

# AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

## Das Projekt einer panamerikanischen Freihandelszone ALCA/FTAA

Von *Georg Schulze Zumkley*, Mannheim

### A. Einleitung

Die Staatskrise Argentiniens hat den Blick erneut auf den Wirtschaftsraum Lateinamerika gelenkt. Lateinamerika taucht in Europa vor allem dann in den Schlagzeilen auf, wenn eine weitere Krise die Region schüttelt. Die „Tequila-Krise“ von 1996 und die aktuelle Situation Argentiniens sind nur zwei Beispiele hierfür. Nachdem die Region in den neunziger Jahren zunächst große Hoffnungen gehegt und bei ausländischen Investoren geweckt hatte, sind die wirtschaftlichen Aussichten nun auf absehbare Zeit düster. So hat das Interesse möglicher Investoren nachgelassen. Die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen sind seit dem Rekordjahr 1999 stetig zurückgegangen.<sup>1</sup>

In dieser Situation erscheint „ALCA“ als die Weichenstellung schlechthin für die wirtschaftliche Zukunft Lateinamerikas. Initiiert von den USA als Freihandelszone, die einen Markt von 800 Millionen Menschen umfassen könnte, ist der ALCA Zauberwort und Schreckgespenst zugleich. Der Amerika-Gipfel von Quebec im April 2001 hatte die Abkürzung „ALCA/FTAA“ (Area del Libre Comercio de las Americas/Free Trade Area of the Americas – Amerikanische Freihandelszone)<sup>2</sup> in die Überschriften der Tageszeitungen gebracht. Bis zum 11. September war das Projekt ALCA Tagesordnungspunkt Nummer eins auf der politischen Agenda des amerikanischen Kontinents.

Die Dimensionen dieses Vorhabens werden anhand der folgenden Übersicht deutlich:

<sup>1</sup> Vgl. Rede des Bundeswirtschaftsministers *Müller* zur Eröffnung der 7. Lateinamerika-Konferenz der deutschen Wirtschaft, Juni 2001, München; <http://www.lateinamerika-konferenz.de>.

<sup>2</sup> Im Folgenden wird die spanische Abkürzung verwendet.

## Übersicht: Vergleich der regionalen Integrationsräume in Amerika und Europa

	Bevölkerung in Millionen	BIP in Millionen USD	pro Kopf BIP in Mio. USD	Exporte in Millionen USD	Importe in Millionen USD
ALCA	800	12.400.000	13.000	1.240.000	1.610.000
EU	375	8.600.000	22.800	2.180.000	2.130.000
NAFTA	400	11.200.000	28.000	1.100.000	1.400.000
MERCOSUR*	213	1.000.000	4.694	74.000	80.000
CAN	111	168.000	1.513	43.000	35.000
MCC	32	54.000	1.673	11.000	18.000
CARICOM	6	24.000	4.000	6.000	10.000

Quelle: *KRT*, zit. in: *La Nación* vom 21. April 2001, S. 6.

(\*) einschließlich der assoziierten Mitglieder Chile und Bolivien

EU: Europäische Union;

NAFTA: North American Free Trade Agreement (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen);

MERCOSUR: Mercado Común del Sur, Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay, Chile und Bolivien als assoziierte Mitglieder;

CAN: Comunidad Andina (Andenpakt), Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Peru, Venezuela;

MCC: Mercado Común Centroamericano (Gemeinsamer Zentralamerikanischer Markt), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua;

CARICOM: Mercado Común del Caribe (Gemeinsamer Karibischer Markt), 13 ehemalige britische Territorien der Karibik und Surinam.<sup>3</sup>

Die Auswirkungen, die die Verwirklichung des Projektes haben könnte, sind bislang nur ansatzweise analysiert. Klar ist, dass die Verhandlungen über den ALCA die handelspolitischen Beziehungen nicht nur zwischen Nord- und Südamerika, sondern auch zwischen der EU und den lateinamerikanischen Partnern bereits jetzt prägen. Zwar ist nicht absolut sicher, ob der ALCA als Vertragswerk Wirklichkeit werden wird, doch ist die Diskussion über ihn tagtägliche Wirklichkeit in den Ländern Amerikas: „ALCA ante portas!“

