Carsten Meier

ALCA

Stand und Perspektiven panamerikanischer Integration unter besonderer Berücksichtigung der Subregionen und der Konformität mit dem Welthandelssystem

Herbert Utz Verlag · München

Europäisches und Internationales Recht

herausgegeben von
Prof. Dr. Georg Nolte und Prof. Dr. Rudolf Streinz
Ludwig-Maximilians-Universität München

begründet von
Prof. Dr. Bruno Simma
unter dem Titel Europarecht–Völkerrecht

Band 66

Zugl.: Diss., Bayreuth, Univ., 2006

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek:
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
http://dnb.ddb.de abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die
der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von
Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem
oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Daten-
verarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugs-
weiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2006

ISBN-10 3-8316-0645-5
ISBN-13 978-3-8316-0645-0

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utz.de

Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS **XVII**

TABELLENVERZEICHNIS **XVII**

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS **XIX**

A. EINLEITUNG **1**

I. Einführung in die Thematik und Problemstellung **1**

II. Ziel, Fragestellung und Gang der Untersuchung **4**

B. REGIONALE INTEGRATION AUS INTERDISZIPLINÄRER PERSPEKTIVE **7**

I. Begriffsbestimmungen **7**

1. Region und Subregion 7

2. Kooperation und Integration 8

2.1 Von der Kooperation zur Integration 8
2.2 Integration als Prozess, Zustand und Ziel 9

II. Ökonomisch-theoretische und wirtschaftsvölkerrechtliche Grundlagen **13**

1. Außenwirtschaftliche Grundannahmen 13

1.1 Traditionelle Ansätze der Außenwirtschaftstheorie 13
1.1.1 Klassische Handelstheorie: Theorie des komparativen Vorteils 13
1.1.2 Neoklassische Theorie 14
1.2 Moderne Ansätze der Außenwirtschaftstheorie 16
1.3 Globaler Freihandel als *first best*-Lösung 17

2. Außenhandelstheorie und -politik im Widerspruch? 21

2.1 Die Diskrepanz zwischen theoretischem Ideal und Realität 21
2.2 Der *Public Choice*-Ansatz 22

3. Subregionale Integration als *second best*-Lösung? 25

4. Wirtschaftsvölkerrechtliche Grundlagen und Stufen ökonomischer Integration 29

4.1 Wirtschaftsvölkerrechtliche Grundlagen regionaler Integration 30
4.2 Stufen Ökonomischer Integration: Charakteristika und Problematik 31
4.2.1 Präferenzsysteme 31
4.2.2 Freihandelszonen 33
4.2.3 Zollunionen 36
4.2.4 Gemeinsamer Markt 36
4.2.5 Wirtschafts- und Währungsunionen 37
4.2.6 Zwischenfazit 38

5. Kosten und Nutzen (sub-)regionaler Integration 39

5.1 Handelseffekte 39
5.2 Marktgrößeneffekte 41
5.3 Kapital- und Technologie-Effekte 42
5.4 Wettbewerbseffekte: Auswirkungen von Integration auf die Marktstruktur 46
5.5 Reduzierung von Transaktionskosten 47

III. Politikwissenschaftliche Grundlagen: Integration aus politikwissenschaftlicher Perspektive 51

1. Klassische Theorien zur Erklärung von Integration 51

1.1 Grundlagen 51
1.2 Funktionalismus 52
1.3 Föderalismus 53
1.4 Neofunktionalismus 53
1.5 Transaktionsanalyse 55
1.6 Wertende Betrachtung 56

2. Theoretische Referenzbasis für den hemisphären Integrationsprozess 59

3. Systematisierung der Integrationsfaktoren 62

3.1 Strukturelle Faktoren 63
3.2 Perzeptive Faktoren 66
3.3 Integrationsrelevante Akteure 67
3.4 Fazit 69

C. INTEGRATION IN DEN AMERIKAS: EIN ÜBERBLICK 71

I. Entstehung und Entwicklung der hemisphären Integrationsidee 71

1. Vom hispano-amerikanischen zum pankontinentalen Pan-amerikanismus 71

2. Das Inter-Amerikanische System: Versuch des „*region building*“ 75
3. Zwischenfazit 77

II. Entwicklung der älteren (sub-)regionalen Integrationsprojekte und Ursachen für deren Erfolglosigkeit 79

1. Der Bolívarismus als historische Legitimationsbasis 79
2. *Cepalismo* und *Dependencia* 79
3. Integrationsprojekte der „ersten Generation“ 81
3.1 Die Lateinamerikanische Freihandelsassoziation und die Lateinamerikanische Integrationsassoziation 81
3.2 Der Andenpakt und die Andengemeinschaft (CAN) 85
3.2.1 Ziele und Instrumente 86
3.2.2 Entwicklung und Evaluierung der andinen Integration 90
3.3 Der Gemeinsame Zentralamerikanische Markt (MCCA) 96
3.4 Die Karibische Gemeinschaft(CARICOM) und die Association of Caribbean States 102
4. Zwischenfazit: Parallelen des Misserfolgs subregionaler Integration 108

III. Neuere, (sub-)regionale Integrationsansätze als Ausdruck des „Offenen (Sub-)Regionalismus 112

1. Grundlagen 112
1.1 Zum Begriff des „Offenen Regionalismus“ 112
1.2 Offener Regionalismus und internationaler Kontext 114
1.3 Offener Regionalismus und regionaler Kontext 118
1.4 Zwischenfazit 121
2. Die Integrationsprojekte der „zweiten Generation“: MERCOSUR und NAFTA 122
2.1 Der Gemeinsame Markt des Südens (MERCOSUR) 122
2.1.1 Instrumente des Vertrags von Asunción und deren Realisierung 123
2.1.2 Institutionelle Struktur und Reformen 125
2.1.3 Entwicklung und Evaluierung des MERCOSUR 126
2.2.3.1 Unzureichende wirtschaftliche Interdependenz als Resultat struktureller Heterogenität 126
2.2.3.2 Integrationsdefizite des MERCOSUR und deren Ursachen 131
2.1.4 Perspektiven 134
2.2 Die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) 136
2.2.1 Motive der partizipierenden Staaten 136
2.2.2 Prinzipien und Instrumente des NAFTA-Abkommens 139
2.2.3 Zwischenfazit 145

2.2.4 Entwicklung und Evaluierung der NAFTA 146
2.2.4.1 Positive Resultate 146
2.2.4.2 Sozio-ökonomische Unzulänglichkeiten 150
2.2.5 Fazit und Perspektiven 152

D. DAS PROJEKT DER PANAMERIKANISCHEN FREIHANDELSZONE (ALCA) 153

I. Chronologie und Struktur des ALCA-Prozesses 153

1. Die *Enterprise for the Americas-Initiative* (EAI) 153

2. Vorbereitungsphase 154

2.1 Erster Amerika-Gipfel, Miami 1994 154
2.2 Konferenzen der Handelsminister von 1995 bis 1998 155
2.3 Struktur des ALCA-Prozesses: Das Organisationsstatut von San José 156
2.3.1 Verhandlungsgruppen 156
2.3.2 Comité de Negociaciones Comerciales 158
2.3.3 Konsultativ-Gruppen 158
2.3.4 Präsidentschaft und Vizepräsidentschaft 160
2.3.5 Trilaterale Kommission 160
2.4 Verhandlungsprinzipien 161

3. Verhandlungsphase 166

3.1 Zweiter Amerika-Gipfel, Santiago de Chile 1998 166
3.2 Konferenzen der Handelsminister 1999 bis 2001 166
3.3 Dritter Amerika-Gipfel, Quebec 2001 167
3.4 Die Handelsministerkonferenzen von Quito und Miami 171
3.5 Außerordentlicher Amerika-Gipfel, Monterrey 2004 173
3.6 Ausblick: Vierter Amerika-Gipfel, Mar del Plata 2005 174

II. Stand des Verhandlungsprozesses: Dominanz technischer Kontroversen 175

1. Der ALCA-Vertragsentwurf: Eine kursorische Betrachtung 175

1.1 Grundlegende Problematik des ALCA-Vertragsentwurfs 175
1.2 Konstituierende Merkmale und rechtliche Strukturen 176
1.2.1 Struktur und Rechtsnatur des künftigen ALCA-Abkommens 176
1.2.2 Gegenstand und Zielsetzung des Abkommens 177
1.2.3 Hauptprinzipien / Grundsätze des Abkommens 178
1.2.4 Institutionelle Struktur 179
1.2.4.1 Council 180
1.2.4.2 Executive Committee 180
1.2.4.3 Sekretariat 181

1.2.4.4 Streitschlichtungsmechanismen 181
1.2.4.5 Wertende Betrachtung 181
2. Ausgewählte Problemfelder 182

2.1 Marktzugang 182
2.1.1 Ausgangslage 182
2.1.2 Offerten er Parteien 184
2.1.3 Wertende Betrachtung 185
2.2 Ursprungsregeln 186
2.3 Landwirtschaft 189
2.3.1 Grundlegende Problematik 189
2.3.2 Wertende Betrachtung 191
2.4 Antidumping-Maßnahmen 191
2.4.1 Grundlagen und Relevanz in den Amerikas 191
2.4.2 Wertende Betrachtung und Lösungsansatz 193
2.5 Umwelt- und Sozialstands 194
2.6 Sonstige Konflikte 195
2.7 Zwischenfazit 196

III. Die Subregionen im ALCA-Prozess: Akteure, Motive und Strategien 197

1. Die NAFTA-Länder im ALCA-Prozess 197

1.1 Die Vereinigten Staaten als *agenda setting Nation* 197
1.1.1 Die Interessenlage innerhalb der USA 198
1.1.1.1 Zur Position US-amerikanischer Interessengruppen 198
1.1.1.1.1 Position der Eigentümer des Produktionsfaktors Kapital 199
1.1.1.1.2 Position der Arbeitnehmer 202
1.1.1.1.3 Position der landwirtschaftlichen Interessengruppen 203
1.1.1.1.4 Position der Umweltschutzgruppen 203
1.1.1.1.5 Fazit 204
1.1.1.2 Motive der US-Regierung 205
1.1.1.2.1 Grundlagen: Die Beziehungen der USA zu Lateinamerika im historischen Wandel 206
1.1.1.2.2 Ökonomische Motive 208
1.1.1.2.3 Geostrategische und sicherheitspolitische Motive 211
1.1.1.2.3.1 Gesicherter Zugang zu den lateinamerikanischen Rohstoffen 211
1.1.1.2.3.2 Unterbindung des Drogenanbaus und -handels 213
1.1.1.2.3.3 Schutz vor illegaler Migration 214
1.1.1.2.3.4 Absicherung des Demokratisierungsprozesses und *nation building* 215
1.1.1.2.4 Sonstiges 217
1.1.1.2.5 Zwischenfazit 218
1.1.2 Die ALCA innerhalb der handelspolitischen Strategie der USA unter Berücksichtigung außenhandelsrelevanter Akteure und heterogener Rahmenbedingungen 219

1.1.2.1 Die Außenhandelspolitik der USA im Überblick 220
1.1.2.1.1 Akteure, Kompetenzen, Interessenanfälligkeit 220
1.1.2.1.2 Entwicklungstendenzen in der USA-Handelspolitik 224
1.1.2.1.3 Zwischenfazit 229
1.1.2.2 Die Auseinandersetzung um die TPA 229
1.1.2.3 Verhandlungsstrategie in Bezug auf die ALCA: *divide et impera* 233
1.1.2.4 Fazit 234
1.2 Kanada: Diversifizierung der Beziehungen und Stärkung des multilateralen Systems 235
1.3 Mexiko: Verteidigung des Status quo 236
1.4 Fazit: Weitegehende Interessenkomplementarität der NAFTA-Staaten 238

