

DIE PAZIFIK-ALLIANZ

EINSCHÄTZUNGEN AUS DER REGION



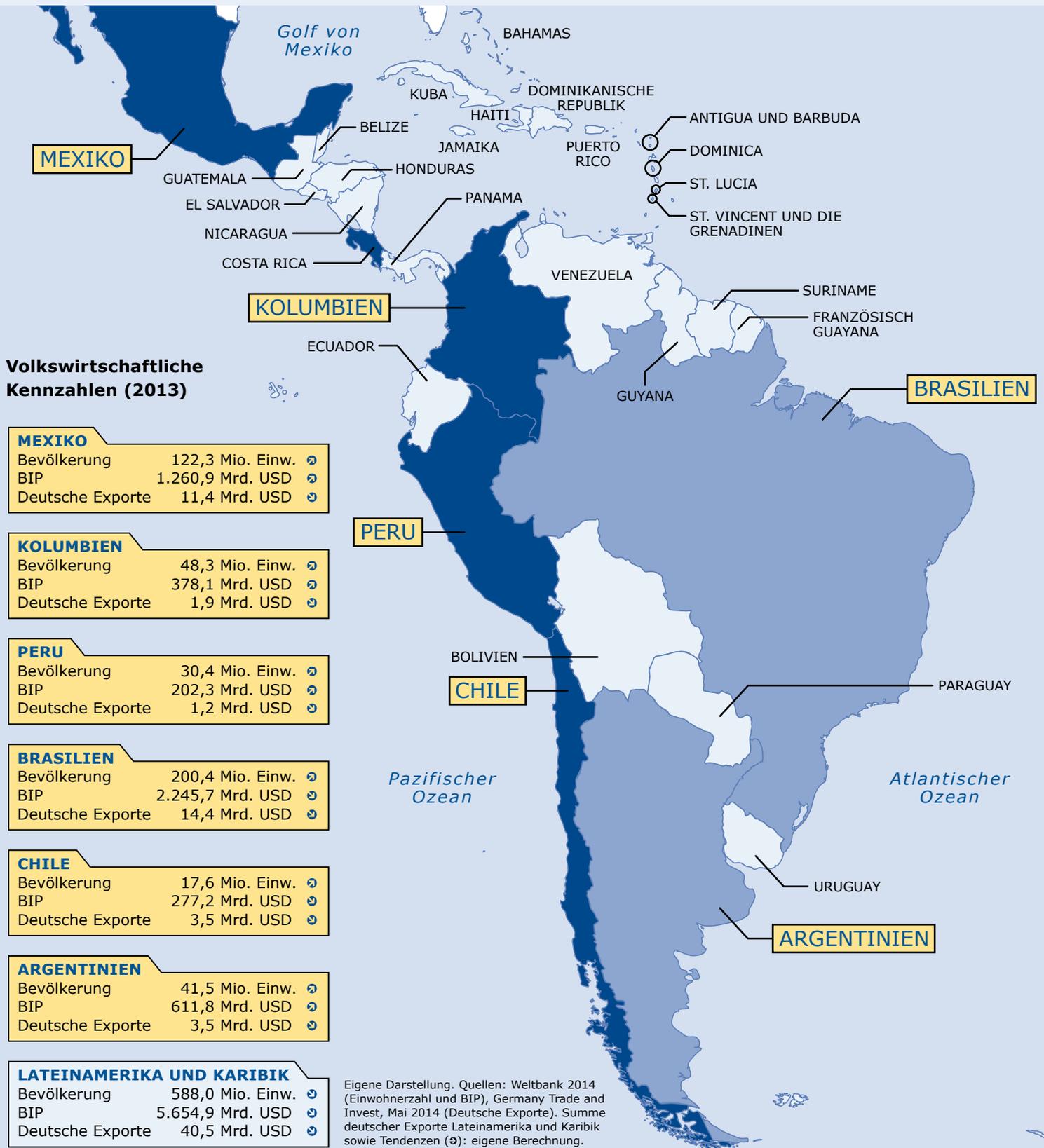
DIE PAZIFIK-ALLIANZ

EINSCHÄTZUNGEN AUS DER REGION

Alejandro Foxley und Patricio Meller (Hrsg.)



LÄNDER LATEINAMERIKAS UND DER KARIBIK



VORWORT

Die Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) und die Inter-amerikanische Entwicklungsbank (IEB) organisierten im Dezember 2013 in Santiago de Chile die internationale Konferenz „Pazifik-Allianz: Ein weiterer Schritt in der lateinamerikanischen Integration“, die vom Regionalprogramm Soziale Ordnungspolitik in Lateinamerika (SOPLA) der Konrad-Adenauer-Stiftung unterstützt wurde.

Die Konferenzbeiträge lieferten das Rohmaterial für diese Veröffentlichung, die nun auch in deutscher Sprache vorliegt. Einige der Texte sind Transkriptionen der Vorträge, andere sind schriftliche Ausarbeitungen der im Workshop dargelegten Thesen.

Die Publikation ist dreigeteilt. Der erste Teil bezieht sich auf die Schlüsselemente, den Kontext und die Herausforderungen des Integrationsprozesses in Lateinamerika. Der zweite Teil widmet sich einem regionalen Blick von Experten aus Mexiko, Peru, Brasilien und Argentinien auf die Pazifik-Allianz. Im dritten Teil analysieren und kommentieren vier chilenische Autoren das Thema.

Mit der Veröffentlichung des Buchs in deutscher Sprache soll einem breiteren deutschen Publikum ein Einblick in die integrationspolitischen Debatten Lateinamerikas gewährt werden.

In diesem Zusammenhang ist die Pazifik-Allianz, ein Handelszusammenschluss zwischen Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru aus dem Jahr 2012, von besonderer Bedeutung. Dieses Abkommen ist ein ambitionierter Plan, den Güter- und Dienstleistungshandel zwischen den Mitgliedern zu liberalisieren. Daneben soll auch die Mobilität von Personen vereinfacht, und die Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur, Umwelt sowie Bildung vertieft werden.

Die Bemühungen finden vor dem Hintergrund einer sich rasch verändernden Weltwirtschaftsordnung statt, in der eine Renaissance bilateraler Handelsabkommen zu verzeichnen ist. Welche politischen und ökonomischen Auswirkungen damit verbunden sind, wird in dieser Publikation dargestellt. Die in der Veröffentlichung ausgedrückten Meinungen unterliegen ausschließlich der Verantwortung ihrer Autoren.

Wir wünschen Ihnen viel Freude bei der Lektüre.

Santiago de Chile im Oktober 2014

David Gregosz

Leiter Regionalprogramm

Soziale Ordnungspolitik in Lateinamerika (SOPLA)

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

INHALT

I SCHLÜSSEL ZUR INTEGRATION

Die Integration der Produktion: Eine neue Herausforderung für Lateinamerika Alejandro Foxley	6
Die Pazifik-Allianz: Ein neuer Motor der regionalen Integration Luis Estanislao Echebarría und Antoni Estevadeordal	13

II DIE REGIONALE PERSPEKTIVE

Mexiko: Ein Blick auf die Auswirkungen der Freihandelsabkommen Otto Granados	22
Die Pazifik-Allianz: Mehr als ein Freihandelsabkommen Carlos Posada	35
Brasiliens Verhältnis zur regionalen Integration und der Pazifik-Allianz Pedro da Motta Veiga	40
Mercosur und Pazifik-Allianz: Offene Aufgaben Félix Peña	44

III DIE CHILENISCHE VISION

Pazifik-Allianz: Die chilenische Perspektive Mathias Francke	50
Ein Plädoyer für die Annäherung zwischen Mercosur und Pazifik-Allianz Carlos Furche	55
Die Pazifik-Allianz: Eine Gelegenheit für den Privatsektor Andrés Santa Cruz	58
Die Pazifik-Allianz: Ein langfristiges Projekt Manfred Wilhelmy	61

I SCHLÜSSEL ZUR INTEGRATION



DIE INTEGRATION DER PRODUKTION: EINE NEUE HERAUSFORDERUNG FÜR LATEINAMERIKA

Alejandro Foxley (Chile)

DIE PAZIFIK-ALLIANZ: EIN NEUER MOTOR DER REGIONALEN INTEGRATION

Luis Estanislao Echebarría (Spanien) und
Antoni Estevadeordal (Spanien)

DIE INTEGRATION DER PRODUKTION: EINE NEUE HERAUSFORDERUNG FÜR LATEINAMERIKA

Alejandro Foxley

Alejandro Foxley¹: Präsident und Mitgründer des Instituts für lateinamerikanische Studien (CIEPLAN). Chilenischer Finanzminister (1990–1994), Senator der Republik (1998–2006) und chilenischer Außenminister (2006–2009). Ingenieur der Katholischen Universität Valparaíso und Doktor der Wirtschaft der Universität Wisconsin.

Für Lateinamerika ist eine der wichtigsten Herausforderungen des nächsten Jahrzehnts die Aufrechterhaltung der hohen Wachstumsraten. Hierzu kann die Region darauf bauen, dass sie anders als die nordamerikanischen und europäischen Volkswirtschaften relativ unbeschadet aus der internationalen Finanzkrise hervorgegangen ist.

Die lateinamerikanischen Volkswirtschaften können die hohen Wachstumsraten im nächsten Jahrzehnt nur aufrechterhalten, wenn sie gegenüber anderen aufstrebenden Ländern – speziell aus Südostasien – noch an Wettbewerbsfähigkeit zulegen.

Eindeutig wird der treibende Nachfrageimpuls aus den USA und Europa deutlich an Kraft verlieren. Aus dieser Richtung wird es also für die Wirtschaft in Lateinamerika keinen „Rückenwind“ geben. Man muss daher mehr auf die interne Spar- und Investitionsquote sowie Produktivitätssteigerungen setzen und sich auf dynamisch wachsende Märkte, wie beispielsweise die asiatischen Länder, konzentrieren.

Wenn man die Produktivitätsentwicklung in den letzten 50 Jahren mit anderen aufstrebenden Volkswirtschaften vergleicht, kann für die Region keine positive Bilanz gezogen werden. In diesem Zeitraum ist die Produktivität in Ostasien um mehr als zwei Prozent jährlich gestiegen, während Lateinamerika lediglich eine Steigerung von 0,3 Prozent erreicht. (De La Torre, 2012). So erklärt sich, weshalb Südkorea und andere asiatische Länder heute entwickelt sind und Lateinamerika weiter mit den Komplikationen des geringen Wachstums oder der so genannten „Falle des mittleren Einkommens“ (middle income trap) zu kämpfen hat (Foxley, 2013).

Der von einigen lateinamerikanischen Ländern im Verlauf der letzten zwanzig Jahre eingeschlagene Weg, ihren Volkswirtschaften Impulse zu geben, war ein guter Beginn, doch etwas fehlte noch, um sich zukünftig noch dynamischer zu entwickeln: Nämlich, dass sich die Wirtschaften dem internationalen Wettbewerb öffneten und diese Tendenz durch die Verhandlungen von Freihandelsabkommen mit einigen ihrer wichtigsten Handelspartner stärkten.

Auf dieser Ebene sind bedeutende – aber nicht ausreichende – Fortschritte gemacht worden. Empirische Daten verweisen auf die relative Unfähigkeit der lateinamerikanischen Wirtschaften, mit den stark auf Rohstoffen ausgerichteten Exporten Mehrwert zu schaffen.

„Lateinamerika kann die hohen Wachstumsraten nur aufrechterhalten, wenn die Wettbewerbsfähigkeit verbessert wird.“

Tatsächlich hat sich in vielen Ländern der Region die Tendenz zum Export von Naturressourcen in den letzten Jahren verstärkt. Der Rohstoffanteil in Brasilien ist beispielsweise von 68 Prozent der Gesamtexporte im Jahr 2000 auf 83 Prozent im Jahr 2010 gestiegen. In Chile liegt der Anteil der Rohstoffe an den Gesamtexporten mit fast 90 Prozent noch höher, während Kolumbien auf 80 Prozent kommt.

Der Konzentrationsprozess wurde zwar von einem dynamischen Wachstum der Palette der Exportprodukte begleitet, was auf eine zukünftige Diversifizierung des Angebots schließen lässt (Meller, Poniachik und Zenteno, 2012), doch gegenwärtig ist die relative Bedeutung der neuen Produkte an den Gesamtexporten noch sehr gering.

Die Exportdiversifizierung ist ein erprobtes Mittel zur Schaffung von Mehrwert, Erhöhung der Produktivität und Schaffung besserer Arbeitsplätze. Gibt es irgendein Modell, das die lateinamerikanischen Länder zur Beschleunigung der Entwicklung übernehmen könnten? Es herrscht wachsende Übereinstimmung, dass die Antwort in der schrittweisen Einbindung in globale Wertschöpfungsketten liegen könnte (World Economic Forum, 2012).

Als Beispiel aus der jüngeren Geschichte wird gern auf die Interaktionsmodelle der ostasiatischen Wirtschaften mit Japan in den achtziger Jahren verwiesen. Die produktionsbasierte Integration führte die Länder zur Bildung integrierter Produktionsketten. Statistiken zeigen, dass um 1990 schon 55 Prozent des koreanischen Handels in Ostasien zwischen Industriebetrieben – vor allem im Austausch mit Japan – abgewickelt wurden. Für die anderen ostasiatischen Länder schwankte der interregionale Handel mit Japan als Protagonisten zwischen 25 und 70 Prozent.²

Ohne Frage spielte Japan eine Schlüsselrolle in der Integration der Wertschöpfungsketten, weil dort die Herstellung von Vor- und Leichtindustrieprodukten für andere ostasiatische Länder in Auftrag gegeben wurde. In den achtziger Jahren wurde die Interaktion auf kleine und mittelständische Firmen ausgeweitet, um die niedrigeren Kosten für die Arbeitskraft in diesen Ländern auszunutzen.

Die jüngste und bedeutendste Entwicklung für Lateinamerika ist, dass China sich in diesem Kontext zum wichtigsten Handelspartner für einige Länder der Region entwickelte.³ Kann China für die lateinamerikanischen Volkswirtschaften eine ähnliche Rolle spielen, wie es Japan im Rahmen der sogenannten „Factory Asia“ zur Förderung der Integration der Produktionsketten in Ostasien getan hat? Kann man sich eine „Factory Lateinamerika“ vorstellen, die sich mit ihrem in Kürze wichtigsten Handelspartner, nämlich China vereint?

Die Zahlen sind besorgniserregend. Die Handelsstruktur zwischen den lateinamerikanischen Ländern und China ist extrem unausgeglich. Brasilien exportiert 95 Prozent Rohstoffe und nur fünf Prozent verarbeitete Produkte nach China. Dahingegen importiert Brasilien zu 98 Prozent verarbeitete Produkte aus China. Nach gerade veröffentlichten Informationen verlieren 45 Prozent der brasilianischen Unternehmen aufgrund des erfolg-

„Empirische Daten verweisen auf die relative Unfähigkeit der lateinamerikanischen Wirtschaften, mit den stark auf Rohstoffen ausgerichteten Exporten Mehrwert zu schaffen.“

reichen Markteintritts konkurrenzfähiger chinesischer Produkte Marktanteile in Brasilien, in den USA, Argentinien und Chile (Da Motta Veiga, Polonia, Foxley (Herausgeber), 2012). Um im Wettbewerb mit China und anderen mittleren Einkommensländern aus Asien bestehen zu können, bedarf es höherer Produktivität und niedrigerer Produktionskosten für den Export. Die nationalen Anstrengungen zur Verbesserung des Humankapitals sind nur der Anfang. Um die Produktivität zu steigern, muss der Integrationsprozess – so wie er in Lateinamerika traditionell verstanden worden ist – in eine andere Richtung gelenkt werden. Im Laufe von fast 60 Jahren Integrationsbemühungen sind zahlreiche Abkommen und Verträge geschlossen worden, doch im gesamten Verlauf des Prozesses ist die Integration der Produktion im asiatischen oder europäischen Stil nicht weit gediehen. Der Anteil des intraregionalen Handels in Lateinamerika schwankt zwischen 15 und 20 Prozent. Die entsprechende Zahl liegt in Asien bei 50 Prozent und in Europa bei rund 70 Prozent (Foxley, 2010).

Zur Stärkung des intraregionalen Handels ist die Förderung eines besseren Zusammenspiels mit den wichtigsten aktuellen Integrationsstrukturen unerlässlich. Der Mercosur (Mercado Común del Cono Sur – Gemeinsamer Markt des Südens), der mit der produktiven Integration einiger Sektoren, wie beispielsweise der Automobilindustrie insbesondere zwischen Argentinien und Brasilien erfolgreich gewesen ist, muss sich der Handelsliberalisierung mehr öffnen. So würde die Konvergenz mit der Integrationsstrategie der Pazifik-Allianz erleichtert werden, deren Schwerpunkt auf der Abschaffung der Einfuhrzölle zwischen den Allianzpartnern und dem Rest der Welt liegt.

Man sollte die NAFTA-Erfahrung und ihre positiven Auswirkungen auf die mexikanische Wirtschaft im Auge behalten. Die Wirtschaftsintegration in der NAFTA geht von der produktiven Basis aus, das heißt von Wertschöpfungsketten mit Austausch von Teilen und Vorprodukten zwischen Firmen aus Mexiko sowie den USA. Die Anlagen für die Herstellung der Endprodukte werden je nach Wettbewerbsvorteil in einem der beiden Länder angesiedelt.⁴

Andere Integrationsinitiativen, wie die Unasur, haben in dieser Etappe den Schwerpunkt auf den Dialog und politische Konsultationen zwischen den südamerikanischen Ländern gelegt und nach Sektoren unterteilte interministerielle Konsultationsgruppen ins Leben gerufen. Den Herausforderungen einer umfassenden Handelsintegration, sowie einer Definition der Rolle, welche die Unasur als Bindeglied zwischen Mercosur und Pazifik-Allianz spielen könnte, hat man sich bisher nicht gestellt.

„Um die Produktivität zu steigern, muss der Integrationsprozess in eine andere Richtung gelenkt werden.“

Was kann man aus früheren Erfahrungen lernen?

Wenn die Integration der produktiven Basis der Schlüssel ist, um mit Produkten aus China und anderen aufstrebenden Volkswirtschaften zu konkurrieren, welche Schwerpunkte sollten dann jenseits der aktuell in Lateinamerika existierenden Integrationsbündnisse gesetzt werden? Eine reale und wirksame Integrationsvereinbarung mit dem Ziel der Steigerung der Konkurrenzfähigkeit sollte folgende Faktoren beinhalten: Abschaffung intraregionaler Einfuhrzölle, Handelserleichterungen im Stil der weltweit offensten Wirtschaften, Ursprungsbestimmungen zur Förderung der Investitionen zwischen regionalen Firmen, Ausbau des bi-ozeanischen Korridors, durch Häfen und Flughäfen sowie Aufbau eines integrierten Pools hochqualifizierten Humankapitals mit Hilfe eines massiven Austauschs von Ingenieuren, Fachkräften und Studenten. Ein solches Abkommen sollte auch Sonderanreize zur Ansiedlung der besten internationalen Firmen schaffen, die investieren und Spitzentechnologien in die Region transferieren.

Länder wie Japan, Südkorea und Singapur haben sehr erfolgreich europäische und nordamerikanische Firmen auf diese Weise anziehen können, welche halfen, die Produktion und die Exporte in der Region zu diversifizieren.

Wenn die produktive Integration in Lateinamerika der Schlüssel ist, um erfolgreich mit China und anderen ostasiatischen Wirtschaften konkurrieren zu können, wie kann man dann Anreize für schnellere und tiefer gehende Fortschritte schaffen? Ich werde mich hier auf zwei Faktoren beschränken: Als erstes sind öffentlich-private Dialoginstanzen einzurichten, um regionale Strategievisionen bis 2020–2030 zu diskutieren und zu entwickeln, wie es die Länder Finnland, Australien, Neuseeland und Südkorea bereits erfolgreich getan haben. Darüber hinaus würde es die produktionsbasierte Integration erleichtern, wenn ein Land wie Brasilien eine explizite Führungsrolle übernimmt, wie es die USA im Rahmen der Gründung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA – North American Free Trade Agreement) getan haben. Der Ansatz basiert auf der gegenseitigen Ergänzung offener Wirtschaften ohne Quotenregelungen oder kontrollierten Handel. Es wäre eine politische Schlüsselentscheidung, wenn Brasilien sich den Märkten der gesamten Region uneingeschränkt öffnen würde. Durch die Liberalisierung könnte Brasilien mit seinen Investitionen uneingeschränkt eine Führungsrolle in der Integration regionaler Firmen übernehmen, um dann wirtschaftliche Gruppen zu bilden, die mit den leistungsfähigsten Ländern Asiens konkurrieren können.

Solange das nicht geschieht könnte eine Initiative, wie die Pazifik-Allianz mit Hilfe der Integration der Wertschöpfungsketten, gemeinsamen Investitionen und aktiver Koordination versuchen, mit den mächtigen Ländern aus dem Asien-Pazifik-Raum zu konkurrieren.

„Eine wirksame Integrationsvereinbarung sollte u. a. auf die Abschaffung der intraregionalen Einfuhrzölle und Handelserleichterungen ausgerichtet sein.“

Dazu sollten die Mitglieder der Pazifik-Allianz (Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru) die brasilianischen Unternehmen mit speziellen Anreizen überzeugen, die ostasiatischen Mitteleinkommensländer aus den Märkten der Allianz zu verdrängen, um so eine regionale Führungsrolle zu übernehmen. So wie Australien das Konzept „Wir sind Australasien“ erfand, könnte Lateinamerika versuchen, unter brasilianischer Führung zum neuen „Lateinasien“ zu werden. Hierzu wäre es wünschenswert, dass sich die Pazifik-Allianz zu einem „Lateinamerikanischen Pazifik-Verbund“ erweitert, welcher sich der praktischen und wirksamen Integration der Produktionsapparate aus einer Bottom-up- und nicht Top-down-Perspektive verschreibt.

