



Globale und regionale Ordnung

DAS ABKOMMEN ZWISCHEN DER EU UND MERCOSUR

Perspektiven aus Uruguay

Dezember 2020



Im Juni 2019 schlossen der MERCOSUR und die Europäische Union eine politische Übereinkunft über die Unterzeichnung eines strategischen Assoziierungsabkommens. Dieses Dokument analysiert die zentralen Aspekte und versucht, den Antagonismus zwischen den Positionen zu überwinden, der generell die Debatte über solche Art von Abkommen charakterisiert.



Die Herausforderungen und potenziellen Auswirkungen werden aus verschiedenen Perspektiven in Bezug auf die regionale Wirtschaft, die Gleichstellung der Geschlechter und die Rolle der Region im geopolitischen Kontext aufgezeigt.

Inhalt

| | |
|---|----|
| VORWORT | 2 |
| DIE AUSWIRKUNGEN AUF URUGUAY UNTER DEM GESICHTSPUNKT DER POLITISCHEN GESCHICHTE <i>Gerardo Caetano und Nicolás Pose</i> | 4 |
| BETRACHTUNG DER AUSWIRKUNGEN AUF DIE WIRTSCHAFT URUGUAYS <i>Fernando Isabella, Juan Ignacio Dorrego, Santiago Soto und Fernando Esponda</i> | 17 |
| EINE UNTERSUCHUNG DER AUSWIRKUNGEN AUF DIE GENDERGERECHTIGKEIT IN URUGUAY <i>Alma Espino</i> | 34 |
| ZWISCHENBILANZEN UND PERSPEKTIVEN: KRITISCHE ANMERKUNGEN ZUR DISKUSSION ÜBER DAS ABKOMMEN ZWISCHEN DER EU UND DEM MERCOSUR <i>Gerardo Caetano</i> | 48 |

VORWORT

Zwanzig Jahre nach dem formellen Beginn der Verhandlungen am 28. Juni 1999 schlossen der MERCOSUR und die Europäische Union eine politische Übereinkunft über die Unterzeichnung eines strategischen Assoziierungsabkommens.

Im Laufe dieses langen Verhandlungsprozesses durchliefen beide Regionalblöcke diverse historische Ereignisse. Bei Aufnahme der Verhandlungen befand sich der MERCOSUR an einem Wendepunkt: Während er in seinen institutionellen Grundzügen voranschritt und seine erklärte Bestimmung festigte, sich mittelfristig zu einem integrierten Wirtschaftsraum mit den Merkmalen einer Zollunion zu entwickeln, begann er eine Phase mit starken wirtschaftlichen Krisen in den Mitgliedsländern zu durchlaufen, die mit einem hohen Konfliktpotenzial zwischen den Partnern einhergehen sollte. Die Europäische Union ihrerseits war dabei, ihr Programm »Globales Europa« umzusetzen, eine Strategie, die sich auf die Öffnung internationaler Märkte für europäische Produkte und Unternehmen konzentriert. Insbesondere in Lateinamerika zielte die europäische Strategie darauf ab, die geo-ökonomische Position der Vereinigten Staaten anzugreifen, die im Begriff waren, eine kontinentale Freihandelszone zu errichten.

Die Möglichkeit eines Abkommens zwischen den beiden Partnern stellte das erste Abkommen zwischen zwei Blöcken mit regionalen Integrationsprozessen dar und verlieh damit den Verhandlungen einen ganz eigenen Charakter.

Nach mehrmaliger Aufnahme, Stagnation und Wiederaufnahme der Verhandlungen erreichte der Prozess seinen Höhepunkt in einem Moment, an dem in der Dynamik internationaler Handelsverhandlungen ein besonderes Chaos herrschte: Die seit langem quälenden multilateralen Bestrebungen der Welthandelsorganisation, die Hinwendung zur Aushandlung von regionalen Mega-Abkommen, die sich – aufgrund der Blockadehaltung der USA – aus der Konsolidierung marktfreundlicher Verhandlungspläne ableitet, die in verschiedenen Formaten übernommen und repliziert wurden, und die Verfolgung von mit dem ständigen Risiko eines globalen Handelskriegs einhergehenden protektionistischen Strategien sind Teil des grundlegenden Zusammenhangs für das Verständnis der Beschleunigung des Verhandlungsprozesses ab 2016 zu verstehen.

Der MERCOSUR seinerseits befindet sich an einem heiklen politischen Punkt, der durch den demokratischen Bruch nach dem Staatsstreich in Brasilien und die Rückkehr liberal-konservativer und ultra-konservativer politischer Kräfte, die zunächst in den beiden größten Partnerländern an die Regierung kamen, gekennzeichnet ist. Als Folge erlaubt der politische Wandel in Argentinien die Wiedereröffnung der Debatte hinsichtlich einiger Fragen in Bezug auf die durch den Macrisimo verkörperte Position. In Uruguay schließlich stellte die Aushandlung und Unterzeichnung des Abkommens eine Übergangslinie zwischen rechten und linken Regierungen dar, ohne die offizielle Sichtweise wesentlich zu verändern.

Im Laufe des biregionalen Verhandlungsprozesses gewinnt die Wirtschafts- und Handelsagenda an zentraler Bedeutung, während die Agenda des politischen Dialogs und der Zusammenarbeit dem Potenzial, das sich aus der langen Geschichte des Dialogs und des gemeinsamen Aufbaus der beiden regionalen Integrationsprozesse ergibt, offenbar nicht in vollem Umfang Rechnung trägt. Die Grundsatzvereinbarung weist die typischen Merkmale eines Freihandelsabkommens dieser Zeit auf.

Für den MERCOSUR würde es das erste außerregionale Abkommen mit echten kommerziellen Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und auf die Bildung des integrierten Wirtschaftsraums als solchen bedeuten.

Die Gültigkeit eines Vertrags dieser Art hat konkrete Auswirkungen auf den demokratischen Spielraum für die Ausarbeitung einer öffentlichen Entwicklungspolitik. Das Abkommen wird sich auf die Möglichkeiten einer internationalen wirtschaftlichen Integration Uruguays auswirken, sowohl in seinen Beziehungen zum MERCOSUR als auch im transatlantischen Handel. Es wird eine wichtige Voraussetzung für anhaltende strukturelle Herausforderungen sein, insbesondere bei der Transformation der wirtschaftlich-produktiven Struktur als Strategie zur Schaffung der materiellen Voraussetzungen für einen auf soziale Gerechtigkeit, Genderngerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit ausgerichteten Entwicklungspfad.

Die öffentliche Debatte über diese politischen Ausrichtungen trägt zur Demokratisierung der Entscheidungsprozesse bei und bietet größere Garantien dafür, dass sie sich auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Gesellschaften auswirken.

Die Tätigkeit der Friedrich-Ebert-Stiftung zielt darauf ab, den politischen Dialog rund um diese Agenda zu stärken, indem sie Wirkungsanalysen fördert, die in Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay erstellt wurden. Seitens der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Uruguay versuchen wir, den unterschiedlichen Stimmen zu den möglichen Auswirkungen des Vertrags Gehör zu verschaffen mit dem Ziel, progressive Perspektiven in der öffentlichen Debatte auf nationaler, regionaler und biregionaler Ebene zu stärken.

DIE AUSWIRKUNGEN AUF URUGUAY UNTER DEM GESICHTSPUNKT DER POLITISCHEN GESCHICHTE

Gerardo Caetano und Nicolás Pose

EINLEITUNG

Im vorliegenden Dokument werden unter besonderer Berücksichtigung der nationalen und branchenspezifischen Interessen Uruguays verschiedene Aspekte der Konsequenzen und vorhersehbaren Auswirkungen besprochen, die aufgrund der Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR eintreten würden, denn das Abkommen wurde zwar im Jahr 2019 erstellt, aber bisher nicht ratifiziert. Es werden die wichtigsten Aspekte beim Fortgang der Verhandlungen besprochen, der Verhandlungsprozess wird unter den in Uruguay geltenden politischen und sozialen Positionen analysiert, es wird branchenübergreifend eine Gewichtung der Vorteile und erzielten Vereinbarungen erstellt, und es werden die wesentlichen, umstrittenen Bereiche dargestellt. Gleichzeitig werden einige allgemeine Empfehlungen für eine Verbesserung des Vertrages formuliert. Die verwendeten Abbildungen, Grafiken und Tabellen sollen dem besseren Verständnis der Analyse dienen. Es sei angemerkt, dass diese Analyse die neue Situation durch die Covid-19-Pandemie mit ihren möglicherweise schwerwiegenden wirtschaftlichen, sozialen und geopolitischen Folgen nicht berücksichtigt, da die ersten Fälle in unserem Land erst im März diesen Jahres aufgetreten sind.

HINTERGRUND

Die Anfänge der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union (EU) und dem Gemeinsamen Markt in Südamerika (MERCOSUR) gehen bis ins Jahr 1995 zurück, als sich beide Blöcke auf den Abschluss eines interregionalen Rahmenabkommens zur Zusammenarbeit einigten. Diese Entscheidung war gleichzeitig die erste Entscheidung von MERCOSUR als Völkerrechtssubjekt. Aus der Perspektive des MERCOSUR war dies kein Zufall, sind die Mitgliedsländer doch Atlantik-Anrainerstaaten, und haben sich die Gründer des Marktes an die Ideen und Institutionen des europäischen Modells angelehnt (Bizzozero, 2008). Ähnliches lässt sich von europäischer Seite sagen, denn die Einrichtung »interregionaler« Beziehungen zwischen den Wirtschaftsblöcken diente der Übertragung des Integrationsmodells der EU, worin sich ihre Identität als internationaler Akteur zeigt (Sanahuja, 2007). De facto wurden die Verhandlungen für das Assoziierungsabkommen, dessen Eckpfeiler ökonomische

Überlegungen sind, jedoch nicht vor Ende 1999 und dann aus Gründen der Verteidigung eigener Interessen aufgenommen. Konkret gesagt, beobachtete die EU mit Sorge den Fortgang der Verhandlungen für die (Gesamt-)Amerikanische Freihandelszone (Free Trade Area of the Americas, FTAA), die von der US-Regierung 1995 vorgeschlagen wurde und mit deren Erschaffung für die EU ein Verlust an Handels- und Investitionsmöglichkeiten in Lateinamerika verbunden wäre. Wieder einmal spielte das strategische Dreieck zwischen den Handlungen der USA und der EU in ihren Beziehungen zu Lateinamerika und deren Regionen eine Rolle. Vor diesem Hintergrund lassen sich, wie von Sanahuja und Rodríguez vorgeschlagen, vier Verhandlungsphasen zwischen der EU und dem MERCOSUR identifizieren (2020).

Die erste Phase fand gemäß den zitierten Autoren zwischen 2000 und 2004 statt, als sich eine erste Verhandlungsdynamik entwickelte. Ein erster Vorschlag seitens der EU zum Verhandlungsformat beinhaltete die gegenseitige Reduzierung von Zöllen, einige der so genannten »Singapur-Themen« wie öffentliches Beschaffungswesen und Wettbewerbspolitik, sowie Impulse zur Einbeziehung der entsprechenden Themen (auch bekannt als »WTO plus«-Anforderungen) im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO). Dennoch stockte der Austausch rasch aufgrund der klassischen Handelsthemen: Beschränkung der Einfuhr von landwirtschaftlichen Produkten aus den MERCOSUR-Ländern in die EU versus Widerstand gegen einen schnellen Abbau der MERCOSUR-Zölle auf Industriegüter, insbesondere seitens Brasiliens. Gleichzeitig führten die Schwierigkeiten des MERCOSUR bei der vollständigen Bildung einer Zollunion zur Abkehr von der Idee, biregionale Übereinkommen zu schließen. Hinzu kam im Jahr 2003 das Scheitern des Ministergipfels der WTO in Cancún, bei dem sich die immer wieder in multilateralen Verhandlungen auftretenden Nord-Süd-Diskussionen wiederholten, was schließlich zu einer längeren Lähmung der Verhandlungen führte.

Sanahuja und Rodríguez (ibid.) stellen anschließend für die Jahre zwischen 2004 und 2010 eine Phase des »gegenseitigen Desinteresses« fest. In diesem Zeitraum legte die EU ihren Fokus verstärkt auf Vereinbarungen mit den lateinamerikanischen Pazifik-Ländern, die liberaler eingestellt waren und eine politische Öffnung anstrebten (Briceño-Ruiz, 2013). Gleichzeitig waren die progressiven Regierungen der MERCOSUR-Staaten eher regional orientiert, was einige Autoren als »post-li-

Tabelle 1
Gewichtung ausgewählter Exportmärkte des MERCOSUR
 (in %)

| Ziel | 2001 | 2005 | 2009 | 2014 | 2019 |
|-------|------|------|------|------|------|
| EU | 19.8 | 17.4 | 16.8 | 15.4 | 14.5 |
| USA | 27.7 | 24.2 | 7.3 | 16.3 | 11 |
| China | 2.8 | 4.7 | 9.2 | 15 | 23.7 |

Quelle: Eigenanalyse auf der Grundlage der Daten aus Trademap.

beral« (Sanahuja, 2009) oder »post-hegemonial« (Riggirozzi und Tussie, 2012) bezeichnen.¹ In dieser Phase verschwand auch der äußere Anreiz für Verhandlungen durch das FTAA-Projekt, das im November 2005 im Rahmen des *IV. Panamerikanischen Gipfels* im argentinischen Mar del Plata von den MERCOSUR-Staaten und Venezuela abgelehnt wurde.

2010 wurden die Verhandlungen aufgrund der offensichtlichen Stagnation der WTO, den Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise von 2008 (die die europäischen Staaten besonders schwer traf) und dem starken Wirtschaftswachstum sowie der Investitionsbereitschaft Chinas in den MERCOSUR wieder aufgenommen (Sanahuja und Rodríguez, 2020). Wie sich aus Tabelle 1 ergibt, verdreifachte sich in den Jahren zwischen 2001 und 2009 die Bedeutung Chinas für die Exporte aus dem MERCOSUR, wohingegen der Anteil des EU-Marktes zwar eine moderate, aber stetig sinkende Tendenz aufwies. Die EU-Osterweiterung bedeutete jedoch auch, dass neue Rücksichten in Bezug auf den Schutz landwirtschaftlicher Interessen zu nehmen waren, die zu den traditionellen Bedenken von Ländern wie Frankreich und Irland noch hinzukamen und die u. a. in restriktivere Angebote für den Marktzugang für wichtige MERCOSUR-Produkte wie Rindfleisch mündeten.² Auf Seiten des MERCOSUR, insbesondere seitens Argentinien und Brasilien, blieben die Sensitivitäten im Bereich der Industriegüter, des geistigen Eigentums und des öffentlichen Beschaffungswesens sowie die Forderung nach Berücksichtigung von Asymmetrien, die zu einer geringeren Abdeckung seiner Angebote führen würden, bestehen.

Aufgrund des in den vergangenen zehn Jahren beobachteten Verlusts der wirtschaftlichen Dynamik und eines zunehmenden Gefühls der Isolation im Zuge der von den USA angestoßenen Mega-Abkommen für eine transatlantische (TTIP) bzw. transpazifische Partnerschaft (TPP) (Thorsensen und Ferraz, 2014), änderte sich ab 2013 sowohl bei den Entscheidungsträgern in der Regierung als auch bei den Spitzen der Industrie die Sichtweise auf Kosten und Nutzen

in Brasilien. Dagegen war dies in Argentinien, das weiterhin wichtige Industriebereich ausklammerte, nicht der Fall. Nicht einmal der Verlust des bevorzugten Zugangs durch das Allgemeine Präferenzsystem (APS) im Jahr 2014, das weitere Entwicklungsländer dazu zwang, Vereinbarungen zuzustimmen, die sie zuvor abgelehnt hatten (Gallagher, 2008; Shadlen, 2008; Manger und Shadlen, 2014) führte diesbezüglich zu einem Umdenken.

Vor diesem Hintergrund nahmen die Verhandlungen aufgrund der politischen Wende in Argentinien (durch Wahlen) und Brasilien (durch einen »weichen Staatsstreich«), der liberal-konservative Kräfte an die Macht brachte, ab 2016 wieder an Fahrt auf. Diese neuen Rahmenbedingungen führten zu einer Modifizierung des argentinischen Angebots, dessen Umfang sich dem der übrigen Länder des Blocks angleich, und zu flexibleren Positionen seitens Brasilien bei einigen sensiblen Punkten wie dem öffentlichen Beschaffungswesen und den Herkunftsregeln im Automobilbereich. Währenddessen führten die neuen, merkantilistischen Positionen der US-Regierung unter Trump insbesondere bei der EU-Kommission dazu, dass die Ratifizierung eines vorläufigen Abkommens mit Kanada und der Abschluss eines Abkommens mit Japan forciert wurden. Außerdem sollten die Verhandlungen mit dem MERCOSUR abgeschlossen werden. Deshalb wurde ein verbesserter Vorschlag für den landwirtschaftlichen Bereich vorgelegt, der ungefähr dem aus dem Jahr 2004 entsprach (einschließlich der klaren Ablehnung durch Länder wie Frankreich), und die Anforderungen in Bereichen wie z. B. Rechte am geistigen Eigentum wurden gesenkt.

Trotz all der den Abschluss dieses Abkommens begünstigenden Elemente führten Meinungsverschiedenheiten 2017 dazu, dass der Vertrag nicht unterzeichnet wurde. Durch den Wahlsieg von Jair Bolsonaro in Brasilien entstanden zudem neue Fragezeichen. Die Politik der neuen brasilianischen Regierung führte u. a. zu einer umstrittenen Umweltpolitik, die von den Gegnern des Abkommens in Europa aufgegriffen wurde. In wirtschaftlicher Hinsicht zeigte sich die Regierung Bolsonaro jedoch deutlich flexibler als ihre Vorgängerin, da sie nun bereit war, ihre regionalen Ansprüche in Bezug auf den Handel im Automobilbereich zu reduzieren und der Befreiung von Zöllen und Abgaben auf wichtige Produkte wie Fleisch und Ethanol auf einem Niveau zuzustimmen, das die Vorgängerregierung vehement abgelehnt hatte. Die neuen Architekten der Außenhandelspolitik sowohl in Brasilien als

¹ Diese Darstellung ist in jüngerer Zeit stark umstritten. Vgl. Gerardo Caetano (Hrsg.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*. Montevideo, Planeta, 2017; *Nueva Sociedad* Nr. 275. *América Latina: transiciones turbulentas*. Buenos Aires, NUSO, 2018.

² Der Vorschlag von 2004 sah ein tarifäres Kontingent von 100 000 Tonnen vor, das im Vorschlag der EU-Kommission von 2010 auf 70 000 Tonnen reduziert wurde.

auch in Argentinien waren sich darin einig, dass der größte Wert eines Abkommens mit der EU im institutionellen Bereich lag, was auf eine Öffnung der Handelspolitik hindeutete, die über die konkreten kurz- und mittelfristig zu erwartenden wirtschaftlichen Vorteile hinausging.³

Zusammen mit der langfristigen Unterstützung der Verhandlungen durch Uruguay (kombiniert mit der Forderung nach einer größeren Öffnung der EU)⁴ und der Einrichtung von Mechanismen für eine Sonderbehandlung von Paraguay führten all diese Faktoren dazu, dass der MERCOSUR schließlich den entscheidenden Impuls für den Abschluss des Vertrages lieferte. Weil die EU-Kommission einen möglichen politischen Schwenk Argentiniens vorhersah, gelang es ihr, auch die zögerlichen Mitglieder für die Unterzeichnung des Abkommens zu gewinnen. Nach Unterzeichnung der Grundsatzerklärung erhob Frankreich jedoch erneut seine Bedenken und machte damit die Ratifizierung in der vereinbarten Form unmöglich. In jüngerer Zeit haben sich die Parlamente in Österreich und den Niederlanden gegen die Ratifizierung ausgesprochen und dabei Umweltschutzgründe sowie eine allgemeine Ablehnung der Politik der Regierung Bolsonaro geltend gemacht. Aus diesem Grund ist der Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen den beiden Blöcken auch nach über 20 Jahre dauernden Verhandlungen immer noch nicht sicher.

VERTRAG UND POSITIONEN AUS DER PERSPEKTIVE URUGUAYS

Aus der Perspektive Uruguays muss der Abschluss der Grundsatzerklärung im Rahmen der allgemeineren Diskussionen über die Funktionsdynamik des MERCOSUR von seiner Gründung bis heute betrachtet werden. Hier wird vor allem eine steigende Unzufriedenheit und zunehmende Kritik von verschiedenen Akteuren aus dem politischen und wirtschaftlichen Bereich des Landes deutlich, die gemeinsam die systematische Verletzung der Vereinbarungen des MERCOSUR durch seine größten Partner beklagen. Hinzu kamen Fragen angesichts der kaum vorhandenen Dynamik der außenpolitischen Agenda. Daraus entstanden Vorschläge zur Flexibilisierung und Einführung der – nicht immer unter realistischen Annahmen stehenden – Möglichkeit, unilaterale Verhandlung mit Dritten aufzunehmen (Caetano, 2017 und 2019). Aus diesem Blickwinkel betrachtet hat das Freihandelsabkommen mit der EU in jüngster Zeit zu Übereinstimmungen mit internen Vorgängen im politischen System Uruguays geführt, die mit den kontroversen Diskussionen über andere Themen der Außenpolitik wie z. B. Venezuela zusammenfielen.

Ergänzend dazu lässt sich feststellen, dass der Abschluss des Abkommens nach 20 Jahren Verhandlung von der Mehrheit der nationalen Akteure positiv aufgenommen wurde. Die

³ Siehe z. B. das Interview mit Marcos Troyjo, stellvertretender Wirtschaftsminister von Brasilien (Clarín, 2019), oder die Stellungnahmen verschiedener hochrangiger Funktionäre der argentinischen Regierung in Bezug auf den Abschluss der Verhandlungen (La Nación, 2019)

⁴ Siehe hierzu u. a. El Observador (2018).

wichtigen politischen Parteien waren sich dieser Angelegenheit öffentlich und ausdrücklich einig, was sogar dazu führte, dass der damals amtierende Außenminister Nin Novoa bei der Vorstellung des Abkommens im Parlament von den Oppositionsführern beglückwünscht wurde (El País, 2019a). Zwar gab es abweichende Bewertungen innerhalb des linken Parteienbündnisses Frente Amplio (FA), die sich jedoch im Gegensatz zu den Geschehnissen rund um ein mögliches Freihandelsabkommen mit den USA im Jahr 2006 oder in Bezug auf die 2014 aufgenommenen TISA-Verhandlungen zu dem Zeitpunkt und bei nachfolgenden Regierungen nicht durchsetzen konnten.

Aufgrund der Tatsache, dass 2006 der Abschluss eines Freihandelsabkommens mit den USA scheiterte, entstanden innerhalb des FA zwei Lager, die von Adler und anderen Autoren als unterschiedliche »erkenntnistheoretische Gemeinschaften« bezeichnet wurden. (Adler, 2019) Auf der einen Seite stand die Mehrheit der Regierung und des FA, angeführt durch wirtschaftsnahe Kräfte, mit dem damaligen Wirtschaftsminister Danilo Astori an ihrer Spitze. Aus der »neo-institutionellen« Perspektive der Wirtschaft betrachtete Astori – immer mit dem Rückhalt durch Präsident Vázquez – das Übereinkommen als Qualitätssiegel, d. h. als eine Möglichkeit, universell geltende Spielregeln einzuführen und damit ausländische Investitionen anzulocken, da er die historisch niedrige Investitionsrate im Land als Haupthindernis für dessen Entwicklung betrachtete.⁵ Auf der anderen Seite standen mehrere Branchen und Personen, die eher die Haltung des damaligen Außenministers Reinaldo Gargano befürworteten und sich auf »neo-entwicklungspolitische« Expertenstudien zu Innovation und Entwicklung aus unterschiedlichen Fachbereichen stützten.⁶ Sie wiesen darauf hin, dass es nicht nur geringe Handelsvorteile gab (die USA sind ein Hauptkonkurrent für die wichtigen landwirtschaftlichen Produkte Uruguays und subventionieren zudem ihre Produktion), sondern dass die Anforderungen in Bereichen wie Dienstleistungen, öffentliche Beschaffung und geistiges Eigentum die Fähigkeit des Staates zur Umsetzung politischer Maßnahmen in Richtung Wertschöpfung und einer später einsetzenden Entwicklung deutlich einschränken würden (Panizza, 2008; Porzecanski, 2010; Garcé, 2014; López, 2016; Pose, 2019). Zu alledem kam noch das Risiko eines Austritts aus dem MERCOSUR hinzu, weil Argentinien und Brasilien gegen die Unterzeichnung eines bilateralen Übereinkommens waren. Diese Spaltungen wurden 2015 aufgrund der Teilnahme Uruguays an den Verhandlungen zum Trade in Service Agreement (TiSA) deutlich, obwohl die Zugehörig-

⁵ Die vielleicht detaillierteste Anwendung der neuen institutionellen Wirtschaft auf die Probleme Uruguays findet sich bei Bergara (2003 und 2015), ab 2005 einem der wichtigsten Mitglieder des Wirtschaftsteams um Astori.

⁶ Unter den in jüngerer Zeit erschienenen Studien ist die Zusammenfassung von Quijano (2006) hervor zu heben. Außerdem gehören dazu Arocena (2006); Deleon (2006) sowie Quijano und Valente (2006). Am 22.9.2006 unterzeichneten 52 Intellektuelle und politische Führungspersonlichkeiten, darunter einer der Autoren dieser Studie, einen offenen Brief mit der Überschrift »Forderung nach einer ernsthaften Diskussion über den internationalen Einschluss des Landes (Reclaman un debate serio sobre la inserción internacional del país)«, *La República*, 22.9.2006. Nachzulesen in Porzecanski, 2010, S. 239–242.

keit zu dem Marktbindnis in diesem Fall nicht mit dem Verbleib darin gekoppelt war. Jedenfalls führte der Widerstand der Mehrheit im FA mit denselben Argumenten zum Rückzug des Landes aus den Verhandlungen (Quijano, 2015; Pose, 2018). In Bezug auf die Verhandlungen mit der EU war jedoch die Mehrheit der betroffenen Branchen, einschließlich derjenigen, die die Initiative 2006 und 2015 abgelehnt hatten, allgemein für das Abkommen, wenn auch mit Bedenken aus dreierlei Gründen.

Wie wir weiter unten sehen werden, war der Hauptgrund der, dass die europäischen Anforderungen in Bezug auf verwandte Bereiche bzw. »WTO-plus«-Bereiche, die in dem Abkommen formuliert wurden, weniger streng waren, so dass die entwicklungspolitischen Bedenken gemildert wurden. Der zweite Grund lag darin, dass im Bereich der Zollbestimmungen, in dem die MERCOSUR-Länder die größten Konzessionen machen mussten, die Wirtschaft Uruguays weniger sensibel reagieren würde als die Wirtschaft Argentiniens und Brasiliens, da der Anschluss an den MERCOSUR zu Beginn der 1990er Jahre den Wegfall von zuvor geschützten Industriesegmenten bedeutete. Wie wir noch sehen werden, hängen die Empfindlichkeiten im Bereich einiger Branchen mit der Öffnung der Märkte Argentiniens und Brasiliens für Lieferanten außerhalb der Region zusammen. Uruguay hat keine Möglichkeit, hier größeren Einfluss auszuüben. Drittens besteht die unbestreitbare Tatsache, dass jede neo-entwicklungspolitische Strategie in Uruguay aufgrund seines kleinen Binnenmarktes notwendigerweise mit einem regionalen Projekt verbunden sein muss. Diese Alternative hat jedoch eine starke Erosion in regulatorischer Hinsicht erlitten, da die MERCOSUR-Staaten keine konkreten Maßnahmen in den Bereichen Wirtschaft, produktive Ergänzung und gemeinsame Außenpolitik des Blocks trafen. Das vorherrschende Verhalten war die Beibehaltung der Privilegien der nationalen Branchen und die Nichteinhaltung der Vereinbarungen durch die größten Partner des Blocks, wie in anderen Studien dokumentiert wurde (Caetano, 2019). In Ermangelung alternativer Wege, und im Rahmen eines geo- und handelspolitischen Kontextes, der die internationale Eingliederung des Landes stark einschränkt, mussten sich die Skeptiker gegenüber dem Freihandelsabkommen mit einem etwas flexibleren Abkommen arrangieren, das Raum für eine später einsetzende Entwicklung ließ.

Die wichtigsten Wirtschaftskammern, einschließlich der Vertreter des Industriesektors, der am empfindlichsten auf eine regionale Öffnung reagiert, haben das Abkommen ebenfalls enthusiastisch begrüßt. Ihre größeren Sorgen drehten sich um die Aufrechterhaltung von Regelungen wie die zum *drawback* und die vorübergehende Zulassung der zollfreien Einfuhr von Betriebsmitteln sowie die eventuelle Ausweitung des Schutzes des geistigen Eigentums im Bereich der Patente. Daraus entstand die Koordinierung der Positionen, die auch die der Industrie im Rest des Blocks einschloss.⁷ Aber jenseits der Forderungen in diesen Fragen, die aufgrund ihrer direkten

Auswirkungen so wichtig sind, teilt die Industrie mit den übrigen Wirtschaftskammern in Uruguay eine aufgeschlossene Sichtweise in Handelsfragen, die sich zum Beispiel in der Vorbereitung gemeinsamer Mitteilungen zu diesem Thema zeigt.⁸ Diese Sichtweise beruht auf gemeinsamen Überzeugungen hinsichtlich ihrer Identität als »Unternehmer« sowie auf der Rolle, die die Märkte und insbesondere deren Öffnung bei der Organisation der Wirtschaft spielen sollten.⁹ So wurde die Unterzeichnung von Abkommen mit Dritten außerhalb der Region begleitet und gleichzeitig eine Senkung der internen Kosten (Gebühren, Vorschriften, Löhne) gefordert, um die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.¹⁰

Auf der anderen Seite sind die Gewerkschaften eher besorgt über den Mangel an Informationen über das »Kleingedruckte« und die Auswirkungen möglicher Inhalte auf verschiedenen Ebenen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Es sei jedoch auch darauf hingewiesen, dass ihr Widerstand im Vergleich zu dem Widerstand gegen andere potenzielle Abkommen, wie die bereits erwähnten Abkommen mit den USA oder das TiSA, recht schwach ausfiel. Schließlich ist anzumerken, dass verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft ihre Besorgnis über die möglichen Auswirkungen u.a. auf die Gesundheit und den Zugang zu Medikamenten, geistiges Eigentum im Allgemeinen, Umweltschutz, den Zugang zu Wissen und echte Gestaltungsmöglichkeiten für Entwicklungsmaßnahmen geäußert haben.¹¹ Einige dieser Bedenken sind zumindest teilweise in die Verhandlungen eingeflossen, während in anderen Fragen latente Risiken bestehen bleiben, wie im nächsten Abschnitt zu sehen sein wird.

Bevor die vereinbarten Inhalte und ihre möglichen Auswirkungen eingehender untersucht werden, sollen zumindest

8 Als Beispiel sei auf das Dokument *Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona (Gemeinsame Position in Bezug in der Frage, ob Uruguay mit Drittländern Handelsabkommen aushandeln soll)* verwiesen, das gemeinsam von der Landvereinigung Uruguays (Asociación Rural del Uruguay), der Wirtschaftskammer Uruguays (Cámara de Industrias del Uruguay), der Handelskammer für landestypische Produkte (Cámara Mercantil de Productos del País) und der Nationalen Kammer für Handel und Dienstleistungen in Uruguay (Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay) erarbeitet wurde.

9 Ein theoretischer Ansatz, der die Rolle gemeinsamer Identitäten und Überzeugungen mehrerer Akteure bei der Formulierung von handelspolitischen Präferenzen hervorhebt, findet sich bei Woll (2008).

10 Dies war auch die Position des Präsidenten der Wirtschaftskammer (CIU), Washington Duran, die er in einem Gespräch über das EU-MERCOSUR-Freihandelsabkommen im Uruguaysischen Rat für Internationale Beziehungen zum Ausdruck brachte (El País, 2019b). Ähnlich äußerte sich Isabelle Chaquiriand vom CIU-Verwaltungsrat in einem Vortrag an der Katholischen Universität von Uruguay und erklärte, als Unternehmer könne man sich nicht gegen ein Instrument der wirtschaftlichen Öffnung stellen, die über daraus resultierende, kurzfristige Herausforderungen hinausginge.

11 In dieser Frage gab die Akademie der Wissenschaften in Uruguay (Academia Nacional de Ciencias del Uruguay, ANCIU) auf Initiative von Judith Sutz eine Erklärung heraus, in der sie »aufgrund der durch COVID-19 in Uruguay und der Welt verursachten dramatischen Situation« ihre »Unterstützung der WHO-Erklärung vom 20. Mai 2020, insbesondere zu Punkt 6 über die notwendigen Anstrengungen zur Erreichung einer Immunisierung« ausdrückt, »die zur Herstellung eines weltweiten Gesundheitsprodukts führen müssen, das nicht nur sicher, hochwertig und wirksam ist, sondern auch zugänglich und erschwinglich sein muss.« Vgl. <https://anciu.org.uy/> Montevideo, 17. Juni 2020.

7 Diese Positionen finden sich im Dokument *Negociaciones Mercosur Unión Europea (Die Verhandlungen MERCOSUR – Europäische Union)*, das 2018 vom Wirtschaftsrat des MERCOSUR erarbeitet wurde.

kurz die politischen und sozialen Positionen in Uruguay mit denen der größeren Mitglieder des Blocks verglichen werden. Hier ist vor allem Argentinien zu nennen, da das Abkommen dort die größten Meinungsverschiedenheiten hervorgerufen hat. Diese wurden zum Beispiel in einer Publikation der Friedrich-Ebert-Stiftung aus dem Jahr 2018 dargelegt. Darin warnen Beamte der jetzigen nationalen Regierung und der Provinz Buenos Aires (damals in der Opposition) sowie verschiedene Akademiker vor den Auswirkungen der tarifären und nichttarifären Inhalte eines möglichen Abkommens auf den Industriesektor, die mit Brasilien bestehenden Produktionsketten und insbesondere auf die Arbeitskräfte, da man in ihren Studien zu einem möglichen Verlust von 186 000 Arbeitsplätzen in der verarbeitenden Industrie und somit von 11 Prozent des gesamten Sektors kam (Larisgoitia und Bianco, 2018; Español, 2018; Paikin, 2018). Diese Auswirkungen sind unter den gegenwärtigen, in Argentinien herrschenden sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen nur schwer zu verkraften. Allerdings wurden innerhalb der Industrie auch kritische Stimmen laut, wie z. B. die der KMU, die im Allgemeinen Unternehmerverband (Confederación General Empresaria) der Republik Argentinien zusammengeschlossen sind, sowie seitens der Argentinischen Industriegewerkschaft (Unión Industrial Argentina), die im Gegensatz zu den Positionen der Landwirtschaftsgewerkschaften stehen, welche das Abkommen befürworten. Diese Spaltung zeigte sich auch im politischen System, nachdem die damalige peronistische Opposition gegen das von der Regierung Mauricio Macri erzielte Abkommen war.

In Brasilien hingegen hat sich die sozio-politische Dynamik – vielleicht etwas überraschend – der von Uruguay angenähert. Neben der Unterstützung des Abkommens durch den mächtigen Nationalen Landwirtschaftsverband (Confederación Nacional Agropecuaria), der offensichtlich ein großes Interesse an dem Abkommen hat, fällt auf, dass sowohl der Nationale Industrieverband (Confederación Nacional de Industria, CNI) als auch der Industrieverband des Bundesstaates São Paulo (Federación de Industrias del Estado de San Pablo, FIESP), die wichtigsten *Industriobbyisten*, die einst gegen Freihandelsabkommen mit relativ weiter entwickelten Partnern waren, seit 2013 den Abschluss des Abkommens mit der EU angestrebt und sogar gefordert haben (FIESP, 2013 und 2019; CNI, 2014). In der Zwischenzeit versuchte die letzte Regierung von Dilma Rousseff auf politischer Ebene, in dieser Richtung voranzukommen, was zuweilen zu Spannungen innerhalb des MERCOSUR mit ihrer argentinischen Kollegin Cristina Fernández führte, die sich gegen den Abschluss eines Abkommens aussprach, das eine weitgehende Öffnung der Märkte für Industriegüter des Blocks für europäische Produzenten bedeuten würde. Obwohl die brasilianischen Arbeiter auf Gewerkschaftsebene versuchten, durch eine Zusammenarbeit mit den Schwestergewerkschaften des Blocks in der so genannten Gewerkschaftlichen Koordinierungsstelle des Cono Sur (Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur) Oppositionsbemühungen zu bündeln, gelang es ihnen aufgrund ihrer relativen Schwäche, insbesondere nach 2016, nicht, die politische Agenda in diese Richtung zu bewegen, auch nicht während der letzten Regierungszeiten der Arbeiterpartei.

UNTERSUCHUNG VON KOSTEN UND NUTZEN

Angesichts des Risikos, zu Bewertungen zu gelangen, die durch übermäßige Vereinfachungen gekennzeichnet sind, ist eine systematische Analyse der potenziellen Vorteile und Kosten, die sich aus der Grundsatzvereinbarung ergeben, notwendig. Natürlich nehmen solche Analysen notwendigerweise eine partielle und als solche nicht immer deutlich wahrnehmbare Perspektive ein, weshalb darauf hingewiesen wird, dass es sich hier um die uruguayische Sichtweise handelt. Zu den potenziellen Vorteilen gehört vor allem der verbesserte Zugang zu einem Markt mit 500 Millionen Verbrauchern mit hohem Einkommen, der gleichzeitig der drittgrößte Exportmarkt Uruguays ist (wie in Abbildung 1 dargestellt)¹², insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die multilateralen Verhandlungen in Handelsangelegenheiten stocken, während gleichzeitig parallele Präferenzabkommen geschlossen werden. Mit anderen Worten: Bei jeder als Alternative betrachteten Nichtübereinkunft müssen die Kosten der Handelsumlenkungen, die durch die Vereinbarung von Präferenzregelungen zwischen Dritten entstehen, mit einkalkuliert werden (Gruber, 2001; Quiliconi, 2014). Verschärft wird die Situation durch die Ausweitung von Restriktionen aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie.¹³ Es sei jedoch auch darauf hingewiesen, dass der von der EU angebotene Zugang für landwirtschaftliche Erzeugnisse des MERCOSUR, die den größeren Teil der Exporte Uruguays ausmachen, in vielen Fällen immer noch in Form von Kontingenten erfolgt (deren Verteilung außerdem innerhalb des Blocks ausgehandelt werden muss), was die potenziellen Gewinne aus dem Marktzugang und damit die Umverteilung der Ressourcen, die diese Abkommen innerhalb der Volkswirtschaften generieren, begrenzt. Angesichts dieser Einschränkung wären die erwarteten Auswirkungen auf das BIP Uruguays nach der jüngsten (im Auftrag der EU-Kommission erstellten) Studie der London School of Economics (LSE) mit weniger als 1 % bescheiden (LSE, 2019).¹⁴

Aus der sektoralen Sicht führt das Abkommen durchaus zu einer Verbesserung der Marktzugangsbedingungen. Noch wichtiger wird dies vor dem Hintergrund, dass Uruguay 2014 aus dem APS ausgeschlossen wurde, weil sich sein Pro-Kopf-Einkommen erhöht hatte.¹⁵ In diesem Zusammen-

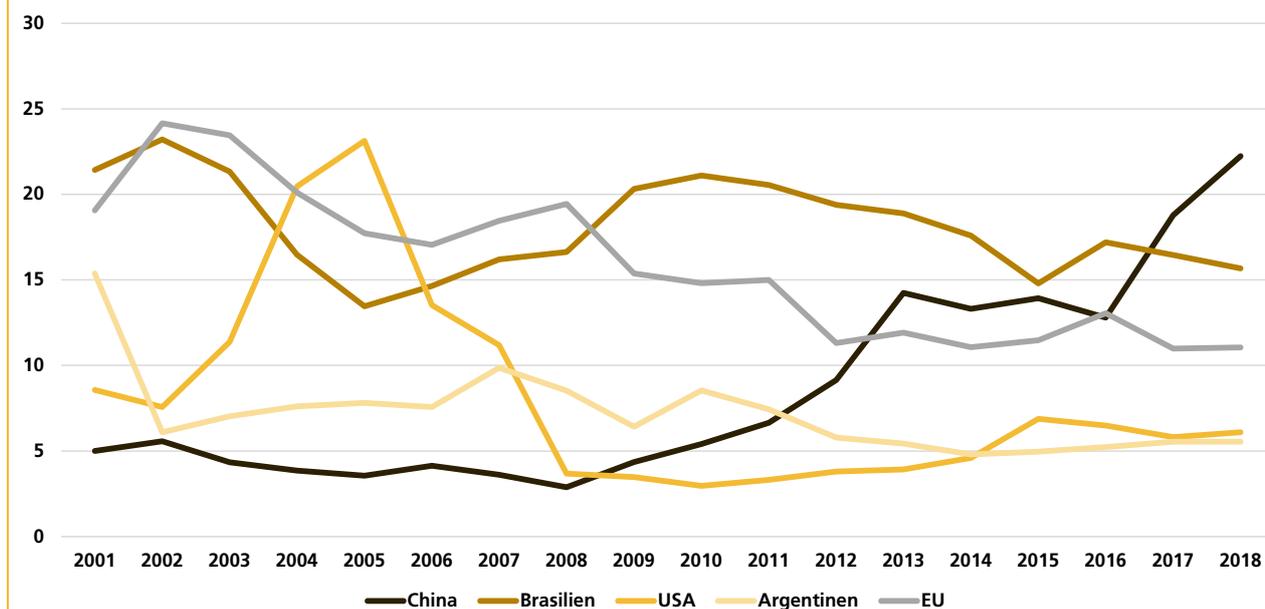
¹² In den Berichten von Uruguay XXI, in denen der endgültige Bestimmungsort formell registrierter Exporte in Freihandelszonen aufgeführt wird, wird die EU sogar an zweiter Stelle vor Brasilien genannt (z. B. Uruguay XXI, 2019)

¹³ Vgl. Observatorio del Covid-19 en América Latina y el Caribe; <https://www.cepal.org/es>

¹⁴ Der MERCOSUR hat keine eigenen Studien zu den Auswirkungen erstellt, was sich negativ auf die Möglichkeiten zur Verhandlung und Bewertung alternativer Szenarien auswirkt. Diese Situation hat weite Kreise in Argentinien in Alarmbereitschaft versetzt, so dass die neue Regierung von Alberto Fernández kürzlich ein Abkommen mit der Universität von Buenos Aires zur Durchführung solcher Studien geschlossen hat. In Uruguay haben die wenigen Stimmen, die die Erarbeitung eigener Studien dazu gefordert haben, jedoch kein Gehör auf politischer Ebene gefunden.