2. Der MERCOSUR: Zwischen ALCA und ALCSA 239

2.1 Die gemeinsame Position des MERCOSUR im ALCA-Prozess als Resultat der ökonomischer und machtpolitischer Interessen Brasiliens 239
2.1.1 Die Interessenlage innerhalb Brasiliens 240
2.1.1.1 Die internationale Wertbewerbsfähigkeit Brasiliens 240
2.1.1.1.1 Grundlagen 240
2.1.1.1.2 Zentrale Defizite auf der Makro- und Mesoebene als Resultat sozio-politischer Faktoren auf der Metaebene 241
2.1.1.1.3 Mikroebene 245
2.1.1.1.3.1 Wettbewerbsfähige Branchen der brasilianischen Ökonomie 246
2.1.1.1.3.2 Nicht-wettbewerbsfähige Branchen der brasilianischen Ökonomie 247
2.1.1.1.4 Zwischenfazit 248
2.1.1.2 Motive der brasilianischen Regierung 249
2.1.1.3 Zwischenfazit 251
2.1.2 Die ALCA innerhalb der außenpolitischen Strategie Brasiliens 252
2.1.2.1 Kohärenz vs. Ambivalenz 252
2.1.2.2 Wertende Betrachtung 253
2.2 Der MERCOSUR als Gegengewicht zu den USA? 254
2.3 Exkurs: Die Südamerikanische Freihandelszone als strategische Vision Brasiliens 255

3. Die Andengemeinschaft: Zwischen MERCOSUR, ALCSA und ALCA 258

4. Der MCCA und die CARICOM 259

4.1 Interessen und Strategien der MCCA- und CARICOM-Staaten 259
4.2 Exkurs: Das U.S.-CAFTA als Ausdruck des *bandwagoning* 261
4.2.1 Ausgangslage, Ziele und Struktur 261

4.2.2 Wertende Betrachtung aus der Perspektive des MCCA 262

5. Die Sonderstellung Chiles 264

6. Wertende Betrachtung: Die Subregionen als *building blocks* panamerikanischer Integration? 266

6.1 Konvergenz oder Divergenz zwischen den Subregionen? Macht, Interdependenz, politische Kultur und Entwicklungsniveau der Volkswirtschaften als struktureller Kontext 267
6.1.1 Machtstrukturen in den Amerikas 267
6.1.2 Wirtschaftliche Interdependenzen zwischen den Subregionen? 269
6.1.2.1 Handelsströme in den Amerikas: Intensität und Struktur 270
6.1.2.2 Zwischenfazit 272
6.1.3 Politische Kultur 273
6.1.4 Entwicklungsniveau der Volkswirtschaften 275
6.2 Die subregionalen Regelwerke als Grundlage der ALCA? 279
6.3 Fazit 282

IV. Extra-kontinentale Akteure im ALCA-Prozess 283

1. Potentielle transatlantische bzw. transpazifische Implikationen 283

2. Die Europäische Union (EU) 283

3. The Association of Southeast Asian Nations 285

V. Die Zivilgesellschaft der Amerikas: Ein integrationsrelevanter Akteur? 287

1. Begriff der Zivilgesellschaft und deren Organisation 287

2. Wesentliche Kritikpunkte 289

2.1 Die politische Dimension 290
2.2 Kritik am ALCA-Entwurf und dessen Entstehung 290

3. Wertende Betrachtung: Widersprüche und Wirkungsmöglichkeiten 292

3.1 Widersprüche 292
3.2 Wirkungsmöglichkeiten 292

VI. Die ALCA als potentieller Akteur im Völkerrecht? 294

1. Die ALCA als internationale Organisation? 294

1.1 Zum Begriff der internationalen Organisation 294
1.2 Anwendung der Voraussetzungen auf die ALCA 295
1.2.1 Eigenständigkeit der Organe 296
1.2.2 Rechtspersönlichkeit der ALCA 297
1.2.2.1 Völkerrechtssubjektivität 297

1.2.2.1.1 Grundlagen 297
1.2.2.1.2 Anwendung der Voraussetzungen auf die ALCA 300
1.2.2.2 Exkurs: Rechtspersönlichkeit im innerstaatlichen Recht 301

2. Fazit 302

VII. ALCA und das Welthandelssystem der WTO 303

1. Das WTO-System als Steuerungsmechanismus des internationalen Wirtschaftsverkehrs 303

2. Spannungsfeld zwischen Regionalismus und Multilateralismus: Die zunehmende Blockbildung als Gefahr für die WTO? 304

3. Regionale Integration als Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip 305

3.1 Die Meistbegünstigung als materielles Rechtsprinzip 305
3.1.1 Begriff und Bedeutung 305
3.1.2 Die Meistbegünstigung in der internationalen Handelsordnung 306
3.1.3 Rechtliche und ökonomische Aspekte des Meistbegünstigungsprinzips 308
3.1.4 Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip 309
3.2 Anforderungen des Welthandelssystems an regionale Integrationsgemeinschaften 313
3.2.1 Anforderungen des GATT: Zulässigkeitsvoraussetzungen des Art. XXIV GATT 313
3.2.1.1 Zur rechtlichen Bedeutung von Art. XXIV:4 GATT 313
3.2.1.2 Anforderungen an die interne und externe Ausgestatung 316
3.2.2 Anforderungen des GATS 319
3.2.3 Notifizierung und Überprüfung durch das CRTA 320

4. Vereinbarkeit der ALCA mit den Regeln des Welthandelssystems 322

4.1 Konformität der ALCA mit den Voraussetzungen des Art. XXIV GATT 322
4.1.1 Probleme bei der Überprüfung des ALCA-Entwurfs mit Art. XXIVGATT 322
4.1.2 Ausgestaltung des ALCA-Entwurfs 323
4.1.2.1 Interne Ausgestaltung 323
4.1.2.2 Ausgestaltung der externen Verhältnisse 325
4.2 Konformität der ALCA mit den Voraussetzungen des Art. V GATS 330

5. Mögliche Mitgliedschaft der ALCA in der WTO? 331

5.1 Vertragsparteien des GATT und Mitgliedschaft in der WTO 331
5.2 Interne und externe Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der WTO 333
5.3 Fazit 334

E. SCHLUSSBETRACHTUNG: PERSPEKTIVEN PANAMERIKANISCHER INTEGRATION **336**

F. ZUSAMMENFASSUNG **349**

ANHANG **353**

LITERATURVERZEICHNIS **389**

A. Einleitung

I. Einführung in die Thematik und Problemstellung

„We must develop effective, practical and compassionate solutions
for the problems that confront our societies.
We do not fear globalization, nor are we blinded by its allure.
We are united in our determination to leave to future generations
a Hemisphere that is democratic and prosperous, more just and generous,
a Hemisphere where no one is left behind.
We are committed to making this the century of the Americas."

Mit diesen ehrgeizigen Ansprüchen endet die Prinzipienerklärung[1] der 34 Staats- und Regierungschefs der westlichen Hemisphäre[2] anlässlich des Dritten Gipfels der Amerikas im kanadischen Quebec im April 2001 auf dem als zentrales Ergebnis die Schaffung einer panamerikanischen Freihandelszone – der sog. *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA) – von Alaska bis Feuerland bis Ende 2005, als eines von mehreren Mandaten, erneut bekräftigt und ein erster Entwurf des Abkommens veröffentlicht wurde. Mit dem erfolgreichen Abschluss des kontinentalen Integrationsprozesses würde mit über 844 Mio. Menschen und einem BNP von nahezu 13.510 Mrd. US-$ der bisher größte Wirtschaftsraum der Welt entstehen,[3] innerhalb dessen Güter- und

---

[1] Sämtliche Primärquellen zum ALCA-Prozess finden sich sowohl in englischer als auch in spanischer Sprache im Internet unter: http://www.ftaa-alca.org/alca_e.asp. In dieser Arbeit erfolgen die Verweise auf die spanischen Versionen. Siehe zur Erklärung von Quebec: http://www.ftaa-alca.org/Summits/Quebec/declara_a.asp.

[2] Hierzu zählen Antigua & Barbuda, Argentinien, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaika, Kanada, Kolumbien, Mexiko, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent & Grenadines, Surinam, Trinidad & Tobago, Uruguay, USA und Venezuela. Kuba ist auf Grund seines Regimetyps vom Prozess der Gipfel der Amerikas und damit auch vom ALCA-Prozess ausgeschlossen.

[3] Die ALCA würde daher auf der Grundlage der Werte des Jahres 2003 sowohl hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl als auch bezogen auf die Wirtschaftsleistung die bisher größten Integrationsgemeinschaften EU-15 bzw. EU-25 (380,4 Mio. Einwohner, BNP: 9.088,8 Mrd. US-$ bzw. 454,7 Mio., 9.526,9 Mrd. US-$), NAFTA (424,7 Mio., 12.411,1 Mrd. US-$), MERCOSUR (222,4 Mio., 638,8 Mrd. US-$) und ASEAN (537,5 Mio., 685,9 Mrd. US-$) übertreffen. Vgl. zu den Werten Tab. 7 im Anhang der Arbeit.

Dienstleistungen, weitgehend von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen befreit, zirkulieren könnten. Auf diese Weise könnte sich die internationale Arbeitsteilung zwischen den partizipierenden Wirtschaftssubjekten ungestört entfalten und so – dem Ziel des ALCA-Prozesses entsprechend – zu einer effizienteren Allokation der Ressourcen sowie zu einer Vergrößerung der Prosperität und des Wohlstandes sowohl innerhalb der Amerikas als auch weltweit beitragen.

Jedoch besteht auch die latente Gefahr, dass mit der Realisierung der ALCA als regionaler Integrationsgemeinschaft im Sinne von Art. XXIV GATT die zunehmende Tendenz zu einer weltweiten, ökonomischen Blockbildung in Form einer langfristigen Zementierung der Triademärkte Amerika, Europa und Asien verstärkt und auf diese Weise das multilaterale System der WTO unterminiert werden könnte. Deshalb und angesichts der interdependenten Handelsbeziehungen muss die mit einer regionalen Integration einhergehende Liberalisierung stets auf ihre globalen Implikationen, insbesondere auf das Problem der potentiellen Diskriminierung Dritter hinterfragt werden.

Parallel zu diesem regionalen, d.h. die gesamte westliche Hemisphäre umfassenden Integrationsprozess, ist seit den 1990er Jahren eine Renaissance subregionaler, ökonomischer und politischer Kooperation und Integration zu konstatieren, die sich durch Ansätze zur Vertiefung und Erweiterung bestehender sowie durch die Etablierung neuer Integrationsbündnisse auszeichnet. Zu ersteren zählen die Andengemeinschaft (CAN), der Zentralamerikanische Markt (MCCA) sowie die Karibische Gemeinschaft (CARICOM), zu letzteren der Gemeinsame Markt des Südens (MERCOSUR) und die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA)[4] – Integrationsmodelle, die hinsichtlich der sie prägenden Charakteristika, wie Integrationsgrad, Instrumente, institutionelle Struktur, unterschiedlicher kaum sein können. Ungeachtet einer Vielzahl von Divergenzen finden die diversen Integrationsprojekte ihre Gemeinsamkeit jedoch in dem Bekenntnis zu einem offenen (Sub-) Regionalismus als Strukturelement der internationalen Beziehungen seit dem Ende des Kalten Krieges.