Der folgende Aufsatz soll darum eine Einführung bieten in die Entwicklung und die Struktur des ALCA-Prozesses. Soweit dieser politische Prozess institutionalisiert ist, wird diese Struktur zur Grundlage und zum Ausgangspunkt der Darstellung. Die schlaglichtartige Analyse einzelner Aspekte von übergreifender Bedeutung soll dazu dienen, Tendenzen der Entwicklung des internationalen Wirtschaftsrechts aufzuzeigen. Weiter werden integrationspolitische Aspekte des ALCA-Prozesses aufgegriffen, um dem Leser einen

<sup>3</sup> Vgl. Kurzübersicht des US State Department, <http://www.usinfo.state.gov/journals/ites/0398/tjes/ejsubreg.htm>.

Eindruck vom Stand der Debatte über den ALCA zu vermitteln und die Einordnung in den lateinamerikanischen Kontext zu erleichtern. Die Ergebnisse des Gipfels von Quebec werden mit Blick auf die künftige Entwicklung des ALCA einbezogen.

## **B. Historische Entwicklung im Überblick<sup>4</sup>**

Die Idee der Schaffung einer amerikanischen Freihandelszone geht zurück auf die Initiative des US-amerikanischen Präsidenten George Bush senior. Dessen Projekt einer „Enterprise for the Americas Initiative“ aus dem Jahre 1990 hatte zum Ziel die Schaffung einer pan-amerikanischen Freihandelszone. Dies entspricht dem US-amerikanischen Ansatz, durch die Förderung des freien Handels und wirtschaftliche Verflechtung gleichzeitig wirtschaftliche Eigeninteressen und die demokratisch-liberale Entwicklung in Lateinamerika zu fördern.<sup>5</sup> Diesen Ansatz verfolgte auch die Clinton-Administration, die die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der lateinamerikanischen Integration in den Vordergrund stellte.

### **I. Erster Amerikagipfel, Miami 1994**

Entsprechend luden die Vereinigten Staaten im Dezember 1994 zum ersten Amerikagipfel (*Cumbre de las Américas*) in Miami, Florida. Dort beschlossen die Staats- und Regierungschefs von 34 amerikanischen Staaten – mit Ausnahme Kubas waren alle Länder des Kontinentes vertreten –,

„sofort die Einrichtung des ‚Area de Libre Comercio de las Americas‘ in Angriff zu nehmen, innerhalb dessen schrittweise die Handels- und Investitionshindernisse abgebaut werden. Gleichfalls [...], die Verhandlungen zum Area de Libre Comercio de las Americas nicht später als bis Ende 2005 zum A

bschluss zu bringen.“<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Für eine umfassende Beschreibung der Entwicklung vgl. *Bulmer-Thomas, Víctor*, „El área de libre comercio de las Américas“, in: *Revista de la CEPAL, Sonderausgabe: CEPAL cincuenta años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe*, 1998; <http://www.eclac.org/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2037/bulmer.htm>.

<sup>5</sup> Vgl. *Benecke, Dieter W. / Loschky, Alexander*, ALCA y la integración latinoamericana, La situación post-Quebec, in: *Contribuciones, Vierteljahreszeitschrift der Konrad-Adenauer-Stiftung, CIEDLA*, 3/2000, S. 9, 10 ff.

<sup>6</sup> Übersetzung durch den Verfasser, Text im englischen oder spanischen Original, [http://www.alcaftaa.org/ministerials/miami\\_s.asp](http://www.alcaftaa.org/ministerials/miami_s.asp).

