

DIE HANDELS- UND POLITISCHE AGENDA ZWISCHEN DER EU UND DEM MERCOSUR VOR DEM ANSPRUCH VON KOHÄRENZ, KOORDINIERUNG UND KOMPLEMENTARITÄT

CHRISTIAN RUSSAU, APRIL 2006

FREIHANDELSABKOMMEN UND DOHA-ENTWICKLUNGSRUNDE: ZWISCHEN BI- UND MULTILATERALISMUS

Spätestens nach dem wiederholten Scheitern der Doha Development Agenda in Cancún im September 2003, in Genf im Juli 2004 sowie in Hong Kong im Dezember 2005 wurde dem Multilateralismus der Welthandelsorganisation der Bilateralismus von Freihandelsabkommen („Free Trade Agreements“ – FTA) und Präferentiellen Handelsabkommen („Preferential Trade Agreements“ – PTA) als zwangsläufige Alternative gegenübergestellt.¹

So waren im April 2004 weltweit 282 Präferentielle Handelsabkommen in Kraft, von denen 255 gegenseitige Handelsabkommen („Reciprocal Trade Agreements“) und 27 unilaterale Handelsabkommen („Non-Reciprocal Trade Agreements“), d.h. einseitig gewährte Handelsvergünstigungen, darstellen. 192 der gegenseitigen Handelsabkommen sind intra-regional, 63 sind inter-regional geschlossen worden.²

Als zentrales Moment des WTO-Multilateralismus definiert Artikel I GATT 1947 die Meistbegünstigungsklausel („Most Favoured Nation- Principle“, MFN), nach welcher alle Handelspräferenzen, die ein WTO-Mitgliedsstaat einem anderem gewährt, diese auch allen anderen WTO-Mitgliedsstaaten zu gewähren habe.³ Nun gilt aber nach Artikel XXIV GATT 1947 insofern eine Ausnahme, als Regionale Freihandelsabkommen („Regional Trade Agreements“ – RTA) unter WTO-Recht grundsätzlich erlaubt sind, so sie den WTO-Grundsätzen nicht zuwiderlaufen. Die Meistbegünstigungsklausel greift in Regionalen oder Bilateralen Freihandelszonen nicht, die handelsbezogenen Präferenzen des Bilateralismus sind demnach *WTO-konform*, gleichwohl unter der Einschränkung der nach wie vor in der WTO rechtlich heftigst umstrittenen Auslegung des Wesensgehalts der zentralen Formulierung von Artikel XXIV GATT 1947: „*substantially all trade*“.

Tatsächlich also handelt es sich bei Multi- versus Bilateralismus weniger um einen Gegensatz als um ein sich ergänzendes Modell: So trat auch im bilateralen EU-MERCOSUR-Verhandlungsprozess stets der explizite Verweis auf die multilaterale Ebene der WTO wenn schon nicht als formales, so doch aber als politisches Junktim zu Tage. Ursprünglich sollten die Verhandlungen erst nach der „Doha-Development-Round“ abgeschlossen werden.

Diese bilateralen Entwicklungen nehmen einen zunehmend gewichtigeren Stellenwert ein und bedürfen von daher einer genaueren Diskussion und Beobachtung. Denn nicht nur das sich *ergänzende*, sondern das *darüber hinausgehende Moment* („WTO-plus“) dieses Neuen Bilateralismus birgt die ganz besondere Brisanz, eine Brisanz, auf welche nicht zuletzt zivilgesellschaftliche Akteure mit Nachdruck verweisen.

¹ Siehe hierzu auch ausführlich: Christian Russau (2004b): Präferentielle Handelsabkommen und Exporthybris – Multi- und Bilateralismus in der politischen Freihandelsagenda zwischen EU und Brasilien, FDCL Info-Bulletin N°2, 3. September 2004

² Zuleika Arashiro / Cynthia Marin / Alejandro Chacoff: Challenges to Multilateralism: The Expulsion of PTAs, Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) April 2004

³ „[...] any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.“ Art.I GATT 1947

MERCOSUR - EU

In der aktuellen Vielschichtigkeit und Dynamik politischer Welthandelsgespräche spielt der MERCOSUR sowohl multilateral wie bilateral eine herausragende Rolle.

