



Kurs 1

Grundlagen zum aktuellen Handelssystem

Freihandel in Lateinamerika:

25 Jahre unerfüllte Versprechen

Eine Kooperation zwischen **PowerShift**  Bildungszentrum
Lohana Berkins

Mit Unterstützung von      



1.1. Warum sollte man über den Freihandel und das Investitionsschutzsystem in Lateinamerika und der Karibik diskutieren?¹

Vor kurzem feierte die Region ihr „silbernes Jubiläum“ des Freihandelsabkommens (FTA). Im Jahr 2019 jährte sich das Inkrafttreten des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) zum 25. Mal. Aber dies ist ein Jubiläum, das wir nicht feiern. Tatsächlich sind wir der Meinung, dass 25 Jahre Handelsabkommen in der Region zu viel sind. Warum? Weil diese Abkommen vielfältige Folgen haben: Sie haben die Macht der transnationalen Unternehmen in der Region gestärkt, den politischen Spielraum der Länder eingeschränkt, die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ermöglicht, Medikamente durch die Förderung von Monopolen und die Einschränkung der Herstellung von Generika verteuert, die Einführung von Agrarchemikalien in der Landwirtschaft erleichtert, die Abholzung begünstigt, die Umweltschäden verschärft, die Arbeitsplätze prekariert, was insbesondere Frauen und Migrant*innen betrifft, und ausländischen Investoren außerordentliche rechtliche Privilegien eingeräumt. Die Auswirkungen der Handelsabkommen sind allgegenwärtig. Sie sind täglich auf dem Land und in den Städten zu spüren und wirken sich auf unsere Gesundheit, unser Leben und unseren Planeten aus.

Deshalb ist dieser Online-Kurs notwendig. Und dringend. Es handelt sich um eine Initiative des lateinamerikanischen Bündnisses für einen gerechten Handel, Plataforma América Latina Mejor sin TLC, mit dem Ziel,

¹ Dieser Text ist eine aktualisierte Übersetzung der ersten Kurseinheit des Online-Kurses [“El libre comercio en América Latina”](#) aus dem Jahr 2020, der von der Confederación de Trabajadorxs Estatales de América Latina (CLATE), Internacional de Servicios Públicos (PSI), Plataforma América Latina Mejor sin TLC und der Universidad Nacional de San Martín gemeinsam organisiert und durchgeführt wurde.

die schädlichen Auswirkungen von Handelsabkommen und Investitionsschutzabkommen aufzuzeigen. Das Bündnis ist ein Zusammenschluss von Gewerkschaften, Bauern- und Bäuerinnenverbänden, indigenen Gemeinden, Frauen, Umweltschützer*innen, Menschenrechtsaktivist*innen, die sich für das Recht auf Gesundheit, Bildung, Wohnen und eine gesunde Umwelt einsetzen.

1.2. Was ist Freihandel?

Eine rein technische Definition würde sagen, dass Freihandel der Austausch von Waren in einer Welt ohne Zölle, Quoten, Subventionen oder anderen restriktiven Maßnahmen ist. Freihandel ist jedoch viel mehr als das. Er ist das ewige Versprechen der Entwicklung, das Industrieländer Länder nutzen, um ihre Vormachtstellung gegenüber “Entwicklungsländern” auszubauen. Er dient auch dazu, eine bestimmte Hegemonie zu zementieren, da ein Partikularinteresse, nämlich das großer Konzerne und multinationaler Unternehmen, als allgemeines Interesse dargestellt wird.

Freier Handel ist keineswegs eine technische Diskussion, sondern ein politischer Prozess, der Entwicklungsmodelle beeinflusst und Produktionssysteme von Ländern strukturiert. Konkret bedingt er die Arbeitsmöglichkeiten, zu denen wir Zugang haben, und die Art der Güter, die wir konsumieren. Er schränkt auch die Fähigkeit eines Staates ein, zu regulieren und den Zugang zu Menschenrechten wie Bildung, Gesundheit, Zugang zu Medikamenten, Wasser, Energie, Nahrung, Kulturgütern und Wissen zu gewährleisten.

Die Vorstellung, dass freie Märkte und unternehmerische Freiheit zu allgemeinem Wohlstand führen, basiert auf der Überzeugung, dass alles umso besser funktioniert, je geringer die staatliche Intervention ist. Nach dieser Auffassung ist die wirtschaftliche Entwicklung umso größer, je stärker die Integration der Gebiete durch Investitionen und Handel auf dem Weltmarkt ist.



Diese romantische Weltanschauung des *Laissez-faire* hat historisch gesehen die Machtverhältnisse und Spannungen zwischen Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsstand und damit asymmetrischen Verhandlungsbedingungen für ihren Marktzugang unsichtbar gemacht. Der Weltmarkt ist durch Wettbewerb (wenn nicht sogar Krieg) gekennzeichnet und Schauplatz der Reproduktion von Ungleichheiten.

Der freie Handel als Versprechen für Entwicklung verbirgt in Wirklichkeit eine historische Falle, von der wir selten hören: Die am stärksten industrialisierten Länder, wie die Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien, Deutschland, Japan und Südkorea (unter anderem), haben in der Phase vor ihrem wirtschaftlichen Aufschwung protektionistische Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Förderung der Industrie ergriffen, bevor sie sich für den freien Handel aussprachen. Die Vereinigten Staaten waren beispielsweise das Land, das den Schutz der aufstrebenden Industrie am stärksten praktizierte und bis heute Subventionen für seine landwirtschaftlichen Produzent*innen gewährt.



Heute schreiben dieselben Länder mit Unterstützung internationaler Organisationen die Geschichte neu und empfehlen Freihandelspolitik und Kapitalverkehrsfreiheit. Der südkoreanische Ökonom Ha-Joon Chang hat diesen Prozess als „die Leiter wegziehen“ bezeichnet. Denn diese Politik blockiert die Möglichkeit, die Mechanismen zu replizieren, mit denen die am stärksten industrialisierten

Länder ihre führenden Rollen erreicht haben. Darüber hinaus schützen sie in einem Beispiel für ihre Doppelmoral weiterhin sensible Sektoren und fördern ein internationales System zum Schutz von Wissen, das ihre industrielle und technologische Überlegenheit absichert.