Diese Erklärung war der Ausgangspunkt für alle folgenden Schritte. Sie erfolgte im Rahmen der Verabschiedung eines Interamerikanischen Paktes für Entwicklung und Wachstum (Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas). Dieses Grundsatzprogramm hat vier Elemente: 1. Stärkung der Demokratie, 2. Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch wirtschaftliche Integration und freien Handel, 3. Kampf gegen Armut und Diskriminierung und 4. Sicherstellung nachhaltiger Entwicklung und Naturschutz. Der Pakt ist eine politische, keine völkerrechtliche Vereinbarung. Die Erklärung zum ALCA gehört zum zweiten Themenbereich. ALCA ist also als ein Element der panamerikanischen Entwicklung in die politische Agenda der Hemisphäre einzuordnen.<sup>7</sup>

Entsprechend dem Ziel, konkrete Ergebnisse zu erzielen, beauftragten die Regierungschefs in Miami im Rahmen eines Aktionsplanes (*Plan de Acción*) die Ressortminister, den Arbeitsprozess einzuleiten und legten einen Zeitplan für die kommenden zwei Jahre fest.<sup>8</sup>

## II. Ministerkonferenzen 1995 – 2001; Zweiter Amerikagipfel, Santiago de Chile, 1998

Der weitere Vorbereitungsprozess vollzog sich dann im Rahmen von vier Konferenzen auf Ministerebene im Juni 1995 (Denver, Colorado, USA) März 1996 (Cartagena, Kolumbien), Mai 1997 (Belo Horizonte, Brasilien) und März 1998 (San José, Costa Rica). Bei der letztgenannten verabschiedeten die Delegierten die „Erklärung von San José“.<sup>9</sup> Diese bildet bislang das „Organisationsstatut“ des ALCA-Verhandlungsprozesses. Entsprechend der Erklärung wurden auf dem Zweiten Amerikagipfel in Santiago de Chile im April 1998, durch die Staats- und Regierungschefs der Verhandlungsprozess zu inhaltlichen Fragen offiziell eingeleitet, die Prinzipien und Ziele der Verhandlungen definiert und die Struktur der Verhandlungen festgelegt.

Die fünfte Ministerkonferenz (November 1999; Toronto, Kanada) beauftragte die Verhandlungsgruppen, einen Textentwurf zu ihren jeweiligen Themengebieten zu erarbeiten. Diese Entwürfe wurden auf dem Treffen der Minister in Buenos Aires im April 2001 vorgelegt. Die Außenminister identifizierten bei ihrem Treffen dann 1200 Meinungsunterschiede (*divergencias*), deren Lösung es bedarf.<sup>10</sup> Sie steckten aber sehr konkrete Arbeits-

<sup>7</sup> Vgl. *Feinberg, Richard*, Análisis comparativo de integración regional en un caso de mellizos no idénticos: APEC y el ALCA, in: *Integración y Comercio*, Vierteljahreszeitschrift des Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe der Interamerikanischen Entwicklungsbank, Nr. 10, Januar-April 2000, S. 3, 4.

<sup>8</sup> *Plan de Acción*, II 9 para 5 ff.

<sup>9</sup> [http://www.alca-ftaa.org/ministerials/costa\\_s.asp](http://www.alca-ftaa.org/ministerials/costa_s.asp).

<sup>10</sup> *Benecke / Loschky, op. cit.*, S. 10.

ziele und kamen überein, bis zum 1. April 2002 folgende Themenbereiche zum Schwerpunkt der Erörterungen zu machen:<sup>11</sup>

- zeitliche Vorgaben für den Abbau von Zollbeschränkungen, Abbau von Agrar-Exportsubventionen (Verhandlungsgruppe (6) Landwirtschaft<sup>12</sup>),
- Entwurf eines Zeitplanes für die Inkraftsetzung von Regeln zum Urheberrecht (Verhandlungsgruppe (7) Schutz von Urheberrechten)
- Identifizierung und Auflistung von verdeckten Handelshemmnissen, Revision der Anti-Dumping-Regeln (Verhandlungsgruppe (8) Subventionen und Antidumping)
- Zusammenfassung der Verhandlungsergebnisse zu protektionistischen Maßnahmen (übergreifend in allen Verhandlungsgruppen)
- Festlegung des Verhandlungsrahmens für Verhandlungen über Regeln zu Investitionen und Dienstleistungen (Verhandlungsgruppen (2) Investitionen und (3) Dienstleistungen) und Vergabe öffentlicher Aufträge (Verhandlungsgruppe (4) Vergabe öffentlicher Aufträge)