Der partiell verstärkten subregionalen Integration stehen jedoch desintegrative Effekte in der Weise gegenüber, als etliche Staaten Lateinamerikas der ökonomischen Magnetwirkung des NAFTA-Raumes, insbesondere dem Potential der USA als größtem Absatzmarkt, erliegen und bilaterale Freihandelsabkommen mit den USA, Kanada oder Mexiko mit der Folge abschließen, dass die integrationsrelevanten Ziele der eigenen Subregion unterminiert werden.

---

[4] Im Folgenden wird die Abkürzung NAFTA sowohl für das Abkommen als auch zur Bezeichnung des Integrationsraumes herangezogen.

In dieser gleichzeitigen Integration von Staaten auf regionaler und subregionaler Ebene, im Verein mit horizontalen und vertikalen Mehrfachmitgliedschaften sowie einer zunehmender Tendenz zum Bilateralismus samt der ihr inhärenten, komplexen Interdependenzen, besteht die Besonderheit, zugleich aber auch die Schwierigkeit ökonomischer Integrationsprozesse auf dem amerikanischen Kontinent. So erweisen sich die ALCA-Verhandlungen zunehmend als schwieriger, da das Verhalten der integrationsrelevanten Akteure sowohl im ALCA-Prozess als auch innerhalb der Subregionen und Nationalstaaten mit machtpolitischen Interessen verbunden ist und die Gefahr einer Instrumentalisierung des eigenen Integrationsprojektes zulasten des gesamtamerikanischen Integrationsprozesses nicht zu verkennen ist: Während einerseits die USA mittels der Etablierung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone als faktische Süderweiterung der NAFTA den Versuch unternehmen, ihre Hegemonie auf dem Subkontinent im Dienste der Realisierung eigener Interessen zu konsolidieren, ist es andererseits die Intention Brasiliens, zunächst den MERCOSUR als Gegengewicht zur Dominanz der USA in weiten Teilen Lateinamerikas zu positionieren und die südamerikanischen Staaten unter seiner Führung zusammenzuschließen, um auf diese Weise regional wie global eine größere Verhandlungsmacht (*bargaining power*) zu generieren. Ein derartiges auf den Kategorien von Macht- und Gegenmachtbildung basierendes Handlungsmuster muss vor dem Hintergrund des strukturellen Kontextes regionaler Integration innerhalb der Amerikas und dessen Perzeption sowie unter Berücksichtigung der ins Stocken geratenen Verhandlungen auf der WTO-Ebene betrachtet werden. In diesem Zusammenhang sei auf die gescheiterte WTO-Ministerkonferenz von Cancún vom September 2003 ebenso verwiesen wie auf das unpräzise und strittige Fragen ausklammernde Rahmenabkommen vom 1. August 2004 (sog. „*July package*“) – Stationen im Rahmen der *Doha-Runde*, deren Fortgang den ALCA-Prozess positiv wie negativ beeinträchtigen könnte.

Bezogen auf die Akteure, wird der ALCA-Prozess demnach determiniert durch das interessengeleitete Verhalten der Subregionen und Nationalstaaten der Amerikas sowie – unter Einschluss extra-kontinentaler Akteure, wie der EU und der ASEAN, – durch den Fortgang der Verhandlungen im Rahmen der *Doha-Runde* auf der Ebene der WTO.

II. Ziel, Fragestellung und Gang der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit dient der Heranführung an den hierzulande weitgehend unbekannten panamerikanischen Integrationsprozess und dessen komplexe Interdependenzen mit dem Subregionalismus innerhalb der Amerikas sowie der Einordnung regionaler Integration in das Welthandelsystem der WTO **(Ziel)**. Auf diese Weise versucht die Arbeit einen integrativen Ansatz zur Analyse des rechtlichen, ökonomischen, politischen und sozialen Phänomens „Integration in den Amerikas" samt seiner vielschichtigen Problemlagen zu leisten.

Dem Ziel der Arbeit entsprechend, gilt es im Zentrum der Arbeit der **Frage** nachzugehen, welche Faktoren und Akteure den ALCA-Prozess entscheidend determinieren und welche Motive und Strategien dem jeweiligen Akteursverhalten zugrunde liegen, um im Anschluss die Frage aufzuwerfen, ob Regionalismus und Subregionalismus in den Amerikas konvergente oder divergierende Entwicklungen bilden: Können die Subregionen als Bausteine einer gesamtamerikanischen Integration fungieren oder erweisen sie sich vor dem Hintergrund des strukturellen Kontextes hemisphärer Integration, dem auf diesem und der jeweiligen Perzeption basierenden Akteursverhalten oder angesichts ihrer normativen Ausgestaltung als Stolpersteine auf dem Weg zur Liberalisierung des Handels innerhalb der Amerikas? Im Anschluss daran ist die Frage zu erörtern, ob und inwieweit eine Realisierung der ALCA den Anforderungen des Welthandelssystems an regionale Integrationsgemeinschaften entsprechen würde.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist **Teil B**, der sich dem Thema Integration aus interdisziplinärer Perspektive widmet, indem nach einer Klärung der für die Arbeit relevanten Begriffsbestimmungen die ökonomisch-theoretischen, wirtschaftsvölkerrechtlichen und politikwissenschaftlichen Grundlagen regionaler Integration eingehend beleuchtet werden. Während die Einordnung regionaler Integration in den ökonomischen Kontext in erster Linie zum Ziel hat, die potentiellen Kosten und Nutzen von Integration im Allgemeinen darzulegen, auf die im Verlauf der Arbeit im Rahmen der Evaluierung der subregionalen Integrationsprojekte und des ALCA-Projektes rekurriert wird, dient die kritische Auseinandersetzung mit den sog. klassischen Integrationstheorien und der Heranziehung von Elementen der Theorien der Internationalen Beziehungen der Herausarbeitung einer eigenen theoretischen Referenzbasis, auf Grundlage derer eine Systematisierung der den panamerikanischen Integrationsprozess prägenden Faktoren – Struktur, Perzeption, Akteure – realisierbar ist.

Angesichts der Tatsache, dass die reichhaltigen Integrationserfahrungen in den Amerikas zum einen Aufschlüsse über die Funktionsfähigkeit der ALCA zu geben vermögen, zum anderen eine erfolgreiche subregionale Integration wesentlich für eine erfolgreiche Positionierung der Subregion im ALCA-Prozess ist, wird im Rahmen der in **Teil C** vorgenommenen Analyse nicht nur die historische Entwicklung der subregionalen älteren und neueren Integrationsgemeinschaften in den Amerikas dargestellt, sondern vielmehr eine Systematisierung dieser Prozesse in der Weise vorgenommen, dass unter Zugrundelegung der jeweiligen Ziele und Instrumente die Leistungsfähigkeit einer jeden Integrationsgemeinschaft evaluiert wird. Methodisch sei für die Messbarkeit von Integration der Untersuchung ein dreidimensionaler Analyseansatz zugrunde gelegt, indem die ökonomische, politisch-institutionelle und sozio-ökonomische Ebene der Einfachheit halber zwar gesondert betrachtet, die Ergebnisse dann aber zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden, das eine Prognose für die weitere Entwicklung erlaubt.

Die eigentliche Auseinandersetzung mit der panamerikanischen Freihandelszone ALCA erfolgt schließlich in **Teil D**, indem nach einer Skizzierung von Chronologie und Struktur des Verhandlungsprozesses (I.) der gegenwärtige Stand des ALCA-Prozesses und die ihm inhärenten Problemlagen (II.) unter Berücksichtigung der verschiedensten integrationsrelevanten Akteure – Subregionen und diese tragende Nationalstaaten, extra-kontinentale Akteure und Zivilgesellschaft der Amerikas – veranschaulicht werden (III.-V.). Der zentralen Frage der Arbeit entsprechend, ist der Schwerpunkt der Analyse den jeweiligen Subregionen im ALCA-Prozess gewidmet, wobei es angesichts des ökonomischen Potentials und der politischen Macht der Mitgliedstaaten USA und Brasilien gerechtfertigt ist, ein besonderes Gewicht auf die NAFTA und den MERCOSUR zu legen. In diesem Bereich gilt es, die jeweiligen integrationsrelevanten ökonomischen und politischen Interessen herauszuarbeiten und auf Grundlage der so gewonnenen Ergebnisse die Strategie der Integrationsgemeinschaft im ALCA-Prozess zu erläutern. Die Analyse der Subregionen im ALCA-Prozess schließt mit einer wertenden Betrachtung dahingehend, ob die subregionalen Integrationsgemeinschaften unter Berücksichtigung des der hemisphären Integration zugrunde liegenden strukturellen Kontextes und der subregionalen Regelwerke als Bausteine einer panamerikanischen Integration zu fungieren geeignet sind. Nach einer kurzen Reflexion hinsichtlich einer möglichen völkerrechtlichen Stellung der ALCA (VI.) wird die Realisierung einer panamerikanischen Freihandelszone im Verlauf von Abschnitt VII. auf deren Konformität mit dem Welthandelssystem der WTO analysiert, wobei angesichts der Unbestimmtheit der bisherigen Verhandlungsergebnisse, wie sie den Dritten ALCA-Vertragsentwurf prägen, in diesem Bereich auf eine umfassende Untersuchung verzichtet werden muss.

Auf der Grundlage der in der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse werden in **Teil E** die Perspektiven panamerikanischer Integration aufgezeigt und ein hypothetischer Ausblick in Form potentieller Szenarien für den weiteren Fortgang der Integration innerhalb der Amerikas gewagt. Dabei sollen schwerpunktmäßig die Interessen und Strategien der handelsrelevanten Akteure in die Überlegungen mit einfließen und Aussagen über mögliche Implikationen eines jeden Szenarios auf die interamerikanischen Beziehungen, die Subregionen, die Position der EU in Lateinamerika und die Verhandlungen auf WTO-Ebene ebenso ermöglichen wie eine Beurteilung hinsichtlich des Realisierungspotentials eines jeden Szenarios.

Teil F der Arbeit fasst die wesentlichen gewonnenen Erkenntnisse zusammen und bietet eine Gesamtbetrachtung der panamerikanischen Integration.

B. Regionale Integration aus interdisziplinärer Perspektive

I. Begriffsbestimmungen

1. Region und Subregion

Wenn auch in der wissenschaftlichen Literatur hinsichtlich ökonomischer Integrationsprozesse nicht zwischen regionaler und subregionaler Integration differenziert wird, sondern vielmehr beide Prozesse unter dem Begriff „regionale Integration“ oder „Regionalismus“ zusammengefasst bzw. gleichgesetzt werden, ist in der vorliegenden Arbeit eine klare Trennung zwischen *regionaler* und *subregionaler* Integration unerlässlich. Sowohl Regionen als auch Subregionen sind durch vielfältige Faktoren geographisch abgrenzbare internationale Räume, in denen Nationalstaaten ein gemeinsames Interesse haben, welches sie durch Zusammenarbeit unterschiedlicher Intensität verfolgen.[5] *Subregionen* sind Staatengruppen, die sich dadurch auszeichnen, dass alle Staaten einer Subregion zugleich auch Mitglieder eines größeren, noch weitere Länder einschließenden regionalen Zusammenschlusses sind. Demnach kann eine *Region* mehrere Subregionen umfassen. In dieser Arbeit definieren sich die Regionen und Subregionen durch den Untersuchungsgegenstand. Der Begriff „Region“ bezieht sich auf die panamerikanische Freihandelszone (ALCA) und demnach auf die Gesamtheit der Amerikas als *ein* Kontinent, der auch als „westliche Hemisphäre“ bezeichnet werden kann. Als Subregionen seien hingegen der nordamerikanische und der lateinamerikanische Teil der Amerikas – der sog. Subkontinent – einerseits, sowie die subregionalen Integrationsbündnisse NAFTA, MERCOSUR, CAN, MCCA und CARICOM andererseits, verstanden.