Hinter der Idee des Freihandels verbergen sich also Machtverhältnisse und starke Asymmetrien, die für ein Land, das Kaffee oder Bananen exportiert, offensichtlich nicht die gleichen Ergebnisse bringt wie für ein Land, das Halbleiter produziert und exportiert. Der sogenannte Freihandel ist jedoch viel mehr als nur die wirtschaftliche Öffnung des Warenhandels. Handelsabkommen enthalten Kapitel über „nicht handelsbezogene Aspekte“ mit Themen, die von Rechten des geistigen Eigentums und Investitionen bis hin zu öffentlichem Beschaffungswesen und Wettbewerbsbedingungen reichen. Der Trend geht in Richtung Kommerzialisierung und Öffnung aller Produktionsbereiche für das freie Wirken des globalen Kapitals. Je offener die Volkswirtschaften sind, desto stärker wachsen sie ineinander. Allerdings profitieren nicht alle Länder von der Integration und der gegenseitigen Abhängigkeit. Wie wir in dieser Lerneinheit sehen werden, war in Lateinamerika und der Karibik nicht die Förderung der Entwicklung die Regel, sondern eine stärkere Konzentration des Reichtums und der Exportgüter.

1.3. Freihandel in Lateinamerika und der Karibik

Das Paradigma des weltweiten Freihandels hat bereits eine lange Geschichte. Die ersten Abkommen stammen aus den 1960er Jahren, doch erst in den 1990er Jahren wurden Abkommen unterzeichnet, die auch die sogenannten „neuen Handelsthemen“ umfassten, d. h. Themen, die den staatlichen Einfluss auf die Wirtschaft betrafen. Dazu gehören beispielsweise die Bereitstellung von Dienstleistungen, der Zugang zu öffentlichem



GRÜN, GERECHT UND PARTNERSCHAFTLICH? Lateinamerikanische Perspektiven auf Freihandel

Beschaffungswesen, Rechte des geistigen Eigentums und Investitionen. Das Ziel war es, staatliches Handeln in strategischen Sektoren zu begrenzen, darunter die Kontrolle der Arzneimittelpreise, die staatliche Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung oder die Einführung von Leistungsanforderungen für ausländische Investoren (bspw. die Verpflichtung zur Anstellung nationaler Arbeitnehmer*innen).

Seit den 1990er Jahren traten weltweit mehr als 400 Handelsabkommen in Kraft, wodurch die Hälfte des Welthandels unter deren Geltungsbereich fällt. Darüber hinaus wurden mehr als 2.300 bilaterale Investitionsabkommen (BIT) unterzeichnet, was dazu führte, dass bis zum Jahr 2000 mehr als die Hälfte der Kapitalströme aus den OECD-Ländern in die Entwicklungsländer unter diese

Abkommen fielen. Das Geflecht aus Handelsabkommen und BITs schuf, wie Juan Hernández Zubizarreta argumentiert, eine „Architektur der Straffreiheit“ für international agierende Unternehmen. Denn diese machen sich diese Instrumente unter anderem zu nutze, um Staaten vor internationalen Schiedsgerichten zu verklagen, wenn diese ihre Gewinne (tatsächliche und erwartete) in irgendeiner Weise beeinträchtigen.

Die Länder Lateinamerikas und der Karibik haben sich in den 1990er Jahren endgültig in die globalen Handelsnetze integriert. In diesem Jahrzehnt wurde die überwiegende Mehrheit der BITs unterzeichnet, die bis heute Bestand haben. Argentinien (48), Chile (33), Mexiko (31), Peru (26), Panama (18), Guatemala (18) und Costa Rica (15) sind die Länder, die die meisten Verträge in Kraft

Was sind Freihandelsabkommen und bilaterale Investitionsabkommen?

Ein Freihandelsabkommen (FTA) ist ein internationales Abkommen zwischen zwei Ländern oder Ländergruppen, in dem unter anderem Zollpräferenzen für den Austausch von Waren und Dienstleistungen vereinbart werden. Aber auch andere Bereiche, die für den Austausch von Waren und Dienstleistungen und ausländische Investoren wichtig sind, wie geistige Eigentumsrechte, öffentliches Beschaffungswesen, ausländische Investitionen und Telekommunikation, werden in diesen Abkommen geregelt. In der Regel werden diese Abkommen unter Ausschluss der Öffentlichkeit ausgehandelt. Dabei haben sie Einfluss auf die Gesetzgebung von Staaten. Denn diese müssen ihre Gesetze, Normen und Regularien entsprechend der Vereinbarungen in den Handelsabkommen ausrichten. Davon profitieren vor allem jene, die sich am internationalen Handel beteiligen und für die diese Abkommen geschrieben werden: international agierende Unternehmen. Seit Beginn der Krise der Welthandelsorganisation (WTO) um das Jahr 2003 haben bilaterale oder regionale Handelsabkommen als Mittel zur Förderung der Liberalisierung und zur Festlegung von Regeln für das Handeln der Staaten stark zugenommen.

