

Lateinamerika nach Cancún und die Position Brasiliens

Ergebnislos endete im September 2003 das 5. Ministertreffen der WTO in Cancún – zur Freude der Entwicklungsländer und zum Leidwesen der Industrieländer. Indes bedeutet Cancún einen Rückschlag auch für die Interessen der vermeintlichen Sieger: Haben doch die Entwicklungsländer selbst ihre stärkere Einbindung in Welthandel und internationale Kooperation, ihrerseits die Voraussetzung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ungleichheit, verhindert. Wo – gerade nach dem Irakkonflikt – internationale Politik und multilaterale Strukturen einer Stärkung bedurft hätten, haben sie eine Schwächung erfahren. Zweifellos haben besonders die lateinamerikanischen Länder ihre neue, durch Demokratisierung und Weltmarktintegration erworbene Handlungsfähigkeit demonstriert, ihre Schwächen wie Kapitalmangel und verwundbare Außenwirtschaft indes nicht verbergen können. Vor allem Brasiliens „Lula“ da Silva und sein Kampf gegen Armut und Ungerechtigkeit verdienen Aufmerksamkeit; eine Aufmerksamkeit, die sich nicht nur im Ausbau des bestehenden entwicklungspolitischen Diskurses, sondern in einer nachhaltigen Kooperation auf dem Gesamtfeld der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformation äußern sollte.

■ Executive Summary

Like its predecessors at Seattle and Dohá, the 5th meeting of World Trade Organisation ministers which was held in September 2003 in Cancún ended inconclusively. While the industrialised nations bewailed its failure, the developing countries, including Brazil, hailed Cancún as their victory. Now that the conference is over, however, the question about the future of the WTO arises, particularly as it is feared by many that this organisation, instituted to dismantle obstacles to trade in the form of tariffs and similar hurdles, might now share the fate of UNCTAD, the United Nations' Trade and Development Conference, whose decline a decade ago paralleled the rise of the WTO.

And indeed, there are four reasons why the failure of the conference is so disturbing:

Although hailed by them as a victory, Cancún represents a setback for the developing countries because it was one of the stated aims of the conference to enhance the integration of just these countries in the global trade system to improve their chances of alleviating poverty at home. Now, fighting poverty is a moral imperative as much as it serves the interests of both developing and industrialised countries. What is more, trade and investment may be efficient instruments in combating poverty, while international cooperation in whatever form is indispensable particularly at a time when individual countries appear especially vulnerable.

Cancún made it more difficult for international politics to work properly, because it documented that the developing countries may be somewhat awkward partners on the international stage although their clout in questions of trade is rather small.

Cancún represents a challenge to the credibility of globalisation which, after all, failed to fulfil the expectations of most developing countries. Similarly, it was disappointment about unfulfilled promises which fuelled resistance against the profiteers of the new open global trade system, particularly in Latin America.

Lastly, Cancún represents a setback for multilateralism as a whole, for the desolate current state of international co-operation and the multilateral system as such were starkly revealed by the failure of the conference and the weakness of the WTO. Now that we need powerful, multilateral structures, the weakness of the WTO has become symptomatic of the UN having been weakened by the dispute over the intervention in Iraq, NATO's instrumentalisation by Washington, the severe defeat of the EU's foreign and security policy, the damage inflicted on the credibility of the US by the war in Iraq, and the considerable difficulties of reaching a multilateral understanding at the level of economic and trade relations.

Having demonstrated its capability to act on the international plane, Latin America merits further integration in the global dialogue community. Far from having reached their ultimate conclusion, the two major transformation processes of the last decade – introducing and reinforcing democracy and working towards market economy and integration in the world market – left the region with positive as well as negative facets. Thus, the practically undeniable fact of economic stabilisation in the Latin American countries is confronted by inadequate capital equipment, the vulnerability of the export sector, and educational and social deficits which, in turn, have given rise to populist leaders and growing internal conflicts.

In view of these strengths and weaknesses, the path which the region must travel in the future lies through the further stabilisation of democracy and the rule of law – a condition that is indispensable if the reforms that have been initiated are to meet with enduring success in the long run.

In this context, agreements aimed at facilitating the access of Latin America in whole or in part to external markets are of outstanding significance. While most countries in the region approve of the American Free Trade Area (ALCA) and/or try to reach an understanding with the United States, current negotiations between MERCOSUR and the EU are anything but trouble-free, both sides being called upon to make concessions, particularly with regard to agricultural issues, the question of market access, and the handling of investments and services.

In all these matters, Brazil, which for some time has been renewing and boosting its claim to leadership in Latin America, is playing a crucial role. Led by President ‚Lula‘ da Silva, currently the most popular politician by far in the entire region, the country is at the moment embroiled in an intensive debate about how to overcome poverty and social inequality. In the future, Brazil as well as the other countries of the Ibero-American world should be involved not only in national programmes of development-policy cooperation but also in a dialogue serving to exchange experiences with regard to central issues of political transformation and multilateral co-operation. Instituting a series of international conferences to which renowned political, business, and societal representatives of Latin America and Europe would be invited at least once a year to discuss the wide range of issues could be a desirable contribution towards co-operation which, however, should be reinforced by other measures.

