



Kurs 3

## Only for Export?

Folgen der Handelsabkommen  
für Ernährungssouveränität und  
gute Arbeitsplätze in  
Lateinamerika

Eine Kooperation zwischen **PowerShift**  Bildungszentrum  
**Lohana Berkins**

Mit Unterstützung von      



### 1. Freihandel und die Reprimarisierung der Produktionsmatrix in Lateinamerika

Die Unterzeichnung von Handelsabkommen ging mit einer Reihe von „Versprechungen“ einher, die nie eingehalten wurden. Der Freihandel hat die primäre Rohstoffgewinnung in der Region verstärkt und damit zum Zerfall des industriellen Gefüges und zur Ausbreitung der „acht Plagen“ Lateinamerikas beigetragen, wie Pierre Salama (2020) die wichtigsten gemeinsamen Merkmale der Länder Lateinamerikas charakterisiert hat.

#### Die acht lateinamerikanischen Plagen

1. Tiefe Ungleichheiten;
2. Hohe Informalität der Arbeit und Armut;
3. Reprimarisierung der Wirtschaftstätigkeiten;
4. Hohe Umweltkosten;
5. Finanzielle und kommerzielle Öffnung;
6. Verfrühte Deindustrialisierung;
7. Wirtschaftliche Stagnation und Stagnation der sozialen Mobilität;
8. Hohe Zahl an Gewalttaten

Die lateinamerikanischen Länder haben in ihrer Verbindung zum Weltmarkt zwei unterschiedliche Wege eingeschlagen. Gemeinsam ist beiden, dass durch die Anbindung an den Weltmarkt die lokale Wertschöpfung sehr gering ist, was zu wenigen Produktionsketten und einer starken sozialen Fragmentierung führt.

Die Länder Mittelamerikas (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica) und Mexiko haben einerseits ihren Anteil als Exporteure von Industriegütern stark erhöht und ihre internationale Einbindung auf die

Nutzung komparativer Vorteile in Industriezweigen gestützt, die vornehmlich über „Maquilas“ organisiert sind.<sup>1</sup>

Die südamerikanischen Länder hingegen haben ihre Exporte stark reprimarisiert, basierend auf komparativen Vorteilen bei Aktivitäten, die auf der Gewinnung von mineralischen Rohstoffen, Erdöl und -gas sowie landwirtschaftlichen Produkten durch kapital- und flächenintensive Verfahren beruhen. Sowohl die Andenländer (Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Peru und Chile) als auch die Mercosur-Länder (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela (suspensiert seit 2017) und inzwischen auch Bolivien (seit 2024) haben seit den 1990er Jahren einen anhaltenden Rückgang des Anteils von Industrieprodukten an ihren Gesamtexporten zu verzeichnen.

Die Folge dieser Art der Anbindung an den Weltmarkt ist, dass in die exportierten Güter in der Regel kein Wissen einfließt, sodass weder lokale Lernprozesse noch Technologietransfer stattfinden. Aus diesem Grund entstehen weder hochwertige Arbeitsplätze noch ein gutes Einkommensniveau, was zu einem schwachen Binnenmarkt und einer zunehmenden Abhängigkeit von den Außenmärkten führt, um Wirtschaftswachstum zu generieren.

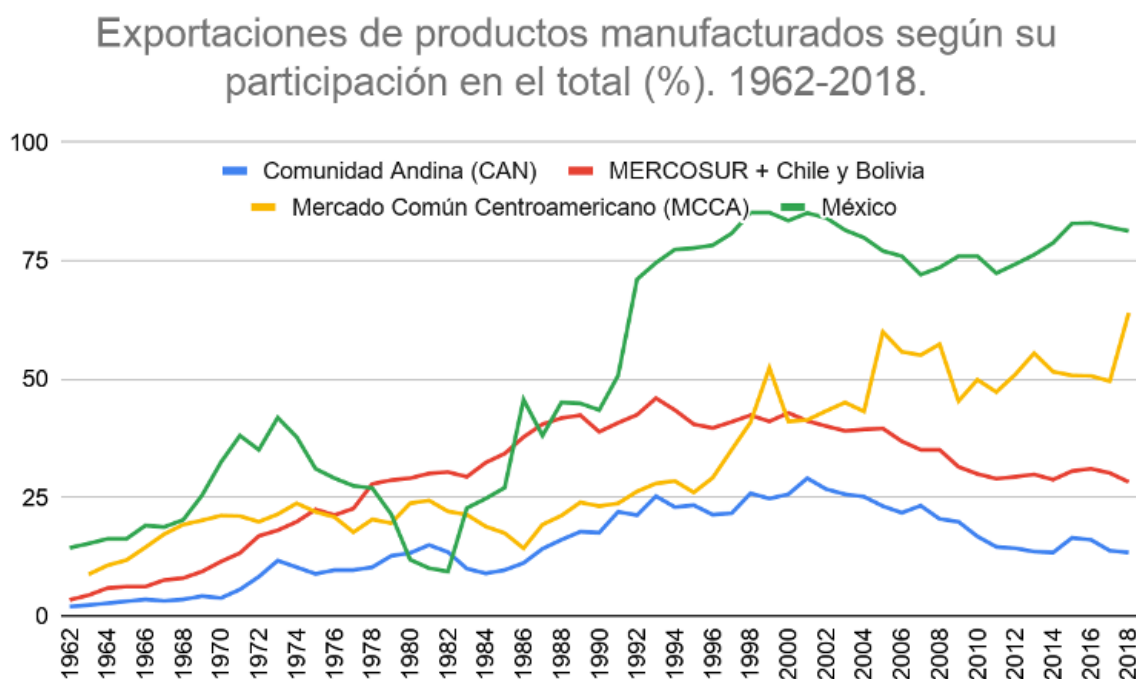
Anstatt die Diversifizierung der Exporte, die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze und die Verbesserung des Einkommensniveaus zu fördern, hat der Freihandel die extraktive Matrix der Produktionsweisen in Latein-

---

<sup>1</sup> Maquila ist ein System zur Organisation des Arbeitsprozesses, das aus der manuellen oder einheitlichen Montage von Teilen in Industriewerkstätten in Ländern mit billigen Arbeitskräften besteht. Das Ergebnis sind Produkte, die in der Regel für ein Industrieland bestimmt sind, wo sie zollfrei eingeführt werden. Diese Werkstätten gehören in der Regel kleinen lokalen Unternehmen, die in Wirklichkeit Subunternehmer großer ausländischer Unternehmen sind. Wenn Sie mehr über Maquilas erfahren möchten, empfehlen wir Ihnen den Dokumentarfilm „[El Costo Verdadero](#)“ (2015) von Andrew Morgan.