¹⁵ Dies wirkte sich deutlich auf Sektoren wie Zitrusfrüchte, Fisch und Leder aus (Uruguay, 2019).

Abbildung 1
Entwicklung der Exporte Uruguays nach den wichtigsten Destinationen
 (in %)



Quelle: Eigenanalyse auf der Grundlage der Daten aus Trademap.

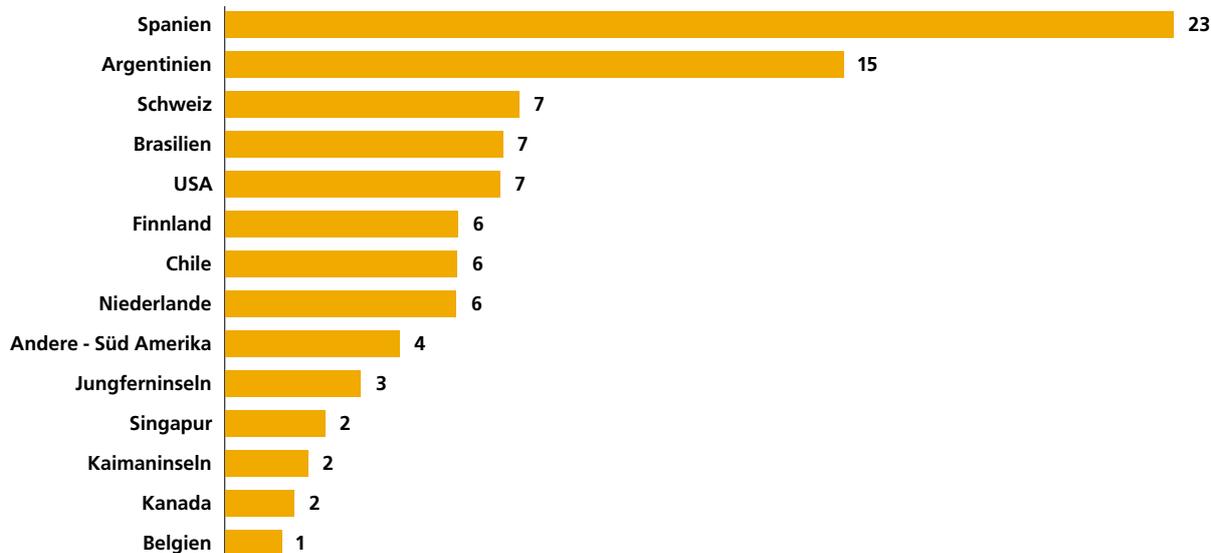
hang betont das uruguayische Außenministerium, dass 40 Prozent der im Jahr 2016 insgesamt für Exporte gezahlten Zölle (im Wert von etwa 106 Millionen USD) in der EU gezahlt wurden, so dass das Land am Ende der Entlastungsperiode daher erhebliche Einsparungen erzielen würde (Uruguay, 2019). Schließlich ist anzumerken, dass für das wichtigste nationale Exportprodukt, Rindfleisch, im Abkommen zusätzlich zu einem neuen Zollkontingent von 99 000 Tonnen (das unter den vier Partnern aufzuteilen ist), der Wegfall des Kontingentzolls für das Volumen des »Hilton«-Kontingents von 6 376 Tonnen, welches Uruguay zur Verfügung steht, vorgesehen ist. Allein deshalb würde das Land jährlich 15 Millionen US-Dollar an Zöllen einsparen (ibid.). Die Bedeutung der Verbesserung des Zugangs zum europäischen Markt wird dann vor allem klar, wenn man bedenkt, dass Uruguay 2019 durch die Quote 481 den präferenziellen Zugang zu etwas mehr als 6 000 Tonnen verloren hat (El Observador, 2019).

Zweitens, und von besonderer Bedeutung für das Land, kann von einem Abkommen erwartet werden, dass es zur Einschränkung des Ermessensspielraums der Seniorpartner in Bezug auf die Einhaltung von Abkommen beiträgt. Dies ist von entscheidender Bedeutung im Hinblick auf die zu erwartenden Gewinne, die sich aus der Zugehörigkeit zu einem erweiterten regionalen Markt und dadurch der Erzielung ausreichender Produktionsmengen ergeben, und die geschmälert werden, wenn die Teilnehmer die Spielregeln systematisch als nicht bindend betrachten. Andererseits könnte dieser Vorteil verwässert werden, wenn eine bilaterale Gültigkeit des Abkommens zwischen den MERCOSUR-Partnern ermöglicht und die Ratifizierung durch die größeren Partner aufgrund der wirtschaftspolitischen Spannungen mit Blick auf die breiteren sektor- und verteilungsbezogenen Auswirkungen verzögert wird.

Und schließlich liegt ein dritter erhoffter, positiver und von den nationalen Vertretern aus Politik und Wirtschaft hervorgehobener Aspekt im Zufluss neuer europäischer Direktinvestitionen (Foreign Direct Investments, FDI), was durch die Tatsache, dass die EU bereits der wichtigste ausländische Investor des Landes ist, gestützt wird. Wie aus Abbildung 2 hervorgeht, machen allein die spanischen 23 Prozent der gesamten FDI in Uruguay aus und rangieren damit aufgrund ihrer Herkunft an erster Stelle. Rechnet man die finnischen, niederländischen und belgischen Kapitalzuflüsse mit ein, beläuft sich die Beteiligung aus der EU auf mehr als ein Drittel der gesamten ausländischen Investitionen in Uruguay. Allerdings sollte daran erinnert werden, dass es keinen empirischen Nachweis für eine Zunahme der FDI aufgrund der Unterzeichnung von Freihandelsabkommen gibt (Peinhardt und Allee, 2011), so dass man in Uruguay nicht selbstverständlich von einem Anstieg ausgehen kann. Im Gegenteil: Das Abkommen kann zwar die Gewinnung von Investitionen fördern, die auf die Herstellung interregionaler Verbindungen abzielen (d. h. vertikale FDI), es kann aber auch die Verlagerung von Unternehmen, die den MERCOSUR-Markt bedienen wollen, entweder in die größten Länder des Blocks oder in die EU begünstigen (d. h. so genannte horizontale FDI).

Nach den bisher von den einzelnen Außenministerien und der EU-Kommission weitergeleiteten Teilmeldungen wäre das Abkommen in einigen sensiblen »WTO-plus«-Bereichen flexibel genug für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes. So würde das Kapitel über das öffentliche Beschaffungswesen, ein Schlüsselinstrument zur Förderung strategischer Industriesektoren, Reservemechanismen zur Privilegierung nationaler Lieferanten enthalten, während die Beschaffung durch öffentliche Unternehmen ausgeschlossen wäre (Uruguay, 2019). Das Kapitel über Dienstleistungen, das über

Abbildung 2
Ausländische Direktinvestitionen in Uruguay, nach Herkunft
 (in % des der Gesamt-FDI, 2018)



Source: Uruguay XXI (2020:2).

Positivisten ausgehandelt wird, würde gleichermaßen das Recht auf Regulierung und öffentliche Bereitstellung von Maßnahmen zu Gesundheit und Bildung festschreiben und das staatliche Monopol auf die Raffination von Kraftstoffen nicht antasten, und seine Anhänge hätten keine regulatorischen Änderungen zur Folge (ibid.).

Ebenso wichtig, und gleichzeitig ein Novum im Vergleich zu früheren EU-Abkommen, ist, dass das Kapitel über geistiges Eigentum weder die Laufzeit von Patenten verlängert noch den zusätzlichen Schutz von Testdaten festschreibt. Dies war ein Punkt, der sowohl die Laboratorien des Landes als auch die sozialen und akademischen Organisationen, die sich für einen besseren Zugang zu Medikamenten einsetzen, beunruhigt hat. Im gleichen Sinne enthält es auch keine neuen Anforderungen in Bezug auf den Schutz von Pflanzenarten, wodurch sich die Kosten der für die landwirtschaftliche Produktion eingesetzten Betriebsmittel erhöhen könnten. Nach Ansicht der Verhandlungsführerin Uruguays, Valeria Csukasi, bedeuteten solche Zugeständnisse, dass ein großes MERCOSUR-Land (das sie nicht erwähnt) entsprechende Kosten zu tragen hätte (Crónicas, 2019), was ihrer Ansicht nach unterstreicht, wie wichtig es für Uruguay ist, als Block und nicht getrennt zu verhandeln. Csukasi führte dieses und andere Beispiele an, um die interne Debatte über die Vorteile der Mitgliedschaft im MECOSUR zu beenden und ihre Ablehnung der Vorschläge zur »Handelssouveränität« aus Kreisen, die heute in der neuen Regierung Uruguays vertreten sind und diese in den letzten Jahren durch ihre Ablehnung von Klausel 32/00 hartnäckig verteidigt haben, zu bekräftigen.¹⁶

Ihrer Ansicht nach steht die Möglichkeit für Uruguay, das Beste aus seiner Mitgliedschaft im MERCOSUR zu machen, nicht in Frage (ibid.).

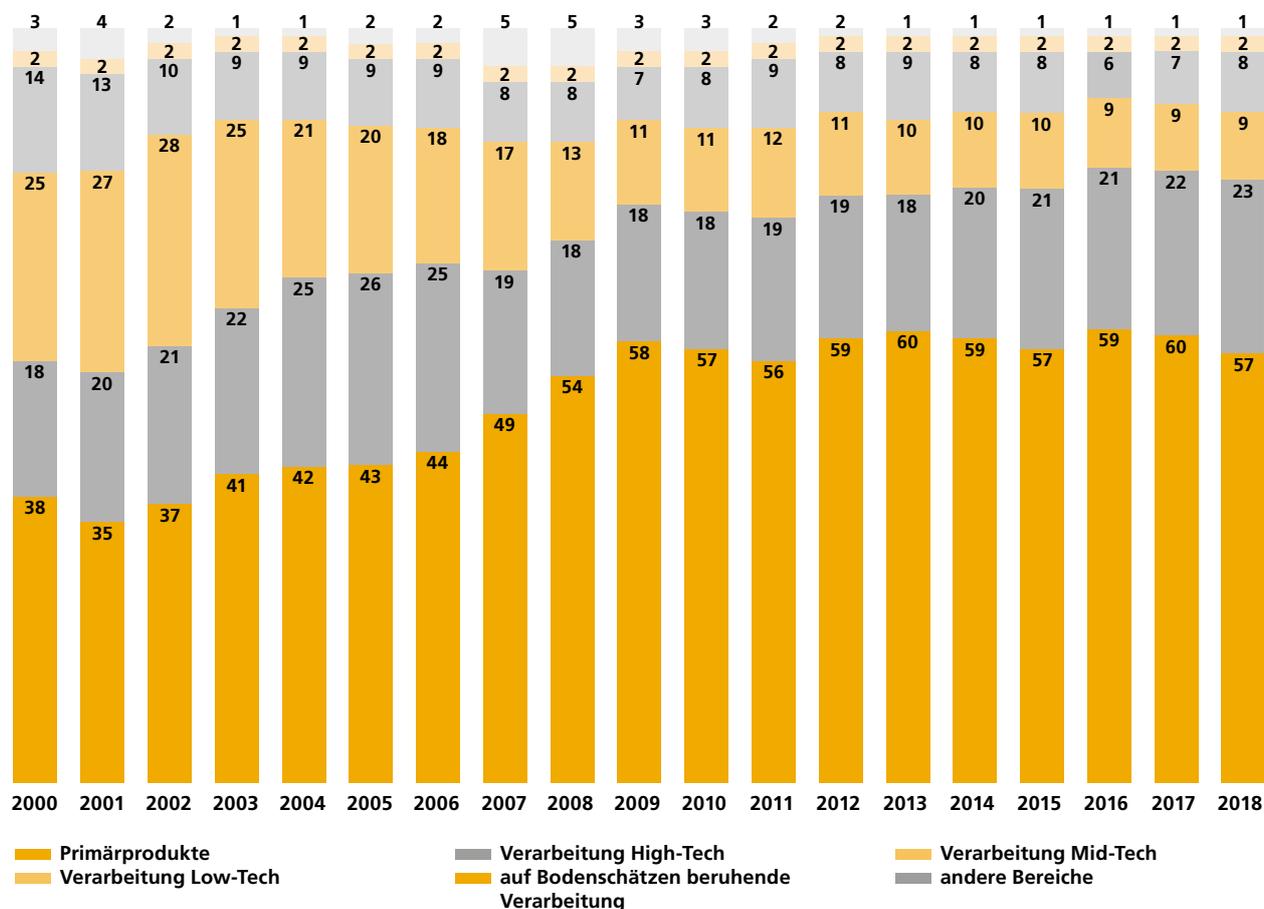
Schließlich wird im Hinblick auf die »WTO-plus«-Bereiche auch hervorgehoben, dass das Abkommen aufgrund des Mandats, das die EU-Kommission vor 2008 erhalten hatte, kein Kapitel über den Investitionsschutz enthält, wodurch die umstrittene Investor-Staat-Streitbeilegung fehlt. Die flexiblere Ausgestaltung ermöglichte dem MERCOSUR die Beibehaltung der Mechanismen einer temporären Zulassung und des *drawback* (Uruguay, 2019). Diese Instrumente, deren Abbau von der EU in bilateralen Verhandlungen üblicherweise gefordert wird, sind für ein kleines und daher vertikal schlecht integriertes Land wie Uruguay von besonderer Bedeutung, was sich in den im vorigen Abschnitt erwähnten Bedenken der Spitzen der Industrie des Landes widerspiegelt.

Allerdings bringt das Abkommen auch eine Reihe von Kosten mit sich, die aufgezeigt werden müssen. Wie bereits erwähnt, führt ein biregionales Freihandelsabkommen in erster Linie zu einer Aushöhlung regionaler – im weltweiten Vergleich höchsten – Präferenzen innerhalb des MERCOSUR, was zum Verlust formeller, gut bezahlter Arbeitsplätze in Industriebereichen mit regionaler Exportorientierung führen kann. Dies gilt für die meisten verarbeitenden Unternehmen des Landes. Folglich hat dieser Umstand das Potenzial, zur Stärkung der Primarisierung der Produktionsstruktur des Landes beizutragen. Diese besorgniserregen-

¹⁶ MERCOSUR/CMC/DEC N° 32/00 – RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR – RELACIONAMIENTO EXTERNO (Neubelebung des MERCOSUR – Außenbeziehungen) In diesem Dokument, dessen Tragweite sogar vom Außenministerium Uruguays während der vorangegangenen Regie-

—
 rung von Tabaré Vázquez (2015–2020) beanstandet wurde, wird ausdrücklich »die Verpflichtung der MERCOSUR-Vertragsstaaten [festgelegt], gemeinsame Verhandlungen über Abkommen kommerzieller Art mit Drittländern oder Ländergruppen außerhalb der Region, in der Zollpräferenzen gewährt werden, zu führen.«

Abbildung 3

**Entwicklung der Exporte Uruguays nach Technologiegehalt
(2000–2018)**

Quelle: Industriekammer von Uruguay (2019: 6)

de Tendenz ist in Abbildung 3 dargestellt. Auch wenn die Industrie in Uruguay weniger empfindlich reagiert als die in Argentinien und Brasilien – wie schon gesagt, führte der Beitritt zum MERCOSUR zu einer Handelsöffnung, die eine harte innenpolitische Anpassung erforderte –, ist der regionale Schutz der weiter bestehenden Industriebranchen eine wichtige Grundlage, deren Wegfall die Lebensfähigkeit der Industrie beeinträchtigen könnte. In einer Studie über die Auswirkungen eines möglichen Abkommens mit China identifiziert Torres (2017) potenzielle Schwierigkeiten für Sektoren wie Textilien, Bekleidung, Chemikalien, Gummi und Plastik, elektrische Maschinen, Papier und Pappe, Metallurgie, Automobile und Möbel. Zwar stellt die Produktion der EU preislich keine so große Herausforderung dar, die vereinbarten Ursprungsregeln jedoch sehr wohl, da sie die europäischen Präferenzen widerspiegeln und es den Herstellern ermöglichen, einen Gutteil ihrer Produktion nach Asien zu verlagern (Ghiotto und Echaide, 2019). Ähnliche Auswirkungen dürfen deshalb nicht unterschätzt werden.

Im Kapitel, das sich mit dem Warenkorb befasst, sind noch weitere Kosten zu finden wie im Bereich der Milchwirtschaft. Durch die Einführung von Quoten akzeptierte der MERCOSUR den Abbau von Handelshemmnissen für die

Einfuhr von stark subventionierten europäischen Molkeerzeugnissen. Gleichzeitig stellt Brasilien einen zentralen Markt für uruguayische Molkereieexporte dar. Andererseits erkannte der Block im Kapitel über das geistige Eigentum mehr als 350 geografische Angaben der EU an (die einige der Firmen, welche derlei Produkte herstellen, ausnehmen), was zu steigenden Verbraucherkosten für verschiedene Lebensmittel und Getränke führen kann. In diesem Kapitel verpflichteten sich die Mitglieder des MERCOSUR auch, »sich nach besten Kräften zu bemühen«, dem Vertrag über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patenteswesens (Patent Cooperation Treaty, PCT) beizutreten, dem Uruguay nicht angehört. Dieses Abkommen erleichtert die Patentierung von Erfindungen auf internationaler Ebene und senkt die Kosten, die mit der Registrierung für die einzelnen nationalen Hoheitsbereiche verbunden sind, was nach Auffassung des argentinischen Außenministeriums in seiner informativen Zusammenfassung (Argentinien, 2019) deshalb ein nützliches Instrument für die nationale Forschung sein kann. Für Länder, die sich zwar entsprechend gut anpassen können, aber geringere Kapazitäten für Investitionen haben wie Uruguay, kann diese Maßnahme jedoch auch zu einem Anstieg der Kosten für Lizenzgebühren für die Anwendung verschiedener Verfahren führen, insbesondere auch für die Herstellung von Arzneimitteln, da der PCT

die Möglichkeiten zur Herstellung generischer Versionen dieser Arzneimittel einschränkt (Shadlen, 2017). Auch wenn die Formel, auf man sich geeinigt hat, keine harte rechtliche Verpflichtung darstellt, deuten die Asymmetrien in der Handelsmacht darauf hin, dass die EU über zahlreiche informelle Mechanismen verfügt, um deren Übernahme voran zu treiben.

Andererseits sollte auch darauf hingewiesen werden, dass trotz des Fehlens einer Investor-Staat-Streitbeilegung in diesem Bereich weiterhin Risiken bestehen. Denn die Erfahrung des Landes hat bereits gezeigt, dass nichts europäische Unternehmen daran hindert, eines der 15 bilateralen Investitionsschutzabkommen (Bilateral Investment Treaty, BIT) zu nutzen, die Uruguay mit EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet hat. Die Möglichkeit, dass besagte Schiedsgerichte über die Zahlung hoher Summen in Schiedssprüchen an Unternehmen entscheiden, trägt zu einem Regulierungsstopp bei (Van Harten, 2005), und selbst wenn die Urteile zugunsten der Staaten ausfallen, lassen sich die entstandenen Gerichtskosten nicht immer wieder hereinholen, wie die Erfahrung Uruguays im Fall Philip Morris gelehrt hat (Bas und Micheli, 2019). Schließlich ist anzumerken, dass nach der Unterzeichnung des Vertrags der Prozess der rechtlichen Überprüfung der getroffenen Vereinbarungen eingeleitet wurde. Im Fall des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Kanada wurden in diesem Verfahren über 20 Prozent der darin enthaltenen Artikel geändert (Ghiotto und Echaide, 2019). Dies deutet darauf hin, dass die rechtliche Überprüfung ein Risiko für die MERCOSUR-Länder darstellt, da im Zuge dessen von den nationalen Verhandlungsführern unerwünschte Bestimmungen oder Klauseln aufgenommen werden könnten.

INFORMATION, LEGITIMITÄT UND KONKURRIERENDE MODELLE

Wie beobachtet man, ob ungünstige Vertragsklauseln aufgenommen werden? Wie kann man Risiken und Chancen erkennen, ohne das »Kleingedruckte« des Freihandelsabkommens zu kennen? Diese Fragen beziehen sich auf ein generell bei der Aushandlung dieser Abkommen bestehendes Problem, nämlich die Undurchsichtigkeit der Verbreitung von Informationen. Eine solche Situation beeinträchtigt nicht nur die Fähigkeit der Gesellschaften, sich das Verhandlungsergebnis anzueignen, sondern, was noch wichtiger ist, die Legitimität der umgesetzten Instrumente. In anderen Ländern der Region, wie Argentinien, forderten sowohl Unternehmer der potenziell betroffenen Branchen als auch Arbeitnehmer ihre Regierung systematisch dazu auf, sich über die Einzelheiten der Verhandlungen zu unterrichten. In Uruguay hingegen gaben Unternehmer aus den wichtigsten Sektoren zu, dass sie über den Inhalt der Verhandlungen informiert waren und diesen sogar durch die Teilnahme an Diskussionsgruppen (Ecos, 2019), eine oft verwendete und empfehlenswerte Möglichkeit zur maximalen Einbringung der nationalen Ziele in Handelsverhandlungen, unterstützten. Die Öffnung der Verhandlungen galt jedoch nicht für die Vertreter der Gewerkschaftsbewe-

gung (was zumindest der progressiven Regierung im Zuge der Verhandlungen auffiel), die monierten, dass sie von offizieller Seite nur allgemeine Zusammenfassungen erhielten. Es ist fast unvorstellbar, dass ihre einzige Möglichkeit, die Details zu erfahren, die Kontaktaufnahme mit ihren europäischen Gewerkschaftskollegen (die von ihren Verhandlungsführern auf den neuesten Stand gebracht wurden) war. Betrachtet man ihre kritischen Äußerungen nach Abschluss des Abkommens, lässt sich in der Tat feststellen, dass die Einwände gegen die Form des Prozesses Vorrang vor dem Inhalt hatten (ibid.). Wären die Arbeitnehmervertreter über Diskussionsprozesse einbezogen worden, hätte der Inhalt ggf. gerettet werden können, was wiederum die Legitimität des Verhandlungsergebnisses erhöht hätte.

Ein weiteres Instrument zur Verbesserung der Legitimität solcher Abkommen und ihre Einbindung in eine integrative und nachhaltige Wachstumsstrategie ist die Aufnahme von Kapiteln über nachhaltige Entwicklung, wie sie im Abkommen zwischen dem MERCOSUR und der EU enthalten sind. Die Analyse der Inhalte offenbart jedoch Mängel, die sein Potenzial einschränken. In Umweltfragen beispielsweise legen verschiedene Studien nahe, dass das Abkommen keine wirksamen Mechanismen zur Kontrolle der Einhaltung internationaler Umweltverpflichtungen hat (LSE, 2019; Ghiotto und Echaide, 2019). Aus der Perspektive Uruguays noch wichtiger ist jedoch, dass die von der EU vorangetriebenen Bestimmungen (wie das Vorsorgeprinzip) eine Grundlage für die Umsetzung nicht-tarifärer Handelshemmnisse bilden können, die die erwarteten Vorteile für den Agrar- und Nahrungsmittelsektor zunichtemachen könnten. Im Gegensatz dazu würden für einen echten Umweltschutz Mechanismen eingeführt wie gemeinsame Fonds oder Präferenzen, die Innovationen und den Einsatz grüner Technologien fördern und gleichzeitig die Eindämmung des Klimawandels und die Anpassung an den Klimawandel finanzieren – besonders heikle Fragen, die jedoch nicht erfasst werden.

Obwohl die Notwendigkeit der Einhaltung der Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO) einbezogen sind, verfügt das Abkommen im arbeitsrechtlichen Bereich nicht über wirksame, einklagbare Mechanismen, sondern stützt sich stattdessen auf *Soft Law*-Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten (im Gegensatz zu den entsprechenden Mechanismen für die Handelsbestimmungen) (Ghiotto und Echaide, 2019). Die Möglichkeit, eine von großen Volkswirtschaften wie Brasilien angetriebene Abwärtsspirale einzudämmen, wird auf diese Weise begrenzt. Tatsächlich wurde im Jahr 2017 in Uruguay eine Arbeitsreform eingeführt, die die Forderungen der Wirtschaft nach mehr Flexibilität in den Arbeitsbeziehungen entsprach mit dem Argument, dass ein ähnliches Maß an Wettbewerbsfähigkeit beibehalten werden müsse. Nach dem Abschluss der Grundsatzvereinbarung mit der EU im Jahr 2019 wurden sowohl in Argentinien als auch in Uruguay ähnliche Vorstellungen aus den Wirtschaftssektoren geäußert. Was also eine Gelegenheit hätte sein können, mit Hilfe dieses Instrumentes hohe Arbeitsnormen zu konsolidieren, wird tatsächlich zu einer Bedrohung für die Arbeitnehmer.

Ähnliches geschieht im Kapitel zu den KMU. Die Parteien erkennen an, dass diese den Großteil der Produktion und der Arbeitsplätze stellen, und betonen daher die Notwendigkeit, ihre Teilnahme an den interregionalen Handelsströmen zu erleichtern. Die in dieses Kapitel aufgenommenen Bestimmungen, die darauf abzielen, die Verbreitung von Informationen und die Koordinierung zwischen den Akteuren zu erleichtern, sind jedoch eindeutig unzureichend. Wie aus der vom argentinischen Außenministerium erstellten Zusammenfassung hervorgeht, sind die Bestimmungen über technische Hilfe, die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen (*Joint Ventures*) und den Transfer von Wissen und Technologie, die eine potenziell große Wirkung haben, sehr vage im Sinne der Förderung der Zusammenarbeit formuliert, ohne jedoch zugleich wirksame Mechanismen für deren Umsetzung und Einhaltung festzulegen (Argentinien, 2019). Wie aus den veröffentlichten »Grundsatzvereinbarungen« hervorgeht, wäre dieses gesamte Kapitel außerdem vom System zur Streitbeilegung ausgeschlossen, wodurch seine Anwendbarkeit eingeschränkt würde.

Die Summe dieser Unzulänglichkeiten trägt zu der wachsenden Wahrnehmung bei, dass diese Abkommen im Einklang mit den Akkumulationsstrategien des Großkapitals entwickelt werden, die wichtiger als die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und KMU zu sein scheinen. Auf diese Weise tragen sie zu den verschiedenen Formen der Reaktionen auf die Globalisierung bei, die derzeit in der Weltpolitik zu beobachten sind. Wie Lamp (2019) feststellt, ist eine Reaktion auf diese Prozesse ein Nationalismus, der in Phänomenen wie der Wahl von Donald Trump oder dem Brexit zum Ausdruck kommt und sich auf Nullsummenspiele konzentriert, bei denen der Schwerpunkt auf relativen Gewinnen liegt. Darüber hinaus, so der Autor, lässt sich eine weitere Reaktion in Form der »Kritik« feststellen, die u. a. von Akademikern wie Dani Rodrik vertreten wird und in der der Handel als ein Phänomen mit dem Potenzial zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder gilt, jedoch nur unter der Bedingung, dass die Regeln, wie die des fraglichen Freihandelsabkommens, neu gestaltet werden.

ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE

Was könnte geändert werden, um ein besseres Gleichgewicht zwischen dem erwarteten Nutzen für Kapital und Arbeit sowie zwischen den teilnehmenden Ländern zu gewährleisten? Im Folgenden werden einige mögliche Vorgehensweisen vorgeschlagen.

1 – GRÖßERE TRANSPARENZ IN DER VERBREITUNG UND VERÖFFENTLICHUNG VON INFORMATIONEN

Wie gezeigt wurde, untergräbt der Mangel an Information und echter Beteiligung aller relevanten Akteure das Vertrauen und die Legitimität der Vereinbarung und verringert die Möglichkeit der Akteure, sich mit den Vorteilen der neuen Regeln vertraut zu machen und zu nutzen. Zudem werden dadurch

die Quellen eingeschränkt, aus denen nationale Verhandlungsführer neue Risiken und Chancen identifizieren können. Es ist daher dringend notwendig, neue Kanäle für die Verbreitung und den Umlauf von Informationen unter allen Beteiligten zu schaffen.

2 – EINFÜHRUNG VON ENTWICKLUNGSFÄHIGEN BESCHÄFTIGUNGS- UND UMWELTKLAUSELN

Ein überregionales Abkommen dieser Größenordnung ist eine gute Gelegenheit zur Einführung eines robusten Kapitels über nachhaltige Entwicklung mit starken Beschäftigungs- und Umweltklauseln. Eine solche Gesetzgebung muss entwicklungsfähig sein, damit die Einführung nicht-tarifärer Handelshemmnisse und die daraus resultierende Instabilität der Spielregeln vermieden werden und Instrumente für die gemeinsame Arbeit entwickelt werden können. Dies könnten beispielsweise Fonds und Anreize in Form von Präferenzen sein, die die Anhebung der Standards zwischen den Parteien fördern.

3 – ERSETZUNG BILATERALER BIT-ABKOMMEN DURCH EINE NUR AUF DEN STAAT BESCHRÄNKTE INTERREGIONALE STREITBEILEGUNG FÜR INVESTITIONEN

Die BIT-Abkommen, die ursprünglich dazu gedacht waren, Sicherheit zu schaffen und ausländische Direktinvestitionen zu fördern, haben ihren Zweck weder in Bezug auf die Erhöhung der Investitionsströme (Poulsen und Aisbett, 2013) noch in Bezug auf die Festlegung klarer Regeln, die den Bedürfnissen von Investoren und Staaten gerecht werden, erfüllt. Im Gegenteil, um sie herum hat sich eine Industrie entwickelt, die versucht, aus teuren Gerichtsverfahren und Entschädigungen, die von den Schiedsgerichten zugesprochen werden, Profit zu schlagen. Dieses Abkommen, das mit dem ersten Investor außerhalb des MERCOSUR unterzeichnet wurde, ist eine Gelegenheit, das System neu zu gestalten und es auf einen Mechanismus des exklusiven staatlichen Zugangs auszurichten, der Sicherheit bietet und gleichzeitig Raum für die notwendigen nationalen Regelungen schafft.

4 – SCHAFFUNG VON RÄUMEN FÜR EINE SPÄTER EINSETZENDE ENTWICKLUNG

Die Kapitel des Abkommens mit tarifärem und nichttarifärem Bezug sollten sicherstellen, dass für die relativ weniger entwickelten MERCOSUR-Länder Raum für deren größere technologische und industrielle Entwicklung bleibt. Zwar muss dazu hauptsächlich eine entsprechende Industriepolitik auf Landesebene betrieben werden, aber das Abkommen muss hier Ausnahmen vorsehen, wie z. B. eine Klausel über junge Industrien oder die Möglichkeit der Subvention von Aktivitäten, die technologische Spillover-Effekte und Verknüpfungen mit anderen Wirtschaftssektoren erzeugen können.

5 – EINFÜHRUNG VON MECHANISMEN ZUR FÖRDERUNG DES TECHNOLOGIE- TRANSFERS UND VON PRODUKTIONS- KETTEN UNTER BETEILIGUNG DER KMU

Das Abkommen enthält ein spezielles Kapitel über KMU mit verschiedenen Bestimmungen, die in diese Richtung weisen. Das Fehlen spezifischer rechtlicher Verpflichtungen und Durchsetzungsmechanismen steht jedoch im Gegensatz zum *hard law* der Handelsbestimmungen des Vertrags. Daher wird vorgeschlagen, konkrete, auf einem Mechanismus zur Streitbeilegung beruhende Verpflichtungen festzulegen, die die Umsetzung von Prozessen zum Technologietransfer und die Einbeziehung regionaler KMU in bestehende und geplante interregionale Produktionsketten gewährleisten.

REFERENZEN

- Argentinien** (2019). *Acuerdo de Asociación Estrategia MERCOSUR – UE*. Resumen informativo elaborado por el Gobierno Argentino, Juli 2019.
- Arocena, R.** (2006). Propiedad intelectual, compras gubernamentales y desarrollo. In Quijano, J. (Hrsg.), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones*. Montevideo: Presidencia de la República-OPP-COMISEC, 100–124.
- Bas, M. und Michelini, F.** (2019). *Arbitraje de inversiones y derechos humanos: un análisis particular del caso Philip Morris contra Uruguay*. Montevideo: CSIC-UDELAR.
- Bergara, Mario** (2003). *Las reglas de juego en Uruguay: el entorno institucional y los problemas económicos*. Montevideo: TRILCE.
- Bergara, Mario** (2015). *Las nuevas reglas de juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reformas*. Montevideo: DECON-UDELAR.
- Bizzozero, L.** (2008). *Uruguay en la creación del MERCOSUR*. Montevideo: CSIC.
- Briceño-Ruiz, J.** (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 175, 9–39.
- Caetano, G.** (2017). El futuro del proyecto MERCOSUR en los nuevos contextos. Gerardo Caetano (Hrsg.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*. Montevideo: Planeta, 353–387.
- Caetano, G.** (2019). Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, LIX (1), 47–88.
- Cámara de Industrias del Uruguay** (2019). *Informe anual de exportaciones de bienes del Uruguay - 2018*. Montevideo: CIU
- CNI.** (2014) *Acordos Comerciais: Uma Agenda Para a Indústria Brasileira*, Brasília: CNI.
- Clarín** (2019). Interview mit Marcos Troyjo, stellv. Wirtschaftsminister von Brasilien *Clarín*, 11. August.
- Crónicas** (2019). Valeria Csukasi: »El acuerdo con la UE es una apuesta por la inserción de Uruguay en el mundo«. *Crónicas*, 26. Juli.
- Deleon, E.** (2006). Principales aspectos de los TLC firmados por EE. UU. con México, Chile y Centroamérica. In Quijano, J. (Hrsg.), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones*. Montevideo: Presidencia de la República-OPP-COMISEC, 62–99.
- Ecos** (2019). Abdala criticó negociación Mercosur-UE y pedirá reunión a Cancillería. *Ecos*, 2. Juli.
- El Observador** (2018). Tabaré Vázquez no quiere un acuerdo entre MERCOSUR y la UE. *El Observador*, 18. Juni.
- El Observador** (2019). Uruguay perderá tajada significativa de cuota cárnica de alta calidad en Europa. *El Observador*, 1. Oktober.
- El País** (2019a). Acuerdo MERCOSUR-UE: ¿Qué sectores tendrán beneficios »inmediatos« y cuáles deberán esperar?. *El País*, 31. Juli.
- El País** (2019b). Lo que debe esperarse del acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. *El País*, 10. Juli.
- Español, P.** (2018). Impacto sobre el sector industrial de la negociación MERCOSUR-Unión Europea. In Friedrich Ebert (Hrsg.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de »volver al mundo«*. Buenos Aires: Friedrich Ebert, 10–12.
- FIESP** (2013). *Agenda De Integração Externa*. Sao Paulo: FIESP.
- FIESP** (2019). *Acordo entre Mercosul e União Europeia abre oportunidade histórica para o Brasil, diz Paulo Skaf*. Abgerufen unter <https://www.fiesp.com.br/noticias/acordo-entre-mercosul-e-ue-abre-oportunidade-historica-para-o-brasil-diz-paulo-skaf/>
- Gallagher, K.** (2008). Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas. *New Political Economy*, 13 (1), 37–59.
- Garcé, A.** (2014). Regímenes políticos de conocimiento: construyendo un nuevo concepto a partir de eventos seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez. *Revista de Ciencia Política*, 34 (2), 439–458.
- Gruber, L.** (2001). Power Politics and the Free Trade Bandwagon. *Comparative Political Studies*, 34 (7), 703–741.
- Lamp, N.** (2019). How Should We Think about the Winners and Losers from Globalization? Three Narratives and Their Implications for the Redesign of International Economic Agreements. *The European Journal of International Law*, 30 (4), 1359–1397.
- Larisgoitia, A. und Bianco, C.** (2018). Tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la UE: más problemas para la clase trabajadora argentina. In Friedrich Ebert (Hrsg.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de »volver al mundo«*. Buenos Aires: Friedrich Ebert, 13–15.
- La Nación** (2019). Macri divide su atención entre el G20 y la negociación entre el MERCOSUR y la UE. *La Nación*, 28. Juni.
- LSE** (2019). *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR*. Draft Interim Report. 3. Oktober.
- López, C.** (2016). La política de comercio exterior e inserción internacional en Chile y Uruguay. En Garce, A. (Hrsg.) *Regímenes políticos de conocimiento. Evaluando un nuevo concepto a partir de la comparación de Chile y Uruguay*. Montevideo: CSIC-UDELAR, 48–122.
- Manger, M. und Shadlen, K.** (2014). Political Trade Dependence and North-South Trade Agreements. *International Studies Quarterly*, 58 (1), 79–91.
- Paikin, D.** (2018). El Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea en términos comerciales: ¿Un posible vehículo para el fin del propio MERCOSUR? In Friedrich Ebert (coord.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de »volver al mundo«*. Buenos Aires: Friedrich Ebert, 7–9.
- Panizza, F.** (2008). Economic Constraints and Strategic Choices: The Case of the Frente Amplio of Uruguay's First Year in Office. *Bulletin of Latin American Research*, 27 (2), 176–196.
- Peinhardt, C. und Allee, T.** (2012). Failure to Deliver: the Investment Effects of US Preferential Economic Agreements. *The World Economy* 35(6): 757–783.
- Porzecanski, R.** (2010). *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (2000–2010)*. Montevideo: Random House Mondadori.
- Pose, N.** (2018). Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo. El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TISA. *Desafíos*, 30 (2), 89–126.
- Pose, N.** (2019). Economic Ideas and North-South Preferential Trade Agreements in the Americas. *Latin American Journal of Trade Policy*, 4 (1), 34–53.
- Poulsen, L. und Aisbett, E.** (2013). When the claim hits: bilateral investment treaties and bounded rational learning. *World politics*, 65 (2), 273–313.
- Quijano, J.** (2006). *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones*. Montevideo: Presidencia de la República-OPP-COMISEC.
- Quijano, J.** (2015). La salida del Uruguay del TISA. O la lucha por la globalización. *Nueva Sociedad*, 260, Nov-Dez.