■ Die Konferenz von Cancún

Vom 10. bis 14. September 2003 fand in Cancún das 5. Ministertreffen der Welthandelsorganisation (WTO) statt. Nachdem bereits die 3. Ministerkonferenz 1999 in Seattle gescheitert war und die 4. Konferenz in Dohá 2001 nur aufgrund des Drucks der Industrieländer und ihres Versprechens gerettet werden konnte, die nächste Verhandlungsrunde zu einer „Entwicklungsrunde“ zu machen, ging die Konferenz von Cancún ergebnislos auseinander.

Von den Industrieländern ist das Scheitern der Konferenz zutiefst bedauert worden. Viele Entwicklungsländer dagegen (und nicht zuletzt auch viele globalisierungskritische Nichtregierungsorganisationen)

haben das Scheitern von Cancún als „Sieg“ gefeiert. So nicht zuletzt auch die Regierung Brasiliens, die insbesondere im Hinblick auf die Öffnung von Märkten für Agrarprodukte eine führende Rolle bei der Koordination von Gegenpositionen zu den USA und vor allem zur EU spielte. Das war aber nur ein Streitthema der Verhandlungen. Gescheitert ist die Konferenz letztlich am Widerstand der Entwicklungsländer, und hier insbesondere der Afrikaner (mit Unterstützung wichtiger Staaten Asiens) gegen die Verhandlung der sogenannten *Singapur issues* (Investitionen, Wettbewerbspolitik, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, Handelserleichterungen – TRIPs). Auch die Zurückweisung der „Baumwollinitiative“ von vier afrikanischen Ländern durch die USA hat viel zu der schlechten Stimmung in Cancún beigetragen. Das konnte den US-Handelsminister Zoellick freilich nicht davon abhalten, am Ende vor allem auch den Europäern wegen ihrer starren Haltung in der Agrarfrage eine Mitschuld am Scheitern der Konferenz zu geben.

Aufgabe der WTO ist der Abbau von Handelshindernissen durch Tarife und andere Hürden. Zu Einzelthemen der WTO-Verhandlungsagenda wie den *Singapur-issues*, haben viele entwicklungspolitische Konzepte keine dezidierten Positionen. Das gilt erst recht für die Verfahren der WTO wie das Prinzip des *single undertaking* (wonach die WTO-Paketbeschlüsse im Konsens verabschiedet werden, was jedem Land theoretisch ein Veto-Recht einräumt) oder die geringe Transparenz und Rechenschaftspflicht, entsprechend auch die eingeschränkten Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten, was von Parlamenten und gesellschaftlichen Gruppen kritisiert wird.

Welches Schicksal der WTO beschieden ist, bleibt nach Cancún zunächst noch offen. Als Instrument der Industrieländer jedenfalls, anderen ihren Willen aufzudrängen, hat sich die WTO bisher als untauglich erwiesen, und andererseits hat die WTO-Mitgliedschaft den Entwicklungsländern bisher keine erkennbaren Fortschritte beschert. Es besteht deshalb durchaus die Möglichkeit, dass die WTO am Ende das gleiche Schicksal erleidet wie die UNCTAD, die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen, die Anfang der neunziger Jahre parallel zum Aufstieg der WTO entmachtete wurde.

■ Die Folgen von Cancún

Dennoch halte ich es für wichtig, dass wir uns mit Cancún und den Folgen beschäftigen. Denn das Scheitern dieser Konferenz gibt meines Erachtens für uns aus vier Gründen Anlass zur Besorgnis:

1. Cancún ist ein Rückschlag für die Entwicklungsländer.
2. Cancún demonstrierte die Fähigkeit der Industrieländer, ihr Misstrauen gegenüber den Industrieländern zu organisieren.
3. Cancún offenbarte die Glaubwürdigkeitsfalle der Globalisierung.
4. Cancún ist ein Rückschlag für den Multilateralismus.

Cancún ist ein Rückschlag für die Entwicklungsländer

Ziel der „Entwicklungsrunde von Cancún“ war die stärkere Einbindung der Entwicklungsländer in den Welthandel, um auf diese Weise die Chancen zur Armutsbekämpfung zu erhöhen. Dieses Ziel hat nach dem Scheitern der Konferenz einen Rückschlag erlitten. Es wird daher zunächst schwierig sein, mit handelspolitischen Instrumenten einen wirksamen Beitrag zur Verringerung der weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen den entwickelten und den Entwicklungsländern zu leisten.

Dabei wissen wir jedoch, *erstens: die Beseitigung der Armut ist ein moralischer Imperativ und eine Frage des eigenen Interesses*. Nach Schätzungen der Weltbank leben ca. 1,2 Milliarden Menschen mit einem US-Dollar oder weniger pro Tag. Ihre Lebensbedingungen und Lebenserwartungen sind nach westeuropäischen Standards entwürdigend. Die Staaten, in denen die Mehrheit dieser Menschen zu Hause ist, können aus eigener Kraft die Lebensverhältnisse nicht verbessern. Selbst Länder, die in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen für eine Modernisierung und Integration in den Weltmarkt unternommen haben, waren nicht in der Lage, die Armutprobleme nachhaltig zu überwinden. Im Gegenteil – die Armutprobleme haben in den meisten EL und zwischen den EL und IL noch zugenommen.

Die Industrieländer müssen ein Interesse an der Beseitigung der Armut haben, weil dadurch nicht zuletzt neue Märkte für ihre Waren und Dienstleistungen

gen entstehen. Andererseits nährt in einer globalisierten Welt die fortdauernde Armut neue Unsicherheiten in Form von Aufständen, Terrorismus, neuen Krankheiten, Umweltschäden, Migration und politischen Unsicherheiten.

