



Inhalt

▪ Seite 1

Die neue Vereinbarung zwischen Brasilien und Paraguay zum Abkommen von Itaipú

Die neue Vereinbarung zwischen Brasilien und Paraguay zum Abkommen von Itaipú

ÜBERNIMMT BRASILIEN MEHR VERANTWORTUNG ALS REGIONALE FÜHRUNGSMACHT?

Am 25. Juli haben der brasilianische Präsident, Luiz Inácio Lula da Silva, und sein paraguayischer Amtskollege, Fernando Lugo, in Asunción die Vereinbarung zur „Schaffung einer neuen Etappe in den bilateralen Beziehungen“ unterzeichnet. Dieses von beiden Parteien als historisch bezeichnetes Dokument stärkt tatsächlich die bilateralen Beziehungen zwischen den Ländern. Gleichzeitig nährt es die Hoffnung auf eine bessere wirtschaftliche Zukunft Paraguays und auf ein Voranschreiten des Integrationsprozesses innerhalb des Mercosur.

Insbesondere für den paraguayischen Präsidenten Fernando Lugo hat die Vereinbarung eine große politische Bedeutung, war der Präsident Paraguays doch an erster Stelle mit dem Wahlversprechen angetreten, die wirtschaftliche und soziale Situation des Landes spürbar zu verbessern. Entsprechende Ergebnisse hatte Lugo allerdings bisher kaum liefern können. Umso mehr wird nun die Neuverhandlung des von Brasilien an Paraguay zu zahlenden Strompreises hervorgehoben. Aus brasilianischer Sicht sind die neuen Zugeständnisse an den kleinen Nachbarn hingegen ambivalent zu betrachten: Einerseits wirken sie sich vermutlich mittel- und langfristig positiv auf die Beziehungen zu den anderen Mitgliedsstaaten des Mercosur aus, auf der anderen Seite werden sie innenpolitisch von der Opposition angeprangert.

Itaipú: ein Instrument zum Abbau bilateraler Spannungen

Seit den 1750er Jahren war das Gebiet um die Wasserfälle von Sete Quedas Gegenstand von Grenzstreitigkeiten zwischen Brasilien und Paraguay. Nicht einmal das Friedensabkommen von 1872, das nach dem Ende des Paraguaykrieges unterzeichnet wurde, schuf eine Lösung für dieses Problem. Zwar regelte das Dokument, dass die Grenze zwischen Brasilien und Paraguay durch den Fluss Paraná und durch das Gebirge Maracajú festgelegt sein sollte. Letzteres spaltet sich jedoch in der Nähe des Flusses auf und verhinderte dadurch lange Zeit eine endgültige Festlegung der Grenze. Erst mit dem Protokoll von Iguazu (1966) konnten die Grenzstreitigkeiten gelöst werden. Laut dieser Absichtserklärung sollte die Möglichkeit der gemeinsamen Nutzung des Wasserkraftpotenzials des Rio de la Plata geprüft werden, was nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Energieproduktion interessant war. Denn ein großer Teil der umstrittenen Gebiete würde durch den neu entstehenden Stausee Itaipú überschwemmt und der Rest zu einem grenzübergreifenden Naturschutzgebiet erklärt.

Nachdem 1967 zur Umsetzung des Protokolls von Iguazu eine gemischte Kommission eingesetzt worden war und die Unternehmen IECO und IEL die internationale Ausschreibung gewonnen hatten, wurde am

FOCUS BRASILIEN

AUSGABE 2 | AUGUST 2009

www.kas.de/brasilien

www.kas.de

26. April 1973 das Abkommen von Itaipú¹ unterzeichnet. 1984 ging das Kraftwerk Itaipú schließlich ans Netz, das sich „etwa 14 Kilometer flussaufwärts von der internationalen Brücke zwischen Foz do Iguaçu, in Brasilien und Porto Presidente Stroessner in Paraguay“² befindet, ans Netz. Seit dem Bau der letzten Turbineneinheiten im Jahr 2007 erzielt Itaipú eine maximale Produktionskapazität von 100 Milliarden Kilowattstunden.