Quijano, J. und Valente, G. (2006). Cinco sectores relevantes: textiles y vestimenta, lácteos, carne bovina, autopartes e informática. In Quijano, J. (Hrsg.), *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay: análisis y reflexiones*. Montevideo: Presidencia de la República-OPP-COMISEC, 42–61.

Quiliconi, C. (2014). Competitive Diffusion of Trade Agreements in Latin America. *International Studies Review* 16(2), 240–251.

Riggirozzi, P. und Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Londres: Springer.

Sanahuja, J. (2007). Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La UE y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana. In Freres, C., Gratius, S., Mallo, T., Pellicer, A. und Sanahuja, J. (Hrsg.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, Documento de Trabajo*, nº 15. Madrid: Fundación Carolina, 1–42.

Sanahuja, J. (2009). *Del »regionalismo abierto« al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe*. In CRIES, *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008–2009*. Buenos Aires: CRIES, 11–54.

Sanahuja, J. und Rodríguez, J. (2019). Veinte años de negociaciones Unión Europea-MERCOSUR: Del interregionalismo a la crisis de globalización. *Documento de Trabajo Carolina* Nr. 13.

Shadlen, K. (2008). Globalization, Power, and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas. *Journal of Development Studies*, 44 (1), 1–20.

Shadlen, K. (2017). *Coalitions and Compliance. The Political Economy of Pharmaceutical Patents in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Thorstensen, V. und Ferraz, L. (2014). O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 16, 5–18.

Torres, S. (2017). Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y China. Gerardo Caetano (Hrsg.), *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*. Montevideo: Planeta, 255–278.

Uruguay (2019). *Acuerdo de Asociación MERCOSUR – Unión Europea: síntesis del acuerdo*. Montevideo: MRREE.

Uruguay XXI (2019). *Informe anual de comercio exterior 2019*. Montevideo: Uruguay XXI.

Uruguay XXI (2020). *Monitor de inversión extranjera en Uruguay. Junio 2020*. Montevideo: Uruguay XXI.

Van Harten, G. (2005). Private Authority and Transnational Governance: The Contours of the International System of Investor Protection. *Review of International Political Economy*, 12 (4), 600–623.

Woll, C. (2008). *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*. Ithaca: Cornell University Press.

BETRACHTUNG DER AUSWIRKUNGEN AUF DIE WIRTSCHAFT URUGUAYS

Fernando Isabella, Juan Ignacio Dorrego, Santiago Soto und Fernando Esponda

ZUSAMMENFASSUNG

Im Juni 2019 wird nach einem zwei Jahrzehnte dauernden Verhandlungsprozess das Assoziierungsabkommen zwischen dem MERCOSUR und der EU unterzeichnet. Dies geschieht in dem besonderen, globalen Kontext des wachsenden Protektionismus und der Schwächung des Multilateralismus, der von beiden Seiten des politischen Spektrums in Frage gestellt wird.

Das vorliegende Dokument befasst sich mit drei zentralen Fragen zur Analyse des Vertrages: 1) die außergewöhnlichen Dimensionen des Abkommens zwischen zwei asymmetrischen Regionen, bei denen es sich um die zweit- und fünftgrößte Volkswirtschaft der Welt handelt, 2) das dynamische Potenzial des Abkommens im Hinblick auf eine neue Agenda für den MERCOSUR und 3) die Besonderheiten im Fall von Uruguay.

Die Diskussion über diese Art von Verträgen in der öffentlichen Debatte beschränkt sich im Allgemeinen auf die Vertretung antagonistischer Positionen. Die Nuancen und Merkmale, aufgrund derer diese Art von Abkommen sich vorteilhaft auswirkt oder nicht, hängen jedoch von den produktiven, institutionellen und politischen Bedingungen ab, unter denen sie umgesetzt werden.

Im Fall einer kleinen und offenen Wirtschaft wie der Uruguays könnte das Abkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR durch einen Anstieg des BIP, der Reallöhne insbesondere für qualifizierte und unqualifizierte Arbeitskräfte, der Investitionen sowie der Ein- und Ausfuhren zu einem erheblichen Zuwachs an Wohlstand führen. Es hat insbesondere das Potenzial, den volatilen intraregionalen Handel Uruguays zu ergänzen und einen Ausgleich zu seinem extraregionalen Handel zu schaffen, wodurch die Auswirkungen der Exportkonzentration auf bestimmte Märkte wie China gemildert werden könnten. Es bietet ferner einen rechtlichen Rahmen für den Schutz der Exporte Uruguays in Märkten, in denen konkurrierende Länder durch Abkommen dieser Art Fortschritte erzielt haben.

Damit jedoch die mit der Erweiterung der Handelsbeziehungen verbundenen Vorteile den Beteiligten gemeinsam zugutekommen, muss der in dem Abkommen festgelegte institutionelle Rahmen in vollem Umfang umgesetzt werden. Ebenso muss die Regierung Uruguays im Einverneh-

men mit den sozialen Bewegungen, dem privaten und akademischen Sektor Maßnahmen analysieren und ergreifen, um sich als Land darauf vorzubereiten, diejenigen Beschäftigten und Branchen, die potenzielle »Verlierer« des Abkommens sein könnten, beim Umbau ihres bisherigen wirtschaftlichen Umfelds zu unterstützen und die Bedingungen für die Schaffung neuer Sektoren zu fördern, damit die aus der Umsetzung des Abkommens erwachsenden Vorteile konkret realisiert werden.

EINLEITUNG

Am 28. Juni 2019 wird nach einem zwei Jahrzehnte dauernden Verhandlungsprozess das Assoziierungsabkommen zwischen dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR) und der Europäischen Union (EU) unterzeichnet. Der Beginn der Verhandlungen wurde 1995 als Teil der MERCOSUR-Agenda für gemeinsame Verhandlungen mit anderen regionalen Blöcken, in diesem Fall der EU, angekündigt. Im Jahr 2000 fand die erste Runde der erst 2016 neu belebten Verhandlungen statt, und 2019 erfolgte schließlich die Unterzeichnung, wobei die Festlegung der Umsetzung im Detail sowie die Ratifizierung durch die entsprechenden Gesetzgebungsorgane noch ausstehen.

Wenngleich der MERCOSUR in den letzten Jahren versucht hat, seine Handelsbeziehungen mit der Welt auszubauen, unter anderem durch Verhandlungen mit der EFTA, Kanada, Südkorea und Singapur, stellt das Abkommen mit der EU den ersten Mechanismus mit echten kommerziellen Auswirkungen dar, der als gemeinsamer Block mit Drittstaaten erreicht wurde. Dadurch bietet sich die Gelegenheit, eines der zentralen Ziele des MERCOSUR zum Zeitpunkt seiner Gründung aktiv zu befördern: die internationale Verhandlungskapazität mit Drittländern zu steigern, die jeder Partner für sich genommen haben könnte.

Angesichts des zunehmenden protektionistischen Umfelds auf globaler Ebene erschließt sich diese Perspektive zu einem besonders wichtigen Zeitpunkt. Das Welthandelssystem ist gegenwärtig ernsthaften Risiken ausgesetzt, zu denen unter anderem die Erosion einer seiner zentralen Institutionen gehört: der Welthandelsorganisation (WTO). Die WTO wird zutiefst in Frage gestellt, ein Prozess, der zu einem deutlichen Rückgang ihrer Regulierungsmacht geführt

hat und in dessen Verlauf ihr das Veto der USA zum WTO-Schiedsgericht Ende 2019 einen schweren Schlag versetzt hat.¹ Wengleich dies in Abhängigkeit vom jeweiligen Standpunkt der Analyse *per se* eine schlechte Nachricht darstellt, ist klar, dass es für kleine Länder ein schwierigeres Szenario bedeutet, da bei bilateralen Verhandlungen deren Ergebnisse die Machtverhältnisse zwischen den Parteien tendenziell direkter widerspiegeln. Darüber hinaus ist klar, dass wir in einem historischen Moment leben, in dem die Spielregeln im internationalen Handel nicht mehr so sein werden, wie sie waren. Die Zweifel an den Vorteilen des Multilateralismus haben auf beiden Seiten des politischen Spektrums Widerhall gefunden und bei einem erheblichen Teil der Demokratien der entwickelten Länder zu dramatischen Reaktionen geführt – etwas, das ebenfalls eine historische Verschiebung darstellt. Der Aufbau einer Freihandelszone, die eine Zusammenarbeit zur Förderung von Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Investitionen zwischen der zweitgrößten (EU) und der fünftgrößten (MERCOSUR) Volkswirtschaft der Welt zum Ziel hat, stellt somit zweifellos eine äußerst wichtige Tatsache dar.

Aus der Wirtschaftstheorie lassen sich sowohl Argumente herleiten, die die Vorteile des Freihandels und die Vorteile insbesondere für die weniger entwickelten Länder hervorheben, als auch solche, die auf die Risiken des Freihandels und seiner möglichen Auswirkungen im Hinblick auf die Vergrößerung der Kluft zwischen den Partnern hinweisen. Es scheint jedoch aktuell Konsens darüber zu bestehen, dass Freihandelsabkommen über die globalen Ergebnisse für jede Region hinaus zweifellos Verteilungseffekte haben und innerhalb jeder der unterzeichnenden Regionen Gewinner und Verlierer hervorbringen. Ein Gutteil der finalen Ergebnisse zielt deshalb auf die Fähigkeit ab, die Sektoren und sozialen Gruppen zu antizipieren, die am meisten profitieren und die am meisten gefährdet sind, um Pläne und Maßnahmen zu entwickeln, mit denen dieser Situation begegnet werden kann.

Das vorliegende Abkommen berücksichtigt die bestehenden Asymmetrien zwischen seinen Parteien und legt für die EU einen umfassenderen und vor allem schnelleren Liberalisierungszeitplan fest als für den MERCOSUR. Darüber hinaus könnte es den zusätzlichen Effekt haben, die derzeit stagnierende interne Agenda des MERCOSUR zu beleben.

Aus der besonderen Perspektive eines kleinen Landes wie Uruguay kann das Abkommen als ein wichtiges Instrument zur Ergänzung des bedeutenden, aber sehr instabilen Handelsstroms, wie er mit den übrigen MERCOSUR-Ländern besteht, dienen. Es ist jedoch notwendig, einige spezifische Risiken sorgfältig zu untersuchen, die sich aus einer entwicklungspolitischen Agenda ergeben, die dieser Realität Rechnung trägt, damit ebendiese Risiken abgefedert werden können.

EIN ABKOMMEN MIT AUSSERGEWÖHNLICHEN DIMENSIONEN ZWISCHEN ZWEI ASYMMETRISCHEN REGIONEN

ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN AUS DER WIRTSCHAFTSTHEORIE

Die traditionelle Wirtschaftstheorie seit David Ricardo weist auf die zahlreichen Vorteile hin, die mit dem Handel und dem freien Kapitalverkehr zwischen Regionen verbunden sind. Zu diesen gehört oft der Zugang zu Möglichkeiten für Größenvorteile (Skaleneffekte) und Spezialisierung. Der Fluss von Technologien und Kapital aus der Region, die reichlich darüber verfügt (in diesem Fall der EU), in die Region, in der diese knapper (in diesem Fall MERCOSUR) und daher rentabler sind, kann zu Investitions- und Produktivitätssteigerungen in dem Gebiet führen, das am stärksten hinterherhinkt. Auch die moderne Wirtschaftstheorie weist mit gleichem Nachdruck (unter Bezugnahme auf Paul Krugman oder Dani Rodrik, um nur zwei zu nennen) auf die Probleme hin, die bei Prozessen zur Handelsintegration entstehen, wenn es darum geht, wer als Gewinner und Verlierer aus dieser Art von Abkommen bzw. sogar als Verlierer innerhalb der Gewinnersektoren hervorgeht. Häufig wird auch empfohlen, solche Abkommen mit flankierenden Maßnahmen zu begleiten, durch die die Kosten verteilt und die Vorteile des erweiterten Handels untereinander geteilt werden.

Eine erste Überlegung in Bezug auf das vorliegende Abkommen ist, dass ihm eine große Bedeutung zukommt und es außergewöhnliche Dimensionen aufweist. Schätzungen der Interamerikanischen Entwicklungsbank gehen davon aus, dass dieses Abkommen 25 Prozent des weltweiten BIP, 37 Prozent der Exporte von Waren und Dienstleistungen auf globaler Ebene und 10 Prozent der Weltbevölkerung betreffen würde. Für die MERCOSUR-Länder öffnet dieses Abkommen *a priori* die Tür zu einem erweiterten Markt mit einer Bevölkerung von fast 800 Millionen Menschen und hat den Vorteil, dass die neuen Partner über ein sehr hohes Einkommensniveau und damit über eine sehr hohe Kaufkraft verfügen. Dadurch vergrößert sich das Marktvolumen, zu dem uruguayische Produkte (zumindest theoretisch) Zugang zu präferenziellen Bedingungen erhalten können, um ein Vielfaches. Dies ist von besonderer Bedeutung für ein Land von der Größe Uruguays, das Produktionsmerkmale aufweist, die ihm angesichts des protektionistischen Vorgehens der wichtigen Länder und des Fehlens wirksamer multilateraler Mechanismen auf globaler Ebene, wie dies derzeit auf die WTO zutrifft, nachteilig sind.

Zweitens muss betont werden, dass es sich effektiv um ein Abkommen zwischen Blöcken handelt, die aufgrund sehr unterschiedlicher Bedingungen und Entwicklungsniveaus definitiv asymmetrisch sind. So weist die EU nicht nur ein höheres Einkommensniveau als der MERCOSUR auf, sondern auch eine technologische, industrielle und produktive, bildungspolitische und institutionelle Entwicklung, die bedeutend höher ist als die der Länder des Cono Sur. Dies impliziert eindeutig unausgewogene Voraussetzungen, unter denen sich die Handelsbeziehungen auf der Grundlage dieses Abkommens entwickeln werden. Es besteht daher ein gewisses Risiko, dass

¹ Obschon der Prozess bereits zwei Jahre früher begann, erreichte das Veto der USA gegen die Nachbesetzung von zwei Richtern des Schiedsgerichts im Jahr 2019 sein Ziel, die WTO nahezu handlungsunfähig zu machen, indem es die Arbeit eines ihrer mächtigsten Organe für die Streitbeilegung blockierte: das Berufungsgremium: <https://www.ft.com/content/f0f992b8-19c4-11ea-97df-cc63de1d73f4>

Kasten 1

Einige Beispiele für Gewerkschaftspositionen

der Gewerkschaftsdachverband »Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur« (CCSCS) »vor den verhängnisvollen Auswirkungen, die dieses Abkommen auf das Produktionssystem der Region im Allgemeinen und auf bestimmte strategische Produktionszweige im Besonderen haben wird, wie etwa die Technologie, das Meeres- und Flusssystem, das öffentliche Bauwesen, die staatliche Beschaffung, medizinische Laboratorien, die Automobilindustrie und regionale Wirtschaftsbereiche (insbesondere im Zusammenhang mit Olivenöl, Wein und Schaumwein, Käse und Molkereiprodukten, u. a.), weshalb zu schlussfolgern ist, dass die Unterzeichnung dieses Abkommens das Todesurteil für unsere Industrien und für einen Großteil unserer menschenwürdigen Arbeit und hochwertigen Beschäftigung ist.«

Auch die Industriekammern der vier Länder mit Vollmitgliedschaft innerhalb des MERCOSUR stellten sich gegen einen Großteil des Abkommens und forderten bereits im Februar 2018 durch eine gemeinsam an die Verhandlungsführer versandte Note mehr Transparenz im Verhandlungsprozess. Darin wurde außerdem gefordert, dass die bekannten Entwicklungsunterschiede zwischen den Parteien in der Vereinbarung zu berücksichtigen seien. Auf der Gegenseite ließen die Stimmen der Agrargewerkschaften der Region, die sich für das Abkommen zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union aussprachen, nicht lange auf sich warten. Das Foro Mercosur de la Carne, eine supranationale Organisation, in der die Gewerkschaften der ländlichen Erzeuger und der Tiefkühlindustrie der Mitgliedsländer des MERCOSUR vertreten sind, erklärte in einer Stellungnahme vom 5. Juli 2019, sie »begrüße die Unterzeichnung eines Abkommens, dessen Aushandlung ein mühevoller Weg war und in dessen Verlauf diverse Schwierigkeiten zu überwinden waren«.

der Ausbau der Handelsbeziehungen im Rahmen einer starken Asymmetrie zugunsten eines der Akteure zu einer Vertiefung dieser Unterschiede führen kann.

In diesem Rahmen weist die Wirtschaftstheorie zum Beispiel auf der Grundlage des Heckscher-Ohlin-Theorems des komparativen Vorteils darauf hin, dass Nationen dazu neigen, sich auf den Export von Gütern zu spezialisieren, deren Produktion den Faktor intensiv nutzt, der im betreffenden Land reichlich vorhanden ist, während sie die Güter, deren Produktion den Faktor intensiv nutzt, der in dem Land relativ wenig vorhanden ist, eher importieren. Daher würde im Kontext zweier Regionen mit unterschiedlicher relativer Faktorausstattung eine Öffnung des Handels die Eigentümer der relativ reichlich vorhandenen Faktoren in jeder Region begünstigen.

Zwar ist es stets ein komplexes Unterfangen zu definieren, welche Faktoren jeweils in jeder der Regionen relevant sind, doch kann man durchaus davon ausgehen, dass die Länder des MERCOSUR relativ reich an Land sind, während die EU reich an Kapital ist. Folglich wären die offensichtlichen Gewinner in unserer Region die Agrar- und Nahrungsmittelindustrie (und die mit ihr verbundenen sozialen Sektoren), während die Verlierer in den eher kapitalbasierten Industriezweigen wie der Chemie- oder Automobilindustrie zu finden wären. In gewisser Weise hilft diese einfache mechanische Anwendung einer weit verbreiteten Theorie, die Unterstützung, die das Abkommen in unserer Region bei den am engsten mit der landwirtschaftlichen und agroindustriellen Produktion verbundenen Gewerkschaften erfahren hat, wie auch die Zweifel bzw. die direkte Ablehnung, die es bei einigen Industriegewerkschaften (siehe Kasten 1) hervorgerufen hat, zu verstehen.

Es ergibt sich jedoch eine Reihe von Fragestellungen im Hinblick auf diese Sichtweise. Einerseits ist die Realität komplexer als jedes Wirtschaftsmodell, und die Welt besteht nicht nur

aus Kapital und Land. So gibt es zum Beispiel auch Tätigkeiten, die sich in qualifizierte und unqualifizierte Arbeit unterteilen lassen. Aus dieser Perspektive könnte man sagen, dass unsere Region im Vergleich zur EU auch relativ reich an unqualifizierter Arbeit ist, die wiederum reich an qualifizierter Arbeit wäre; dies würde zu der Schlussfolgerung führen, dass unqualifizierte Arbeitskräfte eine weitere soziale Gruppe sein könnten, die von dem Abkommen profitiert, was positive Auswirkungen auf die Verteilung haben könnte. Schätzungen in einem Bericht der Weltbank zufolge wird, während für das Wachstum der Erträge aus Landbesitz von etwa 4,4 Prozent ausgegangen wird, der Nutzen für unqualifizierte Arbeitskräfte in der Landwirtschaft insbesondere in den Ländern des Rio de la Plata 2,5 Prozent betragen.² Auch dies sind warnende Hinweise in Bezug auf das territoriale Ausmaß der Ungleichheit und stellt einen Aspekt dar, der ebenfalls betroffen sein könnte.

Andererseits sind die Handelsbeziehungen kein Nullsummenspiel, und das zitierte Modell zeigt über die genannten Verteilungseffekte hinaus noch ein weiteres allgemeines Resultat, nämlich dass auf aggregierter Ebene immer beide Regionen beim Handel gewinnen, weil die globalen Konsummöglichkeiten in beiden wachsen. Ein wesentlicher Teil des Erfolgs des Abkommens im Hinblick auf die Erhöhung des Wohlstands beruht daher auf der frühzeitigen Identifizierung möglicher Gewinner und Verlierer, um Maßnahmen zur Unterstützung und zur Umgestaltung letzterer zu entwickeln und dabei die höheren Einnahmen zu nutzen, die von ersteren erzielt werden.

So lässt sich aufzeigen, dass für bestimmte Akteure eine der wichtigsten mit dem Abkommen verbundenen Befürchtun-

² <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32518/2115165P.pdf>

gen in dem Risiko besteht, es vertiefe die »Primarisierung« der MERCOSUR-Volkswirtschaften und verurteile sie dazu, Grundgüter zu produzieren, bei denen der technologische Fortschritt und der Ausbau von Produktionskapazitäten, die eine Diversifizierung der Produktion ermöglichen (die dynamischen komparativen Vorteile), weniger intensiv ist.

An dieser Sichtweise hält die strukturalistische und neo-strukturalistische Perspektive fest, die die unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten der verschiedenen produktiven Aktivitäten hervorhebt. Die strukturalistische Konzeption betont den Zusammenhang zwischen der internationalen Arbeitsteilung (die in den unterschiedlichen Zusammensetzungen der Produktionsstrukturen von Ländern oder Regionen zum Ausdruck kommt) und der Art und Weise, wie die Vorteile des technischen Fortschritts entwickelt und verteilt werden, sowie den langfristigen Trends bei den Preisen für die verschiedenen Güterarten. Ihre spätere Weiterentwicklung im Neostrukturalismus umfasst die Untersuchung von Konjunkturzyklen, Asymmetrien und diversen Auswirkungen des Globalisierungsprozesses mit offenen Regionalismen und stärkerer Deregulierung. Zu ihrer strukturalistischen analytischen Basis kommen drei Hauptachsen hinzu: die wirtschaftliche Achse, die soziale Gerechtigkeit und die nationale Autonomie. In vereinfachter Form versuchen sowohl strukturalistische als auch neo-strukturalistische Sichtweisen zwischen wissensintensiven und rohstoffintensiven Aktivitäten zu unterscheiden. Aus ersteren würden sich so größere Entwicklungsmöglichkeiten ergeben, welche für die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL) auf zwei effizienten Quellen beruht: der keynesianischen, der zufolge eine dynamischere Nachfrage nach diesen Aktivitäten verbunden ist (was Größenvorteile und die Chance ermöglicht, von relativ steigenden Preisen zu profitieren), und der schumpeterianischen, der zufolge die Möglichkeiten für den Erwerb technologischen Wissens und die Entwicklung von »Breitband«-Fähigkeiten, die eine Diversifizierung der Produktion ermöglichen, vergrößert werden.

Die Daten aus der Sicht Uruguays deuten jedoch darauf hin, dass die Primarisierung seiner Handelsströme nicht unbedingt eine Folge der unterzeichneten Handelsabkommen war. Tatsächlich sind die einzigen relevanten Handelsströme, in denen Uruguay ein nicht primäres Exportmuster aufweist, diejenigen, die im Rahmen des Abkommens mit dem MERCOSUR stattfinden, wie im Folgenden veranschaulicht wird. Aufgrund der internationalen Einbindung Uruguays in Handelsabkommen mit Ländern mit einem höheren industriellen Entwicklungsstand wie Argentinien und Brasilien tritt nicht so deutlich zutage, dass die Öffnung des Handels für ein kleines oder industriell weniger entwickeltes Land zwangsläufig primäre Handelsströme erzeugt, wenngleich die Realität des MERCOSUR exakt das Gegenteil zeigt.

BETRACHTETE ASYMMETRIEN

Ein erster konkreter Aspekt, den es zu berücksichtigen gilt, ist, dass dieses Abkommen das Ergebnis einer Verhandlung

als MERCOSUR-Block ist. Eines der zentralen Ziele des MERCOSUR bei seiner Gründung war es, die internationale Verhandlungskapazität seiner Mitglieder zu stärken, indem er als Block verhandelt, um so die Machtasymmetrien bei den Verhandlungen zu verringern und bessere Ergebnisse zu erzielen. In den fast 30 Jahren des Bestehens des MERCOSUR wurde dieses Potenzial jedoch kaum genutzt. Wie bereits erwähnt, hat der Block zwar versucht, seine Handelsbeziehungen mit anderen globalen Akteuren zu stärken, indem er Verhandlungen mit der EFTA (mit der 2019 ebenfalls ein Abkommen geschlossen wurde), Kanada, Südkorea und Singapur geführt hat, was sich jedoch nicht in üppigen konkreten Ergebnissen in diesem Sinne niedergeschlagen hat. Erst im Dezember 2007 schloss der MERCOSUR seinen ersten Freihandelsvertrag in Form eines Abkommens mit dem Staat Israel ab. Die Verhandlungen dauerten zwei Jahre und deckten etwa 50 Prozent des Handels und ein Austauschvolumen von fast 47 Milliarden US-Dollar ab. Andere Freihandelsverträge, die der Block 2010 und 2011 mit Ägypten und Palästina unterzeichnet hat, stellen Abkommen mit einem geringeren relativen Effekt dar. Außer diesen Verträgen verfügt der MERCOSUR über eine Reihe wirtschaftlicher Ergänzungsabkommen mit Chile, Mexiko und Kuba sowie über Präferenzhandelsabkommen mit Indien und der Südafrikanischen Zollunion (South African Customs Union, SACU).

Über die im endgültigen Text des Abkommens genannten Stärken und Schwächen hinaus ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass es das erste relevante Resultat wäre, das die Bedeutung der Leistungsfähigkeit der Integration als Mittel zur Erlangung besserer Bedingungen im globalen Zusammenhang hervorhebt. Aus einem anderen Blickwinkel betrachtet, könnte sein Mangel an Konkretheit ein Signal hinsichtlich der Nützlichkeit des Instruments wie auch eine Botschaft an andere mögliche Partner sein, mit denen in Zukunft verhandelt werden soll.

Zweitens, und vielleicht als Folge des ersten betrachteten Aspekts, berücksichtigt das erzielte Abkommen Asymmetrien zwischen den Partnern und bietet dem weniger entwickelten Teil, d. h. dem MERCOSUR, eine günstigere Behandlung. Diese Forderung hatte sich der Süden historisch auf die Fahne geschrieben, und ihre Verwirklichung würde in diesem Abkommen erfüllt werden. Die Europäische Union liberalisiert einen größeren Prozentsatz des Handels als der MERCOSUR und das vor allem schneller.

Während das Angebot der EU 99,7 Prozent des gegenwärtigen Handels zwischen beiden Regionen umfasst, gewährt der MERCOSUR für 91 Prozent des aktuellen Handels aus der EU Vorzugskonditionen. Somit ist das endgültige MERCOSUR-Angebot einer kleineren Menge von Waren mit einer geringeren Handelsabdeckung als sein Partner ein Entgegenkommen in diesem Abkommen. Was die Handelserleichterungen betrifft, so wird die EU innerhalb von zehn Jahren für 92 Prozent des Handels Erleichterungen gewähren, während der MERCOSUR dies für nur 72 Prozent seines Handels tun wird. Anders ausgedrückt: Während die EU 85 Prozent der derzeitigen Importe aus dem MERCOSUR unmittelbar beim Inkrafttreten des Abkommens liberalisiert, liberalisiert der MERCOSUR automa-

Abbildung 1
Konzessionen bei Waren nach Region
(%)

| | EU | MERCOSUR |
|-------------------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| Vollständige Liberalisierung | Handel: 92,9 % (Waren: 95 %) | Handel: 90,6 % (Waren: 90,7 %) |
| Quoten | Handel: 6,8 % (Waren: 4,1 %) | Handel: 0,4 % (Waren: 0,3 %) |
| Ausschlüsse | Handel: 0,3 % (Waren: 0,8 %) | Handel: 9 % (Waren: 8,9 %) |

Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Finanzen

Abbildung 2
Konzessionen bei Waren nach Zeitrahmen

| | EU | MERCOSUR |
|-------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Vollständige Liberalisierung | Handel: 92,9 % (Waren: 95 %) | Handel: 90,6 % (Waren: 90,7 %) |
| Sofort | Handel: 72,8 % (Waren: 54,4 %) | Handel: 15,2 % (Waren: 10,6 %) |
| In 4 bis 8 Jahren | Handel: 16,4 % (Waren: 34 %) | Handel: 15,3 % (Waren: 35,9 %) |
| In 10 Jahren | Handel: 3,7 % (Waren: 6,5 %) | Handel: 41,4 % (Waren: 35,2 %) |
| In 15 Jahren | Handel: – % (Waren: %) | Handel: 18,7 % (Waren: 9,1 %) |

Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Finanzen

tisch knapp 6 Prozent Der Großteil der derzeitigen MERCOSUR-Importe aus der EU (60 %) wird erst nach dem ersten Jahrzehnt der Laufzeit des Abkommens liberalisiert (siehe Abbildung 1 und 2).

Im Falle Uruguays geht aus den Schätzungen des gemeinsam von der Beratungsstelle für Handelspolitik des Wirtschafts- und Finanzministeriums und Uruguay XXI erstellten Jahresberichts hervor, dass sich die Gesamtsumme an gezahlten Zöllen im Jahr 2018 auf 295,5 Millionen US-Dollar belief. 36 Prozent dieser Zollzahlungen entfallen auf Exporte in die EU, die mehr als 106 Millionen US-Dollar pro Jahr ausmachen.³ Die Beseitigung dieser Zollschanke wird zu einer bedeutenden Verbesserung für Uruguay führen.

Schließlich könnten die Unterschiede in den Fristen für die Handelserleichterungen für jeden der beiden Blöcke ein wichtiges Fenster für die Entwicklung von Maßnahmen zur Anpassung der Produktion an die Sektoren und Aktivitäten mit Potenzial und Transformationsbedarf und von Kompensationsmaßnahmen für Aktivitäten und soziale Gruppen darstellen, die durch die Integration des Handels stärker benachteiligt sind. Der Schlüssel zu den langfristigen Ergebnissen

des Abkommens wird dann ganz in der Fähigkeit der MERCOSUR-Länder liegen, strategische Pläne für die Transformation oder Anpassung der Produktion mit einem bestimmten Horizont für die Öffnung relevanter Märkte zu entwickeln. Auf diese Weise könnte das Abkommen zu einem wichtigen Stimulus für die Entwicklung von Kapazitäten und Maßnahmen zur strategischen Planung und Transformation der Produktion in Südamerika werden, eine Aufgabe, die in der Vergangenheit aufgeschoben und unterbewertet wurde.

FOLGENABSCHÄTZUNG ZUR NACHHALTIGKEIT

Im Juli 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission den ersten endgültigen Entwurf der Studie zur »Folgenabschätzung zur Nachhaltigkeit im Rahmen der Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur«⁴ zwecks Berücksichtigung im Zuge der geplanten Anhörungen mit der Zivilgesellschaft. Mit der Studie, die eine Gesamtbewertung des Abkommens in den Bereichen Soziales, Wirtschaft, Umwelt, Menschenrechte und sektorale Dimensionen umfasst, wurde ein Forscher-

³ <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/5fb7fccdd7377a-26f6ee5878512550f8a9d1c711.pdf>

⁴ Das vollständige Dokument ist unter folgendem Link abrufbar: »Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur«.

Tabelle 1
Modellszenarien – Ergebnisse nach Sektor

| Sektor | Konservativ | Ambitioniert |
|--|-------------|--------------|
| Fleisch | | |
| Produckrückgang EU | -0.7 % | -1.2 % |
| MERCOSUR > EU | 30 % | 64 % |
| Molkereiprodukte | | |
| EU > MERCOSUR | 91 % | 121 % |
| MERCOSUR > EU | 18 % | 165 % |
| Getränke | | |
| EU > MERCOSUR | 36 % | 38 % |
| MERCOSUR > EU | 28 % | 35 % |
| Textilien | | |
| EU > MERCOSUR | 311 % | 424 % |
| MERCOSUR > EU | 32 % | 36 % |
| Chemische und pharmazeutische Produkte | | |
| EU > MERCOSUR | 47 % | 60 % |
| MERCOSUR > EU | 13 % | 16 % |
| Maschinen | | |
| EU > MERCOSUR | 78 % | 100 % |
| MERCOSUR > EU | 17 % | 22 % |
| Fahrzeuge und Fahrzeugteile | | |
| EU > MERCOSUR | 95 % | 114 % |
| MERCOSUR > EU | 41 % | 47 % |
| Unternehmens- und professionelle Dienstleistungen | | |
| EU > MERCOSUR | -3.4 % | 1.4 % |
| MERCOSUR > EU | 6.5 % | 9.2 % |

Quelle: Eigenanalyse auf Basis des Dokuments: »Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR«;
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf

Tabelle 2

Empfehlungen für Maßnahmen nach Bereich

| Bereich | Empfehlungen |
|--------------------------------|---|
| Wirtschaft und Sektoren | <ul style="list-style-type: none"> – Einführung stufenweiser Änderungen der Zolltarife im MERCOSUR, insbesondere in den sensibelsten Sektoren wie der verarbeitenden Industrie und dem Fahrzeugbau. – Durchführung von Programmen zur Umschulung von Arbeitskräften des MERCOSUR für den Wechsel zwischen Sektoren. – Festlegung von Quoten in der EU zur Milderung der Auswirkungen im Agrarsektor. |
| Arbeitskräfte | <ul style="list-style-type: none"> – Inspektionsprogramme, Qualifizierung, Förderung der Vereinigungsfreiheit für Arbeitnehmer und Umverteilungsprogramme im MERCOSUR. – Due-Diligence-Verfahren in EU-Unternehmen. |
| Umwelt | <ul style="list-style-type: none"> – Umsetzung von Maßnahmen zur Verhinderung der Abholzung und Gewässerverschmutzung. – Gewährleistung der Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen. – Nutzung grüner Technologien und bewährter Verfahren |
| Menschenrechte | <ul style="list-style-type: none"> – Stärkung der Rechenschaftspflicht und des institutionellen Rahmens für die Einhaltung der Arbeitsbedingungen, die Landnutzung durch indigene Völker, die Gesundheit und die Gleichstellung der Geschlechter. |

Quelle: Eigenanalyse auf Basis des Dokuments: »Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR«; https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf

team der *London School of Economics* als unabhängige Instanz beauftragt. Darin berücksichtigt ist auch ein Konsultationsverfahren, das das Forschungsteam mit den am Vertrag beteiligten Parteien durchführte.

In dem Dokument werden zwei Modellszenarien in Bezug auf den Abbau von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen betrachtet, ein konservatives und ein ambitionierteres, um die wichtigsten Effekte zu messen, die entsprechend den skizzierten Dimensionen zu erwarten sind. Die wichtigsten im Bericht dargelegten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In beiden Szenarien wächst das BIP der EU um etwa 0,1 % und im MERCOSUR um 0,3 %.
- Die Gesamtexporte der EU steigen zwischen 0,4 % im konservativen und 0,6 % im ambitionierten Szenario, während sie in den MERCOSUR-Ländern im konservativen Szenario zwischen 0,5 % in Paraguay und 4,5 % in Brasilien und im ambitionierten Szenario zwischen 0,7 % in Uruguay und 6,1 % in Brasilien zunehmen.
- Die Importe aus der EU steigen im konservativen Szenario um 0,9 % und im ambitionierten Szenario um 1,1 %. Im MERCOSUR steigen sie im konservativen Szenario zwischen 0,1 % in Paraguay und 1,3 % in Brasilien und im ambitionierten Szenario zwischen 0,0 % in Paraguay und 1,4 % in Brasilien.
- Das Abkommen hat außerdem Auswirkungen auf das Preisniveau. Für den MERCOSUR wird von einem Rückgang von zwischen 0,4 % in Paraguay und 1,5 % in Brasilien im konservativen Szenario bzw. von zwischen 0,5 % und 2,1 % im ambitionierten Szenario ausgegangen. In der EU steigen die Preise in jedem Szenario zwischen 0,2 % und 0,3 %.

- Die Reallöhne für qualifizierte und unqualifizierte Arbeitskräfte steigen in der EU und in den MERCOSUR-Ländern mit Ausnahme Brasiliens, wo sie unverändert bleiben, leicht an. Es wird insbesondere mit einem größeren Anstieg der Reallöhne für unqualifizierte Arbeitskräfte im MERCOSUR gerechnet, was eine gewisse Verringerung der Armut bedeuten könnte, auch wenn diese als sehr bescheiden eingeschätzt wird.
- In einigen Industriesektoren des MERCOSUR wird die Beschäftigung abnehmen, doch die Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und der Lebensmittelproduktion nehmen stärker zu. Im Fall der EU gibt es keine relevanten Veränderungen in der sektoralen Beschäftigung.
- In sektoraler Hinsicht stellen sich die geschätzten Ergebnisse wie folgt dar (siehe Tabelle 1)
- Für jeden Bereich werden des Weiteren Empfehlungen für Maßnahmen ausgesprochen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen (siehe Tabelle 2).

Abschließend sei angemerkt, dass die in dieser Studie erzielten Ergebnisse in Bezug auf das Abkommen im Großen und Ganzen positiv sind, zugleich aber dieselben Vorbehalte gelten, die in diesem Dokument dargestellt werden.

BELEBUNG EINER NEUEN AGENDA

Das Inkrafttreten dieses Abkommens macht sicherlich die Wiederbelebung der internen Agenda des MERCOSUR erforderlich, da bedeutende normative Anpassungen notwendig sein werden, die möglicherweise den Abschluss dessen bestätigen, was einige Analysten als die vierte Entwicklungsstufe des Blocks erkannt haben.

In dieser Phase, die sich heute in ihren wirtschaftlichen und kommerziellen Aspekten dem Ende zuzuneigen scheint, wurde 2017 inmitten einer intensiven Diskussion über die Notwendigkeit einer Reform der bestehenden Institutionen des MERCOSUR das Protokoll über die Zusammenarbeit und Erleichterung von Investitionen innerhalb des MERCOSUR und das Protokoll über das öffentliche Auftragswesen verabschiedet. In Bezug auf den Handel trat in dieser vierten Phase das Abkommen mit Ägypten in Kraft, und es wurde ein Abkommen mit Kolumbien unterzeichnet. Des Weiteren wurde ein Aktionsplan zur Erreichung der Konvergenz des Blocks mit der Pazifischen Allianz verabschiedet. In einem anderen Zusammenhang wurden ferner Anstrengungen zur Beseitigung nichttarifärer Wirtschafts- und Handelshemmnisse unternommen, und neue Integrationskonzepte im Rahmen von Vereinbarungen über die Beseitigung der Roaming-Kosten zwischen Partnerländern in Angriff genommen.

Zweifellos bieten die Sichtweise der Regierung Bolsonaro in Brasilien, die eine Öffnung befürwortet, und der Machtwechsel in Argentinien und Uruguay die notwendigen Voraussetzungen dafür, über eine neue Phase nachzudenken. Allerdings scheint die Konkretisierung des EU-MERCOSUR-Abkommens Mitte des vergangenen Jahres eine Reihe unmittelbarer Auswirkungen auf die Dynamisierung der internen Agenda des Blocks in anderen Fragen gehabt zu haben. Zunächst einmal konnten auch die Verhandlungen mit den EFTA-Ländern im August 2019 abgeschlossen werden – ein weiterer für den MERCOSUR relevanter kommerzieller Meilenstein. Bei dem Gipfeltreffen im Dezember 2019 wurden ebenso bedeutende Fortschritte erzielt, wie zum Beispiel der Abschluss von Abkommen über Handelsvereinfachungen und die Anerkennung zugelassener Wirtschaftsteilnehmer Ebenfalls konkretisiert wurden Initiativen für Handelsvereinfachungen und technische Vorschriften, ferner Vereinbarungen über den gegenseitigen Schutz geografischer Angaben und die Unterzeichnung des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung digitaler Signaturen. Darüber hinaus wurden der Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung und der Aktionsplan für den Verbraucherschutz vereinbart. Schließlich wurde eine Übereinkunft über verbundene Grenzorte und die polizeiliche Zusammenarbeit in Grenzgebieten abgeschlossen. Auch wenn die Tätigkeit der mit der Überarbeitung des Gemeinsamen Außenzolls beauftragten Ad-hoc-Gruppe ausgebaut werden konnte und im Rahmen des Programms zur institutionellen Modernisierung des MERCOSUR neue Ergebnisse erzielt wurden, werden diese beiden Aspekte in Zukunft eingehend behandelt werden müssen.