Wir wissen auch, *zweitens: Handel und Investitionen können ein wichtiges Instrument zur Armutsbekämpfung sein – sofern die Zugewinne intern weitergegeben werden.* Die überwiegende Zahl der Länder ist jedoch nur marginal am Welthandel beteiligt und in den meisten armen Ländern besteht der Eindruck, dass die Vorteile eines intensiveren Handels in unverhältnismäßiger Weise den reichen Ländern zugute kommen. Das gilt nicht zuletzt für den Agrarmarkt, auf dem ärmere Länder noch eher größere Wettbewerbsvorteile haben, die aber nicht selten durch Protektionismus und Exportsubventionen zunichte gemacht werden.

Wir wissen zudem, *drittens: in einer Zeit großer Verwundbarkeit ist eine umfassende internationale Zusammenarbeit notwendig.* In Dohá 2001 erhielt das Thema „Entwicklung“ vor allem deshalb Priorität auf der internationalen Agenda, weil jenes Treffen noch ganz unter dem Eindruck des 11. September stattfand.

Dennoch hat man bei der Lösung wichtiger Fragen in den letzten beiden Jahren viel Zeit verloren: bei der Agrarpolitik, dem Zugang zu Medikamenten und neuen Regeln für die (differenzierte) Behandlung von Entwicklungsländern. Viele dieser Länder sind daher bereits mit erheblichen Zweifeln an der Verhandlungsbereitschaft der Industriestaaten nach Cancún gefahren. Sie sahen sich durch den Verhandlungsverlauf bestätigt.

Organisation des Misstrauens der Entwicklungsländer

Wer erwartet hatte, dass wegen der prekären globalen Wirtschaftsentwicklung die Verhandlungsfähigkeit der Entwicklungsländer eher geschwächt und ihre Fähigkeit zur Verständigung auf gemeinsame Positionen eher eingeschränkt wäre, wurde durch den Verlauf der Verhandlungen in Cancún überrascht: die EL haben eine gewachsene Organisationsfähigkeit unter Beweis gestellt und damit ihr Verhandlungsgewicht erheblich gestärkt.¹⁾

1) Man muss jedoch anmerken, dass trotz des gestärkten Selbstbewusstseins der Zusammehalt der Entwicklungsländer noch nicht sehr stark ist. Die Gruppe der 21 oder „21plus“ besteht in dieser Form schon nicht mehr.

Gewiss sind die EL, wie der brasilianische Außenminister Celso Amorim, der als Sprecher der G21 nach dem Eklat formulierte, „nicht interessiert an einer Nord-Süd-Konfrontation“. Zudem kann man noch keineswegs sagen, welche Richtung künftige Entwicklungen nehmen werden: ob die EL am Ende kleinlaut an den Verhandlungstisch zurückkommen, ob sie eine Reform der WTO erreichen, die ihren Interessen eher entspricht, oder ob es zu einer Herausbildung von Handelsblöcken kommt, die nach innen liberalisiert sind und sich nach außen protektionistisch abschotten; das wäre ein „handelspolitisches Chaos“²⁾ für die Weltwirtschaft.

2) Vgl. Heribert Dieter: Die Welthandelsorganisation nach Cancún, in: SWP-Aktuell 34 (September 2003).

Auf jeden Fall sollte uns die verschärfte Tonlage im Nord-Süd-Verhältnis zu denken geben; denn auch wenn die EL letztlich bei den Handelsfragen keine große Verhandlungsmacht besitzen, können sie bei anderen Fragen der internationalen Politik zu unbequemen Partnern werden. Das macht den Umgang im Rahmen des internationalen Systems nicht einfacher.

Die Glaubwürdigkeitsfalle der Globalisierung

Wenn wir nach den Ursachen für diese Entwicklung fragen, müssen wir feststellen, dass die von den Industrieländern propagierte Globalisierung in den Augen der meisten Entwicklungsländer bisher die Erwartungen nicht erfüllt hat. Die Globalisierung befindet sich in einer Glaubwürdigkeitsfalle. Daran ändert auch nichts, dass es zu ihr kaum eine Alternative gibt bzw. dass die Alternativen einer erneuten Abschottung in unseren Augen die Situation gerade für die Entwicklungsländer eher verschlechtern würde.

Wenn wir uns die Zahlen anschauen, dann müssen wir feststellen, dass die Öffnung der Märkte für einige Länder zwar Zuwächse gebracht, sich aber der Anteil der Regionen am Welthandel nicht wesentlich verändert hat. Zudem haben insgesamt nur wenige Länder von der Globalisierung profitiert. Möglicherweise wäre aber die Situation ohne die Marktöffnung noch viel schlechter. Lateinamerika hatte zwar den größten Zuwachs, was maßgeblich mit der Öffnung der Märkte zusammen hängt. Doch hier sind auch die Zugewinne durch die Globalisierung am stärksten ungleich verteilt.