Bilaterale Investitionsabkommen (BITs) hingegen legen ein Schutzniveau für ausländische Investoren durch den Staat fest, der die Investition erhält. Das Ziel dieser Abkommen ist es, ein stabiles Umfeld für Unternehmen zu garantieren und sicherzustellen, dass der Empfängerstaat die wirtschaftlichen Bedingungen für Investoren nicht ändert. Ein zentrales Merkmal der BITs ist, dass sie den Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten (*Investor-State Dispute Settlement*, ISDS) beinhalten, der es transnationalen Unternehmen ermöglicht, Staaten vor internationalen Schiedsgerichten zu verklagen. Dort entscheidet eine Gruppe von drei Schiedsrichter*innen (Anwält*innen), ob ein Staat gegen ein BIT verstoßen hat, wenn er beispielsweise einem Bergbauunternehmen Beschränkungen auferlegt hat, um den Zugang seiner Bevölkerung zu Wasser zu sichern. Die Aufnahme des ISDS-Mechanismus hat zu einem Boom an Klagen gegen Staaten geführt und dazu, dass immer mehr Regierungen versuchen, bestehende BITs zu kündigen oder zu ändern. Derzeit gibt es weltweit mehr als 1.000 ISDS-Klagen; fast 30 % davon richten sich gegen Länder in Lateinamerika und der Karibik



gesetzt haben, aber praktisch alle Länder der Region unterhalten bilaterale Investitions- und Handelsabkommen, die spezielle Investitionsschutzkapitel enthalten.²

Die Entscheidung der meisten Länder der Region, sich der Freihandelspolitik anzuschließen, ist kein Zufall, sondern Teil des Wettbewerbs um ausländische Investitionen zwischen den Staaten in einer zunehmend integrierten und wettbewerbsorientierten Welt. Das erste große Freihandelsabkommen Lateinamerikas war das NAFTA (North American Free Trade Agreement), durch das Mexiko in eine Freihandelszone mit den Vereinigten Staaten und Kanada integriert wurde. Das Modell dieses Abkommens wurde später in den Freihandelsabkommen der Vereinigten Staaten mit der Dominikanischen Republik und Zentralamerika (DR-CAFTA) sowie mit Peru, Kolumbien und Chile übernommen. Dieselben Länder haben auch zahlreiche Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union unterzeichnet.

Die neoliberalen strukturellen Anpassungsmaßnahmen, die in den 80ern und 90er Jahren von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond mit Unterstützung der USA in den Ländern Lateinamerikas vorangetrieben wurden (auch als Washington-Konsens bekannt), trieben die Unterzeichnung entsprechender Abkommen massiv voran. Vor dem Hintergrund der Auslandsverschuldungskrise der lateinamerikanischen Länder drängten diese internationalen Organisationen auf die Unterzeichnung von Handelsabkommen und bilateralen Investitionsabkommen mit dem Argument, dass die Länder der Region Rechtssicherheit schaffen und den Staatsapparat verkleinern müssten, indem sie öffentliche Dienstleistungen und das

² Weitere Informationen finden Sie unter www.isds-americalatina.org. Das Thema der Klagen gegen Staaten wird im zweiten (und optionalen) Lehrmaterial dieses Kurses angeboten.

öffentliche Beschaffungswesen für den privaten Sektor öffneten. Die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) 1995 und der Beitritt der lateinamerikanischen Länder besiegelte das Paket von Strukturreformen, das die wirtschaftliche Öffnung, die Finanzderegulierung und die Reformierung des Staates umfasste.³ Die langfristigen Kosten dieses Prozesses waren der Verzicht auf staatliche Regulierungskompetenzen, um die Ausrichtung des Entwicklungsmodells zu steuern und wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Rechte zu gewährleisten.

1.4. "Freihandelsabkommen": 25 Jahre nicht eingehaltene Versprechen

Handelsabkommen und Investitionsschutzabkommen wurden in der Öffentlichkeit als Mechanismen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der unterzeichnenden Länder dargestellt. Ihre Befürworter argumentieren, dass es sich um *Win-Win-Verhandlungen* handelt, d.h., dass alle unterzeichnenden Parteien davon profitieren. Unter anderem versprechen sie hochwertige Arbeitsplätze, technologische Entwicklung, Zusammenarbeit, Armutsbekämpfung, Steigerung und Diversifizierung der Exporte, Erhöhung der Investitionsströme, und all dies unter Einhaltung der Arbeits- und Umweltgesetze.

Diese Erwartungen an ein idyllisches Szenario der Integration zwischen zwei Volkswirt-

³ Die WTO wurde 1995 in Genf (Schweiz) mit dem Ziel gegründet, Regeln für die Liberalisierung des Handels auszuhandeln. Seit der Uruguay-Runde (1986-1994) wurde der Handel, insbesondere der Warenhandel und speziell der Handel mit Industriegütern, zunehmend liberalisiert. Diese Maßnahmen gingen Hand in Hand mit von der Weltbank und dem IWF geförderten Reformen und waren sehr erfolgreich bei der Erzielung von Vereinbarungen zwischen allen Parteien (Multilateralismus) zur Senkung von Zöllen und verschiedenen Handelshemmnissen.



schaften basieren auf Ideen, die sich aus dem liberalen Glaubenssystem ableiten: Einerseits die Vorstellung, dass die Öffnung des Handels eine Steigerung der Produktivität, die Verbreitung technologischer Neuheiten und den Unternehmergeist fördert. Andererseits der Glaube, dass die Förderung und der Schutz von Investitionen den Transfer von Kapital, Wissen und Technologie zwischen den Ländern anregen, wodurch wiederum Arbeitsplätze geschaffen werden.

Wie wir im Laufe dieses Kurses sehen werden, verschleiern diese beiden romantisierenden Vorstellungen vom Freihandel die Tatsache, dass Handelsabkommen und Investitionsabkommen neben der wirtschaftlichen Öffnung auch den Schutz von Wissen fördern, was dazu führt, dass sich die technologische Kluft eher vergrößert als verringert.

Nach 25 Jahren Freihandel in Lateinamerika und der Karibik beobachten wir eine Tendenz zu einer stärkeren Konzentration und sogenannte Primarisierung der Exporte, sprich weniger Unternehmen exportieren mehr landwirtschaftliche Güter und Rohstoffe. Weitere Tendenzen sind die Verschlechterung der Arbeitsverhältnisse, die Vertreibung von indigenen und kleinbäuerlichen Gemeinschaften von ihrem Land und eine zunehmende Migration in die Städte, wo Menschen in wachsenden Armenvierteln und unter schlechten Bedingungen leben. Auch eine stärkere wirtschaftliche Konzentration sowie die Schließung kleiner und mittlerer Unternehmen und wenig Technologietransfer sind Folgen dieses Handelsmodells.