Die neue Dynamik der MERCOSUR-Agenda bringt es mit sich, dass die Schwierigkeiten überwunden werden müssen, die sich aus der politischen Divergenz zwischen dem Wunsch Brasiliens nach stärkerer Öffnung des Handels und den Warnungen der Akteure in der argentinischen Industrie ergeben, die die Rückendeckung der Regierung von Alberto Fernández haben könnten. Dieses Spannungsfeld impliziert wichtige Vorbehalte gegenüber den Bestrebungen der brasilianischen Regierung, die ihr Interesse an einem weltoffe-

neren, weniger bürokratischen MERCOSUR bekundet und sogar eine Senkung des gemeinsamen Außenzolls sowie größere Flexibilität bei der Aushandlung von Handelsabkommen und weniger Institutionalismus vorgeschlagen hat. Demgegenüber scheinen Paraguay und Uruguay dafür zu sein, auf neue Freihandelsabkommen hinzuarbeiten und die Regeln für bilaterale Verhandlungen mit Dritten flexibler zu gestalten. Letzterer Punkt wurde ausführlich erörtert, nachdem Uruguay und Paraguay argumentierten, er bedeute keine Schwächung des gemeinsamen Blocks. Dies ist jedoch ein kontroverser Aspekt, der Einwände seitens Argentinien und Brasilien gegen diesen Kurs hervorgerufen hat. Das Angebot Chinas an Uruguay, ein Freihandelsabkommen mit Uruguay abzuschließen, und die ablehnende Haltung der größten Partner des Blocks scheinen ein Beispiel dafür zu sein.

Ein weiterer Aspekt, der bei der Neubelebung der gemeinsamen Agenda angegangen werden muss, betrifft eine der historischen Schwächen des MERCOSUR: das Fehlen einer gemeinsamen Außenpolitik. Bereits zuvor wurde auch auf die Notwendigkeit einer Perspektive und eines Projekts zur regionalen und gemeinsamen Integration der Produktion hingewiesen, die als Rahmen für die gemeinsamen Verhandlungen dient. Seit jeher hat jeder Staat eine eigene Agenda verfolgt, deren Ausgestaltung nicht anhand gemeinsamer Richtlinien erfolgen konnte, die auf einer breiten Konsensbildung zwischen den Mitgliedsländern beruhen und in der Lage sind, den dynamischen Entwicklungen im Finanz- und Handelsbereich auf globaler Ebene etwas entgegenzusetzen.

Angesichts der Tatsache, dass der MERCOSUR weder relevante Fortschritte bei der Liberalisierung des Handels im Dienstleistungsbereich noch Anzeichen für eine Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit seines seit fünf Jahren brach liegenden Systems zur Streitbeilegung erkennen lässt, erscheint eine Neubelebung der Agenda des MERCOSUR nicht nur unvermeidlich, sondern auch notwendig. Zum anderen ist mehr Dynamik hinsichtlich der Einbindung von Themen erforderlich, die sich auf so aktuelle Bereiche wie »E-Commerce«, vor allem aber »Umwelt« beziehen. Zuguterletzt muss diese neue Agenda auf regionaler Ebene die zahlreichen strukturellen Brüche überwinden, die bei der Behandlung der Situation Venezuelas und des Problems Boliviens sichtbar wurden.

Einer der wichtigsten externen Effekte dieses Abkommens für den MERCOSUR könnte die interne Disziplin sein, die es erfordern wird und die potenziell die Möglichkeit bietet, den institutionellen Rahmen des MERCOSUR angesichts der mit Akteuren außerhalb des Blocks eingegangenen neuen Verpflichtungen zu stärken. Die lethargische Trägheit, die der MERCOSUR in den letzten Jahren an den Tag gelegt hat und die sich in Form seiner dürftigen Leistungen im kommerziellen und sozialen Bereich manifestiert, wird einem starken Schock ausgesetzt sein, der, wenn er richtig genutzt wird, den MERCOSUR zu einer Redynamisierung zwingen wird. In diesem Fall könnten Integrationsvorteile erzielt werden, die weit über den Rahmen des vorliegenden Abkommens hinausgehen.

EIN ABKOMMEN MIT POSITIVLISTEN

Ein weiterer Aspekt des Abkommens ist, dass die Verhandlungen über »Positivlisten« geführt wurden, d. h. die in den Prozess der Handelsöffnung einzubeziehenden Sektoren oder Aktivitäten wurden von den Parteien ausdrücklich definiert und vereinbart. Dieser Umstand, der die übliche Verhandlungsmodalität der EU widerspiegelt, wurde relevant, seit bei anderen wichtigen Verhandlungsprozessen auf internationaler Ebene der entgegengesetzte Weg der Verhandlung über Negativlisten beschritten wurde (insbesondere bei den von den Vereinigten Staaten verhandelten Abkommen), der bedeutet, dass alles, was nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist, in den Prozess der Öffnung des Handels einbezogen wird.

Technisch gesehen lässt sich argumentieren, dass die Verhandlung mit Positiv- oder Negativlisten eine neutrale Angelegenheit ist, sofern alle notwendigen Informationen zum Zeitpunkt der Verhandlung zur Verfügung stehen und Revisionen für neue Sektoren darin aufgenommen werden. Die Verwendung von Negativlisten wurde jedoch in letzter Zeit wegen ihrer öffnungsfreundlichen Ausrichtung stark kritisiert, da angesichts der schwindelerregenden technologischen Entwicklung alle neuen Aktivitäten und Sektoren, die in der Zukunft entstehen und deshalb zum Zeitpunkt der Verhandlungen nicht ausgeschlossen werden konnten, automatisch im Abkommen enthalten sind. Somit können sie es aufgrund ihres potenziellen strategischen Werts für die Entwicklung unmöglich machen, öffentliche politische Schutzmaßnahmen zu entwickeln oder sich das Recht dafür vorzubehalten. Auf diese Weise könnte die Option einer Ausrichtung auf Negativlisten oder sogar Hybridformen für die Liberalisierung für die CEPAL langfristige Auswirkungen sowohl auf das künftige regulatorische Verhalten als auch auf das Interesse bestimmter Entwicklungsländer an Investitionsvorschriften mit sich bringen.⁵

In unserem Land gab es eine umfassend dokumentierte Diskussion über die Relevanz der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens mit Chile, die eine tief greifende Kritik an der damals angewandten Methode beinhaltete, weil es sich dabei um Negativlisten handelte. In diesem Zusammenhang wurde aus einigen Positionen heraus argumentiert, dass dadurch künftigen Generationen in Bezug auf deren Autonomie zur Entwicklung der von ihnen für notwendig erachteten Maßnahmen die Hände gebunden würden. Auf das EU-MERCOSUR-Abkommen trifft dieser Punkt nicht zu, was einen Wert an sich darstellt, da eine solche Verhandlungsmodalität der regulatorischen und planerischen Fähigkeit der Entwicklung von Gesellschaften über ihre Staaten nicht zuwiderläuft.

FEHLENDE KAPITEL ZU INVESTITIONEN

Das Abkommen enthält kein Kapitel über Investitionen und sieht keine Lösungen zur Streitbeilegung zwischen Investo-

ren und Staat vor. Das umfassend dokumentierte Risiko, dass transnationale Unternehmen Staaten vor internationalen Gerichten verklagen, erhöht sich deshalb durch dieses Abkommen nicht, und jedes Land kann seine eigene Politik bezüglich der Frage beibehalten, ob es Investitionsverträge unterzeichnet oder nicht.

Es wurde jedoch auch argumentiert, das Fehlen von Kapiteln zu Investitionen sei eine verpasste Gelegenheit für den Zugang zu neuen und besseren Bedingungen auf diesem Gebiet, etwas, das durch die Unterstützung gemeinsamer Verhandlungen mit anderen Partnern von der kommerziellen Bedeutung Brasiliens und Argentinien hätte genutzt werden können. Die fehlende Lösung dieser Fragen durch das EU-MERCOSUR-Abkommen führt dazu, dass jedes Land selbst für Investitionen zuständig ist, und für Uruguay die Einhaltung der bilateralen Investitionsabkommen (BIT) mit europäischen Ländern bedeutet, was nicht unbedingt eine gute Nachricht ist. In jedem Fall ist dies ein Thema, bei dem Uruguay unabhängig von diesem Abkommen Verbesserungen anstreben muss.

Der MERCOSUR hat zudem noch keine Vereinbarungen geschlossen, die eine Stärkung der gemeinsamen Verhandlungsmacht ermöglichen, um Investoren zu gewinnen. Zur Verbesserung der Bedingungen, die zuweilen die »Wettbewerbspirale nach unten« zwischen den Ländern des Blocks für die Ansiedlung von Investitionen bestimmen, ist dies unerlässlich.

DER DIENSTLEISTUNGSSEKTOR IM RAHMEN DES ABKOMMENS

Im Bereich Dienstleistungen bietet dieses Abkommen mit der EU dem MERCOSUR einen besseren Zugang zu einem Markt mit einem Volumen von fast 1 Billion US-Dollar pro Jahr, da sein Vertragspartner der weltweit wichtigste Importeur von Dienstleistungen ist. Darüber hinaus ist es wichtig hervorzuheben, dass der MERCOSUR und in ihm vor allem Uruguay bereits ein wettbewerbsfähiger Dienstleistungsexporteur ist und dass in diesem Abkommen einigen EU-Ländern eine maßgebliche Rolle für den Export von wissensbasierten Dienstleistungen zukommt.

Das Abkommen führt insbesondere nicht zu Einschränkungen der lokalen Regulierungskapazität in diesen Märkten. Auf diese Weise können die MERCOSUR-Staaten weiterhin autonom Maßnahmen im Sinne der Förderung eines als strategisch betrachteten Sektors oder der Begrenzung der Marktkonzentration durch einen oder einige wenige Anbieter definieren. Was es jedoch verhindert, ist die Diskriminierung zwischen nationalen und ausländischen Anbietern. Wenn also Maßnahmen zur Förderung der nationalen Produktion in einer bestimmten Region entwickelt werden, müssen inländische und ausländische Unternehmen, die in diesem Land ansässig sind, die gleiche Möglichkeit haben, die jeweiligen Vergünstigungen in Anspruch zu nehmen. Andererseits ist die Existenz rechtlicher Monopole erlaubt, wie dies in mehreren Dienstleistungsbereichen in Uruguay der Fall ist.

⁵ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2611/1/S2010007_es.pdf

Kasten 2

Meinungen zum PCT-Beitritt

- a) »Dass Uruguay dem PCT nicht beitrifft, bedeutet Nachteile für die Anmeldung von geistigem Eigentum an dem, was im Land entwickelt wird; das heißt, es ist ein Nachteil für das gesamte System von Forschung und Innovation. Aus der Sicht des Marktes ist Uruguay sehr klein, und auch die Fähigkeit uruguayischer Unternehmen, neue, im Land entwickelte Technologien zu integrieren, ist begrenzt. Eine Möglichkeit, die technologische Entwicklung zu unterstützen und diese Art von Erfahrungen zu wiederholen, bestünde darin, dass Uruguay die Vor- und Nachteile der Integration des PCT ernsthaft analysiert, eine Entscheidung, die in der Macht der Regierung läge. Es kommt vor, dass einige Unternehmen, manche Entwicklungen nutzen können, die in anderen Ländern patentiert, aber in Uruguay nicht geschützt sind, da Uruguay nicht im PCT ist.«

Prof. Fernando Ferreira, Universidad de la República

- b) »Diese Art von Vertrag ist ein zweiseitiges Schwert: Einerseits erleichtert er nationalen Forschern die Patentierung im Ausland, andererseits ist er aber auch schädlich«, weil er »zu einer Zunahme ausländischer Patentanmeldungen in Uruguay führen wird, wie es in allen Ländern geschehen ist, die dem Vertrag beigetreten sind.« »Ein ausländisches Patent ist ein paratarifäres Hemmnis in dem Sinne, dass es die nationale Entwicklung in dem Bereich, für den das Patent gilt, verhindert. Das Patent ist ein Monopol, ein Hindernis für die Forschung.«

Cristina Dartayete – ehemalige Direktorin der Abteilung für gewerbliches Eigentum im Ministerium für Industrie, Energie und Bergbau (2005–2010)

Quelle: Pressemitteilungen von La Diaria, a) <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/2/investigadores-de-quimica-y-medicina-obtuvieron-una-patente-en-australia/?fbclid=IwAR3LP7VKSAR-d0YP-BTMlw5wT5NbOzjb-FVcJoxTww6KQl8qAENH-HkTEMSC4> und b) <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/3/gobierno-envio-al-parlamento-adhesion-a-un-tratado-sobre-patentes-rechazado-por-la-industria-farmaceutica-y-de-fertilizantes/>

Darüber hinaus wird die Existenz staatlicher Handelsunternehmen anerkannt und akzeptiert, ein Aspekt, der für Uruguay besonders wichtig ist. Es ist jedoch festzustellen, dass diese in den Segmenten, in denen Wettbewerb herrscht, bei ihren Verträgen auf kommerzielle Kriterien abstellen müssen, was bis zu einem gewissen Grad eine Konditionierung implizieren kann, die untersucht und bemessen werden muss.

Schließlich könnte, wie bereits erwähnt, das Abkommen mit der EU dazu beitragen, die Verhandlungen über Dienstleistungen im MERCOSUR selbst wieder zu beleben.

GEISTIGES EIGENTUM

In Bezug auf Fragen des geistigen Eigentums ist es wichtig hervorzuheben, dass weder bei Patenten noch beim Schutz von Testdaten eine Fristverlängerung erforderlich ist. Dies ist eines der heikelsten Themen in den aktuellen Verhandlungen von Handelsabkommen, ist es doch ein Aspekt, der als Beispiel für die von den hoch entwickelten Ländern geförderte Politik der »hochgezogenen Zugbrücke« angeführt wird, die darauf abzielt, andere Länder daran zu hindern, dem gleichen Pfad zu folgen, den sie in ihrem Entwicklungsprozess eingeschlagen haben. Insbesondere Maßnahmen zur Stärkung oder Verlängerung der Gültigkeit von Patenten und sonstige Maßnahmen zum Schutz von geistigem Eigentum sind eine Möglichkeit, Entwicklungsländer daran zu hindern, Technologien, die anderswo entwickelt wurden, mit Hilfe von Verfahren wie »Reverse Engineering« nachzubilden – Verfahren, die wichtige Faktoren für die Übernahme und Anpassung von Technologien und den Aufbau von Kapazitäten in Ländern mit aktuell hohem Einkommen waren. In diesem Sinne ist lediglich festgelegt, dass die Länder »größtmögliche Anstrengungen« unternehmen müssen, um internationalen Verträgen wie dem PCT-Vertrag (Patent

Cooperation Treaty) (im Abkommen zwischen Uruguay und Chile bereits enthalten) beizutreten. Erwähnenswert ist, dass es sich beim PCT um ein globales Abkommen im Bereich der Patente handelt, dem mehr als 150 Länder (darunter Brasilien) angehören und das nicht zur Übernahme von Kriterien für die Akzeptanz von Patenten oder deren Gültigkeitsdauer verpflichtet, sondern lediglich darauf abzielt, die Verfahren in diesem Bereich zu erleichtern. Führende Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Technologie haben öffentlich ihre Unterstützung für den Beitritt Uruguays zu diesem Abkommen bekundet (z. B. die PEDECIBA), obwohl die Pharmaindustrie und einige Vertreter aus der Düngemittelbranche sich dagegen ausgesprochen haben (siehe Kasten 2).

Des Weiteren wird in diesem Zusammenhang die Anerkennung von »Herkunftsangaben« festgeschrieben, ein sehr wichtiger Aspekt für die EU, weil viele Produktionsbereiche in dieser Region über eine Zertifizierung der Ursprungsbezeichnung verfügen, insbesondere im Lebensmittelbereich. Trotz der Tatsache, dass das Abkommen lokalen Herstellern, die diese Bezeichnungen in den letzten fünf Jahren verwendet haben (d. h. Unternehmen, die bereits tätig sind), den Schutz gewährt, weiterhin zertifizierte Bezeichnungen verwenden zu dürfen, kann dies für neue Investoren in diesen Sektoren eine Einschränkung bedeuten. Abgesehen davon, dass dies als ein großes Zugeständnis an die europäischen Länder angesehen werden kann, sind geografische Angaben mit Ausnahme der Vereinigten Staaten nahezu universell anwendbar, sodass diese Verpflichtung unter den gegenwärtigen globalen Bedingungen schwer zu umgehen ist.

UMWELT UND ARBEIT

Ein weiterer Aspekt, der im Zusammenhang mit den mit dem vorliegenden Abkommen verbundenen Verpflichtun-

gen zu berücksichtigen ist, ist das Bekenntnis zu den Verpflichtungen in den Bereichen Umwelt (im Rahmen des Pariser Abkommens) und Arbeit (im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation, ILO). Diese Aspekte sind von großer Bedeutung für die Disziplin in Arbeits- und Umweltfragen in den Ländern unserer Region, die wie Brasilien und Hand in Hand mit den Ultrarechten Risiken in Frage stellen, die seit langem wissenschaftlich belegt sind, beispielsweise den Klimawandel und die Gefährdung von Ökosystemen wie dem Amazonasgebiet, denen eine globale Schlüsselrolle zukommt. Die Notwendigkeit der Ratifizierung und Einhaltung der bei der ILO vereinbarten Verpflichtungen kann in einem in dieser Hinsicht zunehmend negativen Umfeld ebenfalls eine zentrale Rolle bei der Verteidigung der Rechte der Arbeitnehmer in unserer Region spielen, die häufig unterdrückt werden.

Es ist ferner angebracht, darauf hinzuweisen, dass diese Aspekte von gewerkschaftlichen, sozialen und akademischen Interessenvertretungen wegen des Fehlens wirksamer Durchsetzungsmechanismen für diese Kapitel kritisiert wurden.

URUGUAY: EIN BESONDERER FALL

Die Sichtweise Uruguays könnte sich aufgrund seiner geringen Größe, seiner Produktionsstruktur sowie seines Exportprofils möglicherweise von derjenigen anderer MERCOSUR-Mitglieder unterscheiden. Die Nachhaltigkeit der Expansion des Handels ist für die Gewährleistung des mittelfristigen Wachstums einer kleinen und offenen Wirtschaft wie der Uruguays von entscheidender Bedeutung; daher ist das Abkommen in diesem Fall besonders relevant.

ERGÄNZUNG ZWISCHEN DEM HANDEL MIT DEM MERCOSUR UND DEM HANDEL AUSSERHALB DER REGION

Die Betrachtung der Risiken und Chancen dieses Abkommens aus der Perspektive Uruguays ist untrennbar mit einer zentralen Frage verbunden: In welcher Richtung soll man wachsen? Diese Frage bezieht sich darauf, welche Länder – wie Uruguay – ein anhaltendes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum für ihre Entwicklung benötigen. Diese Vorgehensweise ist notwendig, weil sie die Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung ermöglicht, deren Lebensbedingungen immer noch sehr mangelhaft sind, und zugleich eine bessere Steuererhebung möglich macht, die zur Stärkung der Bildungs-, Sozial-, Technologie-, Kultur- und Umweltpolitik unerlässlich ist.

Die derzeitige Situation Uruguays in dieser Hinsicht ist jedoch prekär. Sein Binnenmarkt ist unbedeutend und nicht in der Lage, einen Entwicklungsprozess durchzuhalten. Darüber hinaus beruht seine globale Einbindung auf Produkten, die in hohem Maße von seinen natürlichen Ressourcen abhängig sind, für die ihrerseits Handelshemmnisse bestehen, durch die sie gegenüber anderen, in den jeweiligen Bereichen auf wichtigen Märkten konkurrierenden Ländern

Nachteile haben. Darüber hinaus ist es im Fall Uruguays offensichtlich, dass das Fehlen von Handelsabkommen nicht zur Entwicklung von Sektoren mit höherer produktiver Komplexität geführt hat.

Auf der anderen Seite können aus dreißig Jahren Erfahrung im MERCOSUR aber auch eindeutige Lehren gezogen werden. Einerseits hat sich die Region zu einer sehr wichtigen Destination für die Exporte des Landes gewandelt, insbesondere was die Art der exportierten Güter betrifft. Auf diese Weise lässt sich ein wichtiger Unterschied zwischen der Art der in die Region gelieferten Waren im Vergleich zu den in die übrige Welt exportierten Gütern feststellen. Der Anteil an Industriegütern mit niedrigem und mittlerem Technologiegehalt der Region ist viel höher als der an Gütern, die auf Rohstoffen oder natürlichen Ressourcen basieren, in Destinationen außerhalb der Region.

Andererseits macht es der schwache institutionelle Rahmen des MERCOSUR unmöglich, das anhaltende Wachstum Uruguays innerhalb des Blocks als wichtigsten Impulsgeber zu betrachten, eine Vorstellung, die zum Zeitpunkt seiner Gründung vorhanden war. Wenngleich dies auch eine Folge der hohen Erwartungen sein kann, die ursprünglich in die konkrete Umsetzung des MERCOSUR als Block und insbesondere in den gemeinsamen Markt gesetzt wurden, scheint es offensichtlich, dass die große wirtschaftliche und politische Instabilität der anderen Mitglieder des Blocks ein enormes Entwicklungshindernis darstellte. Dies kommt in Handelsströmen zum Ausdruck, die enorme Schwankungen aufweisen und es unrentabel machen, langfristige Investitionsprozesse zu generieren. Darüber hinaus führen die im institutionellen Rahmen liegenden Probleme zu wiederkehrenden Krisen in Bezug auf die Einhaltung von Vorschriften, die dazu führen, dass Uruguay immer wieder in Situationen gerät, in denen der Marktzugang zu den beiden wichtigsten regionalen Partnern behindert wird.

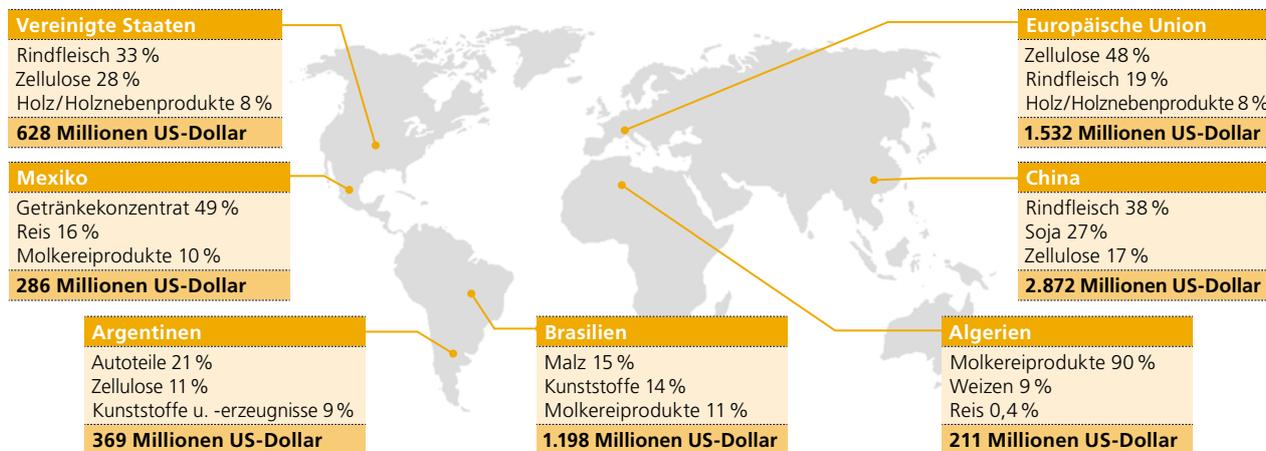
Daher kann man mit einiger Berechtigung sagen, dass Uruguay sich nicht ohne den MERCOSUR, aber auch nicht ausschließlich auf Basis des MERCOSUR-Marktes entwickeln kann. Aus diesen Gründen ist dieses Abkommen so wichtig, denn es ermöglicht einen besseren Zugang zu einem sehr großen Markt, ohne den institutionellen Rahmen und die Beziehungen Uruguays zu den übrigen Partnern des MERCOSUR weiter zu belasten (siehe Kasten 3).

DIE NOTWENDIGKEIT ZUR DIVERSIFIZIERUNG DER EXPORTDESTINATIONEN UND ZUR SICHERSTELLUNG PRÄFERENZIELLER MARKTZUGANGSBEDINGUNGEN VOR DEM HINTERGRUND DER ESKALATION DES GLOBALEN PROTEKTIONISMUS

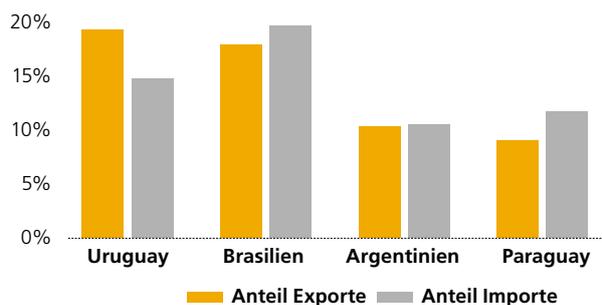
Ein neues, aber sehr wichtiges Thema ist die starke Ausrichtung auf China, das in den letzten Jahrzehnten den gesamten Außenhandel in Südamerika beherrscht. Der Aufstieg Chinas zu einer Großmacht mit einem Defizit an natürlichen

Kasten 3
Historische Daten zum Handel mit dem MERCOSUR

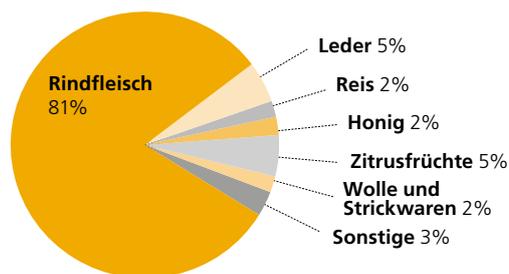
Exporte Uruguays (2019, nach Destination)



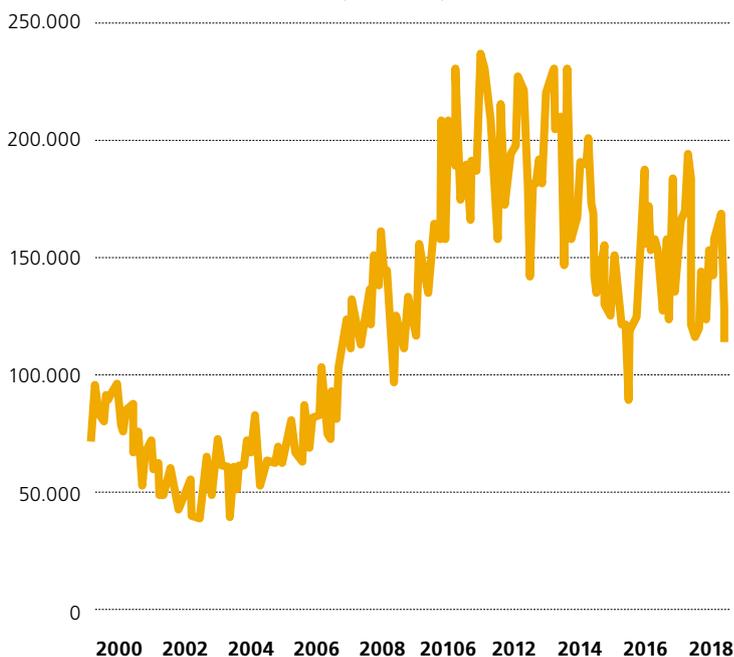
Anteil der Exporte in die EU als Prozentsatz der Gesamtexporte nach Ländern (2018)



Zollzahlungen Uruguays an die EU
(von insgesamt 270 Mio. US-Dollar an Zahlungen für uruguayische Exporte gingen 106 Mio. an die EU, 2017)



Exporte Uruguays in den MERCOSUR
(in Tsd. USD)



Zusammensetzung der Exporte Uruguays in die EU (2018)

| Produkte | Mio. USD | Anteil in % |
|---|--------------|-------------|
| Zellulose | 818 | 48% |
| Rindfleisch | 377 | 22% |
| Holz | 120 | 7% |
| Wolle und Strickwaren | 81 | 5% |
| Leder | 55 | 3% |
| Reis | 37 | 2% |
| Zitrusfrüchte | 24 | 1% |
| Pferde-, Schweinefleisch und Fleisch von anderen Tieren | 22 | 1% |
| Fleischnebenprodukte | 21 | 1% |
| Gold | 16 | 1% |
| Sonstige Produkte | 136 | 8% |
| Insgesamt | 1.708 | 100% |

Quelle: Uruguay XXI, BCU.

Ressourcen hat neben einem starken Aufwärtstrend bei den Exportpreisen der Region (die um 2012 ihren Höchststand erreichten) auch eine Neuausrichtung der Exporte auf jenes Land bewirkt. Innerhalb dieses allgemeinen Rahmens präsentiert sich Uruguay als eines der Länder, die auf globaler Ebene am stärksten von diesem Trend beeinflusst werden, da seine Exporte sehr deutlich auf dieses Land ausgerichtet sind.

Auch dieser Umstand weist auf eine große Anfälligkeit hin. Die starke Konzentration der Exporte nach China birgt ein erhebliches Risiko für Uruguay und die gesamte Region, sowohl wegen seiner Exponiertheit in Bezug auf eine mögliche Krise in jenem Land, als auch wegen des potenziellen Risikos, dass seine Abhängigkeit zu politischen Zwecken instrumentalisiert werden könnte. Deshalb ist es sehr wichtig, andere Möglichkeiten für Handelsbeziehungen mit interessanten Ländern oder Blöcken auf globaler Ebene zu entwickeln, die eine Diversifizierung der Risiken und eine Ausbancieren der Handelsbeziehungen ermöglichen.

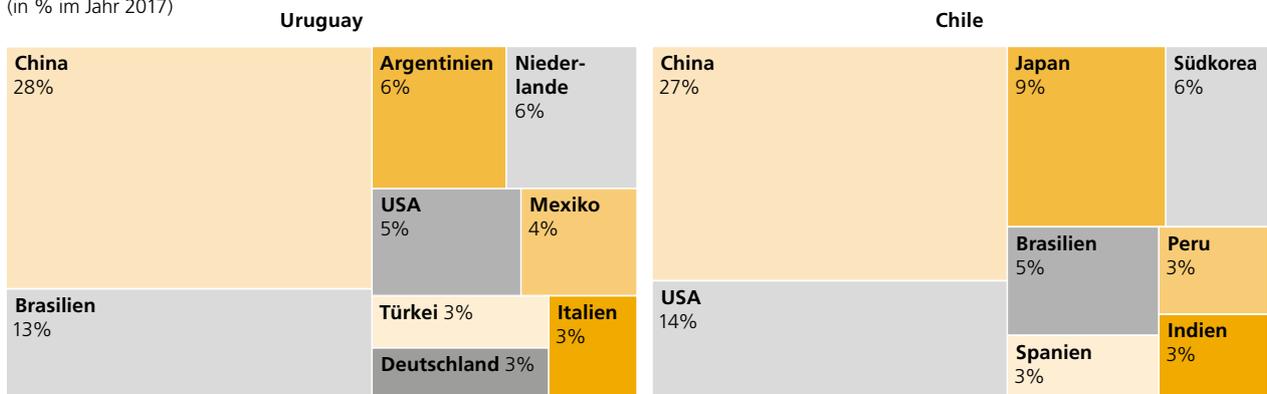
Ein weiterer Punkt, der zu berücksichtigen ist, ist der hohe Prozentsatz an Exporten, die nicht unter den Schutz eines von Uruguay vorgelegten Handelsabkommens fallen. Gegenwärtig trifft dies auf fast zwei Drittel seiner Exporte zu, was als ei-

ne weitere Schwachstelle verstanden werden kann. Da es keine Abkommen gibt, die die Markt Zugangsbedingungen rechtlich schützen, könnten sich die Bedingungen innerhalb sehr kurzer Zeit drastisch ändern und das Land könnte einer sehr schwierigen Situation ausgesetzt sein.

Dies ist besonders wichtig in einer Zeit, in der die Welt einen anhaltenden Trend zum Protektionismus zu zeigen scheint, der die sozialen Errungenschaften bedroht, die Uruguay in letzter Zeit erreicht hat. Handelsabkommen funktionieren wie eine Sicherheitsvorrichtung, indem sie die Anwendung diskriminierender Praktiken gegen das Land erschweren. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass Wettbewerber von Uruguay für einige zentrale Produkte seines Exportkorbs (z. B. für Fleisch- oder Molkereiprodukte) eigene Abkommen abschließen. Dadurch würde es den besagten Ländern dann möglich, ihren Zugang zu den wichtigsten Märkten zu verbessern und die uruguayischen Exporte zu verdrängen, und zwar nicht auf der Grundlage günstigerer Produktionsbedingungen, sondern aufgrund von Verträgen, die ihnen bessere Zugangsmöglichkeiten eröffnen.

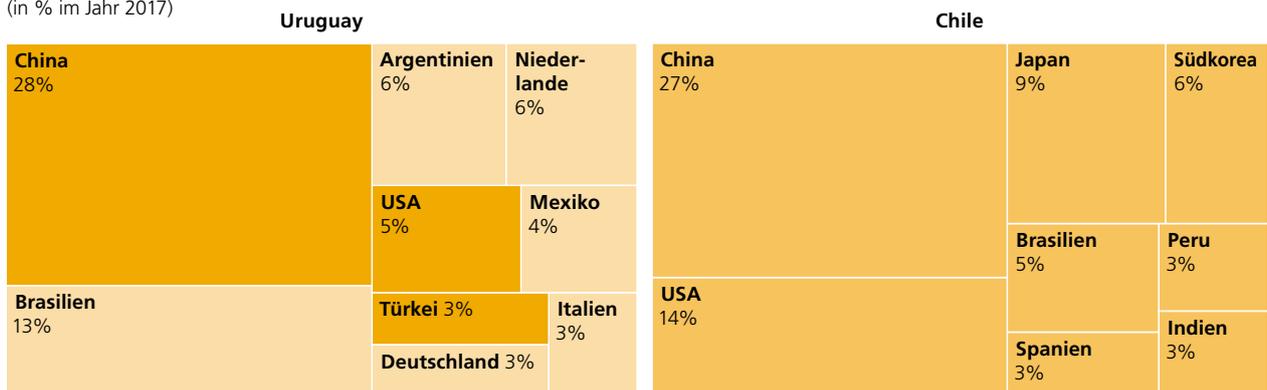
Uruguay hat bei der Diversifizierung seiner Märkte unter Bedingungen, die denen vergleichbarer Länder entspre-

Abbildung 3
Warenexporte nach Destination
(in % im Jahr 2017)



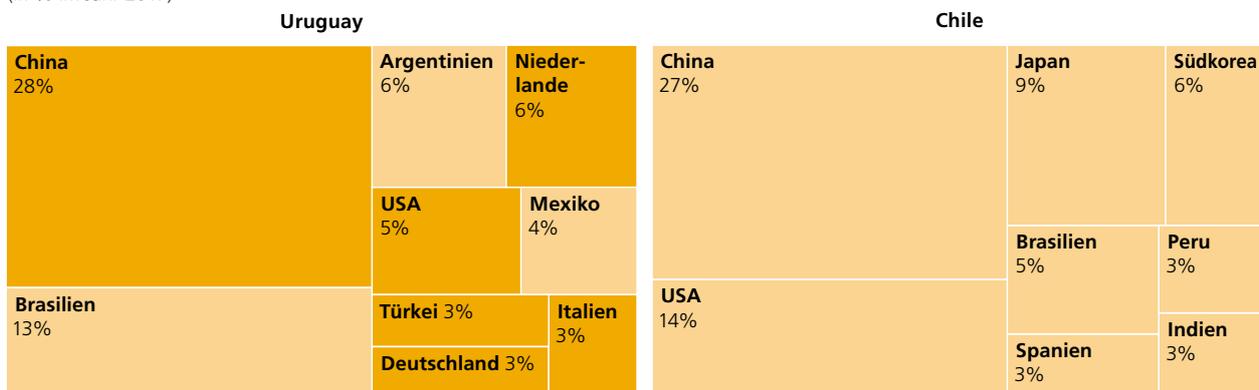
Quelle: MEF auf Basis von Daten von Uruguay XXI und WITS

Abbildung 4
Warenexporte nach Destination im Rahmen von Handelsabkommen
(in % im Jahr 2017)



Quelle: MEF auf Basis von Daten von Uruguay XXI und WITS

Abbildung 5
Warenexporte nach Destination im Rahmen von Handelsabkommen nach Genehmigung des Abkommens zwischen dem MERCOSUR und der EU
 (in % im Jahr 2017)



Quelle: MEF auf Basis von Daten von Uruguay XXI und WITS

chen, Fortschritte erzielt (siehe Abbildung 3). China ist mit mehr als einem Viertel der Verkäufe der Hauptabnehmer von uruguayischen Waren. Der von Handelsabkommen abgedeckte Prozentsatz ist jedoch deutlich niedriger. Während 31 Prozent der internationalen Exporte Uruguays im Rahmen eines Handelsabkommens erfolgen, tätigt Chile 96 Prozent seiner Exporte im Rahmen einer solchen Regelung (siehe Abbildung 4).

Analysiert man die Warenexporte Uruguays in Prozent im Jahr 2017, nach Destination und im Rahmen von Handelsabkommen, würden nach der Genehmigung des Abkommens zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union 47 Prozent der internationalen Exporte Uruguays im Rahmen eines Handelsabkommens erfolgen (siehe Abbildung 5).

DYNAMISIERUNGSEFFEKT ÜBER DIREKTINVESTITIONEN (FDI)

Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt ist die Möglichkeit, dass das Abkommen Investitionsströme für die Produktion aus der Region anziehen wird mit dem Ziel, unter Nutzung der günstigen Bedingungen, die das Abkommen bieten wird, in die EU zu exportieren. Nach Angaben der In-

teramerikanischen Entwicklungsbank (IDB) betrifft dieses Abkommen 29 Prozent der weltweiten Investitionsströme und 34 Prozent des weltweiten FDI-Volumens. Normalerweise nutzen Wirtschaftsakteure mit Sitz in der am weitesten entwickelten Region über Unternehmen, die bereits über die Vertriebsnetze im Zielmarkt und das Know-how ihrer Nähe zu den Verbrauchern verfügen, die Produktionsvorteile der anderen Region, um ihre Wettbewerbsposition zu verbessern. Dies könnte Chancen für die Entwicklung in unserer Region eröffnen, und zwar nicht nur für Unternehmungen, die derzeit in die EU exportieren, sondern auch für neue Geschäftsaktivitäten.

Es gibt internationale Belege dafür, dass diese Art von Abkommen effektiv relevante Investitionsströme erzeugt (siehe Abbildung 6). Dies stellt einen Zusatznutzen dar, vor allem in einem Land, das unter chronischem Kapitalmangel und historisch niedrigen Investitionsquoten leidet.