II Entwicklung des weltweiten Warenhandels nach Regionen und ausgewählten Wirtschaften 1948–2001, Höhe der Beteiligung und des Wachstums

Regionen / Wirtschaften	Werte				Wachstumsquoten		
	1948	1973	1993	2001	1948–1973	1973–1993	1993–2001
	Exporte						
	Anteile in Prozent				(Prozent jährl.)		
weltweit	100,0	100,0	100,0	100,0	9,6	9,6	6,3
Nordamerika	27,5	17,2	16,8	16,6	7,6	9,5	6,2
Lateinamerika	12,3	4,7	4,4	5,8	5,5	9,3	10,0
Westeuropa	31,0	44,8	43,7	41,5	11,3	9,5	5,5
Afrika	7,4	4,8	2,5	2,4	7,7	6,1	5,4
Asien	13,8	15,0	26,3	25,0	10,0	12,7	5,8
Japan	0,4	6,4	10,0	6,7	22,0	12,1	1,4
China	0,9	1,0	2,5	4,4	10,2	14,7	14,2
Australien und Neuseeland	3,7	2,1	1,5	1,3	7,2	7,7	4,7

Quelle: KAS, Europa América Latina 12/2003.

Einige wichtige EL, darunter Brasilien und Argentinien oder zuletzt Südafrika, waren in den letzten Jahren von schweren Finanzkrisen betroffen, die u.a. mit der erhöhten Volatilität der internationalen Kapitalströme zu tun haben. Ein scharfer Kritiker dieser Begleiterscheinungen der Globalisierung ist bekanntlich der frühere Chefvolkswirt der Weltbank, Joseph Stiglitz.³⁾ Nicht zuletzt infolge solch kritischer Stimmen reagieren Weltbank und auch der Internationale Währungsfond (IWF) heute viel sensibler auf die sozialen Folgen ihrer Politikvorschläge und Verträge. Andererseits ist es bemerkenswert, dass die USA beispielsweise Chile unter Druck setzen, die dortigen Kapitalverkehrskontrollen aufzuheben, die sich als Schutz gegen Währungsspekulationen bewährt haben.

Noch viel gravierender aber ist natürlich, dass die Industrieländer zwar den freien Markt predigen, aber gerade in dem Bereich, in dem die EL die größten komparativen Vorteile besitzen, die eigenen Verheißungen nicht erfüllen, nämlich im Bereich des Agrarmarktes. Die Agrarsubventionen der OECD-Länder betragen pro Jahr mehr als 300 Milliarden US-Dollar. Allein die EU gibt jährlich ca. 47 Milliar-

3) Vgl. Joseph E. Stiglitz: Die Schatten der Globalisierung. Berlin 2002.

den für den Agrarmarkt aus, und die USA subventionieren jeden ihrer 25000 Baumwollbauern mit 156000 Dollar pro Jahr. Dagegen beläuft sich die US-Entwicklungshilfe für jeden der 500 Millionen Afrikaner auf lediglich 2,5 Dollar pro Kopf. Die EU gibt zwar im Verhältnis mehr Entwicklungshilfe, aber grundsätzlich ist nun einmal die EU-Agrarpolitik ein ständiger Zankapfel, – nicht zuletzt seitens der Länder des Mercosur in Lateinamerika.

Die Enttäuschung über ihre Versprechungen nährt den Widerstand gegen die Globalisierung, nicht zuletzt in Lateinamerika. Das kann letztlich nicht in unserem Interesse sein. Deshalb sollten wir die Diskussion über diese Fragen etwas intensiver begleiten. Doch was z.B. wir in der Konrad-Adenauer-Stiftung als Thesen zur Globalisierung auf unserer Website anbieten, ist letztlich banal. Dieses web-Fenster zur Globalisierung ist zwar jetzt diskreter versteckt. Das bedeutet aber gleichzeitig, dass wir an einer wichtigen Debatte der internationalen Politik kaum teilnehmen.

Cancún als Rückschlag für den Multilateralismus

Die wirtschafts- und handelspolitischen Fragen im Kontext der Globalisierung sind für uns jedoch nur ein Aspekt eines insgesamt breiteren Problems. Uns müssen vor allem die *politischen* Fragen im Kontext der Globalisierung interessieren: die Ordnung des internationalen Systems, die internationale Kooperation, die Konsolidierung der innerstaatlichen demokratischen Ordnungen, die Angemessenheit und Anpassungsfähigkeit der Institutionen, die Verteilung der Globalisierungsgewinne auf internationaler und nationaler Ebene, die Auswirkungen der Kommunikations- und Informationsmedien auf die Demokratie.

Aus dieser Perspektive haben das Scheitern von Cancún und die Schwäche der WTO deshalb eine besondere Bedeutung, weil der Ausgang jener Konferenz ein beunruhigendes Symptom für den Zustand der internationalen Kooperation und des multilateralen Systems ist.

Die Krise des Multilateralismus ist ein Phänomen, das wir seit einiger Zeit, insbesondere im Zusammenhang mit der Irak-Krise beobachten. Diese Entwicklung aber steht in direktem Widerspruch zu den deutschen und europäischen Interessen. Denn die

Stärkung des Multilateralismus, d.h. der internationalen Organisationen und ihres Geflechtes, ist ein Grundprinzip der Außenbeziehungen Deutschlands und Europas. Daran hat beispielsweise Wolfgang Schäuble in seiner Rede vom 10. März 2003 erinnert.