---

[5] Vgl. *Mols*, The Integration Agenda, in: Smith (Hrsg.), The Challenge of Integration, S. 51-75 (54).

2. Kooperation und Integration

2.1 Von der Kooperation zur Integration

Unter dem Begriff Kooperation sei hier ganz allgemein die Zusammenarbeit von Akteuren in Form von Staaten, Organisationen, Interessengruppen oder Individuen in beliebigen politischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Bereichen verstanden, die – bei aller Interessendivergenz – eine Schnittmenge komplementärer Interessen aufweisen. Kooperation ist Ausdruck politischer Interdependenz und wird im Regelfall aus Kosten-Nutzen-Rechnungen heraus initiiert, deren Ergebnis nicht zwingend vorhersehbar sein muss. Akteure kooperieren demnach nicht aus Altruismus oder aus einem Gefühl der Verpflichtung des Gemeinwohls, sondern aus wohlverstandenem, rational kalkuliertem Eigeninteresse in Erwartung von Vorteilen (*benefits*), die für jeden Akteur weder quantitativ noch qualitativ gleich sein müssen. Entscheidend für den Grad der Zusammenarbeit ist insbesondere die Bereitschaft der Akteure zur Kooperation, welche – neben weiteren Faktoren – wesentlich von (1) den Asymmetrien in der Verteilung von Macht und Einfluss unter den Akteuren und (2) den Zukunftserwartungen der Akteure beeinflusst wird: Asymmetrische Verteilungen von Macht und Einfluss sind zumindest dann kooperationsfördernd, wenn sie mit der Ausbildung hierarchischer Abhängigkeiten zwischen den Akteuren einhergehen und die stärkeren Akteure den schwächeren Kooperationsgewinne in Aussicht stellen, um sie zur Zusammenarbeit zu veranlassen.[6] Je größer die Wahrscheinlichkeit und Dauerhaftigkeit kooperativen Akteursverhalten sowie die Quantität von Kooperationsgewinnen in der Zukunft ist, desto größer ist auch die Wahrscheinlichkeit von Kooperation in der Gegenwart.[7]

Um Kooperation von Integration abzugrenzen, sollen im Zusammenhang der hier relevanten zwischenstaatlichen Kooperationsprozesse zunächst die Komponenten „Irreversibilität“ und „Souveränitätsverlust“ als Abgrenzungskriterium herangezogen werden. Integration würde demnach definiert werden als Prozess der „[…] rechtlich kodierten Schaffung gemeinsamer Strukturen und Verfahren zur Koordinierung nationalstaatlichen Handelns und zur Implementierung gemeinsamer Politiken […], an die ein Stück nationaler Souve-

---

6 Vgl. *Meyers*, Theorien internationaler Kooperation und Verflechtung, in: Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch internationale Politik, S. 448-489 (451).

7 Vgl. *Milner*, in: World Politics 44 (1991/92) 3, S. 466-496 (474).

III. Politikwissenschaftliche Grundlagen – Integration aus politikwissenschaftlicher Perspektive

1. Klassische Theorien zur Erklärung von Integration

Ziel des folgenden Abschnittes ist die Herausarbeitung einer theoretischen Referenzbasis, die als tragfähiges Fundament zur Analyse regionaler und subregionaler Integrationsprojekte fungieren soll. In diesem Sinne soll zunächst ein Einblick in die Theoriediskussion[140] zwischenstaatlicher Zusammenarbeit gegeben werden, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu können. Die dargestellten konzeptionellen und theoretischen Annahmen der Politikwissenschaft zur Erklärung der Entstehungsursachen und Analyse der Entwicklung von Integrationsgemeinschaften sollen sodann im Rahmen einer wertenden Betrachtung kritisch auf ihre Anwendbarkeit in den Amerikas hinterfragt werden und müssen schließlich bei Bedarf durch eigene Ansätze ergänzt werden, die für die Beurteilung der bestehenden Integrationsansätze in den Amerikas und des neuartigen, panamerikanischen Integrationsprojektes ALCA von Nutzen sein könnten.

1.1 Grundlagen

Die ersten Integrationstheorien entstanden in den 1940er Jahren vor dem Hintergrund der Weltkriegserfahrungen und der normativen Annahme, dass eine zwischenstaatliche Integration entscheidend zur Friedenssicherung und -wahrung beitragen könne. Während sich ein großer Teil der Theoretiker mit der Situation in Westeuropa befasste, formulierten andere ihre Thesen losgelöst von einer bestimmten Situation oder ganz allgemein für regionale und/oder globale Integrationsansätze. Zunächst wurden zwei Grundpositionen entwickelt, die als *Funktionalismus* und *Föderalismus* bezeichnet werden.

[140] Ein Überblick über Entwicklung und Stand der Theoriediskussion findet sich z.B. in folgenden Werken: *Bellers/Häckel*, Theorien internationaler Integration und internationaler Organisationen, in: Rittberger (Hrsg.), Theorie der Internationalen Beziehungen, S. 286-310; *Bergmann*, Integrationstheorien, in: Nohlen/Schultze (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 1, S. 213-217; *Beyme/Czempiel/Kielmansegg/Schmoock,*Politikwissenschaft, Bd. III: Außenpolitik und internationale Beziehungen, S. 261-268; *Dougherty/Pfaltzgraf,* Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey, S. 431-467; *Druwe/Hahlbohm/Singer*, Internationale Politik, S. 103-110; *Frei*, Integrationsprozesse, in: Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität Europas, S. 113-131; *Zimmerling*, Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten, S. 61-73, 86-138.

Später entstanden zwischen diesen beiden Polen Weiterentwicklungen, die auf beiden Ansätzen aufbauten.

1.2 Funktionalismus

Den Auftakt der integrationstheoretischen Debatte bilden die funktionalistischen Friedensentwürfe für eine universelle Nachkriegsordnung von *Mitrany*.[141] Ausgehend von der These, dass Frieden sowie andere Ziele, angesichts der immer komplexer werdenden Strukturen in den sich weiter entwickelnden Industrienationen und des sich daraus ergebenen Bedarfs an internationaler Kooperation nicht mehr allein auf rein nationaler Ebene gelöst werden können, sondern vielmehr gemeinschaftlich erreicht werden müssen, suchte *Mitrany* nach Ansätzen für eine Integration. Im Ergebnis hielt er zwischenstaatliche Zusammenschlüsse für erfolgsversprechend, sofern sie sich auf die Regelung technisch-unpolitischer Bereiche beschränken, da eine rein funktionale und von politischen Machtfragen losgelöste Zusammenarbeit stabiler und effektiver sei. Koordination zugunsten ganz konkreter gemeinsamer Herausforderungen – wie beispielsweise die Regelung grenzüberschreitender arbeitsrechtlicher oder sozialpolitischer Bereiche – würde zu vielfältigen Formen der Zusammenarbeit und letztlich zur Errichtung transnationaler Institutionen führen und gleichzeitig den ständig sich wandelnden Anforderungen Rechnung tragen.[142] Mit anderen Worten ist Integration nach dem Funktionalismus nur dann erfolgreich, wenn sie nicht auf politischen Vereinbarungen basiert, sondern das Resultat sektoraler, gesellschaftlich-privater Transaktionen ist und somit „von unten“[143] (*bottom-up*) kommt. Begrenzt auf die gemeinsame Bewältigung sozialer und ökonomischer Verflechtungsprozesse (z.B. Handel, Migration), die ein immer enger werdendes Geflecht funktionaler Zusammenarbeit entstehen lassen, entsteht eine sachorientierte Ausformung der Integration, die sich mit der Formel „form follows function“ zusammenfassen lässt. Als Beispiel einer maßgeblich durch nicht-staatliche Akteure sondern durch sozio-ökonomische Verflechtungsprozesse geprägten Integration soll das später noch genauer zu betrachtende Integrationsprojekt der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) dienen.

---

[141] Vgl. *Mitrany*, A Working Peace System, Chicago 1943.

[142] Vgl. *Zimmerling*, Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten, S. 67 f.

[143] Vgl. *Schirm*, Kooperation in den Amerikas, S. 23.

1.3 Föderalismus

Im Gegensatz zu der eher zufälligen unpolitischen Integration von Staaten als Resultat einer sachorientierten Zusammenarbeit wie sie den Funktionalismus kennzeichnet, bedarf es nach der föderalistischen Konzeption[144] einer bewussten machtpolitischen Entscheidung zur Integration, die von den politischen Eliten getragen und begleitet von Souveränitatsverlusten auch gegen Widerstände durchgesetzt wird (*top-down*). Verwiesen wird dabei auf die erfolgreiche Integration unter einer neuen Zentralgewalt bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der bisherigen Einheiten, wie diese während des Prozesses der Formierung der USA und der Schweiz erfolgte. Da die Integration ihren Ausdruck in einer überstaatlichen Verfassung findet, die dem neuen Gebilde seine Struktur gibt, wird der Föderalismus auch als Konstitutionalismus bezeichnet. Die Verfassung stellt somit die Form dar, die es mit Funktionen auszufüllen gilt: „function follows form".

1.4 Neofunktionalismus

Zwischen den beiden dargestellten Extremen des funktionalen, unpolitischen Zusammenwachsens auf der einen Seite und der machtpolitischen Entscheidung zur Integration auf der anderen Seite haben Theoretiker (u.a. *Haas*,[145] *Lindberg*,[146] *Nye*[147]) ab den späten 1950er Jahren Zwischenpositionen entwickelt, die auf den Erfahrungen aus Westeuropa und Lateinamerika aufbauten und zusammenfassend als Neofunktionalismus[148] bezeichnet werden können.

---

[144] Vgl. *Beyme/Czempiel/Kielmansegg/Schmoock*, Politikwissenschaft, Bd. III, S. 264 f.; *Frei*, Integrationsprozesse, in: Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität Europas, S. 113-131 (121 ff.); *Zimmerling*, Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten, S. 62-66.

[145] Vgl. folgende Werke: *Haas*, The Uniting of Europe, London 1958; *Ders*., Beyond the Nation-State: Stanford 1964; *Ders.*, in: JCMS 5 (1966/67) 4, S. 315-343.

[146] Vgl. *Lindberg*, The Political Dynamics of European Economic Integration, S. 3 ff.

[147] Vgl. *Nye*, Peace in Parts, S. 21 ff.

[148] Siehe zum Neofunktionalismus beispielsweise: *Bellers/Häckel*, Theorien internationaler Integration und internationaler Organisationen, in: Rittberger (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen S. 286-310 (294); *Beyme/Czempiel/Kielmansegg/ Schmoock,* Politikwissenschaft, Bd. III, S. 262 f.; *Druwe/Hahlbohm/Singer*, Internationale Politik, S. 107, *Zimmerling*, Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten, S. 89-104.