### III. Dritter Amerikagipfel, Quebec 2001

Der Dritte Amerikagipfel in Quebec vom 20. – 22. April 2001<sup>13</sup> war den Themen „Stärkung der Demokratie, Wachstumsförderung und Entwicklung des menschlichen Potenzials“ gewidmet. Im Hinblick auf den ALCA-Prozess diente er der Konsolidierung und Orientierung des Verhandlungsprozesses. Die Staats- und Regierungschefs verabschiedeten aufgrund der bereits in Buenos Aires geleisteten Vorarbeiten eine gemeinsame Erklärung und einen zugehörigen Aktionsplan. Darin brachten sie ihren Willen zum Ausdruck, die Verhandlungen entsprechend dem bereits in Miami vorgesehenen Zeitplan bis Januar 2005 zum Abschluss zu bringen, um die Ratifizierung des ALCA-Abkommens bis Ende 2005 zu gewährleisten.

### IV. Ergebnisse von Quebec: Demokratieklausel, Stärkung der OAS

Hinsichtlich der Erklärung sind zwei Aussagen hervorzuheben. Zum einen enthält sie eine Demokratieklausel, zum anderen wird die Rolle der Organisation Amerikanischer Staaten, OAS (Organización de los Estados Americanos, OEA) gestärkt. Nach der Erklärung stellt „jede nicht verfassungsgemäße Veränderung oder Abschaffung der demokratischen Ordnung in einem Staat der Hemisphäre ein unüberwindliches Hindernis für die Teilnahme der

<sup>11</sup> Vgl. Zusammenfassung der Ergebnisse *ibid.*, S. 34 f.

<sup>12</sup> Nummerierung der Gruppen – nicht offiziell – entsprechend der Aufzählung unter C. I.

<sup>13</sup> Informationen zum Gipfel unter <http://www.americascanada.org>.

Regierung dieses Staates am Prozess der Amerikagipfel“<sup>14</sup> – und damit dem ALCA-Prozess – dar. Eine derartig eindeutige Erklärung im Rahmen dieses multilateralen Verhandlungsprozesses setzt ein Zeichen für die Stärkung von Demokratie und Menschenrechten. Zu berücksichtigen ist dabei, dass ein politischer Konsens dadurch möglich wurde, dass diese Klausel allein Kuba, das diesen Kriterien nicht gerecht wird, vom Verhandlungsprozess ausschließt.

Die OAS wurde damit beauftragt, vor künftigen Gipfeln zu überprüfen, ob die Staaten die in der Demokratieklausele aufgestellten Anforderungen erfüllen. Damit wurde die OAS, die in den letzten Jahren ein Schattendasein zu führen schien, als panamerikanische Institution aufgewertet.

## C. Struktur des ALCA-Verhandlungsprozesses

### I. Erklärung von San José als „Organisationsstatut“

Aufgrund der „Erklärung von San José“ beim Ministertreffen in Costa Rica 1998 hat sich die Organisationsstruktur der Verhandlungen herausgebildet.<sup>15</sup> Diese vollziehen sich unter der Leitung und Koordination des Verhandlungskomitees auf der Ebene der Vizeminister/Staatssekretäre (*Comité de Negociaciones comerciales* – CNC).<sup>16</sup> Es wurden neun Verhandlungsgruppen gebildet, die sich jeweils einem der folgenden Themengebiete widmen: (1) Marktzugang, (2) Investitionen, (3) Dienstleistungen, (4) Vergabe öffentlicher Aufträge, (5) Streitschlichtung, (6) Landwirtschaft, (7) Schutz von Urheberrechten, (8) Subventionen und Antidumping, (9) Wettbewerbspolitik. Auf dem Gipfel von Quebec wurden die Positionen des jeweiligen Präsidenten und Vize-Präsidenten, die die Verhandlungsgruppen in der anstehenden entscheidenden Phase leiten werden, neu besetzt.

### II. Unterstützung der Verhandlungen

Die Verhandlungsgruppen werden von einem beratenden Dreiparteienkomitee (*Comité Tripartito*) unterstützt.<sup>17</sup> Dieses wird gebildet durch die für die interamerikanische Integra-

<sup>14</sup> Übersetzung durch den Verfasser, Text im Original: „...cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas.“, <http://www.americascanada.org/eventsummit/declarations/declara-s.asp>.