Wenn sich in Südamerika eine bedeutende Produktionsintegration herausbilden würde, wäre die Region in der Lage, eine ausgeglichene Wirtschaftsbeziehung mit den asiatischen Ländern – und speziell mit China – aufzubauen. In diesem Rahmen könnten darüber hinaus Kooperations- und Konkurrenzbereiche definiert werden.

„Die fehlende regionale Infrastruktur ist einer der kritischen Faktoren, die den geringen Fortschritt der Integration der Produktionsketten in Lateinamerika erklären.“

Einige regionale Aufgaben zur Förderung der Produktionsintegration in Lateinamerika

Nach einer einschlägigen Studie der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IEB) sind die hohen Transportkosten ein bedeutendes Hindernis für die weitere Produktionsintegration in Lateinamerika (Mosquita, Volpé, Blyde, 2008). Durch die hohen Transportkosten werden Skalenökonomien im interregionalen Handel, die bei schnellerem grenzüberschreitenden Güter- und Dienstleistungsverkehr möglich wären, häufig verhindert. Niedrigere Transportkosten würden – wie auch in Ostasien – eine größere Spezialisierung nach Wettbewerbsvorteilen erlauben.

Warum sind die Transportkosten so hoch? Guillermo Perry (2013) nennt eine Anzahl sich gegenseitig potenzierender Faktoren, welche die Produktionsintegration der Länder verkomplizieren: ineffiziente Häfen, nicht wettbewerbsfähige Dienstleistungen im Flugverkehr, niedrige Qualität oder fehlende Straßeninfrastruktur für den intraregionalen Verkehr sowie segmentierte Stromerzeugungs- und Verteilungsmärkte, welche die Kosten erhöhen und das Angebot senken. In diesem Bereich sind dringend regionale, öffentliche Infrastrukturen zu errichten, welche die Produktionsintegration in die globale Wirtschaft zu wettbewerbsfähigen Preisen ermöglichen. Die auf diesem Weg entstanden Schwierigkeiten lassen sich besonders gut am Beispiel der multinationalen Korridore veranschaulichen. Im Jahr 2000 haben die südamerikanischen Staatschefs auf Initiative des brasilianischen Präsidenten Cardoso das Programm IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – Integration der regionalen Infrastruktur Südamerikas) zur territorialen Integration aufgelegt. Von den ursprünglich genehmigten 524 Projekten sind 13 Jahre nach Programmstart lediglich zwölf Prozent der Projekte komplett umgesetzt worden, 30 Prozent befinden sich noch immer in der Ausführungsphase. Offensichtlich gibt es enorme Diskrepanzen zwischen den ursprünglichen Zielen und den zu erwartenden Ergebnissen.⁵ Die fehlende regionale Infrastruktur ist einer der kritischen Faktoren, die

den geringen Fortschritt der Integration der Produktionsketten in Lateinamerika erklärt. Besonders beim Vergleich der Situation mit Asien, wo die Integrationsprojekte regionaler Infrastruktur für die Regierungen höchste Priorität hatten, fällt dieses Fehlen auf.⁶

Ähnlich sieht es im Bereich der Energieintegration aus. In Südamerika bremsen nationalistisch geprägte politische Erwägungen und historische Territorialkonflikte den Willen zur Integration zwischen den Volkswirtschaften, die über umfangreiche nicht ausgenutzte Ressourcen verfügen und jenen Staaten, die ihren Energiebedarf nicht aus eigenen Quellen decken können. Diese und andere politisch-ideologische Beweggründe haben die Absteckung eines gemeinsamen rechtlichen Rahmens mit verbindlichen Regeln zur Erleichterung der Auslandsinvestitionen gleich welcher Herkunft verhindert.

In Zentralamerika dagegen hat man unter dem Kürzel SIEPAC (Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central – System zur elektrischen Vernetzung der Länder Zentralamerikas) sehr wohl Fortschritte bei den integrierten Stromautobahnen gemacht. Mittlerweile wird sogar eine „mesoamerikanische Datenautobahn“ aufgebaut, welche die Märkte mit Glasfaser verbindet. Dies soll die transnationale Kommunikation über Breitband gewährleisten. In beiden Fällen wird eine regionale öffentliche Infrastruktur geschaffen. Hierzu wird ein multinationales Unternehmen gegründet, welches für den Projektentwurf, den Bau und die Regulierung der Infrastruktur sowie für die Verwaltung der Anbindung an die anderen regionalen Märkte verantwortlich ist. Damit ist man dem endgültigen Ziel auf jeden Fall näher gekommen.⁷ Allerdings können die Investitionsentscheidungen nur mit Zustimmung aller Präsidenten der entsprechenden Länder getroffen werden. Nichtsdestotrotz sollten die südamerikanischen Länder, in welchen die Energieintegration noch in den Kinderschuhen steckt, von diesen Erfahrungen lernen.

1 Bericht von Alejandro Foxley auf Grundlage von Beiträgen und Diskussionen im Rahmen des gemeinsamen Projekts CGD-Cieplan-IEB, 2012–2013.

2 De la Torre, Augusto (op. cit.).

3 INTERAMERIKANISCHE ENTWICKLUNGSBANK (2010). „Ten years after take-off: Taking stock of China-Latin America and the Caribbean Economic Relations“, Washington D. C.

4 Die produktive Integration zwischen Mexiko und den USA vertieft sich und umfasst auch den Einsatz hochqualifizierter Arbeitskräfte in Mexiko. Mittlerweile gibt es 20 Automontagebetriebe, die sich – weit entfernt von den Maquiladora-Unternehmen in der Grenzregion – über zwölf Bundesstaaten verteilen. Mehr als 2000 Betriebe fertigen Teile für die Automobilindustrie. Achtzehntausend US-Firmen haben sich in Mexiko registriert und in den letzten zehn Jahren 145 Milliarden US-Dollar investiert. Hochtechnologieprodukte, die mexikanische Produzenten in den USA verkaufen, importieren rund 40 Prozent der Komponenten aus den USA. Auf ähnliche Weise werden auch mexikanische Komponenten in die Produktionsketten in den USA integriert.

5 Perry, Guillermo (op. cit.).

6 ASIA DEVELOPMENT BANK (2008), *Emerging Asian Regionalism, a Partnership for Shared Prosperity*. Manila, Philippinen.

7 Perry, Guillermo (op. cit.).

Bibliografie

- De la Torre, Augusto (2012). „Crecimiento de largo plazo de A. Latina: ¿hecho en China, en China?“ in Desafíos Postcrisis de América Latina, CIEPLAN, Santiago.*
- Foxley, Alejandro (2013). „La trampa del Ingreso Medio: ¿Válida para América Latina?“, Seminar CGDCIEPLAN, Santiago.*
- Meller, Patricio; Poniachik, Dan y Zenteno, Ignacio (2012). „El impacto de China en América Latina: ¿Desindustrialización y no diversificación de exportaciones?“, Vorgetragen auf dem Seminar CGD-CIEPLAN, Santiago.*
- World Economic Forum (2012). „The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy“.*
- Agosin, Manuel (2012). „Crecimiento y Diversificación de Exportaciones en Economías Emergentes“ Seminar CIEPLAN, CAF 29 März 2012.*
- CEPAL (2010). „La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica“, Santiago.*
- NUEVO DESAFIO PARA AMERICA LATINA: INTEGRACIÓN PRODUCTIVA**
- Fornes, Gastón y Butt-Philips, Alan (2012). The China-Latin America Axis: Emerging markets and the Future of Globalization, Palgrave, Mac Millan, London.*
- Rosales, Osvaldo y Kuwayama, Mikio (2012). China and Latin America Building a strategic economic & trade relationship. CEPAL, Santiago.*
- Roett Riordan y Paz, Guadalupe (eds) (2008). China’s Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States, Brookings Institution Press, Washington D.C.*
- Da Motta Veiga, Pedro y Polonia Ríos, Sandra (2012). A. Foxley (Hrsg.), „Brasil frente a la emergente China: amenazas y oportunidades“, Desafíos Post-Crisis de América Latina: Vínculos con Asia y Rol de Recursos Naturales, CIEPLAN, Santiago.*
- Foxley, Alejandro (2010). Regional Trade Blocs: the way to the future?, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.*
- Mosquita Moreira Mauricio; Volpé, Christian y Blyde, Juan (2008). Unclogging the Arteries, The Impact of Transport Cost on Latin American and Caribbean Trade, Interamerican Development Bank, Washington, D.C.*
- Perry, Guillermo (2013). „Regional Public Goods: An Agenda in the areas of finance, trade and infrastructure“, Paper vorgetragen auf der Konferenz CGD-Cieplan Conferencia, Santiago, 21. Januar 2013.*

DIE PAZIFIK-ALLIANZ: EIN NEUER MOTOR DER REGIONALEN INTEGRATION

Luis Estanislao Echebarría und
Antoni Estevadeordal

Erweiterter Markt

Die Pazifik-Allianz (nachfolgend PA) ist ein neuer wirtschafts- und handelspolitischer Integrationsmechanismus zwischen Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru¹. Sie wurde im Juni 2012 mit dem Hauptziel der Liberalisierung des Handels von Gütern sowie Dienstleistungen, des Kapitalverkehrs und der Reisefreiheit der Menschen gegründet. Die Pazifik-Allianz soll zu einer Handelsplattform weltweiter Bedeutung mit besonderem Gewicht auf den asiatisch-pazifischen Raum werden. Darüber hinaus soll sie das Wachstum, die Entwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Mitgliedsstaaten fördern, um so einen Beitrag zu mehr sozialer Kohäsion und zur Armutsbekämpfung zu leisten.

Die Pazifik-Allianz ist ein Bündnis, das aufgrund der thematischen Deckung und der Ausrichtung der Verhandlungen über die traditionellen Freihandelsabkommen hinausgeht. Die Mitgliedsstaaten haben schon zahlreiche Handelsabkommen geschlossen. Nichtsdestotrotz steht es ihnen als Teil dieser neuen Allianz vollkommen frei, in Wirtschaftsverhandlungen mit Drittländern zu treten sowie ihre Politik zur Einbindung in die Weltwirtschaft auszubauen.

Die Mitgliedsländer der Pazifik-Allianz vertreten gemeinsam 212 Millionen Menschen, was sie mit einem durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt von 13.000 US-Dollar und einem Anteil von drei Prozent am globalen Handel zur achtgrößten Ökonomie der Welt macht.² Im Jahr 2012 repräsentierte die Allianz allein 36 Prozent des lateinamerikanischen Bruttosozialprodukts, exportierte 554 Milliarden US-Dollar beziehungsweise 51 Prozent der Gesamtexporte der Region und empfing mit 71 Milliarden US-Dollar 41 Prozent der gesamten ausländischen Direktinvestitionen der Region.

Die Integrationsinitiative zeichnet sich heute als eine der wichtigsten Initiativen in Lateinamerika ab. Vieles wird von den Mitgliedsstaaten geteilt: die geografische Verortung im Pazifikbecken, die stabilen Demokratien³ mit umsichtiger makroökonomischer Politik, das vorteilhafte Geschäftsklima sowie das traditionelle Engagement für Handel und Integration. Durch diese Gemeinsamkeiten ist der Weg hin zu einer tiefer gehenden wirtschaftlichen Integration der Mitgliedstaaten geebnet.

Gegenwärtig ist das Handelsvolumen innerhalb der Mitgliedsländer relativ gering (40 Milliarden US-Dollar), vor allem wenn es mit dem Gesamthandelsvolumen der Mitglieder der Allianz verglichen wird. So schwanken die Exporte der einzelnen Länder der Pazifik-Allianz in alle anderen Mitgliedsstaaten als Prozentsatz des Gesamtexportvolumens zwischen zwei und zehn Prozent.⁴ Allerdings haben sich diese Prozentsätze in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt, woraus sich eine positive Tendenz im innergemeinschaftlichen Handel der Pazifik-Allianz ablesen lässt.

Luis Estanislao Echebarría ist Doktor in Jura, Rechtsanwalt und Wirtschaftswissenschaftler (Universität Deusto). Chilenischer Vertreter bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IEB). 2007–2013 Geschäftsführer für Planung, Strategie und Effektivität der Entwicklung in der IEB.

Antoni Estevadeordal ist Leiter für Integration und Handel der IEB. Doktor in Wirtschaft an der Universität Harvard und Erststudium in Wirtschaft an der Universität Barcelona. Experte für Handelspolitik, Wirtschaftsintegration und regionale Zusammenarbeit in Lateinamerika und der Karibik, Asien und Europa.

Die folgende Tabelle zeigt die Bedeutung der Pazifik-Allianz und aller Länder als Markt für die Mitgliedsstaaten auf. Peru ist das kommerziell integriertere Land der Allianz und Mexiko ist der wichtigste Partner des Blocks.

Interne Exporte der Pazifik-Allianz

(Jahr 2012, Zahlen in Prozent)

	Kolumbien	Chile	Mexiko	Peru	Allianz	Allianz / Welt
Kolumbien		10,0	3,9	7,4	21,3	7,7
Chile	4,3		6,3	8,5	19,1	5,2
Mexiko	26,1	10,5		7,1	43,8	2,5
Peru	4,3	9,6	2,0		15,9	10,0
Allianz	34,7	30,1	12,2	23,0	100,0	3,9

Produktionsintegration

Die jüngsten Erfolge der Marktöffnung in der Pazifik-Allianz werden die positive Tendenz hin zu einem aktiveren innergemeinschaftlichen Markt nicht nur stärken, sondern auch helfen, weitere Räume zur produktiven Integration und Ergänzung zwischen den Mitgliedsstaaten zu schaffen.

Empirische Daten zur Komplementarität der Produktionsfaktoren zeigen, dass viele internationale Wertschöpfungsketten dank einer tiefer gehenden Integration möglich geworden sind. Einerseits wird der grenzüberschreitende Güterverkehr mit Zöllen belegt, welche mit diesem Handelsabkommen abgeschafft werden, und andererseits beruhen die internationalen Wertschöpfungsketten auf einer vielschichtigen Mischung aus Handels-, Investitions- und technologischem Wissensverkehr, der ohne die enge Zusammenarbeit der Beteiligten nicht optimiert werden kann. So können weitgehende Integrationsabkommen, wie die Pazifik-Allianz, das Entstehen regionaler Wertschöpfungsketten fördern, da sie über die reinen Zollsenkungen hinausgehen und Schlüsselaspekte, wie Investition, Logistik oder Zollabwicklung mit einbeziehen.

Eine tief gehende Integration zwischen den Ländern der Pazifik-Allianz sollte also bei den schon zu beobachtenden Tendenzen der Produktionsintegration ansetzen. In der Region gibt es bereits konkrete Beispiele für Produktionsverkettungen:

- Aus mexikanischen Mezclilla-Stoffen werden in Chile Hosen und andere Kleidungsstücke produziert, die nach Peru exportiert werden;
- Kolumbianische Unternehmer importieren peruanisches Zink, um Batterien herzustellen, die nach Chile exportiert werden und
- In Mexiko verarbeitet man kolumbianische Polymere in der Herstellung von Plastikverpackungen, die dann auf den peruanischen Markt kommen.

Komplementaritäten der Produktionsfaktoren wie diese sollten in tief gehenden Integrationsprozessen wie der Pazifik-Allianz gefördert werden. Die größere Integration zwischen den Ländern der Pazifik-Allianz würde nicht nur helfen, Produktionsnetzwerke aufzubauen, welche die Nachfrage des inner-

gemeinschaftlichen Markts bedienen, sondern könnte darüber hinaus, unter Nutzung der Wettbewerbsvorteile jedes einzelnen Landes, auch die blockinterne Produktion organisieren und so den Zugang zum Weltmarkt mit wettbewerbsfähigeren Produkten ermöglichen. Heute wird beispielsweise schon chilenisches Schnittholz für die Produktion von Rahmen, Türen und Fenstern für den nordamerikanischen Markt eingesetzt, oder aus Kolumbien stammende, in Peru zu Fischereinetzen weiter verarbeitete Synthetikfasern werden letztlich nach Kanada exportiert. Die Länder der Allianz versuchen also, sich in ihrer Produktion gegenseitig zu ergänzen. Diese Tendenz sollte sich mit einer intensiveren Integration zwischen den Ländern noch verstärken.

Statistische Analysen belegen diese Beispiele. Man kann eine positive Beziehung zwischen besserem Marktzugang und wachsender regionaler Produktionsvernetzung nachweisen. Jedoch schaffen die umfangreichen Integrationsabkommen mit Komponenten, die über den reinen Marktzugang hinausgehen, bis zu doppelt so viele Produktionsvernetzungen als jene, die ausschließlich der Abschaffung von Handelszöllen dienen. Somit ist zu erwarten, dass die in den Ländern der Pazifik-Allianz vorhandene Vision einer tief gehenden Integration im nächsten Jahrzehnt zu vielen Komplementaritäten der Produktionsfaktoren führen wird.

Die Rolle des Privatsektors

Die Allianz ist auch ein privilegiertes Forum für die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor in der Region. Im August 2012 wurde CEAP (Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico – Unternehmensrat der Pazifik-Allianz) gegründet, der über die Förderung der regionalen Integration, des Wachstums, der Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der entsprechenden Länder einen Beitrag zur Integration der Allianz leisten soll. Desweiteren soll dies einen attraktiven Raum einer umfassenden Integration für Investition und Handel öffnen. Die CEAP sieht ihre Rolle in der Umsetzung von Maßnahmen, die aus der Pazifik-Allianz ein wirksames Instrument machen. Es geht hierbei um die Koordination von unternehmerischen Projekten mit deutlicher Ausrichtung auf Innovation und Produktionsvernetzung. Somit soll die Chance ergriffen werden, die aufstrebenden Märkte in Asien und auf anderen Kontinenten zu erschließen.

Die Pazifik-Allianz ist ein Projekt bedeutender und langjähriger unternehmerischer Verbindungen insbesondere im Bereich der Investitionen. Dadurch erhält der Integrationsprozess mit seiner Bottom-up-Konstruktion und seinem pragmatischen sowie flexiblen Charakter eine unkonventionelle Prägung.

Im unternehmerischen Bereich gibt es schon verschiedene Integrationsbeispiele: Heute dominieren chilenische Firmen den Flüssiggasmarkt in Kolumbien, ein anderes chilenisches Unternehmen ist Inhaber des wichtigsten Rentenfonds in Peru. Es hat bedeutende Kapitalflüsse von Chile nach Kolumbien gegeben, speziell in den Bereichen Luftverkehr, Kaufhausketten und Finanzen. Darüber hinaus hat Mexiko in Kolumbien großen Einfluss im

„Die größere Integration zwischen den Ländern könnte auch die blockinterne Produktion organisieren und so den Zugang zum Weltmarkt ermöglichen.“

**„Die vier
Regierungen
haben untereinander
die Visumpflicht
aufgehoben. Der
nächste Schritt wäre
die Vereinfachung
der Beantragung
von Arbeitsgeneh-
migungen.“**

Mobiltelefonmarkt. Kolumbien hat auch in den drei Partnerländern in die Lebensmittelindustrie, in kleine Restaurantketten, Textilgeschäfte und in den Energiemarkt investiert.

Jüngste Fortschritte: Das Handelsprotokoll

Es sind bedeutende Fortschritte in der Bildung eines tiefer gehenden Integrationsbereichs gemacht worden. Dies soll das Wirtschaftswachstum der Mitgliedsstaaten fördern und als Plattform für den Handelsaustausch mit anderen Regionen dienen.

Die Allianz hat sich darauf konzentriert, mit einer pragmatischen und flexiblen Vision in verschiedenen Bereichen Abkommen zu schließen, die den Handel und die Investitionen zwischen den Mitgliedsstaaten antreiben, was einer der Schlüssel des bisherigen Erfolgs gewesen ist. Die ersten Ergebnisse lassen auf weitere Erfolge in der Zukunft hoffen, weshalb man den Weg der Öffnung und Integration weiter verfolgen wird. Einige Beobachter haben sogar geäußert, dass „das Beste des Prozesses erst noch kommt“.

Bedeutende Fortschritte hat es beim Aufbau des Markts für freien Personenverkehr gegeben. Die vier Regierungen haben die Visumpflicht für die Bürger der anderen Allianzstaaten aufgehoben. Der nächste fundamentale Schritt wäre nun die gegenseitige Anerkennung der Berufstitel und die Vereinfachung der Beantragung von Arbeitsgenehmigungen. Damit könnte man der Knappheit qualifizierten Fachpersonals entgegenwirken und den Firmen helfen, ihre Arbeitsplätze schneller und effizienter zu besetzen.

Ein Meilenstein des Prozesses ist das kürzlich auf einem Präsidentengipfel in Cartagena de Indias⁵ in Kolumbien unterzeichnete Handelsprotokoll⁶, das als Fundament für den Handel in der Allianz gelten kann. Es ist das erste konkrete Beispiel der Konvergenz der verschiedenen bestehenden bilateralen Freihandelsabkommen zwischen den vier Allianz-Ländern. Mit Hilfe des Handelsprotokolls werden Normen harmonisiert und gemeinsame Standards gesetzt. Es enthält die klassischen Themen eines Freihandelsabkommens und ergänzt, verbessert, aktualisiert sowie vertieft die schon in den bilateralen Abkommen vereinbarten Normen.

Im Rahmen der Marktzugangsbedingungen schafft das Protokoll die Einfuhrzölle für alle Güter ab⁷, für die Mehrzahl der Güter (92 Prozent) gilt das ab Inkrafttreten der Vereinbarung. Damit geht das Protokoll weiter als die bisher gültigen Freihandelsabkommen, die mehrere Produkte von der Zollbefreiung ausnehmen. Fast 13 Prozent des innergemeinschaftlichen Handels erfährt keinerlei Vorzugsbehandlung im Netzwerk der bilateralen Abkommen. Jedoch werden die Zölle nun mit dem Handelsprotokoll der Pazifik-Allianz abgeschafft.

Für die Ursprungsregeln sind einheitliche Normen für die vier Länder ausgehandelt worden, die die Integration der Wirtschaften unter Beibehaltung der erforderlichen Flexibilität suchen. Weiterhin ist ein Mechanismus zur Ursprungskumulierung für Produkte aus den vier Ländern eingerichtet worden. Hierdurch werden die Exporteursketten im Rahmen der Pazifik-Allianz erweitert sowie diversifiziert. Darüber hinaus wird die Entwicklung von Produktionsverkettungen und regionalen Wertschöpfungsketten gefördert.

