird systematisch verstellt, da das ALCA-Regelwerk bis in die letzte Institution, die Gemeinde, greifen soll. Der Staat, an den sich die *Alianza* mit ihren Alternativvorschlägen wendet, wird systematisch seiner Möglichkeiten beraubt, regionale wie nationale Entwicklungspolitik zu gestalten. Eine nachhaltige ressour-

censchonende Entwicklung ist im Rahmen der ALCA-Vereinbarungen ohnehin nicht zu denken, so die *Alianza* in ihrer Analyse. Deren Ziel ist es, den negativen ALCA-Perspektiven positive entgegenzusetzen. Es geht der ASC nicht um die Verhandlung und Modifizierung des ALCA-Vertragswerkes, sondern um ein Gegenmodell, das Regeln für ein anderes sozialeres und lebenswerteres Amerika schafft, wie es der Slogan *Sí al la vida. No al ALCA. Otra América es posible* illustriert.

Leitplanken, Regeln und Richtlinien, um den Markt in ein sozialverträgliches Korsett zu stecken statt ihm blind zu vertrauen, wie es Mexikos NAFTA-Chefunterhändler Herminio Blanco tat, hat das Netzwerk zusammengestellt. Die Regeln sollen den Neoliberalismus formen, und nicht der Neoliberalismus die Länder Lateinamerikas und der Karibik. Arbeitsrechte, Sozial- und Umweltstandards, die Respektierung und Implementierung internationaler Konventionen und die Menschenrechte ersten,

zweiten sowie dritten Grades bilden die Stangen dieses Korsetts. So sollen beispielsweise 20% des Regierungsetats in Sozialprogramme fließen. Doch das Programm erschöpft sich beileibe nicht in der Ablehnung neoliberaler Regeln, sondern versucht auch Zukunftsoptionen zu definieren, um den Anschluss Lateinamerikas an die Wissensgesellschaft des 21. Jahrhunderts herzustellen. Die anvisierte Steigerung der Nutzung alternativer Energiequellen ist dafür genauso ein Beispiel wie die Verbesserung der staatlichen Infrastruktur im Bildungsbereich. Das Programm versucht Regeln zu schaffen, die Raum für Entwicklung lassen, die der Bevölkerung zugute kommt. Mit diesem Ansatz sind die *Alternativas* quasi sowohl Struktur- als auch Konjunkturprogramm für die Staaten Lateinamerikas, denn all diese Anregungen können Arbeitsplätze schaffen und die Basis für die Zukunft des Kontinents bilden.

7. Die Hoffnung globalisieren statt den Markt – aber wie?

Nur wer soll dieses Programm umsetzen? Als Ansprechpartner wird in den *Alternativas* immer wieder der Staat genannt. Doch der Staat war es auch, der ab Mitte der 80er Jahre die orthodoxe Neoliberalisierung in Lateinamerika vorantrieb – von Land zu Land zwar in unterschiedlichem Tempo, aber kontinuierlich. Der Staat ist es auch, der in vielen Ländern des Kontinents der panamerikanischen Freihandelszone ALCA oft recht freundlich entgegenblickt. Und selbst dort, wo liberalisierungskritische Stimmen Einfluss im Staat haben, sei es in Ekuador, Venezuela oder Brasilien, werden Spielräume längst nicht immer genutzt. Der Appell an die nationalen Institutionen, ihre Aufgabe als Entwicklungsagenturen endlich zu beginnen, verklang oftmals ungehört. Und die Tradition und den politischen Willen, das nationale Instrumentarium für Entwicklung und Fortschritt einzusetzen, gibt es nur in sehr wenigen Staaten wie etwa Costa Rica. Auch deshalb ist das ALCA-Projekt in vielen Ländern kaum ein Thema in den nationalen Kommunikationsmitteln. Viele Publikationen erwecken eher den Eindruck, dass die Freihandelszone von Alaska bis Feuerland schon beschlossene Sache sei. Mehr als die Mahnung an die Unternehmer des Landes, sie müssten sich nun dringend auf den gemeinsamen Markt vorbereiten, ist dort oft nicht zu lesen.

Woher sollen der Druck, die öffentliche Diskussion und der potentielle Wandel in der Politik zahlreicher Regierungen also kommen? Die ALCA-Befürworter sind bereits auf der Zielgeraden angekommen, die Gegner haben noch nicht einmal die Schuhe zur Stadionrunde geschnürt – so scheint es zumindest. Und selbst dort wo sich etwas bewegt, wie in Brasilien, ist es noch nicht gelungen, die öffentliche Meinung im gewünschten Umfang zu mobilisieren.

Liegt es daran, dass die *Alianza Social Continental* doch heterogener ist, als das kräftig artikulierte „wir“ glauben machen will? Diese Vermutung äußerte auf der Tagung der Heinrich-Böll-Stiftung Hans-Jürgen Burchardt vom Institut für Iberoamerika-Kunde in Hamburg. Die Unterschiede zwischen den 34 ALCA-Kandidaten sind immens, und lange nicht alle Länder sind in der Alianza präsent. Auch die denkbaren Auswirkungen der Freihandelszone sind von Land zu Land unterschiedlich. So könnte ein kleineres rohstoffexportierendes Land wie Peru von der ALCA unter Umständen profitieren, während Argentinien oder Brasilien, beides Länder mit industrieller Struktur und relativ großen Binnenmärkten, unter der Konkurrenz aus dem Norden zu leiden hätten. Derartige Widersprüche innerhalb der Allianz gilt es aufzuarbeiten, um auf der Zielgeraden doch noch Gestaltungsmacht zu entwickeln, rät Burchardt.