<sup>15</sup> Vgl. Erklärung von San José, Kapitel III, [http://www.alca-ftaa.org/ministerials/costa\\_s.asp](http://www.alca-ftaa.org/ministerials/costa_s.asp).

<sup>16</sup> Erklärung von San José, Kapitel III, Abschnitt 10.

<sup>17</sup> Erklärung von San José, Kapitel III, Abschnitt 15 f.

tion maßgeblichen Organisationen: Die Organisation Amerikanischer Staaten, die Interamerikanische Entwicklungsbank (Banco Interamericano de Desarrollo, BID) und die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (Comisión Económica para América Latina, CEPAL), eine der fünf Regionalkommissionen der Vereinten Nationen.

Logistisch und administrativ unterstützt das Sekretariat (*Secretaría Administrativa*) die Abläufe am jeweiligen Verhandlungsort.<sup>18</sup>

### III. Übergeordnete Aspekte: Interessen der Kleinstaaten, Zivilgesellschaft, Elektronischer Handel, Institutionalisierung

Die Bedeutung von Aspekten, die von übergreifender Bedeutung erscheinen, fand ihren Niederschlag in der Einrichtung von vier Konsultationsforen:<sup>19</sup> Die Beratungsgruppe über die kleinsten Wirtschaftsräume<sup>20</sup>, das Repräsentantenkomitee zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft<sup>21</sup>, das Expertenkomitee zum Elektronischen Handel<sup>22</sup> und das technische Komitee für institutionelle Angelegenheiten.<sup>23</sup> Während die drei erstgenannten sich aufgrund der Erklärung von San José konstituierten, wurde letzteres erst im weiteren Verlauf des Verhandlungsprozesses durch die Minister eingesetzt entsprechend der Erklärung von San José, nach der „die Struktur flexibel [ist] und sich im Laufe der Kompromissfindung entsprechend den Erfordernissen der Verhandlungen verändern kann.“<sup>24</sup> Zwei Aspekte sind an dieser Stelle hervorzuheben:

#### 1. Entwicklungsunterschiede – „Asimetrías“

Die Einrichtung der Beratungsgruppe über die kleinsten Wirtschaftsräume trägt den Bedenken der volkswirtschaftlich kleinsten beteiligten Länder Rechnung, ihre Interessen würden möglicherweise nicht hinreichend berücksichtigt. Gleichzeitig zeigt sich ein Hauptproblem des Verhandlungsprozesses: Die Unterschiede in der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung, dem entsprechend die vertretenen Interessen, sind enorm. Solche *asi-*

<sup>18</sup> Erklärung von San José, Kapitel III, Abschnitt 14.

<sup>19</sup> Überblick unter [http://www.alca-ftaa.org/scomm\\_s.asp](http://www.alca-ftaa.org/scomm_s.asp).

<sup>20</sup> *Grupo Consultativo sobre Economías más Pequeñas*; vgl. Erklärung von San José, Kapitel III, Abschnitt 13.

<sup>21</sup> *Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil*.

<sup>22</sup> *Comité Conjunto de Expertos del Gobierno y del Sector Privado sobre Comercio Electrónico*.

<sup>23</sup> *Comité Técnico de Asuntos Institucionales*.

<sup>24</sup> Erklärung von San José, Kapitel III, Abschnitt 10.

*metrías* (Asymmetrien) drücken sich beispielsweise aus in der Stellung der amerikanischen Staaten im UN-Entwicklungsindex. Mit Kanada an erster und Haiti an einhundertfünfzigster Stelle nehmen Länder teil, deren Entwicklungsstand nicht unterschiedlicher sein könnte.<sup>25</sup> Es bleibt abzuwarten, ob die Institutionierung der Beratungsgruppe die Berücksichtigung der Interessen der kleineren Länder sicherstellen kann. Die wirtschaftliche Übermacht der USA in Nord-, die Brasiliens in Südamerika werden jedenfalls ihren Niederschlag in der Verhandlungsergebnissen finden.