Im Rahmen des Pflanzenschutzes und der technischen Normen sind Vorschriften zu Transparenz und zur Zusammenarbeit bei den Rahmenbedingungen sowie die Gründung eines Organs zur Stärkung der wissenschaftsbasierten Umsetzung dieser Maßnahmen vereinbart worden. Wichtige im Bereich der Handelsvereinfachung ergriffene fortschrittliche Maßnahmen auf Zoll- und Logistikebene werden den Außenhandel der Mitgliedsländer nachhaltig beeinflussen. Im Bereich der Staatseinkäufe öffnen die beschlossenen, den höchsten Standards entsprechenden Normen diesen Sektor für Exportunternehmen – insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) – aus den vier Allianzländern. Abschließend legt das Protokoll Öffnungs- und Schutzvorschriften fest, die Anreize für den Dienstleistungsverkehr sowie den Ausbau der Investitionen unter den Allianzländern schaffen sollen.

Verpflichtung der Interamerikanische Entwicklungsbank (IEB) gegenüber der Pazifik-Allianz

Die IEB verfügt über zahlreiche Werkzeuge zur Unterstützung der unterschiedlichen Entwicklungskomponenten, einschließlich jener, die auf die Optimierung der Effekte des internationalen Handels sowie die Unterstützung entsprechender politischer Maßnahmen abzielen. Zu den im Rahmen der neunten allgemeinen Kapitalerhöhung gesetzten Prioritäten der institutionellen Strategie der Bank, zählt vor allem die internationale Wettbewerbsintegration auf regionaler und globaler Ebene. Dabei machen 2015 die mit der Integration verbundenen regionalen Entwicklungsziele 15 Prozent der von der Bank erteilten Finanzierungen aus.

Der von der Bank auf Integration gesetzte Schwerpunkt wird als „eine strategische Plattform zur Maximierung der Globalisierungsvorteile und der Nutzung der funktionalen Kooperation im Dienst von Wachstum und Entwicklung“ verstanden. Viele Entwicklungsziele sind aus einer rein nationalen Perspektive nur schwer zu erreichen, da sie an grenzüberschreitende Externalitäten gekoppelt sind. Daher bedarf es eines Ansatzes, der über die Staatspolitik der einzelnen Länder hinausgeht. Hierbei spielt die internationale Zusammenarbeit und die Unterstützung regionaler Organisationen eine Schlüsselrolle.

„Da die aufstrebenden Länder für die Weltwirtschaft bedeutender werden, muss Lateinamerika sich bemühen, die strategischen Allianzen neu auszurichten.“

Die Integration als Wachstums- und Entwicklungsmotor gründet sich auf die Fähigkeit, Länder bei der Überwindung ihrer eingeschränkten Märkte zu unterstützen, regionale Produktionsnetzwerke aufzubauen, Technologietransfers zu fördern und Investitionen anzuziehen. Desweiteren stimuliert sie die Koordination zwischen den Ländern, was wiederum den Einfluss in globalen Foren und die Schaffung regionaler öffentlicher Infrastruktur, sowie die makroökonomische Koordination, die politische Kooperation, die Planung und Finanzierung von Infrastrukturinitiativen etc. stärkt. Diese Themen sind Teil der Arbeits- und Verhandlungsagenda der Pazifik-Allianz.

Die Institutionen sind von fundamentaler Bedeutung für die Nutzung der Chancen, die die Handelsintegration bietet, weil sie politische Maßnahmen erarbeiten und umsetzen können. Diese Maßnahmen begleiten den Öffnungsprozess und können zu seinem Erfolg beitragen. Mehr Austausch benötigt mehr Investition in Infrastruktur und Schulung, wozu in der Regel öffentliche Programme benötigt werden. Die Auswirkungen des Handels auf die Entwicklung sind sehr komplex und verlaufen auf unterschiedlichen Ebenen. Um die positiven Auswirkungen des Handels zu maximieren sowie die Kosten zu minimieren, muss die Handelsintegration von stützenden und anpassenden Ergänzungsmaßnahmen begleitet werden. In diesem Bereich ist die IEB ein entscheidender Akteur zur Förderung der Beziehung zwischen Handel und Entwicklung.

Die IEB unterstützt die Initiative der Pazifik-Allianz aufgrund der Bedeutung des Projekts für die regionale Integration und die Projektion als eine der dynamischsten Wirtschaftszonen der Welt. In diesem Kontext hat die Bank technische und finanzielle Unterstützung sowohl an Regierungen, als auch an Unternehmensvertreter gewährt, die diese Initiative im Rahmen der technischen Arbeitsgruppen gebildet haben. Dazu kommt der Unternehmerat in Bereichen, die als prioritär für das Erreichen der Ziele der Allianz definiert worden sind.

Die Bank schätzt den außerordentlichen Einsatz der Staatschefs der vier Mitgliedsstaaten, deren Fortschritte in diesem Prozess sowie deren auf dem letzten Gipfel in Cartagena bestätigten Erfolge. Wir sehen darin einen weiteren Schritt, um die Region an das neuralgische Wirtschaftszentrum der Welt anzunähern, das sich schnell Richtung Osten und Süden verschiebt. Die asiatische Dynamik wird weiterhin der wirtschaftliche Motor der Welt bleiben, genau wie die Süd-Süd-Handelsbeziehungen, die eine immer bedeutendere Rolle in der Weltwirtschaftsentwicklung spielen.

In einem Kontext, in dem die aufstrebenden Länder für die Weltwirtschaft immer bedeutender werden, muss Lateinamerika sich bemühen, die regionalen und globalen strategischen Allianzen neu auszurichten, um gemeinsam erweiterte Wirtschaftsräume zu kreieren. Die Pazifik-Allianz ist hierfür ein ausgezeichnetes Instrument.

Herausforderungen

1. Die erzielten Fortschritte und die Herausforderungen für die Pazifik-Allianz sind zahlreich. Ziel ist es, Bedingungen zu schaffen, um die Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen den Unternehmern der Mitgliedsländer sowie der Welt zu vertiefen. Die Allianz leistet einen Beitrag zur offenen Regionalintegration. Diese schließt andere ähnlich interessante und gerechtfertigte regionale Integrationsoptionen, die sich der Verbesserung der wirtschaftlichen sowie sozialen Entwicklungsniveaus verschreiben, weder aus, noch stellt sie sich diesen entgegen.
2. Zunächst müssen die vier Länder in Erfüllung der jeweiligen internen Gesetzgebung das Rahmenabkommen und dann das Handelsprotokoll genehmigen. Die IEB kann zum Zwecke der Beschleunigung auch diesen Prozess unterstützen. Fundamental ist, den Impuls der ersten Jahre des Prozesses zu nutzen und mit den neuen Themen, wie Innovation, Kooperation, Logistik, Produktivität, Infrastruktur, Bildung und anderen, angemessen umzugehen.
3. In einem Kontext komplexer, wirtschaftlicher Konjunkturen in Lateinamerika, in der sich eine negative Tendenz abzeichnet und die Probleme in bestimmten Ländern Druck auf Inflation und Wachstum ausüben werden, sind die Fortschritte hin zu mehr Öffnung und Integration eine gute Nachricht. Folglich liegt die große Herausforderung in der schnellstmöglichen Umsetzung des Handelsprotokolls und in der Nutzung der durch die unterzeichneten Abkommen eröffneten Chancen.
4. Ob der Integrationsprozess positive Ergebnisse haben wird, hängt von zahlreichen Faktoren ab, wie beispielsweise der Interaktion der Handelspolitik mit anderen Politikbereichen, ihrer Wirksamkeit sowie der Weise, wie sie die positiven Auswirkungen maximieren und die möglichen negativen Auswirkungen minimieren. Die IEB hat große Erfahrungen in diesem Bereich, welche sie den Mitgliedern der Allianz zur Verfügung stellt.
5. Es stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer institutionellen Struktur der Allianz zur Umsetzung der Regierungsverpflichtungen und der Empfehlungen des Privatsektors zur Bildung eines erweiterten Markts mit freiem Güter-, Dienstleistungs- und Produktionsfaktorenverkehr, so wie es die Staatschefs der vier Länder vorgeschlagen haben.
6. Zentral ist, die Allianz als Beitrag zur offenen und nicht ausschließenden Integration Lateinamerikas anzulegen. Es handelt sich um ein Projekt, das Brücken zwischen subregionalen Übereinkünften baut und der Fragmentierung der Region entgegenarbeitet. Es gibt ein umfangreiches Arbeitsprogramm zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und regionaler Integration. Mögliche Bereiche für die Zusammenarbeit und die Süd-Süd-Beziehungen sind: Bildungspolitik, Personenverkehr und Infrastruktur zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit.

7. Diese Themen helfen, die Verbindungen zwischen den Ländern beider lateinamerikanischen Küsten zu vertiefen. Die Länder der Pazifik-Allianz sollten ihre strategische Position an der Pazifikküste als Kapital verstehen, um allen Ländern des südamerikanischen Kontinents eine solide Projektion in den dynamischen asiatisch-pazifischen Raum zu sichern und den Kontinent über den Austausch von Waren und Dienstleistungen mit dieser Region zu stärken.
8. Wenn die Allianz den eingeschlagenen Weg weiter verfolgt, ist die Zukunft vielversprechend. Wir können uns für Lateinamerika folgende Zukunftsszenarien vorstellen: Eine Regierung, die den wichtigsten Flughafen des Landes mit Geldern aus Rentenfonds aus den Nachbarländern finanziert (die heute ein Kapital von 400 Milliarden US-Dollar angespart haben); ein Pharmaunternehmen stellt Medikamente aus Komponenten her, die in verschiedenen Ländern produziert und dann nach Asien exportiert werden; junge Menschen können zur Berufsausübung problemlos in die Partnerländer reisen, da ihre Universitätstitel in allen Mitgliedsstaaten anerkannt werden. Darin bestehen die Herausforderungen der Allianz, und die IEB fühlt sich diesen verpflichtet.

1 *Mexiko und Chile sind die einzigen lateinamerikanischen Mitgliedsländer der OECD. Kolumbien hat einen formalen Beitrittsantrag gestellt.*

2 *3,5 Prozent des kaufkraftbereinigten globalen BIPs.*

3 *Grundlegende vereinbarte Voraussetzungen zum Eintritt in die Pazifik-Allianz sind die Gültigkeit des Rechtsstaats, die Demokratie, die verfassungsrechtliche Ordnung, die Trennung der Staatsgewalten sowie die Förderung, der Schutz, der Respekt und die Garantie der Menschenrechte und der Grundfreiheiten.*

4 *De facto liegen die wichtigsten Exportmärkte für die Allianz außerhalb der Region: USA (für Kolumbien und Mexiko) und China (für Chile und Peru).*

5 *Februar 2014.*

6 *Es handelt sich um das erste Zusatzprotokoll des Rahmenabkommens aus dem Jahr 2012.*

7 *Nur Zucker ist ausgenommen.*

II DIE REGIONALE PERSPEKTIVE



MEXIKO: EIN BLICK AUF DIE AUSWIRKUNGEN DER FREIHANDELSABKOMMEN

Otto Granados (Mexiko)

DIE PAZIFIK-ALLIANZ: MEHR ALS EIN FREIHANDELS-ABKOMMEN

Carlos Posada (Peru)

BRASILIENS VERHÄLTNIS ZUR REGIONALEN INTEGRATION UND DER PAZIFIK-ALLIANZ

Pedro da Motta Veiga (Brasilien)

MERCOSUR UND PAZIFIK-ALLIANZ: OFFENE AUFGABEN

Félix Peña (Argentinien)

MEXIKO: EIN BLICK AUF DIE AUSWIRKUNGEN DER FREIHANDELSABKOMMEN

Otto Granados

Einführung

Otto Granados: Jura-Abschluss an der Universidad Nacional Autónoma de México und Masterabschluss in Politikwissenschaft des Colegio de México. Mexikanischer Botschafter in Chile seit Juni 2013. Davor Generaldirektor des Instituts für Öffentliche Verwaltung der Technologischen Hochschule von Monterrey. Autor und Koautor von 15 Büchern.

Wie so häufig konzentriert sich die Diskussion über Möglichkeiten zur Rückkehr auf den Wachstumspfad in Zeiten der wirtschaftlichen Stagnation in verschiedensten Ländern historisch auf das Wiederaufleben von Keynes und die Erhöhung der Staatsausgaben, die Ergreifung antizyklischer politischer Maßnahmen oder die Einführung – besser gesagt – die Wiedereinführung protektionistischer handelspolitischer Maßnahmen, die der Wirtschaft kurzfristig etwas Luft verschaffen.

Daher – und speziell aufgrund der internationalen Finanzkriseder Jahre 2008 und 2009 – werden Anstrengungen zur Liberalisierung des Handels in verschiedenen Teilen der Welt mittels neuer Verbünde unternommen. Exemplarisch hierfür steht die Trans-Pacific Partnership (TPP), ein sich in der Verhandlungsphase befindliches Freihandelsabkommen zwischen zwölf asiatischen und amerikanischen Ländern, die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), im Rahmen derer die USA Gespräche mit der EU aufgenommen haben, oder die Pazifik-Allianz, ein von vier lateinamerikanischen Staaten gebildeter Integrationsraum, zu dem Mexiko gehört. Jene Integrationsbemühungen werden weltweit von der Privatwirtschaft optimistisch, von nationalen Öffentlichkeiten und vielen politischen Akteuren jedoch eher skeptisch betrachtet.

Demzufolge ist die Entwicklung von Ländern, die wie Mexiko schon vor einiger Zeit ihre Wirtschaft geöffnet haben, besonders zur Untersuchung geeignet. Die Auswirkungen der Anfang der neunziger Jahre unterzeichneten Freihandelsabkommen können evaluiert, sowie die im Laufe der Jahre gewonnen Erkenntnisse analysiert werden. Desweiteren können zu bewältigende Herausforderungen beim Entwurf, der Formulierung sowie der Umsetzung öffentlicher Politikmaßnahmen sowohl auf nationaler, als auch auf Ebene der Pazifik-Allianz identifiziert werden, um so anhaltende hohe Wachstums- und Produktivitätsraten zu sichern.

Der mexikanische Liberalisierungsprozess

Im Rahmen der Freihandelsabkommen und in der Praxis dessen, was man die neue Phase der mexikanischen Wirtschaftsbeziehungen mit dem Rest der Welt nennen könnte, gibt es drei bedeutende Themen. Das erste ist die Analyse der in zwei Jahrzehnten wirtschaftlicher Öffnung Mexikos gemachten Erfahrungen, für die vor allem das Freihandelsabkommen mit Nordamerika (NAFTA), das 2014 zwanzig Jahre Bestand hat, und ein ähnliches Abkommen zwischen Mexiko und Chile, das 2014 fünfzehn Jahre alt wird, als Beispiel dienen. Diese brachten darüber hinaus weitere Abkommen auf den Weg, welche den Handelsverkehr zwischen Lateinamerika und der Karibik stark vereinfacht haben. Somit kann die Analyse des Prozesses nützlich sein, da er das Interesse an der aktiven Beteiligung an der Pazifik-Allianz erklärt.

Der zweite Aspekt sind einige in dieser Periode gewonnene Erkenntnisse, die bei der Erarbeitung einer zielgerichteten, ehrgeizigen Agenda helfen können und erlauben, die scheinbar von der Pazifik-Allianz gebotenen Vorteile sowie Chancen vollständig zu nutzen. Als drittes sollen einige Ideen über die Nutzung solcher Strukturen der regionalen Integration zur Erhöhung der Produktivität, der wirtschaftlichen Vielfalt und des in der Region produzierten Mehrwerts präsentiert werden. Hiermit soll deutlich werden, wie man die Wettbewerbsfähigkeit der Region gegenüber anderen Zonen in der Welt im Kontext der globalen Ökonomie deutlich steigern kann.

Auch wenn Mexikos Entscheidung, ein Handelsabkommen mit den USA zu unterzeichnen (dem sich kurz darauf Kanada anschloss), im Wesentlichen auf wirtschaftlichen Beweggründen basierte, steuert der geografische Umstand, Nachbar der Weltmacht Nummer eins zu sein, der Union auch politische, praktische und in gewisser Weise psychologische Komponenten bei.

Als die Regierung von Carlos Salinas de Gortari (1988–94) mit den Vertragsverhandlungen begann, war Mexiko schon ein formal unabhängiges und souveränes Land im internationalen System. Doch zu Beginn der neunziger Jahre veränderten sich die Auslegungen dieser Konzepte radikal. In Mexiko fing man langsam und widerwillig an, zu verstehen, dass das Auftreten auf der internationalen Bühne, insbesondere in der Beziehung zu den USA, durch ein supranationales und komplexes Netzwerk in den Bereichen von Diplomatie, Rechtsnormen, Wirtschaft, Handel, Finanzen, Umwelt, Migration sowie Energie vorbestimmt und in der Praxis konditioniert war.

Es bedurfte eines historischen Kurswechsels. Eine sorgfältige Analyse der mexikanischen Außenpolitik seit der Unabhängigkeit zeigt, dass sie von Prinzipien geleitet war und beachtliche diplomatische Erfolge zu verzeichnen hatte. Doch sie ist auch punktuell von verschiedenen politischen Regimen benutzt worden, um zunächst den Verhandlungsspielraum in der komplexen und von Zwischenfällen geprägten bilateralen Agenda mit den USA zu erweitern. In den sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre unterstellte man sich dann dem nordamerikanischen Sicherheitssystem in der Hemisphäre und versuchte zu verhindern, dass die in Lateinamerika grassierenden Rebellenbewegungen sich in Mexiko ausbreiteten. Schließlich sollten auch die internen Dissidenten und damals in Mexiko illegalen, linken Gruppierungen neutralisiert werden, die die angebliche vom Regime der hegemonischen Partei verkörperte politische Stabilität bedrohten. Bis Ende der achtziger Jahre war das System an diesen Zielsetzungen gemessen und im Rahmen einer elastischen Auffassung des „nationalen Interesses“ recht wirksam. Das kann man jedoch für andere relevante Aspekte nicht behaupten. Einige Daten sind vielsagend.

Beispielsweise hatten die ausländischen Direktinvestitionen und der mexikanische Außenhandel eine nur geringe Bedeutung und waren sehr stark auf die USA konzentriert. Die so genannte „Sonderbeziehung“ zwischen den beiden Nachbarn verzeichnete in den fünfziger und sechziger Jahren zwar einige Erfolge, wie beispielsweise mit den Gastarbeiterprogrammen, sie verschlechterte sich daraufhin allerdings aufgrund des verbalen Aktivismus einiger Regierungen. Die mexikanische Auslandsschuld bei nordamerikani-

schen Banken, die sich auf den scheinbaren Ölreichtum der achtziger Jahre stützte, wuchs sehr schnell an. Politische Diskrepanzen mit den USA im Rahmen der zentralamerikanischen Konflikte, die im Dunstkreis des kalten Krieges standen, verkomplizierten die Beziehung zu den USA noch mehr. Das führte zu direkten Repressalien wie der Operation „Interception“, bei der man über mehrere Tage die Grenzen für mexikanische Produkte schloss und die Importe mit Strafzöllen belegte. All das geschah im Kontext struktureller Verletzlichkeit und einer Abfolge von Wirtschaftskrisen in Mexiko.

Zusammengefasst hat sich der außenpolitische Auftritt in diesen Jahrzehnten in politisch treffende Entscheidungen bemerkenswerter Würde, Solidarität und klarer Autonomie übersetzt. Nichtsdestotrotz könnte man nur schwer behaupten, dass die Außenpolitik im strikten Sinne einen Beitrag zur Stärkung der nationalen Souveränität, zur Senkung der externen wirtschaftlichen Abhängigkeit oder zur Übernahme einer bedeutenderen Rolle Mexikos auf der internationalen Bühne geleistet habe. De facto ist keine dieser drei Situationen eingetreten.

Die aus der Geschichte abgeleiteten Erkenntnisse (plus der Konsolidierung der USA als wirtschaftliche, militärische und politische Supermacht), die Revolution der Informations- und Kommunikationstechnologien, die wirtschaftliche und finanzielle Globalisierung, die Umschichtung der ausländischen Investitionsströme nach dem Mauerfall nach Osteuropa und das Erscheinen neuer Akteure und Themen auf der internationalen Bühne führten dazu, dass Mexiko seine Strategie erneuerte. Man erkannte an, dass die Außenpolitik in funktionaler Beziehung zur Innenpolitik steht, dass die Diplomatie wirtschaftliche Innovation benötigt, und dass man die aktuelle sowie zukünftig fundamentale Rolle der USA in unserer Außenpolitik akzeptieren muss.

Dieser konzeptionelle Wandel war zweifelsohne von großer Relevanz. Ende der achtziger Jahre begann Mexiko mit dem Aufbau weiterer Beziehungen mit dem Nachbarn im Norden und mit dem Rest der Welt. 1992 unterzeichnete man das Handelsabkommen mit den USA und Kanada, obwohl man nur sechs Jahre vorher noch diskutiert hatte, ob man überhaupt dem GATT (General Agreement on Tariffs and Trade – Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) beitreten sollte oder nicht. Danach unterzeichnete man eine ganze Reihe von Freihandelsabkommen. Man trat der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) und der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) bei. Botschaften und Konsulate an vollkommen neuen Standorten wie Singapur, Südafrika oder Neuseeland wurden eröffnet. Es gab zwar noch einige Meinungsverschiedenheiten mit den USA, doch der Umgang mit ihnen veränderte sich grundlegend. Mexiko scheint verstanden zu haben, dass Effizienz und Pragmatismus notwendige Voraussetzungen für eine funktionale Außenpolitik im nationalen Interesse sind. In diesem Rahmen wurde das NAFTA-Abkommen unterzeichnet.