Im Sinne des Artikels XIII des Abkommens von Itaipú soll „der aus der Wasserkraft gewonnene Strom (...) zu gleichen Teilen zwischen den Ländern aufgeteilt werden, dabei ist jedem Land das Erwerbsrecht (...) für die Energie, die nicht vom anderen Land genutzt wird, zum eigenen Verbrauch zuzuerkennen“. In diesem Zusammenhang forderten zunächst der ehemalige Präsident Nicanor Duarte Frutos und schließlich verstärkt der damalige Präsidentschaftskandidat und heutige Präsident Paraguays, Fernando Lugo, die Nachverhandlung der Regelungen zur Energienutzung. Zwar hat Paraguay laut Abkommen das Recht, 50 Prozent des erzeugten Stroms zu nutzen. Allerdings deckt das Land bereits mit nur 5 Prozent dieser Menge rund 95 Prozent des gesamten eigenen Energiebedarfs. Dem gegenüber deckt Brasilien mit dem in Itaipú gewonnenen Strom nur 20 Prozent des landesweiten Strombedarfs. Der eigentlich vereinbarte Preis pro Megawatt zum Kauf von Energieanteilen der paraguayischen Quote liegt bei US\$ 45,31. Tatsächlich zahlt Brasilien seinem Nachbarn aber nur US\$ 2,81. Die restlichen US\$ 42,50 werden mit den Schulden verrechnet, die Paraguay durch den Bau des Kraftwerks entstanden sind. Angesichts der sehr geringen tatsächlichen Zahlungen Bra-

¹ Der offizielle Name dieses Dokuments ist „Abkommen zwischen der Föderativen Republik Brasilien und der Republik Paraguay zur Nutzung der Wasserkraft des Flusses Paraná, der vom großen Wasserfall von Sete Quedas oder Salto de Guairá bis zur Quelle des Flusses Iguaçu beiden Ländern gemeinsam gehört“.

² Abkommen von Itaipu (1973), Anlage B, Kapitel II, Artikel 1.

siliens, fühlt sich Paraguay bezüglich der Nutzungsrechte übervorteilt und fordert eine vorzeitige Neuverhandlung der Nutzungsregelungen, die laut Itaipú-Abkommen erst im Jahr 2023 erfolgen sollte. Das Gewicht der Itaipú-Frage innerhalb des bilateralen Spannungsfeldes zwischen Brasilien und Paraguay wird durch die neue Vereinbarung vom 25. Juli 2009 einmal mehr unterstrichen. Der Umstand, dass die Unterzeichnung der Vereinbarung im Anschluss an das Gipfeltreffen der Präsidenten der Mercosur-Mitgliedsstaaten sowie der assoziierten Staaten in Asunción stattfand, verweist zudem auf die Bedeutung für den Integrationsprozess des Mercosur.

Hintergrundinformationen zur Unterzeichnung der neuen Vereinbarung

Für die Nutzung der Wasserkraft von Itaipú erhält Paraguay jährlich einen Betrag von etwa US\$ 375 Millionen. Angesichts eines BIP von US\$ 15,977 Milliarden im Jahr 2008 lässt sich die Bedeutung der Itaipú-Frage für die Haushaltplanung der Regierung Paraguays ermessen und erklären, warum die Neuverhandlung der Nutzungsvereinbarung das wohl wichtigste Wahlkampfversprechen Lugos war.