Anstelle einer Stärkung multilateraler Strukturen müssen wir feststellen:

- Die Vereinten Nationen sind durch die Zerwürfnisse um den Irak-Einsatz eindeutig geschwächt worden, oder, anders ausgedrückt, die Schwäche des UN-Systems und die mangelnde Gestaltungskraft des Sicherheitsrates in internationalen Krisen sind deutlich geworden.
- Die NATO, die nach dem Prager Gipfel zunächst vor einem verheißungsvollen Neuanfang zu stehen schien, wird von Washington nach Gutdünken instrumentalisiert und kann ihren Anspruch als Gremium strategischer Diskussion und gemeinsamer transatlantischer Beschlussfassung nicht einlösen; eine echte strategische Debatte zwischen den transatlantischen Bündnispartnern gibt es zur Zeit nicht.⁴⁾
- Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union hat durch die unilaterale Entscheidung des deutschen Bundeskanzlers in der Irak-Frage unter Verzicht auf eine Abstimmung mit den europäischen Partnern einen schweren Rückschlag erlitten und es wird sicherlich eine geraume Zeit dauern, bis die Europäer vor allem gegenüber den USA wieder Geschlossenheit und Glaubwürdigkeit erlangen.
- Auch die Glaubwürdigkeit der USA hat infolge der Irak-Krise stark gelitten; in Europa und nicht zuletzt hier in Lateinamerika, wie neue Umfragen belegen,⁵⁾ haben die USA an Ansehen verloren.
- Die Schwäche der WTO nun macht die Schwierigkeiten multilateraler Verständigung auch auf der Ebene der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen deutlich; selbst die Industrieländer haben letztlich keine gemeinsame Strategie, wie die Differenzen zwischen der EU und den USA in der Handelspolitik zeigen.

Der Multilateralismus ist seit langem neben der atlantischen und der (west-)europäischen Integration, dem Ausgleich und Ausbau des Verhältnisses zu den östli-

4) Ischinger, Wolfgang: Durch Wandel zur Stabilität. Anmerkungen zur Zukunft der transatlantischen Partnerschaft, in: *Internationale Politik* 58 (2003) 9, S. 57 f.

5) Vgl. *The Economist* mit den Ergebnissen einer Umfrage des „Latinobarómetro“ vom 17.11.2003.

chen Nachbarn unseres Landes sowie dem Sonderverhältnis zu Israel eine der fünf Grundpfeiler deutscher Aussenpolitik. Diese Pfeiler haben nach wie vor Bestand.

Angesichts der neuen Rolle Deutschlands in der internationalen Politik infolge der Einheit müsste der Pfeiler des Multilateralismus eigentlich heute noch stärker gefestigt werden, weil er mehr tragen muss. Stattdessen erleben wir jedoch die Schwächung multilateraler Strukturen, woraus sich nicht zuletzt neue Konfliktfelder im transatlantischen Verhältnis ergeben, beispielsweise im Hinblick auf die Einschätzung der Rolle multilateraler Institutionen und des Völkerrechts (z.B. Internationaler Strafgerichtshof), die Durchsetzung von Menschenrechten und Demokratie, Umweltfragen (Kyoto-Protokoll) oder die Funktion militärischer Macht. Zu diesen Themen, den wesentlichen politischen Manifestationen des Multilateralismus, gibt es sehr unterschiedliche Vorstellungen.

Für uns muss diese Schwächung des Multilateralismus Anlass zur Sorge sein und wir müssten deshalb meines Erachtens den internationalen Dialog über diese Fragestellungen auch innerhalb einzelner Regionen noch viel intensiver führen. Das gilt nicht zuletzt für Lateinamerika.

■ **Entwicklungen in Lateinamerika**

Die Lateinamerikaner haben eine gewichtige Stimme im internationalen Konzert. Das hat sich nicht zuletzt in Cancún gezeigt, wo die Mehrheit jener Gruppe der 21 oder 21plus aus Lateinamerika kam. Die Region besitzt internationale Handlungsfähigkeit und sollte noch stärker in eine internationale Dialoggemeinschaft eingebunden werden. Trotz einiger Interessengegensätze mit den USA und der EU stehen die meisten Lateinamerikaner im Wertekontext des „Westens“ und halten an dem eingeschlagenen Weg der Öffnung und Reformen fest.

Lateinamerika hat in den neunziger Jahren zwei tiefgehende Transformationsprozesse begonnen, die beide noch nicht abgeschlossen sind: ein politischer zur Einführung bzw. Stärkung der Demokratie und ein wirtschaftlicher mit der Hinwendung zur Marktwirtschaft und Integration in den Weltmarkt.

Diese Transformationen erfolgen graduell und friedlich und sollen den Bürgern mehr Freiheit und Wohlstand bringen. Gewiss geht für uns vieles zu langsam und vieles könnte anders und besser gemacht werden. Doch bei aller Ungeduld sollten wir anerkennen: die eingeschlagene Richtung stimmt.

In den letzten zehn, 15 Jahre waren in einer ersten Phase die wirtschaftliche Transformation und Strukturanpassung vorrangig; in einer zweiten Phase nun geht es um die Rückkehr der Politik. Das bedeutet:

- Reformen der Institutionen, um demokratisches Regieren zu verbessern durch mehr Transparenz, Berechenbarkeit und eine größeres Maß an politischer Bürgerbeteiligung;
- wirtschaftspolitische Reformen der 2. Generation, um die marktwirtschaftliche Orientierung zu konsolidieren; Leitbild dafür sollte aus unserer Sicht die Soziale Marktwirtschaft sein;
- Programme zur Verwirklichung von mehr Gleichheit und Gerechtigkeit, zur Förderung der Menschenrechte und zur Verringerung von Armut und Verteilungsproblemen; besonders aktuell sind solche Themen zurzeit in Brasilien, und das wird auch in der Region notiert.