„Mexiko scheint verstanden zu haben, dass Effizienz und Pragmatismus notwendige Voraussetzungen für eine funktionale Außenpolitik im nationalen Interesse sind.“

NAFTA und seine Ergebnisse

Mit der Unterzeichnung des NAFTA-Abkommens setzte sich Mexiko vier direkte und ein indirektes Ziel, das aber sehr eng mit dem Abkommen verbunden war. Das erste Ziel war die Sicherung und der Ausbau des Zugangs der mexikanischen Exporte in die USA, die damals etwas mehr als 80 Prozent des Gesamtvolumens ausmachten. Das zweite Ziel war die Entwicklung eines strukturierten und attraktiven Mechanismus für Auslandsinvestitionen, um auf diesem Weg mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Als Drittes sollte die makroökonomische Stabilität des Landes angesichts wiederholter Wechselkurskrisen seit den siebziger Jahren über die Handelsöffnung, das Wachstum des Exportsektors und weitere orthodoxe politische Maßnahmen gesichert werden. Das vierte Ziel war die Herstellung einer makroökonomischen Konvergenz mit den wichtigsten Handelspartnern, insbesondere den USA. Das fünfte, indirekte Ziel war die Bildung eines umfangreichen Netzwerks von Freihandelsabkommen.

„Wenn man NAFTA an den konkreten Zielen misst, war das Abkommen ein bedeutender Erfolg für Mexiko.“

Wenn man NAFTA an den konkreten Zielen misst, war das Abkommen ein bedeutender Erfolg für Mexiko und die unumstößliche Tatsachen belegen das.

Mexiko zählt heute, ohne Einschluss der Pazifik-Allianz, zu einem Netzwerk von 13 Freihandelsabkommen mit 45 Ländern, 28 Investitionsschutz- und Förderungsabkommen und neun Handelsabkommen (zur wirtschaftlichen Ergänzung und mit begrenztem Umfang) im Rahmen des Lateinamerikanischen Integrationsverbands. Der mexikanische Außenhandel ist in den letzten zwanzig Jahren beeindruckend gewachsen. Das Gesamtvolumen erhöhte sich um 540 Prozent, die Exporte stiegen um 614 und die Importe um 467 Prozent. In Zahlen ausgedrückt beliefen sich die mexikanischen Exporte auf rund 52 Milliarden US-Dollar. Zwanzig Jahre später waren es bereits 371 Milliarden US-Dollar. In derselben Periode erhöhten sich die Importe von 65 auf 370 Milliarden US-Dollar. Das dritte und aus Perspektive der von Ricardo Hausmann¹ beschriebenen „Produktionskomplexität“ vielleicht wichtigste Element, ist die Tatsache, dass die Handelsöffnung und der Beitritt zu den Abkommen die Zusammensetzung des Exportportfolios bedeutend modifiziert haben. 1985 war der mexikanische Exportsektor mit 57 Prozent der Gesamtexporte sehr stark auf Commodities, wie vor allem Erdöl, Kohlenwasserstoffe und Erze konzentriert. Das hatte in einer Wirtschaft, deren öffentliche Finanzen zum großen Teil von den internationalen Erdölpreisen abhingen, vor allem zwei Auswirkungen: Einerseits trug es bedeutend zum Anwachsen der schon hohen Haushaltsdefizite, der Überschuldung und damit zu weiteren makroökonomischen Problemen bei; als zweites wurden damit die Diversifizierung der industriellen Produktion sowie der Wettbewerb auf dem einheimischen Markt gebremst.

NAFTA half, die Zusammensetzung des Exportportfolios umzukehren. Im Jahr 2013 stammten fast 79 Prozent der mexikanischen Exporte aus der herstellenden Industrie, mehr als sechs Prozent sind landwirtschaftliche Exporte und nur 15,5 Prozent stammen aus dem Erdöl- oder Bergbausektor.² Mexiko ist bei einigen Rohstoffen wie Gold, Silber, Aluminiumfluoriden, Tomaten, Avocados, Mangos, Gurken und Erdbeeren aktuell der wichtigste Zulieferer der USA sowie Kanadas.

Interessant ist allerdings, dass das auch für Autoteile, Motoren für Nutzfahrzeuge, Traktoren, Kühlschränke, Fernseher, Waschmaschinen, Computer, Ersatzteile für Autositze, Elektrokabel für Kraftfahrzeuge, orthopädische Geräte und Malzbier gilt. Das zeugt von einer aufblühenden industriellen Produktion, die schrittweise größeren Mehrwert produziert. Dazu musste sich natürlich der Produktionsapparat verändern. Nur so konnte die herstellende Industrie ihre heute wichtige Rolle erreichen, und nur so kann man auch die zukünftigen Herausforderungen für die Wettbewerbsfähigkeit Mexikos verstehen.

Mit der Beschleunigung der ausländischen Investitionsflüsse ist noch ein weiteres NAFTA-Ziel vollständig erfüllt worden. Zwischen 1999 und 2012 hat Mexiko rund 310 Milliarden US-Dollar durch Auslandsinvestitionen erhalten, von denen 167 Milliarden – oder 54 Prozent der Gesamtsumme – von den NAFTA-Mitgliedern stammten, und die vor allem in den herstellenden Sektor gingen. Damit wurde, wie die Analyse der Exportpalette zeigt, eine positive Entwicklung in Gang gesetzt. Zwei in der akademischen Literatur empirisch belegte Faktoren sind speziell hervorzuheben. Zum einen ist ein wichtiger Teil der Auslandsinvestitionen aus Drittländern außerhalb der NAFTA angezogen worden, um die Ursprungsregeln und den Grad der nationalen Integration zu erfüllen, die für Exporte in den NAFTA-Markt erforderlich sind. So geschah es beispielsweise in der Autoindustrie: Zur Erfüllung des Grades regionaler Integration sind große Montagebetriebe und ihre direkten Zulieferer nach Mexiko umgesiedelt worden (der so genannte „tier 1“). Dadurch ist Mexiko zum achtgrößten Automonteur und viertgrößten Exporteur der Welt³ geworden. Dazu kommt, dass die Stärkung der Lieferketten auch die Einbindung in die Wertschöpfungsketten in der Region verbessert. Das Beispiel der USA ist vielsagend: Von den US-amerikanischen Importen aus Mexiko und Kanada enthalten respektive 40 Prozent und 25 Prozent Vorleistungen aus den USA. Dagegen liegt dieser Prozentsatz bei nur vier und zwei Prozent bei den Importen aus China und Japan.⁴

Allerdings sollte man auf einen Punkt achten. Der wirtschaftliche Nationalismus in Mexiko betont immer wieder die Notwendigkeit, die Exportziele zu diversifizieren. So erklärt sich auch das umfangreiche Netzwerk der bestehenden Handelsabkommen. NAFTA dagegen sollte eher zu einer größeren Konzentration der Exporte geführt haben. Die verfügbaren Daten sprechen jedoch eine andere Sprache: Seit Ende des 19. Jahrhunderts hat die Handelsverbindung zwischen Mexiko und den USA mehr als 80 Prozent des Gesamtvolumens ausgemacht. Dieses Verhältnis hat sich durch das gesamte 20. Jahrhundert gezogen. Im Jahr 2012 sank der Prozentsatz des jährlichen Handelsverkehrs zwischen den NAFTA-Partnern jedoch auf 67 Prozent⁵, unter anderem weil zwischen 2005 und 2012 die Exporte im Jahresdurchschnitt nach Asien um 20,2 Prozent und nach Lateinamerika um 16,2 Prozent stiegen.

Nichtsdestotrotz ist das Handelsvolumen und seine Dynamik im NAFTA-Raum beeindruckend. NAFTA hat einen regionalen Markt von heute 19 Billionen US-Dollar mit 470 Millionen Verbrauchern. Mexiko, die USA und Kanada haben ein tägliches Handelsvolumen von von drei Milliarden US-Dollar. Folglich belaufen sich die mexikanischen Exporte in diese beiden

Partnerländer auf rund 35 Millionen US-Dollar pro Stunde. Mexiko importiert somit rund 370.000 US-Dollar pro Minute aus den NAFTA-Partnerländern.

Diese Zahlen zeigen, wie wichtig die Pazifik-Allianz für Mexiko – und letztlich für alle Mitglieder – sein kann. Anders gesagt: Wenn man die Pazifik-Allianz nur aus kommerzieller Perspektive betrachtet, das heißt die innergemeinschaftlichen Im- und Exporte, dann würde ihr gesamtes Handelsvolumen rund zwölf Tagen der mexikanischen Exporte in die USA und nach Kanada entsprechen. Diese von den Zahlen her stimmige Auslegung wäre als Analyse jedoch zu kurz gedacht. Wie durch das NAFTA-Beispiel belegt, bedurfte es eines radikalen Wandels der mexikanischen Produkt- und Exportpalette. Etwas Ähnliches kann in der Pazifik-Allianz geschehen, und hierin liegt ein Teil ihres Potenzials.

Mit dem Freihandel wurden konkrete Ziele verfolgt, die man mit großem Erfolg erfüllt hat. Doch es hat weitere ebenso relevante Ergebnisse gegeben, an die man bei Eintritt in die NAFTA möglicherweise nicht gedacht hatte und die heute Bestandteil der neuen Agenda der mexikanischen Politik sind. Dazu gehören vor allem die Auswirkungen auf den Produktionsapparat und auf die Regionalentwicklung.

Zum einen hat NAFTA einen sehr positiven Wettbewerbsdruck auf die Unternehmen und die Unternehmenskultur ausgeübt. Im Verlauf der NAFTA-Verhandlungen zwischen 1991 und 1993 war eins der in Mexiko am meisten diskutierten und analysierten Themen, ob die nationalen Firmen die Öffnung zur mächtigsten Wirtschaft der Welt überleben könnten. Die mexikanischen Industriellen aus den unterschiedlichsten Sektoren, wie beispielsweise Maschinen- und Gerätebau, Textilien, Stahl, Konfektion oder Landwirtschaft, sahen im NAFTA allgemein ein großes Risiko für die Rahmenbedingungen, mit denen sie bis dahin mehr oder weniger erfolgreich gearbeitet hatten: Ein geschlossener, geschützter und garantierter Markt, der keine angemessenen Anreize schaffte, um sich an ein System anzupassen, das früher oder später den Welthandel prägen würde. Es hieß, dass die lokalen Betriebe nicht auf den Wettbewerb vorbereitet waren, dass die Konkurrenz sie überrollen würde, und dass die Regierung eine längere Anpassungszeit zu garantieren habe, was durch die schrittweise Aufhebung der Zölle in der NAFTA-Gemeinschaft geschah.

De facto gibt es Firmen, die NAFTA nicht nur überlebt, sondern mit riesigem Erfolg genutzt haben und sich regionale und zum Teil sogar globale Führungspositionen erobern konnten. Andere konnten sich dagegen im neuen Szenarium nicht behaupten. Entscheidend ist jedoch, dass in beiden Fällen nicht das neue Chancen eröffnende Abkommen den Unterschied machte, sondern die Fähigkeit der Firmen, sich dem Öffnungsprozess zu stellen.

Der andere relevante und nicht gleich wahrgenommene Effekt ist, dass sich aufgrund der bestehenden regionalen Asymmetrien im Rahmen der föderalen Struktur Mexikos nur einige Staaten NAFTA zu Nutze machten. Somit ergab sich eine sehr heterogene, wirtschaftliche sowie industrielle Geografie. Einige Bundesstaaten wie México, Jalisco, Coahuila, Nuevo León oder Querétaro zogen viel mehr Vorteile aus dem Abkommen. Sie entwickelten

„Wie durch das NAFTA-Beispiel belegt, bedurfte es eines radikalen Wandels der mexikanischen Produkt- und Exportpalette. Ähnliches kann in der Pazifik-Allianz geschehen, und hierin liegt ein Teil ihres Potenzials.“

„Die Studie kommt zu dem Schluss, dass Mexiko ohne NAFTA weltweit 25 Prozent weniger exportieren und 40 Prozent weniger ausländische Direktinvestitionen empfangen würde.“

Ökonomien in enger Verbindung mit hochentwickelten Produktionsbetrieben und enger Anbindung an den nordamerikanischen Markt, während die südlichen und südöstlichen Bundesstaaten ähnliche industrielle und wirtschaftliche Strukturen haben, wie vor dem Inkrafttreten von NAFTA. Auch hier war nicht das Abkommen für die Asymmetrien verantwortlich, vielmehr verschärften sich dort die bestehenden Bedingungen wie Armut, geringe Diversifizierung der Wirtschaft oder eine sehr niedrige Faktorproduktivität.

Als Drittes hatte das Abkommen positive Wirkung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Nach Daten des Wirtschaftsministeriums und der Weltbank sind durch NAFTA rund zehn Millionen Arbeitsplätze entstanden, von denen rund die Hälfte direkt an den Export gekoppelt ist. Dazu liegt das Gehalt im Exportsektor in Mexiko rund 40 Prozent über dem Landesdurchschnitt, während dieser Wert in Kanada 35 und in den USA 18 Prozent erreicht.

Letztlich stellt sich die Frage, was wäre ohne die NAFTA-Unterzeichnung passiert? Eine Art „kontrafaktische“ Weltbankstudie⁶ ist zu folgendem Ergebnis gekommen: Das Abkommen hat Mexiko an die Entwicklungsniveaus seiner Handelspartner angenähert. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass Mexiko ohne NAFTA weltweit 25 Prozent weniger exportieren und 40 Prozent weniger ausländische Direktinvestitionen (FDI) empfangen würde. Außerdem hat sich der Technologietransfer aus den USA nach Mexiko so sehr beschleunigt, dass sich nach dem Abschluss des NAFTA die Zeit zur Übernahme neuer Technologien auf die Hälfte reduziert hat. Möglicherweise hat das Abkommen auch einen Beitrag zur moderaten Armutsreduzierung, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Verbesserung ihrer Qualität geleistet. Insgesamt geht die Studie davon aus, dass das Pro-Kopf-Einkommen in Mexiko Ende 2002 ohne NAFTA vier bis fünf Prozent geringer gewesen wäre.

Gewonnene Erkenntnisse und ausstehende Aufgaben

Trotz des großen Erfolgs der mexikanischen Freihandelsabkommen gibt es mindestens vier Indikatoren, die kurz analysiert werden sollten. Sie beziehen sich sowohl auf die gewonnenen Erkenntnisse nach zwei Jahrzehnten der wirtschaftlichen Öffnung, als auch auf den Entwurf und die Umsetzung einer neuen Wachstumsagenda für Mexiko.

Der erste Punkt ist, dass das Land in den letzten 15 Jahren trotz der Transformation der Produktion und des bemerkenswerten Anstiegs des Offenheitsgrads sowie des Außenhandelswachstums nur ein sehr moderates durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 2,4 Prozent pro Jahr verzeichnet. Der zweite Faktor ist die heterogene Regionalentwicklung. Viele, vor allem die nördlichen Bundesstaaten, die den USA näher sind, haben sich enorm diversifiziert und sind sehr erfolgreich gewesen. Das Pro-Kopf-Einkommen in Nuevo León, einem der am meisten industrialisierten Bundesstaaten, ist auf Augenhöhe mit Südkorea. Einige Bundesstaaten im Süden befinden sich jedoch weiterhin auf dem Niveau einiger zentralamerikanischer Staaten. Drittens: Auch wenn die Zahlen für einige Sektoren, wie den Automobilbau, Autoersatzteile, Luft- und Raumfahrt, Elektronik oder Computerhardware die Schaffung eines größeren Mehrwerts aufweisen, ist die

Entwicklung dennoch unzureichend, um leistungsfähig mit dem Rest der Welt zu konkurrieren. Somit besteht die Chance, eine Produktion mit größerem Mehrwert, mehr Innovation, Forschung und technologischer Entwicklung sowie höherer Bildungsqualität aufzubauen, um sich so den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu stellen.

Einige Kritiker der NAFTA⁷ und im Allgemeinen der wirtschaftlichen Öffnung Mexikos reden von einer gemischten Bilanz oder schlichtweg vom Scheitern des Prozesses, weil er weder höheres Wachstum, noch die Nachfrage erfüllende Anzahl von Arbeitsplätzen geschaffen hat. Auch das reale Pro-Kopf-Einkommen habe sich nicht grundlegend verbessert. Die akademisch und technisch akzeptierte Schlussfolgerung ist, dass man die Ergebnisse für die definitiv nicht zufriedenstellenden Variablen nicht auf den Liberalisierungsprozess zurückführen kann, sondern dass die ernsthaften, zum Teil chronischen, Probleme mit der Produktivität und Investition dafür verantwortlich sind. Das ist Teil der gewonnenen Erkenntnisse und muss selbstverständlich in den Entwurf einer neuen Agenda der Strukturreformen mit einfließen.

Für analytische Zwecke scheint es also tatsächlich viele verschiedene Mexikos zu geben.⁸ Es gibt Bundesstaaten, Sektoren und Firmen, die quasi individuell alle globalen Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit erfüllen. Doch es gibt auch andere, in denen sich die Situation anders darstellt. Die Bilanz auf nationaler Ebene ist speziell auf Ebene der Produktivität kritisch. Zwischen 1981 und 2011 lag beispielsweise der jährliche Produktivitätsanstieg in Chile bei 1,1; in Irland bei 1,9 und Südkorea bei 2,4 Prozent. Die realen Wachstumsraten lagen bei 4,9 Prozent für Chile, 4,2 Prozent für Irland und 6,2 Prozent für Südkorea für dieselbe Periode. Dagegen ging in derselben Zeitspanne die Produktivität um 0,7 Prozent zurück und die durchschnittliche Wachstumsrate erreichte 2,4 Prozent. Woran lag das?

Empirisch gibt es zwei Erklärungen. Die mexikanische Wirtschaft wuchs sehr viel weniger als die Wirtschaften in anderen lateinamerikanischen Ländern, da dort sehr viel weniger Anlagekapital gebildet wurde und die Investitionen zum großen Teil unproduktiv waren. Eine Gruppe mexikanischer Wirtschaftswissenschaftler⁹ fand heraus, dass die Investitionsrate in den letzten Jahrzehnten recht konstant geblieben war, ihr Beitrag zum Wachstum jedoch deutlich abgenommen hatte. Zwischen 1960 und 1979 lag die Investition bei rund 20 Prozent des BIP und das durchschnittliche Wachstum bei 6,5 Prozent. Zwischen 1980 und 2002 hielt sich die Investition auf ähnlichem Niveau, doch das durchschnittliche Wachstum erreichte weniger als drei Prozent. Von 2003 bis 2007 stieg die Investition auf knapp 22 Prozent des BIP, und das jährliche Wachstum übertraf nur leicht zwei Prozent.

Auch wenn die Gründe vielfältig sein können – Ineffizienz des Finanzintermediationssystems, geringe Nutzung der Handelsöffnung, schwacher Binnenmarkt, schlechte Bildungsqualität oder unzureichende technologische Innovation – schlossen die Ökonomen fundiert, dass ein bedeutender Teil der Investitionen in unnütze und ineffiziente Projekte geleitet wurde. Daraus folgt, dass „zur Erhöhung der Wachstumsrate nicht nur an mehr Investitionen als Instrument zu denken ist, sondern an ihren Beitrag zur globalen Faktorproduktivität in Mexiko“.

„Kritiker der wirtschaftlichen Öffnung Mexikos reden von einer gemischten Bilanz, weil NAFTA weder höheres Wachstum noch ausreichend Arbeitsplätze geschaffen hat.“

„Aus der mexikanischen Erfahrung sind einige nützliche Erkenntnisse zu gewinnen, um nicht nur den Freihandel so gut wie möglich zu nutzen, sondern auch um neue Integrationsinitiativen wie die Pazifik-Allianz zu stärken.“

Aus der mexikanischen Erfahrung sind einige nützliche Erkenntnisse zu gewinnen, um nicht nur den Freihandel so gut wie möglich zu nutzen, sondern auch um neue Integrationsinitiativen wie die Pazifik-Allianz zu stärken. Der erste Punkt ist, dass die mexikanischen Bemühungen um die Integration und die Handelsöffnung für das Exportwachstum, die Anziehung von Auslandsinvestitionen, der Schaffung von Anreizen für komplexere Produktionsformen und für die Förderung eines unternehmerischen Ökosystems im Land erfolgreich gewesen sind. Weiterhin ist die wirtschaftliche, industrielle, urbane und regionale Geografie verändert worden. Es gab Nährboden für bessere Praktiken im Umwelt-, Unternehmens-, Arbeits- und Sozialbereich. Doch all das führt nicht automatisch zu einer hochentwickelten Produktion, mit der man auf Augenhöhe mit anderen Regionen konkurrieren kann, deren Wirtschaften hochtechnologische Güter und Dienstleistungen mit größerem Mehrwert oder fortschrittlichster Innovation produzieren. Als zweites ist der Freihandel kein Selbstzweck. Er ersetzt nicht, was jedes Land auf Ebene wirksamer öffentlicher Politik in den Bereichen der Institutionen, des rechtlichen Rahmens, der Infrastruktur, der Bildung, der technologischen Entwicklung und der wissenschaftlichen Forschung zu leisten hat. Diese Initiativen garantieren eine höhere Produktivität. Die Mehrzahl der Experten ist sich einig, das hierzu mindestens vier Elemente notwendig sind: eine qualitätsbasierte Bildungsreform; der Entwurf eines universalen Sozialversicherungssystems; mehr Umverteilung über die Steuerpolitik und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf den Wirtschaftsmärkten.

Es geht also darum, die Funktion der neuen Arbeitsmärkte des 21. Jahrhunderts zu verstehen und die einschlägigen politischen Maßnahmen auf die Innovation, den wirtschaftlichen Übergang sowie die Talententwicklung auszurichten. Warum? Das relative Wachstum der Wirtschaft und des Pro-Kopf-Einkommens sowie das Anwachsen der Mittelschicht – wie es in Mexiko geschehen ist – schaffen weiterhin Anreize für die von Ökonomen so getaufte „Mittlere Einkommensfalle“¹⁰. Das bedeutet, es gibt ein schnelles Wachstum der Wirtschaft und der Gehälter aufgrund bestimmter Vorleistungen und Rohstoffe oder einer sehr spezifischen Technologie, doch dann fällt die Entwicklung in einen sehr linearen oder langsamen Prozess zurück, vor allem weil die Produktivität nicht mit derselben oder mit höherer Geschwindigkeit steigt, und somit auch keine Impulse für eine leistungsfähigere und diversifiziertere Wirtschaft setzt.