Die Unzufriedenheit Paraguays mit seinem Nachbarn Brasilien (und auch mit dem Integrationsprozess des Mercosur) ist indes keine Neuigkeit. Die Debatte über die Ungleichheiten zwischen großen und kleinen Mitgliedsstaaten zieht sich durch die Geschichte des Mercosur. Dabei wurden gleich zu Beginn des Integrationsprojektes die besonderen Bedürfnisse Uruguays und Paraguays durch die Gewährung von Tarifminderungen über einen längeren Zeitraum sowie durch zahlreiche Ausnahmen hinsichtlich der gemeinsamen Schutzzölle berücksichtigt. Diese Initiativen reichten allerdings noch nicht aus, um die kleineren Partner hinsichtlich der Ergebnisse des Integrationsprozesses zufriedenzustellen. Vor diesem Hintergrund kündigte Uruguay 2005 Verhandlungen für ein Abkommen mit den USA zum Schutz von Investitionen an und die para-

FOCUS BRASILIEN

AUSGABE 2 | AUGUST 2009

www.kas.de/brasilien

www.kas.de

guayische Regierung unterzeichnete eine Vereinbarung über eine militärische Kooperation mit der US-Regierung und bekundete die Absicht, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den USA einzuleiten. Dies sind Maßnahmen, die das Integrationsprojekt Mercosur schwächen. Auch die Bemühungen um eine Verminderung der Ungleichheiten zwischen den Mercosur-Mitgliedsstaaten, wie zum Beispiel die Schaffung des Fonds Fondo de Coesão Estrutural do Mercosul (FOCEM) reichen nicht aus, um den kleineren Partnern das Gefühl zu nehmen, ungerecht behandelt zu werden. Auch aus diesem Grunde hatte sich Lugo im Wahlkampf im Rahmen seiner Agenda zur Stärkung der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung Paraguays³ die Forderung einer neuen Vereinbarung zur Nutzung der Wasserkraft von Itaipú auf die Fahnen geschrieben. Nachdem diese Forderung von der brasilianischen Regierung zunächst mit Zurückhaltung beantwortet wurde, ist sie nun überraschend bereitwillig darauf eingegangen.

Die neue Vereinbarung bringt wichtige Veränderungen für das Abkommen von Itaipú mit sich. Der von Brasilien für die Nutzung des paraguayischen Stroms zu zahlende Betrag wird verdreifacht. Das bedeutet, dass statt der derzeitigen U\$ 120 Millionen, jährlich zukünftig U\$360 Millionen in die paraguayischen Staatskassen fließen werden. Außerdem kann die für den Energiemarkt in Paraguay zuständige Behörde ANDE⁴ den Verkauf ihrer überschüssigen Energie auch mit anderen Energiekonzernen des brasilianischen Marktes verhandeln und ist nicht mehr ausschließlich auf Eletrobrás angewiesen, wie es ursprünglich im Abkommen von Itaipú vorgesehen war. Paraguay darf ferner

seinen überschüssigen Strom ab 2023 auch auf Drittmärkten anbieten.

Allerdings beschränkt sich die Vereinbarung nicht darauf, die Nutzung und den Einsatz der Wasserkraftressourcen von Itaipú zu regeln. In einer Presseerklärung nach der Unterzeichnung der Vereinbarung erklärte Präsident Lula, dass die größeren Länder zur Leistung eines Beitrags verpflichtet seien, um den Ländern mit einer schwächeren Wirtschaft einen signifikanten Sprung in ihrer Entwicklungs-, Produktions- und Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen. In diesem Sinne vereinbarte man den Bau der Transmissionsleitungen SE Itaipú-MD und SE Villa Hayes, deren Kosten komplett von Brasilien getragen werden sollen. Außerdem bestätigte Präsident Lula seine Bereitschaft, dem brasilianischen Kongress die Schaffung eines Fonds zur regionalen Entwicklung vorzuschlagen, der aus Haushaltsmitteln gespeist werden soll, um die Implementierung von gemeinsamen Industrie- und Produktionsprojekten zu fördern. Dabei sollen in Paraguay diejenigen Bereiche besonders berücksichtigt werden, in denen eine höhere industrielle Nutzung der Energie zu erwarten ist. Darüber hinaus sollen Programme zur Verbesserung der Stromversorgung in ländlichen Gebieten gefördert werden. Weiterhin sieht die neue Vereinbarung Projekte zur „physischen“ Integration des Mercosur vor und der Regierung Paraguays wird die Finanzierung von Bauvorhaben im Bereich der Infrastruktur aus Mitteln der BNDES⁵ und des PROEX⁶ angeboten.