Auf der multilateralen Ebene der WTO sind der MERCOSUR und seine Mitgliedsstaaten an den Positionen mehrerer Gruppen maßgeblich beteiligt: bspw. war es insbesondere die offensive Position der G20, die vor allem unter Brasiliens Führung seit 2003 vehement einen verbesserten Marktzugang für Agrarprodukte sowie das Ende von Agrarsubventionen des „Nordens“, vor allem für den Export, einforderte und Entwicklungsfragen einen zentralen Stellenwert beimißt. Auch wenn die Rolle Brasiliens im vorbereitenden *Greenroom*-Prozess der „non group-5“ für das July Framework Agreement vom Juli 2004 in Genf Brasilien viele Sympathien auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure gekostet hat, hat Brasilien - auch aus der Position der in dieser Phase zunehmend wirtschaftlichen Stärke – es vermocht, politisch flankierend sowohl den MERCOSUR als auch den Süd-Südhandel zu stärken, um in bilateralen Freihandelsverhandlungen mit Indien, China oder Südafrika sein erklärtes Ziel einer „Neuen Welthandelsgeographie“ zu erreichen, - und gleichzeitig damit den „Norden“ unter Druck zu setzen.

Diese neuen sowohl makroökonomisch wie politisch interessanten Entwicklungen können aber nicht über die Bedeutung hinwegtäuschen, die dem Inter-Regionalen Assoziationsabkommen zwischen dem MERCOSUR und der EU beikommt: Die EU-25 ist für den MERCOSUR nach wie vor der größte Außenhandelspartner, 2003 war die EU größter ausländischer Direktinvestor im MERCOSUR und auch größter Geber öffentlicher bi-regionaler Entwicklungszusammenarbeit. Handelsüberschüsse erzielt der MERCOSUR vorrangig mit Primärgütern, Handelsbilanzdefizite verzeichnet der MERCOSUR vor allem in seinem Handel mit Dienstleistungen mit der EU-25.

MERCOSUR und EU intensivierten im Lauf des Jahres 2004 den seit 1995 langsam angeschobenen biregionalen Prozess⁴: Nachdem der Mercosur und die Europäische Gemeinschaft im Mai 1992 ein Abkommen über die Interinstitutionelle Kooperation⁵ abgeschlossen hatten, wurde 1995 ein Rahmenvertrag⁶ über die Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen Mercosur und Europäischer Union geschlossen. Ein ähnliches Abkommen der sog. „4. Generation“ hat die EU mit Mexiko 1997 unterzeichnet, das im Oktober 2000 in Kraft trat (auch „Global Agreement“, „Acuerdo Global“, genannt), das Assoziationsabkommen mit Chile wurde im November 2002 unterzeichnet und trat Februar 2003 in Kraft.

Auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs von EU, Karibik und Lateinamerika im Juni 1999 in Rio de Janeiro hatten EU und Mercosur die Verhandlungsmodalitäten beschlossen, so daß seit Ende 1999 die EU und der Mercosur in den Sitzungsrunden des „Bi-regional Negotiations Committee“, BNC, über ein „Inter-Regionales Assoziationsabkommen“ verhandeln.

Die im Verlauf des Jahres 2004 in immer kürzeren Abständen abgehaltenen Verhandlungstreffen, stets flankiert von gezielt in der Presse lancierten Äußerungen, brachen im Oktober in einem Scherbenhaufen zusammen, beschönigt durch die EU-Presseerklärung vom 20. Oktober 2004, in welcher die Verhandlungsführungen beiderseits die Notwendigkeit eines „*deeper reciprocal understanding of each others' positions and interests*“ betonten.

⁴ Siehe hierzu ausführlich: Christian Russau (2004a): Durchsetzung internationaler Handelsregime zwischen Europäischer Union (EU) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (Mercosur). Ausländische Direktinvestitionen als Gegenstand der Freihandelsverhandlungen im Spannungsfeld von Investorenrechten, Entwicklung und Menschenrechten, FDCL Info-Bulletin N° 1., Januar 2004

⁵ ACUERDO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL MERCADO COMUN DEL SUR Y LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Santiago de Chile 29. Mai 1992

⁶ INTERREGIONAL FRAMEWORK CO-OPERATION AGREEMENT, Official Journal L 069, 19/03/1996 p. 0004 - 0022 - L 112 29/04/1999 P. 0066, http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/background_doc/fca96.htm

KOHÄRENZ – KOORDINIERUNG – KOMPLEMENTARITÄT ?

Diese erklärte Notwendigkeit eines „tieferen gegenseitigen Verständnisses für die jeweiligen Positionen und Interessen“ verweist nicht nur auf das komplexe Zusammenspiel der freihandelspolitischen Ebenen, Multi- und Bilateralismus, sowie auf mögliche Informationsdefizite und Interessengegensätze, sondern auch auf grundlegende Entwicklungsprobleme und Befürchtungen in den Ländern des MERCOSUR, die teilweise von offizieller Seite im Verlaufe der Freihandelsverhandlungen ins Feld geführt, aber insbesondere mit Vehemenz und keineswegs im Gleichklang mit den Argumenten der Regierungen der MERCOSUR-Länder von zivilgesellschaftlicher Seite artikuliert wurden und werden.