Die dritte Erkenntnis ist, dass eine offene Wirtschaft und eine Gruppe international erfolgreicher Unternehmen und Wirtschaftssektoren nicht das gleiche ist, wie der Aufbau einer global innovativen und konkurrenzfähigen Unternehmerkultur. Eine neue Studie der Weltbank¹¹ zeigt sich beeindruckt von der Exportleistung Lateinamerikas und der Karibik (LAK) dank „der Wettbewerbsvorteile, der jüngsten Handelsabkommen und der gut angelegten Exportförderungs politik [...] sowie des Entstehens multinationaler Unternehmen, den Multilatinas, deren Internationaler Einfluss – speziell in den Nachbarländern – immer mehr wächst“. Doch noch immer ist die fehlende Innovation ein flagranter Schwachpunkt des unternehmerischen Panoramas in Lateinamerika und der Karibik. Auf Innovationsebene besteht eine wesentliche und chronische Diskrepanz zwischen LAK sowie vergleichbaren

Ländern und Regionen. Sie existiert nicht nur auf Ebene von Forschung und Entwicklung sowie bei den Patenten, sondern auch im Bereich der Innovation von Produkten und Prozessen. Darüber hinaus trifft sie kleine und große Firmen mit derselben Härte.

Die Herausforderungen der Pazifik-Allianz

All diese Erkenntnisse bieten einen sehr attraktiven Nährboden für den Umgang mit der Pazifik-Allianz¹² und ihrer Ausrichtung im Kontext des Reformprozesses der Regierung von Enrique Peña Nieto (2012 bis 2018) in Mexiko.

Aus den hier analysierten Gründen und zweifelsohne dank einer Vielzahl sehr fundierter Studien, Diagnosen, Forschungen und Berichten aus den letzten Jahren sowie der als „Pakt für Mexiko“ bekannten beispiellosen Initiative des politischen Zusammenspiels zwischen Regierung und den wichtigsten Parteien, brachte das Land zwei Arbeitsprogramme auf den Weg. Zuerst ist es ein sehr ehrgeiziger Plan interner Strukturreformen zur Durchführung notwendiger Änderungen zur Steigerung von Wachstum, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Dazu hat die Regierung eine Reformagenda aufgelegt, die bei adäquater Umsetzung und dem entsprechenden Zeitrahmen zum Erreichen des Ziels beitragen kann. Es bezieht sich unter anderem auf Bereiche wie Energie, Bildung, Telekommunikation, Finanz- und Arbeitsmärkte, Steueraspekte und wirtschaftlichen Wettbewerb. Die andere Agenda soll auf sehr viel aktivere Weise die mexikanische Präsenz auf den Finanz- und Handelsmärkten der Welt stärken und ausbauen. Dazu muss zunächst das schon bestehende Abkommen mit der EU über die Einbindung einiger ursprünglich ausgeklammerter Bereiche optimiert werden. Zweitens kommt die aktive Teilnahme am TPP dazu. Drittens soll die NAFTA reaktiviert werden, das heißt es gilt die Komplementarität der mexikanischen Wirtschaft mit den Vertragspartnern zu vertiefen. Dafür bedarf es einer Weiterentwicklung des Modells des production sharing (das bisher bemerkenswert gewesen ist), einer größeren Energieintegration, besserer gemeinsamer Praktiken in der Landwirtschaft, die die Wettbewerbsvorteile aller Länder ausschöpfen, der Lösung praktischer Probleme, wie der Ineffizienz in Zollfragen oder die mexikanischen Transportprobleme, und schließlich ist eine Lösung zu suchen, um die Mobilität der Arbeitskräfte optimal zu nutzen. Viertens ist die Pazifik-Allianz voll auszuschöpfen.

Für Mexiko bedeutet die Allianz vor allem, entschiedene Schritte hin zu einer strategischen, aktiven und wirksamen Integration in Lateinamerika zu tun. Die Gründe hierfür sind sehr konkret. Zum einen handelt es sich um ein gewagtes Projekt, das über ein reines Handelsabkommen hinausgeht, das es bereits zwischen den Partnerländern gibt. Es geht um eine Region der freien Zirkulation von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen sowie um die innovative Idee, der Aufhebung der traditionellen Trennung zwischen Südamerika und Lateinamerika. Zum anderen ist es interessant zu sehen, dass Mexikos Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit der Region manchmal kaum wahrnehmbar, doch im Vergleich mit anderen Zonen der Welt deutlich gestiegen sind. Der gesamte Handel Mexikos mit Lateinamerika und der

„Es geht um eine Region der freien Zirkulation von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen sowie um die innovative Idee, der Aufhebung der traditionellen Trennung zwischen Süd- und Lateinamerika.“

Karibik stieg von 4,697 Milliarden US-Dollar im Jahr 1993 auf 40,643 Milliarden im Jahr 2012, das heißt er hat sich fast verneunfacht. Seit 2012 ist die Region mit akkumulierten 81,421 Milliarden US-Dollar schon der wichtigste Empfänger mexikanischer Investitionen. Desweiteren schätzt man, dass acht Prozent der Firmen mit ausländischen Direktinvestitionen in Mexiko latein-amerikanischen Ursprungs sind. Aus diesem Grund hat man in Mexiko die Vision, dass die Region weiter wachsen wird und es sich lohnt, stark auf sie zu setzen.

Drittens – und auch wenn die Pazifik-Allianz einige ideologische und politische Zweifel hervorgerufen haben mag – geht es hier um ein Schema, das über die typischen Mechanismen des „offenen Regionalismus“¹³ hinausgeht. Es nimmt andere Bereiche der Zusammenarbeit mit auf und versteht sich als absolut offene sowie inklusive regionale Allianz, welche mit dem Rest der bestehenden regionalen Organisationen vereinbar ist. Als Viertes geht die Pazifik-Allianz davon aus, dass die Wirtschaft und der Welthandel ihren Schwerpunkt tendenziell rund um den Asien-Pazifik-Raum haben werden. Wie Robert Manning sagt: „Die Wiederauferstehung Asiens wird so sehr als Fakt betrachtet, dass einige die entstehende neue globale Situation als die post-okzidentale Welt bezeichnen“.¹⁴

Welchen realen Mehrwert kann nun die Pazifik-Allianz mittel- und langfristig nicht nur für die Mitgliedsländer, sondern auch für Lateinamerika als Ganzes schaffen? Die offensichtlichsste Antwort ist, dass mehr Anreize für den Handel zwischen diesen Ländern (und denen, die sich zukünftig anschließen werden) erzeugt werden, was möglicherweise insofern stimmt, dass alle in den nächsten Jahren anhaltend hohe Wachstumsraten aufweisen werden. Demnach wird es einen Anstieg der Mittelschichten und des Konsumniveaus geben. Doch das ist nicht notwendig der relevanteste Punkt, da zwischen den beteiligten Ländern bilaterale Freihandelsabkommen bestehen und der Austausch schon heute sehr dynamisch ist. Es scheint somit zwei weitere Komponenten zu geben, die viel tiefer greifen.

Zum einen geht es um die Einführung neuer Praktiken und Modalitäten der regionalen Zusammenarbeit in Bereichen wie der Entwicklung gemeinsamer Investitionsprogramme und der Ausbildung von Humanressourcen, der Integration der Aktienmärkte, neuer Kooperationsformen der Pazifik-Allianz mit Drittländern oder Regionen, Informationsaustausch, Aufbau von Technologieplattformen zur Erleichterung von Geschäftsgründungen oder miteinander geteilten Botschaften. All diese Punkte sind von der Allianz schon vorge-sehen.

Das nächste, komplexere Ziel ist mit einer scheinbar einfachen Frage verbunden: Wenn der heute als Pazifik-Allianz bekannte Integrationsraum mit mehr Kraft und Konkurrenzfähigkeit am Weltmarkt teilnehmen will, kann er das mit seiner aktuellen Produktionsorganisation tun, oder bedarf es leistungsfähigerer Strukturen, mit denen Güter und Dienstleistungen mit sehr viel höherem Mehrwert, mehr technologischer und wissenschaftlicher Entwicklung und mehr Innovationskapazität produziert werden können, um sich nachhaltig in die globalen Wertschöpfungsketten einzufügen? Das ist die entscheidende Herausforderung. Sagen wir es so: Auf der einen Seite

basieren die Wirtschaften der Länder der Pazifik-Allianz – mit Ausnahme von Mexiko – wie beschrieben zum Großteil auf Rohstoffen und Gütern bzw. Dienstleistungen mit mittlerem oder geringem Mehrwert. Andererseits gibt es vonseiten der Unternehmen und Regierungen der Länder wenige Investitionen in die Entwicklung spezialisierter und hochqualifizierter Talente sowie in Wissenschaft und Technologie, die normalerweise Vorbedingung für Innovationen sind. Der Anteil der staatlichen Investitionen in Forschung und Entwicklung als Prozentsatz des BIP verteilt sich wie folgt: Chile 0,4, Mexiko 0,4, Kolumbien 0,2 und Peru 0,1 Prozent. Firmen investieren noch weniger in diesen Bereich. Im *Global Competitiveness Report 2013–2014* mit einer Bewertungsskala, in welcher 1 bedeutet „keine Investitionen“ und 7 „große Investitionen“, kommen die Länder der Pazifik-Allianz auf folgende Durchschnittswerte: Forschung und Entwicklung 2,8, Innovationsfähigkeit 3,3 und Entwicklung der Produktionsprozesse 4. Wenn diese Situation weiter Bestand hat, wird sich der Anteil der Pazifik-Allianz am regionalen und globalen BSP nicht wesentlich ändern oder – bestenfalls – sehr langsam wachsen.

Daher besteht die große Chance der Pazifik-Allianz in der integrierten und kohärenten Organisation einer positiven Entwicklungsdynamik über die effizientere Vernetzung wesentlicher Maßnahmen öffentlicher Politik, wie die Stärkung des institutionellen Rahmens, der Wettbewerbsinfrastruktur, der Bildungsqualität, der Förderung fachlich spezialisierter Talente, der wissensbasierten Innovation sowie der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung. Diese ermöglichen der Region nicht nur, konstant hohe Wachstumsraten zu erzielen, sondern auch, eine komplexere sowie leistungsfähigere wirtschaftliche und industrielle Struktur zu gründen, welche Güter und Dienstleistungen von Weltklasse produziert und exportiert.

Dazu muss die Pazifik-Allianz einen mittel- und langfristigen Plan entwerfen, der die strategisch-wirtschaftlichen Prioritäten festlegt, die Produktionssektoren bestimmt, in denen man weltweit hochgradig wettbewerbsfähig sein will, die politischen Maßnahmen für Hochschulbildung, Wissenschaft und Technologie, Unternehmertum und Forschung koordiniert, um eine gemeinsame regionale Agenda zur Transformation der Wirtschaft zu formulieren. So könnte ein wirklich innovatives sowie produktives Wachstum und eine sehr viel mächtigere Stellung in der wechselhaften Welt des 21. Jahrhunderts gesichert werden.

„Die Pazifik-Allianz muss einen mittel- und langfristigen Plan entwerfen, der die strategischen wirtschaftlichen Prioritäten des Blocks festlegt.“

-
- 1 Vgl. Ricardo Hausmann, César A. Hidalgo et al. *The Atlas of economic complexity. Mapping paths to prosperity*, Center for International Development at Harvard University, 2011. Vgl. online: <http://atlas.media.mit.edu/country/mex>.
 - 2 Alle Zahlen zum Handelsverkehr und zur ausländischen Direktinvestition für Mexiko stammen aus dem Wirtschaftssekretariat (www.economia.gob.mx) und dem Nationalen Statistik- und Geografieinstitut (www.inegi.gob.mx).
 - 3 Zahlen des Verbands der mexikanischen Automobilindustrie, *El Economista* (Mexiko), 9. Januar 2014. Online: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/01/09/industria-automotriz-liga-cuatro-anos-batir-records>.
 - 4 Carla A. Hills, „NAFTA’s economic upsides. The view from the United States“, *Foreign Affairs*, January 2014, S. 122–127. Siehe auch „NAFTA at 20. Deeper, better, NAFTA“, *The Economist*, 4. Januar 2014.

- 5 <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria>. Abfrage vom 14. Februar 2014.
- 6 D. Lederman, W. Maloney y L. Servén, *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, Weltbank, 2005. Online: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/EXTLACREGTOPTRADEINSPA/0,,contentMD K:20408683~menuPK:782840~pagePK:34004173~piPK:340 03707~theSitePK:782772,00.html>.
- 7 Vgl. z. B. Jorge G. Castañeda, „NAFTA’s Mixed Record. The View From Mexico“, *Foreign Affairs*, Januar 2014, Seiten 134 – 141.
- 8 Für eine Diskussion dieser Idee, siehe Abraham F. Lowenthal et al., *Mexico Transforming*, Pacific Council on International Policy, 2000.
- 9 *Consenso de Huatusco, ¿Por que no crecemos? Hacia un consenso por el crecimiento de México. Reflexiones de 54 economistas*, México, 2004. Online: <http://www.clubmba.com.mx/eventos/huatusco.htm>.
- 10 Hierzu eine interessante Diskussion des Konzepts für Mexiko in Claudio Loser und Harinder Kohli (Koordinatoren), *Futuro para todos. Acciones inmediatas para México*, Mexiko The Centennial Group Latin America, 2012, sowie in Alejandro Foxley, *La Trampa del Ingreso Medio. El desafío de esta década para América Latina*, Santiago, CIEPLAN, 2012
- 11 Daniel Lederman, Julián Messina, Samuel Pienknagura, y Jamele Rigolini, *El emprendimiento en América Latina. Muchas empresas y poca innovación*, Weltbank, 2014. Online: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/EmprendimientoAmericaLatina_resumen.pdf.
- 12 Alle Informationen über die Pazifik-Allianz finden Sie unter: <http://alianzapacifico.net/>
- 13 Seit Jahren wird die Beziehung zwischen regionalen Blöcken und den globalen Handelsliberalisierungsprozessen diskutiert. Siehe z. B. eine interessante, wenn auch nicht neue Diskussion in Shang-Jin Wei und Jeffrey A. Frankel, „Open Regionalism in a World of Continental Trade Blocs“, *International Monetary Fund Staff Papers*, Bd. 45, Nr. 3, September 1998. Online: http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/research/j.frankel_imf_open.regionalism.pdf.
- 14 Cit. In Sergio Bitar, *Global trends and the future of Latin America. Why and How Latin America Should Think About the Future*, *Inter-American Dialogue*, Dezember 2013, S. 15. En línea: http://www.thedialogue.org/uploads/IAD9936GlobalTrends_fin.pdf.

DIE PAZIFIK-ALLIANZ: MEHR ALS EIN FREIHANDELSABKOMMEN

Carlos Posada

Die Pazifik-Allianz ist kein Freihandelsabkommen. Es ist kein Abkommen, das den Verhandlungen der letzten Jahre ähnelt. Es steht in einem vollkommen anderen Verhandlungskontext, und auch wenn die gängigen Inhalte eines Freihandelsabkommens abgedeckt sind, geht die Allianz doch weit darüber hinaus. In den Jahren 2001 und 2002 exportierte Peru rund sechs Milliarden US-Dollar, heute sind es mehr als 46 Milliarden. Allein Lima exportiert so viel wie das ganze Land vor zehn Jahren – dank der Politik der Handelsöffnung. Sie führte dazu, dass es heute 17 Außenhandels- oder Freihandelsabkommen gibt, die vor zehn Jahren nicht existierten. Es gab lediglich die Andengemeinschaft und den lateinamerikanischen Integrationsverbund ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración – Lateinamerikanischer Integrationsverbund). Der Prozess begann mit den Abkommen mit den USA, Kanada, Thailand, Singapur, Korea, Japan, und diese Handelspolitik ist fortgeführt worden.

Als Teil der Handelsöffnungspolitik hat Peru die Integration als Staats- und nicht als Regierungspolitik verstanden und ist so zu dieser Art von Verhandlungen mit sehr viel tiefer gehenden Inhalten gekommen. So entstand die Idee der Pazifik-Allianz als Länderblock. Peru stellte die Idee der Blockbildung fünf Ländern von Panama bis Chile vor. Die Entscheidung war nicht von politischen Absichten geprägt. Es sollten Länder mit gemeinsamen Zielsetzungen und ähnlicher Politik zusammengebracht werden, die glaubten, die Bildung eines Blocks könne die Wettbewerbsvorteile und Stärken jedes einzelnen Landes maximieren.

Peru ist in den letzten zehn Jahren durchschnittlich um sechs Prozent gewachsen. Für Entwicklungsländer ist das normal, doch man ist auch den internationalen Tendenzen sehr stark ausgesetzt. Es galt also eine Entscheidung zu treffen, um die nationale Präsenz mit Hilfe ähnlicher Länder zu konsolidieren. Zur Pazifik-Allianz zählen heute die vier Gründungsmitglieder Mexiko, Kolumbien, Chile und Peru, zu denen noch rund 20 Beobachterstaaten kommen. Diese Zahl erklärt sich dadurch, dass der Prozess sehr viel Interesse erweckt hat, weil die Allianz weit über das hinausgeht, was man in der Regel als Freihandelsabkommen versteht.

Die Handelsöffnung hat als wichtige Wachstumssäule gedient, weil sie einen großen Markt mit wirklich interessanten Dimensionen erschließt. Für den peruanischen Fall bietet die Handelsöffnung – einschließlich der Pazifik-Allianz – Zugang zu vier Milliarden potenziellen Käufern. Desweiteren verfügt die Pazifik-Allianz über eine hochinteressante internationale Präsenz, die seit der Gründung noch nie so sichtbar war wie heute. Das ging, weil die vier Länder die Stärken des Blocks identifizieren und kommunizieren konnten. Das anfängliche Ziel der Allianz war der freie Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen. Doch das ist nicht alles, und deshalb ist die Pazifik-Allianz nicht einfach ein Freihandelsabkommen. Das Projekt hat keinen Stichtag für den Abschluss der Verhandlungen, und das ist der große Vorteil.

Carlos Posada: Rechtsanwalt der Universität Lima mit Postgraduierten-Studium an der Universität ESAN. Gegenwärtig geschäftsführender Direktor für das Institut für Forschung und Entwicklung des Außenhandels der Handelskammer Lima – IDEXCAM. Staatssekretär für Außenhandel der peruanischen Regierung von 2011 – 2013.

„In der Pazifik-Allianz sowie im Rahmenabkommen gibt es keine politischen Stellungnahmen, die besagen, dass die Allianz ein Block ist, der sich gegen einen anderen Block stellt.“

Der Prozess ist offen und die Dimensionen sind noch nicht abzuschätzen, da in vielen noch nicht bearbeiteten Aspekten noch enormes Wachstumspotenzial steckt. In Peru begann der Prozess mit der Regierung des früheren Präsidenten Alan García und wird heute vom Präsidenten Ollanta Humala fortgeführt. Es ist sehr wahrscheinlich, dass er auch in Zukunft mit den folgenden Staatschefs als offener Prozess fortgeführt werden wird. Die Pazifik-Allianz hat Kontinuität in die Politik der Öffnung Perus gebracht.

Ein weiteres wichtiges Element der Pazifik-Allianz ist, dass sie nicht von der Politik geprägt ist. In der Pazifik-Allianz sowie im Rahmenabkommen gibt es keine politischen Stellungnahmen, die besagen, dass „die Allianz ein Block ist, der sich gegen einen anderen Block stellt“. Peru zum Beispiel gehört einerseits zur Andengemeinschaft und andererseits zur Pazifik-Allianz. Selbstverständlich ist Peru auch Teil der WTO, was jedoch nicht bedeutet, dass die Allianz gegründet wurde, um Strukturen zu fragmentieren. Im Gründungsvertrag steht, dass die Pazifik-Allianz ein offener Block ist. Infolgedessen gibt es heute 20 Beobachterstaaten, von denen viele Vollmitglieder werden wollen.

Welchen Vorteil hatte es und welche war die deutlichste Art und Weise, das Konzept zu kommunizieren? Die Pazifik-Allianz hat bei ihrer Gründung eine Reihe von Konzepten zur Handelsöffnung sowie zum freien Verkehr von Personen, Kapital und Dienstleistungen präsentiert. Es wird deutlich gesagt, dass „alle, die Teil dieses Clubs werden wollen – wenn wir von einem Club reden können – freien Zugang haben“. Die Pazifik-Allianz hat keine Vorurteile und ist frei von Widersprüchen.

Länder wie Costa Rica befinden sich im Aufnahmeprozess, und es ist wahrscheinlich, dass das Land innerhalb der nächsten Monate schon Mitglied des Abkommens sein wird. Dazu kommen andere Länder wie Panama und Länder außerhalb der Region, die an einer Annäherung innerhalb der von der Pazifik-Allianz definierten Kategorien interessiert sind. Die Kategorien reichen von den momentan vier Vollmitgliedern bis hin zu Kandidaten oder Beobachtern, die einen geringeren Rang, dennoch aber interessante Partizipationsmöglichkeiten innehaben.

Wieso dachte man in Peru, die Pazifik-Allianz wäre für das Land von Vorteil? Man ist zutiefst davon überzeugt, dass das Bestehen auf Autonomie und Alleingänge in einer globalisierten Welt die falsche Politik wäre. Wenn die Länder zusammenarbeiten, können sie die Vorteile maximieren und so Situationen korrigieren, die sich aus individuellen handelspolitischen Verhandlungen in der Vergangenheit ergeben haben. Die Pazifik-Allianz steht nun als Länderverbund oder Ländergemeinschaft auf Platz sechs der weltweiten Exportrangliste. Das ist hochinteressant, weil die vier Mitgliedsländer außerhalb der Pazifik-Allianz kaum auf der Rangliste erscheinen würden.