Wie schon erwähnt, besteht einer der schädlichsten Effekte des schlechten funktionierenden institutionellen Rahmens des MERCOSUR für Uruguay in seinen Auswirkungen auf die Investitionen. Von Beginn an wurde davon ausgegangen, dass Uruguay negative Auswirkungen aus dem MERCOSUR dadurch erwachsen könnten (was dann auch tatsächlich der

Abbildung 6
EU-FDI-Dynamik nach dem Inkrafttreten von Handelsabkommen



Interamerikanische Entwicklungsbank

Tabelle 3

Erzielbare Nutzen für Uruguay

| Produkt | Vereinbartes Kontingent | Erste Schätzungen des Nutzens für Uruguay |
|----------------|---|--|
| Fleisch | Quote: 99 000 Tonnen (Schlachtkörpergewicht); Kontingentzollsatz: 7,5 %; Aufteilung der Quote: 55 % Frischfleisch, 45 % Gefrierfleisch; Umsetzung innerhalb von fünf Jahren ab dem Inkrafttreten des Abkommens, wobei die Zollsenkung sofort erfolgt. Außerdem Wegfall des Kontingentzolls für das Volumen des »Hilton«-Kontingents von Uruguay (6 376 Tonnen). | Je nach Verteilung des Kontingents belaufen sich die Vorteile nach ersten Schätzungen auf 40 bis 70 Millionen US-Dollar pro Jahr. Die Abschaffung des Zolls für das »Hilton«-Kontingent entspricht einer jährlichen Ersparnis von fast 15 Millionen US-Dollar. |
| Reis | Kontingent: 60 000 Tonnen für alle Reissorten; zollfrei innerhalb des Kontingents; Umsetzung innerhalb von fünf Jahren. | Ersten Schätzungen zufolge liegt der Mindestnutzen bei rund 4 Millionen US-Dollar pro Jahr. |
| Honig | Kontingent: 45 000 Tonnen; zollfrei innerhalb des Kontingents; Umsetzung innerhalb von fünf Jahren. | Ersten Schätzungen zufolge liegt der Mindestnutzen bei rund 5 Millionen US-Dollar pro Jahr, in Abhängigkeit vom Anteil Uruguays am Kontingent |

Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Finanzen

Fall war), dass Unternehmen mit Präsenz in allen Ländern der Region (im Allgemeinen transnationale Konzerne) ihre Aktivitäten verlagern und in ein oder zwei Werken konzentrieren könnten, um Größenvorteile zu erzielen und unter Nutzung der durch das Abkommen gewährten Vorteile in Bezug auf den Abbau der Barrieren im intraregionalen Handel von dort aus die gesamte Region zu beliefern. Gleichzeitig rechnete Uruguay aber auch auf die Chance, neue Investitionen von Unternehmen anziehen zu können, die, einmal im Land angesiedelt, für den riesigen regionalen Markt produzieren könnten. Die geringe Glaubwürdigkeit hinsichtlich der Aufrechterhaltung und Einhaltung der Spielregeln wirkte sich jedoch stark negativ auf die Bereitschaft zu Investitionen in einem der kleinen Länder aus, da die Unternehmen angesichts einer Situation mit unterbrochenen Handelsströmen (eine der vielen Krisen, die der MERCOSUR erlebt hat) mit gigantischen Produktionsüberkapazitäten konfrontiert worden wären, die in einem Binnenmarkt von der Größe Uruguays unmöglich hätten absorbiert werden können. Vor dem Hintergrund dieses Risikos war es immer die vernünftigste Option, sich in einem der großen Partnerländer niederzulassen, um für die gesamte Region zu produzieren, da dort bei einer regionalen Krise zumindest ein großer Markt vorhanden wäre, auf dem die Produktion untergebracht werden könnte.

Auf diese Weise kann ein Abkommen wie das vorliegende, wenn es von einem starken institutionellen Rahmen begleitet wird, den kleineren Partnern des MERCOSUR einen sehr wichtigen Ausweg eröffnen, um den großen Nachteil, den ihr kleiner Binnenmarkt mit sich bringt, auszugleichen und sodann Investitionen anzuziehen, die auf die Produktion für einen erweiterten Markt, in diesem Fall die EU, abzielen.

Tabelle 3 schließlich zeigt die wichtigsten für Uruguay interessanten Kontingente und die in etwa damit erzielbaren Gewinne.

ABSCHÄTZUNG DES NACHHALTIGKEITSEFFEKTS: WICHTIGSTE ERGEBNISSE FÜR URUGUAY

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Schlussfolgerungen der im vorherigen Kapitel zitierten Studie »Folgenabschätzung zur Nachhaltigkeit im Rahmen der Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur« vorgestellt, die von einem unabhängigen Forscherteam der *London School of Economics* erarbeitet wurde. Wie aus der nachstehenden

Tabelle 4

Mögliche Auswirkungen des Handelsabkommens

(in %)

| Uruguay | Konservativ | Ambitioniert |
|---------------------------|-------------|--------------|
| BIP (%) | 0.2 % | 0.4 % |
| BIP (Mrd. EUR 2011) | 0.1 € | 0.3 € |
| Investitionen | 0.8 % | 1.4 % |
| Importe | 0.4 % | 0.6 % |
| Exporte | 0.8 % | 0.7 % |
| Wohlstand (Mrd. EUR 2011) | -0.1 € | 0.0 € |
| Reallohn (qualifiziert) | 0.2 % | 0.3 % |
| Reallohn (unqualifiziert) | 0.4 % | 0.8 % |
| Verbraucherpreise | -0.6 % | -0.6 % |

Quelle: Eigenanalyse auf Basis des Dokuments »Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR«; https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf

Tabelle ersichtlich ist, beträgt der Effekt auf das geschätzte BIP-Wachstum im besonderen Fall Uruguays zwischen 0,2 Prozent im konservativen Szenario und 0,4 Prozent im ambitionierten Szenario. Außerdem ist in allen Szenarien eine Zunahme der Investitionen, Importe und Exporte sowie ein leichter Anstieg des Reallohns für alle Arbeitskräfte bzw.

ein relativer Anstieg des Reallohns für unqualifizierte Arbeitskräfte zu verzeichnen.

Was die Struktur des sektoralen Produktwachstums für Uruguay in beiden Szenarien betrifft, sind die Ergebnisse in der nachstehenden Tabelle dargestellt. Sie weisen eine unein-

Tabelle 5
Sektorales Produktwachstum für Uruguay
(in %)

| Sektor | Konservativ | Ambitioniert |
|---|-------------|--------------|
| Getreide | 0,2 % | -0,2 % |
| Reis | -0,1 % | -0,6 % |
| Gemüse, Früchte und Nüsse | 2,2 % | 2,0 % |
| Ölsaaten | 0,0 % | 0,6 % |
| Zucker | -0,1 % | -0,4 % |
| Pflanzen und tierische Fasern | 0,3 % | 0,3 % |
| Verarbeitete Lebensmittel, Fisch | 1,2 % | 1,0 % |
| Lamm- und Rindfleisch | 2,1 % | 4,0 % |
| Schweinefleisch | -0,4 % | -1,2 % |
| Sonstige tierische Produkte | 2,4 % | 3,0 % |
| Getränke und Tabak | -1,4 % | -1,8 % |
| Molkereiprodukte | -1,5 % | -2,4 % |
| Holz und Papier | 1,8 % | 1,8 % |
| Kohle | 0,0 % | 0,0 % |
| Erdöl | 0,0 % | 0,0 % |
| Erdgas | -4,5 % | -14,7 % |
| Mineralien | 0,0 % | 0,0 % |
| Textilien und Leder | 2,2 % | 1,9 % |
| Chemikalien, Gummi und Kunststoffe | -1,2 % | -1,9 % |
| Erdöl, Kohleprodukte | -0,3 % | -0,4 % |
| Metallerzeugnisse | -4,2 % | -5,4 % |
| Nichtmetallische Mineralien | 0,1 % | 0,2 % |
| Fahrzeuge, Transportausrüstung | -11,5 % | -14,4 % |
| Maschinen | -1,0 % | -1,4 % |
| Elektronische Geräte | 1,6 % | 1,8 % |
| Strom | -0,8 % | -1,0 % |
| Versorgungsunternehmen | 0,7 % | 1,2 % |
| Verkehr | 0,3 % | 0,4 % |
| Telekommunikation, Unternehmensdienstleistungen | 0,0 % | 0,6 % |
| Finanzdienstleistungen | 0,2 % | 0,3 % |
| Sonstige Dienstleistungen | 0,0 % | 0,1 % |

Quelle: Eigenanalyse auf Basis des Dokuments »Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and MERCOSUR«;
https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/july/tradoc_158889.pdf

heitliche Struktur mit unterschiedlichen Effekten, d. h. relevanten Rückgängen und Zuwächsen in verschiedenen Sektoren, jedoch (wie schon erwähnt) mit einem positiven Nettoeffekt auf das jeweilige Produkt in beiden Szenarien auf. Wie bereits dargelegt ist die Förderung von Maßnahmen, die die verschiedenen sektoralen Effekte verstärken, einer der zentralen Schlüssel, um sicherzustellen, dass das Abkommen die Lebensbedingungen der großen Mehrheit der Bevölkerung Uruguays wirksam verbessert.

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Die Diskussion über diese Art von Verträgen in der öffentlichen Debatte beschränkt sich im Allgemeinen auf die Vertretung antagonistischer Positionen zum Pro und Contra. Die Nuancen und Voraussetzungen, unter denen diese Art von Abkommen sich für Länder wie Uruguay vorteilhaft auswirkt oder nicht, hängen jedoch von den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ab, die in diesem Fall mit der Umsetzung des EU-MERCOSUR-Abkommens einhergehen.

Wie im vorliegenden Dokument bereits kurz skizziert, könnte das Abkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR im Fall einer kleinen und offenen Wirtschaft wie der Uruguays durch einen Anstieg des BIP, der Reallöhne insbesondere für qualifizierte und unqualifizierte Arbeitskräfte, der Investitionen sowie der Ein- und Ausfuhren zu einem erheblichen Zuwachs an Wohlstand führen. Dieses Abkommen hat insbesondere das Potenzial, Uruguays Handel außerhalb der Region auszugleichen und so die Auswirkungen der Exportkonzentration auf bestimmte Märkte zu mildern sowie einen rechtlichen Rahmen für den Schutz unserer Exporte in Märkten zu garantieren, in denen unsere Wettbewerber durch Abkommen dieser Art ihre Position ausbauen.

Damit jedoch die mit der Erweiterung der Handelsbeziehungen verbundenen Vorteile den Beteiligten gemeinsam zugutekommen, muss der in dem Abkommen festgelegte institutionelle Rahmen in vollem Umfang umgesetzt werden. Ebenso muss die Regierung Uruguays im Einvernehmen mit den sozialen Bewegungen, dem privaten und akademischen Sektor Maßnahmen analysieren und ergreifen, um sich als Land darauf vorzubereiten, diejenigen Beschäftigten und Branchen, die potenzielle »Verlierer« des Abkommens sein könnten, beim Umbau ihres bisherigen wirtschaftlichen Umfelds zu unterstützen und die Bedingungen für die Schaffung neuer Sektoren zu fördern, damit die aus der Inkraftsetzung des Abkommens erwachsenden Vorteile konkret realisiert werden.

EINE UNTERSUCHUNG DER AUSWIRKUNGEN AUF DIE GENDERGERECHTIGKEIT IN URUGUAY

Alma Espino

EINLEITUNG

Dieses Dokument möchte einen Beitrag zur Analyse der potenziellen Auswirkungen des zwischen der Europäischen Union (EU) und den vier Gründungsmitgliedern des MERCOSUR – Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay – am 28. Juni 2019 unterzeichneten Assoziierungsabkommens auf Uruguay leisten. Das Abkommen umfasst Verpflichtungen im Bereich Handel, Zusammenarbeit und politischer Dialog.

Wir möchten so zur Diskussion in Deutschland und der EU beitragen und gleichzeitig in Uruguay die darüber notwendige Debatte anstoßen, bevor im Parlament über die Ratifizierung des Abkommens diskutiert wird. Von Interesse sind insbesondere die möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen des Abkommens in Bezug auf die Gendergerechtigkeit aus der feministischen Perspektive.

Dabei gehen wir von der Annahme aus, dass die sozialen Beziehungen – die ebenfalls von Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern gekennzeichnet sind – mit den wirtschaftlichen Ergebnissen aus unterschiedlichen historischen Gegebenheiten in Zusammenhang stehen, und dass die politischen Ziele und Instrumente nicht genderneutral sind (Espino und Salvador, 2010). Deshalb erscheint es notwendig zu sein, eine umfassende Bewertung der genderspezifischen Auswirkungen des Abkommens insbesondere in den MERCOSUR-Ländern durchzuführen, in denen Frauen tendenziell in einer schwächeren Position sind als in der EU. Eine solche Bewertung sollte sich nicht nur mit den direkten Auswirkungen des Abkommens auf die Produktionsstrukturen und den Arbeitsmarkt, sondern u. a. auch mit den möglichen Auswirkungen auf die Verbrauchergewohnheiten, die Umwelt, das gesellschaftliche Leben und die Ernährungssouveränität befassen.

Seit dem Beginn der Verhandlungen haben die Frauenverbände auf die Bedeutung, die die Analyse der Beziehung zwischen einer Liberalisierung des Handels und den sozialen und reproduktiven Rollen von Frauen für die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR (WIDE, 2001) hat, sowie auf die Einbeziehung verschiedener sozialer Akteure in diesen Bereich hingewiesen.

Genderaspekte müssen in die Analyse potenzieller handelspolitischer Auswirkungen einbezogen werden; sie dürfen

nicht nur zur Bewertung der entsprechenden Ergebnisse herangezogen werden. Es ist wichtig, die in den einzelnen Ländern und ihren Wirtschaftszweigen vorhandene Diversität einzubeziehen und mögliche direkte Auswirkungen auf die Frauen sowie indirekte Auswirkungen aufgrund von Veränderungen in der Beschäftigungssituation der Männer bei den Preisen und bei der Verfügbarkeit von öffentlichen Versorgungsleistungen zu untersuchen.

GESCHLECHT, ENTWICKLUNG UND INTERNATIONALER HANDEL: DIE FEMINISTISCHE PERSPEKTIVE

Eine Analyse der möglichen Auswirkungen des Abkommens zwischen der EU und MERCOSUR aus feministischer Perspektive bedeutet anzuerkennen, dass die Wirtschaft nicht nur auf der Grundlage der Gewinnmaximierung funktioniert, sondern auch auf der Grundlage von Sorgearbeit für Menschen und die Gesellschaft. Deshalb liegt der Hauptfokus dieser Perspektive auf der historisch und allgemein grundsätzlich von Frauen geleisteten Arbeit, die in Wirtschaftsanalysen und den daraus abgeleiteten politischen Maßnahmen gewöhnlich »unsichtbar« ist, d.h. nicht explizit berücksichtigt wird. Gleichzeitig wird die gegenwärtig herrschende Ordnung der Geschlechter, die auf der Unterordnung der Frauen beruht, in Frage gestellt mit dem Ziel, diese Ordnung, zu deren Aufbau und Legitimation die wirtschaftlichen Strukturen beigetragen haben (May, 2002), zu unterminieren.

Das allgemeine Ziel der Wirtschaft – einschließlich der Handels- und Investitionspolitik – ist aus feministischer Sicht die Erhaltung der menschlichen, sozialen und natürlichen Ressourcen unter den besten Bedingungen. Dies bedeutet einerseits, dass allen Menschen im doppelten, also im materiellen und emotionalen Sinn, eine nachhaltige Lebensgrundlage¹ garantiert werden muss. Die feministische Vorstellung von der Nachhaltigkeit des Lebens bezieht sich hauptsächlich auf die soziale Reproduktion und wie diese gewährleistet wird² (Pérez Orozco, 2014). Aus diesem Grund wird aus

¹ Der Begriff der Nachhaltigkeit rührt vom Gedanken der Nachhaltigkeit des Lebens her und ist eng mit der sozialen Reproduktion und deren Sicherstellung verbunden.

² »... Die Annahme der Nachhaltigkeit des Lebens als politischer Vorschlag beinhaltet die Auseinandersetzung mit mindestens drei Fragen:

dieser Perspektive heraus die Notwendigkeit gesehen, alle Formen der Arbeit anzuerkennen, einschließlich der Arbeit, die mit der Pflege und Fürsorge und somit mit der sozialen Reproduktion zusammenhängt. Ebenso geht es darum, jenseits von materiellem und monetärem Reichtum ein gutes Leben für die Gesamtgesellschaft zu erreichen (WIDE+, 2018). Darüber hinaus ist der Gedanke der Wechselwirkung wichtig. Wir alle sind der Nachhaltigkeit der anderen verpflichtet, und wir brauchen einander, um sie zu erreichen.

Die Realität der heutigen Gesellschaften ist, dass Frauen trotz der erzielten Fortschritte hinsichtlich wirtschaftlicher und politischer Macht gegenüber Männern und bezüglich der Entscheidungsfindung im Haushalt oft benachteiligt sind.

Auf dem Arbeitsmarkt äußern sich diese Benachteiligungen in verschiedenen Formen der Diskriminierung, die sowohl mit geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden als auch mit der beruflichen und arbeitsbezogenen Segregation zusammenhängen. Die Segregation ist ein strukturelles Merkmal der Arbeitsmärkte, welches wiederum ein Produkt der in der Gesellschaft vorhandenen genderspezifischen Ungleichheiten ist, die sich auf dem Arbeitsmarkt wiederholen und dadurch zur Existenz von Frauen- und Männerberufen führt (Espino und De los Santos, 2019).³

Die Segregation hat eine Reihe negativer Auswirkungen auf das Leben von Frauen, die Entwicklung der Menschheit und die Volkswirtschaften: Sie beeinflusst die Art und Weise, wie Männer und Frauen ihre wirtschaftliche Tätigkeit wahrnehmen und trägt so zur Verfestigung von Geschlechterstereotypen bei, sie beeinträchtigt die Erwartungen der Menschen an die Chancen, die ihnen der Arbeitsmarkt bietet, und sie ist eine der Hauptursachen für das geschlechtsspezifische Lohngefälle. Darüber hinaus führt die geschlechtsspezifische Segregation der Arbeit zu einer Verkrustung des Marktgeschehens, denn die Zusammensetzung der verschiedenen Berufe nach Geschlecht sollte das Ergebnis optimaler Entscheidungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf der Grundlage der Chancengleichheit sein (Espino und De los Santos, 2019).

In Haushalt und in der Gemeinschaft ist die unbezahlte Arbeitslast der Frauen (Haus- und Pflegearbeit im Haushalt) höher als die der Männer. Die soziale Zuweisung der Hausarbeit an Frauen als die dafür (fast vollständig) Hauptverantwortlichen – ein Charakteristikum der patriarchalischen Gesell-

schaft – stellt eine der praktischen und symbolischen Einschränkungen dar, mit denen sie konfrontiert sind, wenn sie sich in politischer und arbeitsrechtlicher Hinsicht entwickeln möchten. Diese mit Geschlechterstereotypen verbundene Einschränkung bedingt eine Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt, die im Durchschnitt ein niedrigeres Einkommen bedeutet. Diese Situation wirkt sich auch auf eine geringere Verhandlungsfähigkeit, persönliche Unabhängigkeit und wirtschaftliche Autonomie aus.

WIRTSCHAFTLICHES WACHSTUM

Begünstigt durch wissenschaftliche und technologische Fortschritte und eine auf Liberalisierung ausgerichtete Politik haben die internationalen Handelsbeziehungen in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Die Öffnung der Volkswirtschaften für den Handel, die Liberalisierung, wurde als ein grundlegender Bestandteil zur Steigerung des Handels betrachtet, und der Handel wiederum als wesentlicher Motor für Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung.

Doch obwohl es wichtig ist, gewährleistet Wirtschaftswachstum allein – auch wenn es ein größeres Produktions- und Einkommensvolumen mit sich bringt – weder die Möglichkeit, zur Schaffung all derjenigen Fähigkeiten beizutragen, die dem Einzelnen Leben und Wohlstand ermöglichen, noch die Beseitigung von Armut und sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten. Dies liegt daran, dass die möglichen Vorteile des Wachstums nicht gerecht verteilt werden und sich dadurch die sozialen Unterschiede sogar noch vergrößern können.

Makroökonomische Politik wird auf der Grundlage einer Reihe von Verteilungsbeziehungen zwischen verschiedenen sozialen Gruppen umgesetzt und beinhaltet gleichzeitig Verteilungsoptionen zwischen mehreren dieser Gruppen (Elson und Cagatay, 2000). Besteht ein Zusammenhang zwischen geschlechtsspezifischen Ungleichheiten und Wirtschaftswachstum? Haben geschlechtsspezifische Ungleichheiten einen Einfluss darauf? Um diese Fragen zu beantworten, haben feministische Wirtschaftswissenschaftlerinnen versucht, konzeptionelle Rahmen und empirische Studien zu entwickeln, die das Geschlecht als Analysekategorie einbeziehen. So wird einerseits analysiert, wie die gegenwärtigen Geschlechterverhältnisse in unseren Gesellschaften das Verhalten von Makromodellen einschränken, die die reproduktive Ökonomie normalerweise nicht einbeziehen. Andererseits wird unbezahlte Arbeit, die hauptsächlich von Frauen insbesondere in Haushalten geleistet wird, weder in materieller noch in immaterieller Hinsicht als Produktionsfaktor betrachtet. Angesichts der geschlechtsspezifischen Ungleichheiten in allen Bereichen der Gesellschaft wird oft übersehen, dass geschlechtsspezifische Diskriminierung nicht nur der persönlichen Entwicklung von Frauen schadet, sondern auch Produktivitäts- und Wachstumsverbesserungen entgegenwirken kann. Und schließlich: Wenn die Früchte des Wachstums auf der Grundlage von Geschlechterstereotypen verteilt werden, verstärken sie tatsächlich die Ungleichheiten.

mit dem Was (der Agenda und den Maßnahmen), dem Wie (Auseinandersetzung mit der Frage der Repräsentation, ihren Zielen, Prinzipien und Organisationsformen sowie Neudefinition ihrer Rolle als Akteur in der Auseinandersetzung) und dem Mit wem (Bündnisse mit anderen organisierten politischen Akteuren und mit dem Volk)« (Gómez, 2015, zitiert in Pérez Orozco, 2014).

3 In den ersten 15 Jahren dieses Jahrhunderts hat sich in der beruflichen horizontalen Segregation in Uruguay fast keine Veränderung ergeben. Um bei der Verteilung der Arbeit Geschlechtergleichheit zu erreichen, müssten rund ein Viertel der Arbeitskräfte eine andere Beschäftigung wählen (von hauptsächlich durch Frauen ausgeübte hin zu hauptsächlich von Männern ausgeübte Tätigkeiten und umgekehrt) (Espino und De los Santos, 2019).

NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Der Fokus der feministischen Ökonomie, der auf dem Schutz und der Erweiterung von Rechten sowie der Bekämpfung von Ungleichheiten ruht, basiert auf einer mehrdimensionalen Entwicklungsperspektive. Anders gesagt, handelt es sich um einen Prozess, der über die wirtschaftlichen Dimensionen und das Wachstum hinausgeht und der, um nachhaltig zu sein, sogar das Wachstum selbst in Frage stellen kann. Als multidimensionaler Prozess beschränkt er sich nicht auf die Ausweitung der Konsumkapazitäten, sondern muss die Ausweitung von Freiheiten zulassen, die es ermöglichen, ein langes, gesundes und kreatives Leben zu führen, außerdem die als wertvoll betrachteten Ziele zu erreichen, und aktiv am sozialen und gemeinschaftlichen Leben teilzunehmen.

INTERNATIONALER HANDEL

Der internationale Handel kann den Weg, den Wachstum und Entwicklung nehmen, beeinflussen, und er hat Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeit sowie auf Konsum und Wohlstand. Dabei handelt es sich um eine der Makrovariablen der Wirtschaft, und ihre Merkmale werden weitgehend durch die umgesetzte Handelspolitik bestimmt.

Der Globalisierungsprozess der letzten Jahrzehnte hat zu einer Zunahme der grenzüberschreitenden Ströme von Waren und Dienstleistungen, Kapital, Technologie und Informationen beigetragen. Eine auf Liberalisierung⁴ ausgerichtete Handelspolitik – Abbau und Beseitigung wirtschaftlicher, geographischer und kultureller Barrieren – basiert auf der Annahme, dass sie zur Steigerung der Produktivität und zur Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten beiträgt. Diese Politik geht davon aus, dass die Marktkräfte automatisch dafür sorgen, dass diese Ergebnisse eintreten und damit das allgemeine Wohlergehen erreicht wird. Im Laufe der Zeit wurden diese Argumente jedoch in dem Maße in Frage gestellt, in dem »... eine Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und sozialer Entwicklung festgestellt wurde: Einkommensunterschiede sowie Ungleichheit und soziale Ausgrenzung haben sogar in Ländern zugenommen, die ein hohes Wirtschaftswachstum und eine bemerkenswerte Handelsleistung verzeichneten.« (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung [UNCTAD], 2014, S.2).

WAS SIND DIE VORTEILE DES INTERNATIONALEN HANDELS?

Das Streben nach Handelsliberalisierung wurde im Interesse der Steigerung von Produktivität, Transaktionsvolumen und

⁴ Handelspolitik kann aus Maßnahmen zur Handelsliberalisierung – zur Beseitigung oder Reduzierung von tarifären und nichttarifären Hemmnissen beim Austausch von Waren und Dienstleistungen – oder aus protektionistischen Maßnahmen bestehen (Einfuhrbeschränkungen durch tarifäre und nichttarifäre Maßnahmen zum Schutz der einheimischen Produktion vor ausländischer Konkurrenz). In beiden Fällen beeinflusst die Handelspolitik die Eigenschaften der internationalen Handelsbeziehungen eines jedes Landes.

Beschäftigung gerechtfertigt. In der Tat hängen das Volumen, d. h. der Umfang der Käufe aus dem und Verkäufe in das Ausland, und die Struktur des Handels⁵, sowohl nach Art der Produkte als auch nach Herkunft und Bestimmung der Importe und Exporte, sowie der Grad der Handelsoffenheit (Grad der Integration in die Weltwirtschaft) mit dem Arbeitsmarkt und seinen Eigenschaften und allgemein mit dem Gemeinwohl zusammen.

Der Arbeitsmarkt weist erkennbare geschlechtsspezifische Merkmale in der beruflichen Geschlechtersegregation, in den Unterschieden im Arbeitseinkommen zwischen Männern und Frauen sowie im Grad der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und Arbeit im informellen Sektor auf.

In den letzten Jahrzehnten wurden durch die Auslagerung von Produktionsbereichen mit geringer Wertschöpfung Arbeitsplätze für Frauen geschaffen, insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern. Im Allgemeinen haben die Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte und der Einsatz unqualifizierter Arbeit ohne soziale Sicherung als Folge der Handelsöffnung und des Anpassungsprozesses an den internationalen Wettbewerb zugenommen. In Lateinamerika fanden mehrere Prozesse der Prekarisierung der Arbeit in Bereichen mit hohem weiblichem Anteil wie der Schuh-, Leder-, Textilien- und Bekleidungsfertigung statt (Jones, 2008). Zudem wurde ein Prozess der Konzentration und Transnationalisierung der Produktion und Vermögensbildung ausgelöst.

Daher denken wir, dass eine Geschlechterperspektive in die Bewertung von Handelspolitik ex ante und ex post einbezogen werden muss, um zu verhindern, dass sich die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern ausweiten. Das gilt ab der Phase der Formulierung der Handelspolitik und der Entscheidungsfindung bis hin zu den Ergebnissen ihrer Umsetzung, um Chancengleichheit für beide Geschlechter als Voraussetzung für soziale Gerechtigkeit und Effizienz bei der Zuteilung von Ressourcen zu gewährleisten (Espino und Salvador, 2010). In diesem Zusammenhang geht es darum, wichtige Aspekte der Geschlechterbeziehungen zu berücksichtigen, wie etwa die unbezahlte Reproduktionsarbeit von Frauen und die Verteilung der Arbeit innerhalb des Haushalts, so dass die Bewertung der Auswirkungen der Handelspolitik deren Auswirkungen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Arbeitsmarktes einschließt. Ist ein Abkommen jedoch unfair, laufen seine Ergebnisse fraglos den Interessen der Frauen zuwider, selbst wenn es Klauseln zur Gendergerechtigkeit oder zur Genderförderung enthält. Es ist wichtig, dass der Feminismus sich nicht von einer rein instrumentellen Geschlechterrhetorik in die Enge treiben lässt, die manchmal die handelspolitischen Debatten sowohl auf internationaler Ebene als auch in einzelnen Ländern durchdringt (Rodríguez, 2019).

⁵ Es ist wichtig, zwischen *Handel* und *Handelspolitik* zu unterscheiden. Unter *Handel* versteht man den internationalen Waren- und Dienstleistungsfluss bzw. den internationale Grenzen überschreitenden Austausch von Waren und Dienstleistungen. Unter *Handelspolitik* versteht man die Gesetze, Vorschriften und Anforderungen, die den Handel betreffen (UNCTAD, 2014).

BAUSTEINE DER ANALYSE MÖGLICHER GESCHLECHTSSPEZIFISCHER AUSWIRKUNGEN DES INTERNATIONALEN HANDELS

Zur Analyse der potenziellen geschlechtsspezifischen Auswirkungen des internationalen Handels werden in der Regel mindestens die Auswirkungen auf die Beschäftigung, auf Preise und Konsum sowie auf das Einkommen (Benería und Lind, 1995) bzw. auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen (Fontana, 2016) bewertet.

Der **Beschäftigungseffekt** ergibt sich aus den Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die Wirtschaftstätigkeit sowohl in Bezug auf das Exportpotenzial als auch auf die Wettbewerbsfähigkeit der Importe gegenüber der lokalen Produkte. Seine Bedeutung für die Beschäftigung von Frauen hängt insbesondere von der Stellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt ab, die wiederum weitgehend von Geschlechterstereotypen bestimmt wird.

Die Analyse der Auswirkungen beruht auf der Hypothese, dass die Arbeitsplätze von Frauen durch den internationalen Handel in gering qualifizierten, aber arbeitsintensiven industriellen Exportsektoren⁶, in der nicht-traditionellen Exportlandwirtschaft und in einigen Dienstleistungsbereichen zunehmen werden (gesteigerte Exporte), sei es durch eine Anpassung an gering qualifizierte Arbeit oder aus Gründen der Arbeitstrennung. Aufgrund ihrer niedrigeren Löhne und ihres geringeren gewerkschaftlichen Organisationsgrades können Frauen einen »Wettbewerbsvorteil« darstellen (Elson, 2007). Exportorientierte Unternehmen können das geschlechtsspezifische Lohngefälle ausnutzen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten zu steigern. Tatsächlich beschäftigten viele der expandierenden exportorientierten Branchen hauptsächlich Frauen oder wurden mit Blick auf eine weibliche Belegschaft gegründet, wie die Montagefabriken der Elektronikindustrie. Während also die Auswirkungen des Handels auf die Beschäftigung von Frauen in den entwickelten Ländern (Australien, Kanada, Japan, Belgien, den Niederlanden und den Vereinigten Staaten) negativ wären, würde die Beschäftigungsintensität von Frauen in den Entwicklungsländern zunehmen. Dies wäre das Ergebnis der Konkurrenz durch Importe aus Entwicklungsländern, deren Belegschaften sich hauptsächlich aus weiblichen Arbeitskräften zusammensetzt (Textilien, Leder und Kleidung) (Kucera und Milberg,

⁶ Das Heckscher-Ohlin-Modell, das auf der Theorie der Wettbewerbsvorteile basiert, geht davon aus, dass Länder sich auf den Export von Gütern spezialisieren, für deren Herstellung die intensive Nutzung reichlich vorhandener Ressourcen notwendig ist, während sie eher Güter importieren, für deren Herstellung die intensive Nutzung knapp vorhandener Ressourcen notwendig ist. Nach diesem Ansatz ist ein Land bei der Produktion von Gütern leistungsfähiger, die eine intensive Nutzung der reichlich vorhandenen Ressourcen erfordern. Der Handel zwischen Ländern ist eine indirekte Form des Austauschs von Produktionsfaktoren. Der Grund dafür liegt darin, dass der Austausch nicht durch den direkten Verkauf von Arbeit (oder Kapital) erfolgt, sondern durch den Verkauf arbeits- (oder kapital-)intensiver Güter im Austausch gegen Güter mit einem hohen Kapital- (oder Arbeits-)Gehalt. Unter dem Strich kann es zwar kurzfristig zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit kommen, langfristig stellt sich aber wieder ein Gleichgewicht ein.

1999). Die geschlechtsspezifische Segregation der Arbeit im Zusammenhang mit der Handelsliberalisierung kann je nach Art der Handelsintegration der Länder und abhängig davon, ob die Import- oder Exportneigung zunimmt, unterschiedliche Auswirkungen haben (Kucera, 2001).

Die Nachfrage nach weiblichen Arbeitskräften wird im Allgemeinen mit »weiblichen« Eigenschaften in Verbindung gebracht wie z. B. ihre Geschicklichkeit für Handarbeiten. Bei den nicht-traditionellen Agrarexporten arbeiten Frauen im Anbau von Kiwi und Tafeltrauben in Chile, Blumen in Kolumbien, Costa Rica, Ecuador und Mexiko sowie von Tomaten und Gemüse in Mexiko, Costa Rica, Guatemala und Jamaika. Der Frauenanteil an der Beschäftigung ist in diesen Sektoren sehr hoch, konzentriert sich aber auf gering qualifizierte, schlecht bezahlte Arbeitsplätze mit minimaler Arbeitsplatzsicherheit (Jones, 2008).

Zum **Preiseffekt** besagt die Theorie des internationalen Handels, dass eine Handelsliberalisierung zu einem Rückgang der Preise der im Inland produzierten Güter führt, da die Länder beginnen, diejenigen Güter zu importieren, die anderswo billiger produziert werden. Dieser Preisrückgang kommt den Verbrauchern zugute, da er ihre Kaufkraft stärkt und die Verfügbarkeit und Qualität der Waren erhöht. Frauen könnten in dieser Hinsicht in ihrer Rolle als Konsumentinnen profitieren, selbst wenn sich das Konsumverhalten ändern sollte.

Der **Einkommenseffekt** bedeutet, dass in Branchen, die durch den Freihandel geschädigt werden, die Löhne sinken und die Arbeitnehmer sich an die veränderten Arbeitsmarktbedingungen anpassen müssen. Oftmals sind Berufsausbildungen erforderlich, und beim Zugang zu diesen Ausbildungsprogrammen muss die Gendergerechtigkeit gewährleistet werden, insbesondere im Zusammenhang mit neuen Technologien.⁷

Steigende Preise für Güter und Dienstleistungen im Bereich der Grundversorgung sowie Budgetkürzungen für Sozialprogramme wegen **rückläufiger Steuereinnahmen** aufgrund der Senkung der Handelszölle können dazu führen, dass Frauen bei dem Versuch, neu entstandene Lücken zu füllen, ihre Arbeitsbelastung erhöhen müssen, da sie beginnen, größere Verantwortung in unterschiedlichen Bereichen (Kinder- und Altenbetreuung, Verantwortung in Umweltfragen usw.) zu übernehmen (Fontana, 2016). Eine UNCTAD-Studie von 2011 bestätigte, dass z. B. die Staatseinnahmen der Kapverdischen Inseln (vor der Nordwestküste Afrikas) um 16 % sinken würden, wenn es seine Zölle wie in dem Handelsabkommen vorgesehen, über das es damals mit der EU verhandelte, senken würde (WIDE+, 2018).

⁷ Trotz der Vielfalt der Bereiche, in denen die Auswirkungen des Handels deutlich werden, lässt sich feststellen, dass in den meisten Studien sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer der Schwerpunkt mehr auf den Einkommen statt auf dem Konsum und aufgrund der Veränderungen in den Exportbranchen auf der Beschäftigung statt auf der Verdrängung durch zunehmende Importe gelegt wurde (Fontana, Joekes und Masika, 1998).

Da sich die Handelsliberalisierung auf Länder und Sektoren unterschiedlich auswirkt, hat der Grad der Auswirkungen für jeden Sektor unterschiedliche Folgen für Männer und Frauen. Die Erfahrung zeigt, dass die Öffnung des Handels in den 90er Jahren in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay überwiegend zu Importen führte, d. h. die Importströme zeigten eine größere Dynamik als die Exportströme, was zu Ungleichgewichten in der Handelsbilanz führte. Dennoch stiegen die Exporte beträchtlich an, was allerdings nicht mit einer der Ausweitung der Beschäftigung, und schon gar nicht mit der von Frauen, einherging. Der Grund lag in den Eigenschaften der Exportproduktion, die hauptsächlich auf landwirtschaftlicher Arbeit mit geringer Verarbeitung beruhte (Azar, 2004). Ebenso hat sich gezeigt, dass die Frauen in den Agrarexportsektoren der Länder Südamerikas, in denen sie arbeiten, aufgrund ihrer Stellung als unbezahlte Familienarbeiterinnen nur einen äußerst unzureichenden Sozialversicherungsschutz haben (Azar, Espino und Salvador, 2008).

Ausgehend von diesen Überlegungen zur Beziehung zwischen Geschlecht, Handel und Handelspolitik werden wir im Folgenden versuchen, auf der Grundlage der heute verfügbaren Informationen einige Aspekte des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR aus der geschlechtsspezifischen Perspektive zu analysieren.

ASSOZIIERUNGSABKOMMEN ZWISCHEN DEM MERCOSUR UND DER EUROPÄISCHEN UNION

Das am 28. Juni 2019 unterzeichnete Assoziierungsabkommen zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union (EU) wäre das erste Abkommen zwischen zwei regionalen Blöcken im internationalen Zusammenhang, das unterschiedlich ausgeprägte Folgen in den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereichen hätte (Bizzozero, 2004). Das Abkommen umfasst zwei Teile: einen zum politischen Dialog und zur Zusammenarbeit (Einzelheiten dazu sind noch nicht bekannt), und einen zum Handel. Das Handelsabkommen enthält Kapitel über Zölle, Ursprungsregeln, technische Hemmnisse (mit einem besonderen Anhang für den Automobilssektor), Maßnahmen zu Gesundheit und Pflanzenschutz, Handelsschutz, Betrugsbekämpfung, bilaterale Schutzklauseln, Kartellrecht, Zusammenarbeit im Zollwesen, Handelserleichterungen, Dienstleistungen, öffentliches Beschaffungswesen, Streitbeilegung, staatliche Unternehmen, Subventionen und Anhänge über Weine und Destillate, institutionelle Fragen auf rechtlicher und horizontaler Ebene, nachhaltige Entwicklung und KMU.

GRÖSSE UND BEDEUTUNG DER PARTNER

MERCOSUR (die fünftgrößte Volkswirtschaft der Welt) ist der größte Handelsblock Lateinamerikas mit einem Bruttoinlandsprodukt von 2,4 Billionen US-Dollar (2018) und einer Bevölkerung von über 260 Millionen Menschen. Die

Europäische Union (zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt) ist für die MERCOSUR-Staaten von großer wirtschaftlicher und handelspolitischer Bedeutung. Sie ist nach China der zweitwichtigste Exportpartner für Uruguay. Ungefähr 20 Prozent der Exporte Uruguays gehen in die EU, darunter Rindfleisch, Zellulose, Holz, Reis, Leder, Zitrusfrüchte und Honig.⁸

SCHRITTWEISER ABBAU VON TARIFÄREN UND NICHT-TARIFÄREN HANDELSHEMMNISSEN

Im Rahmen des Abkommens deckt das Warenangebot des MERCOSUR an die EU 91 Prozent des biregionalen Handels ab, das Angebot der EU hingegen 99,7 Prozent. In spätestens zehn Jahren werden in den MERCOSUR-Staaten 72 Prozent des Handelsvolumens von Abgaben entlastet sein, bei den EU-Importen gilt dies für 92 Prozent (Außenministerium, Generaldirektion für Integrationsfragen und MERCOSUR [MRE-DGAlYM], 2019). Dieser Abbau von tarifären Hemmnissen im MERCOSUR wird besonders für die Industrieexporte der Europäischen Union von Vorteil sein.⁹

Für landwirtschaftliche Güter werden 93 Prozent der Zölle auf EU-Exporte liberalisiert, während der MERCOSUR Abgaben für 82 Prozent der Agrareinfuhren liberalisieren wird. In den übrigen Bereichen wird eine teilweise Liberalisierung erfolgen, einschließlich Quoten für sensible Produkte. Für Uruguay wären die potenziellen Gewinner dieses Vorgangs Fleisch, Reis und Zitrusfrüchte, und die potenziellen Verlierer Molkeerzeugnisse¹⁰ und Weine.

