



## **Genese, Struktur und Orientierung des Freihandelsvertrag zwischen MERCOSUR und EU**

**Karl-Heinz Stecher**

Herzlichen Dank an die Veranstalter, das FDCL und die Heinrich Böll Stiftung, dass ich heute zum EU-MERCOSUR Freihandelsabkommen hier reden darf, genauer gesagt: zum biregionalen Assoziierungsabkommen. Ich möchte vorausschicken, dass ich hier nicht für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen spreche, auch deshalb nicht, weil es zu diesem speziellen Sachverhalt keine abgestimmte Fraktionsmeinung gibt. Ich bitte vor allem die Gäste aus Argentinien und Uruguay um Verständnis, dass ich hier mehr Beispiele aus Brasilien zitieren werde, weil ich das Land besser kenne.

### **Überblick**

Zu was werde ich reden? Ich werde vor allem die Entwicklungsaspekte der EU-Mercosur-Verhandlungen aufgreifen, weil zu Menschenrechten und zivilgesellschaftlicher Beteiligung hier kompetente Kollegen am Tisch sitzen. Ich werde einen kurzen Ausblick geben auf den Stand der Verhandlungen und das, was demnächst zu erwarten ist; auch kurz etwas zur Geschichte und Idee des Abkommens sagen. Ich möchte dann die Frage stellen: Kann es einen positiven Verhandlungsabschluss überhaupt geben? Wie müsste dieser aussehen? Und zum Schluss noch kurz das Verhältnis EU-MERCOSUR-Handelsverhandlungen zu anderen Verhandlungsrunden, vor allem der WTO, aufgreifen.

### **Ist ein Abkommen kurzfristig zu erwarten?**

Barbara Unmüßig hat darauf hingewiesen, dass demnächst der Gipfel in Guadalajara, in Mexiko, ansteht. Es ist der dritte EU-Lateinamerika-Gipfel und man hatte eigentlich schon den Sekt kaltgestellt, um dort den erfolgreichen EU-MERCOSUR-Abschluss zu verkünden. In den letzten Wochen wurde eine rechtzeitige Einigung aber wieder unwahrscheinlicher. In diesen Tagen sitzt in Brüssel die biregionale Handelskommission in ihrer dreizehnten Verhandlungsrunde zusammen und versucht ein Ergebnis vorzubereiten. Am 15. April sollten von den beiden Delegationen die verbesserten Angebote übermittelt werden. Die hat man sich aber nur mal so informell gezeigt und dann, ohne die Papiere auszutauschen gesagt, sie würden als nicht ausreichend empfunden. Darüber wird jetzt weiter verhandelt werden müssen.



Die Knackpunkte wurden schon erwähnt. MERCOSUR hat ein sehr starkes Interesse im Agrarbereich Zugang zum europäischen Markt zu erlangen. Die EU möchte bei der Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens, bei Investitionen, vor allem aber auch bei den Dienstleistungen im Mercosur Einiges erreichen.

Ist ein Durchbruch in Brüssel möglich? Ich glaube eher nicht, es ist aber auch nicht ganz auszuschließen. Wir müssen abwarten. Wahrscheinlich wird es aber noch nicht so weit kommen, dass man in Guadalajara schon einen politischen Erfolg feiern kann. Ziemlich wahrscheinlich wird es aber noch in diesem Jahr zu einem Abkommen kommen. Die sehr viel interessantere Frage ist, wie dieses Abkommen dann aussehen wird. Wird es eine Art EU-MERCOSUR-„Light“, d. h. ein sehr abgespecktes Abkommen sein, oder wird es zu etwas Substanziellem kommen?

### **Wichtige Komponenten des EU-Mercosur-Abkommens**

Es wurde hier bereits bei der Einführung darauf hingewiesen, welche Aspekte dieses Assoziierungsabkommen umfasst. In manchem geht es über das hinaus, was das Freihandelsabkommen Amerikas (FTAA oder ALCA) einschließt, d. h. dass es ambitionierter ist als ALCA, indem es eine Kooperations- und Entwicklungszusammenarbeitkomponente hat, in dem der politische Dialog eine wichtige Rolle spielt. Gleichzeitig sind aber auch alle Elemente präsent die Barbara Unmüssig hier bei der Einführung genannt hat.