Dabei wurde die grundsätzliche Angemessenheit des funktionalistischen Ansatzes von *Mitrany* im Wesentlichen anerkannt,[149] jedoch – getragen von der Erkenntnis, dass es im internationalen System letztendlich keinerlei nichtpolitische Zusammenarbeit gibt – um eine Komponente in Form der dem Föderalismus entstammenden bewussten politischen Entscheidung erweitert.

Vor dem Hintergrund der Entwicklung in Westeuropa im Zusammenhang mit dem Scheitern der eher föderalen Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und des Erfolges der funktionalistischen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die zu weiteren integrativen Schritten ermunterte (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, EWG), vertrat *Haas* die Auffassung, dass ein einmal begonnener Integrationsprozess in Bereichen mit einem geringen Konfliktpotential (*„low politics"*),[150] aber hohem Nutzen für die Bevölkerung mit einer gewissen inhärenten Sachlogik auch zur Integration in weiteren Bereichen (*„high politics"*)[151] führen würde. Diese Integrationsdynamik von funktionalen Regelungen technischer Transaktion auf die politische Sphäre, bezeichnete *Haas* als *„spill-over",*[152] wobei das Funktionieren des „Spill-over-Mechanismus" entscheidend von der Existenz gesellschaftlicher Gruppen abhängt, die politische Partizipationsmöglichkeiten besitzen. Fraglich erscheint in diesem Kontext bereits an dieser Stelle – und darauf gilt es im Fortgang der Arbeit noch einzugehen –, ob angesichts der weit verbreiteten sozialen und damit auch politischen Exklusion großer Bevölkerungskreise in den Amerikas, insbesondere in Lateinamerika im Vergleich zur sozioökonomischen Situation in Europa ein hinreichender „spill-over-Effekt" überhaupt möglich ist.

---

[149] „Im Gegensatz zu den Funktionalisten verkennen die Neofunktionalisten jedoch nicht, dass sich zwischenstaatliche Beziehungen nie völlig auf konfliktfreie „technische" Kooperationen reduzieren lassen." Vgl. *Zimmerling*, Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten, S. 92

[150] Dazu zählen z.B. die Bereiche Wirtschaft, Soziales, Transport. Vgl. *Hartmann*, Funktionale Theorien der Politik, in: Nohlen/Schultze (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 1: Politische Theorien, S. 129-137 (135).

[151] Als „*high politics*" können Außenpolitik und Verteidigung genannt werden.

[152] Während *Haas* anfangs noch von einem unumgänglichen und automatischen *spill-over* ausging, revidierte er diese Auffassung in seinen späteren Werken und erklärte, er habe gewisse *„background conditions"* ungenügend betont: „De Gaulle has proved us wrong" – „De Gaulle hat uns widerlegt." Vgl. *Haas*, in: JCMS 5 (1966/67) 4, S. 315-343 (327). Demnach bedurfte es eines "cultivated spill-over".

C. Integration in den Amerikas – ein Überblick

I. Entstehung und Entwicklung der hemisphären Integrationsidee

1. Vom hispano-amerikanischen zum pankontinentalen Panamerikanismus

Die hemisphäre Integrationsidee findet ihre historischen Grundlagen im Panamerikanismus[196] des 19. Jahrhunderts. Dabei gilt es jedoch zwischen hispano-amerikanischem und US-dominiertem pankontinentalen Panamerikanismus und somit zwischen zwei Phasen des Panamerikanismus zu differenzieren.

Als Ausgangspunkt des Panamerikanismus wird in der Literatur zu Recht auf den Kongress von Panama (22.6.-15.7.1826) verwiesen,[197] auf dem mit der Unterzeichnung des „*Vertrages Ewiger Union, Liga und Konföderation der lateinamerikanischen Völker*“[198] – dem Ideal *Simón Bolívars* entsprechend – die kolonialen Grenzen überwunden und eine Nation geformt werden sollte, die den historischen, kulturellen und sozialen Verbundenheiten Rechnung trägt. In diesem Kontext muss jedoch mit Nachdruck darauf verwiesen werden, dass der Konföderationsplan *Bolívars* und damit die Phase des sog. ersten Panamerikanismus (1826-89) als rein hispano-amerikanisches, in erster Linie gegen die Gefährdung der jungen Republiken durch das ehemalige Mutterland Spanien und den Expansionsdrang der USA gerichtetes und somit als ein auf der Grundlage kollektiver Sicherheit basierendes Projekt konzipiert

---

[196] Zum Begriff des Panamerikanismus siehe *Kunz*, Panamerikanismus, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Band II, S. 732-734; *Lockey*, Pan-Americanism, S. 2 ff.

[197] Vgl. *Kunz*, Panamerikanismus, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Band II, S. 732; *Lockey*, Pan-Americanism, S. 312 ff.

[198] Unterzeichnet wurde der *Vertrag Ewiger Union, Liga und Konföderation* von Großkolumbien (umfasst heute: Ecuador, Kolumbien, Panama und Venezuela), Mexiko, Peru und der Zentralamerikanischen Föderation (heute: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nikaragua). Der Vertrag ist jedoch nicht in Kraft getreten, da nur Großkolumbien bereit war, ihn zu ratifizieren. Vgl. *Kahle*, Grundprobleme der Integration in Lateinamerika seit der Unabhängigkeit (1810-1948), in: Mols (Hrsg.), Integration und Kooperation in Lateinamerika, S. 27-51 (40 f.).

war,[199] das mit dem Gedanken eines pankontinentalen, multidimensionalen Integrationsprojektes im heutigen Sinne wenig gemeinsam hat.

Da der hispano-amerikanische Panamerikanismus heute vielmehr als Appell an die lateinamerikanische Identität und Zusammengehörigkeit dient, wie sie *Simón Bolívar* betonte und auf die seitdem im Kontext subregionaler Integration rekurriert wird, soll vor dem Hintergrund des Untersuchungsgegenstandes ALCA im Verlauf der weiteren Betrachtungen die pankontinentale, von den USA ausgehende Bewegung und die ihr zugrunde liegende politische Vision einer hemisphären Kooperation und Integration im Fokus stehen.

Wenn auch die Ursprünge einer derartigen politischen Vision hemisphärer Kooperation und Integration bereits in den Vorstellungen *Alexander Hamiltons*, *Thomas Jeffersons* und später auch *Henry Clays* anzutreffen sind,[200] so wurde ein derartiges Projekt zur gesamthemisphären Handels-, Stabilitäts- und Sicherheitspolitik erstmals konkret durch die Vorschläge des US-Außenministers *James Blaine* (1889-92) auf der Ersten Interamerikanischen Konferenz erörtert, die vom 2. Oktober 1889 bis zum 19. April 1890 in Washington stattfand und die Phase des sog. zweiten Panamerikanismus[201] einläutete. *Blaines* inter-amerikanisches Projekt basierte auf zwei zentralen Säulen, – (1) der Etablierung einer innerhemisphärischen Zollunion zur Stärkung des interamerikanischen Handels sowie (2) der Verabschiedung eines Streit-

---

[199] Auf Grund der Betonung kollektiver Sicherheit sehen lateinamerikanische Autoren in *Bolívar* und seinem Konföderationsplan einen Vorläufer *Woodrow Willson's*. *Bolívar* selbst steht in der Gedankenreihe, die tief in das europäische Mittelalter zurückreicht und ihren Ausdruck in verschiedenen utopischen Vorschlägen zum ewigen Frieden fand (Friedenssicherungsgedanke). *Bolívars* Idee ist demnach ihrem tiefen Grunde nach die okzidentale Idee internationaler Organisation, der Glaube, dass der Friede ständig durch eine nur lose Organisation souveräner Staaten gewahrt werden kann und ein Überstaat weder notwendig noch wünschenswert ist – ein Gedanke, auf dem heute ganz wesentlich die Vereinten Nationen beruhen. Vgl. *Kunz*, Panamerikanismus, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Band II, S. 732.

[200] Ungeachtet aller politischen Differenzen bezüglich des außenpolitischen Kurses der USA sahen *Jefferson* und *Hamilton* bereits 1786 ein System der Amerikas voraus, das auf die USA zentriert sei. *Clay*, Sprecher des Repräsentantenhauses, forderte 1820 die Bildung eines Systems, „a system in which we [the United States] shall be the centre, and in which all South America will act with us in promoting inter-American commerce." Vgl. *Connell-Smith*, The United States and Latin America, S. 52.

[201] *Kunz* ordnet diese in die Zeit von 1889 bis 1948 ein. Vgl. *Kunz*, Panamerikanismus, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Band II, S. 733.

D. Das Projekt der panamerikanischen Freihandelszone (ALCA)

I. Chronologie und Struktur des ALCA-Prozesses

1. Die *Enterprise for the Americas-Initiative* (EAI)

Als Ausgangspunkt des Prozesses zur Bildung einer panamerikanischen Freihandelszone (ALCA) ist die sog. „Enterprise for the Americas-Initiative" (EAI) anzusehen, die US-Präsident *Bush* sen. am 27. Juni 1990 in einer Rede vor dem Hintergrund einer Redefinition nationaler Interessen im Sinne einer Aufwertung ökonomischer Interessen vorschlug.[463] Die EAI enthielt drei Komponenten: (1) Handel, (2) Investitionssteigerungen und (3) Schuldenabbau. Kernelement war die Schaffung einer Freihandelszone von Alaska bis Feuerland, mit Hilfe derer die lateinamerikanischen Märkte für US-amerikanische Waren, Dienstleistungen und Direktinvestitionen in weitaus stärkerem Maße als in den Stagnationsjahren der sog. Verlorenen Dekade (*decada perdida*) der 1980er Jahre genutzt werden sollten. Wenn auch die Postulierung der EAI keine konkreten Schritte zur Realisierung der ambitionierten Ziele vorsah und nur mit geringen Mitteln (300 Mio. US-$) ausgestattet war, so muss doch die Initiative – entgegen der bisherigen Einschätzungen der Wissenschaft – als mehr angesehen werden als eine „rein symbolische Geste,"[464] mittels derer die Befürchtungen der lateinamerikanischen Länder zerstreut werden sollten, sie würden im Falle eine Konstituierung der NAFTA vom US-Markt ausgeschlossen werden. Die EAI ist vielmehr Ausdruck einer bewusst modifizierten US-Außen-(handels-)politik, durch die Förderung des freien Handels und wirtschaftlicher Verflechtung geostrategische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Eigeninteressen im Sinne ihres panamerikanischen Führungsanspruchs zu fördern und dabei zugleich den noch jungen politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozess auf dem Subkontinent abzusichern.

---

[463] Ähnlich *Schirm*, Kooperation in den Amerikas, S. 122.

[464] Vgl. *Schirm*; Kooperation in den Amerikas, S. 122.