Der Freihandel hat zu einer Vertiefung der Ungleichheiten geführt. Nach der Verlagerung der Fabriken in Niedriglohnländer konnten die Unternehmen die Märkte der übrigen Länder des Globalen Südens erobern und einen Prozess der Deindustrialisierung vorantreiben. Die abhängigen Volkswirtschaften trugen durch eine Kombination verschiedener

Faktoren, wie unterbewerteter Arbeitskraft, ungeschützten natürlichen Ressourcen und niedrigen Steuern, zur globalen Produktion bei. Die Gewinner dieses Prozesses waren die Kapitalgeber aus den hochindustrialisierten Volkswirtschaften, die die wertschöpfungsintensiven Funktionen in der Produktionskette (Design, Marketing, Versicherungen, Finanzierung, Logistik) behielten.

Es ist jedoch wichtig zu erklären, dass durch die *Auslagerung* von Produktionsprozessen auf der Suche nach billigen Arbeitskräften nicht nur die Arbeiter*innen im globalen Süden unter schlechteren Arbeitsbedingungen zu leiden hatten, sondern auch die Arbeiter*innen in den USA und den europäischen Ländern. Das Streben der Unternehmen nach Gewinn drückte die Löhne in den Industrieländern nach unten. Die Kapitalbewegung hatte eine doppelt disziplinierende Wirkung auf die Arbeitnehmer*innen: Im Norden hielt sie die Löhne niedrig und die Arbeitsbedingungen verschlechterten sich, zudem wurde die Macht der Gewerkschaften geschwächt, während sie im Süden zu prekären und unsicheren Arbeitsmärkten führte, die von ausländischen Investitionen abhängig waren. Ein Beispiel dafür ist das NAFTA-Abkommen: Es hatte negative Auswirkungen auf die Arbeiter*innen in den USA und Mexiko. Zwischen 1994 und 2014 brach die Beschäftigung in der US-Industrie von 20,2 Millionen im Jahr 1994 auf nur noch 14,9 Millionen Industriearbeitsplätze im Jahr 2014 ein. Dies war das Ergebnis der Abwanderung von Unternehmen nach Mexiko, aber auch nach Südostasien. Innerhalb von zwanzig Jahren ging ein Drittel der Industriearbeitsplätze verloren, die Mitte der 1990er Jahre in den USA existierten. Im Gegensatz dazu hatte Bill Clinton nach der Unterzeichnung des NAFTA-Abkommens die Schaffung von 1 Million Arbeitsplätzen versprochen, doch letztendlich wurden in 20 Jahren nur 200.000 geschaffen (in Ghiotto, 2020).



Handelsabkommen haben auch die staatliche Regulierungskapazität zugunsten von Menschenrechten eingeschränkt. Mit den Worten von Alberto Arroyo: „Freihandelsabkommen machen den Neoliberalismus zu einer rechtlichen Verpflichtung, die über die Ausrichtung einer Regierung oder aufeinanderfolgender Regierungen hinausgeht“ (Arroyo, 2020: 77). Wie wir im Folgenden sehen werden, gibt es wissenschaftliche Belege dafür, dass die Unterzeichnungen dieser Abkommen nicht zu den versprochenen Ergebnissen geführt haben, sondern eher das Gegenteil bewirkten.



Versprechen 1: „Freihandelsabkommen“ dienen der Regulierung des „Handels“

Es gibt eine tief verwurzelte Überzeugung, die sicherlich auf den Namen selbst zurückzuführen ist, dass Freihandelsabkommen ausschließlich Regeln zur Senkung der Zölle von Volkswirtschaften und zur Verbesserung der Marktzugangsbedingungen fördern. Ein Abkommen wie das Transpazifische Partnerschaftsabkommen (*CPTPP, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*)⁴ umfasst jedoch 30 Kapitel, von denen nur 7 als rein handelspolitische Themen betrachtet werden können. Worum geht es dann im Rest des Abkommens? Um

⁴ Derzeit sind zwölf Vertragsstaaten Mitglied dieses Abkommens: Australien, Brunei, Kanada, Chile, Japan, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, Vereinigtes Königreich und Vietnam.

die sogenannten „non-tariff barriers“, oder „nicht-tarifären Handelshemmnisse“ sowie uneingeschränkte Investitionsmöglichkeiten. Tatsächlich sind diese nicht zoll- oder quotenbezogenen Themen genauso wichtig oder sogar wichtiger als die eigentlichen Handelskapitel, und in vielen Fällen verbirgt sich darin der Kern der Abkommen.

Viele dieser über die einfachen Handels erleichterungen hinausgehenden Punkte wurden in den 1990er Jahren in die Handelsabkommen aufgenommen, parallel zur Erstellung der Verhandlungsagenda der WTO. Darunter fallen Bereiche wie Rechte des geistigen Eigentums (Patente, Copyrights etc.), die Öffnung des Dienstleistungs- sowie Telekommunikationssektors für ausländische Investitionen, der Schutz von ausländischen Investitionen und der Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen eines Landes. In den letzten Jahren haben sich die Handelsabkommen weiterentwickelt und weitere handelsbezogene Themen aufgenommen, die den aktuellen Bedürfnissen des globalen Kapitals entsprechen. Dies zeigt sich beispielsweise in der Aufnahme von Themen wie dem elektronischen Handel oder Energie- und Rohstoffkapiteln. Themen, die heute für die Kapitalakkumulation von zentraler Bedeutung sind. Es wurden auch andere Kapitel aufgenommen, die den Verträgen „Modernität“ verleihen sollen, aber weitestgehend wirkungslos bleiben, da sie keinerlei effektive Durchsetzungsmechanismen beinhalten, wie z. B. ein Kapitel zu „Geschlecht und Handel“ und das Kapitel zu „Handel und nachhaltiger Entwicklung“.