Wenn jemand vergleicht, was bei EU-Mercosur verhandelt wird, mit dem was bei der WTO verhandelt wird, dann geht es bei den Singapurthemen (öffentliches Beschaffungswesen und Investitionen) über die WTO-Agenda hinaus. Wenn wir mal freundlicherweise annehmen, dass die Singapurthemen für den weiteren Verlauf der WTO-Verhandlungen vom Tisch sind, was ich hier tun möchte. Es wird nicht über interne Stützung, Subventionen bei Agrarprodukten, geredet, sondern lediglich über den Marktzugang, obwohl dann evt. auch über Kompensationsmechanismen gesprochen werden muss. Die Ansprüche der EU-Lateinamerika-Beziehung wurden 1999 in Río sehr hehr formuliert. Es wurde von einer strategischen Partnerschaft für



das 21. Jahrhundert gesprochen, wenn man aber dann ein bisschen in die Details eines Kernstücks dieser Beziehungen, das EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen, guckt, dann wird es gleich unheimlich schwierig. Und diese hehren Ansprüche werden dann gleich ganz klein geredet.

In diesen Tagen hatte ich ein Gespräch mit jemandem, der mehr in die Details der Verhandlungen involviert ist. Mir wurde gesagt: "Ja, eigentlich geht es aber nicht nur um den Zugang für Agrarprodukte auf den europäischen Markt, sondern auch im Agrarbereich gibt es Interessen Europas an einem Zugang in speziellen Bereichen in den Mercosur-Ländern." Es wurden dann folgende Bereiche genannt: Wurst, Därme, Schweinepankreas, und es wurde mir sehr eingehend geschildert wie wichtig es ist, dass bei den veterinärmedizinischen Standards eine Abstimmung der Mercosur-Länder stattfindet, und dass eine einheitliche Politik betrieben wird, weil sonst alles sehr schwierig wäre. Jedes europäische Land müsste, wenn es in eines der Mercosur-Länder exportieren würde extra Zeugnisse erbringen.

### **Aus entwicklungspolitischer Perspektive sind die Agrarverhandlungen von ausschlaggebender Bedeutung**

Nehmen wir den wichtigen Bereich Marktzugang: Die Mercosur-Länder haben den Anspruch, hier gehörig etwas zu erreichen, so wie dies bereits die Entwicklungsländer insgesamt in Cancún gefordert haben. Sie sagen in den frühen Liberalisierungsrunden wurde bei Industrieprodukten eine ganze Menge getan. „Wir haben die Barrieren abgebaut und jetzt seid ihr Industrieländer am Zug, jetzt müsst ihr etwas tun.“ Der Agrarschutz in Europa ist, was alle wissen, enorm hoch. Während wir bei Argentinien, Brasilien, Paraguay durchschnittliche Zölle zwischen null und 30 Prozent haben, liegen die EU-Marktzugangsbarrieren zwischen null und 300 Prozent. Das heißt, es gibt über 2000 einzelne Zolllinien, die mit unterschiedlichen, teilweise gestaffelten Zöllen ausgestattet sind und eine effiziente Barriere gerade bei den wichtigen Produkten darstellen, über die hier gesprochen wurde: Fleisch, Zucker, Getreide usw..



Bei den Verhandlungen wird auf Seiten der EU mit fünf Kategorien gearbeitet, die gehen von A bis E. Zum einen bringen sie den zeitlichen Horizont zum Ausdruck, bis wann die Liberalisierungsschritte stattfinden sollen. Bei A soll sofort nach Abschluss des Abkommens eine Liberalisierung stattfinden, d. h. freier Marktzugang statt reduzierter Zölle, bei B nach 4 Jahren, bei C nach sieben Jahren, usw.. Bei E, und das ist ein wichtiger Streitpunkt, da ist kein Zeitrahmen definiert. Hier sind von EU-Seite 900 Zolllinien verortet, bei denen es keine Zeithorizonte für die Liberalisierung gibt. In der Kategorie E sind also die ganzen sogenannten sensiblen Produkte. Und darüber geht der Streit, und auf einen schnelleren und breiteren Marktzugang bei diesen Produkten zielt das große Interesse der MERCOSUR-Länder. Wenn wir also hören, die EU bietet Zollabbau bei 95% der Produkte und der Mercosur bei 90%, dann kann man mit dieser Information noch nicht viel anfangen, letztlich kommt es darauf an, welche „sensiblen“ Produkte ausgespart sind.

### **Interessensgegensätze**

Wenn wir uns jetzt die Gesamtkonstellation ansehen, dann fragt man sich, wenn Cancún an den Agrarverhandlungen gescheitert ist, welche Hoffnungen kann man haben, dass EU-MERCOSUR-Verhandlungen erfolgreich sein werden. Stehen sich die Interessen der Verhandlungspartner doch hier geradezu antagonistisch gegenüber. Wir haben es bei den Mercosur-Ländern mit Ländern zu tun, die gerade bei Agrarprodukten, bei der Agrarexportkapazität, diejenigen sind, die am meisten zu bieten haben und somit am gefährlichsten für die EU sind.