2. Vorbereitungsphase

2.1 Erster Amerika-Gipfel, Miami 1994

Die von Präsident *Bush* sen. Verfolgte Strategie wurde auch von der *Clinton*-Administration fortgesetzt, die die 34 Staats- und Regierungschefs der hemisphären Staaten zum I. Gipfel der Amerikas (*Summit of the Americas, Cumbre de las Américas*) vom 9.-11. Dezember 1994 nach Miami (USA) einlud und den lateinamerikanischen Staaten eine Partnerschaft für den Wohlstand (*Partnership for Prosperity)* anbot. Im Verlaufe des Gipfels beschlossen die 34 Staats- und Regierungschef den „Interamerikanischen Pakt für Entwicklung und Wachstum – Demokratie, Freihandel und nachhaltige Entwicklung“[465] (sog. Prinzipienerklärung) sowie einen Aktionsplan für dessen Umsetzung. Sowohl in der Prinzipienerklärung als auch im Aktionsplan formulierten die Repräsentanten der teilnehmenden Staaten ihre grundlegende Übereinstimmung sowie ein gemeinsames Vorgehen hinsichtlich folgender Aspekte: (1) Stärkung der Demokratie, (2) Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch wirtschaftliche Integration und freien Handel, (3) Kampf gegen die Armut und Diskriminierung, (4) Sicherstellung nachhaltiger Entwicklung und Umweltschutz für die künftigen Generationen.[466] Abgesehen von der Tatsache, dass weite Teile beider Papiere als nicht mehr als der bloße Ausdruck der üblichen Gipfelrhetorik zu werten sind, war das wichtigste Ergebnis der Konferenz der Beschluss, spätenstens bis Ende des Jahres 2005 eine panamerikanische Freihandelszone zu schaffen, ohne jedoch eine Übereinstimmung über die einzuschlagende Strategie oder über das endgültige Profil der ALCA zu erzielen. Die Prinzipienerklärung und der Aktionsplan enthielten lediglich die implizite Annahme, dass der Grad der Handelsliberalisierung über den in der Uruguay-Runde des GATT weltweit vereinbarten Niveaus liegen sollte.[467]

---

[465] Offizieller Titel: “Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas.“

[466] Vgl. zum Gipfel der Amerikas die Prinzipienerklärung von Miami (*Declaración de Principios),* http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.htm sowie zum Aktionsplan (*Plan de Acción),* http://www.summit-americas.org/miamiplan-spanish.htm.

[467] Vgl. *Bodemer*, Von Miami nach Belo-Horizonte, in: Betz/Brüne (Hrsg.), Jahrbuch Dritte Welt 1998, S. 268-277 (270).

2.2 Konferenzen der Handelsminister von 1995 bis 1998

Ausgehend vom *I. Gipfel der Amerikas* in Miami sollte sich der Fortgang des ALCA-Prozesses auf drei Ebenen vollziehen: Bezogen auf die jeweilige Kompetenzausstattung und Bedeutung der Akteure gestaltete sich dieser – hierarchisch gegliedert – folgendermaßen: (1) die jährlichen Konferenzen der Handelsminister aller Teilnehmerstaaten, (2) die Treffen der stellvertretenden Handelsminister und (3) die von den Handelsministern eingerichteten Arbeitsgruppen bzw. Verhandlungsgruppen.

Während der ersten Konferenz der Handelsminister in **Denver** (USA) vom Juni 1995 wurde die technische Struktur des ALCA-Prozesses vorgezeichnet:[468] So einigten sich die Vertreter der 34 teilnehmenden Staaten der Amerikas auf die Gründung von sieben Arbeitsgruppen zu den Themen (1) Marktzugang, (2) Zollverfahren und Ursprungsregeln, (3) Investitionen, (4) technische Handelshemmnisse, (5) Gesundheits- und Pflanzenschutzvorschriften, (6) Subventionen, Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen sowie (7) Kleine Volkswirtschaften.[469] Im Zuge der zweiten Handelsminsterkonferenz im kolumbianischen **Cartagena** im März 1996 wurden weitere vier Arbeitsgruppen zu den Materien öffentliches Vergabewesen, geistiges Eigentum, Dienstleistungen und Wettbewerbspolitik etabliert, die Gründung einer weiteren Gruppe zum Thema Streitschlichtung erfolgte auf der sich anschließenden Konferenz in **Belo Horizonte** (Brasilien) im Mai 1997.[470]

Einen wesentlichen Fortgang des ALCA-Prozesses brachte jedoch erst die vierte Handelsministerkonferenz in **San José** (Costa Rica), vom März 1998, im Laufe derer sich die teilnehmenden Staaten auf eine Organisationsstruktur der Verhandlungen und auf elementare Prinzipien einigten, anhand derer die Verhandlungen ausgerichtet sein sollten. Sowohl die Organisationsstruktur als auch die Strukturprinzipien haben in der *Ministererklärung von San José* (*Declaración Ministerial de San José)* ihren Niederschlag gefunden, die angesichts der aus ihr resultierenden Formalisierung und Normativierung des ALCA-Prozesses als „Organisationsstatut“ bezeichnet werden kann.

---

[468] Zur *Declaración Ministerial de Denver* siehe: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Denver/Denver_a.asp.

[469] Siehe *Declaración Ministerial de Denver*, Programa Inicial de Trabajo. http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Denver/Denver_s.asp.

[470] Zu den Konferenzen und Beschlüssen im Einzelnen siehe *Calcagnotto*, Brasilien und ALCA: Interessenlage, Politik, Konfliktfelder, in: IIK (Hrsg.), Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentationen, S. 13-23 15 sowie http://www.ftaa-alca.org/ Ministerials/Cartagena/Cartagena_s.asp und http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/ Cartagena/Cartagena_s.asp.

2.3 Struktur des ALCA-Prozesses – Das Organisationsstatut von San José

Abb. 10 gibt einen umfassenden Überblick über die Struktur des dreistufigen ALCA-Verhandlungsprozesses. Im Fortgang soll diese Organisationsstruktur näher betrachtet werden, indem zum einen auf die an den Verhandlungen beteiligten Organe und Gruppen, die teils fortbestehen, teils in San José gegründet wurden, sowie zum anderen auf deren Kompetenzen, Funktionen und Arbeitszyklen eingegangen wird.

2.3.1 Verhandlungsgruppen

Die eigentliche Verhandlungsprozess findet in den neun Verhandlungsgruppen (*Grupos de Negociación*) statt, die aus der Transformation der zwölf *Arbeits*gruppen der Vorbereitungsphase in neun *Verhandlungs*gruppen zu folgenden Themen erfolgte: (1) Marktzugang, (2) Investitionen, (3) Dienstleistungen, (4) Staatliches Vergabewesen, (5) Konfliktlösung, (6) Landwirtschaft, (7) Geistiges Eigentum, (8) Subventionen, Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen sowie (9) Wettbewerbspolitik.

Dabei gilt es hervorzuheben, dass die Arbeit in den Verhandlungsgruppen – sofern es geeignet erscheint – gruppen- und themenübergreifend erfolgen darf. Vorsitz und Vizevorsitz der jeweiligen Gruppen erfolgen unter Berücksichtigung der geographischen Ausgewogenheit für eine Periode von 18 Monaten, ohne die Möglichkeit einer direkten Wiederwahl. Die Zusammenkunft der Verhandlungsgruppen findet am rotierenden Sitz der neu gegründeten Verwaltungssekretariat (*Secretaría Administrativa*)[471] statt, welches seitens der Interamerikanischen Entwicklungsbank (Banco Interamericano de Desarrollo – BID) finanziert wird und den Gruppen logistische und administrative Unterstützung zuzukommen hat.[472]

---

[471] Sitz des Verwaltungssekretariats war Miami (USA) vom 1. Mai 1998 bis zum 28. Februar 2001; Panama-Stadt (Panama) vom 1. März 2001 bis zum 28. Februar 2003; Puebla (Mexiko) vom 1. März 2003 bis zum 31. Dezember 2004.

[472] Hierzu zählen auch Übersetzungsdienste sowie das Verteilen und Veröffentlichen von Dokumenten sowie die offizielle Dokumentation der Verhandlungen. Vgl. http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_s.asp sowie *Bouzas / Svarzman*, in: Comentario International, 3/2002, S. 75-106 (79); *Kotschwar*, in: Contribuciones 18 (2001) 4, S. 25-40 (32).

V. Die Zivilgesellschaft der Amerikas: Ein integrationsrelevanter Akteur?

Ungeachtet der Einrichtung einer Konsultationsstelle für die Zivilgesellschaft durch die Schaffung des *Comité de Representantes Gubernamentales ante la Sociedad Civil* (SOC) erweist sich deren Integration in den ALCA-Prozess als eher unbefriedigend. Hintergrund ist die Tatsache, dass lediglich ein geringer Teil der Zivilgesellschaft das äußerst formal gestaltete Instrumentarium für Eingaben an das SOC nutzt, so dass dessen Repräsentativität und Bedeutung eher gering ist,[821] während den weitaus größeren Teil zivilgesellschaftlicher Aktivität die gesamtamerikanischen Netzwerke ALCA-kritischer Organisationen umfassen.

1. Begriff der Zivilgesellschaft und deren Organisation

Als Zivilgesellschaft seien hier all jene Nicht-Regierungsorganisationen (*Non-Governmental Organizations* – NGOs) in den Amerikas verstanden, die als teils transnationale Netzwerke fungieren und durch das Einbringen ihres beträchtlichen Know-how (*expertise*) in Form von Kampagnen (*campaigning*) Staat und Gesellschaft insgesamt zu Verhaltensänderungen in den Bereichen Handel, Entwicklung, Umwelt und Soziales bewegen wollen und damit für sich in Anspruch nehmen, allgemeine sowie universelle Gesellschaftsinteressen wahrzunehmen und zu vertreten (*advocacy*).[822] Ohne zu verkennen, dass es sich bei der Zivilgesellschaft um eine äußerst heterogene Akteursgruppe handelt, muss sie doch als ein Gegenüber von Markt und Staat aufgefasst

[821] Im Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 11. Mai 2003 gingen beim SOC lediglich 99 den Formalien entsprechende Beiträge zivilgesellschaftlicher Organisationen und Netzwerke ein. Werden die Eingaben den Subregionen zugeordnet, so ergibt sich folgende Aufteilung: NAFTA-Raum: 54, Mercosur: 20, CAN: 9, MCCA: 8, CARICOM: 6, Chile 2. Vgl. jeweils die Annexe B des dritten und vierten Berichtes des *Comité de Representantes Gubernamentales ante la Sociedad Civil* an das CNC, in denen die Eingaben nach Eingangsdatum gegliedert und den Herkunftsländern zugeordnet wurden unter: http://www.ftaa-alca.org/SpComm/SOC/TNCReports_e.asp.

[822] Nach der hier gewählten Definition wird der teils in der Wissenschaft und innerhalb der UNO anzutreffende weite, technische Begriff der NGOs/Zivilgesellschaft – alle Organisationen, die nicht staatlich sind – in der Weise eingeschränkt, dass z.B. Forschungsinstitute oder die Industrielobby gerade nicht darunter fallen. Ähnlich *Altvater/Brunnengräber*, in: Politik und Zeitgeschichte, B 6-7/2002, S. 6-14 (8). Zu NGOs aus völkerrechtlicher Perspektive siehe *Hobe*, in: AVR 37 (1999) 2, S. 152-176.

werden, die als Regulationsinstanz dem Projekt panamerikanischer Integration Legitimität verschaffen kann und so zu dessen Akzeptanz beizutragen vermag.

Angesichts der schier unübersehbaren Vielzahl von Organisationen und Dachverbänden, die im Namen der Zivilgesellschaft agieren, kann hier kein Anspruch auf Vollständigkeit der Darstellung erhoben werden. Vielmehr sei in diesem Kontext die im April 1999 gegründete *Alianza Social Continental* (ASC)[823] hervorgehoben, die als loser Organisationszusammenschluss soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche, multisektorale Basisnetzwerke des gesamten ALCA-Raumes umfasst. Hierzu zählen die aus der Anti-NAFTA-Bewegung resultierenden wichtigen nordamerikanischen Trägerorganisationen *Alliance for Responsable Trade* (ART)[824] und *Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio* (RMALC).[825] Darüber hinaus spielen das *Rede Brasileira Pela Integração* dos Povos (REBRIP),[826] die *Organización Regional*

[823] Im englischsprachigen Raum ist das Netzwerk unter der Bezeichnung „Hemispheric Social Alliance" (HSA) bekannt.