Die Verbesserung der Zugangsquoten zum europäischen Markt ist besonders wichtig für Produkte wie Zitrusfrüchte, Fisch und Leder, weil für sie seit dem Ende des Allgemeinen Präferenzsystems 2014 keine Präferenzbedingungen mehr bestehen (MRE-DGAlYM, 2019).

70 Prozent der Zölle der Europäischen Union fallen sofort nach Inkrafttreten des Abkommens weg. Die verbleibenden Zölle werden in Zeiträumen von drei, sieben und zehn Jah-

⁸ 2017 waren die wichtigsten exportierten Lebensmittel Uruguays Rindfleisch, Soja, Molkereiprodukte und Reis. 35 Prozent der Verkäufe aus der Agrarindustrie gingen nach China, dem wichtigsten Bestimmungsland für Rindfleisch, Zellulose, Soja, Holz, Fleisch-Nebenprodukte und Wolle. Brasilien ist der zweitgrößte Exportmarkt, hauptsächlich für Molkereiprodukte, Fisch, Gummi, Schafffleisch, Malz und Gerste. http://www.camaramercantil.com.uy/uploads/cms_news_docs/Informe-Agronegocios-Marzo-2018-Uruguay-XXI.pdf

⁹ Zölle des MERCOSUR-Marktes: Automobile (derzeitiger Zolltarif: 35 %), Autoteile (14–18 %), Maschinen (14–20 %), chemische Erzeugnisse (bis zu 18 %), Kleidung (bis zu 35 %), pharmazeutische Produkte (bis zu 14 %), Textil- und Lederschuhe (bis zu 35 %). Hohe Einfuhrzölle für landwirtschaftliche Exporte wie Lebensmittel und Getränke aus der EU in den MERCOSUR wie Weine (27 %), Schokolade (20 %), Whiskey und andere Spirituosen (20–35 %), Kekse (16–18 %), Dosenpfirsiche (55 %) und Erfrischungsgetränke (20–35 %) (Grieger, 2019).

¹⁰ 70 % der Molkereiproduktion geht in den Export, Hauptabnehmer ist Brasilien (rund 40 %). Der Wettbewerb durch europäische Produkte auf dem nationalen Markt und den regionalen Märkten kann sehr schädliche Auswirkungen haben. Nach Schätzungen des Nationalen Milch Instituts (Instituto Nacional de la Leche, INALE) arbeiten rund 20 000 Menschen in branchenverwandten Bereichen (Barreto und Carrau, 2018).

ren abgebaut («Entlastungskörbe»). Bei Weinen werden sowohl die EU als auch der MERCOSUR innerhalb von acht Jahren die Zölle auf Weine in Behältern von bis zu fünf Litern abschaffen (MRE-DGAlYM, 2019).

Folglich sind die Sektoren, die in beiden Blöcken profitieren dürften, diejenigen, die bereits zu den wettbewerbsfähigen gehören – der Exportsektor für Industrie- und Investitionsgüter in der EU und der Agrarsektor im MERCOSUR. Die größten Gefahren für die Produktion in den MERCOSUR-Staaten bestünden in der Industrie, insbesondere in der Produktion von Erzeugnissen mit größerer Wertschöpfung und höherem technologischem Gehalt (davon könnte Brasilien am stärksten betroffen sein). Am attraktivsten für den Zugang zur Europäischen Union ist der Agrarsektor, der insbesondere Argentinien und Uruguay begünstigt (Ghiotto und Echaide, 2019). Insofern könnte dieses Abkommen möglicherweise nicht die Diversifizierung der Produktion und Exporte, sondern die Konzentration ausländischen Kapitals im Exportsektor fördern und damit die wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen den Regionen vertiefen.¹¹

Dienstleistungsverkehr

In Bezug auf den Dienstleistungsverkehr werden die von der Welthandelsorganisation (WTO) festgelegten Verpflichtungen durch das Abkommen vertieft, und es werden mehr Branchen aufgenommen. Für spezifische Sektoren (Post-, Kurier-, Telekommunikations- und Finanzdienstleistungen) wurden Vorschriften zur Regulierung verhandelt. Die Verhandlungen im Dienstleistungsbereich liefen über Positivlisten, d. h. es wurde ausdrücklich festgelegt, welche Branchen in das Abkommen aufgenommen wurden, und gemäß den Verlautbarungen der zuständigen Behörden Uruguays »berührt das Abkommen in keiner Weise das Recht der Parteien auf Regulierung, noch schränkt es die Fähigkeit der Staaten ein, öffentliche Dienstleistungen wie Gesundheit oder Bildung zu erbringen«.¹² Es wird sichergestellt, dass Dienstleistungsanbieter aus beiden Blöcken zu den gleichen Bedingungen wie inländische Anbieter Zugang zum Markt der Gegenseite erhalten (MRE-DGAlYM, 2019).

Weitere Bereiche des Abkommens

Das Abkommen schließt das öffentliche Beschaffungswesen ein. Beide Blöcke garantieren den Zugang zu ihrem öffentlichen Beschaffungswesen¹³ auf der Grundlage der

Gegenseitigkeit (in vertraglich festgelegten Beträgen oberhalb einer bestimmten Mindestschwelle) und versuchen, die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, Transparenz und Gleichheit im Einklang mit dem WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen zu gewährleisten.

Darüber hinaus wurden allgemeine Verpflichtungen für den elektronischen Handel festgelegt; es wurde ein Kapitel über geistiges Eigentum vereinbart, das Bestimmungen zum Urheberrecht, zu eingetragenen Warenzeichen, Gebrauchsmustern, geografischen Angaben und Pflanzensorten enthält.

Das Abkommen enthält ein spezielles Kapitel für Handel und nachhaltige Entwicklung. Es bekräftigt die multilateralen Verpflichtungen der Vertragsparteien von Arbeitsverträgen u. a. zu Kinderarbeit, Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz, Zwangsarbeit und Vereinigungsfreiheit. Es bekräftigt ebenfalls die im Pariser Abkommen über den Klimawandel eingegangenen Umweltverpflichtungen. Im Gegensatz zu den Handelsverpflichtungen aus demselben Abkommen sind die Verpflichtungen in diesem Bereich nicht bindend. Verpflichtungen im Umweltschutz, die sich unverhältnismäßig stark auf Frauen auswirken, werden als optional betrachtet und den Geschäftsinteressen untergeordnet.

Die Verpflichtung zur Achtung der Arbeitnehmerrechte und zur Förderung eines verantwortungsbewussten Unternehmensverhaltens hat das Ziel, eine Absenkung der Umwelt- und Arbeitsvorschriften im Hinblick auf die Ausweitung des Handels und/oder die Gewinnung von Investitionen zu vermeiden (MRE-DGAlYM, 2019).

Ein weiterer Abschnitt des Abkommens betrifft kleine und mittlere Unternehmen und die Notwendigkeit der Schaffung von Mechanismen, die deren Teilnahme am internationalen Handel erleichtern.

Welche Interessen werden durch das Abkommen bedient?

Die Schwierigkeiten, die die 20 Jahre dauernden Verhandlungen bestimmten, ergaben sich aus der Asymmetrie in der relativen Größe der Märkte und der Art der Spezialisierung, zu der ein solches Abkommen führen kann. Die Kontroverse über die möglichen Auswirkungen des Abkommens auf die Umwelt, den Klimawandel, die Rechte der indigenen Völker, die Zukunft der Bauern und die Ernährungssicherheit in der Europäischen Union stellt ihrerseits die endgültige Ratifizierung des Abkommens vor große Herausforderungen (Grieger, 2019).

Vertreter der landwirtschaftlichen Subsektoren in der EU (Rindfleisch, Ethanol, Zucker und Geflügel), die eigene Interessen zu verteidigen haben, waren gegen den Vertrag, während Vertreter anderer landwirtschaftlicher Subsektoren wie Wein- und Molkereiverbände starke Befürworter sind. EU-Industrien mit starken Exportinteressen, wie der Europäische Verband der Automobilhersteller (ACEA), der

¹¹ Ein Beispiel dafür ist das Handelsabkommen zwischen Chile und der EU aus dem Jahr 2005: Nach seinem Inkrafttreten stiegen die Exporte um 23 %, hauptsächlich aufgrund der Ausfuhr von Kupfer, aber die einheimischen Industrien verzeichneten in diesem Zeitraum nur ein Exportwachstum von 2 % (Ahumada, 2019, in Ghiotto und Echaide, 2019).

¹² <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/7/acuerdo-MERCOSUR-union-europea-que-cambia-para-uruguay/>

¹³ Uruguay behält sich 15 % der gesamten Staatskäufe vor, um Förderpläne für bestimmte Tätigkeitsbereiche umzusetzen. Zudem können Präferenzmargen bei öffentlichen Bauausschreibungen für Unternehmen festgelegt werden, die lokale Arbeitskräfte einsetzen.

Europäische Verband der Automobilzulieferer (CLEPA), der Europäische Verband der Schuhindustrie (CEC) und BusinessEurope haben das Assoziierungsabkommen ebenfalls begrüßt (Grieger, 2019).

Für die MERCOSUR-Staaten liegt das größte Interesse an dem Abkommen in der Möglichkeit, die Exportmöglichkeiten durch die Abschaffung oder erhebliche Senkung der EU-Einfuhrzölle bzw. die Ausweitung der Quoten für landwirtschaftliche Produkte, bei denen sie einen starken Wettbewerbsvorteil haben, zu auszubauen. Zu letzteren gehören vor allem Rindfleisch, Geflügel, Ethanol, Reis und Orangensaft. Auch wenn die Erhöhung der Exporte aus dem Agrarsektor als Erfolg betrachtet werden kann, kommt die Absatzsteigerung der großen exportorientierten Agrarindustrie hauptsächlich großen Unternehmen zugute, von denen viele transnationale Unternehmen sind (Barreto und Carrau, 2018).¹⁴

Zu den Exportgütern Uruguays, deren Zölle in der Europäischen Union mit Inkrafttreten des Abkommens sofort wegfallen, gehören unter anderem Fischereierzeugnisse, Leder, Innereien, Fett und genießbare Schlachtnebenerzeugnisse von Rindern, Äpfel, Birnen, Kirschen und Pflaumen, Hülsenfrüchte, Trockenfrüchte und Rosinen, Getränke (Mineralwasser, Bier und Spirituosen) sowie Sojabohnen und Sojamehl. Weitere Güter, die für Uruguay besonders von Interesse sind, wie Wolle, Gemüse, Lebensmittelpflanzen und -knollen, Zitrusfrüchte, Heidelbeeren, Bruchreis, Haustierfutter, Pflanzenöle, Lebensmittelzubereitungen, Marmeladen, Gelees und andere Fruchtzubereitungen sowie Gemüsekonserven werden ebenfalls in Zeiträumen von drei, sieben und zehn Jahren entlastet (»Entlastungskörbe«) (MRE-DGAIyM, 2019).

In Hinblick auf zu schützende Bereiche hat der MERCOSUR lange Zeiträume für die schrittweise Einführung von Zollsenkungen für Industriegüter aus der EU wie Autos und Autoteile und die graduelle Öffnung ihrer stark geschützten Industriebranchen für den Wettbewerb ausgehandelt.¹⁵ Dabei ist zu bedenken, dass der MERCOSUR-Markt für Uruguay der wichtigste Markt für Mehrwertprodukte ist und über konkrete und sehr vorteilhafte Schutzklauseln verfügt, um die schlimmsten Risiken einer extremen Öffnung für den internationalen Markt zu vermeiden (Barreto und Carrau, 2018).

Ein weiterer Aspekt, der aufgrund seiner möglichen Auswirkungen von Interesse ist, ist die Akzeptanz der Ursprungsregeln der EU durch die MERCOSUR-Staaten. Diese sehen vor, dass ein Produkt nur dann als aus einem bestimmten Herkunftsland stammend bezeichnet werden darf, wenn es höchstens 45 Prozent Materialien enthält, die nicht aus diesem Land stammen. Dies könnte beispielsweise im Falle von

Textilien zu Reihengeschäften mit Drittländern wie Indien oder China führen und käme letztlich großen europäischen Textilmarken wie Zara oder H&M zugute, was Arbeitsplätze in Brasilien und Argentinien gefährden würde (Ghiotto und Echaide, 2019).

Angesichts der Unterzeichnung dieses Abkommens stellen sich mehrere Fragen: Wie wird sich das Volumen derjenigen Exporte entwickeln, die eine höhere Wertschöpfung haben, wissensintensiv sind und eine qualifizierte und hochwertige Beschäftigung erfordern? Oder wird das Abkommen im Gegenteil dazu beitragen, die Rohstoffproduktionsmatrix der Exporte unserer Region zu vertiefen? Bietet dieses Abkommen wirklich eine Chance für die Entwicklung? Aus feministischer Perspektive ist es von grundlegender Bedeutung, Antworten auf diese Fragen zu finden und mögliche Auswirkungen abzuschätzen. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten führen nicht automatisch zu Empowermentprozessen für Frauen, insbesondere für diejenigen, die weniger in der Lage sind, in den Arbeitsmarkt einzutreten und sich an die Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Daher kann eine Bewertung der potenziellen Auswirkungen eines Abkommens auf Beschäftigung und Arbeit im Hinblick auf die Entwicklungseffekte fruchtbarer und wirkungsvoller sein als z. B. Artikel, die versprechen, das Unternehmertum von Frauen durch Kooperationsprogramme zu fördern.

GESCHLECHTSSPEZIFISCHE AUSWIRKUNGEN

INSTITUTIONELLE ASPEKTE

Die Gleichstellung der Geschlechter ist einer der Grundwerte der Europäischen Union. In den Römischen Verträgen von 1957 wurde der Grundsatz »gleiches Entgelt für gleiche Arbeit« festgeschrieben. Ausgehend von der Aktionsplattform von Peking, die aus der Weltfrauenkonferenz 1995 hervorging und die von den Regierungen sowohl der Europäischen Union als auch des MERCOSUR gebilligt wurde, besteht die Verpflichtung zum »Gender Mainstreaming« in allen Wirtschaftsfragen. Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt es: »Die Union trägt bei all ihren Tätigkeiten dazu bei, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.«¹⁶ Darüber hinaus entwickelt der Europäische Rat regelmäßig »Strategien zur Gleichstellung von Männern und Frauen«. Die Strategie 2010–2015¹⁷ enthält einen Abschnitt über die Handelspolitik.

Folgenabschätzungen zur Nachhaltigkeit (Sustainable Impact Assessments, SIAs) werden ausdrücklich als ein Instrument zur Förderung der Geschlechtergleichstellung erwähnt. In der Strategie für 2016–2020¹⁸ kommt der Handel

¹⁴ Die wirtschaftliche Macht wird sich auf etwa 120 große Agrarexporteure konzentrieren, und kleine Betriebe werden die nachteiligen Folgen einer weiteren Liberalisierung der Landwirtschaft zu spüren bekommen (Ghiotto und Echaide, 2019).

¹⁵ Das Abkommen sieht vor, dass die Zölle auf Automobilprodukte in 15 Jahren abgeschafft werden müssen. Derzeit erheben die MERCOSUR-Staaten einen Zoll von 35 % auf Autos aus Drittstaaten und zwischen 14 und 18 % für Autoteile (Grieger, 2019).

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

¹⁷ http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/strategy_equality_women_men_en.pdf

¹⁸ http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic_engagement_en.pdf

jedoch nur noch oberflächlich vor. Die Folgenabschätzung zur Nachhaltigkeit für den MERCOSUR wurde 2009¹⁹ durchgeführt und enthält kein separates Kapitel zu »Gender« (Gleichstellung), obwohl Gender-Fragen mehrfach angesprochen werden. Die allgemeine Schlussfolgerung der Studie in Bezug auf die Genderfrage ist, dass »die geschlechtsspezifischen Auswirkungen voraussichtlich gemischt und relativ gering sein werden.«²⁰ (Kress, 2017).

In der SIA gelten Frauen in allen MERCOSUR-Ländern als eine der am stärksten gefährdeten Gruppen der Landbevölkerung. Laut der Studie resultiert dies aus ungleichen Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere im formellen Sektor, und dem »differenzierten Zugang zu und Kontrolle über Land und andere(n) Produktionsmittel(n)«. Eine differenziertere Analyse des MERCOSUR ist nicht enthalten. Bedenkt man, dass der Agrarsektor in Argentinien hoch industrialisiert ist, während in Paraguay die Subsistenzlandwirtschaft, die oft von Frauen betrieben wird, weit verbreitet ist, wird deutlich, dass die Handelsliberalisierung unterschiedliche Auswirkungen haben wird. Im Abschnitt »Ländliche Lebensgrundlagen, menschenwürdige Arbeitsbedingungen und Gender-Fragen in den MERCOSUR-Staaten« wird darauf hingewiesen, dass neue Landkonflikte durch die verstärkte Konkurrenz um neues Ackerland entstehen könnten. Kleinbauern (Frauen) »könnten die Verlierer in diesem Prozess sein«.

Im Hinblick auf die Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie kommt die SIA 2009 zu dem Schluss, dass »die geschlechtsspezifischen Auswirkungen insgesamt relativ neutral sein dürften«, obwohl es Auswirkungen auf bestimmte Branchen geben könnte, in denen überwiegend Frauen in angeblich in gering qualifizierten Berufen beschäftigt sind, wie z. B. in der Textilbranche.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die SIA für den MERCOSUR in Bezug auf die Genderfrage oberflächlich bleibt, da die Vielfalt der Länder und ihrer Sektoren nicht in die Überlegungen einbezogen und die Analyse der indirekten Auswirkungen auf Frauen durch Veränderungen in der Beschäftigung von Männern oder im öffentlichen Bereich vernachlässigt werden. Die Gleichstellung der Geschlechter kann weder analysiert noch erreicht werden, wenn man nur die Frauen betrachtet. Darüber hinaus muss erwähnt werden, dass die SIA nicht bindend und somit nicht klar ist, ob und wie die Verhandlungsführer deren Ergebnisse einfließen lassen (Kress, 2017).

Im MERCOSUR wurde das Interesse an der Genderfrage im Rahmen der regionalen Integration 2011 mit der Schaffung der Versammlung der Frauenministerinnen und leitenden Behörden der MERCOSUR-Staaten (Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur, RMAAM), die

sich aus von den Vertragsstaaten ernannten Regierungsvertretern mit Erfahrung in Genderfragen zusammensetzt, institutionalisiert.²¹

Die RMAAM hat eine beratende Rolle und kann Empfehlungen zu politischen Maßnahmen in genderbezogenen Bereichen abgeben. Im Laufe der Zeit hat sich ihr Aufgabenbereich von einem ausschließlich beschäftigungsorientierten Ansatz erweitert und schließt nun die politische Teilhabe, Hausarbeit, Bildung in ländlichen Gebieten und geschlechtsspezifische Gewalt ein. Ebenso wurde eine Empfehlung des Rates für den Gemeinsamen Markt (CMC) im Jahr 2012 auf die Anwendung des Gender Mainstreaming auf alle MERCOSUR-Abkommen mit Drittländern ausgedehnt. 2014 verabschiedete der CMC die Leitlinien für die Gleichstellungspolitik des MERCOSUR²², in denen die regionalen Gremien aufgefordert werden, dafür zu sorgen, dass die regionale Integration Männern und Frauen gleichermaßen zugutekommt, wobei die Genderfrage bei der Festlegung von Zielen, politischen Maßnahmen, Vorschriften und Maßnahmen ausdrücklich berücksichtigt werden muss.

Obwohl diese Schritte als wichtige Fortschritte angesehen werden können, sind die Maßnahmen zum Gender Mainstreaming nach wie vor sehr unzureichend, und das wirksame politische Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter ist gering. Die Schwierigkeiten, die der Integrationsprozess im MERCOSUR in den letzten Jahren sowohl in politischer als auch in kommerzieller Hinsicht durchlaufen hat, und die ideologischen Positionen einiger Regierungen haben dazu beigetragen, dass die Institutionen für das Gender Mainstreaming und deren Handeln geschwächt wurden. Diese Schwäche war in Bezug auf die Genehmigungsphase des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und den MERCOSUR-Staaten extrem ausgeprägt.

AUSWIRKUNGEN AUF DIE GESCHLECHTER- UNGLEICHHEIT AUF DEM ARBEITSMARKT

Wie bereits erwähnt, sind die Kapitel des Assoziierungsabkommens, über die vergleichsweise mehr Informationen verfügbar sind, diejenigen, die sich auf den Handel mit Waren und Dienstleistungen beziehen. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Liberalisierungsprozesses und des Marktzugangs werden kurz-, mittel- und langfristige Folgen haben. Der Arbeitsmarkt in jedem Land wird von den Ergebnissen des Abkommens je nach Art und Dynamik der Beschäftigung und dem Gewicht seiner Wirtschaftssektoren beeinflusst.

Die Umsetzung des Vertrags kann für die MERCOSUR-Staaten negative ökologische und soziale Folgen unterschiedlicher Art haben, wie z. B. die Entstehung von Prozessen der

¹⁹ EU-Kommission, Folgenabschätzung zur Nachhaltigkeit des Assoziierungsabkommens, das derzeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den MERCOSUR-Staaten ausgehandelt wird. Dieser Bericht wurde für die EU-Kommission aufgrund des Handelsvertrages 05G301 – Spezifischer Vertrag Nr. 2 vorbereitet.

²⁰ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/november/tradoc_141394.pdf

²¹ Vorgängerin ist die Expertenversammlung für Frauenfragen (Reunión Especializada de la Mujer) von 1998.

²² Mit diesen Richtlinien verfolgt die RMAAM das Ziel, dass alle Organe und Instanzen des MERCOSUR diese berücksichtigen und in ihre Dokumente, Resolutionen und Aktionen einfließen lassen.

Deindustrialisierung oder die Vertiefung der Rohstoffgewinnung (Monokultur und Bergbau).²³ Es kann ferner zu Handelsumlenkungen kommen, wodurch intraregionale Wertschöpfungsketten abgebaut werden. So könnte sich zum Beispiel ein bedeutender Teil der Industrie- und Konsumgüterkäufe Brasiliens von Argentinien nach Europa verlagern.²⁴ In diesem Zusammenhang weisen einige Studien darauf hin, dass die Geschichte der Handelsabkommen zwischen der EU und südamerikanischen Ländern zeigt, dass dadurch der Trend zur Spezialisierung auf die Produktion von Rohstoffen und die Ausbeutung natürlicher Ressourcen verstärkt wurde, dem große Teile der Wälder und für eine gesunde Umwelt und die Abschwächung des Klimawandels notwendige, wesentliche Ökosysteme zum Opfer gefallen sind²⁵ (Ghiotto und Echaide, 2019).

Diese Eigenschaften des Abkommens, die die Vertiefung der Produktionsstruktur fördern und den agrarorientierten Charakter der Exporte verstärken würden, tragen nicht zur Erhöhung der Beschäftigung oder zur Überwindung der durch die horizontale Geschlechtersegregation auf dem Arbeitsmarkt existierenden Beschränkungen bei. Damit ist die Aufteilung von Männern und Frauen je nach Tätigkeitsbereichen und Unterbereichen gemeint, die sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite weitgehend geschlechtsspezifischen Stereotypen folgt.

Zwar könnten einige Frauen vom Eintritt in die Arbeitswelt profitieren, andere könnten jedoch ihren Arbeitsplatz aufgrund des Wettbewerbs mit importierten Produkten verlieren. Die Möglichkeit der Frauen, einen Arbeitsplatz anzutreten oder zu behalten, wirkt sich auf ihre Gleichstellung aus, da ein Arbeitsplatz und ein Einkommen zu ihrem wirtschaftlichen Empowerment beitragen können. Die relative Unabhängigkeit vom Einkommen der Männer würde es ihnen in einer Partnerschaft zum Beispiel ermöglichen, bestimmte Entscheidungen mit größerer Autonomie zu treffen. Obwohl der Arbeitsmarkt die Entwicklung von Empowerment-Prozessen und Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter nicht gewährleistet, weil die Unterordnung von Frauen auf verschiedenen Faktoren wie Überzeugungen, Werte und Traditionen beruht, kann er doch eine Grundlage dafür sein.

In Bezug auf den Anstieg der industriellen Importe können diese zwar angesichts der Eigenschaften der Produkte zur

Vernichtung von Arbeitsplätzen beitragen, aber ihre Auswirkungen werden nicht direkt die Beschäftigung von Frauen betreffen, da es sich hierbei überwiegend um männlich besetzte Teilsektoren handelt.

Die Schätzung der Beschäftigung in Branchen und Teilbranchen, die aufgrund von Zollsenkungen und Änderungen der Marktzugangsquoten in das Assoziierungsabkommen einbezogen sind, basiert auf den vierstelligen Daten aus der kontinuierlichen Haushaltserhebung des Nationalen Statistikinstituts (CIU) für 2019 und ist in Tabelle 1 dargestellt.

Wie man sieht, ist der Prozentsatz der Beschäftigung bei beiden Geschlechtern, der durch die Umsetzung des Assoziierungsabkommens (negativ oder positiv) beeinflusst werden könnte, niedrig und besonders niedrig bei den Frauen (7,9%). In absoluten Zahlen handelt es sich bei den von den Auswirkungen des Assoziierungsabkommens betroffenen Beschäftigtenzahlen (entweder mit steigender oder sinkender Tendenz) um 131 937 Männer und 58 119 Frauen (2019).

Vergleicht man den Anteil der erwerbstätigen Männer (69,4%) und Frauen (30,6%), die von dem Assoziierungsabkommen betroffen sein könnten, so zeigt sich, dass die Beschäftigung von Männern bei den betroffenen Produktionsgütern und Teilsektoren höher ist (Tabelle 2).

Welche Teilsektoren könnten in Bezug auf die Beschäftigung negativ beeinflusst werden? Die Sektoren, die wahrscheinlich aus den vorstehend erörterten Gründen (Anstieg der Einfuhren, Handelsumlenkung) hinsichtlich der Beschäftigung betroffen wären, wären die Autoteile-, Maschinen-, Chemie-, Textil- und Schuhbranche, da für diese die Zölle gesenkt würden.

Der Automobilsektor Uruguays (Fahrzeugmontage und Herstellung von Autoteilen) produziert hauptsächlich für den MERCOSUR (Exporte nach Brasilien und Argentinien sind zollfrei). Darin arbeiten rund 3 500 Personen. Auf die Produktion von Autoteilen konzentrieren sich fast 90% der Exporte der Industrie, und durch sie entstehen 87% der Arbeitsplätze (Barreto y Carrau, 2018). Auch wenn der Anteil der Frauen (in vierstelliger Höhe) an der Gesamtbeschäftigung in den entsprechenden Branchen (die Herstellung von Teilen und Zubehör für Kraftfahrzeuge, von Kraftfahrzeugen und von Fahrzeugkarosserien) mit rund 33% eine interessante Größe erreicht, hat er praktisch keine große Bedeutung für die Gesamtbeschäftigung der Frauen. Frauen sind vor allem bei der Lederausstattung von Autos beteiligt.

Der Wettbewerb mit europäischen Unternehmen, die bei den weltweiten Automobilexporten führend sind, ist für Uruguay zu schwierig. Hinzu käme die hemmende Wirkung von Industrieinvestitionen europäischen Ursprungs im Land: »Die nationale Automobilbranche wird kaum Vorteile haben, sondern sich vielmehr mit der Milderung der

²³ Die MERCOSUR-Länder schlugen vor, in das Warenkapitel einen Abschnitt mit dem Titel »Industrielle Entwicklung« aufzunehmen, der mehrere Aspekte im Zusammenhang mit den so genannten Klauseln für die in der Entstehung begriffene Industrie enthält. Zugleich schlugen sie eine Reihe von Schutzklauseln vor, um zu verhindern, dass die Ansiedlung oder das Überleben lokaler Unternehmen durch die Konkurrenz von Importen europäischen Ursprungs beeinträchtigt wird. Europa hat schlicht die Streichung dieses Abschnitts beantragt.

²⁴ Für Argentinien könnte es sehr schädlich sein, da 16% seiner Gesamtexporte nach Brasilien gehen (2018).

²⁵ Der extensive Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden könnte ausgeweitet werden, um das Exportvolumen zu vergrößern. Die im MERCOSUR verwendeten Düngemittel und Pestizide werden von europäischen Mega-Konzernen hergestellt, die die Verwendung giftiger Chemikalien bei der Produktion von Sojabohnen, die beispielsweise als Tierfutter in die EU exportiert werden, im MERCOSUR durchsetzen wollen (Ghiotto und Echaide, 2019).

Tabelle 1

Verteilung der vom Assoziierungsabkommen betroffenen Erwerbsbevölkerung nach Geschlecht
(in %). Jahr 2019

| Auswirkung auf die Arbeit | Geschlecht | |
|---------------------------|------------|--------|
| | Männer | Frauen |
| nein | 85,2 | 92,1 |
| ja | 14,8 | 7,9 |
| gesamt | 100 | 100 |

Quelle: Ausarbeitung mit Mikrodaten der kontinuierlichen Haushaltserhebung des Nationalen Statistikinstituts (ECH-INE).

Tabelle 2

Verteilung der Erwerbsbevölkerung nach Geschlecht entsprechend den möglichen Auswirkungen des Assoziierungsabkommens
(in %). Jahr 2019

| Geschlecht | Beeinflussung durch das Assoziierungsabkommen | |
|------------|---|------|
| | nein | ja |
| Männer | 52,9 | 69,4 |
| Frauen | 47,1 | 30,6 |
| gesamt | 100 | 100 |

Quelle: Ausarbeitung mit Mikrodaten der kontinuierlichen Haushaltserhebung des Nationalen Statistikinstituts (ECH-INE).

Auswirkungen befassen.«²⁶ »Es könnte sogar eine Situation entstehen, in der europäische Autos und Autoteile nach Brasilien exportiert werden, sollte es sich beispielsweise in einer gegenüber der Region präferenziellen Lage befinden.«²⁷

Die Auswirkungen auf die Beschäftigung von Männern, zum Beispiel im Automobilssektor, werden sich indirekt über das Haushaltseinkommen auch auf das Wohlergehen der Frauen auswirken.

Die uruguayische Milchindustrie ist eine hoch produktive und technologisierte Branche. Ihre Produkte sind zu einem sehr hohen Anteil (70 %) für den Export bestimmt. Der MERCOSUR stellt für sie einen sehr wichtigen Markt dar, wobei die Exporte in größerem Umfang (ca. 40 %) nach Brasilien und in deutlich geringerem Umfang nach Argentinien gehen.²⁸

In anderen Zweigen des verarbeitenden Gewerbes, z. B. in der Herstellung von Backwaren, macht die Beschäftigung

von Frauen 1,8 % der Gesamtbeschäftigung²⁹ aus, in der Bekleidungsindustrie (ohne Pelzbekleidung) 1 %, überwiegend Frauen, in der Schlachtung von Vieh und anderen Tieren 0,5 %.³⁰

Die Direktbeschäftigung in der Agrarindustrie insgesamt betrug 2018 etwa 210 575 Personen, rund 14 % der landesweiten Gesamtbeschäftigung. Innerhalb der Branche hat die landwirtschaftliche Produktion einen Anteil von 70 % an der Gesamtbeschäftigung. Innerhalb dieses Bereiches arbeitet die Mehrheit der Menschen in der Rinderzucht (60 586), gefolgt von der gemischten Landwirtschaft und dem Getreideanbau (mit Ausnahme von Reis), Hülsenfrüchte und Ölsaaten (24 454 bzw. 23 552).³¹

In Bezug auf die Exporte traditioneller landwirtschaftlicher Produkte lässt sich im Allgemeinen beobachten, dass ihre Ausweitung männlichen Arbeitskräften zugutekommt. Nach den Schätzungen, die für die entsprechenden Branchen seitens des Statistischen Amtes vorgenommen wurden, entfallen auf jeden der Bereiche, die von den in der Vereinbarung vorgesehenen Maßnahmen betroffen sein werden, nur unbedeutende Anteile an der weiblichen Gesamtbeschäftigung: Obst- und Gemüseanbau, Wurzelgemüse 0,5 % (von insgesamt 1,2 % der männlichen Beschäf-

²⁶ Ramón Cattaneo, Verband der Automobilindustrie in Uruguay (Cámara de Industriales Automotrices del Uruguay). <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/7/acuerdo-MERCOSUR-union-europea-que-cambia-para-uruguay/>

²⁷ Juan Labraga, Beratungsstelle für Handelsfragen des Wirtschafts- und Finanzministeriums. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/7/acuerdo-MERCOSUR-union-europea-que-cambia-para-uruguay/>

²⁸ Rund 6 000 Menschen sind in der Milchindustrie beschäftigt (Dezember 2019), davon sind 30 % Frauen (BPS, 2019).

²⁹ 50 % der Beitragszahler, d. h. rund 8 000 Personen, sind Frauen (Stand: Dezember 2019).

³⁰ 1 885 Frauen bzw. 20 % der Gesamtzahl (Stand: Dezember 2019).

³¹ Uruguay XXI, 2019.

Tabelle 3
Verteilung der Erwerbsbevölkerung nach Geschlecht in der Kategorie »Arbeitgeber« entsprechend den möglichen Auswirkungen des Assoziierungsabkommen
 (in %). Jahr 2019

| Durch das Abkommen mit der EU beeinflusst | Geschlecht | |
|---|------------|--------|
| | Männer | Frauen |
| nein | 74,7 | 83,7 |
| ja | 25,3 | 16,3 |
| gesamt | 100 | 100 |

Quelle: Ausarbeitung mit Mikrodaten der kontinuierlichen Haushaltserhebung des Nationalen Statistikinstituts (ECH-INE).

tigten), Rinder- und Büffelzucht 1,8 % (5,2 % der männlichen Beschäftigten insgesamt). Zusätzlich zu ihrer geringen Beteiligung in diesen produktiven Bereichen haben Frauen im Allgemeinen nicht den gleichen Zugang zu und die gleiche Kontrolle über Land wie Männer, haben weniger Zugang zu Ressourcen wie Bankkrediten und Ausbildung und sind in Entscheidungspositionen unterrepräsentiert.

Die Summe der Vorteile aufgrund der wahrscheinlich eintretenden Zunahme der Exporte, die durch die Öffnung des europäischen Fleischmarktes angenommen wird, wird weder den Familienbetrieben noch den Arbeitnehmern in der Landwirtschaft zugutekommen. Ohne zusätzliche staatliche Maßnahmen sehen sich die Kleinbauern einem ungleichen Wettbewerb mit den Großbetrieben ausgesetzt, die die Familien zur Aufgabe von Land und Landwirtschaft zwingen, was zu einem dauerhaften Verlust der lokalen Ernährungssouveränität und Ernährungssicherheit führt.³²

WEITERE BEREICHE DES ABKOMMENS UND GESCHLECHTSSPEZIFISCHE AUSWIRKUNGEN

Rechte am geistigen Eigentum

In Bezug auf Rechte am geistigen Eigentum besteht die besondere Sorge, dass die scheinbar geschlechtsneutralen Gesetze Frauen deutlich benachteiligen könnten. Eine wachsende Zahl von juristischen Studien untersucht die zugrunde liegenden Annahmen und unerwarteten Ergebnisse im Zusammenhang mit Grundsätzen des Patent-, Urheber- und Markenrechts.

Es wurde darauf hingewiesen, dass der Schutz dieser Rechte Männer und Frauen unterschiedlich betreffen kann (Rodríguez, 2019). Dies kann an den biologischen Gegebenheiten und an ihrer Fortpflanzungsfunktion liegen, aber auch an der physischen und psychischen Gewalt, die sie häufig erleben, sowie an der Tatsache, dass sie tendenziell ärmer

sind als Männer. Daher leiden Frauen stärker unter Patenten, die die Herstellung von erschwinglichen Generika verbieten (Kress, 2017). Auf der anderen Seite gibt es bei modernen Patentanmeldungen ein Geschlechtergefälle, da die Zahl der weiblichen und männlichen Patentanmelder unterschiedlich hoch ist; Frauen sind in allen Bereichen des Patentsystems auffällig unterrepräsentiert.

Schließlich besteht aufgrund globaler Pandemien, wie wir sie derzeit erleben, die Notwendigkeit eines besseren Zugangs zu Medikamenten, aber auch die Notwendigkeit einer stärkeren Kontrolle der Forschung und Laborentwicklungen. Transnationale Pharmaunternehmen gehören zu denjenigen, die am meisten von der Globalisierung und dem Schutz ihrer Patente profitieren, was deutlich die Grenzen des Freihandels aufzeigt (Rodríguez, 2019).

Streitbeilegung

Das Kapitel über die Streitbeilegung im Investorstaat sollte nicht in das Abkommen aufgenommen werden. Politische Maßnahmen, die das Risiko von Frauen erhöhen, können als »Investitionshindernis« interpretiert werden, und nationale Regierungen können von Unternehmen strafrechtlich verfolgt werden, wenn sie diese politischen Maßnahmen umsetzen, oder Regierungen setzen sie aus Angst vor Strafverfolgung nicht um (WIDE+, 2018).

KMU

Für KMU bestehen die Herausforderungen des Abkommens in der Notwendigkeit, Wissen, Zertifizierungen und Wertschöpfungsprozesse für Primärprodukte sowie Komponenten der ökologischen Nachhaltigkeit einzuführen. Laut dem Direktor des uruguayischen Wirtschafts- und Finanzministeriums sind diejenigen, die durch dieses Abkommen Chancen haben werden, KMU, die Primärprodukte vermarkten, aber auch solche, die Dienstleistungen anbieten (Statement von August 2019). In Schwierigkeiten kämen Unternehmen, die Waren ohne entsprechende natürliche Ressourcen anbieten. »Dieser Bereich könnte potenziell Gefahren ausgesetzt sein.«³³ Frauen als Unternehmerinnen sind in der Minderheit (21 %) und arbeiten vorherrschend

³² Verlierer in diesem wachsenden Wettbewerb sind die Kleinbauern, die in vielen Entwicklungsländern zumeist Frauen sind. Untersuchungen über das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) kamen zu dem Schluss, dass sich die Kleinbauern in Mexiko, von denen viele Frauen waren, nicht von den negativen Auswirkungen des NAFTA erholen konnten und auch noch Jahre später zu den Verlierern zählten.

³³ Erklärung von Juan Labraga, Direktor des Wirtschafts- und Finanzministeriums vom 16. August 2019. <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/advierten-ue-sacar-ventaja-acuerdo-MERCOSUR.html>

in Kleinst- und Kleinunternehmen, denen im Allgemeinen natürliche Ressourcen fehlen (z. B. in der Herstellung von Strickwaren und Schuhen), sowie im Dienstleistungssektor. Tatsächlich werden nur 16,3 % der Frauen, die eine Position als Arbeitgeberin haben (insgesamt 2 835) direkte Auswirkungen des Abkommens spüren.

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Im vorliegenden Dokument wird versucht, sich den geschlechtsspezifischen Auswirkungen des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR aus der Perspektive Uruguays anzunähern. Die erste Schlussfolgerung ist die Notwendigkeit, mehr Informationen über das Abkommen selbst und über die nationalen Gegebenheiten sowie eine Analyse zu erhalten, die verschiedene Aspekte einschließlich der sozialen, beschäftigungspolitischen, wirtschaftlichen und umweltpolitischen Dimensionen und die Menschenrechte einschließt.

In Anbetracht des möglichen Abschlusses des Abkommens lohnt es sich zu überlegen, welche politischen Maßnahmen die wenigen Möglichkeiten verbessern könnten, die Uruguay dadurch zur Diversifizierung seiner Industrie hat, und diese auf Branchen auszudehnen, die in der Lage sind, einen größeren Mehrwert und entsprechend hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen. Aus der Gender-Perspektive ist der Handel nicht neutral, d. h. er kann Auswirkungen auf die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern haben. In diesem Sinne hat die feministische Ökonomie gezeigt, dass es notwendig ist, diese Fragen näher zu betrachten und breiter zu fassen.