Es liegt auf der Hand, dass bspw. Zollsenkungen Auswirkungen auf ein Land haben, da diese zu einem Rückgang der Staatseinnahmen führen können oder auch zu einer Krise in einem Wirtschaftssektor, der nur dank dieses Schutzes überleben konnte. Aber auch „handelsbezogene“ Aspekte haben sehr konkrete Auswirkungen, da es sich um regulatorische Fragen handelt, die die Fähigkeit der



Staaten beeinträchtigen, Regeln für die private Wirtschaftstätigkeit festzulegen.⁵

Ein wichtiger Fall in diesem Zusammenhang ist das CPTPP, das als das aggressivste Handelsabkommen der Geschichte in Bezug auf regulatorische Anforderungen an die Staaten und die Gewährung außerordentlicher Rechte für Investoren angesehen werden kann.⁶ In diesem Abkommen sind die Handelserleichterungen nicht die relevantesten, da ein Großteil des Handels zwischen den Unterzeichnenden bereits liberalisiert ist. Am relevantesten sind die regulatorischen Aspekte, die von den transnationalen Unternehmen der USA in den Verhandlungen vorangetrieben wurden und die auf eine Vereinheitlichung der Regulierungssysteme aller Länder abzielen. So enthält das Abkommen beispielsweise ein umfangreiches Kapitel zum geistigen Eigentum (tatsächlich das längste des gesamten Abkommens), das durch den Austritt USA aus den Verhandlungen 2017 nur geringfügig abgeschwächt wurde. Es enthält auch ein sehr weitgehendes Kapitel zur regulatorischen Kooperation, das die Mitgliedstaaten verpflichtet, vorab alle "stakeholder" oder interessierten Parteien, zu konsultieren, sollten sie Vorschriften erlassen wollen, die den Handel von Gütern, Dienstleistungen oder Investitionen des privaten Sektors beeinflussen könnten.

⁵ Wie wir in Lerneinheit 2 sehen werden, können geistige Eigentumsrechte Staaten daran hindern, die Produktion von Generika zu fördern, was zu einem Anstieg der Arzneimittelpreise führt und es einem Großteil der Bevölkerung erschwert, ihr Recht auf Gesundheit wahrzunehmen.

⁶ Die offensichtliche Aggressivität der CPTPP-Klauseln löste einen enormen Widerstand in der chilenischen Zivilgesellschaft gegen das Abkommen aus. Dieser Widerstand führte in einem für ein Handelsabkommen beispiellosen Prozess zu einer monatelangen Verzögerung seiner Verabschiedung, die während der als „Chile Despertó“ (Chile ist aufgewacht) bekannten Proteste im Oktober 2019 zum Stillstand kam.

Im Allgemeinen tendieren diese Abkommen dazu, alle Aspekte des Lebens zu kommerzialisieren und Unternehmensrechte zu einer allgemein geltenden Regeln zu machen, die über den Menschenrechten stehen. Die Kapitel, die auf den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte abzielen, wie z.B. das Kapitel über Geschlechterfragen und Handel, das Kapitel über nachhaltige Entwicklung, das auch Fragen von Arbeitsstandards, Klima- und Umweltschutz behandelt, sind weder verbindlich noch enthalten sie konkrete Ziele oder Arbeitspläne.

Versprechen 2: "Freihandelsabkommen" ermöglichen eine Diversifizierung der Exporte

Eines der wichtigsten Versprechen von Handelsabkommen ist die Diversifizierung der Exporte durch die Öffnung neuer Märkte. So sagte beispielsweise der peruanische Präsident Alejandro Toledo in den 1990er Jahren über das Handelsabkommen mit den USA, dass dieses „eine Chance“ sei und dass „sein Erfolg von der Verbesserung des Exportangebots Perus und der Wettbewerbsfähigkeit abhängt, um den US-Markt zu nutzen“. Auch Osvaldo Rosales, Verhandlungsführer des Handelsabkommens zwischen Chile und den USA, meinte 2003, dass dieses Abkommen dazu beitragen würde, „unsere Exportmöglichkeiten zu festigen, indem es die Exporte steigert und diversifiziert“.⁷ Stattdessen haben sich die Exporte der Länder Lateinamerikas und der Karibik in den letzten 25 Jahren weiter primarisiert, sprich auf den Export von landwirtschaftlichen Produkten und Rohstoffen konzentriert. Dadurch gerieten die Länder Lateinamerikas in eine größere wirtschaftliche Abhängigkeit. Auch der Druck auf die Umwelt nahm zu.

⁷ Die Zitate von Toledo und Rosales stammen aus dem Text von Ghiotto, 2020.



Zwar war der Export von Rohstoffen historisch gesehen die Norm für die Einbindung der Region in den Weltmarkt, doch die Handelsabkommen haben diese Entwicklung nur noch verstärkt. Diese Abkommen haben die Konzentration des Exportsektors in wenigen Händen beschleunigt. Der Fall Ecuador zeigt, wie diese Konzentration zustande kommt: Beim wichtigsten Exportprodukt, Bananen und Kochbananen, konzentrierten sich in den letzten sieben Jahren mehr als die Hälfte der Lieferungen in die EU auf nur sechs Unternehmensgruppen und drei Einzelunternehmen. Das zweitwichtigste Exportprodukt in die EU, Garnelen, wird zu 75% von nur acht großen Konzernen kontrolliert (Cajas-Guijarro, 2018). Es lässt sich noch ein weiteres Muster beobachten: Am meisten profitieren von den Abkommen die US-amerikanischen und europäischen

transnationalen Unternehmen selbst. Dies wird am Abkommen zwischen Kolumbien und der EU deutlich: 100% der Eisen-Nickel-Exporte werden vom britischen Unternehmen BHP Billiton getätigt; 30% des Erdöls des Landes werden von den europäischen Unternehmen BP Exploration, Perenco, Cepsa, Hocol und Emerald Energy gefördert. Andererseits werden 53% der Bananenexporte von europäischen Unternehmen wie Dole Food, Del Monte und Banafruit getätigt (RECALCA, 2008).