## 2. *Institutionalisierung*

Die Einrichtung des Komitees für institutionelle Angelegenheiten ist Ausdruck des fortgeschrittenen Standes des ALCA-Verhandlungsprozesses. Sie beruht auf der Erkenntnis, dass auch eine Freihandelszone, die, wie ALCA, nicht die vertiefte politische Integration der Mitgliedsländer zum Ziel hat, eines institutionellen Gefüges bedarf, um die Verbindlichkeit der getroffenen Absprachen zu gewährleisten. Dies zeigt das Beispiel des MERCOSUR, dessen Mitgliedsländer mangels institutionalisierter Konfliktlösungsmechanismen in Krisenzeiten nicht zu einheitlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen finden können. Das technische Komitee wird sich vor allem der Entwicklung von Streitschlichtungsmechanismen widmen. Als Vorbild hierfür im internationalen Wirtschaftsrecht könnten die Mechanismen des North American Free Trade Agreement (NAFTA) dienen, die sich bislang als effizient erwiesen haben.<sup>26</sup>

## IV. **Präsidentschaft, Tagungsorte**

Die Erklärung von San José legt weiter Präsidentschaft und Tagungsort fest: Den Vorsitz der Verhandlungen führen die Verhandlungspartner entsprechend nach dem Rotationsprinzip.<sup>27</sup> Seit dem 1. Mai 2001 hat Ecuador den Vorsitz von Argentinien übernommen, die Vizepräsidentschaft liegt bei Chile. Ab dem 1. November 2002 bis zum Abschluss der Verhandlungen werden dann Brasilien und die USA gemeinsam den Vorsitz führen. Diese Regelung ist für den Verlauf der Verhandlungen nicht unbedeutend, da die Präsidentschaft einhergeht mit dem Vorsitz des Verhandlungskomitees (CNC), in dem die Verhandlungsrichtlinien bestimmt werden.

<sup>25</sup> Vgl. „Indice de desarrollo humano“, <http://www.americascanada.org>.

<sup>26</sup> Vgl. Überblick unter <http://www.hg.org/1323.txt>.

<sup>27</sup> Erklärung von San José, Kapitel III, Abschnitt 12.



Einheitlicher Ort der Tagungen der Verhandlungsgruppen ist seit dem 1. März 2001 Panama Stadt, ab dem 1. März 2003 bis zum Abschluss der Verhandlungen werden die Delegierten in Mexiko Stadt empfangen.<sup>28</sup> Die Tagungsorte des CNC wurden dagegen für die einzelnen Treffen in der Erklärung von San José bestimmt.

#### **D. Beteiligung der Zivilgesellschaft am Verhandlungsprozess**

Die Institutionalisierung der Beteiligung der Zivilgesellschaft am ALCA-Prozess ist ein sehr bedeutsamer Schritt. Die durch die Veröffentlichung der Textentwürfe im Internet ermöglichte Einflussnahme auf den Verhandlungsprozess hat bislang im Bereich internationaler Verhandlungsprozesse kein Beispiel. Sie geht über die bloße Einladung, aktiv am Verhandlungsprozess teilzunehmen, wie sie in der Erklärung von San José ausgesprochen wurde,<sup>29</sup> weit hinaus. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Prozess der Entwicklung internationalen Wirtschaftsrechts zeigt die wachsende Bedeutung der Nichtregierungsorganisationen.<sup>30</sup> Rechnung getragen wird damit nicht nur den Globalisierungsgegnern, die sich – auch in Quebec – immer wieder durch Gewaltaktionen Aufmerksamkeit verschaffen. Rechnung getragen wird vielmehr der Erkenntnis, dass die größtmögliche Transparenz des Prozesses im Sinne der Parteien des Verhandlungsprozesses ist.

Hierfür sind zwei Aspekte maßgeblich: Wissenstransfer und Akzeptanz. Das besondere Fachwissen des Nichtregierungssektors – Unternehmen, Arbeitnehmervertreter, Umweltorganisationen, Akademiker – ist als wichtiges Potenzial erkannt. Und nur, wenn die gefundenen Kompromisse in der Bevölkerung breiten Rückhalt finden, kann ALCA als Integrationsprojekt Erfolg haben. Diese Form der Entwicklung internationaler wirtschaftsrechtlicher Normen zeigt einen Paradigmenwechsel weg vom Normensetzungs- hin zum Normenfindungsprozess.