Grafik 1: Anteil verarbeiteter Produkte an der Gesamtheit der Exporte zwischen 1962-2018, in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten von [CEPAL STAT](#)

amerika noch verstärkt (siehe dazu Box zu Extraktivismus auf der nächsten Seite). In den letzten Jahren haben sich das Eigentum und die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen konzentriert und in ausländische Hände verlagert, während die lokalen Produktionskapazitäten abgenommen haben.

Die Handelsabkommen haben die Kontrolle durch Unternehmen ausgeweitet und die Umsetzung von Strukturreformen erzwungen, die die Arbeits-, und Umweltvorschriften gelockert, Zugang zu Land vereinfacht und die auf Rohstoffausbeutung beruhenden Tendenzen der Entwicklungsmodelle vertieft haben. Diese Logik der Akkumulation hat eine Dynamik der Enteignung von Land und Ressourcen sowie der Vertreibung von ländlichen, bäuerlichen oder indigenen Gemeinschaften gefördert und die Teilhabe von Bürger\*innen an demokratischen Entscheidungsprozesse beeinträchtigt.

*„Auf dem gesamten Kontinent hat sich, unabhängig von der Regierungsform, der wahllose Raubbau an Mutter Erde beschleunigt. In einem Land nach dem anderen ist der Anteil der Rohstoffe an den Exporten gestiegen, in vielen Fällen sogar erheblich. In den letzten Jahren kam es zu einer massiven Übereignung von Gemeingütern an private Akteure, wodurch die untergeordnete Rolle des Kontinents als Exporteur von Naturprodukten noch verstärkt wurde“*  
(Lander, 2014: 3)

Die Folgen dieser Art der Verflechtung mit dem Weltmarkt sind nicht nur wirtschaftlicher Natur, sondern wirken sich auch auf kulturelle, soziale und ökologische Fragen aus. Aufgrund der Senkung der Handelszölle überleben in jedem Land nur die „wettbewerbsfähigsten“ Aktivitäten, was einen starken Druck auf die Rohstoffgewinnung und die Arbeitskosten ausübt und negative Folgen für Arbeiter\*innen, Frauen und Migrant\*innen hat, deren prekäre Lage auf dem Arbeitsmarkt sich dadurch verschärft.



## Extraktivismus und Neo-Extraktivismus

Eduardo Gudynas (2009) charakterisiert Extraktivismus als produktive Aktivitäten, bei denen große Mengen an natürlichen Ressourcen abgebaut werden, um Güter herzustellen, die ohne vorherige Verarbeitung auf lokaler oder regionaler Ebene exportiert werden. Diese Güter, die üblicherweise als „Rohstoffe“ bezeichnet werden, sind undifferenzierte Produkte, deren Preise international festgelegt werden und deren Herstellung und Verarbeitung keine fortschrittliche Technologie erfordern.

In Lateinamerika konzentriert sich die Nachfrage nach Rohstoffen auf Nahrungsmittel wie Mais, Soja und Weizen, aber auch auf Gas und Erdöl, Metalle und Mineralien (Kupfer, Gold, Silber, Zinn, Bauxit, Zink u.a.). Die weltweite Nachfrage nach Rohstoffen (bei der China eine wichtige Rolle spielt) hat die Reprimarisierung der Exporte der Länder der Region verstärkt. Es ist interessant zu beobachten, wie sich die Geografie der Gewinnung weltweit stark von der Geografie des Verbrauchs unterscheidet. Lateinamerika beispielsweise produziert 26% des weltweiten Bauxits (Hauptbestandteil von Aluminium), verbraucht aber nur 3%. Bei Kupfer ist es ähnlich, da die Region 45% produziert, aber nur 6% verbraucht.

Der „Neo-Extraktivismus“ weist eine starke Kontinuität zum traditionellen Extraktivismus auf, da er auf dem gleichen Entwicklungsmodell basiert, dessen Produktionsmuster auf dem Export von (landwirtschaftlichen) Rohstoffen, Erdöl und -gas und Mineralien beruht. In einigen Ländern der Region war in den letzten Jahren eine stärkere Beteiligung des Staates an den Gewinnen und deren Umverteilung durch sozialpolitische Maßnahmen zur Minderung von Armut und Ungleichheiten sowie zur Gewährleistung des Zugangs zu Nahrungsmitteln, Bildung und Gesundheit zu beobachten.

Diese Situation ist jedoch in Bezug auf die langfristige Entwicklung eine Falle: Unter diesem neuen Extraktivismus wird ein Entwicklungsstil beibehalten, der auf der Aneignung der Natur basiert und ein kaum diversifiziertes Produktionsgefüge nährt, das stark von der internationalen Einbindung als Rohstofflieferant abhängig ist.



## 2. Folgen des Freihandels für die Ernährungssouveränität von Staaten

Mit dem Vormarsch des Freihandels haben Regionen, die traditionell Lebensmittel, Rohstoffe, Mineralien oder Brennstoffe exportierten, diese Exporte weiter gesteigert. Das hat den Druck auf die Umwelt erhöht. Besonders im landwirtschaftlichen Bereich ist dies zunehmend ein Problem. Denn der globale Trend geht zur Förderung eines dominanten Agrar- und Ernährungssystems, das auf industrieller Produktion und der Homoge-



nisierung von Produktions- und Konsumformen basiert. Andere Produktionsformen, wie die Agrarökologie, werden dadurch unmöglich gemacht. In ihrem Bestreben, Investitionen anzuziehen, bieten Staaten sehr vorteilhafte Bedingungen für die Ausbeutung der Natur, die letztendlich die Gewährleistung der Menschenrechte und die ökologische Nachhaltigkeit der Produktionsprozesse gefährden und zur Verschärfung der Klimakrise beitragen. Darüber hinaus stellen sie öffentliche Mittel zur Verfügung, um die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Entwicklung privater Unternehmungen auf dem Land zu schaffen (der Bau von Straßen bspw., die die landwirtschaftlichen Betriebe mit Häfen verbinden) und setzen ihre Sicherheitskräfte ein, um die Interessen der Unternehmen zu schützen, wenn Landkonflikte auftreten.