[824] Die ART, zu deren wichtigsten Mitgliedsorganisationen der U.S.-Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO zählt, wurde 1991 als multisektorale Koalition gegründet, um die Interessen der amerikanischen Zivilgesellschaft und der amerikanischen Gewerkschaften in den laufenden NAFTA-Verhandlungen zu artikulieren und eine breite soziale Allianz zu schaffen, da nur diese in der Lage sei, politische Verfahren zu beeinflussen. Letztlich sollte es der ART zwar nicht gelingen, den neoliberalen Grundgedanken des NAFTA-Abkommens im Sinne der Zielsetzung – „economic integration that […] would promote equitable and sustaninable development" – zu verhindern, wohl aber Umwelt- und Sozialstandards im NAFTA Abkommen bzw. dessen *amendments* zu verankern. Vgl. *Hillebrandt*, in: LAA 5, Juni 2003, S. 145-168 (148 f.). Siehe zur Entstehung der ART sowie zu ihren Zielen und Mitgliedern auch die Ausführungen unter: http://www.art-us.org/Who_We_Are.html. Zu den Zielen und Prinzipien sowie zur Position der AFL-CIO im Hinblick auf die ALCA siehe: http://www.afl-cio.org.

[825] Wie sein U.S.-amerikanisches Pendant wurde auch RMALC 1991 im Zusammenhang mit den NAFTA- Verhandlungen gegründet, hat dessen handels- und wirtschaftspolitische Auswirkungen mit einer Reihe von Studien und Analysen begleitet und wird zurecht als „die wohl bestorganisierte Anti-NAFTA-Bewegung in Lateinamerika" bezeichnet. Vgl. *Hillebrandt*, in: LAA 5, Juni 2003, S. 145-168 (150). Zu Entstehung, Mitgliedern und Standpunkten von RMALC siehe http://www.rmalc.org.mx.

[826] Zum REBRIP siehe die Ausführungen bei *Hillebrandt*, in: LAA 5, Juni 2003, S. 145-168 (151).

Interamericana de Trabajadores (ORIT),[827] das *Quebec Network on Continental Integration* (RQIC), *Common Frontiers*[828] sowie die *Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana* (ICIC) und der *Congreso Latinoamericano de Organizaciones Campesinas* (CLOC) eine entscheidende Rolle in der ALCA-kritschen Debatte der Zivilgesellschaft. Ungeachtet subregionaler und nationaler Nuancen und trotz des breiten Spektrums von Akteuren, eint die in der ASC zusammengeschlossenen acht Organisationen und deren Mitglieder die ablehnende Position gegenüber der ALCA sowie der Wille, alternative Lösungen für die Amerikas zu erzielen. In diesem Sinne soll die unter dem Slogan „Sí a la vida. No al ALCA. Otra América es posible“[829] auf der II. Hemisphären Zusammenkunft im Kampf gegen die ALCA *(Encuentro Hemisphérico de la Lucha contra el ALCA)* in La Habana (Kuba) 2002 gestartete Kampagne[830] die Bevölkerung und wichtige soziale Gruppen gegen die ALCA mobilisieren, um dadurch den nötigen Druck auf die Regierungen auszuüben. Zentrale Elemente der bisherigen auf Alternativvorschlägen basierenden Kampagne stellten eine kontinentale Volksbefragung (*consulta continental*)[831] sowie die Begleitung der offiziellen Verhandlungen mittels Demonstrationen und Events dar.

2. Wesentliche Kritikpunkte

Wenn auch die Kritik[832] an der ALCA der weltweiten Kritik an der neoliberalen Verrechtlichung des Welthandels im Rahmen der WTO gleicht, so lassen sich doch darüber hinaus eine Reihe von regionalen Sonderaspekten erkennen. Zunächst sei festgehalten, dass im Wesentlichen nicht die Logik einer Handelsliberalisierung an sich abgelehnt wird, sondern vielmehr deren konkrete

---

[827] Siehe zu der bereits 1951 in Mexiko gegründeten Organisation und deren Zielen: http://www.cioslorit.org.

[828] Details finden sich unter: http://www.web.net/comfront/cf_about.htm.

[829] Die deutsche Übersetzung lautet in etwa: „Ja zum Leben. Nein zur ALCA. Ein anderes Amerika ist möglich.“

[830] http://www.noalca.org/presentacion.htm.

[831] „Está Usted de acuerdo con que el gobierno suscriba el Tratado de Área de Libre Comercio de las Americas?“ – “Sind Sie damit einverstanden, dass die Regierung das ALCA-Abkommen unterzeichnet?“ Bisher vorliegende Ergebnisse deuten auf zumindest in Brasilien auf eine breite Ablehnung (98%) unter den Teilnehmer der Befragung hin. Vgl. *Hillebrandt,* in: LAA 5, Juni 2003, S. 145-168 (152).

[832] Vgl. dazu m.w.N. *Hillebrand*, in: LAA 5, Juni 2003, S. 145-168 (155 ff.).

Ausgestaltung im Fokus der sich entfaltenden Kritik steht.[833] Zu differenzieren ist dabei zwischen der politischen Dimension des panamerikanischen Integrationsprojektes an sich und konkreter Kritik am Entwurf des ALCA-Abkommens sowie dessen Zustandekommen.

2.1 Die politische Dimension

Während im außenpolitischen Bereich die Befürchtung artikuliert wird, die ALCA sei nichts anderes als eine Art neokoloniales Projekt (*proyecto neocolonialista)*, welches die Dominanz der USA und der transnationalen Unternehmen auf dem Gesamtkontinent zementieren solle,[834] wird dem Projekt in regionalpolitischer Dimension die Existenz eines latenten Zielkonfliktes zwischen subregionaler und regionaler Integration attestiert.[835] Zudem ist festzustellen, dass die Auseinandersetzung mit der ALCA eine deutliche innenpolitische Dimension aufweist. Im Zentrum steht in diesem Kontext die Sorge, dass die Unterzeichnung eines derartigen Abkommens einem irreversiblen, rechtlichen Zementieren (*lock-in*) einer neoliberal geprägten Wirtschaftsverfassung in den Signatarstaaten gleichkommen und auf diese Weise die Spielräume staatlicher Intervention minimieren würde.

2.2 Kritik am ALCA-Entwurf und dessen Entstehung

Von den vielfältigen Kritikpunkten seitens der ASC bezüglich des ALCA-Abkommens seinen die Bereiche Demokratie, Souveränität und Nachhaltig-

---

[833] So wird formuliert, dass das Ziel der ASC eine „echte Integration" sei, die über ein neoliberal inspiriertes, rein „kommerzielles" Projekt weit hinausgeht. Erforderlich sei daher eine Integrationsformel, mit der eine nachhaltige Entwicklung (*desarrollo sostenible*), eine gerechte Verteilung von Einkommen und Reichtum, die Achtung von Menschenrechten und eine echte Komplementarität der Volkswirtschaften miteinander verbindet und die nationale Souveränität und Demokratie stärken soll. Vgl. *Drainville*, Social Movements in the Americas, in: Mace/Bélanger (Hrsg.), The Americas in Transition, S. 219-237 (220 ff.).

[834] Vgl. unter: http://www.movimientos.org/noalca/activ-alca.phtml#Que-Campana.

[835] Eine Gegenüberstellung der Perspektive ALCA vs. Vertiefung/Stärkung des Mercosur ist insbesondere in der von den Gewerkschaften dominierten brasilianischen ALCA-Debatte zu konstatieren.

VII. ALCA und das Welthandelssystem der WTO

1. Das WTO-Recht als Steuerungsmechanismus des internationalen Wirtschaftsverkehrs

Vor dem Hintergrund des faktischen Dilemmas von universellen Wohlfahrtsgewinnen und partikularen Protektionismusinteressen, welches in der Arbeit mehrfach zum Ausdruck gekommen ist, bedarf es einer Ordnung, die jene Bedingungen schafft, unter denen sich die sog. *spontane* Ordnung des internationalen Wirtschaftens bilden kann.[873] Unter der Prämisse, dass es Aufgabe des Rechts ist, die Bedingungen zur Schaffung der spontanen Ordnung des Wirtschaftens insgesamt und des internationalen Handels im Besonderen bereitzustellen, der Ordnungsgedanke auch im (Völker-)Recht ungeachtet vereinzelt in der Wissenschaft anzutreffender Gegenpositionen[874] also Gültigkeit besitzt,[875] kommt einer Rechtsordnung des internationalen Handels in erster Linie die Gewährleistung von Rechtssicherheit und Glaubwürdigkeit zu. Auf dieser Basis lassen sich Transaktionskosten senken und ressourcenoptimale Entscheidungen ebenso treffen wie sich die zum Gelingen der spontanen Wirtschaftsordnung unerlässlichen wohlfahrtssteigernden Effekte erzielen lassen. Gewährleistet wird diese Rechtssicherheitsfunktion im Bereich des internationalen Handels durch die WTO-Rechtsordnung, als institutioneller und materiell-rechtlicher Rahmen des internationalen Handelssystems, insbesondere durch dessen drei Säulen GATT, GATS und TRIPS. Dem WTO-Recht kommt folglich eine Funktion als Steuerungsmechanismus des internationalen Wirtschaftsverkehrs zu. Fraglich erscheint nun, wie regionale Integrationsabkommen, wie die ALCA, in diesem Kontext einzuordnen sind.

---

[873] Nach *F. A. v. Hayek* ist die spontane Ordnung der gesetzlich geregelten vorzuziehen, da letztere nie die Komplexität menschlichen Verhaltens für alle Beteiligten befriedigend regeln kann. Aufgabe des Gesetzgebers und des Rechts ist es daher nicht, eine bestimmte Ordnung abschließend vorzubestimmen, sondern Bedingungen zu schaffen, „unter denen sich eine solche Ordnung bilden und immer wieder erneuern kann". Zitiert nach *Tietje*, in: *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, Teil A.II., Rdnr. 15.

[874] Siehe dazu die Nachweise von *Tietje*, in: *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, Teil A.II., Fn. 30.

[875] So auch *Tietje*, in: *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, Teil A.II., Rdnr. 14.

2. Spannungsfeld zwischen Regionalismus und Multilateralismus: Die zunehmende Blockbildung als Gefahr für die WTO?

Während in den ersten Jahren nach Entstehung des GATT regionale Integrationsabkommen in Form von Freihandelsunionen und Zollunionen eine Ergänzung zum GATT bildeten, deren Rechtfertigung sich aus der Überzeugung ergab, eine regionale Reduktion oder Beseitigung der Zölle entspreche dem liberalen Außenhandelskonzept des GATT und sei besser als gar kein Zollabbau, traten seit den 1980er Jahren die zollfreien Räume mehr und mehr in Konkurrenz zum GATT.[876] Derzeit sind weltweit mehr als 200 regionale oder bilaterale Handelsabkommen in Kraft, der Abschluss weiterer 90 ist in Vorbereitung. Diesem Wandel im Verhältnis zwischen GATT und wirtschaftlichen, ursprünglich auf bloße Zollreduktionen bedachten Integrationsräumen liegt die zunehmende Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik innerhalb der regionalen Integrationsräume und die daraus resultierende gesteigerte Marktmacht der einzelnen Wirtschaftsblöcke zugrunde, die durch die Einbeziehung eines ganzen Bündels von *policies* verstärkt wird. Dies könnte einerseits die heutige WTO durchaus in ihrer Existenz bedrohen,[877] andererseits müssen sich die parallelen Trends von Regionalismus und Multilateralismus nicht notwendigerweise ausschließen, sondern können unter der Prämisse durchaus kompatibel[878] sein, dass regionale Integrationsabkommen Impulse für die weltweite Liberalisierung setzen. Voraussetzung ist dabei jedoch, dass der Einhaltung der seitens des Welthandelssystems aufgestellten materiellrechtlichen und prozeduralen Anforderungen an regionale Integrationsgemeinschaften besondere Beachtung erwiesen wird.