Der Export von Primärprodukten mit geringer Wertschöpfung wie unverarbeiteten Mineralien, Erdöl und -gas und landwirtschaftlichen Produkten wie Obst, Fisch, Kakao, Avocados, Sojabohnen und Blumen verstärkt tendenziell die Schwankung der Konjunkturzyklen aufgrund der Abhängigkeit von wenigen

Freihandel und Reprimarisierung: Auswirkungen auf Peru, Kolumbien und Chile

Das Handelsabkommen mit der Europäischen Union hat in Peru zu einer Konzentration der Exporte von Mineralien (Gold, Kupferdraht, Zink, Molybdän) und Primärprodukten (Fischmehl, Avocados, Blaubeeren, Mangos, Bananen) geführt. Gleichzeitig hat es zu einer Konzentration der Importe von Maschinen, Transportmitteln und Medikamenten sowie anderen Produkten mit höherer Wertschöpfung geführt. Die folgende Beschreibung ist emblematisch für diese Handelsbeziehungen: Peru, seit jeher ein Kartoffelanbauer, exportiert Kartoffeln im Rahmen des Abkommens mit der Europäischen Union in die Niederlande. Dort befinden sich die Unternehmen, die Kartoffeln zu Pommes verarbeiten. Diese verarbeiteten Kartoffeln kehren dann zum Endverbrauch nach Peru zurück. Dies zeigt die Irrationalität des sogenannten Freihandels: Es entstehen sogenannte „Kilometer-Lebensmittel“, die nur wenige Kilometer vom Verbrauchsort entfernt verarbeitet werden könnten, anstatt 20.000km mit Schiffen, Flugzeugen, Lastwagen und Zügen zurückzulegen und dabei die Treibhausgasemissionen zu erhöhen.

Wie Peru haben auch Chile, Kolumbien, Ecuador und die Länder Mittelamerikas ihre Exporte auf Rohstoffe konzentriert. In Chile führte der Freihandel zu einer starken Konzentration der Exporte auf Rohstoffe und unverarbeiteten Mineralien. Nach der Unterzeichnung des Abkommens mit der Europäischen Union stiegen zudem die Importe viel stärker als die Exporte, die sich vor allem auf Kupfer konzentrierten. In Kolumbien führte das Abkommen mit der Europäischen Union zu einer erneuten Konzentration der Exporte auf Kohle, Kaffee, Eisen-Nickel, Bananen und Erdöl. Das Abkommen mit der EU führte auch zu einem Rückgang der Industrieexporte, was den Fertigungssektor des Landes hart traf.

Ein ähnliches Ergebnis ist zu erwarten, wenn das Abkommen zwischen dem Mercosur und der Europäischen Union in Kraft tritt. Die Blöcke weisen wirtschaftliche Asymmetrien auf, die durch dieses Abkommen vertieft werden. Während der Mercosur hauptsächlich Rohstoffe wie Sojabohnen, Zellstoff und Eisenerz exportiert, exportiert die EU Produkte mit mittlerer und hoher Wertschöpfung wie Impfstoffe und Medikamente, Flugzeuge, Autoteile und selbst Schiffe. Die Sektoren, die in beiden Blöcken profitieren werden, sind diejenigen, die bereits am wettbewerbsfähigsten sind: in der EU der Industriesektor und der Kapitalexpert, im Mercosur die Agrarindustrie (Ghiotto und Echaide, 2020).



Produkten und der hohen Schwankungen ihrer internationalen Preise. Darüber hinaus verursacht der internationale Warenverkehr einen ökologischen Fußabdruck mit starken Auswirkungen auf die Umwelt.



Bildnachweis: UNSAM Noticias.

Versprechen 3: “Freihandelsabkommen” und bilaterale Investitionsabkommen fördern den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen

Dieses Versprechen basiert auf der Überzeugung, dass die Rechtssicherheit für Investoren, die Handelsabkommen und BITs bieten, den Zufluss langfristiger ausländischer Direktinvestitionen (*FDI, Foreign Direct Investment*) erleichtert. Im Gegensatz zu kurzfristigen spekulativen Investitionen zeichnen sich langfristige FDI durch einen Multiplikatoreffekt auf die Wirtschaft des Empfängerlandes aus, da sie in die Produk-

tion fließen, Arbeitsplätze schaffen und lokale Lieferketten entwickeln.

Eines der Länder Lateinamerikas und der Karibik, das in den letzten 25 Jahren die meisten FDI erhalten hat, war Brasilien (zusammen mit Mexiko). Brasilien unterzeichnete in den 1990er Jahren 16 BIT, ratifizierte diese jedoch nicht, sodass sie nicht in Kraft traten. Zudem unterhält es kaum geltende Handelsabkommen, allein eins mit Chile (2022) und eins mit Ägypten (2017), letzteres im Rahmen des Mercosur. Als Markt des Südens, Mercosur, strebt Brasilien zusammen mit Argentinien, Paraguay und Uruguay auch ein Handelsabkommen mit der Europäischen Union an. Die Verhandlungen endeten im Dezember 2024.