Handelsabkommen verstärken den Trend zur Kommerzialisierung von Gemeingütern wie Wasser, Saatgut, Wäldern, Biodiversität oder kommunalen Bewässerungssystemen. Die Vertreibung von Bäuer\*innen und indigenen Gemeinschaften sowie die Trennung der direkten Produzent\*innen von ihren Produktionsmitteln ist Teil desselben Prozesses.

Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA), das 1994 für Mexiko, Kanada und die USA in Kraft trat, war eines der ersten Handelsabkommen, das außerhalb des multilateralen Bereichs ausgehandelt wurde und strenge Vorgaben zur Privatisierung von Saatgut enthält. Gleichzeitig schuf es einen Präzedenzfall für alle bilateralen Handelsabkommen, die von den

USA gefördert und später unterzeichnet oder ausgehandelt wurden.

Seit dem NAFTA-Abkommen enthalten viele Handelsabkommen die Verpflichtung zum Beitritt zur UPOV. So ist beispielsweise sowohl im ursprünglichen TPP-Abkommen der 12 Länder (als die USA noch dazu gehörten) als auch im aktuellen CPTPP festgelegt, dass Staaten, um dem Abkommen beitreten zu können, zwingend der UPOV 91 beitreten müssen. Andere Abkommen sind weniger strikt hinsichtlich des Beitritts zu diesem Übereinkommen, wie beispielsweise das Abkommen zwischen dem Mercosur und der Europäischen Union, in dem es heißt, dass die Staaten „bei der Förderung des Schutzes von Pflanzenzüchtungen zusammenarbeiten“ werden, was entweder durch UPOV 78 oder UPOV 91 geschehen kann.

### Was ist die UPOV?

Der Internationale Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV) ist eine zwischenstaatliche Institution, die sich mit der Erarbeitung gemeinsamer Standards für die Anerkennung und den Schutz von Pflanzenzüchtungen und das Eigentum an neuen Sorten von Pflanzenzüchter\*innen befasst. UPOV wurde 1961 gegründet und gewann ab 1991 international an Bedeutung, als dessen 3. Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen unterzeichnet wurde, auch als UPOV 91 bekannt. Dieses begünstigt die Privatisierung von Saatgut und ist deswegen stark umstritten. Bislang haben 79 Länder die UPOV-Akte unterzeichnet, jedoch nicht alle davon UPOV 91, sondern nur dessen Vorgänger UPOV 78 (UPOV 2025). Das UPOV-Übereinkommen von 1978 sah Ausnahmen vom kommerziellen Monopol für Landwirt\*innen und Pflanzenzüchter\*innen vor. Mit der Änderung von 1991 wurde das Recht der Landwirt\*innen auf Aufbewahrung von Saatgut abgeschafft und die Möglichkeiten anderer Züchter\*innen, dieses Saatgut zu nutzen, eingeschränkt. In UPOV 91 wurden die Ausnahmen auf Subsistenzwirtschaft und nicht gewerbliches Hobbygärtnern beschränkt und die Patentrechte der Züchter\*innen durch eine Verlängerung der Schutzdauer von 15 auf über 20 Jahre gestärkt.



Einer der umstrittensten Punkte von UPOV 91 sieht vor, dass bei einer neuen Pflanzensorte, die von einer anderen abgeleitet wurde, derjenige, der sie verwendet, den ursprünglichen Züchter\*innen Lizenzgebühren zahlen muss. Damit ergänzt UPOV 91 das TRIPS-Abkommen.

Aber sowohl die im Rahmen von TRIPS als auch UPOV getroffenen Vereinbarungen gefährden den Zugang zu und die Verfügbarkeit von Saatgut, weil sie dessen Patentierung vorantreiben und dessen Vermehrung verboten wird. Mit dem Schutz der Züchter\*innenrechte werden Mechanismen geschaffen, die Landwirt\*innen daran hindern, ihr Saatgut aufzubewahren und wiederzuverwenden, und sie zwingen, es für jeden neuen Produktionszyklus neu zu kaufen. Dadurch schränkt UPOV 91, dessen Unterzeichnung und Umsetzung in aktuellen Handelsabkommen Teil des Kapitels zu geistigen Eigentumsrechten ist, den Zugang zum Recht auf Nahrung ein.

Seit den 1990er Jahren üben die USA Druck auf die Länder des globalen Südens aus, ihre Patentgesetze zu verschärfen und sich ihrer Position in internationalen Foren anzuschließen. In die gleiche Richtung geht die Forderung der Europäischen Union, dass diese Länder dem UPOV-Übereinkommen von 1991 beitreten und ihre Qualitätsstandards für Saatgut verschärfen. In Lateinamerika unterzeichneten Costa Rica, die Dominikanische Republik und Panama UPOV 91. Die ersten beiden erfüllten damit eine Bedingung des DR-CAFTA, eines Handelsabkommen mit den USA, dem sich angehören. Guatemala, Honduras, Nicaragua und El Salvador traten trotz ihrer Mitgliedschaft im CAFTA bislang nicht bei. Mexiko unterzeichnete bislang nur UPOV 78.