Die Verhinderung der ALCA in allen Punkten, die sich die Allianz auf die Fahne geschrieben hat, scheint angesichts des derzeitigen Kräfteverhältnisses wenig realistisch. Verhandlungen lehnt die *Alianza* aber bisher kategorisch ab. Doch das scheint die einzige Alternative zu sein angesichts des fehlenden Drucks von unten. Um diesen aufzubauen, bleibt dem Bündnis nur noch relativ wenig Zeit. Auffällig ist beispielsweise, dass der Schulterchluss zu den Parlamenten bisher noch nicht geglückt ist. Sie wären jedoch ein nahe liegender Verbündeter, denn ihre Aufgaben und Gestaltungsmöglichkeiten werden durch die potentiellen ALCA-Bestimmungen ausgehöhlt. Weder in Mexiko noch in Argentinien, Kolumbien oder Ekuador ist eine enge Kooperation zwischen den hinter der Allianz stehenden nationalen Organisationen und den gewählten Volksvertretern sichtbar. Einzig in Brasilien und den USA lässt sich derartiges beobachten, während in anderen Staaten die nationalen Kampagnen gegen die ALCA nicht so recht vom Fleck kommen.

Ob daran die vielen, oft gut gemachten Materialien der Anti-ALCA-Kampagne etwas ändern können, steht in den Sternen. Ursprünglich sollten die Ergebnisse der *Consulta Popular*, einer Meinungsbefragung der Bürger Lateinamerikas zur ALCA, Ende November am Rande des Treffens der Handelsminister in Miami präsentiert werden. Doch viele Länder hinken mit den Vorbereitungen der *Consulta* hinterher, und so ist zu erwarten, dass der Termin verschoben wird.

Die nächste Chance, sich in Szene zu setzen, hat die *Alianza* im September in Cancún. Dort tagt die WTO-Verhandlungsrunde und das Motto der Aktivitäten, das auch die Allianz mitträgt, ist es „die WTO zum Entgleisen zu bringen“. Ideales Terrain für die *Alianza Social Continental*, um Werbung für die eigene Sache zu machen.

Weiterführende Literatur und Links:

- Aguilar, Xavier (2001): El Sector Agropecuario, in: Arroyo, Alberto (2002a): Resultado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: Lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, Mexiko-Stadt, S. 70-81.
- Alianza Social Continental (Hrsg.) (2003): El ALCA al desnudo: críticas al texto borrador del Área de Libre Comercio de las Américas de noviembre 2002; Januar 2003, www.asc-hsa.org.
- Alternativas para las Américas (Hrsg.) (2003): Übersetzung der 4. Auflage anlässlich der Fachtagung „Herausforderung und Alternativen – Die Panamerikanische Freihandelszone ALCA/FTAA, Heinrich Böll Stiftung, Berlin.
- Anderson, Sarah / Hansen-Kuhn, Karen (2001): America's Plan for the Americas, A Critical Analysis of the U.S. Negotiating Positions on the FTAA; www.art-us.org/Docs/apa.pdf.
- Arroyo Picard, Alberto (2002a): Resultado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: Lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, Mexiko-Stadt; www.rmalc.org.mx/documentos/tlcan-7%20aos2.pdf.
- Arroyo Picard, Alberto (2002b): Políticas de competencia en el Segundo Borrador del ALCA, in: Alianza Social Continental (Hrsg.) (2003): El ALCA al desnudo: críticas al texto borrador del Área de Libre Comercio de las Américas de noviembre 2002; Januar 2003, S. 82-97, www.asc-hsa.org.
- Arroyo Picard, Alberto (2003): El TLCAN en México: Promesas, mitos y realidades, unveröffentlichtes Manuskript.
- Banco Mundial (2002): Memorandum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional para el Directorio Ejecutivo sobre una Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos. Unidad para Colombia-Mexico-venezuela. Informe No 23849-ME, 23 de abril de 2002, pp. 12 y 13; (http://bancomundial.org.mx/pdf/EAP_Documento_Principal.pdf).
- Lara Cortés, Claudio (2003): Comentarios críticos al capítulo de servicios del borrador del ALCA, in: Alianza Social Continental (Hrsg.) (2003): El ALCA al desnudo: críticas al texto borrador del Área de Libre Comercio de las Américas de noviembre 2002; Januar 2003, S. 35-44, www.asc-hsa.org.
- Gómez Cruz, Manuel Ángel / Rita Schwentesius Rindermann (2003): Impacto del TLCAN en el Sector Agroalimentario: Evaluación a 10 años, <http://www.ciepac.org/analysis/tlcan2.htm>.
- RMALC (Hrsg.) (2001): Alternativas para las Américas, Hacia la construcción de un acuerdo hemisférico de los pueblos, Mexiko-Stadt.
- Sangmeister, Hartmut (2003): „Amerika den Amerikanern“, Das Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA/NAFTA) wird in Lateinamerika unterschiedlich beurteilt, in: Brennpunkt Lateinamerika Nr. 3/2003, IIK: Hamburg.

Internetlinks zum Thema:

- www.asc-hsa.org/
www.alcaabajo.cu
www.ftaa-alca.org
www.art-us.org/
www.corpwatch.org/
www.rebrip.org.br
www.forumsocialmundial.org.br

Autorennotiz:

Knut Henkel ist Politikwissenschaftler und arbeitet als freiberuflicher Publizist und Journalist. Arbeitsschwerpunkte sind: Entwicklungspolitik im lateinamerikanischen Kontext, internationale Konventionen und ihre Auswirkungen auf den Handel, Menschenrechte und die politische Ökonomie Kubas und anderer Staaten Lateinamerikas.

E-Mail: knut.henkel@hamburg-online.de

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 / Bert Hoffmann; 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: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.duei.de/iik>