Bei der EU haben wir es mit Ländern zu tun, die gerade in Bereichen, die als Singapurthemen eingeordnet sind, am meisten Profil haben. Europäische Investitionen in den Mercosur-Ländern sind gemessen am FDI-Bestand, also der Auslandsdirektinvestitionen, vergleichsweise hoch. EU-Direktinvestitionen im Mercosur liegen bei ca. 7% aller außereuropäischen Direktinvestitionen. Ich werde später noch Mal darauf zurückkommen, aber das sollte eingangs bemerkt werden.



## **Grundsätzliche Fragen**

Wenn man sich ansieht, wer zu den Handelsverhandlungen seine Stimme mit welchen Argumenten erhebt, und da möchte ich jetzt auch die zivilgesellschaftliche Seite aufgreifen, dann hat man manchmal den Eindruck, dass es überhaupt kaum zu einem positiven Ausgang kommen kann. Der Landlosenführer Brasiliens, João Pedro Stedile, hat den brasilianischen Außenminister Amorim nach Cancun und auch im Rahmen der Verhandlungen zu der amerikanischen Freihandelszone in der brasilianischen Öffentlichkeit verteidigt. Er hat ihn unterstützt und gesagt: "Ich finde es gut, dass du so hart verhandelst, dass du die nationalen Interessen vertrittst."

Wenn man dann aber ein bisschen genauer hinguckt, was Stedile und mit ihm ein Teil der Zivilgesellschaft und darin eingeschlossen auch viele Nichtregierungsorganisationen sagen, dann stellt sich die Frage, ob Handelsabkommen überhaupt etwas Positives bewirken können? Stedile spricht von einer falschen Idee des Freihandels, er spricht darüber, dass Freihandel nur im Dienste der 500 größten Konzerne stattfindet, dass die Regierung kein Mandat hat internationale Abkommen zu schließen, die die Souveränität des Landes verletzen. Schließlich droht er auch noch ein bisschen: "Wenn die Regierung keinen Mumm hat, um dem Kapital aus dem Norden zu widerstehen, dann wird es die Volksbewegung tun!" Stedile sagt das alles im Hinblick auf die gesamtamerikanische Freihandelszone aber ich denke er würde Ähnliches auch zum europäischen Kapital sagen.

Ich denke, dass diese Skepsis teilweise nachvollziehbar ist, dass sie das politische Handeln aber nicht nachhaltig prägen sollte. Ich denke, das Handelsabkommen eine positive Rolle spielen können. Eine außenwirtschaftliche Entwicklungsstrategie kann durchaus erfolgreich sein.

## **Positive Auswirkungen eines erfolgreichen Handelsabkommens und Vorbedingungen dafür**

Mit dem Freihandelsabkommen Mercosur-Europa kann über wirtschaftliche Vorteile hinaus auch ein konkreter politischer Nutzen verbunden werden. Man hält sich



strategische Optionen einer multilateralen, einer multipolaren Politik offen. Indem man eine Annäherung zwischen wichtigen Akteuren sucht, die das multilaterale System als präferentielles Politiksystem anerkennen, wie die Mercosur-Länder und Europa dies tun. Es kann gemeinsame Interessen einer friedlichen Konfliktbearbeitung geben, die Konzepten wie der „Achse des Bösen“ entgegen stehen usw..

Dies alles kann einen Wiederklang finden in Assoziierungsabkommen zwischen zwei Regionen, wie das im Fall von Mercosur und Europa der Fall ist. Es hängt allerdings sehr davon ab, mit welchen Inhalten diese Abkommen gefüllt werden. Diese Ausgestaltung ist die große Herausforderung - zu einer Einigung zu kommen, die Entwicklung fördert und nicht verhindert. Aus meiner Sicht sind folgende Kriterien dafür ausschlaggebend:

**1.** Ein entwicklungsförderndes Ergebnis dieser Verhandlungen müsste sein, dass die Mercosur-Länder mit Handelsüberschüssen aus der Runde herausgehen. Länder wie Argentinien und Brasilien brauchen eine positive Außenbilanz, weil sie enorm hoch verschuldet sind. Die Mercosur-Länder müssen in der Lage sein Devisen zu erwirtschaften, um ihre Ökonomien zu stabilisieren. Dies bedeutet auf der einen Seite, dass sie mehr Marktzugang für Agrarprodukte erstreiten müssen. Gleichzeitig heißt es aber auch, dass bei Dienstleistungen und öffentlichen Beschaffungswesen keine zu großen Zugeständnisse gemacht werden können, die die Leistungsbilanz strukturell gefährden.