Die Erfolge der wirtschaftlichen Anpassung sind im Grunde kaum von der Hand zu weisen:

- Niemand sehnt sich nach Inflationszeiten der Vergangenheit; überall werden einstellige Inflationszahlen auch als sozialpolitischer Fortschritt anerkannt.
- Das Bruttosozialprodukt ist in den neunziger Jahren im Durchschnitt um 3,4 Prozent gewachsen (in den achtziger Jahren waren es 1,2 Prozent).
- Die Exporte sind in einem jährlichen Rhythmus von zehn Prozent gestiegen, das doppelte der vorherigen Periode. Allerdings müsste die Region noch mehr exportieren, um ihre Produktivität zu erhöhen, Arbeitsplätze zu schaffen, bessere Gehälter zahlen zu können und sich vor den schlimmen Auswirkungen von Finanzkrisen zu schützen.
- Die ausländischen Direktinvestitionen sind von neun Milliarden Dollar 1990 auf 180 Milliarden Dollar 2003 gestiegen und heute gibt es in der Re-

gel keineswegs mehr Furcht oder Ablehnung ausländischer Investitionen.

- Die öffentlichen Sozialausgaben sind in den neunziger Jahren ebenfalls gestiegen als Folge des Wirtschaftswachstums, der höheren Steuereinnahmen und der neuen Prioritätensetzung der demokratischen Regierungen.

Immer stärker hat sich in der Region die Erkenntnis durchgesetzt, dass Wirtschaftswachstum eine wesentliche Voraussetzung ist für die Verbesserung der Lebenssituation der Menschen und die Bekämpfung der Armut. Das ist ein sehr bemerkenswerter Einstellungswandel.

Allerdings ist jedem, der mit offenen Augen durch die Region fährt, schnell klar, dass es noch viele Probleme gibt: die ungenügende Kapitalausstattung, die Verwundbarkeit der Außenwirtschaft und vor allem: die Armut, die Defizite im Bildungsbereich und insbesondere die ungleiche Verteilung der Volkseinkommen. Dieser soziale Rückstand hat in jüngerer Zeit zu bedenklichen Entwicklungen geführt. Dazu gehören, vor allem in den Andenstaaten, das Auftreten populistischer Regierungen sowie die Zunahme innerstaatlicher Konflikte. Diese werden die Probleme aber nicht lösen. Und natürlich gibt es nach wie vor Gruppen und Sektoren, die die Marktwirtschaft für die gegenwärtige Krise verantwortlich machen, die von Autonomie träumen, die eine Substitution der Importe wollen, die Nationalisierung der Industrien, laschere Ausgabenkontrolle, dafür aber mehr Freiheit, Geld zu drucken, um die Irrtümer der Regierungen zu verdecken. Aber das ist eine Politik der Vergangenheit, die die Menschen teuer bezahlt haben.

Deshalb ist es wichtig, dass der eingeschlagene Weg eingehalten wird. Dazu gehört unbedingt, dass die Demokratien und politischen Systeme diesen Anforderungen entsprechen; denn nur im Rahmen demokratischer Ordnungen können die Reformen konsolidiert werden. Doch die Demokratien müssen ihre soziale Legitimität stärken. Die repräsentative Demokratie als Staats- und Regierungsform genießt zwar weiterhin eine hohe Akzeptanz – doch mit abnehmender Begeisterung. Das unterstreicht die Dringlichkeit politischer Reformen, um die Regierungstätigkeit zu verbessern und den notwendigen sozialen Ausgleich voranzubringen.

■ Die biregionalen Verhandlungen ALCA und MERCOSUR – EU

Die Abkommen, die Lateinamerika als Ganzem oder einzelnen Subregionen einen besseren Zugang zu anderen Märkten gewähren sollen, besitzen in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung; das betrifft vornehmlich die Amerikanische Freihandelszone (ALCA)⁶⁾ und das Assoziationsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur.

Im Hinblick auf das Projekt der ALCA ist es mein Eindruck, dass die meisten Staaten und Regierungen dafür sind und lieber heute als morgen eine Verständigung mit den USA erzielen würden. Das zeigt, dass trotz aller Probleme die wirtschaftspolitische Rationalität einen breiteren Boden hat. Man muss allerdings jetzt erst einmal sehen, wie die Verhandlungen in der nächsten Woche verlaufen, wenn sich in Miami vom 16. bis 21. November 34 Länder treffen, um Entscheidungen auf dem Weg zu einer gemeinsamen Handelszone zu treffen. Noch haben die wichtigsten Partner dieser Zone deutlich unterschiedliche Positionen zu den zu vereinbarenden Themen. Die USA wollen die Zollschränken und Importhindernisse in den Ländern des Südens beseitigen, um den Binnenmarkt für ihre Produzenten und Dienstleister zu erweitern. Brasilien und die Mercosurländer dagegen wollen eine Öffnung des US-Marktes für Agrarprodukte, ein Ende der US-Agrarsubventionen und einen Verzicht auf verdeckte Marktzugangsbehinderungen. Nachdem bei diesen Themen schon in Cancún keine Einigung erzielt werden konnte, wird es schwer sein, in Miami substanzielle Fortschritte zu erzielen. Ob die „große“ ALCA bis Ende 2004 zustande kommt, ist ungewiss. Auf jeden Fall haben die USA schon zu verstehen gegeben, dass sie gegebenenfalls mit einzelnen Ländern oder Ländergruppen gesonderte Abkommen schließen wollen.⁷⁾