Das Gegenstück zu Brasilien bildet Argentinien, das in den 1990er Jahren 54 BIT unterzeichnete, von denen 48 derzeit in Kraft sind. Ein Großteil der ausländischen Direktinvestitionen, die Argentinien in den 1990er Jahren erhielt, floss in die Privatisierung von Unternehmen, die öffentliche Dienstleistungen erbringen. Ein weiterer großer Teil wurde für den Kauf bestehender Unternehmen durch Fusionen und Übernahmen verwendet. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Übernahme durch ausländische Investoren führten zu einer Verringerung der staatlichen Kontrolle und der Fähigkeit des Staates, bestimmte soziale Menschenrechte zu garantieren. Darüber hinaus ist Argentinien neben Venezuela das weltweit am meisten verklagte Land vor internationalen Schiedsgerichten. Ausländische Investoren nutzten die Bestimmungen der BITs, um das Land aufgrund der staatlichen Maßnahmen während der Wirtschaftskrise 2001 massiv zu verklagen.



Versprechen 4: “Freihandelsabkommen” haben positive Auswirkungen auf die Beschäftigung

Das große, nicht eingehaltene Versprechen aller Handelsabkommen und bilateralen Investitionsabkommen lautet, dass sie „mehr und bessere Arbeitsplätze“ schaffen. Um die Unterzeichnung der Abkommen zu verteidigen, wird mantraartig wiederholt, dass durch den Anstieg der Investitionen hochwertige Arbeitsplätze geschaffen würden, was zu höheren Einkommen und besseren Arbeitsbedingungen führt.

Die Fakten zeigen jedoch, dass selbst in den Fällen, in denen die Unterzeichnung eines Handelsabkommens zu Investitionen geführt hat, die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht automatisch erfolgte. In den untersuchten Fällen hat die überwiegende Mehrheit der getätigten Investitionen nicht zu neuen Arbeitsplätzen geführt, da sie für den Kauf bestehender Unternehmen oder für Portfolio- oder spekulative Investitionen verwendet wurden. Die Investitionen, die tatsächlich Arbeitsplätze geschaffen haben, führten zu prekären Arbeitsbedingungen im Niedriglohnsektor und einer Zunahme von in Armut lebenden Arbeitnehmer*innen.

Welche Arbeitsplätze schafft der Freihandel? Der Fall Mexiko

Der Fall Mexiko ist ein anschauliches Beispiel für den Mythos der Schaffung von Arbeitsplätzen. Carlos Salinas de Gortari, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des NAFTA-Abkommens 1994 Präsident Mexikos war, hatte versprochen, dass der freie Handel mit den USA und Kanada Mexiko mehr ausländische Investitionen und Exporte, bessere Löhne, mehr Arbeitsplätze, mehr Wohlstand für die Bevölkerung und eine größere Achtung der nationalen Souveränität bringen würde. Zwar haben sich die Exporte vervielfacht, doch das Wachstum und die Entwicklung des BIP pro Kopf in Mexiko liegen unter dem Durchschnitt der Länder der Region.

Die Ungleichheit in der Einkommensverteilung hat sich leicht verringert, aber die Reallöhne und die Arbeitslosigkeit haben sich nicht wesentlich verbessert. Die Gesamtarbeitslosenquote liegt im Durchschnitt bei 16% und betrifft insbesondere Frauen, bei denen die Quote fast 25% beträgt. Andererseits blieben die Arbeitsbedingungen weit hinter den Versprechungen zurück, und die Zahl der in Armut lebenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist gestiegen und liegt nun über dem Niveau von vor dem Abkommen. Viele Investitionen nutzten die Billigarbeitskräfte, die Missachtung des Arbeitsrechts und die Einschränkungen der Gewerkschaftsfreiheit aus. In Mexiko wurden in den 90er Jahren Durchschnittslöhne von 2,21 US-Dollar pro Stunde gezahlt, während in den Vereinigten Staaten zur gleichen Zeit 14,33 US-Dollar gezahlt wurden. Die meisten Arbeitsplätze befanden sich im informellen Sektor ohne jegliche Sozialversicherung. Schließlich verloren aufgrund der Agrarsubventionen der USA fast eine Million mexikanischer Kleinbäuer*innen ihre Lebensgrundlage, und die legale und illegale Migration in die USA nahm zu.

Obwohl sich Mexiko in den letzten Jahrzehnten zu einer Exportplattform für Industriegüter entwickelt hat, ist seine Wirtschaft in einem Export- und Beschäftigungsmuster gefangen geblieben, das mit niedrigen Löhnen und geringem Technologieeinsatz verbunden ist. Das Land hat sich auf das Endsegment der Montage mit geringer Wertschöpfung und intensiver Nutzung billiger Arbeitskräfte durch das Maquila-System spezialisiert, das 65% der Exporte und 30% der Arbeitsplätze in Mexiko ausmacht. Der Großteil des Handels findet innerhalb von Unternehmen statt, da viele transnationale Unternehmen aus den USA ihre Fabriken über die Grenze verlagert haben, um ihre Kosten zu senken. Gleiches gilt für europäische Unternehmen. Die historische Abhängigkeit Mexikos von seinem nördlichen Nachbarn hat sich vertieft, sodass es zu einem untergeordneten Handelspartner und einem kleinen Partner in einem Prozess der ungleichen und asymmetrischen produktiven Integration geworden ist.



Versprechen 5: “Freihandels- abkommen” fördern den Technologietransfer

Das letzte große Versprechen des Freihandels lautet, dass ausländische Investitionen (die als Folge der Unterzeichnung der Abkommen getätigt werden) einen Technologietransfer an lokale Produzent*innen bewirken. Das Problem ist, dass Klauseln in den Kapiteln über Investitionen und geistiges Eigentum Technologie- und Wissenstransfer vielmehr verhindern.

Die meisten dieser Abkommen verbieten die Auferlegung von Leistungsanforderungen und die Forderung nach Technologietransfer, der Weitergabe von Produktionsprozessen oder vertraulichem Wissen. Die Staaten dürfen keine Maßnahmen ergreifen, um Investitionen zur Förderung einer stärkeren nationalen Produktionsentwicklung zu lenken. Selbst ausländische Unternehmen behalten sich das Recht vor, wesentliche Teile ihrer Produkte von Lieferanten derselben Wirtschaftsgruppe in anderen Ländern zu beziehen. Angesichts einer auf Primärgüter ausgerichteten Exportstruktur und einer systematischen Blockade von Technologie- und Wissenstransfer ist es schwierig, Produktionslücken zu schließen und einen Prozess der endogenen Technologieentwicklung zu konsolidieren.