**2.** Darüber hinaus sollte nichts gemacht werden, was die schwachen Pflänzchen einer nationaler Industriepolitik erdrücken. Jemand hat ausgerechnet, dass in Brasilien 7% des BSP in Form von öffentlichen Aufträgen abgewickelt wird. Ich habe das nicht nachgerechnet, man kann sich aber vorstellen, dass der Appetit der europäischen Unternehmen auf diesen Markt zuzugreifen enorm ist. Die brasilianische Seite hat immer wieder signalisiert, dass sie nicht bereit ist hier zu viele Geständnisse zu machen, wenn dadurch die nationale Entwicklungs- und Industriestrategie gefährdet werden könnte. Celso Amorim, der brasilianische Außenminister, hat vor kurzem vorgerechnet, dass die gegenwärtigen



Freihandelsansprüche Europas an Brasilien allein fünf Verfassungsänderungen und 23 weitere Gesetzesänderungen erfordern würden.

**3.** Ergebnis sollte ebensowenig eine noch stärkere Liberalisierung des Kapitalverkehrs sein, die die Rechte der Investoren einseitig in den Vordergrund stellt. Mit Blick auf den Finanzsektor muss man sich stets klar machen, von welchen Dimensionen da gesprochen wird. Wir haben in Argentinien und auch in Brasilien gesehen, dass innerhalb von wenigen Wochen durch eine Währungsabwertung unheimliche Verluste zustande kommen. Als 1999 der brasilianische Real abgewertet wurde, gingen innerhalb von einem Monat dreißig Milliarden US \$ verloren. Der Währungsverfall 2002, kurz vor der Wahl Lulas, markiert eine andere schwierige Situation. In Argentinien haben wir Vergleichbares erlebt. 2001 kam es zu starken Währungseinbrüchen, die nachher natürlich auch Wachstumseinbrüche nach sich gezogen haben. Deshalb ist es so wichtig die finanzielle Stabilität zu sichern und dazu gehören neben der Devisenbeschaffung, die vorzugsweise über den Außenhandel erfolgen sollte, auch Maßnahmen der Kapitalverkehrskontrolle, bei der Einfuhr oder auch bei der Ausfuhr von Kapital. Deshalb sollte ein Freihandelsabkommen nicht zu großen Druck in Richtung Liberalisierung der Kapitalbilanz entfalten. Ich habe jetzt absichtlich sehr auf den wirtschaftspolitischen Bereich fokussiert.

**4.** Natürlich ist für die Qualität eines Handelsabkommen auch die ökologische Frage entscheidend. Man muss hingucken, was passiert, wenn die Exporte expandieren, was passiert, wenn der Sojaexport ausgeweitet wird, was ökologisch sehr viel problematischer ist als Zucker. Bei Soja gibt es in der EU nicht so große Barrieren, bei Zucker gibt es unüberwindliche Barrieren, aber da sind die ökologischen Risiken bei der Produktion nicht so groß wie beim Soja.

**5.** Man muss auch sehen, welches die sozialen Konditionen sind, unter denen produziert wird und unter denen Mercosur-Produkte auf den Weltmarkt geraten. Von EU-Seite wird häufig gesagt: "Gut, wenn wir Marktzugang erlauben, dann müsst ihr garantieren, dass ihr das ökologisch einwandfrei herstellt und dass ihr das unter der Achtung der ILO-Kernkonventionen tut." Das ist richtig, aber man muss auch aufpassen, dass man nicht zu hohe Barrieren aufbaut.



Die Regierungsvertreter aus den Mercosur-Ländern reagieren oft allergisch, wenn man diese Ansprüche einsetzt, um Freihandel, um Marktzugang zu blockieren. Es wird gesagt: "Ihr habt uns Rezepte verordnet in den achtziger Jahren, die wir sehr konsequent umgesetzt haben, alles was dort unter dem Stichwort „Washingtoner Konsens“ gelaufen ist, haben wir realisiert. Wir haben versucht all dies weitestgehend umzusetzen, das hat aber zu Nichts geführt. Jetzt wollen wir euch mal beim Wort nehmen und wenn ihr Freihandelsabkommen sagt, dann wollen wir auch, dass sich hier etwas bewegt.“

### **Die Frage der Durchsetzung von entwicklungsfördernden Freihandelsabkommen**

Es bleibt die Frage der Bündnispartner und der Durchsetzbarkeit von entwicklungsfördernden Bedingungen in den Handelsabkommen. Mit wem könnten die Mercosur-Länder das politisch erreichen, was ihnen die EU oder die USA nicht gewähren möchten. In Cancun hat das Zusammenspiel der Entwicklungsländer, vor allem auch der G20, mit der internationalen Zivilgesellschaft ganz gut funktioniert.