Im Hinblick auf Europa sind zurzeit vor allem die Verhandlungen zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union von Bedeutung. Diese waren zuletzt zwar insofern vorangekommen, als beide Seiten deutlich verbesserte Verhandlungspakete vorlegten. Doch auch hier ist die Agrarfrage einerseits sowie der Marktzugang und die Behandlung von Investitionen und Dienstleistungen andererseits noch immer

6) Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA, oder American Free Trade Association, FTAA

7) Tatsächlich kamen die Regierungsvertreter in Miami überein, mit die Vorbereitung der ALCA fortzuführen, obwohl zwischen den wichtigsten Ländern der Hemisphäre – den USA und Brasilien – weiterhin erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestehen. Während Brasilien bei der Öffnung seines Dienstleistungssektors und den öffentlichen Beschaffungen keine größeren Zugeständnisse machen will, wollen die USA über eine Verminderung ihrer Agrarsubventionen und Änderung ihrer Anti-Dumping-Gesetze, die insbesondere den Brasilianern Probleme bereiten, nur im Rahmen der WTO verhandeln – was sich in Cancún als unmöglich erwiesen hat. Da es über diese und einige weitere komplizierte Themen keine substanziellen Fortschritte gab, haben die USA angekündigt, mit einigen Ländern Zentralamerikas und der Andenregion bilaterale Verhandlungen zu beginnen. Auch wenn es ab Januar 2005 eine ALCA geben mag, wird diese dann wohl kaum so umfassend sein wie ursprünglich einmal in Aussicht genommen. Vgl. auch Christian Lohbauer/José Alberto Pérez-Toro: „Die Vorbereitung der Amerikanischen Freihandelszone“. *Europa América Latina* 10/2002.

- 8) Vgl. den Artikel „Institutionelle Konsolidierung im MERCOSUR: neuer Präsident, neues Gericht, neues Sekretariat“ von Jan Woischnik in diesem Heft.
- 9) In Brüssel sind keine substantziellen Fortschritte in den Verhandlungen erzielt worden. Vielmehr ging es zunächst darum, nach der Verärgerung der Europäer über die Haltung der MERCOSUR-Staaten in Cancún die Stimmung zwischen beiden Blöcken wieder zu verbessern. Ein positives Ergebnis der Gespräche ist die Vereinbarung, die Verhandlungen bis Oktober 2004 abzuschließen.
- 10) Vgl. Wilhelm Hofmeister: Brasilien und seine Nachbarn. Regionaler Führungsanspruch in Südamerika. *Europa América Latina* 13/2003.

ein Problem. Die Verhandlungsrunde dieser Tage, am 12. November, wird zeigen, zu welchen Zugeständnissen beide Seiten bereit sind. Der MERCOSUR hat ja zuletzt wieder einen neuen Impuls erhalten.⁸⁾ Das stärkt auch seine Handlungsfähigkeit nach außen.⁹⁾

Es wäre sicherlich wichtig, dass dieses Abkommen bald abgeschlossen wird. Damit soll ja nicht nur der Freihandel geregelt werden. Vielmehr soll auch die „strategische Partnerschaft“ eine konkrete Gestalt erhalten, die insbesondere von den Europäern im Verhältnis zu Lateinamerika immer wieder beschworen wird. Damit wäre auch die Grundlage für eine engere Kooperation und Koordination im Rahmen multilateraler Strukturen geschaffen, und das entspricht den europäischen Interessen durchaus.

Denn Cancún hat gerade die Unzufriedenheit vieler Lateinamerikaner mit dem globalen System unterstrichen. Während der Irak-Krise galten die Sympathien der Region nicht den USA und ich habe in vielen Kommentaren – nicht nur in Brasilien – Einschätzungen und Erwartungen im Hinblick auf das internationale System und die multilateralen Organisationen, insbesondere die UNO, wahrgenommen, die mir unrealistisch schienen, oder zumindest nicht unseren Interessen entsprechen.

In dem Maße aber, in dem – nicht zuletzt als Folge der Globalisierung – internationale Fragen die nationale Politik deutlicher mitbestimmen, ist es meines Erachtens sehr wichtig, dass wir mit unseren lateinamerikanischen Partnern noch stärker einen intensiven Dialog über das breite Themenspektrum der internationalen Ordnung und Politik führen: damit wir verstehen, was andere denken; damit die anderen verstehen, was wir denken; damit wir zu einer Angleichung und Verständigung der Positionen und der Politiken kommen.

■ Die Rolle Brasiliens

Brasilien spielt bei all diesen Fragen eine entscheidende Rolle. Ganz eindeutig erhebt das Land insbesondere in Südamerika einen neuen Führungsanspruch.¹⁰⁾ Das hat einerseits zu tun mit dem Bemühen, möglichst viele Länder für die Unterstützung der eigenen, eher skeptischen Haltung gegenüber der ALCA zu gewinnen. Daneben gibt es aber auch durchaus ein neues Verständnis dafür, dass man als

größtes Land und größte Volkswirtschaft einer Region Verantwortung gegenüber den Nachbarn besitzt. Mangelnde Erfahrung in dieser eher neuen Rolle führen noch zu einigen ungeschickten Aktionen, wie im Falle Venezuelas oder Kolumbiens. Insgesamt aber sollte man nicht unterschätzen, dass Brasilien für die Erhaltung der demokratischen und wirtschaftlichen Stabilität in der Region einen sehr wichtigen Beitrag leistet.¹¹⁾

Neben dem regionalen Engagement vertritt Brasilien auch auf internationaler Ebene mit neuem Selbstbewusstsein eigene Interessen und die Interessen Südamerikas – so wie man sie aus brasilianischer Sicht definiert. Das hat sich vor und während Cancún ganz deutlich bei der Bildung und Koordination der Gruppe der 21 gezeigt.