Von den südamerikanischen Ländern ist nur Peru dem UPOV-Übereinkommen von 1991 beigetreten. Kolumbien und Chile sind im Rahmen der Freihandelsabkommen dazu verpflichtet, haben dies jedoch aufgrund des gesellschaftlichen Widerstands noch nicht getan. Das Verfassungsgericht Kolumbiens stellte zudem fest, dass UPOV 91 die angestammten Rechte der Völker und Gemeinschaften direkt beeinträchtigt, da die Anwendung des geistigen Eigentums auf Saatgut die biologische Vielfalt, die Kultur und die Territorien der Völker beeinträchtigen könnte.

Die Reformen der Saatgutgesetze und die damit einhergehende Einführung von Rechten des geistigen Eigentums gefährden die Ernährungssouveränität und die Quellen der biologischen Vielfalt. Die transnationalen Saatgutunternehmen wollen ihre Märkte auf Kosten der Bäuer\*innen und Landwirt\*innen ausweiten, die noch immer ihr Saatgut aufbewahren, tauschen und konservieren und so die landwirtschaftliche Biodiversität bewahren. In Zusammenarbeit mit den Saatgutunternehmen spielen die großen Chemiekonzerne eine wichtige Rolle. Sie stimmen ihre Pestizidwirkstoffe und synthetischen Düngemittel auf das gentechnisch verän-

derte, patentierte Saatgut ab und profitieren von der Ausweitung der exportbasierten Landwirtschaft.

Ein weiterer Punkt in Handelsabkommen, der sich negativ auf die kleinbäuerliche Landwirtschaft auswirkt, betrifft Anforderungen an die Zertifizierung von Waren, um sicherzustellen, dass diese gesundheitspolitischen oder pflanzenschutzrechtlichen Standards im Empfängermarkt (bspw. der EU) entsprechen. Während der Schutz von Verbraucher\*innen und die Einhaltung von Qualitätsstandards wichtig ist, stellen diese Erfordernisse aber hohe Marktzugangshürden dar und schließen Kleinbäuer\*innen systematisch vom Export



ihrer Produkte aus. Denn um die Kriterien und Qualitätsstandards zu erfüllen, müssen sie in teure Prüfverfahren in spezialisierte Labors investieren. Damit stellen diese Anforderungen nichttarifäre Handelshemmnisse dar, die den Marktzugang kleiner und mittlerer Produzent\*innen erschweren und große Unternehmen, die so die Produktion und Vermarktung landwirtschaftlicher Güter monopolisieren können, bevorteilen.

### 3. Die Auswirkungen des Freihandels auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Lateinamerika

Mit der Globalisierung und dem Freihandel wurde die Arbeit tausender Menschen auf der ganzen Welt auf das Ziel ausgerichtet, Waren für den Weltmarkt zu produzieren und immer höhere Gewinne zu erzielen. Die Produktion im postfordistischen Zeitalter erfordert zwar weniger Fließbandarbeit, aber ein sehr hohes Maß an Koordination zwischen verschiedenen Akteuren an unterschiedlichen Orten der Welt:

*„Costa-ricanische Arbeiter montieren Mikrochips für ein nordamerikanisches Unternehmen. Arbeiterinnen in Bangladesch nähen Kleidungsstücke, die in einem spanischen Geschäft in einem Einkaufszentrum in Lima verkauft werden. Paraguaysche Arbeiterinnen betreuen die Töchter und putzen die Häuser argentinischer Arbeiterinnen, die in einem irischen multinationalen Unternehmen arbeiten und die Konten deutscher Unternehmen analysieren. Polnische Arbeiter entwerfen eine petrochemische Anlage, die pakistanische Arbeiter in Saudi-Arabien bauen. Senegalesische Landarbeiterinnen ernten Tomaten, die wenige Tage später in einem französischen Supermarkt zum Verkauf angeboten werden. Philippinische Arbeiter analysieren die Jahresabschlüsse nordamerikanischer Unternehmen im Auftrag eines englischen Unternehmens. In Kenia pflücken*

*Arbeiterinnen Blumen, die auf deutschen Blumenmärkten verkauft werden. Puerto-ricanische Arbeiterinnen bearbeiten Anrufe lateinamerikanischer Kunden europäischer Unternehmen. Japanische Arbeiter bauen Schiffe, die mit Motoren, die von finnischen Arbeitern hergestellt wurden, Ozeane überqueren, um Soja zu transportieren, das von argentinischen Arbeitern geerntet wurde und von chinesischen Arbeiterinnen zu Öl verarbeitet wird“ (Fernández Massi und Avila, 2017).*

Trotz dieser gleichzeitigen Ausrichtung unzähliger Akteure und Prozesse auf der ganzen Welt bleiben die Vorschriften und Institutionen, die die Arbeitsbedingungen regeln, weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Nationalstaaten, und die Grundrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden immer weniger respektiert. Laut dem [Global Rights Index 2020](#), der vom Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB) erstellt wird, sind drei von vier Arbeiter\*innen weltweit nicht einmal ihre grundlegendsten Arbeitsrechte garantiert:

- **72%** der Länder schränken den Zugang von Arbeiter\*innen zur Justiz ein.
- **74%** der Länder verweigern ihren Arbeiter\*innen das Recht, einer Gewerkschaft beizutreten.
- In **85%** der Länder wurde das Streikrecht verletzt.
- In **80%** der Länder wurde das Recht auf Tarifverhandlungen verletzt.

Die lateinamerikanischen Länder, die in diesem Ranking am schlechtesten abschneiden, sind Brasilien, Kolumbien und Honduras, wo Morde, Drohungen, Einschüchterungen, Unterdrückung von Streiks, extreme Gewalt, gewerkschaftsfeindliche Angriffe und Entlassungen gemeldet wurden. Trotzdem schneiden die Länder Amerikas besser ab als die Länder Afrikas, des asiatisch-pazifischen Raums, des Nahen Ostens und Nordafrikas, wo die höchsten Werte bei der Nichtgewährung von Rechten zu verzeichnen sind.



### Die EU und ihr „Einsatz“ für Arbeitnehmerrechte: der Fall des Abkommens mit Peru

Das Abkommen zwischen der EU und Peru (das auch von Kolumbien und Ecuador ratifiziert wurde) enthält ein Kapitel, das sich mit dem Zusammenhang zwischen Handel und nachhaltiger Entwicklung befasst. Dieses Kapitel bildet einen Referenzrahmen für die Einhaltung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards für die Bevölkerungen beider Seiten und legt Verpflichtungen in Bezug auf Arbeitnehmer- und Umweltrechte fest, die eingehalten werden sollten.