Grundlegende Kritik zivilgesellschaftlicher Gruppen aus dem MERCOSUR (wie der EU) wird weniger an den ersten beiden Pfeilern, "Politischer Dialog" und "Kooperation", sondern insbesondere an dem dritten Bestandteil, den Freihandelsverhandlungen im Rahmen des angestrebten Inter-Regionalen Assoziationsabkommens geübt: hier geht es um Fragen der Marktzugänge über Zollsenkungen, Quoten und rechtliche Rahmenbedingungen für die Bereiche Güter- und Agrarhandel, um Dienstleistungen und Investitionen, um Geistige Eigentumsrechte und Geographische Herkunftsbezeichnungen, um Streitschlichtungsmechanismen und *Safeguard-Clauses* sowie auch um den Bereich des Öffentlichen Beschaffungswesens. Der EU wird dabei der Vorwurf gemacht, dass eine unkonditionierte Öffnung der Märkte des MERCOSUR angestrebt und zu wenig Augenmerk auf die sozialen und wirtschaftlichen Folgen gerichtet werde. Befürchtet werden negative Auswirkungen reziproker wirtschaftlicher Liberalisierung und der Fixierung rechtlicher Rahmensetzungen auf die Lage insbesondere der sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte in den Ländern des MERCOSUR. Auch die von den Regierungen des MERCOSUR gegenüber der EU eingeforderte grundsätzliche Veränderung der Marktzugänge für Agrarprodukte sowie nach Streichung von Agrarsubventionen bilden angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen von kleinbäuerlicher Produktion und exportorientierter Agrarindustrie in den MERCOSUR-Ländern ein äußerst konfliktives Thema.

Mit dem Amsterdamer Vertrag (Mai 1999) und der Verabschiedung der Grundrechtecharta der EU auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 wurde nochmals unterstrichen, dass die Menschenrechte normative Grundlage der europäischen Politik sind. Dabei stehen für die EU spätestens seit COM 2003 (0527) als normatives Leitmotiv ihrer Politik die „drei K“ im Vordergrund: Kohärenz, Koordinierung und Komplementarität: *„Koordinierung ist von entscheidender Bedeutung, wenn man Überschneidungen oder ein inkohärentes Vorgehen vermeiden will, die gemeinsame Ziele anstreben. Komplementarität beginnt mit Koordinierung, geht aber darüber hinaus und bedeutet, dass jeder Akteur seine Hilfe dort bereitstellt, wo sie verglichen mit den Leistungen anderer den größten Mehrwert bewirkt, wodurch sich Synergieeffekte maximieren lassen“* (COM 2003-0527). Kohärenz bedeutet laut Artikel 3 des Vertrages „Über die Europäische Union“, dass die Union „insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik“ achtet. Ihre formale Synthesis erfuhr das normative Leitbild der EU-Aussenpolitik sowie auch der Aussenhandels- und Entwicklungspolitik dann im Verlauf des Jahres 2004-2005.⁷ Doch schon Artikel 177 EG-Vertrag definiert als Entwicklungsziele die „nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer“, die „harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft“, die „Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern“, die „Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen“ und verpflichtet sich, „den im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer zuständiger internationaler Organisationen gegebenen Zusagen nach[zukommen] und [...] die in diesem Rahmen gebilligten Zielsetzungen“ zu berücksichtigen. Dabei gilt laut Artikel 178 EG-Vertrag, dass die Gemeinschaft „die Ziele des Artikels 177 bei den von ihr verfolgten Politiken, welche die Entwicklungsländer berühren können“, stets zu berücksichtigen habe: Die entwicklungspolitischen Ziele gelten somit über die Entwicklungskooperation hinaus als normativer Bezugspunkt auch für die Bereiche EU-Aussenpolitik und EU-Aussenhandelspolitik, an dem letztere sich zu messen haben werden.

⁷Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele, COM 2005-134 endg., Brüssel, den 12.4.2005

Erklärtes Ziel des Inter-Regionalen Assoziationsabkommens zwischen der EU und dem MERCOSUR ist die Erreichung Nachhaltiger Entwicklung beiderseits des Atlantiks. Nachhaltige Entwicklung basiert laut Agenda 21, Monterrey Gipfel, Doha Development Agenda, Nachhaltigkeitsgipfel Johannesburg (WSSD) und den UN-Millennium-Zielen auf den drei Bausteinen Soziale Entwicklung, wirtschaftliches Wachstum und Umweltschutz: Dabei bilden die im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 („Sozialpakt“ der UNO) verabschiedeten WSK-Rechte als von allen Unterzeichnerstaaten zu schützende, zu respektierende und zu gewährleistende Rechte normative Leitlinie.