#### **E. Zukunft des ALCA – Verhältnis zur WTO und zu regionalen Integrationsprozessen**

Von wachsender Bedeutung wird beim Fortschreiten des ALCA-Prozesses der Umstand sein, dass die ALCA-Regelungen Bereiche betreffen, in denen auch regionale lateinamerikanische Organisationen und die Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) als globales Verhandlungsforum aktiv sind. Damit stellt sich die Frage nach dem

<sup>28</sup> Erklärung von San José, Kapitel III, Abschnitt 11.

<sup>29</sup> Vgl. Erklärung von San José, Kapitel IV, Abschnitt 17.

<sup>30</sup> *Hasenclever, Andreas / Rittberger, Volker*, *Universale Risiken entschärfen – Erfordert die Globalisierung einen Weltstaat?*, in: *Internationale Politik*, Nr. 12, Dezember 2000, S. 1, 6 f.

Verhältnis der Regelungen des ALCA zu diesen Integrationsprozessen, die hier nur angerissen werden soll.

## I. ALCA und WTO – die globale Perspektive

Im Verhältnis zwischen ALCA und den WTO-Regelungen ergeben sich Fragestellungen, die bereits jetzt Gegenstand wissenschaftlicher Analyse sind.<sup>31</sup> Eine Bestimmung des Verhältnisses beider Komplexe wird erforderlich werden. Die Erklärung von San José äußert sich hierzu dahingehend, dass das Abkommen mit den WTO-Regeln vereinbar sein wird.<sup>32</sup> Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine rechtliche Untersuchung nicht möglich, da die Regelungen des ALCA nicht hinreichend konkretisiert sind. Auch ein hypothetischer Vergleich mit der Stellung der Europäischen Union innerhalb der WTO scheitert an diesem Umstand, wobei ALCA außerdem nicht wie die EU als politisches Integrationsprojekt unter Übertragung von Souveränität, sondern als zwischenstaatlich vereinbarte Freihandelszone gedacht ist.

## II. ALCA und die Integration Lateinamerikas – die regionale Perspektive<sup>33</sup>

Für die lateinamerikanischen Integrationsprozesse bedeutet das Fortschreiten des ALCA-Prozesses eine Herausforderung.<sup>34</sup> Die Mitgliedsländer könnten sich in ihren Bemühungen so stark auf diesen konzentrieren, dass die Bindung innerhalb der Regionalprojekte geschwächt wird. Einige Analysen befürchten, ALCA könne insoweit der „Anfang vom Ende“ sein.<sup>35</sup> Exemplarisch für die Debatten können der Andenpakt (Comunidad Andina, CAN) und der MERCOSUR stehen.

<sup>31</sup> Vgl. den wirtschaftswissenschaftlichen Ansatz von *Granados, Jaime*, *El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción*, Buenos Aires, 1999 und *Feinberg, op. cit.*, <http://www.iadb.org/intal/publicaciones/granados.pdf>.

<sup>32</sup> Vgl. Erklärung von San José, Kapitel II, Abschnitt 9.

<sup>33</sup> Vgl. volkswirtschaftliche Analyse in: *Hofmeister, Dr. Wilhelm*, *Integración en las Américas*. La III Cumbre de las Américas, el proyecto de un Area de Libre Comercio de las Américas y los procesos de integración en América Latina y el Caribe, Fundación Konrad Adenauer, Sao Paulo, Juni 2001, S. 49 ff.

<sup>34</sup> Zu eben diesem Thema veranstaltete die Konrad-Adenauer-Stiftung, CIEDLA, im August dieses Jahres ein Seminar mit hochrangigen Experten, vgl. <http://www.kas-ciedla.org.ar/eventos.htm>.