Im Jahr 2017 reichten Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen aus Peru (zusammen mit europäischen Organisationen) eine Beschwerde gegen die peruanische Regierung wegen Nichteinhaltung der im Abkommen mit der EU festgelegten Arbeits- und Umweltstandards ein. Die Antwort der damaligen EU-Kommissarin für Handel Cecilia Malmström war eindeutig: Peru wurde aufgefordert, ausreichende Fortschritte in diesen Bereichen zu erzielen. Zudem wurde die Möglichkeit erwähnt, „die im Abkommen vorgesehenen Mechanismen, einschließlich des Durchsetzungsverfahrens, zur Behebung der festgestellten Probleme“ anzuwenden (Malmström in Fernández-Maldonado, 2018: 63). Die späteren Antworten auf die Fortsetzung des Beschwerdeverfahrens wurden jedoch immer zurückhaltender, bis schließlich eine offizielle Antwort kam, die es vermied, konkrete Schritte in Bezug auf die Forderungen der peruanischen Zivilgesellschaft zu unternehmen. Dieses Beispiel ist nur eines von vielen, die zeigen, dass die Beschwerdemechanismen, die in den europäischen Handelsabkommen aufgenommen wurden, vor allem Feigenblätter sind.

Das Kapitel zu Handel und nachhaltiger Entwicklung hat im Vergleich zu anderen Kapiteln, in denen es um konkrete Handelsvereinbarungen (bspw. Zollsenkungen) geht, keine große Bedeutung und Durchsetzungskraft. Obwohl die EU ihre Abkommen als fortschrittlich in Bezug auf die Verteidigung der Menschen- und Umweltrechte verteidigt, war die Reaktion der Europäischen Kommission in den Fällen, in denen versucht wurde, diese Klauseln zu aktivieren, bislang schwach. Letztendlich wird versucht, die allgemeinen Auswirkungen eines Handelsabkommens durch die Aufnahme dieses Kapitels zu lösen. Dazu ist dieses jedoch nicht einmal ansatzweise geeignet.

Die Verletzung von Arbeitsrechten wird häufig von Unternehmen und den Ländern, in denen sie ansässig sind, als Mittel genutzt, um ihre Wettbewerbsfähigkeit bei der Produktion von Waren zu steigern. Aus diesem Grund haben die von mehreren lateinamerikanischen Ländern unterzeichneten Handelsabkommen im Laufe der Jahre Klauseln oder Kapitel zur Gewährleistung grundlegender Arbeitsrechte aufgenommen, um unlauteren Wettbewerb aufgrund einer Verringerung des Arbeiterschutzes zu verhindern.

Im Allgemeinen zielen die Klauseln darauf ab, bestimmte Arbeitsstandards in die innerstaatlichen Rechtsvorschriften aufzunehmen, um den Schutz bestimmter unverzichtbarer

Rechte voranzubringen.<sup>2</sup> Die Wirksamkeit dieser Bestimmungen zum Schutz international anerkannter Rechte ist jedoch sehr gering. Das liegt daran, dass die enthaltenen Rechte sehr begrenzt und vor allem auf die Einhaltung von Mindestarbeitsstandards und

---

<sup>2</sup> In Handelsabkommen wird in der Regel auf die 1998 von der ILO entwickelten Kernarbeitsnormen Bezug genommen, darunter: Vereinigungsfreiheit und Schutz des Rechts auf Organisation; Zugang zu Tarifverhandlungen; Streikrecht; Verbot von Zwangsarbeit; Schutz von Kindern und Minderjährigen am Arbeitsplatz; Mindestarbeitsbedingungen (Zahlung von Mindestlöhnen und Überstundenzuschlägen); Beseitigung von Diskriminierung am Arbeitsplatz; gleiche Entlohnung für Männer und Frauen; Prävention von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten; Entschädigung bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten; Schutz von Wanderarbeitnehmer\*innen (López, 2006).



den ILO-Kernarbeitsnormen fokussiert sind. Zudem kann die Durchsetzbarkeit der Klauseln nicht gewährleistet werden, weil die Nichteinhaltung keine Sanktionen nach sich zieht. Da viele Länder die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) noch nicht ratifiziert haben, sind die Überwachungsmechanismen äußerst schwach.



Handelsabkommen verlangen den Schutz grundlegender Arbeitsrechte, verpflichten die Länder jedoch nicht dazu, Änderungen an ihren internen Arbeitsgesetzen vorzunehmen. Vielmehr fördern Handelsabkommen die Ausweitung von Sozialdumping, indem sie es rentabler machen, Produktionsstätten in Billiglohnländern zu verlagern, in denen Arbeitsrechte nicht garantiert sind und Praktiken wie die Beschäftigung von Wanderarbeiter\*innen unter Missachtung des Arbeitsrechts, der Einsatz von Zwangsarbeit oder die Nichtbezahlung von Überstunden als Strategie eingesetzt werden, um „Wettbewerbsfähigkeit“ zu erlangen.

### Welche Auswirkungen hatten 25 Jahre Freihandel auf die mexikanische Arbeiterklasse?

Die Auswirkungen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) auf die mexikanische Arbeiterklasse waren äußerst negativ. Der Freihandel zwischen Mexiko und den USA ermöglichte die Verlagerung nordamerikanischer Industriebetriebe für Kraftfahrzeuge, Textilien, Computer und Elektrogeräte über die Grenze. Die Verla-

gerung der Produktion erfolgte jedoch hauptsächlich aufgrund der geringen Arbeitskosten in Mexiko, wo die Löhne in der Industrie viel niedriger sind als in den USA. Schätzungen zufolge betrug das Lohnverhältnis in den 1990er Jahren 8 zu 1, d.h. ein US-amerikanischer Arbeiter verdiente für die gleiche Arbeit achtmal so viel wie ein mexikanischer Arbeiter.