Was kann man hieraus lernen? So etwas wie „gemeinsam sind wir stark“. Es ist zu verstehen, dass sich aus der Vereinigung eine Reihe neuer Gelegenheiten und Ideen ergeben: Warum gibt es keine gemeinsame Handelsförderung? Warum teilen wir uns nicht die Logistikinstallationen? Warum reduzieren wir nicht die Kosten, wenn wir das gleiche suchen? Aktuell gibt

interessante Initiativen, wie die gemeinsame Exportförderung, die koordinierte Botschaftsnutzung, die Einrichtung von Exportförderungsbüros und für die Freunde der Gaumenfreuden gibt es sogar extrem erfolgreiche Foren zur Förderung der Gastronomie der Pazifik-Allianz. Man kann sich also fragen: Wenn es in der Gastronomie funktioniert, warum sollte es dann nicht auch in anderen Bereichen gehen?

Um das große Potenzial der Pazifik-Allianz zu ergründen, muss man über den Handel hinaussehen. Jenseits des Handels versteht man, dass es allgemein eine Reihe von Bereichen gibt, in denen man Fortschritte machen kann. Man spricht vom MILA (Mercado Integrado Latinoamericano – Integrierter lateinamerikanischer Markt), vom freien Personenverkehr mit der schon umgesetzten Abschaffung der Visa zwischen den vier Ländern, man redet von der Kooperation im Bildungsbereich. Auf diese Weise sind nach und nach diverse Themen aktuell geworden, bei welchen schon heute Fortschritte zu sehen sind. Auch wenn bisher nur das Rahmenabkommen in Kraft getreten ist, zeigen eine Vielzahl von Ergebnissen in der Praxis, dass die Pazifik-Allianz ihre Ziele sehr viel schneller erreicht hat, als andere Verhandlungen, an denen Peru in den letzten Jahren beteiligt war.

Interessant war für Peru auch die Beteiligung des Privatsektors. Bei wenigen Initiativen sieht man eine institutionalisierte Partizipation des Privatsektors. Im Fall der Pazifik-Allianz haben die Unternehmer selbst, neben den eigentlichen Verhandlungen, den Unternehmerrrat der Pazifik-Allianz geschaffen. Das ist von großer Bedeutung, weil der Privatsektor damit wesentlich am Projekt beteiligt ist. Warum ist für mich die Rolle des Privatsektors so wichtig? Wenn man die Freihandelsabkommen und die Präsenz der Unternehmer analysiert, kann man sagen, dass diese beschränkt oder gleich null ist. In der Regel liegt die Arbeit, die Nutzung und die Umsetzung der Freihandelsabkommen ausschließlich in Regierungshand. In der Pazifik-Allianz sind die Unternehmen sowohl Nutznießer als auch Berater. Demzufolge gibt es Beispiele für Themen wie physische Integration, die Angleichung technischer und fiskalischer Vorschriften, Sanitärzertifikate, einzige Anlaufstellen, Ursprungskumulierung, logistischer Wettbewerb und Bildungszusammenarbeit, die über herkömmliche Themen von Freihandelsabkommen hinausgehen. In der Pazifik-Allianz wird an diesen Bereichen kontinuierlich, mit direkter Beteiligung des Privatsektors, gearbeitet.

Damit gibt es eine ständige Rückkopplung im Prozess, weshalb ich darauf bestehe, dass die Pazifik-Allianz weder ein Freihandelsabkommen noch eine Verhandlung ist, die an einem bestimmten Tag beginnt und an einem anderen Tag beendet wird. Die Pazifik-Allianz ist ein dynamischer, offener Prozess, der die aktuellen Regierungen überleben wird. Sie ist als Staatspolitik und nicht als Regierungspolitik zu verstehen.

Zurück zu Peru. Warum war es für die Peruaner wichtig, sich zu beteiligen und die Ziele zu erreichen, die sich die Allianz selbst setzt? Wenn man die Pazifik-Allianz als einen Block sieht, wäre es ideal und natürlich, dass die vier Akteure hinsichtlich des Handels-, Personen-, Kapital-, Dienstleistungs- und Warenverkehrs praktisch die gleichen Bedingungen haben oder zumindest versuchen, diese anzugleichen. Das gleiche gilt für die Zukunftsperspekti-

„Man ist zutiefst davon überzeugt, dass das Bestehen auf Autonomie und Alleingänge in einer globalisierten Welt die falsche Politik wäre.“

„Die Pazifik-Allianz ist ein dynamischer, offener Prozess, der die aktuellen Regierungen überleben wird. Sie ist als Staats- und nicht als Regierungspolitik zu verstehen.“

ven. Die peruanische Wirtschaft war weniger offen. Was heißt das? Es gibt ein Abkommen mit Chile, das ACE Nr. 38 (Wirtschaftliches Ergänzungsabkommen). Seit mehr als 40 Jahren besteht die Andengemeinschaft mit Kolumbien. Dazu gibt es einen Vertrag mit Mexiko aus dem Jahr 1986, der vor Kurzem in ein Freihandelsabkommen umgewandelt wurde. Allerdings handelt es sich dabei auch um ein typisches Freihandelsabkommen mit einer Öffnung von 82 Prozent im Handel von direkt besteuerten Gütern und vielen Ausschlüssen.

Der Vorteil der Pazifik-Allianz ist, dass es sich um eine gemeinsame Plattform für alle Mitglieder handelt, die den Standard erfüllen und bei der es keine Ausschlüsse gibt. Damit erhält man Zugang zu einem offenen Markt, und dass ist ein Vorteil, den man aus peruanischer Sicht als Land errungen hat. Das bedeutet nicht, dass einige Länder die anderen ausnutzen. Ganz im Gegenteil ist erreicht worden, dass Peru dieselben Standards bei der Handelsregulierung wie bei der wirtschaftlichen Öffnung erfüllt, um dann mit der Produktionsintegration auf die zweite Ebene zu kommen.

Zunächst ist zu verstehen, dass eine Verhandlung innerhalb der Pazifik-Allianz als erstes Vorteile für ihre Mitglieder zu schaffen hat. Doch nach der Konsolidierung und Nutzung der Vorteile, versucht man die Allianz international als Block zu positionieren. Nach der Umsetzung der gerade abgeschlossenen Handelsverhandlungen wird die Pazifik-Allianz stark genug sein, um sich an der internationalen Produktintegration zu beteiligen.

Im Bereich der landwirtschaftlichen Exporte haben die heutigen Allianz-Staaten Wettbewerbsvorteile aufgrund ihres geografischen Standorts. Da die Länder der Pazifik-Allianz sowohl auf der nördlichen als auch auf der südlichen Hemisphäre vertreten sind, können sie Produktionsverkettungen auf internationaler Ebene umsetzen. Ziel ist, mit der Produktionsverkettung und dem Versprechen, kontinuierliche Lieferungen von Landwirtschaftsexporten sichern zu können, den asiatischen und europäischen Markt zu bedienen.

Daher ist die Variable der „Opportunitätsfenster“ mit den entsprechenden Ernte- und Lieferzeiten im Landwirtschaftssektor von so großer Bedeutung. Durch die Synergien, Wettbewerbsvorteile und Potenziale können sich die vier Länder international besser positionieren. Der letzte relevante Punkt ist, dass die Allianz auch zu einem Raum wird, in dem sich die Mitgliedsländer gegenseitig anspornen, ihre internen Regelwerke zu verbessern.

Interessante Fragen sind immer, wie man das Abkommen schließt, wie man zum Vertrag kommt, wie man länderübergreifende Normen festlegt und wie man schlussendlich zu einem Rahmenabkommen für die Pazifik-Allianz gelangt. Anschließend stellt sich die Frage nach der korrekten Umsetzung in den einzelnen Ländern. Mit den modernen internationalen Standards nimmt die Pazifik-Allianz einige Verbesserungen der rechtlichen Regelungen für Kosmetika, Pharma, und Industrieprodukte vor. Diese gehen über gewöhnliche Freihandelsabkommen hinaus und erlauben es den jeweiligen Ländern, ihre Rechtssysteme entsprechend anzupassen.

Als Beispiel beziehe ich mich auf Peru im Jahr 2006, direkt nach Ende der Verhandlungen des Freihandelsabkommens mit den USA. Der Vertrag enthielt für Peru neue Verfügungen, die sicher innovativ und sehr positiv waren, darüber hinaus aber interner, legislativer Änderungen der Zollvorschriften bedurften. Diese konnten erst nach Erfüllung der international vereinbarten Bedingungen umgesetzt werden.

Die Pazifik-Allianz hat die Einführung neuer politischer Strategien angeschoben, und das ist gut so. Ein Land muss sich neue Ziele setzen, um die Fähigkeit zur internationalen Positionierung und zur Präsenz im Außenhandel verbessern zu können, da der Außenhandel dynamisch ist und sich stetig verändert. Was früher auf Ebene des ALALC (Lateinamerikanischer Freihandelsverbund), des ALADI (Lateinamerikanischer Integrationsverbund) oder der Andengemeinschaft passierte, muss heute verbessert werden.

Die Andengemeinschaft befindet sich in einer Umstrukturierungsphase, und die Pazifik-Allianz wird gerade jetzt zur großen Chance für die betroffenen Länder. Man braucht die Allianz als Motor, um interne Aufgaben kraftvoll abzuarbeiten. Die hervorragend ausgehandelte Pazifik-Allianz ist unnütz, wenn die interne Anpassung und rechtliche Regelung nicht in die gleiche Richtung zielt. Das wäre, als hätte man die beste Rennstrecke und den schlechtesten Formel-1-Wagen oder den besten Wagen ohne die Rennstrecke. Deshalb muss alles perfekt synchronisiert sein, und wir sind auf diesem Weg. Die Allianz wird zur großen Chance für die Länder, für die Regierungen, und vor allem für die Staaten als Teil der Staatspolitik.

„Die Andengemeinschaft befindet sich in einer Umstrukturierungsphase, und die Pazifik-Allianz wird gerade jetzt zur großen Chance für die betroffenen Länder.“

BRASILIENS VERHÄLTNIS ZUR REGIONALEN INTEGRATION UND DER PAZIFIK-ALLIANZ

Pedro da Motta Veiga

*Pedro da Motta Veiga:
Direktor des Centro de Estudios de
Integración y Desarrollo (CINDES).
Doktor in Wirtschaftswissenschaften
der Ecole des Hautes Etudes en
Sciences Sociales de Paris.
Er ist Gesellschafter von Ecostrat
Consultores und hat verschiedene
internationale Organisationen wie
UNCTAD, OECD, die Weltbank, IEB
und ALADI beraten.*

In den neunziger Jahren haben die südamerikanischen Länder verschiedene Liberalisierungsstrategien umgesetzt, wodurch sich eine tief gehende Integration unserer Region in den internationalen Markt vollzog. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts wahren und vertiefen einige Länder der Region die liberale Option vor allem durch Abkommen mit dem Rest der Welt, speziell mit Europa, den USA und Asien. Andere Länder, wie Brasilien und Argentinien führen eine Revision des Liberalisierungsprozesses durch. Argentiniens Wirtschaft ging in den neunziger Jahren extrem weit mit den liberalen Reformen. Dagegen ist das Land im neuen Jahrhundert zum Vorreiter der Protektionisten avanciert. Brasilien war in den Neunzigern weniger liberal und ist auch im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts im Vergleich zu Argentinien weniger protektionistisch. Die unterschiedlichen Optionen sind absolut normal in demokratischen Regimen. Das Problem ist, dass die politische Agenda in gewisser Weise die wirtschaftliche, sowie die Integrationsagenda der Region kontaminiert hat. Das heißt, was man als politische Option sah, bekam ausschließlichen Charakter, und die Option anderer Länder mit entgegengesetzten wirtschaftspolitischen Positionen wurde dämonisiert. Das geschah eindeutig zwischen Venezuela und Kolumbien, um das einfachste Beispiel zu nennen, doch es gibt weitere Fälle.

Es gibt Stimmen, die sagen, „man muss ALADI wieder aufleben lassen“. Das stimmt, doch warum kam es bei ALADI zum Stillstand? Was ist mit ALADI passiert? ALADI hatte während der erste fünf Jahre des 21. Jahrhunderts eine technisch sehr klar definierte Strategie zur Bildung einer Freihandelszone in Südamerika plus Mexiko, sprich zwischen den ALADI-Ländern. Die Initiative ist innerhalb von ALADI von einigen Ländern blockiert worden. Das ist Geschichte. Konkret stellten sich Venezuela und Bolivien gegen ein Freihandelsabkommen. Sie stimmten nicht zu, und ein praktisch fertig entworfenen Projekt kam zum Stillstand. Man arbeitete mit einer Gruppe von Experten an einem Schema der Zusammenführung aller, um das Abkommen innerhalb einer Periode von zehn Jahren unterzeichnet zu bekommen. Doch in der Praxis passierte gar nichts, denn es gab unüberwindbare Diskrepanzen, die den Prozess einfroren.

In unserer Region kristallisieren sich diese Entwicklungen weiter heraus. Zum einen haben wir die Pazifik-Allianz als eine tief gehende Integrationsbewegung der liberalen Länder der Welt. Sie befinden sich auf einem sehr interessanten Weg der Diskussion und Verhandlung. Auf der anderen Seite haben wir den Mercosur. Man muss das bedeutende politische Fundament des Mercosur verstehen, das mit der Rückkehr zur Demokratie in Brasilien und Argentinien Mitte der achtziger Jahre verbunden ist. Doch die wirtschaftliche Dimension des Mercosur ist vollständig verloren gegangen. Das wirtschaftliche Integrationsprojekt ist aufgegeben worden. Dabei beziehe ich mich nicht auf den Weg hin zu einem gemeinsamen Markt. Man hat schlichtweg die wirtschaftliche Integrationsagenda aufgegeben, und das ist eine Tatsache.

Wenn man aus brasilianischer Perspektive das aktuelle Szenario betrachtet, welche Fähigkeit hat dann ein Prozess wie die Pazifik-Allianz, um die Wirtschaftspolitik in Brasilien zu beeinflussen? Brasilien ist ein sehr großes, verschlossenes und wenig für äußere Einflüsse durchlässiges Land. Jenseits dieser Eigenschaften ist die protektionistische Tradition in Brasilien politisch sehr stark legitimiert. Dem Protektionismus schreibt man in Brasilien den Erfolg der Industrialisierung zu, der in Lateinamerika praktisch einzigartig war, und in gewisser Weise ist das noch immer das gültige und vorherrschende Paradigma in Brasilien. Historisch ist das Gegengewicht zum externen Protektionismus die brasilianische Option eines „defensiven“ Multilateralismus mit wenigen Verpflichtungen gegenüber Regeln, die die Räume für unilaterale nationale Handels- und Industriepolitik einschränken könnten. In den letzten Jahren ist die präferentielle Option Brasiliens für den Multilateralismus – eine Tradition der brasilianischen Diplomatie – zu einem praktisch ausschließlichen Weg geworden. Im aktuellen Kontext ist dieser jedoch nicht mehr aufrecht zu erhalten.

„Dem Protektionismus schreibt man in Brasilien den Erfolg der Industrialisierung zu, der in Lateinamerika praktisch einzigartig war.“

Das steht sicherlich im Zusammenhang mit der Rückkehr zu den präferentiellen Handelsabkommen in der politischen Agenda vieler Länder, was in den letzten zehn Jahren kaum stattgefunden hatte. In der letzten Dekade sind mit Ausnahme der Verträge zwischen Südkorea und der EU sowie den USA keine weiteren, relevanten Freihandelsabkommen geschlossen worden. Vor Kurzem kam es nun aber zur Unterzeichnung des Abkommens zwischen Kanada und der EU. Desweiteren gibt es die Handelsabkommen TTP (Transpazifische Partnerschaft) und TTIP (Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft), dessen Verhandlungen derzeit zwischen den USA und der EU laufen. In unserer Region haben wir die Pazifik-Allianz, welche die Reflexion und die wirtschaftliche Debatte in Brasilien fördert.

Diese Debatte setzt ein, weil Brasilien beginnt, sich im internationalen Kontext isoliert zu fühlen. Man denkt, dass die Länder bei Schwierigkeiten auf multilateraler Ebene versuchen werden, gemeinsame Regeln für die Handelsliberalisierung aufzustellen. Brasilien stünde dabei jedoch außen vor, und einige Stimmen geben hierfür Argentinien die Schuld. Die brasilianischen Verpflichtungen gegenüber dem Mercosur verhindern, das Abkommen mit anderen Ländern geschlossen werden. Doch wenn Brasilien wirklich wollte, könnte es diese Situation innerhalb des Mercosur verhandeln. Die eigentlichen Fragen sind also: Will Brasilien Abkommen mit anderen Ländern? Will Brasilien sich der Welt öffnen?

Damit kommen wir zum zentralen Punkt: Nur endogene Faktoren können in der brasilianischen Politik verändert werden. Wenn sich Brasilien im Rahmen einer nationalen, wirtschaftspolitischen Debatte darauf verständigt, dass sich etwas verändern muss, dann kann es auch Änderungen geben. Allerdings wird dies nicht geschehen, nur weil sich an der Pazifikküste eine Integrationsbewegung gebildet hat. Es ist sicher nicht so, dass die politischen Verantwortungsträger sagen werden: „Wir müssen uns ändern, weil andere Länder uns das vormachen“. So geschehen die Dinge in Brasilien nicht.

„In den letzten Jahren der Regierung Dilma Rousseffs ist eine Rückkehr zur protektionistischen und interventionistischen Tradition des Staates mit bedeutenden Subventionen für die Industrie zu erkennen.“

So kommen wir zum wichtigsten Element, das tatsächlich eine Änderung der protektionistischen Tradition Brasiliens im internationalen Szenario bewirken könnte. Dieses Element ist endogen. Das Gefühl der Abnutzung des protektionistischen Modells als Hilfestellung für das Wirtschaftswachstum sowie für die brasilianische Industrie geht um. Zum ersten Mal nähert sich die Diskussion über das Wirtschaftswachstum der internationalen Eingliederung an. Auch wenn es sich hierbei um die Position von Minderheiten handelt, ist diese Entwicklung sehr interessant, da sie die öffentliche und politische Diskussion in Brasilien in gewisser Weise positiv „infiziert“. Die Diskussion ist letztlich auch aufgrund der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen in Brasilien sehr politisch. In diesem Zusammenhang könnte in der Bevölkerung die Frage aufkommen, ob das in Brasilien verwandte Entwicklungsmodell zur Verteidigung der Industrie überhaupt noch funktioniert. Wenn man die letzten Jahre der Regierung von Dilma Rousseff analysiert, sieht man eine deutliche Rückkehr zur protektionistischen und interventionistischen Tradition des Staates mit bedeutenden, industriellen Subventionen. All das geschieht im Namen des Schutzes der Industrie, die auf dem heimischen Markt angeblich von der internationalen – und speziell von der chinesischen – Konkurrenz bedroht ist.

Wir sprechen von Protektionismus in der Zollpolitik und im Bereich der Investitionen von einer Vielzahl von Instrumenten, die den nationalen Anteil an den Investitionen stärken und Importprodukte benachteiligen sollen. Der Staat hat also stark ins wirtschaftliche System eingegriffen. Wenn man die von der Regierung eingeführten Maßnahmen mit den Ergebnissen vergleicht, bleibt unter dem Strich kaum etwas über. Im Jahr 2012 verzeichnete Brasilien ein Wachstum von einem Prozent, 2013 waren es 2,3 Prozent und für 2014 erwartet man weniger als zwei Prozent. Die Industrie verliert immer mehr Marktanteile im Binnenmarkt. Trotz der Abwertung des Real in den letzten Monaten hat die Wirtschaft keine relevante Reaktion gezeigt. Die Politik, selbst gemessen an ihrem deklarierten Ziel der Förderung der Industrie, ist fast absolut gescheitert. Sie sollte befähigt werden, der internationalen Konkurrenz zu widerstehen, sich zu modernisieren und Wege in die Zukunft zu finden. Das hat nicht funktioniert.

Zusammenfassend kann herausgestellt werden, dass die brasilianische Politik, die im Interventionismus und Protektionismus im Wesentlichen auf die Interessen der Industrie zurückgriff, gescheitert ist.

Vor diesem Hintergrund ist es möglich, dass eine sehr viel kritischere Vision der traditionellen brasilianischen Handels- und Integrationspolitik an Kraft gewinnt. Das bedeutet nicht, dass sich alles ändern wird, denn so funktioniert Politik nicht. Als interessantes und zu verfolgendes Signal ist jedoch zu werten, dass es in den letzten zwei oder drei Monaten Anzeichen von Pragmatismus in der Wirtschaftspolitik der brasilianischen Regierung gegeben hat. Besorgnis herrscht auf nationaler Ebene aufgrund der durch die Regierungsinterventionen entstandenen Staatsdefizite in den vergangenen Jahren sowie auf internationaler Ebene. Bei ihrem Peru-Besuch Ende 2013 präsentierte Dilma Rousseff eine Agenda, die wesentlich von der Wirtschaft, der Integration und der Investition zwischen Brasilien und Peru bestimmt war.

Einige Unternehmenssektoren sind der Meinung, dass der Importbereich schon an die Chinesen verloren gegangen ist und dass der Privatsektor seine Chancen außerhalb Brasiliens suchen sollte. Es gibt also auch im Unternehmenssektor widersprüchliche, aber durchaus neue Signale.

Der hegemonische Block, der die politische Strategie Brasiliens der Isolierung von der Welt praktisch intakt gehalten hat, ist in den letzten Jahren in gewisser Weise aufgebrochen. Was in den nächsten Jahren passiert, hängt von strukturellen Entwicklungen ab. Aber auch die politischen Optionen spielen eine Rolle, weshalb das Ergebnis der Präsidentschaftswahlen 2014 großen Einfluss haben wird.

MERCOSUR UND PAZIFIK-ALLIANZ: OFFENE AUFGABEN

Félix Peña

Félix Peña: Experte für internationale Wirtschaftsbeziehungen und Wirtschaftsintegration, Doktor in Jura, Universität Madrid mit einem Titel in Europarecht der Katholischen Universität Louvaine. Er leitet den Masterstudiengang für internationale Handelsbeziehungen an der UNTREF und das Internationale Handelsinstitut FICBC.