Da Frauen eine heterogene soziale Gruppe sind, werden die Auswirkungen des Abkommens weitgehend von ihrer sozioökonomischen Situation, aber auch von ihrer Position innerhalb der Familie, sowie von der lokalen und nationalen Dynamik abhängen. Bezieht man die soziale Verpflichtung die Frauen zur Haus- und Pflegearbeit im Haushalt mit ein, so wird die Folgenabschätzung, wenn sie sich nur auf die bezahlte Wirtschaft konzentriert, geschlechtsspezifisch verzerrt sein, da die sozialen Verpflichtungen der Frauen innerhalb ihrer Familien von ihr ignoriert werden.

Die Auswirkungen auf die Beschäftigung und das Einkommen sind deshalb von Bedeutung, weil sie mit der Entwicklung von Armut und Gleichheit verbunden sind. Andererseits ist die Analyse der möglichen Auswirkungen des Abkommens auf die Situation der Frauen und das Geschlechterverhältnis schwierig, wenn man über den Arbeitsmarkt hinausdenkt, da (nicht nur) statistische Informationen nicht verfügbar sind, um weitere Bereiche abzudecken.

In Bezug auf die Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Beschäftigungseffekt deuten die Produktionsmerkmale der Branchen, die die Vereinbarung zu verstärken scheint, darauf hin, dass dieser Effekt weder im Allgemeinen noch aus der Geschlechterperspektive positiv sein wird. Während einige Frauen vom Eintritt auf den Arbeitsmarkt profitieren

können – in diesem Fall wahrscheinlich nur sehr wenige –, können andere aufgrund des Wettbewerbs mit Importen ihren Arbeitsplatz verlieren. Wie dargelegt wurde, lässt sich dies auf die Eigenschaften der Industriebranchen, die dynamischer gestaltet werden könnten, und derjenigen, die sich nachteilig auf die Beschäftigung und die Stellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt auswirken könnten, zurückführen.

BLICK NACH VORN

Nachfolgend werden einige Ideen aufgeführt, die vor der endgültigen Unterzeichnung des Abkommens diskutiert werden sollten:

DIE ROLLE DER ÖFFENTLICHEN POLITIK: GENDER UND ENTWICKLUNG

Man darf nicht erwarten, dass den Frauen ausschließlich durch einen funktionierenden Markt die notwendigen Möglichkeiten eröffnet werden, ihre Stellung in der Gesellschaft zu verbessern. Dazu sind besondere politische Maßnahmen notwendig, mit denen die Geschlechter gleichgestellt und das Empowerment der Frauen erreicht werden kann, so dass letztere erfolgreich am Wirtschaftsleben teilnehmen können, was wiederum die soziale und wirtschaftliche Entwicklung fördern würde.

Man darf deshalb auch nicht erwarten, dass der Markt allein in der Lage ist, wirtschaftliche und soziale externe und interne Asymmetrien zu überwinden, sondern es ist notwendig, eine Entwicklungspolitik umzusetzen, die das Funktionieren des Abkommens vorwegnimmt und seine möglichen negativen Auswirkungen mildert.

ERWEITERUNG VON WISSEN UND INFORMATIONEN

Die hier durchgeführte Analyse ist zwar unvollständig und berührt nur Teilaspekte, legt aber dennoch die Notwendigkeit nahe, branchenspezifische Studien bzw. Studien zu Produktions- und Wertschöpfungsketten zu fördern und zu unterstützen, die zu mit qualitativen Techniken durchgeführten Fallstudien führen können, in denen die spezifischen Probleme sowohl für abhängig beschäftigte Frauen als auch für die Unternehmerinnen dargestellt werden.

VERANTWORTUNG FÜR DIE UMWELT UND LEBENSQUALITÄT

Das Abkommen bekräftigt u. a. die im Pariser Abkommen über den Klimawandel eingegangenen Umweltverpflichtungen. Vor und während der Umsetzung des Abkommens müssen die Auswirkungen auf die Umwelt und die Ernährungssouveränität berücksichtigt werden. Die Behörden der EU und des MERCOSUR sollten von ihren Handelspartnern

verlangen, nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten zu erheben. Fallstudien zu den Schlüsselsektoren, die am stärksten vom Handel betroffen sind, sind ein nützliches Instrument zur besseren Vorhersage der möglichen Auswirkungen auf das Leben von Frauen und zum Gegensteuern gegen negative Auswirkungen.

BETEILIGUNG VON INTERESSEGRUPPEN UND TRANSPARENTE MECHANISMEN

Es empfiehlt sich, nicht nur Fachleute, sondern auch soziale und politische Aktivisten in die Einschätzungen und die Debatten über die Auswirkungen des Abkommens einzubeziehen und eine ständige Verlaufskontrolle durchzuführen, um die sozialen und geschlechtsspezifischen Folgen zu untersuchen. Dies erfordert die Entwicklung und Umsetzung expliziter Mechanismen zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Verlaufskontrolle. So wäre es beispielsweise wichtig, dass die Umsetzung des Abkommens in Bereichen des Zugangs zu Gesundheit, der Artenvielfalt und natürlichen Ressourcen sowie der Förderung von Entwicklung und Innovation im Einklang mit den Bestimmungen der UN-Entwicklungsagenda steht. Während der gesamten Dauer der Verhandlungen über das EU-MERCOSUR-Abkommen gab es keinen öffentlichen Zugang zu den vollständigen Texten. Die gesellschaftliche Teilhabe muss durch konkrete Mechanismen gewährleistet werden, die die Einbeziehung der Gesellschaft fördern und transparente Formen der Rechenschaftspflicht für das, was getan wurde, begünstigen.

DIENSTLEISTUNGEN

Im Hinblick auf den Dienstleistungsverkehr darf die Liberalisierung nicht auf den öffentlichen Sektor ausgedehnt werden, denn obwohl dies nicht Teil des Abkommens ist, hat die Erfahrung in anderen Bereichen gezeigt, dass dadurch die Privatisierung tendenziell begünstigt wird. Daher muss sichergestellt werden, dass wichtige öffentliche Dienstleistungen wie die Gesundheitsversorgung, Abwasserentsorgung und Bildung, vom Staat aufrechterhalten und verbessert werden. Auch hier werden die Frauen aufgrund ihrer vielfältigen Verantwortlichkeiten im sozialen Bereich stärker betroffen sein als Männer.

REGULIERUNG UND QUALITÄT DER BESCHÄFTIGUNG

Es ist wichtig, wirksame und verbindliche Kapitel über Arbeitsnormen aufzunehmen, die Frauen, die unter prekären oder informellen Bedingungen arbeiten, ausdrücklich Schutz bieten. Dies kann einen größeren Einfluss auf die Bekämpfung genderspezifischer Ungleichheiten aufgrund verschiedener Formen der Diskriminierung und sozialen Ausgrenzung von Frauen haben als Erklärungen zur Gendergerechtigkeit. Das Abkommen bekräftigt die multilateralen Verpflichtungen der Vertragsparteien von Arbeitsabkommen u. a. in Bezug auf Kinderarbeit, Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz, Zwangsarbeit und Vereinigungsfreiheit.

REFERENZEN

- Azar, P.** (2004). *Una mirada a la apertura comercial desde la perspectiva de género: Impactos sobre el mercado de trabajo (1991–2000). Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay.* Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano.
- Azar, P., Espino, A., und Salvador, S.** (2008). *Los vínculos entre comercio, género y equidad. Un análisis para seis países de América Latina.* Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano.
- Barreto, V., und Carrau, N.** (2018). *Las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: entre asimetrías, concesiones y preservación del derecho al desarrollo.* Redes Amigos de la Tierra.
- Benería, L., und Lind, A.** (1995). Engendering International Trade: Concepts, Policy, and Action. The Gender, Science and Development Programme and the United Nations Development Fund for Women. *GSD Working Paper Series n.º 5.*
- Bizzozero, L.** (2004). Las relaciones MERCOSUR-Unión Europea: Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización. In J. M. Gómez (Hrsg.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas.* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Capraro, C.** (2017). *Taxing men and women: Why gender is crucial for a fair tax system. Discussed in Making trade work for gender equality.* Gender & Development Network. <http://gadnetwork.org/gadn-publications/#Briefings>
- Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung.** (2014). *Manual didáctico sobre comercio y género*, Bd. 1: Revelando los vínculos.
- Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung** (2018). *Manual didáctico sobre comercio y género*, Bd. 1: *Vínculos entre comercio y género: un análisis del MERCOSUR.* Modul 4c, Genf.
- Elson, D.** (2007). *International Trade and Gender Equality: Women as Achievers of Competitive Advantage and as Sources of Competitive Advantage.* United Kingdom: University of Essex.
- Elson, D., und Cagatay, N.** (2000). The social content of macroeconomic policies. *World Development*, 28(7), S. 1347–1364. Montreal: Elsevier.
- Espino, A., und De los Santos, D.** (2019). *La segregación horizontal de género de los mercados laborales de ocho (8) países de América Latina y el Caribe: Implicancias para las desigualdades entre hombres y mujeres.* Internationale Arbeitsorganisation und Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_715929.pdf
- Espino, A., und Salvador, S.** (2010). Comercio internacional, género y equidad. In *El comercio justo en España 2009: Cuestión de género.* San Sebastián: CECJ und SETEM.
- Fontana, M.** (2016). *Gender Equality in Trade Agreements.* European Union. <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>
- Fontana, M., Joekes, S., und Masika, R.** (1998). Global trade, expansion and liberalisation: Gender issues and impacts. *Bridge Report n.º 42.* Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- Fundación EU-LAC** (EU-LAC-Stiftung). (2015). *El género en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: Estado de la situación y oportunidades para la cooperación birregional.* EU-Lateinamerika-Karibik-Stiftung (EU-LAC-Stiftung).
- Ghiotto, L., und Echaide, J.** (Dezember 2019). Analysis of the agreement between the European Union and the MERCOSUR. Berlin, Buenos Aires, Brüssel.
- Gómez, L.** (2015). Sobre las instituciones públicas como instrumentos feministas emancipadores para un mundo en transición. *Lan Harremanak*, Nr. 33, S. 126–149.
- Grieger, G.** (2019). *The trade pillar of the EU-MERCOSUR Association Agreement Briefing International Agreements in Progress.* Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments.
- Jones, N.** (2008). Untangling links between trade, poverty and gender. *Briefing Paper 38.* Vereinigtes Königreich: Overseas Development Institute.
- Kress, L.** (2017). *Gender Sensitive Trade? A Feminist Perspective on the EU-MERCOSUR Free Trade Negotiations.* Heinrich-Böll-Stiftung. <https://eu.boell.org/en/2017/02/22/gender-sensitive-trade-feminist-perspective-eu-mercosur-free-trade-negotiations#8>
- Kucera, D.** (2001). Foreign Trade of Manufactures and Men and Women's Employment and Earnings in Germany and Japan. *International Review of Applied Economics*, 15(2), S. 129–149.
- Kucera, D., und Milberg, W.** (1999). Gender Segregation and Gender Bias in Manufacturing Trade Expansion: Revisiting the «Wood Asymmetry». Center for Economic Policy Analysis (CEPA) Working Paper Series II, Economic Policy Analysis, *Working Paper nr. 9.*
- May, A. M.** (November – Dezember 2002). *The Feminist Challenge to Economics.* *Challenge*, 45(6), S. 45–69.
- Außenministerium, Generaldirektion für Integration und MERCOSUR.** (2019). *Acuerdo de asociación MERCOSUR-Unión Europea: Síntesis del acuerdo.* Außenministerium der Republik Östlich des Uruguay, Generaldirektion für Integration und MERCOSUR.
- Pérez Orozco, A.** (2014). *Subversión feminista de la economía.* Barcelona: Traficantes de Sueños.
- Rodríguez, G.** (2019). Ganadores y perdedores del libre comercio: Desigualdad económica y derechización política global. In N. Sanchís (Comp.), *América Latina: Una mirada feminista sobre una región convulsionada.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <https://generoycomercio.net/wp-content/uploads/2019/05/MiradaFeministaSobreRegionConvulsionada2.pdf>
- Uruguay XXI.** (März 2018). Oportunidades de inversión. Agronegocios.
- WIDE, GEM & CISCA.** (2001). *International trade and gender inequality: A gender analysis of the trade agreements between the European Union and Latin America: Mexico and MERCOSUR.*
- WIDE+.** (2018). Transforming EU Trade Policy to protect Women Rights, Briefing.

ZWISCHENBILANZEN UND PERSPEKTIVEN: KRITISCHE ANMERKUNGEN ZUR DISKUSSION ÜBER DAS ABKOMMEN ZWISCHEN DER EU UND DEM MERCOSUR

Gerardo Caetano

EINLEITUNG

In vielerlei Hinsicht sind die Erfahrungen, die heute in Lateinamerika im Allgemeinen und im MERCOSUR im Besonderen in Bezug auf die Frage der internationalen Eingliederung unserer Länder und die Herausforderung von Abkommen wie dem vorgeschlagenen zwischen dem MERCOSUR und der EU (das mit großen Unsicherheiten in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung verbunden ist) gemacht werden, in hohem Maße Teil wichtiger Themen, die am Ende des ersten Jahrzehnts dieses Jahrhunderts einigen tiefgründigen und informierten Köpfen des Kontinents bereits bewusst waren. Unserer Meinung nach lässt sich einer der wichtigsten, zum gegenwärtigen Zeitpunkt besonders relevanten und schon damals existierenden Aspekte wie folgt darstellen: Das Fehlen einer strategischen Vision in der Region und die damit verbundenen tiefgreifenden negativen Auswirkungen stellen Katalysatoren für den regionalen Zerfall, die geopolitische Marginalisierung und die Blockade einer effektiven Entwicklung unserer Länder dar.

Aus der Perspektive des speziellen südamerikanischen Progressivismus, äußerte beispielsweise der chilenische Intellektuelle und Politiker Luis Maira bereits Ende 2009 seine Überraschung über die »unzureichende Bewertung« und das »begrenzte Verständnis«, das – seiner Meinung nach – die intellektuellen und regierenden Eliten Südamerikas angesichts des Ausmaßes und der Folgen der globalen Krise von 2008 zeigten. Maira hob nicht nur die bedeutende Rolle hervor, die die Kernzellen neo-konservativen Denkens für den Aufstieg der rechten politischen Kräfte in den letzten Jahrzehnten gespielt hatten, sondern er wies auch darauf hin, dass der Zykluswechsel im gegnerischen Lager nicht gleichermaßen eingetreten sei, ein seiner Meinung nach sehr wichtiger Faktor für Möglichkeiten der Rückkehr zu »einem post-neokonservativen Stadium in der Region«.

Er zitiert Wallersteins bekannte Meinung, dass die Regierung Obama paradoxerweise im »Rachement der Rechten« funktional sein könnte und macht auf einen möglichen »Pendeleffekt« aufmerksam, der durch das Fehlen strategischen Denkens der Regierungen und Parteien, die den progressiven Wandel der letzten Jahre auf dem südamerikanischen Subkontinent angeführt hatten, begünstigt werden könnte. »Die Frage ist«, so Maira abschließend, »ob wir noch rechtzeitig genug dran sind, um die Mängel bei der Charakterisierung

der Krise zu korrigieren und die politische Initiative wiederzuerlangen, indem wir den Schwerpunkt auf diejenigen Ideen legen, die in den meisten akademischen oder politischen Befunde aufgezeigt werden. Der Konsens der Gegenwart ist sehr ungünstig für rechte Ansichten und neigt zu transformativem Denken. Es wird nun erkannt, dass Politik mehr eingreifen muss und ihr mehr Raum eingeräumt werden muss. (...) Die Rolle des Staates bei der Regulierung und Lenkung der Gesellschaft wird wieder als unersetzlich angesehen, (...) die Dringlichkeit einer wirksamen Steuerung der Funktionsweise der Unternehmen und (...) die Beteiligung der Bürger (...) Noch nicht erkennbar sind nationale Projekte und Entwicklungsstrategien, die auf die progressiven Kräfte reagieren.«¹

Mehr als ein Jahrzehnt später und angesichts der auf dem Kontinent erkennbaren politischen Wende zur »Gegenreform« scheinen seine damaligen Ansichten in die Zukunft gewiesen zu haben. Die Progressiven, insbesondere diejenigen, die 2009 in Südamerika noch mitten im »Rohstoffboom«, aber bereits mit den Anzeichen der Krise von 2008 an der Regierung waren, befassten sich lieber mit weniger herausfordernden Themen sowohl im entscheidenden Bereich der Alternativen zu einer internationalen Eingliederung als auch in Bezug auf die Erfordernis neuer Ideen und Projekte für eine andere Entwicklung hin zu sozialer Gerechtigkeit, ökologischer Nachhaltigkeit und einer Agenda, die auf entscheidende Fragen wie den Wandel in der Produktions- und Exportmatrix ausgerichtet ist.

DIE AUSGEWOGENHEIT DER EINGLIEDERUNGSPROZESSE AUF REGIONALER UND INTERNATIONALER EBENE WÄHREND PROGRESSIVER REGIERUNGEN

Seit Jahrzehnten führen die Multidimensionalität und der klare Pluralismus regionaler Integrationsstrategien in der Welt zu einer starken Ausweitung von Taxonomien und Klassifikationen zum Vergleich der regionalen Entwicklungen, was eine besondere Bedeutung für die Analyse der lateinamerikanischen Regionalismen hat.² In neueren Studi-

¹ Luis Maira, ¿Cómo afectará la crisis la integración regional?, *Nueva Sociedad*, Nr. 224, (2009), S. 144–163.

² Vgl. Gratius, Susane, Hrsg. *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Madrid,

en beziehen sich mehrere Autoren auf die Stärke dieser erneut aufgeflamten Diskussionen über die lateinamerikanischen Fälle und deren Formate. Dieser viel diskutierte Modellwechsel zeigt sich deutlicher im Fall des MERCOSUR, da dessen Vertragsstaaten – zumindest formell – das Ziel der Errichtung einer Zollunion nicht aufgegeben haben. Tatsächlich verhalten sich jedoch die Partnerländer mit ihren ideologisch unterschiedlich ausgerichteten Regierungen zunehmend so, als hätten sie dieses Ziel aufgegeben.³ In direktem Zusammenhang mit MERCOSUR hat Andrés Malamud schon 2011 darauf hingewiesen, was aus seiner Sicht bereits die Entwicklungsrichtung des Blocks aufgezeigt hat:

»1991 gegründet, ist dies eines der berüchtigtsten Ergebnisse der dritten Integrationswelle auf dem amerikanischen Kontinent, zwar zeitgleich mit dem NAFTA, allerdings am anderen Ende des Kontinents gelegen. (...) Seine Form ist anders als die der vielen früheren oder zeitgenössischen Versuche. Wie Félix Peña bemerkt hat, handelt es sich um einen »offenen Regionalismus im Rahmen der Welthandelsorganisation.« (...) Der MERCOSUR hat jedoch weder supranationale noch anderweitige, bedeutende institutionelle Strukturen aufgebaut. Er fasst seine Beschlüsse ausschließlich durch zwischenstaatliche Mechanismen, die in allen Fällen Einstimmigkeit erfordern. (...) Der relative Erfolg des Blocks in seinen frühen Jahren war auf eine intensive Dynamik zwischen den Präsidenten zurückzuführen. (...) Ab 1997 begann die Dynamik des MERCOSUR jedoch nachzulassen, und das Fehlen von Institutionen verhinderte eine Konsolidierung der erzielten Fortschritte. Im Gegenteil leidet der Block gegenwärtig unter der Abnahme der Funktionstüchtigkeit, der durch die Zunahme der integrationistischen Rhetorik nur schlecht verschleiert wird und als »kognitive Dissonanz« bezeichnet wurde.⁴

Malamuds Ansatz bezog in seinen Vergleich zwischen Integrationsmodellen die wichtige Frage nach dem Format der In-

stitutionen eines Blocks und dessen Entscheidungsverfahren ein. Autoren wie José Antonio Sanahuja und Nicolás Comini haben ihrerseits bei der Analyse des Wandels der Integrationsmodelle in Lateinamerika vorrangig die Auswirkungen des »liberalen Wandels angesichts einer Globalisierung in der Krise« gesehen, was ihrer Meinung nach in Ländern wie Argentinien, Brasilien oder Kolumbien zu einer »fortschreitenden Loslösung von integrativen Plattformen wie der Gemeinschaft Lateinamerikanischer und Karibischer Staaten (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC) oder der Südamerikanischen Union der Nationen (Unión Sudamericana de Naciones, UNASUR)« führen würde, die gleichzeitig mit einem neuen »uniaxialen Regionalismus« verbunden ist, der sich an wirtschaftlich-kommerziellen Aspekten und entsprechenden Partnern orientiert (USA, EU, Kanada, Südkorea, ASEAN oder die Pazifik-Allianz). Im speziellen Fall Brasiliens beobachten diese Autoren »einen Ansatz mit regionalem Fokus«, der zunehmend »der Verteidigung der Globalisierung ähnelt, (...) (mit) einer offenen und transparenten Integration, die mit der Weltwirtschaftsordnung vereinbar ist.«⁵

Ausgehend von dieser besonderen Betonung der ideologischen Achse und ihrer Auswirkungen auf die Integrationsprojekte haben mehrere Autoren in den letzten Jahrzehnten einen »post-neoliberalen Regionalismus« vor allem in Südamerika identifiziert, der von fortschrittlichen Regierungen gefördert wird und deren Programm bestimmte Eigenschaften haben: »Vorrang der politischen Agenda, weniger Aufmerksamkeit für die Wirtschafts- und Handelsagenda; die Rückkehr der Entwicklungsagenda; eine größere Rolle der staatlichen Akteure; eine stärkere Betonung der positiven Integrationsagenda; eine größere Bedeutung der sozialen Dimensionen und Asymmetrien in Bezug auf den Entwicklungsstand; eine größere Sorge um (...) die regionale Infrastruktur; eine stärkere Betonung der Energiesicherheit; die Suche nach Formeln zur Förderung (...) der sozialen Legitimierung der Integrationsprozesse.«⁶

Die Diskussionen über die Grenzen und die effektive Reichweite dieser Formen des »post-liberalen Regionalismus« (auch als »post-hegemonial« bezeichnet) sind derzeit Ge-

Iberoamericana / Vervuert, 2008; Hochstetler, Kathryn. »Multi-Level Governance and Social Movements in MERCOSUR«, vorgestellt während der Jahresversammlung des politikwissenschaftlichen Verbandes 2007, Chicago, Illinois, 30. August bis 2. September. 2007; Malamud, Andrés und Philippe C. Schmitter. »La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR«, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, 181, 2006, S. 3–31; MONDELLI, Marcelo, »Case Studies on social dimension in MERCOSUR«, ECOWAS and ASEAN. Forschungsbericht, 2015. Abrufbar unter www.clacso.org; Perales, José Raúl »A Supply-side Theory of International Economic Institutions for the MERCOSUR«, in Finn Laursen, Hrsg., *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003; Rosamond, Ben. *Theories of European Integration*, Basingstoke, Macmillan / St Martin's Press, 2000; Sbragia, Alberta. »Review Article: Comparative Regionalism: What Might It Be?«, *Journal of Common Market Studies*, 2008, Bd. 46 (s1), S. 29–49.

3 Gemäß dem mexikanischen Wissenschaftler Cassio Luiselli war »eines der größten Probleme des MERCOSUR das Ziel einer Zollunion, ohne vorher die weniger komplexen Bereiche bearbeitet zu haben, wie es in Europa gemacht wurde. Der gemeinsame Außenzoll ist eine sehr enge Zwangsjacke, die eher den Interessen der Industrie des größten Landes, Brasilien, zugutekäme. Für Argentinien ist das bereits unangenehm, für Uruguay und Paraguay prohibitiv.« (Mehrere Autoren), *Hipótesis para el MERCOSUR que viene*. Montevideo, CEFIR-FESUR, 2014, S. 123.

4 Malamud, Andrés, »Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional« in *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*. Mexico, Bd. 6, Nr. 2, Juli – Dezember 2011, S. 234–236.

5 Sanahuja, José Antonio – Comini, Nicolás, »Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis« in *Nueva Sociedad*, Nr. 275, Mai–Juni 2018.

6 Eine Vertiefung dieser Charakterisierung vgl. Serbin, Martínez und Romanzini Júnior (Herausgeber), *El regionalismo »post-liberal« in América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas y Nuevos Desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. 2012*. Buenos Aires, CRIES, 2013. Siehe insbesondere das Kapitel von José Antonio Sanahuja, »Regionalismo »post-liberal« y multilateralismo en Sudamérica«, S. 19–72. Derselbe Autor, »Del »regionalismo abierto« al »regionalismo posliberal«. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina«, in *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008–2009*. Buenos Aires, CRIES, 2008, S. 11–54. Ein kritischer Ansatz in Bezug auf diese Charakterisierung siehe z. B. Lander, Edgardo, »Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares«, in OSAL, Jahr 5, Nr. 15, 9-12/2004; Briceño Ruiz, José, »Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo, posneoliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina«, in Martha Ardila (ed.), *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.

genstand intensiver Debatten. Nach einer kritischen Bewertung und im Lichte der Geschehnisse der letzten Jahre scheint sich zu bestätigen, dass – abgesehen von Teilerfolgen – weder die Übereinstimmungen und noch weniger die Maxime des programmatischen »post-liberalen« Regionalismus die Praxis voranbringen konnten, trotz der von »progressiven Regierungen« so oft beschworenen »ideologischen Affinität«. Es handelte sich immer um ehrgeizige Projekte, die aber im Nachhinein keinen Bestand hatten. In einer besonders kritischen Analyse zeigen Daniele Benzi und Marco Nerea auf: »... Im letzten Jahrzehnt hat ein Nebel von Adjektiven die wichtigsten Debatten zur Charakterisierung des lateinamerikanischen Regionalismus beherrscht. Es scheint jedoch, dass nach der »rosa Flut« wenig oder nichts übrig bleibt. (...) An diesem Punkt wäre es naiv zu bezweifeln, dass eine weitere Etappe des lateinamerikanischen Regionalismus in die Abschlussphase eingetreten ist.«⁷

Die meisten progressiven, lateinamerikanischen Regierungsspitzen, und vielleicht vor allem die des MERCOSUR, haben die entscheidende Bedeutung dieses Themas erkannt. In diesem Sinne behaupteten viele dieser Regierungen, eine größere Integrationstiefe zu verfolgen, die, ideal betrachtet, in den Prozessen des MERCOSUR oder der ALBA vorhanden ist. Sie beruhen auf der sogenannten »post-liberalen Unterstützung« und gehen mit der Verpflichtung einher, umfassendere integrative Maßnahmen mit dem Ziel umzusetzen, eine übermäßige Priorisierung des Handels zu überwinden. Daher sehen Autoren wie José Antonio Sanahuja, Pia Riggiozzi und Diana Tussie diesen neuen »post-liberalen Regionalismus« in direktem Zusammenhang mit den Maßnahmen der progressiven Regierungen des »sozialen Jahrzehnts« (2004–2014). Aber vielleicht liegt das Problem grundlegend in der Heuristik, die zur Untermauerung der Beurteilungen verwendet wurde: auf der einen Seite standen die Erklärungen und sogar die auf den Gipfeltreffen verabschiedeten Resolutionen, auf der anderen die konkreten Leistungen, das effektive Management und die tägliche Verwaltung des Blocks.

Tatsächlich äußerte sich die Absicht, die regionale Integration im MERCOSUR zu vertiefen, z. B. in Dokumenten wie dem *Consenso de Buenos Aires* (*Konsens von Buenos Aires*, Oktober 2003) oder dem *Acta de Copacabana* (*Copacabana-Gesetz*, November 2004), die von den damaligen Präsidenten Brasiliens und Argentinens, Luiz Inácio Lula da Silva bzw. Néstor Kirchner, veranlasst wurden. Ein weiteres Beispiel dafür war die Weigerung aller MERCOSUR-Vertragsstaaten, sich aus Anlass des *IV. Amerika-Gipfels* in Mar del Plata im November 2005 zusammen mit Venezuela dem Projekt der *Gesamtamerikanischen Freihandelszone Amerikas* (FTAA) anzuschließen.⁸ Diese Verlautbarungen spiegelten seinerzeit

das Potenzial einer neuen politischen Einigung wider, die zunächst für den MERCOSUR galt und anschließend auf der Grundlage der neuen, damals entstehenden Mechanismen der bereits erwähnten ALBA, UNASUR oder CELAC auf den Kontinent übertragen wurde.⁹ Die Definitionen schienen sich damals an der Gestaltung von integrierten Entwicklungsbereichen als Unterstützung einer unabhängigeren, internationalen Eingliederung der Region auszurichten. In denselben Antragstexten wurde betont, dass diese neuen Formate der Integration und internationalen Eingliederung entscheidende Grundlagen für die Aufrechterhaltung des sozialen Wandels zusammen mit einer autonomeren Form des Wirtschaftswachstums seien, da sie weniger abhängig von Rohstoffen seien und eine stärkere Verbindung zwischen produktiver Ergänzung, »fairem Handel« und Entwicklung in Gleichheit böten.¹⁰

Das Fortbestehen von Schwierigkeiten im Bereich des Handels, die Probleme, bei gemeinsamen Projekten in Bezug auf die produktive Ergänzung und die Infrastruktur voranzukommen, das Fortbestehen von Konflikten aufgrund der Verschiedenartigkeit von Projekten, die von den Nationalstaaten zur Unterstützung bestimmter Regionen angestoßen wurden, die Unfähigkeit zur Überwindung des Ungleichgewichts zwischen den Partnern, die häufigen Nichteinhaltung der Vereinbarungen, das Aufkommen bilateraler Streitigkeiten, die mangelnde Einigung über Positionen in multilateralen oder plurilateralen Organisationen¹¹ sowie die fast nicht vorhandenen Fortschritte im Bereich einer gemeinsamen außenpolitischen Agenda untergruben schließlich die Glaubwürdigkeit des neuen Ansatzes der »post-liberalen« Integration und des Regionalismus im MERCOSUR, so wie er damals existierte, ausgerechnet in einer Zeit großer externer Herausforderungen und geopolitischer Neuordnung.

Dieser relative Misserfolg kündigte sich schon seit Jahren an, als noch progressive Regierungen an der Macht waren, und fand mit der jüngsten politischen Wende auf dem Kontinent sein Ende. Noch vor der politischen Wende in Brasilien und Argentinien, und lange vor der Niederlage des linken Parteienbündnisses Frente Amplio im Jahr 2019, warnte der damalige uruguayische Präsident José Mujica in einem Bericht im Januar 2014, dass der MERCOSUR »die Rechtslage so weit wie möglich dem anpassen sollte, was wir sind, und nicht dem, was wir träumen zu sein. Ich denke, darüber sollten wir diskutieren. (...) MERCOSUR hat ein internes Problem und muss überprüfen, was noch in Kraft ist und was

⁷ Benzi, Daniele und Narea, Marco, »El regionalismo latinoamericano, más allá de los »pos«. El fin del ciclo y los fantasmas globales«, in *Nueva Sociedad*. N° 275, Buenos Aires, Mai–Juni 2018, S. 106 und 119.

⁸ Pantojas García, Emilio, »El ALCA: Un inventario de su proceso«, in *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* 2007. Buenos Aires, CRIES, 2007; <http://www.cries.org/contenidos/anuario-integracion-2007.pdf>

⁹ Vgl. www.alba-tcp.org; www.unasursg.org; www.sela.org/celac.

¹⁰ Der Autor hat sich in einigen seiner Werke besonders mit diesen Definitionen beschäftigt. Vgl. »MERCOSUR 20 años«. Montevideo, CEFIR, 2011, S. 390, und »El futuro de la integración regional: entre la administración de conflictos y la necesidad de pensamiento estratégico«, in (mehrere Autoren), *MERCOSUR. Prospectiva 20 años*. Montevideo, CEFIR-FESUR, 2012, S. 19–28.

¹¹ Ein anschauliches Beispiel dafür ist die Teilnahme Argentinens, Brasiliens und Mexikos am G20-Finanzgipfel. So gab es nicht nur keinerlei Versuche, in diesem Forum eine informelle Vertretung Lateinamerikas einzurichten, sie konnten nicht einmal untereinander auf eine Position einigen.

nicht, muss sich selbst überprüfen. (...) Es wäre besser, wenn wir ehrlich wären, und wenn diese Mechanismen nutzlos sind, sollten wir andere versuchen aufzubauen, die flexibel sind und mehr in die heutige Zeit passen. Was wir nicht tun dürfen, ist eine Art institutionelle Lüge zu leben, indem wir zwar eine Richtung vorgeben, aber in eine andere Richtung laufen.«¹² Über als zwei Jahre später bestand der inzwischen achtzigjährige Senator Mujica darauf¹³, dass er zwar weiterhin auf den MERCOSUR und die Integration als unumgängliche Wege der regionalen Entwicklung setzen würde, »man aber nicht einfach mehr nein sagen kann. Es gilt, eine Richtung vorzuschlagen.“

Die Diskussion über die umstrittenen Gleichgewichte des so genannten »post-liberalen Regionalismus« sollte insbesondere in Bezug auf den MERCOSUR in einen kontinentalen, geopolitischen Rahmen gestellt werden. Das Szenario der integrativen und regionalen Prozesse Lateinamerikas der letzten Jahrzehnte lässt sich im Bereich der subregionalen Integration grob in zwei divergierende Entwicklungen auf dem Kontinent einteilen. Während auf der einen Seite die Pazifik-Anrainerstaaten mit der Pazifischen Allianz und unter der Führung der Vereinigten Staaten ihr Integrationsschema im Rahmen einer starken Öffnung gegenüber der Weltwirtschaft gefestigt haben, haben die assoziierten Länder um den MERCOSUR und ALBA im letzten Jahrzehnt (mit großen Schwierigkeiten und bedeutsamen Richtungsänderungen in den letzten Jahren) versucht, die regionale Integration als einen Mechanismus zu stärken, der eine autonomere Eingliederung in das globale Szenario begünstigt. Dies zeigte sich in der Entstehung einer fortschreitenden »doppelten Unterordnung« Südamerikas gegenüber den USA und dem immer präsenter auftretenden China, dem wichtigsten Handelspartner des Subkontinents mit zunehmender Anziehungskraft auf mehreren Ebenen.¹⁴ Wie wir sehen werden, führten die Misserfolge trotz der Teilerfolge zu einer Schwächung dieses zweiten progressiven Ansatzes.

Bei MERCOSUR war der Hauptgrund der mangelnde politische Wille der beiden großen Akteure des Blocks, Argentinien und insbesondere Brasilien. Bei ALBA lag der Hauptgrund für den Niedergang in der Implosion der venezolanischen Führung nach dem Verfall der internationalen Ölpreise. In diesem Rahmen schienen die Handelsoffenheit und eine relative Akzeptanz der neuen Verhandlungsregeln für Waren, Dienstleistungen und Investitionen mit all ihren Auswirkungen auf die Innenpolitik der Nationalstaaten auf fast dem gesamten Kontinent als vorherrschende Richtlinie zu gelten. Es ist kein Zufall, dass viele der wichtigsten Maßnahmen der »Gegenreform« der neuen rechten oder Mitte-Rechts-Regierungen auf dem Kontinent (Arbeits- und Rentenreformen,

Einfrieren der öffentlichen Investitionen und Sozialausgaben, Neuformulierung der Integrationspolitik usw.) als »natürliche« Folgen einer unverzichtbaren Anpassung an die »neue Welt« dargestellt wurden.¹⁵

Während die klar »kommerziell« orientierte Wende des ehrgeizigen Integrationsprozesses wie des MERCOSUR immer deutlicher wurde,¹⁶ bildete sich angesichts der politischen Differenzen zwischen den Staaten (die durch die venezolanische Krise noch verstärkt wurden) die ganz neue »Lima-Gruppe«,¹⁷ die Entscheidungen für die Regionen treffen und dabei die regionalen Institutionen vollständig übergehen wollte. In gleicher Weise wurde die UNASUR unter der Führung Brasiliens »dynamisiert«, von Benzi und Narea sarkastisch als »ein alter Wunsch der brasilianischen geopolitischen Strategen und von den Anhängern dieses Wunsches aus der Arbeiterpartei aus der Mottenkiste hervorgeholt« beschrieben.¹⁸ Das Ergebnis war im April 2018 die gemeinsame Ankündigung des »vorübergehenden Rückzugs« von sechs Vertragsstaaten,¹⁹ den MERCOSUR-Ländern Brasilien, Argentinien und Paraguay (mit dem Widerstand Uruguays) sowie den drei südamerikanischen Partnern der Pazifischen Allianz (Kolumbien, Peru und Chile).

REGIONALE INTEGRATION UND INDUSTRIELLES MODELL

Der Trend zur Öffnung, der fast ganz Lateinamerika erfasst zu haben scheint und der bis 2019 der vorherrschende Trend in den MERCOSUR-Mitgliedstaaten war²⁰, fiel zusammen

¹² Vgl. www.elobservadordigital.com »El Observador« digital. Montevideo, (mit Informationen von AFP). 11. Januar 2014.

¹³ In der Einführungsvorlesung des internationalen Kurses *América Latina: ciudadanía, derechos e igualdad*, mitorganisiert von CLACSO, UMET und FLACSO Brasil. Buenos Aires, 17. März 2016.

¹⁴ Vgl. Gerardo Caetano, *El giro del MERCOSUR y de su agenda externa común hacia China, in Escenarios. Observatorio de regionalismos en América latina y en el Caribe*. Montevideo, Nr. 4, 2017.

¹⁵ Kurz bevor ein Gericht in Porto Alegre die Verurteilung Lulas durch Richter Moro bestätigte, verteidigte der derzeitige brasilianische Präsident Temer in seiner Rede auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos nachdrücklich die von seiner Regierung eingeleiteten liberalen Reformen, nannte das »neue« Brasilien »ein Brasilien der Verantwortung, nicht des Populismus« und sprach sich für »Offenheit« und gegen »Isolationismus« aus.

¹⁶ Auf dem Gipfeltreffen der Präsidenten der MERCOSUR-Staaten am 20. und 21. Juli 2017 in Mendoza verpflichtete sich der brasilianische Präsident Temer nach der vertretungsweisen Übernahme der Präsidentschaft des Blocks zur Fortsetzung und Vertiefung der »handelspolitisch orientierten Wende« des MERCOSUR. »Der Gipfel von Mendoza wird als Rahmen für die Bemühungen zur Rettung der ursprünglichen Ziele unseres Blocks in Erinnerung bleiben.«

¹⁷ Die so genannte »Lima-Gruppe« ist ein informelles, multilaterales Gremium, das nach der so genannten *Lima-Erklärung* vom 8. August 2017 (https://es.wikipedia.org/wiki/8_de_agosto) im Hinblick auf die politische Krise in Venezuela ins Leben gerufen wurde. Seitdem ist es mit der klaren Unterstützung der USA, der EU und der OAS immer wieder zusammengetreten.

¹⁸ Benzi und Narea, »El regionalismo latinoamericano, más allá de los »pos...« (ibid).

¹⁹ Es sei darauf hingewiesen, dass das Generalsekretariat der UNASUR seit Januar 2017, dem Ende der Amtszeit von Ernesto Samper, vakant ist.

²⁰ Bis zur Niederlage Macris und der Übernahme der neuen Regierung unter dem Vorsitz von Alberto Fernández in Argentinien waren die beiden Ziele, über die sich alle MERCOSUR-Mitgliedstaaten, einschließlich der progressiven Regierung Uruguays, einig waren, die Verwirklichung des lange aufgeschobenen Freihandelsabkommens mit der Europäischen Union und die wirksame Zusammenführung der Maßnahmen und Strategien mit der Pazifischen Allianz. Vgl. Gerardo Caetano, »El futuro del proyecto MERCOSUR en los actuales contextos, en Caetano (coord.), *América latina ante...*« (ibid.) 2017, S. 353–387.

mit der Fortsetzung und sogar Verstärkung der Politik zur Förderung des Exports natürlicher Ressourcen (im Wesentlichen unverarbeitete Nahrungsmittel und Mineralien), mangelnder ökologischer Nachhaltigkeit und wenig Einsatz für eine proaktive Wissenschafts- und Technologiepolitik, die für die Aufrechterhaltung konsistenter Ansätze zur Wertschöpfung, der Veränderung der Produktionsmatrix und zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze unerlässlich sind. Auch wenn dies oft verschwiegen wird, erschweren Projekte dieser Art direktere und effektivere Ansätze zur Einkommensverteilung. Siehe in diesem Zusammenhang die folgenden Tabellen und die grundlegenden Zweifel, die aus einigen dieser Fragen entstehen.