Wie Arroyo Picard (2020) betont, „ist das große, nicht eingehaltene Versprechen aller Freihandelsabkommen und Investitionsschutzabkommen, dass sie „mehr und bessere Arbeitsplätze in Mexiko schaffen würden“. Die Arbeitslosenquote, wenn man auch die verdeckte Arbeitslosigkeit<sup>3</sup> mit einbezieht, liegt weiterhin bei etwa 16%, bei Frauen sogar bei 25% (Daten von 2020). Der durchschnittliche Mindestlohn ist von 1976 bis 2014 systematisch gesunken und hat 65% seiner Kaufkraft verloren. Aus diesem Grund leben 40% der Erwerbstätigen in Armut, da sie Löhne unterhalb der Kosten für den Mindestlebensunterhalt verdienen. Darüber hinaus hatten zwischen 2005 und 2019 mehr als 60% der Arbeiter\*innen keine Sozialversicherung.

Auf der anderen Seite hat der Freihandel Tausende mexikanischer Bauern und Bäuerinnen in den Ruin getrieben, da Mais und andere Getreidesorten aus den USA unterhalb ihrer Kosten nach Mexiko exportiert wurden, was als unlautere Handelspraxis bekannt ist und als *Dumping* bezeichnet wird. Mexiko verlor fast 1,3 Millionen Arbeitsplätze im ländlichen Raum aufgrund der aggressiven Subventionen der US-Regierung für die Agrarindustrie und der Kürzung der Subventionen der mexikanischen Regierung für Kleinbauern und -bäuerinnen.

---

<sup>3</sup> Als verdeckte Arbeitslose werden diejenigen bezeichnet, die die Arbeitssuche aufgegeben haben, und diejenigen, die zwar arbeiten möchten, aber aufgrund ihrer sozialen Situation daran gehindert sind und daher auch nicht in der Arbeitslosenstatistik auftauchen.



Foto: Wandbild der EZLN, auf dem jedes Gesicht eines zapatistischen Kämpfers von einem Maiskolben umrahmt wird.

Der Bankrott tausender Bauern und Bäuerinnen hat zu einem Prozess des Widerstands und der Organisation gegen den Freihandel geführt. Die Zapatistische Nationale Befreiungsarmee (EZLN) verließ am 1. Januar 1994 den Lacandon-Dschungel, um unter dem Ruf „Ya Basta!“ („Es reicht!“) die Hauptorte des Bundesstaates Chiapas zu besetzen, genau an dem Tag, an dem das NAFTA-Abkommen in Kraft trat. Seitdem hat sie sich in autonomen Gemeinschaften organisiert, die als „Caracoles“ bekannt sind und in denen sie unter anderem Produktionsprojekte zur Aufrechterhaltung der bäuerlichen Lebensmittelproduktion durchführt.

Die niedrigen Durchschnittslöhne in Mexiko haben zusammen mit der Senkung der Handelszölle und dem Bankrott der Bauernschaft zu einer drastischen Veränderung der Produktionsmuster und der sozialen Struktur Mexikos geführt. Die Expansion der Maquilas seit den 1960er Jahren hat dazu geführt, dass mittlerweile 30% der mexikanischen Arbeiterklasse in diesen Betrieben beschäftigt sind. Dort haben die Arbeiter\*innen der mexikanischen Maquilas weder Arbeitsrechte noch Gesund-

heitsschutz, die Arbeitstage dauern oft mehr als 12 Stunden und Frauen müssen, bevor sie sich auf eine Stelle bewerben, einen Schwangerschaftstest machen.

Eines der zentralen Themen bei der Neuverhandlung des NAFTA-Abkommens und seiner Neuauflage als USMCA (US-Mexico-Canada Agreement) im Juni 2020 war die strengere Durchsetzung der Arbeitsnormen in Mexiko. Dieses Versprechen, das sowohl vom damaligen mexikanischen Präsidenten Andrés Manuel López Obrador als auch von der US-Demokratischen Partei angestrebt wurde, beinhaltete die Möglichkeit für Arbeiter\*innen, unabhängige Gewerkschaften zu gründen und Tarifverhandlungen zu führen. Die Verhaftung der Arbeitsrechtsanwältin und Gewerkschaftsaktivistin Susana Prieto (die schließlich nach drei Wochen Untersuchungshaft freigelassen wurde) hat jedoch Zweifel an der Bereitschaft zur Einhaltung des versprochenen Schutzes aufkommen lassen. Das mexikanische Arbeitsministerium räumte ein, dass die Erfüllung der USMCA-Anforderungen im Bereich der Arbeitsrechte schwierig sein könnte ([Forbes](#)).

---

Die Handelsabkommen waren sehr großzügig, was die Regulierung und den Schutz der Rechte von Unternehmen anbelangt, haben jedoch wenig zum Schutz der Rechte von Arbeitnehmer\*innen beigetragen. Anstatt die Arbeitsbedingungen und Löhne verschiedener Arbeitnehmer\*innen weltweit anzugleichen, hat der freie Handel es Unternehmen erleichtert, diese Unterschiede auszunutzen und zu ihrem Vorteil zu nutzen.

In den Ländern, in denen eine Reprimarisierung der Exporte stattfand, hat die Öffnung des Handels das Überleben der lokalen Industrie und die Arbeitsplätze gefährdet. In Ländern, in denen sich Maquila-Betriebe entwickelt haben, haben Industrieexporte an Bedeutung gewonnen,



jedoch auf der Grundlage massiver Ausbeutung der Arbeitskräfte. In beiden Fällen haben die Handelsabkommen dazu beigetragen, den Entscheidungsspielraum nationaler Regierungen über den eigenen Entwicklungsweg ihrer Wirtschaften einzuschränken.

Der freie Handel fördert prekäre Arbeitsverhältnisse und übt zusätzlichen Druck auf diejenigen aus, die Arbeit haben und aus Angst vor Entlassung auf die Durchsetzung ihrer Rechte verzichten. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden dem Druck wachsender Konkurrenz ausgesetzt und müssen immer billiger und schneller produzieren.