Ein Gewinn für alle?

In einer Rede an das paraguayische Volk erklärte Präsident Lugo, dass das neue Abkommen „ein neues Zeitalter des Dialogs unter Gleichgestellten“ einleite und dass „Paraguay endlich seine volle Souveränität

³ Das Land liegt derzeit an 95. Stelle des Human Development Index, während Argentinien Platz 38, Uruguay Platz 46 und Brasilien Platz 70 belegen.

⁴ Administración Nacional de Electricidad

⁵ Brasilianische Kreditanstalt für wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

⁶ Programm zur Finanzierung der Exporte der Bundesregierung Brasiliens.

FOCUS BRASILIEN

AUSGABE 2 | AUGUST 2009

www.kas.de/brasilien

www.kas.de

über Itaipú“ zurückerhalten werde. Lula erklärte seinerseits der Presse, dass „die Integration Südamerikas und Lateinamerikas vor allem auf der guten Qualität der bilateralen Beziehungen zwischen den Mitgliedsländern (...) des Mercosur, der Unasur und Lateinamerikas beruht. (...) Es nützt nichts, wenn Brasilien wächst und sich entwickelt, wenn seine Partner nicht auch wachsen und sich entwickeln.“

Tatsächlich ist das Abkommen auf den ersten Blick für beide Seiten positiv. Für Paraguay wurden nicht nur langjährige Forderungen schließlich akzeptiert, sondern auch das nationale Selbstwertgefühl durch die Erfahrung gestärkt, dass auf dem Wege des konstruktiven Dialogs mit den Nachbarn positive Ergebnisse erzielt werden können. Für die Regierung Lugo stellt die Vereinbarung insofern einen Sieg dar, als sie konkrete Ergebnisse für das Projekt der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung liefert. Ein wenig eingetrübt wird dieser Sieg allerdings aufgrund der Tatsache, dass Paraguay nun zwar das Recht hat, seinen überschüssigen Strom anderen Konzernen auf dem brasilianischen Markt anzubieten, allerdings muss dabei der Transport zum Kunden bezahlt werden, was die Produktionskosten der Energie erhöht.

Bei aller Euphorie sollte auch nicht vergessen werden, dass das Abkommen zunächst noch parlamentarisch ratifiziert werden muss. Während im Falle Paraguays mit einer problemlosen Abstimmung zugunsten der Vereinbarung zu rechnen ist, stellt sich die Situation in Brasilien schwieriger dar. Bereits zwei Tage nach der Unterzeichnung des Abkommens haben die Democratas (Oppositionspartei) das Abkommen beim Bundesrechnungshof eingereicht, die einzelnen Bestimmungen hinterfragt und eine Überprüfung der wirtschaftlichen Effizienz, der Gesetzlichkeit und der Wirtschaftlichkeit gefordert. Nach Ansicht der Democratas verstößt das Abkommen nicht nur gegen die Interessen des brasilianischen Volkes, sondern erfordert zudem eine komplette Ratifizierung durch den Kongress. Nach Aussage

des stellvertretenden Parteivorsitzenden, des Bundesabgeordneten Paulo Bornhausen, muss „jedes Abkommen vom Kongress geprüft und abgestimmt werden. Wir werden keine Manöver von der Regierung zulassen, die darauf abzielen, dass nur einige Auszüge der Vereinbarung dem Kongress vorgelegt werden. Wir müssen die Vereinbarung prüfen und hierüber abstimmen, darauf werden die Democratas nicht verzichten.“