Es wird darauf hingewiesen, dass eine Aktualisierung dieser Tabellen im Hinblick auf die Lage in der Region im Jahr 2020 und die Auswirkungen der herrschenden Pandemie in allen Fragen zu kritischeren und schlechteren Ergebnissen führen würde. Wie sich in der jüngeren Vergangenheit in einigen Ländern mit langjährigen progressiven Regierungen, insbesondere Venezuela und Argentinien,²¹ bestätigt hat, konnte man davon ausgehen, dass die Umverteilungspolitik und ihre wichtigsten Erfolge ohne Ergänzung durch solide Wirtschaftsreformen und strukturelle Veränderungen in der Produktion rasch in sich zusammenfallen würden, was ja auch geschah. Ohne eine Rückkehr zu den Abhängigkeiten einer anderen Zeit müssen wir uns der Einschränkungen und Bedingungen für eine alternative Entwicklung in Lateinamerika bewusst sein. Dazu gehören die überwältigende Präsenz von Trumps USA und die wachsende Anziehungskraft Chinas, das man übrigens nicht als »wohlwollenden Hegemon« betrachten sollte. Es sollte auch nicht verschwiegen werden, dass nicht nur die progressiven Regierungen, sondern die große Mehrheit der mehr oder weniger neuen Regierungen des Kontinents nicht in der Lage waren, in diesen Bereichen bedeutende Ergebnisse zu erbringen. Mit primarisierten Volkswirtschaften²², ohne erfolgreiche und große Investitionen in Bildung, Wissenschaft und Technologie, ohne ökologische Nachhaltigkeit, ohne verantwortungsvolle Veränderungen in der neuen Wirtschaftspolitik in Richtung Entwicklung werden die Chancen für Fortschritte im sozialen Zusammenhalt geschwächt.

Der Wirtschaftswissenschaftler José Antonio Ocampo hat in mehreren seiner Werke und Darlegungen der letzten fünf Jahre die Folgen dieser jüngsten Übergangsphase »vom Boom zur Krise« in Lateinamerika sowie ihr Zusammenhang mit den Maßnahmen progressiver Regierungen untersucht. Ocampo hatte nicht nur die Folgen des »Stockens des inter-

nationalen Handels« und des Endes des sogenannten »Rohstoffbooms« für den Zeitraum 2014–2016 für die Region benannt, sondern wies wiederholt darauf hin, dass die überwiegende Mehrheit der lateinamerikanischen Länder »den Boom unter dem Gesichtspunkt des realen Austauschverhältnisses vergeudet«, ohne »größere Räume in Steuerfragen« zu schaffen, mit denen sich eine »antizyklische Politik« umsetzen ließe. Seiner Ansicht nach wurde dieser Umstand noch verschärft, weil der Kontinent in den guten Zeiten (in denen die großen Gewinner die Länder mit einem Energie- und Bergbausektor waren) weiterhin unter einer »übermäßigen Abhängigkeit von Rohstoffen«, einer »anhaltenden und vorzeitigen Deindustrialisierung«, großen Rückständen in der Infrastruktur und vor allem in der Technologie litten. Seine Vorschläge für die Zukunft kamen immer wieder auf denselben Aspekt bei den Forderungen, Errungenschaften und Versäumnissen zurück, die bereits im »sozialsten und fortschrittlichsten« Jahrzehnt gemacht wurden: Obwohl es keinen »Spielraum für antizyklische politische Maßnahmen« zu geben scheint – was noch viel mehr auf die Auswirkungen der Pandemie zutrifft –, müsste man in der aktuellen Situation in Lateinamerika wieder eine »Politik der industriellen Diversifizierung« umsetzen, die eine »Transformation in F&E« und »Investitionen in die Infrastruktur« sowie auf echte regionale Integrationsprozesse »zur Überwindung der politischen Spaltungen« unterstützen.²³

Wie viel Potenzial hat eine solche politische Agenda im gegenwärtigen internationalen und regionalen Kontext, insbesondere vor dem Hintergrund der schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie? Welche Art von internationaler Eingliederungspolitik ist erforderlich, oder was steht uns heute dafür zur Verfügung? Gab es während der Boomjahre (2004–2014) strategische Überzeugungen und strategisches Denken, um wenigstens einen ernsthaften Versuch in diese Richtung zu unternehmen? Wie sehen diese Herausforderungen vor dem Hintergrund des »politischen Rechtsrucks« und seiner damit einher gehenden »Gegenreform«-Programme aus? Haben progressive Regierungen auf diese Forderungen wirksame Antworten gefunden?

INTERNATIONALE EINGLIEDERUNG UND ENTWICKLUNG

Ausgehend von der Anerkennung der oben formulierten Herausforderungen müssen auch die zentrale Formulierung einer internationalen Eingliederungspolitik und die vorangetriebenen Entwicklungsprojekte in ihrer Gänze besprochen werden. In dieser Hinsicht erfordert der derzeitige internationale Kontext für eine erneute globale Eingliederung Lateinamerikas klares solides Handeln auf nationaler und regionaler Ebene, das auf der stärkeren Integration als Region basiert und von einer in Bezug auf die externen Be-

²¹ Zu Argentinien vgl. José Natanson, *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista* (2018); Daniel Filmus, *Pensar el kirchnerismo. Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene*. (Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2016); u. a. Zu Venezuela siehe den uns bekannten, jüngsten und umfassendsten Ansatz: (Verschiedene Autoren), *Venezuela: el caso de la revolución in Nueva Sociedad*. Nr. 274. März–April 2018. Buenos Aires, E. Nueva Sociedad, S. 29–164.

²² Eine Analyse des »Rohstoffbooms« in Lateinamerika muss das Niveau des technisch-wissenschaftlichen und innovativen Fortschritts sowie seine Auswirkungen auf die Interaktion zwischen Natur und Gesellschaft mitbetrachten.

²³ José Antonio Ocampo, »América Latina: del auge a la crisis«, conferencia magistral en el Tercer Foro Internacional »Rusia e Iberoamérica en el mundo globalizante: historia y perspectivas«, Staatliche Universität St. Petersburg, 2. Oktober 2017.

Abbildung 1

Anteil der Primärrohstoffexporte an den Gesamtexporten in Lateinamerika und der Karibik (12 Länder)
 (Ausgewählte Jahre zwischen 1990 und 2015 (In %))

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Venezuela (Bolivarische Republik) | 89,6 | 85,8 | 90,9 | 90,6 | 95,7 | 98,2 |
| Bolivien (Plurinationaler Staat) | 95,3 | 81,4 | 71,1 | 88,8 | 93,6 | 95,2 |
| Ecuador | 97,7 | 92,2 | 90,1 | 91,5 | 90,2 | 92,3 |
| Paraguay | 90,1 | 80,7 | 92,5 | 92,8 | 92,6 | 89,9 |
| Chile | 88,7 | 86,5 | 83,8 | 84,9 | 87,4 | 85,6 |
| Peru | 81,6 | 85,2 | 79,7 | 82,6 | 86,3 | 85,1 |
| Kolumbien | 74,9 | 65,2 | 67,5 | 64,2 | 76,1 | 75,8 |
| Uruguay | 61,2 | 61,2 | 58,1 | 68,1 | 74 | 74,8 |
| Argentinien | 70,9 | 66,1 | 67,5 | 69,2 | 66,8 | 70,6 |
| Brasilien | 48,1 | 46,5 | 41,6 | 47,0 | 63,4 | 61,9 |
| Costa Rica | 73,2 | 74,9 | 34,4 | 34,4 | 39,1 | 46,4 |
| Mexiko | 56,5 | 22,3 | 16,5 | 22,9 | 24 | 17,2 |
| Gemeinsamer Markt Südamerikas (MERCOSUR), ohne Bolivien und Chile | 55,5 | 53,2 | 51,3 | 53,7 | 65,2 | 65,0 |

 Quelle: Eigenanalyse auf der Grundlage von CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).

Abbildung 2

In der Innovation und Entwicklung tätige Personen pro Million Einwohner in verschiedenen Regionen der Welt
 (2000–2010)

| Forscher in F&E (pro Million Einwohner) | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|--------------|-------|-------|-------|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| Ostasien und Pazifikraum | 939 | 915 | 982 | 1.070 | 1.224 | 1.254 | 1.457 | 1.454 | 1.692 | 1.129 | 1.475 |
| Europa und Zentralasien | 2.299 | 2.374 | 2.386 | 2.452 | 2.531 | 2.582 | 2.573 | 2.571 | 2.642 | 2.664 | 2.716 |
| Lateinamerika und Karibik | 329 | 326 | 353 | 381 | 429 | 450 | 440 | 454 | 460 | 483 | 503 |
| Nordamerika | 3.480 | 3.560 | 3.638 | 3.873 | 3.797 | 3.769 | 3.834 | 3.840 | 3.990 | 4.111 | 3.946 |
| Südasien | 110 | ... | ... | ... | ... | 129 | ... | ... | ... | ... | 156 |
| Afrika südlich der Sahara | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Naher Osten und Nordafrika | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Welt | 1.081 | ... | ... | ... | ... | 1.204 | ... | ... | ... | ... | 1.278 |

 Quelle: Eigenanalyse auf der Grundlage von CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).

Abbildung 3

Indikatoren zur Messung der Ziele des Millenniums-Entwicklungsziels 7 (Umwelt) in Lateinamerika und der Karibik
 (Jahre zwischen 1990 und 2015.)

| | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Anteil der von Wald bedeckten Fläche | 51,09 | 48,87 | 47,69 | 46,80 | 46,26 |
| Tonnen CO ₂ pro Einwohner | 2,26 | 2,53 | 2,65 | 2,85 | ... |
| Anteil der Landschaftsschutz- und Meeresschutzgebiete | 4,90 | 8 | ... | ... | 13,30 |
| Anteil der Bevölkerung, der verbesserte Trinkwasserquellen nutzt | 84,9 | 89,6 | 91,5 | 93,3 | 94,6 |
| Anteil der Bevölkerung, der verbesserte sanitäre Einrichtungen nutzt | 67,3 | 74,7 | 77,8 | 80,8 | 83,1 |
| In Slums lebende Stadtbevölkerung (Prozentsatz der Stadtbevölkerung) | 33,7 | 29,2 | ... | ... | 20,5 |

 Quelle: Eigenanalyse auf der Grundlage von CEPALSTAT (<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>).

schränkungen, die sich aus dem »extremen Hyperglobalismus« der neuen Zusammenhänge ergeben, unabhängiger Entwicklung unterstützt wird.²⁴

Angesichts zu vieler vorhandener integrativer Organisationen (mit unterschiedlicher Bedeutung und teilweise mit offener sichtbarer Krise), die nicht dieselben Absichten verfolgen und damit eine Überschneidung von Zielen und Aufgaben hervorgerufen haben, könnte diese Frage immer drängender werden. Das erste, große Diskussionsthema betrifft die Frage, wie Entwicklungsprojekte aufgebaut werden können, die nicht an den Export von Primärgütern gebunden sind, ohne dass wirksame Strategien für eine regionale Integration umgesetzt werden. Ist es eine unverrückbare Tatsache, dass in der heutigen Welt mit den bedeutenden Veränderungen in den globalen Wertschöpfungsketten den lateinamerikanischen Ländern kein anderer Platz eingeräumt werden kann als der von Produzenten und Exporteuren von Primärgütern, bestenfalls mit einer technologischen Modernisierung, die sich aus ausländischen Direktinvestitionen ergibt? Ist das eine akzeptable Leitlinie für die Festigung »progressiver Zyklen«, die eine inklusivere, nachhaltigere und gerechtere Entwicklung sicherstellen sollen? Inmitten der inzwischen traditionellen »rhetorischen Inflation« zur Integration scheint eine minimal realistische geopolitische Perspektive für den Kontinent auf die Notwendigkeit von Initiativen zur Zusammenführung der bestehenden Integrationsprozesse hinzuweisen. Dieser Konvergenzprozess sollte insbesondere hinsichtlich der aktuellen Rahmenbedingungen beispielsweise darauf abzielen, Mexiko effektiv wieder in Lateinamerika zu integrieren, was derzeit durch die Exzesse der Trump-Administration, der Neuformulierung der Handelsabkommen mit den USA und der erweiterten Herausforderungen der demnächst amtierenden Regierung López Obrador nach den Wahlen 2018 in Frage gestellt ist.²⁵

Wie schon festgestellt wurde, wird die Verhinderung bzw. das Scheitern von integrativen bzw. regionalen Projekten auf dem Kontinent durch die Auswirkungen der aktuellen internationalen Situation und ihrer Bedingungen auf Lateinamerika vertieft. Wie unter anderem Dani Rodrick festgestellt hat, deutet das »politische Trilemma der Weltwirtschaft« zur Zeit darauf hin, dass die Vorherrschaft des »extremen Hyperglobalismus« Regierungsprobleme auf internationaler Ebene verursacht und gleichzeitig die Möglichkeiten der Demokratien innerhalb der einzelnen Nationalstaaten in Frage stellt.²⁶ Die neueste Literatur führt verstärkt die star-

ken Einschränkungen auf, die diese globalen Veränderungen für die progressiven Vorschläge in Lateinamerika bedeuten.²⁷

Die US-Politik gegenüber Lateinamerika ist aggressiver und distanzierter geworden: Die flüchtige »Tillerson-Doktrin« mit ihren klaren Bedenken hinsichtlich der wachsenden Rolle Chinas und Russlands in der Region spiegelt dies gut wider.²⁸ Das anhaltende Wachstum der »Schwellenländer« (selbst mit den niedrigeren Raten der letzten Jahre und mit den Auswirkungen der Pandemie), sowie ihre Position als unvermeidliche Akteure einer neuen Weltordnung, vervollständigt das Gesamtbild der Veränderungen im internationalen Zusammenhang und wirkt sich stark auf den Kontinent aus. Wie ebenfalls festgestellt, hat China seine Position als wichtigster Handelspartner fast aller südamerikanischen Länder gefestigt, obwohl es tendenziell mit Mexiko und den mittelamerikanischen und karibischen Ländern konkurriert, die am stärksten der nordamerikanischen Anziehungskraft ausgesetzt sind. Das hat jedoch dazu geführt, dass die auf Primärstoffen und Rohstoffabbau basierende Industriematrix sowohl im Hinblick auf den Handel als auch auf das Investitionsprofil lediglich verstärkt wurde.²⁹

Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass China von 2014–2015 an seine Wachstumsstrategien auf ein langsames Wachstum ausgerichtet und damit den Weltrohstoffmarkt ernsthaft beeinträchtigt hat, was große Auswirkungen auf progressive lateinamerikanische Regierungen und ihre Politik hatte.³⁰ Trotz des Auf und Ab wirkte sich diese instabile Neugewichtung der Weltmacht nicht nur auf das internationale Wirtschaftsgleichgewicht aus, sondern beeinflusste auch die Gestaltung der multilateralen Systeme zur Aushandlung von Waren-, Dienstleistungs- und Investitionsströmen mit all ihren unterschiedlichen Auswirkungen auf die öffentliche Politik, was ebenfalls starke Folgen für La-

24 Die Frage der Integration ist aktuell Gegenstand heftiger Debatten in Lateinamerika. Eine Zusammenstellung zu diesem Thema siehe Gerardo Caetano (Hrsg.), *América Latina ante los desafíos de la globalización*. (Montevideo, Planeta, 2017); S. 392 ff.

25 Die Mehrheit der Analysten ist sich einig, dass der neue mexikanische Präsident Andrés Manuel López Obrador, der Gründer der Nationalen Regenerationsbewegung (MORENA) und Präsidentschaftskandidat der Koalition »Juntos Haremos Historia« (Gemeinsam schreiben wir Geschichte) für die Wahlen am 1. Juli 2018, nach fast zwei Jahren seiner Regierungszeit keine konsistenten Signale und Ergebnisse im Hinblick auf die von ihm geweckten progressiven Erwartungen geliefert hat.

26 Vgl. Dani Rodrick, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. (Harvard, W. W. Norton & Company, 2011).

27 Vgl. auch José Antonio Sanhajuja, *Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos*, in Manuela Mesa (Hrsg.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Jahrbuch 2016–2017*. (Madrid, CEIPAZ, 2017); S. 41–77; »América Latina ante un cambio de escenario: de la bonanza de los commodities a la crisis de la globalización«. In *Pensamiento Propio*. (Madrid, 2016); S. 13–27.

28 Während der ersten Lateinamerika-Reise des ehemaligen US-Außenministers Rex Tillerson und seiner Besuche in Mexiko, Argentinien, Peru und Kolumbien wurde zum ersten Mal informell von dieser »Doktrin« gesprochen. Es ist bekannt, dass Tillerson unerwartet im März 2018 von Trump entlassen und durch Mike Pompeo ersetzt wurde.

29 *OCDE Economic Surveys: China 2013*, OCDE. Abrufbar unter: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21

30 Vgl. Carlos Moneta-Sergio Cesarín, *Escenarios de integración. Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos*. (Buenos Aires, Eduntref, 2014); Carlos Moneta-Sergio Cesarín, *La tentación pragmática. China-Argentina/América Latina: lo actual, lo próximo y lo distante*. (Buenos Aires, Eduntref, 2016); Dosch, J. und Goodman, D. *China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation*. (Journal of Current Chinese Affairs 41 (1), 2012); S. 3–19; Jenkins, R., *Chinese Competition and Brazilian Exports of Manufactures. Oxford Development Studies* 42 (3), 2014; S. 395–418; Sebastián Torres, *Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un Tratado de Libre Comercio entre el MERCOSUR y China*, in Caetano, (Hrsg.), *América Latina ante los retos...* (ibid.); S. 255–278; u. a.

Abbildung 4
Gruppen von Volkswirtschaften nach der IWF-Klassifikation (193 Länder), geordnet nach ihrem Anteil am globalen BIP (gemessen in Kaufkraftparität)
 (1992–2022 [Hochrechnung des IWF für 2012–2022] (in%))

| | 1992 | 1995 | 1998 | 2001 | 2004 | 2007 | 2010 | 2013 | 2016 | 2019 | 2022 |
|---|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 39 fortschrittliche Volkswirtschaften (Klassifizierung des IWF) | 58,07 | 58,1 | 57,3 | 56,5 | 53,7 | 50,2 | 46,3 | 43,5 | 41,8 | 39,9 | 37,63 |
| 30 asiatische Schwellen-/Entwicklungsländer (einschließlich China) | 12,61 | 15,0 | 16,0 | 17,3 | 19,2 | 22,1 | 25,8 | 28,7 | 31,6 | 34,3 | 36,99 |
| 23 Volkswirtschaften im Nahen Osten, Nordafrika, Afghanistan und Pakistan | 7,26 | 7,1 | 7,3 | 7,1 | 7,6 | 7,7 | 7,9 | 7,6 | 7,6 | 7,5 | 7,49 |
| 32 Volkswirtschaften in Lateinamerika und der Karibik | 9,33 | 9,4 | 9,5 | 8,9 | 8,6 | 8,6 | 8,7 | 8,6 | 7,8 | 7,4 | 7,21 |
| 12 Volkswirtschaften der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (Osteuropa und Asien, einschließlich Russland) | 7,04 | 4,8 | 4,0 | 4,4 | 4,8 | 5,2 | 5,0 | 5,0 | 4,5 | 4,3 | 4,15 |
| 12 europäische Schwellen-/Entwicklungsländer | 3,22 | 3,2 | 3,3 | 3,2 | 3,4 | 3,5 | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,49 |
| 45 Volkswirtschaften in Afrika südlich der Sahara | 2,47 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,6 | 2,7 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 2,98 |

Quelle: Eigenanalyse auf der Grundlage von Daten des IWF World Economic Outlook Database (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>).

teinamerika im Allgemeinen und den MERCOSUR im Besonderen hatte.³¹

Gehen innere Unsicherheit und Instabilität einher mit aufkommenden Konflikten verschiedener Art sowie der unvorhergesehenen Zuspitzung der Pandemie, sieht man in Lateinamerika Anzeichen dafür, dass er in bestimmten internationalen Szenarien an den Rand gedrückt wird. Diese Situation scheint in allen Analysen insbesondere im Hinblick auf die Ereignisse des Jahres 2020 bestätigt zu werden.³² Siehe in diesem Zusammenhang stehende Indikatoren für den Anteil am Welthandel, des BIP, der Finanzströme, der in den letzten dreißig Jahren genehmigten Patente, Investitionsvolumina oder ähnliche Daten, in Prozent. Die folgende Abbildung 4, die vor den Auswirkungen von Covid-19 erstellt wurde, vermittelt bereits ein vollständiges Bild von diesem Thema.

Im Gegensatz zu diesen Indikatoren sind Lateinamerika im Allgemeinen und der MERCOSUR im Besonderen nach wie vor von hoher Bedeutung für die Kapazität und Effizienz der landwirtschaftlichen Nahrungsmittelproduktion, den Besitz strategischer natürlicher Ressourcen (insbesondere Mineralien, Wasser und Energie) und den großen Reichtum der Artenvielfalt – Aspekte, die weit über die oben erwähnte Marginalisierung hinaus gehen und die bereits verschiedene Formen externer Begehrlichkeiten mit ihren Auswirkungen aller Art hervorrufen. Es scheint daher offensichtlich, dass die Art, wie sich der Kapitalismus auf dem Kontinent aus-

dehnt, angetrieben ist von den globalen Produktionsketten großer transnationaler Konzerne und auf die auf natürlichen Ressourcen beruhende Rohstoffindustrie hindeutet. Jenseits ihrer neo-entwicklungspolitischen Rhetorik schienen progressive Regierungen diese Rolle letztendlich zu akzeptieren, oder sie hatten keine wirksame Alternative zu deren Einschränkung. Darin enthalten sind zweifellos auch Elemente einer »sich selbst erfüllenden Prophezeiung«. Auf jeden Fall verstärkte der Prozess letztendlich die Primarisierung der Exporte und die sich daraus ergebenden Einschränkungen eines auf Wirtschaftswachstum und den sozialen Zusammenhalt ausgerichteten Fokus.

AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN DES HANDELSABKOMMENS ZWISCHEN DER EU UND DEM MERCOSUR

Die kritischen Stimmen in den Reihen des lateinamerikanischen Progressivismus sind u. a. in Bezug auf die starke Konditionierung der klassischen Freihandelsabkommen insbesondere in strategischen Fragen wie öffentliches Beschaffungswesen, geistiges Eigentum, Gleichbehandlung von nationalen und ausländischen Unternehmen, Klärung von Streitigkeiten vor dem ICSID (einer der Weltbank angegliederte Organisation) statt vor den von den Unterzeichnerstaaten vereinbarten zuständigen Gerichten, keineswegs verstummt. Auch wenn sich der Verhandlungsrahmen geändert hat und insbesondere mit China flexiblere Bedingungen möglich zu sein scheinen, bleiben die kritischen Positionen zu dieser Art von Abkommen bestehen und sind nach wie vor gut begründet. Doch der gegenwärtige Status einiger paralysierter Integrationsmechanismen, der zu den Herausforderungen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Verlangsamung, den technisch-ökonomi-

31 Vgl. CEPAL, *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. (Santiago de Chile, CEPAL, 2014).

32 Vgl. die Analysen des Observatorio COVID – 19 en América Latina y el Caribe der CEPAL. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

schen Veränderungen und der Neuformulierung der Verhandlungen über den Handel mit Waren, Investitionen und Dienstleistungen noch hinzukommt, führt bereits zu weit verbreiteter Unzufriedenheit. Diejenigen auf dem Kontinent, die Leitlinien für eine internationale Eingliederung fordern, mit denen sich regionale Wertschöpfungsketten mit gemeinsamer industrieller Entwicklung und größerer Wertschöpfung bilden können, sind angesichts der ungebrochenen Abhängigkeit von Rohstoffexporten der Länder, ihrer Schwierigkeiten bei der Bewältigung des Wirtschaftsabschwungs und der Tatsache, dass sie zu einem gewissen Grad von den wichtigsten internationalen Handelskreisläufen abgeschnitten sind, durchaus in gewissem Sinn entmutigt.

Auch wenn die Diskussionen unter den Wissenschaftlern und unter den Progressiven weiter anhält, lässt sich beobachten, dass die dominierenden Trends, die sich aus dem globalen wirtschaftlichen Zusammenhang und den in Lateinamerika vorherrschenden Integrationsprozessen ergeben, auch aufgrund der konkreten Ergebnisse der Vorschläge für einen von den progressiven Regierungen in der Praxis geförderten »Regionalismus« die Tatsache untermauern, dass der jüngste Kurs des MERCOSUR Teil eines Modellwechsels zu sein scheint, der viel stärker auf eine »liberal-kommerzielle« Betonung und eine Vertiefung des »offenen Regionalismus« ausgerichtet ist und mit der globalen Wirtschaftsordnung übereinstimmt.

Wie viel hat sich in Bezug auf diese Herausforderungen seit der Bewertung der jüngsten Vergangenheit geändert, vor allem aber hinsichtlich der neuen Zusammenhänge, die für MERCOSUR die unumgängliche Herausforderung einer ernsthaften und klaren Reaktion auf eine mögliche Umsetzung des Handelsvertrags mit der Europäischen Union darstellt? Vielleicht hilft es der Debatte, durch einen – weder erschöpfenden noch einschränkenden – Rückblick einige zentrale Punkte festzuhalten, die in diesem Kontext der Spannung zwischen Bilanzen und Perspektiven auftauchen und die die Positionen von Carlos Real de Azúa umschreibt.

- i) Wie hier dargelegt und in einem anderen Beitrag des Autors und Nicolás Pose weiter ausgeführt³³, behalten die gestellten Fragen zum Inhalt der Freihandelsabkommen, insbesondere in Bezug auf die Bedingungen für die Möglichkeit der Schaffung von Modellen für eine später einsetzende Entwicklung, ihre volle Gültigkeit, auch wenn sie in diesem Fall in einigen Aspekten etwas abgeschwächt erscheinen.
- ii) Auf der progressiven Seite gab es unter den Grundprinzipien, die immer in Bezug auf die internationale Einbindung verteidigt wurden, zwei, die den Umständen inhärent waren: die Notwendigkeit, den MERCOSUR als Ganzes für Verhandlungen, die über das Territorium

des Blocks hinausgehen, zu erhalten, und die – fast immer aufgeschobene, aber von Uruguay und Paraguay sehr nachdrücklich geäußerte – Forderung nach konkreten Ergebnissen in Bezug auf die gemeinsame außenpolitische Agenda des Blocks.

- iii) In dieselbe Richtung ging die Behauptung, dass die Wiedererlangung der »Handelssouveränität« für die Möglichkeit, allein verhandeln zu können, insbesondere für ein Land wie Uruguay eine nachteilige und sogar undurchführbare Option sei – ein Punkt, der in den letzten 15 Jahren einhellig von der Opposition gegen die progressive Regierungen vorgebracht wurde.
- iv) Aus diesen Kreisen stammte ebenfalls die Behauptung, dass der MERCOSUR sich unter keiner Annahme zu einer »erweiterten Importsubstitutionszone« verwandeln sollte, da diese Perspektive den kleineren Partnern des Blocks grundlegend schade.
- v) Die Gefahren der Isolation unter den heutigen, sehr schwierigen Rahmenbedingungen – mit den erhöhten Unsicherheiten der Weiterentwicklung des globalen geopolitischen Zusammenhangs nach der Pandemie – sind heute besonders akut, vor allem angesichts der bereits bestehenden bzw. sich abzeichnenden Beschränkungen des Marktzugangs.
- vi) In den Kreisen, die die Integration der MERCOSUR-Länder am meisten unterstützen, wurde – allerdings vollkommen erfolglos – der Gedanke vertreten, dass gerade die EU vor allem wegen der Wertegemeinschaft und der gemeinsamen Profile, ein geeigneter Partner für die Umsetzung gemeinsamer strategischer, zwischen den Blöcken ausgehandelter Abkommen sei, bei denen außerdem die Asymmetrien berücksichtigt werden.
- vii) Berücksichtigt man, dass die Integrationsprozesse zwischen Staaten stattfinden und nicht auf ideologisch ähnlichen Einstellungen gründen, die häufig mehr behauptet als real vorhanden sind, wird auch deutlich, dass die Dissonanzen mit und die Distanz zur aktuellen Regierung Bolsonaro entscheidende Fragen betreffen, wie z. B. ihr autoritäres Profil, die Irrationalität vieler ihrer politischen Maßnahmen (darunter die Umweltpolitik im Amazonasgebiet) und ihre Einmischungshaltung vor allem gegenüber Argentinien.
- viii) Wenn, wie schon erwähnt, ein tief greifender Prozess der regionalen Integration auf dem schwierigen Aufbau gemeinsamer Interessen, dem klugen Umgang mit Konflikten zwischen Partnern und auf der gemeinsamen Nutzung eines wenn auch nur minimalen strategischen Horizonts gegründet sein muss, muss jede Definition angesichts von Dilemmas dieser Größenordnung auf dogmatische Positionen wie etwa der, dass »die schlechteste Übereinkunft besser ist als gar keine«, oder auf die Zuflucht zur litaneihaften Wiederholung allgemeiner Prinzipien, die in der Praxis nicht angewandt werden können, verzichten.

³³ Gerardo Caetano – Nicolás Pose, »Tratado UE – MERCOSUR. Una visión desde Uruguay«. Montevideo, FESUR, 2020 (im Druck).

OFFENES ENDE

Insgesamt wurden einige Anhaltspunkte für eine verantwortungsvolle und anspruchsvolle Diskussion der Bilanz der jüngsten Vergangenheit und den Herausforderungen der aktuellen Situation und der Zukunft dargelegt, bei denen die vielen Verbindungen, die die Frage der internationalen Eingliederung zur wichtigen Kehrseite eines nachhaltigen, integrativen und progressiven Industriemodells macht, aufgezeigt wurden. Viele der angesprochenen Themen sind Teil einer Agenda mit bestimmten, historisch gewachsenen Herausforderungen, die Gegenstand zentraler Vorschläge der progressiven Regierungen des »sozialen Jahrzehnts« und des »Rohstoffbooms« waren, insbesondere in den MERCOSUR-Partnerländern, wie z. B. ein konsequentes Wirtschaftswachstum und eine Politik der internationalen Wiedereingliederung, welche die Souveränität und konsequente Entwicklungsprojekte unterstützen. Davon ausgehend wurden über die notwendigen Nuancen und das Aufzeigen wichtiger Errungenschaften hinaus Belege für die Bedeutung bestimmter Fehlschläge und Hemmnisse bei der effektiven Umsetzung der Reformprogramme dargelegt, die progressive Regierungen anfänglich machten. Es wurde außerdem die ergänzende Hypothese formuliert, dass eine kritische Analyse des progressiven Zyklus und sein »goldenes Jahrzehnt« wichtig ist, um die Ursachen, die Grenzen und den Umfang der neuen »Wende nach rechts«, die gegenwärtig in Lateinamerika und im MERCOSUR stattfindet, besser verstehen zu können.

Die hier vorgestellte Rahmenhypothese greift die Positionen anderer Intellektueller sowohl aus Lateinamerika als auch aus anderen Kontinenten auf, die beginnen, sich mit diesen Fragen auseinanderzusetzen. Daher sollen hier einige neuere Zitate aus einem Werk von Francois Houtart mit dem Titel *»América Latina: el final de un ciclo o el agotamiento del posneoliberalismo (Lateinamerika: Das Ende eines Zyklus oder die Ermüdung des Post-Neoliberalismus)«*, veröffentlicht im Jahr 2016, hervorgehoben werden. In diesem Dokument ging Houtart von der Hypothese aus, dass die neuen progressiven lateinamerikanischen Regierungen im besten Fall »post-neoliberal und nicht post-kapitalistisch« seien. Nach der Aufzählung mehrerer Erfolge und Hervorhebung der Schwierigkeiten der Aufgabe, »die katastrophalen sozialen Auswirkungen des Neoliberalismus zu reparieren«, wies er darauf hin, dass der dabei eingeschlagene Entwicklungsweg auf »Produktionssteigerung« und »einem Konzept zur Umverteilung des Volkseinkommens ohne eine grundlegende Umgestaltung der [wirtschaftlichen und sozialen] Strukturen« fußt, was seiner Meinung nach »zu einer Reprimarisierung der lateinamerikanischen Volkswirtschaften und einer Zunahme der Abhängigkeit vom globalen Monopolkapitalismus« führte. Houtart bezweifelte, dass unter diesen Umständen »ein anderes Modell« möglich sei, obwohl er feststellte, dass als Reaktion auf die Schwierigkeiten, die sich aus der Veränderung des internationalen Wirtschaftskontextes und der Entstehung größerer Unzufriedenheit ergaben, »die progressiven Regierungen Maßnahmen ergriffen, die zunehmend marktfreundlich waren und die schließlich so weit gingen, dass die von ihnen regelmäßig

angeprangerte »konservative Restauration« durch die Hintertür eingeführt wurde.«³⁴

Sicherlich waren der »progressive Zyklus« und das »soziale Jahrzehnt« keineswegs weder ein weiteres »verlorenes Jahrzehnt« noch die »Rückkehr des schlimmsten Populismus«, wie die Rechten und Ultrarechten des MERCOSUR und Lateinamerikas betonen. Wie bereits erwähnt, war es hauptsächlich eine sehr vielfältige und pluralistische Erfahrung mit wichtigen Errungenschaften in verschiedenen Bereichen, insbesondere im sozialen Bereich. Auf jeden Fall lassen die Erfahrungen der Vorgänge auf dem Kontinent und im engeren Rahmen des MERCOSUR keine abschließende Charakterisierung zu. Die Analysen müssen vertieft werden und an heuristischer Nachhaltigkeit und theoretischer Fragestellungen gewinnen. An diesem Scheideweg der jüngsten Geschichte liegen viele schwierige Fragen einer wirklich globalen und regionalen Perspektive, die die politischen und sozialen Spitzen, aber auch die Intellektuellen, herausfordern.

Um es noch einmal zu wiederholen: Die gegenwärtige Hinwendung nach rechts und der darin zu erahnende »Gegenreform«-Kurs scheinen gegenwärtig in Lateinamerika nicht einfach ein weiterer, für jede Demokratie typischer Machtwechsel zu sein. Es gibt vielfach extreme Vorschläge und Richtungsvorgaben, die auf die Zerstörung des Erbes des »progressive Zyklus« und auf eine Rückkehr zur und Festigung der früheren »Normalität« zu setzen scheinen. Letzteres, zweifellos Teil der restaurativen und konservativen »Utopie«, kann in den Auswirkungen der Pandemie einen beschleunigenden Faktor haben. Allerdings zeigen sich in diesem unsicheren und herausfordernden Geschehen auch die Grenzen, die Undurchführbarkeit und die offenkundige Negativität des restaurativen Prozesses. Es stellt sich die Frage, ob die Schwächen und Versäumnisse progressiver Regierungen in Schlüsselfragen der von ihnen vorgeschlagenen Veränderungsprojekte nicht dazu beigetragen haben, die gegenwärtige Wende zu erleichtern. Ernsthaftes Nachdenken darüber bedeutet nicht Selbstgeißelung, sondern ist für die bestmögliche Zukunft unumgänglich.

³⁴ Francois Houtart, »América Latina: el final de un ciclo o el agotamiento del posneoliberalismo«, in *Le Drapeau Rouge*, Brüssel, Nr. 56 (Mai–Juni 2016). Abrufbar unter <http://www.cadtm.org/America-latina-el-final-de-un>

ÜBER DIE AUTOR_INNEN

Gerardo Caetano, Historiker und Politologe, Doktor der Geschichte, Ordentlicher Professor an der Universidad de la República, Uruguay, Koordinator der Politischen Beobachtungsstelle (Observatorio de Coyuntura Política), Politikwissenschaftliches Institut, Forscher der Klasse III des Nationalen Systems zur Forschungsförderung (Sistema Nacional de Investigadores) in Uruguay, Vorsitzender des Obersten Rates der Lateinamerikanischen Fakultät für Sozialwissenschaften (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso).

Juan Ignacio Dorrego, Magister in Entwicklungspolitik. Er ist auf Themen der Sozial- und Solidarwirtschaft sowie nationale Entwicklung spezialisiert. Zur Zeit arbeitet er für Gra-meen Uruguay in einem Projekt mit La Diaria. Außerdem ist er Koordinator der Strategieguppe des Frente Amplio.

Alma Espino ist Ökonomin. Zur Zeit ist sie freie Dozentin am Wirtschaftsinstitut der Universidad de la República, Uruguay. Sie ist im Vorstand der Internationalen Vereinigung für feministische Ökonomie (IAFFE) und Mitglied der Beratungsgruppe der Zivilgesellschaft Lateinamerikas und der Karibik von UN Women.

Fernando Esponda, Magister in Wirtschaftswissenschaften. Er ist auf öffentliche Investitionen spezialisiert und arbeitet beim staatlichen Energieversorgungsunternehmen UTE.

Fernando Isabella, Magister in Wirtschaftswissenschaften. Er forscht am Wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Universidad de la República und ist Dozent für Makroökonomie und Volkswirtschaft von Uruguay. Von 2015–2020 war er Planungsleiter am Haushalts- und Planungsbüro (OPP) und Koordinator vieler Aufgaben rund um die Nationale Entwicklungsstrategie Uruguay 2050, die 2019 von der Regierung Tabaré Vázquez veröffentlicht wurde.

Nicolas Pose, Dozent und Forscher im Bereich internationale Wirtschaftspolitik – Universidad de la República Doktorand in Politikwissenschaften an der Universidad de la República.

Santiago Soto, Wirtschaftswissenschaftler, Stellvertreter der Direktor des Haushalts- und Planungsbüros (OPP) von 2015–2020.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | EU-Büro in Brüssel
Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Brüssel

Verantwortlich:
Renate Tenbusch, Leiterin EU-Büro
Tel.: + 32 22 34 62 90

Renate.Tenbusch@fes-europe.eu

Valeska Hesse | Leiterin Referat Lateinamerika und Karibik
Tel.: +49 30 269 35 7484

<http://www.fes.de/referat-lateinamerika-und-karibik/>

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

DAS ABKOMMEN ZWISCHEN DER EU UND MERCOSUR



Im Juni 2019 schlossen der MERCOSUR und die Europäische Union eine politische Übereinkunft über die Unterzeichnung eines strategischen Assoziierungsabkommens. Dieses Dokument analysiert die zentralen Aspekte und versucht, den Antagonismus zwischen den Positionen zu überwinden, der generell die Debatte über solche Art von Abkommen charakterisiert.



Zunächst werden die Hintergründe des Abstimmungsprozesses seit 1995 erläutert. Zudem werden mögliche Kosten und Nutzen aufgezeigt, ausgehend von aktuellen Daten und Tendenzen der regionalen Wirtschaft der letzten Jahre. Hierbei werden einige Änderungen im Vertrag berücksichtigt, die ein besseres Gleichgewicht zwischen dem erwarteten Nutzen für Kapital und Arbeit sowie zwischen den teilnehmenden Ländern gewährleisten könnten.



Des Weiteren werden die potentiellen Effekte des Abkommens aus einer feministischen Perspektive auf die Wirtschaft beleuchtet und Beiträge für die Diskussion in Deutschland und der Europäischen Union sowie zur möglichen parlamentarischen Debatte in Uruguay für die Ratifizierung des Abkommens geleistet.

Schließlich wird die Bedeutung des Abkommens zwischen dem MERCOSUR und der EU aus einer geopolitischen Sicht diskutiert.