Die Liberalisierung des Handels und die Förderung von Exporten waren und sind nicht neutral, sondern haben je nach Klasse, Betroffenheit von Rassismus, ethnischer Zugehörigkeit und Geschlecht unterschiedliche Auswirkungen, die bei einer abschließenden Analyse berücksichtigt werden müssen. Frauen und LGBTQ+-Personen, Angehörige ethnischer Minderheiten, Indigene, Landarbeiter\*innen und Migrant\*innen sind am stärksten betroffen und leiden am meisten unter den Folgen.



Übersetzung des Bildes "Lass das mit den Gewerkschaften und Vermittlern. Du und ich machen ganz frei deine Arbeitsbedingungen aus" - "Ja, Chef!"

## Die Auswirkungen des Freihandels auf Frauen

Befürworter\*innen des Freihandels behaupten, dass Wachstum sich positiv auf die Verringerung der geschlechtsspezifischen Ungleichheiten auswirkt, da es zu einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt führt. Der Freihandel trägt damit zu nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung bei, so das Argument. Darüber hinaus wird behauptet, dass die Aufnahme von Gender-Klauseln in Handelsabkommen dazu führt, weltweit Geschlechtergleichstellung voranzubringen.

Trotz tief verwurzelter Überzeugungen ist die Datenlage dafür, dass Freihandel mit Wirtschaftswachstum und dem Abbau geschlechtsspezifischer Ungleichheiten in Verbindung gebracht werden kann, dürftig. Vielmehr haben Untersuchungen gezeigt, dass die Handelsliberalisierung strukturelle geschlechtsspezifische Ungleichheiten nicht beseitigt, sondern sogar noch verstärkt, da sie u.a. die Fähigkeit der Staaten schwächt, soziale Dienstleistungen, wie Pflege und Kinderbetreuung, finanzieren zu können. Das liegt auch daran, dass die Ziele von Handelsabkommen den Zielen einer gerechten Gesellschaft entgegenstehen. Sie sind dazu gedacht, Kosten zu senken und Volkswirtschaften „wettbewerbsfähiger“ zu machen. Dazu gehört auch, dass Staaten Unternehmen immer weniger Auflagen machen und kaum Abgaben verlangen. Die fehlende staatliche Steuerung sowie die Haushaltslöcher führen zu Einsparmaßnahmen und Fehlallokationen, die vor allem diejenigen betreffen, die sich am meisten um Kinder, kranke Angehörige und Alte kümmern, überproportional von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen und auf eine gute soziale Infrastruktur angewiesen sind: Frauen.

Der freie Handel hat zu einer schweren Krise im Pflegebereich geführt. Denn obwohl er dazu beiträgt, dass in einigen Bereichen die



Erwerbsquote ansteigt, geschieht dies auf der Grundlage einer starken Ausbeutung. Denn die geschaffenen Arbeitsplätze sind von geringer Qualität, schlecht bezahlt und nicht sozialversicherungspflichtig. Infolgedessen haben Frauen lange Arbeitszeiten mit Anforderungen und Belastungen, die mit den von ihnen erwarteten Hausarbeiten und angesichts einer fehlenden sozialen Infrastruktur unvereinbar sind. Der Fall der exportorientierten Fertigungsindustrie, den „Maquilas“ in Mexiko und Mittelamerika, veranschaulicht diese Situation perfekt. In diesen Exportindustrien werden überwiegend arme Migrantinnen zu sehr niedrigen Löhnen und mit intensiven und langen Arbeitszeiten beschäftigt, was ihre berufliche und sozial prekäre Lage noch verstärkt.<sup>4</sup>

**In ihrem Lied „La Niña“ (2001) besingt die mexikanische Musikerin Lila Downs die Situation einer dieser Arbeiterinnen.**

In den letzten Jahren enthalten einige Handelsabkommen Kapitel zum Thema „Geschlecht und Handel“, wodurch versucht wird, diesen Verträgen einen „modernen“ Anstrich zu geben. Solche Kapitel finden sich in den kürzlich von Kanada, Chile und Argentinien unterzeichneten Abkommen und zunehmend auch in Handelsabkommen der Europäischen Union mit Ländern Lateinamerikas. Allerdings handelt es sich dabei um nicht bindende Verpflichtungen für Staaten und Unternehmen.

---

<sup>4</sup> Die Bedeutung der Maquila-Industrie in El Salvador ist enorm. Der Sektor schuf 12 % der Arbeitsplätze im privaten Sektor und erwirtschaftete die Hälfte der gesamten Exporte des Landes. Es gibt 17 Freihandelszonen, in denen Unternehmen (Zulieferer von Firmen wie Nike, Puma und Adidas) ohne Zahlung von Steuern oder Zöllen für die von ihnen importierten Rohstoffe tätig sind. Seit seinen Anfängen steht der Sektor im Fokus von Beschwerden wegen Verstößen gegen Arbeitsrechte und unmenschlicher Behandlung. Im Jahr 2015 wurden Beschwerden gegen Unternehmen des Sektors bekannt, denen vorgeworfen wurde, sich mit Bandenmitgliedern verbündet zu haben, um Arbeiter\*innen mit dem Tod zu bedrohen und ihre Gewerkschaften zu zerschlagen (IPS).



Eine echte Stärkung der Rolle von Frauen muss weit über die Eingliederung in den bezahlten Arbeitsmarkt hinausgehen. Neben einem Einkommen, das persönliche Unabhängigkeit fördert, muss auch der Zugang zu Land gesichert werden. Frauen, die sich für den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, guter Gesundheitsversorgung, Bildung und sozialer Infrastruktur einsetzen, müssen unterstützt werden.