Argentinien ist nicht Teil der Pazifik-Allianz. Doch ich glaube, dass die Allianz bei der Erfüllung ihrer Zielsetzungen und ihrer Konsolidierung einen wertvollen Beitrag zur Governance des süd- und lateinamerikanischen Markts leisten kann. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ihrer Mitgliedsstaaten kann für Argentinien und den Mercosur viele Gelegenheiten für Handel, Investitionen und Produktionsvernetzungen bieten.

Pazifik-Allianz

Nachfolgend werde ich drei Punkte zum Thema der Allianz beleuchten: Als erstes scheint es angebracht zu sein, die Beziehung der Allianz mit dem Mercosur nicht im Sinne der Konfrontation oder Konkurrenz beider regionaler Zusammenschlüsse zu verstehen. Ein solcher Ansatz könnte sicherlich nur sehr schwer zu positiven Veränderungen für die lateinamerikanischen Ländern führen. Außerdem würde man damit die tiefen Beziehungen auf vielfältigen Ebenen zwischen den Mitgliedsstaaten beider Regionen ignorieren. Die Allianz befindet sich im Aufbau. Mit der Zeit wird sich herausstellen, wohin sie sich in ihrem Konsolidierungsprozess entwickeln wird. Der Mercosur befindet sich, um sich neuen Realitäten anzupassen, ebenfalls in einem schrittweisen Wandlungsprozess. Dabei sollte das bislang erreichte aber bewahrt werden. In der Zukunft wird es bestimmt schwer sein festzulegen, wann der alte Mercosur gestorben und der neue geboren wurde, da er weiterhin als sich kontinuierlich entwickelnder langfristiger Prozess verstanden werden wird.

Wir müssen sehen, dass wir im Bereich der so genannten „Integration und Zusammenarbeit“ der Nationen in einer Welt leben, in der die Paradigmen, Modelle und Konzepte, mit denen man in den letzten Jahren nicht selten zu inflexibel gearbeitet hat, einen Wandlungsprozess durchgehen. Angetrieben wird diese Entwicklung durch die tief gehende Transformation der Europäischen Union. Das vor kurzem erschienene Buch des Niederländers Luuk van Middelaar (enger Mitarbeiter des Europaratspräsidenten), *El paso hacia Europa* (Galaxia Gutenberg, Barcelona 2013), bietet einen erfrischenden Einblick in das, was die europäische Integration aus der Perspektive einer Person zu bieten und welchen Realitäten man sich zu stellen hat. Die Person weiß somit, dass sie ihre Analysen nicht auf starre, in Einzeldisziplinen verhaftete Kriterien beschränken kann, die bei der Ergründung von Realitäten miteinander kollidieren, wenn man der wirtschaftlichen, politischen oder rechtlichen Dimension Vorrang gibt.

Auf gewisse Weise kann man auch dem Mercosur prognostizieren, dass er sich von seinem ursprünglichen Entwurf entfernt hat. Nichtsdestotrotz wird er weiterhin dem Willen zur Zusammenarbeit zwischen den Ländern, die sich einen geografischen Raum teilen, Ausdruck verleihen. Der Mercosur entsprang der Notwendigkeit, der Tendenz zu Konflikten zwischen Nachbarländern Einhalt zu bieten. Der zentrale Punkt des Zusammenschlusses war der zwischen den damaligen Präsidenten Alfonsín aus Argentinien und Sarney aus Brasilien eingeleitete Prozess. Die Verhandlungen, die mit dem Abkom-

„Man sollte die Beziehung der Pazifik-Allianz mit dem Mercosur nicht im Sinne einer Konfrontation oder Konkurrenz zweier regionaler Prozesse verstehen.“

men von Asunción 1990 den Mercosur ins Leben riefen, liefen parallel zur US-amerikanischen Initiative, eine Freihandelszone in der Hemisphäre zu entwickeln. Damit war ein sehr deutliches Zeichen für das nordamerikanische Interesse an präferentiellen Handelsbeziehungen mit der gesamten Region gesetzt. Dieser Inhalt fand Niederschlag in der Verhandlung des zukünftigen ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas – Amerikanische Freihandelszone). Somit kann man vielleicht im gemeinsamen Einfuhrzoll des Mercosur, einem seiner Schlüsselinstrumente, das Symbol für eine Art gegenseitigen Garantiepakt zwischen zwei Partnern sehen. Es handelt sich um Partner, die im Laufe der Geschichte (verschiedene) Zeiten von möglicherweise begründetem, gegenseitigem Misstrauen in ihren Beziehungen zu großen und in der Region einflussreichen Ländern durchlaufen haben. Auch diese nordamerikanische Initiative zeigt das Interesse der Mercosur-Partner und der Europäischen Union, praktisch simultan den Verhandlungsprozess aufzunehmen, der zu einem bi-regionalen Assoziierungsprozess hätte führen sollen. Die Verhandlungen zwischen Mercosur und der EU gerieten ins Stocken, als die ALCA-Verhandlungen scheiterten.

Der zweite Punkt ist, dass die Allianz vor der Herausforderung steht, Anreize für ihre Mitglieder zu schaffen. Damit soll das Eintreten der „Enttäuschungskurve“ im Aufbau der Gemeinschaft verhindert werden. In Lateinamerika kann man bei der Bildung von Zusammenarbeits- und Integrationsmechanismen wie SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe – Wirtschaftssystem Lateinamerikas und der Karibik), der Andengemeinschaft (Comunidad Andina) oder ALCA einen übertriebenen Optimismus feststellen. Zu Beginn haben sie große Erwartungen hervorgerufen, doch im Allgemeinen haben sie nur wenig konkrete Ergebnisse hervorgebracht. Die „Kurve der Enttäuschung“, in deren Verlauf sich – zuweilen graduell – die Euphorie verliert, um der Enttäuschung sowie Frustration Platz zu machen, konnte häufig nicht überwunden werden. Der Mercosur steht heute vor seiner eigenen „Kurve der Enttäuschung“.

Der dritte Punkt behandelt die Möglichkeit, Enttäuschungen zu vermeiden. Es muss hart gearbeitet werden, um dieses Ziel zu erreichen. Die politischen Entscheidungsträger jedes am Integrationsprozess beteiligten Mitgliedslandes müssen sich fragen, ob sie eigene Mittel zur Verfügung stellen würden. Solche werden für produktive Investitionen benötigt. Fällt die Antwort eines Mitgliedslandes negativ aus, so kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich ein anderes Land positiv entscheidet. Die Entscheidungsträger für produktive Institutionen werden sich in ihrer Funktion der Überprüfung des rechtlichen Regelwerks von Prozessen wie des Mercosur, der Pazifik-Allianz, der Andengemeinschaft, der ALBA (Alianza bolivariana para América Latina y el Caribe – Bolivarianische Allianz für die Völker unseres Amerika) oder der EU auf die Qualität des Regelwerks sowie auf den institutionellen und politischen Rahmen konzentrieren. Eine gewisse durch die Medien erzeugte Euphorie hat keine Auswirkung auf ihre Meinungsbildung. Wenn sie nicht an die Versprechen der entsprechenden Abkommen glauben, werden sie nicht in sie investieren. Wie Adam Smith vor langer Zeit feststellte: „Letztlich besteht der Handel aus Regeln“. Ohne Regeln kann es keinen Handel geben, zumindest keinen, der auf Dauer Bestand hat. Die begründete Erwartung, dass die Regeln, die Märkte verbinden, erfüllt werden, entspricht der Wahr-

„In Lateinamerika kann man bei der Bildung von Zusammenarbeits- und Integrationsmechanismen einen übertriebenen Optimismus feststellen.“

nehmung dessen, was die Länder über verschiedene internationale Abkommen geregelt haben und was man laut Fred Bergsten eine „Versicherung gegen den Protektionismus“ nennen kann. Zu solchen Abkommen gelangt man jedoch nur über die Zusammenführung der nationalen Strategien aller beteiligten Länder. Die Auswirkungen, die ein bestimmtes Regionalabkommen auf die grenzübergreifenden produktiven Investitionen haben kann, folgen der Qualität der Regeln und der Wahrnehmung, dass die Vereinbarungen nachhaltig Bestand haben werden. Das geht dann, wenn die verschiedenen Interessen, die sich in den entsprechenden nationalen Strategien ausdrücken, aufeinander abgestimmt sind.

Kontext und Chancen in der Region

„Einige Beobachter meinen, dass die südamerikanischen Länder hervorragende Zukunftsperspektiven haben.“

Einige Beobachter sind der Überzeugung, dass die südamerikanischen Länder hervorragende Zukunftsperspektiven haben. Dadurch werden für die Länder in der Region natürliche Anreize für die Zusammenarbeit über verschiedene Arten von Integrationsabkommen, wie beispielsweise Freihandelsabkommen oder Zollunionen, geschaffen. Die Idee der Zusammenarbeit zur Nutzung der Chancen ist wiederholt von der CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik) dargelegt worden, insbesondere nach der flächendeckenden Ausbreitung der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise, die noch nicht überwunden ist.

Vor allem in China und Asien sieht man allgemein die aktuellen und zukünftigen Wachstumschancen für die Länder unserer Region. Doch die Märkte erreicht man nicht nur über den Pazifik. Ein bedeutender Teil des Asienhandels der südamerikanischen Atlantikanrainer läuft über den Atlantik und den Indischen Ozean. Zukünftig wird – zum Teil aufgrund umfangreicher chinesischer Investitionen – auch Afrika den südamerikanischen Ländern hervorragende Handels- und Investitionsmöglichkeiten bieten. Wenn man die Chancen, die sich in der letzten Zeit entwickelt haben, analysiert und Strategien zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder sucht, dann nehmen drei Themen immer mehr Raum in der Agenda der Region ein.

Das erste Thema ist der potenzielle Anstieg einer städtischen Mittelschicht und der damit einhergehenden höheren Verbrauchskapazität, doch auch der Vorlieben, Verbrauchsmuster und Anforderungsprofile. Bei der Diskussion des „Primärisierungseffekts“ der neuen weltwirtschaftlichen Realität der Region ist zu beachten, dass es im nächsten Jahrzehnt in Südamerika mehr als 50 Millionenstädte geben wird. Viele dieser Städte werden dann mehr als fünf oder zehn Millionen Einwohner haben.

Das zweite Thema ist die Herstellung einer besseren Konnektivität zwischen den verschiedenen Wirtschaftsräumen. Dazu gehören physische Konnektivität, Transport und Logistik, Kommunikation aller Art, Handelserleichterungen und Vertriebsketten. Durch die wachsende Bedeutung der städtischen Verbraucher aus der Mittelschicht erhöht sich der Druck, den Warenzugang zu den Städten der Region so problemlos wie möglich zu gestalten.

Das dritte Thema ist die Stärkung eines institutionellen Rahmens für Handel und Investitionen, der die Verknüpfung der verschiedenen subregionalen Initiativen und Abkommen für die gesamte Region erleichtern soll. Das könnte beispielsweise durch die Aufwertung der ALADI als schon bestehendem gemeinschaftlichen Rahmen geschehen. Dieser hat den Vertrag von Montevideo von 1980 bereits in seinem Gründungsapparat mit aufgenommen und verfügt über Kompetenzen sowie Funktionen, die direkt mit Abkommen wie Mercosur, Pazifik-Allianz und anderen Integrationsinitiativen übereinstimmen und verknüpft sind.

Schlussfolgerungen

Drei Elemente sollten in der Zusammenarbeit der Länder zur Annäherung zwischen Mercosur und Pazifik-Allianz speziell in Angriff genommen werden, wobei sie den schon bestehenden gemeinschaftlichen Raum im Rahmen von ALADI nutzen sollten. Zunächst sind da die Ursprungsregeln. Als Modell gibt es ein paneuropäisches System der Ursprungsregeln, das gerade den Handel und die Entwicklung von Produktionsverkettungen auf regionaler Ebene erleichtern soll. Als zweites gibt es unterschiedliche Mechanismen, die die Konvergenz zwischen präferentiellen Abkommen auf regionaler, lateinamerikanischer Ebene, wie beispielsweise bei den rechtlichen Rahmenbedingungen, erleichtern können. Als drittes ist an die Vorteile zu denken, die in der Region durch einen gemeinsamen Ansatz zur Eingliederung in das multilaterale Handelssystem im Rahmen der WTO und in das Netzwerk der jüngsten regionalen sowie interregionalen Mega-Abkommen wie TPP und TTIP entstehen können.

III DIE CHILENISCHE VISION



PAZIFIK-ALLIANZ: DIE CHILENISCHE PERSPEKTIVE

Mathias Francke (Chile)

EIN PLÄDOYER FÜR DIE ANNÄHERUNG ZWISCHEN MERCOSUR UND PAZIFIK-ALLIANZ

Carlos Furche (Chile)

DIE PAZIFIK-ALLIANZ: EINE GELEGENHEIT FÜR DEN PRIVATSEKTOR

Andrés Santa Cruz (Chile)

DIE PAZIFIK-ALLIANZ: EIN LANGFRISTIGES PROJEKT

Manfred Wilhelmy (Chile)

PAZIFIK-ALLIANZ: DIE CHILENISCHE PERSPEKTIVE

Mathias Francke

Mathias Francke: Rechtsanwalt der Katholischen Universität Chile mit einem Postgraduiertenstudium an der School of Foreign Service der Universität Georgetown in Washington. Leiter für bilaterale Wirtschaftsangelegenheiten des chilenischen Außenministeriums von Juli 2012 bis März 2014.

Im Rahmen dieser Analyse sind zwei Fragen zu stellen: Was bedeutet die Pazifik-Allianz für Chile und welche Ziele verfolgt das Land mit dieser weitreichenden Integrationsinitiative? Zahlen des Internationalen Währungsfonds und einer BBVA-Studie zufolge ist die Pazifik-Allianz der sechstgrößte Wirtschaftsverbund, für den weltweit die höchsten Wachstumsraten vorhergesagt werden. Im kommenden Jahrzehnt wird sich die Allianz dynamischer entwickeln als ganz Lateinamerika und somit das durchschnittliche Wachstum der Weltwirtschaft übertreffen. Folglich wird dieser Verbund nach China, Indien und den USA den viertgrößten Beitrag zum weltweiten Wachstum leisten. Die Pazifik-Allianz ist somit ein interessanter Markt für chilenische Exporte, welche 2013 5,4 Prozent betragen und 4,153 Milliarden US-Dollar ausmachten (ein Anstieg um zwei Prozent im Vergleich zum Jahr 2012). Wichtiger als diese Zahl ist jedoch, dass der Großteil der Exporte aus nicht traditionellen Wirtschaftssektoren wie der Landwirtschafts- und Lebensmittelindustrie, der Fischerei, der Lachszucht oder der Weinindustrie stammt. Fast 13 Prozent der gesamten chilenischen Exporte – ausgenommen Bergbauprodukte und Zellulose – werden in Kolumbien, Mexiko und Peru abgesetzt. Die Importe aus den Ländern der Allianz beliefen sich im Jahr 2013 auf etwas mehr als sechs Milliarden US-Dollar und machten damit 7,6 Prozent der Gesamtimporte aus. Die Importe aus den Allianzstaaten konzentrieren sich vor allem auf Kohle, Erdöl und deren Derivate.

Im Bereich der Investitionen besteht dagegen ein deutliches Ungleichgewicht. Die Analyse der ausländischen Investitionen in Chile von 1974 bis 2012 zeigt, dass Kolumbien, Peru und Mexiko zusammen mit einer Summe von drei Milliarden US-Dollar¹ nur auf 3,3 Prozent des Gesamtvolumens kommen. Gänzlich anders sieht es bei den chilenischen Auslandsinvestitionen aus, die zu 36,8 Prozent in den Ländern der Pazifik-Allianz getätigt wurden und sich bis Juni 2013 auf eine Gesamtsumme von 31,63 Milliarden US-Dollar² beliefen. Dies zeigt wie attraktiv diese Märkte – und speziell Peru und Kolumbien – für chilenische Investoren sind.

Welche Ziele verfolgt Chile nun mit der Pazifik-Allianz? Der Ursprung dafür, dass Chile sich so aktiv und entschieden in die Allianz einbringt, liegt mehr als 30 Jahre zurück. Damals begann das Land im Rahmen der Wirtschaftsliberalisierung den Handelsverkehr zu öffnen. Dieser Prozess verlief parallel, auf drei sich ergänzenden Ebenen: die Einfuhrzölle wurden einseitig reduziert und vereinheitlicht, das Land beteiligte sich an multilateralen Foren zur Liberalisierung des Güter- und Dienstleistungsverkehrs sowie zur Definition der internationalen Handelsregeln, und darüber hinaus wurden Handelsabkommen geschlossen. Heute hat Chile 23 Freihandelsabkommen mit 61 Ländern³, die 85 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts ausmachen, 63 Prozent der Weltbevölkerung stellen und in die 94 Prozent der chilenischen Exporte geliefert werden.⁴ In diesem Szenarium, in dem die chilenischen Exporte privilegierten Zugang zu den wichtigsten Märkten der Welt haben und der real gezahlte Einfuhrzoll in Chile bei rund einem Prozent liegt, stellt sich die Frage, welcher Schritt als nächstes zu gehen ist.

Auch wenn es insbesondere in Südostasien, Russland und in einigen afrikanischen Ländern noch Raum für die Öffnung neuer Märkte gibt, und auch wenn die bestehenden Abkommen vertieft werden können, weist die natürliche Entwicklung der Handelsöffnung auf die Einleitung anderer Verhandlungs- und Integrationsprozesse, wie die Trans Pacific Partnership⁵ und die Pazifik-Allianz. Letztere ist ein nicht traditioneller, ehrgeiziger, pragmatischer, flexibler und allen Ländern offener Prozess, welcher die Werte und Ziele der Gründungsmitglieder, einschließlich der Freihandelsabkommen, teilt.

Chile teilt mit Peru, Kolumbien und Mexiko die Entwicklungsziele sowie die Philosophie des Freihandels. Die vier Länder haben pragmatisch in Bereichen gearbeitet, in denen schnell Fortschritte zu erzielen sind. Es sind keine großen Ankündigungen ohne konkrete Grundlage gemacht worden und man hat versucht, auf jene Bereiche einzuwirken, die sehr positive Auswirkungen auf die Bevölkerung im Allgemeinen sowie die Exporteure im Besonderen haben. Gleichzeitig haben sie flexibel und immer auf der Suche nach dem Konsens die Geschwindigkeit des Prozesses auf die Realitäten jedes einzelnen Landes angepasst, ohne sich unmögliche Fristen oder unerreichbare Ziele zu setzen. Wie im Rahmenabkommen von Paranal im Juni 2012 beschlossen, soll auf diesem Weg schrittweise der freie Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen zwischen den vier Ländern garantiert werden. Damit wird die Pazifik-Allianz zu einem interessanten Wirtschaftsraum für Außenhändler sowie Investoren aus der Region und dem Rest der Welt.

Die Grundlage für die Handelsintegration sind die schon bestehenden bilateralen Freihandelsabkommen zwischen den vier Gründungsländern der Allianz. Allerdings haben nicht alle den gleichen Umfang. Das Abkommen zwischen Peru und Kolumbien ist das umfangreichste. Auf diese Weise ermöglicht die Allianz Chile die bilateralen Abkommen zu vervollständigen und die Bedingungen für den Marktzugang für eine bedeutende Menge an Produkten zu verbessern. So erlaubt zum Beispiel die am 10. Februar des laufenden Jahres in Cartagena de Indias⁶ unterzeichnete Vereinbarung aus dem ersten Zusatzprotokoll zum Rahmenabkommen die in einigen Fällen mit Inkrafttreten des Protokolls sofortige Zollabschaffung für Produkte, die bisher aus dem Freihandelsabkommen mit Mexiko ausgeschlossen sind. Dabei handelt es sich vor allem um Milchprodukte und Speiseöle, die fast vier Prozent der chilenischen Exporte nach Mexiko ausmachen. Auch die Zugangsbedingungen für andere Güter wie Tafeltrauben werden verbessert. Für die chilenischen Exporte nach Peru und Kolumbien galt zwar schon die Zollbefreiung aus den bilateralen Abkommen, doch mit den Vereinbarungen im Rahmen der Allianz wurden nun auch die Preisbarrieren, die den Marktzugang von Fleisch, Milchprodukten und Tierfutter behinderten, aufgehoben.

Die Allianz ergänzt die bestehenden Abkommen durch die Aufnahme von Varianten und Verpflichtungen, die für die Bereiche elektronischer Handel, Telekommunikation, Finanzdienstleistungen und Seeverkehr in den bilateralen Verträgen sehr rudimentär oder gar nicht vorkamen. Ähnlich sieht es mit

„Chile teilt mit Peru, Kolumbien und Mexiko die Entwicklungsziele sowie die Philosophie des Freihandels.“

„An der Integration in den Bereichen Energie, Finanzen, Berufsausbildung und Luftverkehr muss noch weiter gearbeitet werden.“

dem öffentlichen Beschaffungswesen aus, bei dem Verfahren verbessert und die Deckung in bestimmten Märkten erweitert worden ist. Allerdings ist an der Integration in den Bereichen Energie, Finanzen, Kapitalmärkte, Anerkennung von Berufsausbildungen und Luftverkehr noch weiter zu arbeiten. Beim Luftverkehr ist Chile durch die Politik des offenen Himmels und die Aufnahme des Themas in die Handelsabkommen Vorreiter. Die Konnektivität zwischen den vier Ländern auf dem Luftweg ist sehr niedrig. Während es zwischen den vier Hauptstädten täglich nicht mehr als zwei Dutzend Flüge gibt, sind es mehr als 50 nach Miami, ganz zu schweigen vom Rest der USA. Die Präsidenten der Allianz-Länder haben sich verpflichtet, hieran zu arbeiten.