1.5. Wie wird sich der Freihandel entwickeln?

Nach 2008 hat sich die Weltlage neu konfiguriert, da die Krise dauerhafte Auswirkungen auf die internationalen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen hatte. Mehr als ein Jahrzehnt später ist es noch nicht gelungen, das Vorkrisenniveau des internationalen Handels wieder zu erreichen, und es ist ein Rückgang der internationalen Kapitalströme zu verzeichnen. Die Stagnation der Globalisierung ist unter anderem auf den Rückgang der weltweiten Nachfrage, das verlangsamte Wachstum der Wertschöpfungs-

ketten und die Zunahme protektionistischer Praktiken in den wichtigsten Wirtschaftsmächten der Welt zurückzuführen. Das aktuellste Beispiel diesbezüglich ist die erratische Zollpolitik von Donald Trump. Zusätzlich zur Stagnation der Globalisierung haben die Grundlagen des Multilateralismus begonnen zu bröckeln, und die Verhandlungen in der WTO sind ins Stocken geraten.

Der Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation im Jahr 2001 und der wachsende Handelskonflikt mit den USA haben bei denjenigen, die blind an den Fortschritt der Globalisierung glaubten, Alarmglocken läuten lassen. Seitdem haben in vielen Ländern politische Parteien an Macht gewonnen, die sich dem Fortschreiten der Globalisierung widersetzen und protektionistische Maßnahmen zum Schutz ihrer Volkswirtschaften etablieren. Diese Parteien haben die Unzufriedenheit der Bevölkerung genutzt, die sich aus den unerfüllten Versprechungen und tatsächlichen Folgen des neoliberalen Freihandelsmodells und der Globalisierung ergeben: Arbeitslosigkeit, niedrige Löhne, wirtschaftliche und soziale Ungleichheit.

Über die beschriebenen Tendenzen hinaus lässt sich nur schwer argumentieren, dass die Globalisierung der Vergangenheit angehört. Die Finanzmärkte sind stark vernetzt, und das Verhalten ausländischer Investoren und transnationaler Unternehmen prägt weiterhin die internationalen Beziehungen. Dementsprechend ist der Druck, den Handel und die Finanzmärkte weiter zu liberalisieren, hoch.

Die Finanzkrise von 2007/08 sowie die wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie und ihre internationalen Auswirkungen haben dazu geführt, dass Lateinamerika und die Karibik wirtschaftlich stagnieren, bei hoher Verschuldung und wachsenden Handelsbilanzdefiziten in vielen Ländern. Die bestehenden Handels- und Investitionsabkommen sind diesbezüglich ein Treiber dieser Entwicklung.



Zudem hat die Pandemie die Krise der Gesundheitssysteme und die Unfähigkeit vieler lateinamerikanischer Staaten, ein Mindestmaß an Wohlstand für ihre Bevölkerung zu gewährleisten, deutlich gemacht. Diese Krisensituation hat den Widerspruch zwischen den globalen Regeln zum Schutz des geistigen Eigentums und den Erfordernissen der Gesundheitspolitik aufgezeigt. Die Krise hat letztendlich gezeigt, dass die aktuellen Handelsregeln und Abkommen gegen die Menschenrechte verstoßen. Es ist daher notwendig, eine aktivere und soziale Rolle der Staaten in der Wirtschaft zu fordern, darunter fallen bspw. die Bereitstellung qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen und die Gewährleistung des Zugangs zu wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Rechten.

Verwendete Literatur und Quellen

Arroyo Picard, A. (2020). „Das große ungelöste Versprechen: Beschäftigung in Freihandelsabkommen und bilateralen Handelsabkommen“. In Ghiotto, L. und Laterra, P. (Hrsg.) 25 Jahre Freihandelsabkommen in Lateinamerika. Buenos Aires: Rosa-Luxemburg-Stiftung/ Plattform „Lateinamerika besser ohne Freihandelsabkommen“.

Cajas-Guijarro, J. (2018). Die Handelsbosse; Machtkonzentration und Handelsabkommen in Ecuador: ein Vorspiel. Quito: Plattform für das Recht auf Gesundheit/Stiftung Donum/FOS.

Chang, Ha-Joon (2013). „Den Leiter wegtreten: Die wahre Geschichte des Freihandels“, Wirtschaftssays Nr. 42, Januar-Juni 2013.

Ghiotto, L. (2020). „Die gebrochenen Versprechen der Freihandels- und Investitionsabkommen in Lateinamerika: eine Bilanz nach 25 Jahren“. In Ghiotto, L. und Laterra, P. (Hrsg.) 25 Jahre Freihandelsabkommen in Lateinamerika. Buenos Aires: Rosa-Luxemburg-Stiftung/Plattform „Lateinamerika besser ohne Freihandelsabkommen“.

Ghiotto, L. und Echaide, J. (2020) Das Abkommen zwischen dem Mercosur und der Europäischen Union; umfassende Untersuchung seiner Klauseln und Auswirkungen. CLACSO/Rosa-Luxemburg-Stiftung. Verfügbar unter <https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea-2/>

Hernández Zubizarreta, J., González, E. und Ramiro, P. (2019). „Transnationale Unternehmen und die rechtliche Architektur der Straflosigkeit: soziale Unternehmensverantwortung, lex mercatoria und Menschenrechte“. Revista de Economía Crítica Nr. 28. Verfügbar unter: <http://omal.info/spip.php?article9056>

RECALCA (2008). Die Karavellen kehren zurück: Die Wahrheit über das Assoziierungsabkommen zwischen der Andengemeinschaft und der Europäischen Union. Bogotá, Kolumbianisches Aktionsnetzwerk gegen Freihandel.