Weitere Informationen dazu findet ihr auch in der Webserie: [BASTA - feministische Stimmen zu Handelsabkommen in Lateinamerika](#)

Sowie im Reiseführer [„Unsichere Arbeit, Arbeitsplatzverlust und Armut – die Auswirkungen des EU-Mercosur-Abkommens auf Frauen“](#)



#### **4. Schlussbemerkungen**

Der freie Handel perpetuiert die primäre und auf niedrigen Löhnen basierende Spezialisierung der lateinamerikanischen Volkswirtschaften und vertieft damit die extraktivistische und ausbeuterische Struktur der Produktionsweise. Die Auswirkungen dieser Art der Verflechtung mit dem Weltmarkt sind ein erhöhter Druck auf die Gemeingüter und auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die gegenüber Missbräuchen durch Konzerne weitgehend ungeschützt sind. Anstatt Arbeitsrechte zu stärken und gute Arbeitsbedingungen zu fördern, haben Handelsabkommen das System der öffentlichen Dienstleistungen ausgehöhlt und die systematische Verletzung der Rechte von Arbeiter\*innen vorangetrieben.

Die Deregulierung und der Verlust des staatlichen Handlungsspielraums wirken sich negativ auf die Fähigkeit von Staaten aus, Arbeitsrechte und ein öffentliches System grundlegender Dienstleistungen zu gewährleisten, was letztlich zu einer Erhöhung der Gesamtbelastung durch unbezahlte Haus- und Pflegearbeit führt, die vor allem Frauen tragen. Deswegen müssen Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen öffentlicher Dienstleistungen aus Handelsabkommen herausgenommen werden. Stattdessen ist es unerlässlich, öffentliche Dienstleistungen zu schützen, sich gegen die Einführung des Investor-Staat-Streitbeilegungsmechanismus (ISDS) zu wehren und einen fairen, demokratischen und multilateralen Handel zu verteidigen, der die Arbeitnehmer\*innenrechte achtet, nachhaltige Entwicklung fördert und den politischen Handlungsspielraum der Regierungen bewahrt. Es ist auch wichtig, auf eine Reform zu drängen, damit verbindliche und durchsetzbare internationale Mechanismen eingeführt werden, die die Arbeitsrechte und die Übereinkommen der ILO verankern und Arbeitnehmer\*innen und Gewerkschaften Rechtsbehelfe bieten. Auf diesem Weg muss für menschenwürdige

Arbeitsbedingungen, faire Löhne, Rentensysteme und hochwertige öffentliche Dienstleistungen gekämpft werden.

Eine radikale Umgestaltung der Arbeitsverhältnisse reicht jedoch nicht aus. Um Arbeitsplätze und Einkommen in lateinamerikanischen Ländern zu verbessern, muss deren extraktivistische Produktionsstruktur geändert werden. Dazu muss die regionale Integration der Wirtschaften vorangetrieben und die Lebensmittel-, Energie- und Finanzsouveränität gestärkt werden.



## Literaturverzeichnis und Quellen

Amadeo, K. (2020). „[Six problems with NAFTA](#)”. *The balance*, 14. Februar 2020.

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

Fernández Maldonado, E. (2018). „Eine Annäherung an die Rolle der peruanischen Zivilgesellschaft in den Verhandlungs- und Überwachungsprozessen des Abkommens zwischen Peru und der Europäischen Union” in REDGE (Hrsg.) *Was geschah fünf Jahre nach dem Freihandelsabkommen zwischen Peru und der Europäischen Union?* Lima. Cuaderno de Globalización con Equidad (Heft zur Globalisierung mit Gerechtigkeit) Nr. 9.

Fernández Massi, M. und Avila, G. (2017). „[Unternehmer vs. Arbeitnehmer: Der internationale Kampf um Arbeitsrechte](#)”. Agentur Paco Urondo, Dossier über Freihandel. 2. Dezember 2017.

Gudynas, Eduardo (2009). „[Zehn dringende Thesen zum neuen Extraktivismus. Kontexte und Forderungen im aktuellen südamerikanischen Progressivismus](#)”. In VVAA *Extractivismo, política y sociedad*, CAAP/CLAES, Quito.

Internationale der Öffentlichen Dienste (2017). „[Die Menschen vor dem Profit: Aktionsprogramm der IÖD 2018-2022](#)”. Protokoll des 30. Weltkongresses der IÖD. 30. Oktober bis 3. November 2017, Genf, Schweiz.

Internationaler Gewerkschaftsbund (2020). „[Global Rights Index 2020. Die weltweit](#)

[schlechtesten Länder für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer](#)”. ITUC, CSI, IGB, 2020.

Lattera, P. und Costantino, A. (2020). „Freihandel und Frauen in Lateinamerika: Annäherungen anhand der Entwicklungsmodelle zur Analyse von 25 Jahren Freihandelsabkommen in der Region”. In Ghiotto und Lattera (Hrsg.) *25 Jahre Freihandels- und Investitionsabkommen in Lateinamerika*. Buenos Aires: Rosa-Luxemburg-Stiftung/ Plattform „Lateinamerika besser ohne Freihandelsabkommen”.

López F., D. (2006). „[Arbeitsrechte und Freihandelsabkommen](#)”. NUSO Nr. 202, März-April 2006.

Merchand Rojas, M. A. (2016). „[Neoextraktivismus und Umweltkonflikte in Lateinamerika](#)”. *Espiral* (Guadalajara), 23(66), 155-192.

Partenio, F., Lattera, P. und Ghiotto, L. (2018). „[Freihandelsabkommen zwischen Chile und Argentinien: Analyse des Kapitels „Geschlecht und Handel](#)”. Argentinien besser ohne Freihandelsabkommen/ DAWN.

Perelmuter, T. (2018): „Die globale Einhegung von Saatgut: geistiges Eigentum und freier Handel”. Buenos Aires. *Zeitschrift OLAC*. Jahrgang 2018. Ausgabe 2.

Rodríguez Cervantes, S. (2015): „Dialektik der Vereinbarungen zum geistigen Eigentum in Freihandels- und Biodiversitätsabkommen”. Costa Rica: *Zeitschrift Rupturas* 5(1), Jan.-Jun. 2015, S.

Salama, P. (2020). „[Anmerkungen zu den acht lateinamerikanischen Plagen](#)”. Kontroversen und Übereinstimmungen in Lateinamerika ALAS – Lateinamerikanische Vereinigung für Soziologie. Band 11, Nr. 20. April–September 2020. S. 247–261.