In der Tat enthält die Vereinbarung einige Bestimmungen, die dem brasilianischen Kongress zur Prüfung vorgelegt werden müssen. Das gilt jedoch nicht für alle Bestimmungen. Obwohl Außenminister Celso Amorim behauptet, die Vereinbarung werde vom Kongress geprüft, hat selbst der Präsident Paraguays Zweifel darüber, welche Vorgehensweise in Brasilien erfolgen wird: „Dort (in Brasilien) sind einige Menschen der Meinung, dass eine Vorlage (beim Kongress) nicht notwendig sei, weil das frühere Abkommen nicht dem Kongress vorgelegt wurde, allerdings waren damals die Zugeständnisse von brasilianischer Seite geringer als die jetzt geforderten.“⁷

Angesichts der von den Opposition vorgebrachten Kritik, die höheren Energiekosten gingen zu Lasten des brasilianischen Volks⁸, erklärte Planungsministers Paulo Bernardo, die Rechnung werde von der Regierung gezahlt. Auch Marco Aurélio Garcia, Präsident Lulas Berater für Internationale Angelegenheiten, versicherte, dass diese höheren Ausgaben vom brasilianischen Finanzministerium übernommen würden. Hierbei stellt sich natürlich die Frage, wie diese Maßnahme verhindern soll, dass letztlich doch der Steuerzahler für die zusätzlichen Kosten wird aufkommen müssen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Opposition aufgrund der politischen Konstellation vor allem im Senat

⁷ Tageszeitung La Nación (Paraguay), am 29. Juli 2009.

⁸ Der Abgeordnete Paulo Bornhauser definiert das Abkommen als „Diplomatie der Großzügigkeit“. Quelle: Webseite der Democratas, Stand vom 1. August 2009.

FOCUS BRASILIEN

AUSGABE 2 | AUGUST 2009

www.kas.de/brasilien

www.kas.de

in der Lage ist, die Ratifizierung der Vereinbarung zu verhindern, bleibt unklar, ob das Abkommen in seiner abgeänderten Form überhaupt in Kraft treten wird.

Unabhängig vom Ausgang dieses Prozesses ist mit Blick auf die Haltung der brasilianischen Regierung anzumerken, dass diese zwar aufgrund der zahlreichen Zugeständnisse an Paraguay vielseitiger Kritik ausgesetzt ist. Dennoch ist dieser diplomatische Schritt als couragiert und insgesamt angemessen zu bewerten. Nachdem die Außenpolitik der Regierung Lula stark kritisiert worden ist, weil sie im südamerikanischen Kontext keine echten Führungsqualitäten aufweist, so scheint diesmal – anders als im Falle Boliviens – doch eine ausgewogene Lösung gefunden worden zu sein. Aus brasilianischer Sicht wurden mit einem unzufriedenen Nachbarn akzeptable Zugeständnisse ausgehandelt, die von der paraguayischen Seite als Erfolg gefeiert werden. Man ist dem Vorsatz gefolgt, dem kleineren Nachbarn zu helfen und dessen Entwicklung zu fördern.

Nachdem beim 37. Gipfeltreffen des Mercosur keine Fortschritte im Bereich der Handelsbeziehungen erzielt wurden, konnten zumindest bei dem Versuch der Reduzierung des Ungleichgewichts zwischen den Mitgliedsstaaten Erfolge verbucht werden. Brasilien hat sich seinem Nachbarn Paraguay angenähert und ihm das Gefühl vermittelt, dass für beiden Seiten Vorteile aus den wechselseitigen Beziehungen erwachsen. In diesem Sinne hat die neue bilaterale Vereinbarung zwischen Brasilien und Paraguay eine positive Wirkung auf den Integrationsprozess des Mercosur. Brasilien hat als südamerikanische Führungsmacht Verantwortungsbewusstsein gezeigt und damit verstärkt die Rolle eingenommen, die sowohl zuhause als auch international erwartet und gefordert wird. Es bleibt zu hoffen, dass das neue Abkommen tatsächlich zum historischen Moment auf dem Weg Brasiliens zur regionalen Führungsmacht wird und sich positiv auf die Entwicklung Paraguays und

den Integrationsprozess des Mercosur insgesamt auswirkt.⁹

Literaturhinweise

BOUZAS, Roberto. Mercosul, dez anos depois: processo de aprendizado ou déjà-vu? Revista Brasileira de Comércio Exterior. FUNCEX, 2001.