Von der brasilianischen Regierung ist das Scheitern von Cancún zwar zunächst als Erfolg gefeiert worden. Mittlerweile macht sich aber Ernüchterung breit und man ist eindeutig um Schadensbegrenzung bemüht. Das nicht zuletzt deshalb, weil man erkennen musste, dass andere Lateinamerikaner und Entwicklungsländer außerhalb der Region offensichtlich doch geneigt sind, mit den USA und der EU eine Verständigung zu erzielen, und dass dadurch die Gefahr einer Isolation besteht, was keineswegs im brasilianischen Interesse liegt. Selbst die MERCOSUR-Partner Argentinien, Uruguay und Paraguay folgen Brasiliens Verhandlungspositionen auf der Ebene der WTO und der ALCA-Verhandlungen nur mit unterschiedlicher und zum Teil deutlich verhaltener Zustimmung.

Wichtige Repräsentanten der Regierung von Präsident Lula da Silva sind davon überzeugt, dass nur ein offenes System dem Land zusätzliches Wachstum und damit die Voraussetzungen für die Bekämpfung der Armut und die Lösung der sozialen Probleme beschaffen kann. Deshalb wird an den Grundlinien der Modernisierungs- und Öffnungspolitik festgehalten. Dabei geht es nicht zuletzt um Glaubwürdigkeit gegenüber ausländischen Investoren. Der Erfolg ist sichtbar: innerhalb eines Jahres, von Oktober 2002 bis jetzt, konnte der Risikofaktor des Landes von 2400 auf 600 Punkte reduziert werden, die Währung hat sich stabilisiert, ausländische Investitionen kehren zurück, neue Kreditlinien in Dollar wurden geöffnet.

11) Dies gilt z.B. gegenüber Paraguay oder nun auch in der bolivianischen Krise.

Der Internationale Währungsfond wird nicht müde, Brasilien zu loben.

Präsident Lula ist zurzeit der mit Abstand populärste Staats- und Regierungschef in Lateinamerika. Das nährt sich vor allem aus dem Diskurs über Reformen zur Überwindung der Armut und sozialen Ungleichheit in Brasilien. Tatsächlich ist der Wille zur Veränderung groß – allein die neue Regierung hat bisher noch wenig Kompetenz auf den Gebieten gezeigt, in denen man am ehesten neue Konzepte und Maßnahmen erwartete, nämlich den sogenannten „sozialen Politiken“ (Armutsbekämpfung, Bildung/Ausbildung, Gesundheitsvorsorge, Schaffung von Arbeitsplätzen, Überwindung der Diskriminierung).

Das Programm *Fome Zero* (Null Hunger), das über die Landesgrenzen populär wurde und auf viel Hilfsbereitschaft internationaler Organisationen (z.B. der Weltbank) stieß, ist mittlerweile durch ein anderes Programm ersetzt worden (*bolsa familia*, Familien-Stipendium). Doch auch dabei überwiegt der Sozialhilfecharakter. Insgesamt hat das Land noch einen enormen Reformbedarf in vielen Bereichen.

■ **Aufgaben für die Zusammenarbeit mit Lateinamerika**

Wenn wir nach den Folgen der Konferenz von Cancún fragen und die Gestaltung der Globalisierung sowie die Stärkung multilateraler Strukturen als Aufgabe begreifen, dann müssen wir unsere Zusammenarbeit darauf ausrichten. Das bedeutet: neben den nationalen Programmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sollte der Dialog und Erfahrungsaustausch mit Lateinamerika und innerhalb der Region über zentrale Fragen der politischen Transformation und insbesondere der internationalen Politik und multilateralen Kooperation angeregt, gestaltet und begleitet werden. Themen sind beispielsweise:

- Vergleichende Erfahrungen mit politischen Reformen und Transformationsprozessen;
- Beziehungen Europa – Lateinamerika;
- Erfahrungen mit regionalen Integrationsprozessen und insbesondere der Auf- und Ausbau von Institutionen regionaler Integration;
- Sicherheitspolitik (regional, international), Terrorismusbekämpfung;

- Fragen der internationalen Ordnungs- und Sozialpolitik zur „Gestaltung der Globalisierung“;
- ethische Fragen (Umgang mit Biotechnologie etc.);
- Einzelthemen wie Reform des UN-Systems, Migration, Umweltpolitik etc.

Zu fördern wäre zudem wenigstens einmal pro Jahr eine internationale Konferenz mit herausragenden Repräsentanten aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas und Europas, um in gebündelter Form einen Meinungsaustausch über ein breiteres Themenspektrum zu haben. Eine solche Konferenz sollte alternierend einmal in der Region und einmal in Deutschland stattfinden.

Vor dem Hintergrund der sich ändernden internationalen Rahmenbedingungen könnten wir mit wenigen Maßnahmen neue Akzente setzen, unsere Präsenz im politischen Raum Lateinamerikas unterstreichen und Einflussmöglichkeiten offen halten. Denn es nützt ja nicht, wenn wir nur die Bedeutung Lateinamerikas betonen und das Festhalten an unserem Engagement in Lateinamerika beschwören. Wir müssen das auch durch praktische Maßnahmen unter Beweis stellen.