Auch die Institution WTO selbst hat in diesen Tagen ganz gut funktioniert. Es gab einen Schiedsspruch zu Baumwolle, der zum ersten Male die Subventionspraxis in einem wichtigen Bereich aufgreift und sagt, so kann das nicht weiterlaufen. Wenn ihr, in diesem Fall die USA, intern so hohe Stützungen eurer Produktion macht und damit zum wichtigsten Exporteur in diesem Bereich werdet, dann zerstört ihr uns. Es kann nicht angehen, dass ihr den Wert der Produktion fast zu 100% subventioniert und dann zu Schleuderpreisen auf den Weltmarkt werft, zum großen Schaden für alle Produzenten, in der Sahelzone und in Brasilien und das muss irgendwie kompensiert werden. In Kürze steht eine Entscheidung der WTO-Schiedsinstanz auch bei Zucker an, die wird dann mehr Europa betreffen. Die Entscheidung zu Baumwolle hat jetzt vor allem die USA betreffen.

Wenn die WTO Schiedsinstanzen zeigen; dass sie effizient sind und objektiv urteilen, dann wird das dem WTO-System Glaubwürdigkeit verschaffen und man kann mehr



Drive in Richtung eines gerechteren Handelssystems bringen. Für Entwicklungsländer ist dies vor allem in dem hier mit Beispielen belegten wichtigen Agrarbereich notwendig. Durch die Schiedssprüche steigt die Durchsetzungsfähigkeit der Interessen der Entwicklungsländer im Allgemeinen und der Mercosur-Länder im Besonderen. Sie steigt in allen Verhandlungsrunden, ob Mercosur-EU, ALCA oder WTO, weil es die Industrieländer zum Subventionsabbau und zur Marktöffnung zwingt.

### **Ausblick – kein gehaltvolles EU-Mercosur-Abkommen in Sicht**

Gut, ich bin am Ende und möchte noch ganz kurz etwas dazu sagen, was aktuell in der EU-Mercosur-Runde zu erwarten ist: Aller Voraussicht wird es eine Einigung geben, die sehr limitiert sein wird. Die Quoten werden geringfügig erhöht, die Liberalisierungszeiten bei den für die EU sensiblen Produkten etwas gekürzt werden. Es wird eine sehr abgespeckte Version des EU-Mercosur-Abkommens sein. Es wird eine erste Stufe geben und es ist möglich, dass dies noch bis Oktober über die Bühne geht. Die zweite Stufe wird eine weitere Liberalisierung im Kontext der WTO-Doha Runde sein. Die EU wird den Mercosur-Ländern ein Versprechen geben, dass sie bei dem was die EU im Rahmen von Doha anbietet mit zusätzlichen Zugeständnissen rechnen können.

Es wird aber nur ein hypothetisches Versprechen sein, weil man nicht genau weiß, wann es zu einem konkreten Abschluss der WTO-Runde kommen wird und wie weitgehend dieser Abschluss sein wird. Ein wichtiges Signal kann dennoch von einem solchen „leichten“ EU-Mercosur-Abkommen ausgehen, weil man zeigt, dass nicht überall Stagnation angesagt ist. WTO stagniert, ALCA stagniert, EU Mercosur: es geht etwas voran.

Aber das was voran geht wird sehr wenig sein, wenn man es an den Ansprüchen misst, die ich am Anfang in Zusammenhang mit einer "strategische EU-Lateinamerika-Partnerschaft für das 21. Jahrhundert“ erwähnt habe. Als '99 dieses Versprechen gegeben wurde, da hatte man die ALCA-Initiative von Bush sen. im Kopf und man wollte dem politisch etwas entgegenstellen. Den strategischen



Beziehungen Europas mit den Mercosur-Ländern kam als Gegengewichte zu den gesamtamerikanischen Bestrebungen eine Schlüsselrolle zu.

Der dritte Gipfel EU-Lateinamerika wird zeigen, ob die EU heute überhaupt in der Lage ist, noch in eine andere Richtung zu blicken, als nach Osten, sprich EU Osterweiterung, und nach Südosten, sprich Terrorismusbekämpfung. Es besteht wenig Hoffnung, dass Carlos Fuentes durch den Gipfel in Guadalajara eines besseren belehrt wird. Er hat vor kurzem in einer spanischen Zeitung gesagt: "Niemand denkt an Lateinamerika, niemand interessiert sich dafür, würden wir hundert Prioritäten aufstellen stünde Lateinamerika an letzter Stelle."

Herzlichen Dank!