EU-MERCOSUR-VERHANDLUNGEN VOR DEM ANSPRUCH VON KOHÄRENZ, KOORDINIERUNG UND KOMPLEMENTARITÄT ?

In zunehmend globalisierten Wirtschafts- und Handelsprozessen sind die Wechselbeziehungen von Produktion, Handel, Investitionen, Finanzen, Nachhaltiger Entwicklung und Menschenrechten unbestritten. In der Offenlegung dieser Wechselbeziehungen wie auch deren Gestaltung im Sinne einer Umsetzung von Kohärenz, Koordinierung und Komplementarität in den Beziehungen zwischen der EU und dem MERCOSUR liegt die Herausforderung.

Zivilgesellschaftliche Akteure und Netzwerke im MERCOSUR wie auch in der EU begleiten den Verhandlungsprozess zwischen den beiden Regionen kritisch und thematisieren die absehbaren wirtschaftlichen und sozialen Folgen eines Freihandelsabkommens. Für ein Interregionales Assoziationsabkommen zwischen dem MERCOSUR und der EU wird eine alternative Agenda eingefordert, welche die unterschiedlichen Potenziale der MERCOSUR-Länder wie auch die bestehenden Asymmetrien zwischen den beiden Regionen im Sinne einer nachhaltigen, an den Menschenrechten orientierten Entwicklung berücksichtigt. Im Vordergrund stehen dabei folgerichtig Fragestellungen in Bezug auf die sozialen, ökonomischen, ökologischen, entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Dimensionen, die durch das Assoziationsabkommen berührt werden.

Vor diesem Hintergrund wiegt es umso schwerer, dass die zivilgesellschaftliche Beteiligung am Verhandlungsprozess über ein Inter-Regionales Assoziationsabkommens zwischen der EU und dem MERCOSUR zwar immer wieder, insbesondere von der EU, als notwendig betont, aber faktisch hinsichtlich ihrer Quantität, Repräsentativität und Qualität jenseits und diesseits des Atlantiks grundsätzliche Defizite aufweist. Dies gilt ebenso für den Zugang zu Informationen über die konkreten Inhalten der Freihandelsverhandlungen, - ein Umstand, der dem erklärten Anspruch von Transparenz und Partizipation im Sinne von offener, debattenreicher Auseinandersetzung Hohn sprechen läßt.

Um aber die Sensibilisierung für Nachhaltige Entwicklung und für Menschenrechte als Querschnittsaufgabe aller Politik- und Wirtschaftsbereiche in den Beziehungen zwischen der EU und dem MERCOSUR zu fördern, bedarf es einerseits des Auf- und Ausbaus tragfähiger transnationaler, zivilgesellschaftlicher Vernetzungsstrukturen sowie andererseits einer politisch *wirksamen* zivilgesellschaftlichen Partizipation in den Beziehungen zwischen der EU und dem MERCOSUR. So darf sich ein unabhängiges, zivilgesellschaftliches Monitoring der drei Bestandteile des Inter-Regionalen Assoziationsabkommens, „*Politischer Dialog*“, „*Kooperation*“ und „*Handel*“, nicht rein auf politische Analyse beschränken, sondern muss politische Beteiligungsmöglichkeiten am Verhandlungsprozess zwischen der EU und dem MERCOSUR einfordern und bestrebt sein, auch politische Wirksamkeit zu entfalten.

CHRISTIAN RUSSAU, PROJEKTKOORDINATION HANDEL-ENTWICKLUNG-MENSCHENRECHTE II.

FDCL – FORSCHUNGS- UND DOKUMENTATIONSZENTRUM CHILE-LATEINAMERIKA, BERLIN

www.fdcl-berlin.de

This publication was made possible through the financial support of the European Community. The opinions expressed therein represent the opinion of the author and do not represent the official opinion of the European Community.

This publication was elaborated within the framework of the cooperation-project "Handel-Entwicklung-Menschenrechte" of the Heinrich Böll Foundation (hbs), the Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL), and the Transnational Institute (TNI). More information at:

<http://www.handel-entwicklung-menschenrechte.org>



FDCL, Berlin: www.fdcl-berlin.de	Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro: www.boell-latinoamerica.org/pt/nav/35.htm
Heinrich Böll Stiftung, Referat Lateinamerika, Berlin: www.boell.de	TNI - Transnational Institute, Amsterdam: www.tni.org