CEBRI; CINDES. Força-Tarefa: O Brasil na América do Sul (relatório final). CEBRI; CINDES, 2006.

FLÔRES JR., Renato G. Um panorama das assimetrias regionais no Mercosul. In: HOFMEISTER, Wilhelm (org.). Reduzindo assimetrias no Mercosul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008. (noch nicht veröffentlicht)

ILHA, Adair da Silva; ALVES, Fabiano Dutra; CORONEL, Daniel Arruda. Assimetrias Regionais no Mercosul: uma análise dos coeficientes de renda e a perspectiva de uma maior integração econômica. Revista Economia e Desenvolvimento. N. 16, 2004.

LEMGRUBER, Sílvia. Paraguai: entre o Mercosul e os EUA. OPSA, 2005.

ONU. Informe sobre desarrollo humano 2007-2008. ONU, 2008.

PEÑA, Félix. Asimetrías y medidas de convergencia estructural: enfoques y propuestas para un Mercosur solidario. 2004.

SERNA, Miguel. Desarrollo "desigual" e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur. 2000.

STARK, Oscar. Além da discriminação comercial. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Her-

⁹ Zum Autor:
Master in Internationale Beziehungen, Stipendiat und Doktorand der Konrad-Adenauer-Stiftung.
Redaktion dieser Ausgabe:
Jasper Eitze, KAS Rio de Janeiro, 10.08.2009

FOCUS BRASILIEN

AUSGABE 2 | AUGUST 2009

www.kas.de/brasilien

www.kas.de

ausgeber). Anuário Brasil-Europa 2006. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

TASQUETTO, Lucas. O Uruguai sob o impacto das papeletas: entre dois caminhos opostos de inserção no cenário internacional. 2006.

VEIGA, Pedro da Motta. As negociações comerciais intra e extra-Mercosul. OPISA, 2005.

RÍOS, Sandra P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Série Comércio Internacional. Santiago do Chile: CEPAL, 2007.

Internetseiten

Offizielle Webseite der Democratas. 28. Juli 2009. Nachzulesen unter:

http://www.democratas.org.br/news_view.asp?id={C8CC4CBF-92E4-4C4B-8F6F-5F9CAF3AB41D} (Stand vom: 1. August 2009)

La oposición brasileña amenaza con neutralizar el acuerdo sobre Itaipú. La Nación (Paraguay). 28. Juli 2009. Nachzulesen unter: <http://www.lanacion.com.py/noticias-259032.htm> (Stand vom: 1. August 2009)

Presseerklärung des brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva nach der Unterzeichnung der Vereinbarung. 25. Juli 2009. Nachzulesen unter: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_exter-na/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3527 (Stand vom: 29. Juli 2009)

Erklärung des paraguayischen Präsidenten Fernando Silva nach der Unterzeichnung der Vereinbarung. 25. Juli 2009. Nachzulesen unter:

<http://www.prensaescrita.com/diarios.php?codi->

[go=AME&pagina=http://www.ultimahora.com](http://www.ultimahora.com) (Stand vom: 25. Juli 2009)

Tratado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai para o aproveitamento hidroelétrico dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, pertencentes em condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guairá até a Foz do Rio Iguaçu. 26. April 1973. Nachzulesen unter:

http://www2.mre.gov.br/dai/b_parg_91_15_94.pdf (Stand vom: 26. Juli 2009)