---

[876] Ähnlich *Senti*, in: Aussenwirtschaft, 49 (1994) II/III, S. 131-150 (131).

[877] Zurückhaltender, aber der Richtung nach ähnlich, formuliert der WTO-Generaldirektor *Supachai Panitchpadki*: „Die Ausbreitung regionaler Handelsabkommen erfüllt uns mit großer Sorge. Sie untergraben die Transparenz und die Vorhersehbarkeit in den internationalen Handelsbeziehungen." Zitiert nach *Herbermann*, in: HB 57/2005 (22.3.2005), S. 8.

[878] So die Ansicht des ehemaligen EU-Handelskommissars *Lamy*, in: The World Economy 25 (November 2002) 10, S. 1399-1413 (1400). Zum Spannungsverhältnis von Regionalismus und Multilateralismus siehe auch *Berthold*, Regionalismus, Multilateralimus und GATT, in: Frenkel/Bender (Hrsg.), GATT und neue Welthandelsordnung, S. 61-89 (63); *Weiß/Herrmann*, Welthandelsrecht, § 13, Rdnr. 605 ff.

3. Regionale Integration als Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip

3.1 Die Meistbegünstigung als materielles Rechtsprinzip

Angesichts der Tatsache, dass kein allgemeiner gewohnheitsrechtlicher Grundsatz des Inhalts dahingehend besteht, dass alle Staaten einander die gleiche Behandlung zu gewähren hätten, ist es den Staaten grundsätzlich gestattet, einzelne Staaten gegenüber anderen zu präferieren oder zu benachteiligen.[879] Will ein Staat in den Genuss einer Gleichbehandlung kommen, ist hierzu in der Regel eine vertragliche Vereinbarung auf der Grundlage der in diversen Erscheinungsformen[880] anzutreffenden Meistbegünstigung erforderlich.

3.1.1 Begriff und Bedeutung

Unter Meistbegünstigung ist allgemein zu verstehen, dass ein Staat (der sog. Gewährende) in seinen Rechtsetzungs- oder Verwaltungsmaßnahmen einen anderen Staat (dem sog. Begünstigten) bzw. dessen Angehörige so behandelt, wie es der günstigsten Behandlung entspricht, die er irgendeinem dritten Staat (Dritter) in gleicher Beziehung und unter gleichen Prämissen zukommen lässt.[881] Diese inhaltliche Umschreibung der Meistbegünstigungsverpflichtung wird zutreffend durch den englischen Begriff der *„most-favoured-nations*

---

[879] Vgl. *Kewenig*, Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Völkerrecht der internationalen Handelsbeziehungen, S. 45 f; *Kramer*, in: RIW 35 (1989) 6, S. 473-481 (473); *Berrisch*, in: *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, Teil B.I.1., Rdnr. 79; *Tietje*, in: EuR 30 (1995) 4, S. 398-415 (398, 400).

[880] Zu differenzieren ist nach der Art der Gewährung der Meistbegünstigung zwischen einseitiger und gegenseitiger Meistbegünstigung. Ist eine Gegenleistung erforderlich, liegt also ein Fall der Reziprozität vor, liegt ein Fall der bedingten Meistbegünstigung vor, andernfalls ist die Meistbegünstigung unbedingt. Bezüglich der Existenz oder des Fehlens einer temporären, territorialen oder materiellen Beschränkung der Geltung der Meistbegünstigung ist zudem zwischen beschränkter und unbeschränkter Meistbegünstigung zu differenzieren. Vgl. zu den Erscheinungsformen *Kramer*, in: RIW 35 (1989) 6, S. 473-481 (474). Im Folgenden soll lediglich die uneingeschränkte und damit unbedingte und unbeschränkte Meistbegünstigung im Vordergrund stehen.

[881] Vgl. *Kramer*, in: RIW 35 (1989) 6, S. 473-481 (473), *Berrisch*, in: *Prieß/Berrisch*, WTO-Handbuch, Teil B.I.1., Rdnr. 80.

E. Schlussbetrachtung: Perspektiven panamerikanischer Integration

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist bei den integrationsrelevanten Akteuren in den Amerikas kaum Enthusiasmus für die Schaffung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone und den dafür notwendigen erfolgreichen Abschluss des Verhandlungsprozesses zu verspüren. Weder in den USA noch in Lateinamerika ist angesichts einer Fehlperzeption eine *winning coalition* für die ALCA zu erkennen: Während das Integrationsprojekt in den USA meist als Zugeständnis an die lateinamerikanischen Staaten verstanden wird, überwiegt in Lateinamerika sowohl innerhalb der Regierungen als auch innerhalb der letztlich kaum Wirkungsmöglichkeiten besitzenden Zivilgesellschaft die Interpretation dahingehend, dass es sich bei der ALCA um eine schlichte Süderweiterung der NAFTA handelt, mittels derer die USA ihre ökonomische und politische Hegemonie innerhalb der westlichen Hemisphäre absichern wollen. Ausschlaggegend für die wachsende Skepsis sind neben den interamerikanischen Beziehungen, die sich durch eine zunehmende Tendenz zum Bilateralismus auszeichnen, auch und zugleich der veränderte internationale Kontext seit dem 11. September 2001, der sich insbesondere durch die wachsenden Vorbehalte der USA gegen globale Foren und das im Entstehen begriffene multilaterale System auszeichnet. An die Stelle multilateraler Kooperation treten vermehrt unilaterales und protektionistisches Akteursverhalten als Elemente des *multi-track-approaches* der USA, wie die temporären Zollerhöhungen für Stahlimporte sowie die Verabschiedung der *Farm Bill* belegen.

Vor dem Hintergrund derartiger Divergenzen ergeben sich in Bezug auf die künftige ökonomische Integration innerhalb der Amerikas aus derzeitiger Perspektive **vier Szenarien**:

1. Verabschiedung eines verbindlichen ALCA-Gesamtabkommens im Sinnes eines „WTO-plus“,
2. Etablierung einer „ALCA-light“,
3. Netz bilateraler und subregionaler Abkommen ohne kontinentale Verknüpfung oder
4. Nord-Süd-Teilung der westlichen Hemisphäre in konkurrierende Blöcke.

Deren potentieller Eintritt wird neben den innenpolitischen Machtverhältnissen und den zwischenstaatlichen sowie intra- und intersubregionalen Bezie-

ANHANG

Tab. 1: ALCA-Staaten im Überblick I (2003)

	Größe in km²	Bevölkerung in TSD	BNP in Mrd. US-$	BNP/E in US-$
Antigua & Bar.	442	79	0,72	9.160
Argentinien	2.766.889	36.800	140,10	3.810
Bahamas	13.864	314	4,70	14.920
Barbados	431	271	2,50	9.260
Belize	22.966	274	0,92	3.370
Bolivien	1.098.581	8.700	7,90	900
Brasilien	8.511.965	176.600	479,50	2.720
Chile	756.945	15.800	68,70	4.360
Costa Rica	51.100	4.000	17,20	4.300
Dom. Rep.	48.734	8.700	18,60	2.130
Dominica	750	71	0,24	3.330
Ecuador	283.561	13.000	23,80	1.830
El Salvador	21.041	6.500	15,30	2.340
Grenada	345	105	0,39	3.710
Guatemala	108.889	12.300	23,50	1.910
Guyana	214.969	769	0,69	900
Haiti	27.750	8.400	3,30	400
Honduras	122.088	7.000	6,80	970
Jamaika	10.990	2.600	7,90	2.980
Kanada	9.970.610	31.600	773,90	24.470
Kolumbien	1.138.914	44.600	80,50	1.810
Mexiko	1.958.201	102.300	637,20	6.230
Nikaragua	130.000	5.500	4,10	740
Panama	77.082	3.000	12,10	4.060
Paraguay	406.752	5.600	6,30	1.110
Peru	1.285.216	27.100	58,20	2.140

	Größe in km²	Bevölkerung in TSD	BNP in Mrd. US-$	BNP/E in US-$
St. Kitts & Nevis	269	47	0,31	6.630
St. Lucia	616	161	0,65	4.050
St. Vincent & G.	389	109	0,36	3.310
Surinam	163.820	438	0,99	2.280
Trinidad & Tob.	5.182	1.300	10,20	7.790
Uruguay	177.414	3.400	12,90	3.820
USA	9.772.614	290.800	11.000,00	37.870
Venezuela	912.050	25.700	89,70	3.490
Gesamt	40.061.429	844.038	13.510,16	
Durchschnitt	1.178.277	24.825	397,36	16.101

Quelle: Onlinedatenbank der Weltbank – http://www.worldbank.org – sowie eigene Berechnungen

Europäisches und Internationales Recht

herausgegeben von
Prof. Dr. Georg Nolte und Prof. Dr. Rudolf Streinz
Ludwig-Maximilians-Universität München

begründet von
Prof. Dr. Bruno Simma
unter dem Titel Europarecht–Völkerrecht

Band 67: Seyda Dilek Emek: **Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention** · Die Entwicklung europäischer Parteiverbotsstandards nach Art. 11 Abs. 2 EMRK unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und türkischen Parteienrechts
2006 · 430 Seiten · ISBN-10 3-8316-0648-X · ISBN-13 978-3-8316-0648-1

Band 66: Carsten Meier: **ALCA** · Stand und Perspektiven panamerikanischer Integration unter besonderer Berücksichtigung der Subregionen und der Konformität mit dem Welthandelssystem
2006 · 436 Seiten · ISBN-10 3-8316-0645-5 · ISBN-13 978-3-8316-0645-0

Band 65: Britta Radke: **Autonome Harmonisierung des Gemeinschaftsrechts**
2006 · 276 Seiten · ISBN-10 3-8316-0626-9 · ISBN-13 978-3-8316-0626-9

Band 64: Claus Richter: **Aspekte der universellen Geltung der Menschenrechte und der Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht**
2006 · 450 Seiten · ISBN-10 3-8316-0592-0 · ISBN-13 978-3-8316-0592-7

Band 63: Martina Wind: **Der Lieferanten- und Herstellerregress im deutsch-italienischen Rechtsverkehr**
2006 · 436 Seiten · ISBN-10 3-8316-0570-X · ISBN-13 978-3-8316-0570-5

Band 62: Oliver Bär: **Freiheit und Pluralität der Medien nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union**
2005 · 364 Seiten · ISBN-10 3-8316-0530-0 · ISBN-13 978-3-8316-0530-9

Erhältlich im Buchhandel oder direkt beim Verlag:
Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · info@utz.de

Gesamtverzeichnis mit mehr als 2800 lieferbaren Titeln: www.utz.de