<sup>35</sup> So formulieren es *da Motta Veiga, Pedro / Halperin, Marcelo* in einer umfassenden Studie „Definición de una Estrategia para la Preservación de las Preferencias Intra-ALADI en el Acuerdo que Establecería el ALCA“ für die *Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI*; ALADI/SEC/Estudio 132, veröffentlicht am 26. März 2001, zu finden unter <http://www.aladi.org/nsfaladi/sitio.nsf/inicio/estudios.nsf>.

## 1. *MERCOSUR*

Der MERCOSUR stand seit seiner Gründung 1991 im Mittelpunkt der politischen und wissenschaftlichen Diskussion über lateinamerikanische Integration. Grosse Hoffnungen wurden auf ihn gesetzt im Hinblick auf Rechtsvereinheitlichung und wirtschaftliche Integration. Nunmehr steht dieser Integrationsprozess am Scheideweg. Er sieht sich der Gefahr ausgesetzt, von dem „Elefanten“ ALCA *ante portas* an die Seite gedrückt zu werden. Auch eine gegensätzliche Entwicklung ist allerdings denkbar. Die Notwendigkeit, durch ein einheitliches Auftreten Verhandlungspositionen gegenüber den USA erfolgversprechend zu vertreten, könnte zu einer Stärkung des Zusammenhaltes der Mitgliedsländer des MERCOSUR führen.

## 2. *Andenpakt – CAN*

Die Länder der CAN haben – auch als Reaktion auf den fortschreitenden ALCA-Prozess – ihrem politischen Willen zur Vertiefung der politischen Integration unabhängig von der Entwicklung der ALCA-Verhandlungen Ausdruck gegeben. So verabschiedeten ihre Staatsoberhäupter Ende Juli 2001 in Macchu Picchu, Peru, die „Erklärung über die Demokratie, die Rechte der indigenen Völker und die Bekämpfung der Armut (Declaracion de Macchu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza)“, in der sie die gemeinsame Wertegrundlage betonen.

## F. **Ausblick und Schlussbemerkung**

Die Verhandlungen zum ALCA, FTAA sind bislang den Terminvorgaben gefolgt. Darin zeigt sich der politische Wille, der dieses Projekt trägt. Das Ziel, die Vorgehensweise bei den Verhandlungen über den Abbau von Zollschränken festzulegen, dürfte entsprechend dem Zeitplan bis Anfang April 2002 erreicht sein. Nunmehr sollen bis spätestens Mitte Mai 2002 die inhaltlichen Verhandlungen auf diesem wichtigen Gebiet beginnen.

Ein Meilenstein des Verhandlungsmarathons ist für das Ministertreffen in Ecuador im Oktober 2002 angepeilt: Ein zweiter Vertragsentwurf soll bis zu diesem Zeitpunkt niedergelegt sein und die Grundlage für den weiteren Verhandlungsprozess bilden.

Der ehrgeizige Zeitplan, bis Anfang 2005 die Verhandlungen abzuschließen, könnte danach eingehalten werden. Nach einer Übergangsphase könnte sich dann etwa ab dem Jahr 2016 die ALCA-Freihandelszone über den amerikanischen Kontinent erstrecken. Allerdings liegt ein langer Weg vor den Verhandlungsteilnehmern: Politische Widerstände und Vorbehalte bestehen bei den großen lateinamerikanischen Partnern fort. Sie befürchten

eine Hegemonie der Vereinigten Staaten, die wirtschaftlich übermächtig sind. Nicht zu unterschätzen ist demgegenüber aber die Eigendynamik, die der ALCA-Prozess mittlerweile entwickelt hat.

Das Projekt ALCA ist in der politischen Realität Lateinamerikas etabliert. In ihrer Erklärung anlässlich der Ereignisse des 11. Septembers brachten die Mitglieder des Verhandlungskomitees das zum Ausdruck:<sup>36</sup> „(...) die Ereignisse werden die wirtschaftliche Agenda und Handelsintegration in der Hemisphäre nicht vereiteln, denn diese sind die Grundlage für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Amerikas.“

<sup>36</sup> Declaration of the Members of the Trade Negotiations Committee of the FTAA, [http://www.alca-ftaa.org/911\\_dec/decl\\_e.doc](http://www.alca-ftaa.org/911_dec/decl_e.doc), Übersetzung aus dem Englischen durch den Verfasser.