Für ein Land, bei dem der Außenhandel für die Wirtschaft so bedeutend ist, und welches über so viele Freihandelsabkommen verfügt, sind die Handels erleichterungen sowie die Konvergenz der verschiedenen Abkommen zentrale Ziele. Mit der Konvergenz erreicht man nicht nur einheitliche Regeln für den Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen, sondern stärkt alle Abkommen durch Skalenökonomie. Dank dieser können sich die Wirtschaftsakteure der Neuorganisation der weltweiten Produktion über Wertschöpfungsketten stellen. Anders gesagt, könnte Chile über das größte Netzwerk an Freihandelsabkommen, höchsten Standards und bester Deckung verfügen, die auf den ersten Blick perfekt funktionieren. Doch unterschiedliche Regelungen und Verfahren können ihre Nutzung verkomplizieren. Die Ursprungsregeln unterscheiden sich zum Teil sehr zwischen den verschiedenen Abkommen. So müssen zum Beispiel die chilenischen Produzenten von Kaliumchlorid oder elektrischen Leitern ihre Produktionsprozesse unterschiedlich strukturieren, wenn sie mit Zollvorteil in jedes Land der Allianz exportieren wollen, da die bilateralen Abkommen unterschiedliche Ursprungsregeln haben. Folglich konzentrieren sich viele Unternehmer auf nur einen Markt. In der Allianz sind die Ursprungsregeln nach Maßgabe der flexibelsten Varianten harmonisiert worden.⁷ Desweiteren wurde ein Mechanismus zur Ursprungskumulierung vereinbart, der die Nutzung von Vorleistungen aus den vier Ländern für die Produktion von Gütern für den Handel innerhalb der Allianz erleichtert. Wenn die Vorleistungen intern nicht verfügbar sind, kann man auf andere Länder zugreifen, ohne damit den Zollvorteil zu verlieren.

In der Regulierung des Handels sind die Grundlagen für die Zusammenarbeit und Harmonisierung des Regelwerks auf sektoraler Ebene gelegt worden. Als erstes hat man im Pharmabereich eine Vereinbarung zwischen den Gesundheitsministern der vier Länder getroffen, um die Registrierung von Medikamenten und Kosmetika zu erleichtern. Der letzte Punkt wurde stark durch die entsprechenden Industrien der vier Länder angetrieben, die im Schluß den Handel mit ihren Produkten innerhalb der Allianz erleichtern wollen, indem man unnütze oder wiederholte Verwaltungsschritte beseitigt. Diese Beispiele sollten andere Industriezweige anspornen, mit den verantwortlichen Autoritäten an der Harmonisierung, der Äquivalenz und der gegenseitigen Anerkennung der Produkte zu arbeiten. Darüber hinaus ermöglichen Maßnahmen zur Handelserleichterung, wie unter anderem die

Zollkooperation oder die Einführung einziger Anlaufstellen, Transaktionskosten zwischen den vier Ländern zu reduzieren und so die Wettbewerbsfähigkeit von Exporteuren sowie Investoren zu erhöhen.

Der Unternehmerrat der Pazifik-Allianz, der die Unternehmerverbände der vier Länder vereint, hat eine wesentliche Rolle im Entwurf des Arbeitsprogramms des Integrationsprozesses gespielt, indem er die für den Privatsektor prioritären Ideen definierte. Dazu zählen Handelserleichterungen, Steuerthemen, Bildung, speziell die technische Ausbildung, sowie die Zusammenarbeit auf Ebene der Regulierungen und des öffentlichen Beschaffungswesens. Die Herausforderung besteht in der Erweiterung der Vertretung der produktiven Sektoren im Rat, speziell der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), unbeschadet der spezifischen Aktivitäten der jüngsten Arbeitsgruppe, die die Realität der KMUs in der Allianz analysiert. Ziel ist die Evaluierung von Mechanismen, um die KMUs in den Integrationsprozess einzubinden und damit den Nutzen der Allianz für sie zu erhöhen.

Die Pazifik-Allianz ist ein weiterer Meilenstein in der chilenischen Politik, die auf den asiatisch-pazifischen Raum setzt, ohne jedoch den Rest der Welt aus den Augen zu verlieren. Die Allianz strebt die enge Verknüpfung mit Ländern aus dem Asien-Pazifik-Raum an, da dorthin 30 Prozent der Exporte gehen und von dort 13 Prozent der Importe stammen. Der Handel mit dem Asien-Pazifik-Raum wächst sehr viel stärker als der Handel mit dem Rest der Welt, und im Falle Chiles sind diese Zahlen noch sehr viel deutlicher. Fast die Hälfte der Exporte geht nach Asien, und drei der fünf wichtigsten Handelspartner stammen aus der Region. Desweiteren war Chile das erste lateinamerikanische Land, das mit vielen asiatischen Ländern wie China, Südkorea, Japan oder Malaysia Handelsabkommen ausgehandelt hat.

Für Chile ist die Integration mit den Ländern der Pazifik-Allianz die natürliche Fortführung eines Wegs, den man bereits vor dreißig Jahren eingeschlagen hat. Die Allianz soll ein pragmatischer, verständnisvoller und offener Integrationsprozess sein, der mit keinem anderen regionalen Abkommen konkurriert, sondern auf Ergänzung setzt. Aus den Handels- und Investitionsstatistiken geht klar hervor, dass Chile mehr nach Brasilien als in die Länder der Pazifik-Allianz exportiert, und darüber hinaus aus Brasilien und Argentinien fast 50 Prozent mehr importiert als aus Kolumbien, Mexiko und Peru zusammen. Zudem sind Brasilien und Argentinien die beiden wichtigsten Länder für chilenische Auslandsinvestitionen (mit zum Juni 2013 kumulierten Summen von 21,8 und 16,6 Milliarden US-Dollar). Man hat also mit Kolumbien, Mexiko und Peru gearbeitet, ohne den Rest des Kontinents zu vergessen, und ohne mit anderen Foren oder Integrationsprozessen konkurrieren zu wollen.

„Die Pazifik-Allianz ist ein weiterer Meilenstein in der chilenischen Politik, die auf den asiatisch-pazifischen Raum setzt, ohne jedoch den Rest der Welt aus den Augen zu verlieren.“

Auch wenn in der ersten Phase Handelsaspekte im Mittelpunkt standen, ist die Pazifik-Allianz mehr als ein Freihandelsabkommen. Es hat ebenso Fortschritte bei der Abschaffung der Visumpflicht, bei Stipendien für Studenten, in der gemeinsamen Handelsförderung, bei der Öffnung geteilter Botschaften, der Bildung eines Kooperations-Fonds der Pazifik-Allianz, der wissenschaftlichen Arbeit am Klimawandel und anderen Bereichen gegeben, die alle zur Entwicklung der Länder beitragen, und die die Lebensqualität der Bürger erhöhen.

-
- 1 *Untersuchung über das Gesetzesdekret DL600. Quelle: Komitee für Auslandsinvestitionen.*
 - 2 *Quelle: DIRECON, Monitoring chilenischer Auslandsinvestitionen.*
 - 3 *In Kürze treten zwei weitere Freihandelsabkommen mit Hongkong und China in Kraft, die gegenwärtig dem Parlament vorliegen.*
 - 4 *Zahlen aus dem Jahr 2013*
 - 5 *Verhandlungen zwischen Australien, Brunei, Kanada, Chile, USA, Japan, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam.*
 - 6 *Siehe den gesamten Text unter: http://alianzapacifico.net/documents/2014/PROTOCOLO_COMPLETO.pdf.*
 - 7 *Die Pazifik-Allianz erlaubt die Koexistenz bilateraler Abkommen, was dem Exporteur, dem Dienstleister oder dem Investoren erlaubt, nicht nur in Ursprungsfragen das vorteilhafteste Regime zu wählen.*

EIN PLÄDOYER FÜR DIE ANNÄHERUNG ZWISCHEN MERCOSUR UND PAZIFIK- ALLIANZ

Carlos Furche

In den letzten Jahren hat sich in der Wirtschaft die Tendenz zur Bildung großer regionaler Blöcke, die zu wirtschaftlichen und handelspolitischen Megablöcken werden, bestätigt. Die Beispiele liegen auf der Hand: der Beginn der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den USA, die im Falle der Fortsetzung und Ratifizierung einen enormen Einfluss auf die weltweite Wirtschafts- und Handelsstruktur haben werden, die noch in den Kinderschuhen steckenden Verhandlungen der ASEAN-Länder (Verband Südostasiatischer Staaten) mit China, Japan und Korea sowie in Zukunft möglicherweise auch mit Indien, Australien und Neuseeland, um so die Verbindung der ASEAN+6 zu bilden, oder die TPP-Verhandlungen. Vorrangiges Ziel aller dieser Initiativen ist die Bildung von Megaräumen zur Integration von Wirtschaft, Handel und Kapitalfluss. Angesichts der Krisen in den vergangenen Jahren streben die Länder mit der Institutionalisierung der Beziehungen auch eine Art „Versicherung gegen Eventualitäten“ an. Die Megablöcke werden auch als Raum für die Neugestaltung der Regeln des internationalen Handels verstanden. Das gilt vor allem, wenn die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den USA erfolgreich beendet werden. Trotz des Rettungsrings, der der Welthandelsorganisation in Bali zugeworfen wurde, hat das multilaterale Handelssystem weiter Schwächen. Diese Schwäche hat zweifelsohne Impulse zur Schaffung der Megablöcke gegeben, deren Dimension weit über den reinen Handel hinausgeht.

In diesem Kontext ist die immer größere Differenzierung der Realität in unserer Region zu berücksichtigen. Es gibt zwei Achsen mit unterschiedlicher Dynamik: Die eine erstreckt sich von Mexiko bis zum Panamakanal, die andere vom Panamakanal bis Feuerland. In Nordamerika ist ohne Frage eine Tendenz zur Bildung eines großen integrierten Wirtschaftsraums von Kanada bis Panama zu sichtbar. Institutionell ist dieser Raum genau definiert. Er umfasst das NAFTA-Abkommen und bindet hierbei auch immer mehr das DR-CAFTA-Abkommen (Freihandelsabkommen zwischen der Dominikanischen Republik, Zentralamerika und den Vereinigten Staaten) mit ein, welches für Wirtschaft und Industrie zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die so genannten „Maquiladoras“ (Montagebetriebe) in den Ländern Zentralamerikas oder in der mexikanischen Automobilindustrie stehen für eine wachsende Integration des Arbeitsmarkts. Diese Information ist für den globalen Analyse- und Integrationsprozess der Region von großer Bedeutung. Zudem hängt der Außenhandel aller Länder der Region von den USA ab. Der Umstand, dass 85 bis 90 Prozent der mexikanischen Exporte in die USA gehen, ist auch für die Analyse der Pazifik-Allianz relevant. Als letztes Thema sind die Kapitalflüsse nach Mexiko zu betrachten, die in der Vergangenheit aus den USA stammten, seit kurzem jedoch auch aus Ländern wie China und Japan kommen. Auch dieser Aspekt ist in die Analyse einzu beziehen.

Ich gehe also davon aus, dass es unterschiedliche wirtschaftliche Realitäten in den verschiedenen Ländern gibt. In Südamerika bestehen noch enorme Rückstände in der Integration von Wirtschaft, Politik und Handel, obwohl

Carlos Furche: Landwirtschaftsingenieur, Master in Soziologie der CLACSO. Leiter für Internationale Wirtschaftsbeziehungen (2004–2010), verantwortlich für Verhandlung, Umsetzung und Verwaltung der chilenischen Freihandelsabkommen. Nationaldirektor der Abteilung für Studien und Landwirtschaftspolitik (1994–2004). Landwirtschaftsminister der aktuellen chilenischen Regierung.

„Der Vergleich der lateinamerikanischen Situation mit anderen Regionen der Welt zeigt einen deutlichen Rückstand in der Wirtschaftsintegration.“

sich eine positive Entwicklung im Mercosur abzeichnet. Diese Dynamik sollte nicht nur aus der Perspektive der Handelskonflikte, sondern auch aus der Perspektive des Vertrags von Asunción von 1991 gesehen und analysiert werden, da dieser eine enorme politische Bedeutung gehabt hat. Dank dieses Abkommens ist die Beziehung zwischen Brasilien und Argentinien statt von Konkurrenz im Wesentlichen von Kooperation geprägt. Dieser Umstand garantiert die Stabilität sowie den Frieden in Südamerika und ist somit in politischer sowie wirtschaftlicher Hinsicht von enormer Bedeutung. Doch man muss sicherlich auch anerkennen, dass der Mercosur als Freihandelszone und Zollunion weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist.

Ohne in die Einzelheiten zu gehen, scheint sich die Andengemeinschaft CAN (Comunidad Andina) in einem Wandlungsprozess zu befinden, dessen Folgen noch nicht klar absehbar sind. Niemand weiß, ob es sich um eine Verwandlung im Stile Kafkas handeln wird, doch ihr heutiges Erscheinungsbild wird sich sicher verändern. Dazu kommt die ALBA, über deren Entwicklung man sich streiten kann. Fakt ist jedoch, dass mit Venezuela, Ecuador und Bolivien drei südamerikanische Länder Mitglied sind, deren Wirtschaftspolitik und Einbindung in Integrationsinitiativen jeweils deutlich ideologisch geprägt sind. Für wirkliche Fortschritte in der Regionalintegration bedarf es enormer Anstrengungen, um den ideologischen Charakter zu eliminieren und die Pazifik-Allianz mit einzuschließen. Letztlich ist die ideologische Prägung in unserer Region zu einer Art ausschließender Vielfalt geworden. Neu ist hierbei nicht die Vielfalt, sondern ihr ausschließender Charakter. Empirische Daten deuten darauf hin, dass ein Projekt der regionalen Integration ausschließende, ideologisch-politische Prägungen außen vor lassen sollte. Wenn man die lateinamerikanische Situation mit anderen Regionen der Welt vergleicht, gibt es einen deutlichen Rückstand in der Wirtschaftsintegration, was nicht nur aus der Handelsperspektive augenfällig ist. Nach CEPAL-Zahlen gibt es, verglichen mit der EU, NAFTA oder sogar CAFTA, in Lateinamerika 20 Prozent weniger intraregionalen Handel.

Zwei Themen sind in der Pazifik-Allianz von grundlegender Bedeutung. Als erstes hat die Pazifik-Allianz Integrationsdebatten wieder aufleben lassen. Wir reden schließlich erst deshalb über regionale Integration, weil sie als neue Bezugsgröße auf den Plan getreten ist. Dieser Umstand an sich scheint schon ein Verdienst und wichtiger Beitrag zu sein. Analysiert man jedoch die Agenda der internen Debatten der Pazifik-Allianz, findet man dort fundamentale Themen, welche in anderen Integrationsinitiativen normalerweise nicht auftauchen. Ich denke, in den vergangenen 20 Jahren sind wir fast mechanisch davon ausgegangen, Integration als Handelsliberalisierung zu verstehen.

Es ist interessant, dass die Pazifik-Allianz andere Punkte auf ihre Tagesordnung setzt. Sie integriert Elemente, die sozusagen die Hardware eines Integrationsprozesses sind und schließt die Konnektivität im Luft- und Seeverkehr, die gemeinsame Energieversorgung sowie den Personenverkehr mit ein. Dazu besteht die Möglichkeit, mit Handelserleichterungen die Software des Integrationsprozesses zu beeinflussen. Jedoch sollte man nicht der Versuchung nachgeben und – zu kurz gedacht – alle Anstrengungen auf

den Zollabbau setzen, da dieser schon viele Erfolge mit sich brachte. Darüber hinaus muss beachtet werden, dass Zölle – mit Ausnahme einiger spezifischer Fälle – heute nicht das bedeutendste Handelshindernis darstellen.

Welche Einschränkungen oder Schwierigkeiten muss die Pazifik-Allianz überwinden, um ihr Ziel zu erreichen? Als erstes gibt es eine große Diskrepanz zwischen den Ambitionen und der praktischen Umsetzung der Ziele. Fortschritte in der Integration sind schwer zu realisieren, wenn es Schwierigkeiten bei der konkreten Festlegung dessen gibt, was die Pazifik-Allianz selbst als ihre Agenda definiert. Als symbolisches Beispiel nenne ich die Zollverhandlungen, die nur theoretisch als abgeschlossen gelten, in der Praxis jedoch noch fortgeführt werden. Als zweites fällt es schwer, die Pazifik-Allianz schlicht als Gegengewicht zu den Atlantikländern aufrecht zu erhalten. Ein Beispiel ist die geografische Kontinuität, über die alle erfolgreichen regionalen oder subregionalen Integrationsinitiativen verfügen. Doch das ist nicht alles. Auf der Karte sieht man, dass Chile, Peru und Kolumbien ihre geografische Kontinuität nicht nur auf der Pazifikseite haben, sondern dass diese auch in das Atlantikbecken hineinreicht. Ecuador als weiterer Pazifikanrainer beteiligt sich nicht an der Initiative. Die Trennung ist somit künstlicher Natur. Es macht auch keinen großen Unterschied, ob man den Zugang nach Asien vom Atlantik oder vom Pazifik her sucht. Letztlich müssen sich alle Länder, einschließlich Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay, nach Asien ausrichten. Wenn es in den nächsten Jahren Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur gibt, wird es drittens der Bildung einer Achse der wirtschaftlichen Regionalintegration bedürfen. Folglich wird damit die Künstlichkeit der Trennung zwischen Atlantik und Pazifik noch sehr viel deutlicher zu Tage treten.

Daher bedarf es diesbezüglich sehr großer Anstrengungen. Zum einen ist es notwendig, kurzfristig konkrete Fortschritte nachzuweisen, zum anderen muss auch an der Öffnung gearbeitet werden. Aus diesen Gründen sind andere Akteure zu integrieren. Ein Integrationsprozess in Lateinamerika ohne die Protagonisten Mexiko, Brasilien oder Argentinien ist schwer vorstellbar. In Südamerika ist die erfolgreiche regionale Integration ohne die Atlantikländer unvorstellbar. Es empfiehlt sich, zumindest mittel- bis langfristig, einen „Konvergenzhorizont“ zwischen der Pazifik-Allianz und dem Mercosur zu schaffen. Es bedarf der Planung einer Konvergenzagenda beider Verbände, denn es scheint genügend Themen gemeinsamen Interesses für diese Agenda zu geben. Grundlage für den Erfolg ist ohne Frage ein großer politischer Wille mit langem Atem. Für die politische Welt in Chile gibt es auf jeden Fall viele Anzeichen, dass man diesem Weg durchaus zugeneigt ist.

„Es ist interessant, dass die Pazifik-Allianz sozusagen die Hardware eines Integrationsprozesses betont und die Konnektivität im Luft- und Seeverkehr sowie eine gemeinsame Energieversorgung mit einschließt.“

DIE PAZIFIK-ALLIANZ: EINE GELEGENHEIT FÜR DEN PRIVATSEKTOR

Andrés Santa Cruz

Andrés Santa Cruz: Betriebswirtschaftler der Päpstlich-Katholischen Universität Chiles. Präsident des Unternehmerverbands für Produktion und Handel (CPC) seit März 2013. Berater der Chilenischen Agentur für Internationale Zusammenarbeit (AGCI). Er ist auch Präsident der Landwirtschaftlichen Schule Molina.

Die Pazifik-Allianz stellt eine Chance für den Privatsektor dar. Die wirtschaftliche Integration Chiles, Kolumbiens, Mexikos und Perus ermöglicht eine neue Art des Zusammenschlusses von Lateinamerika, die nicht politisch ist, sondern vom Handel bestimmt wird. Die vier Länder teilen die Prinzipien des Freihandels, der fiskalpolitischen Stabilität, des freien Flusses ausländischen Kapitals und der repräsentativen Demokratie. Wenn sie ihre geteilten, wirtschaftlichen Themen vertiefen, können sie ihre gemeinsame Entwicklung fördern. In der Pazifik-Allianz haben sich vier Länder mit der gleichen Vision gefunden. Sie basiert auf einer freien Marktwirtschaft, der Schaffung wirksamer Synergien, der Förderung des Handelsaustauschs sowie der Abschaffung von Zollbarrieren. Es wird ein tief gehender Integrationsbereich geschaffen, in dem man sich schrittweise zum freien Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen hin entwickelt. Folglich können Impulse für Wachstum, Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Volkswirtschaften gegeben werden, um mehr Wohlstand zu schaffen, die Chancengleichheit zu erhöhen sowie die Nachhaltigkeit der Unternehmen und Länder zu garantieren.

So unterstreichen wir unsere Verpflichtung gegenüber Lateinamerika. Wir wissen, wie wichtig es ist, die besten Beziehungen zu unseren Nachbarn zu pflegen. Die Pazifik-Allianz zielt in diese Richtung. Über die Allianz können wirksame Mechanismen geschaffen werden, um Vorteile für die Mitgliedsstaaten zu sichern. Außerdem wendet man sich als gemeinsames Bündnis Asien zu. Asien ist für uns – wie für alle anderen – als wachsender Markt sowie Adressat unserer Exportprodukte für die Zukunft relevant. Mit der Pazifik-Allianz als Plattform gibt es gute Chancen, den asiatischen Markt zu erobern. Der Unternehmerrat der Pazifik-Allianz wurde 2012 von den repräsentativen Unternehmensverbänden der vier Länder gegründet. Seitdem haben sich die wichtigsten Ratsmitglieder bei der gemeinsamen Suche nach mehr Integration engagiert und den Aufbau einer Geschäftsplattform vorangetrieben. Da sich der Rat aus Privatpersonen zusammensetzt, hat er keine Beschlussmacht. Nichtsdestotrotz spielt er durch die Identifikation der Stärken und Schwächen des Prozesses eine wichtige Rolle. Er spricht Empfehlungen an die Autoritäten aus und sucht nach Bedingungen zur Schaffung eines besseren Geschäftsklimas, um so gemeinsame Investitionen sowie den Zugang zu Märkten, auf denen wir konkurrenzfähig sein wollen, zu erleichtern. Gleichzeitig kann so auch der Binnenhandel gestärkt werden.

Der Privatsektor ist vor allem am Personenverkehr und an der Finanzintegration interessiert. Darüber hinaus gibt es Gespräche über die Bildungsintegration, weil die Unternehmer speziell im Bereich der technischen Berufsbildung viel beizutragen haben.

Die verschiedenen Industriezweige des Verbands für Produktion und Handel CPC (Confederación de la Producción y del Comercio) verwalten mit Hilfe gemeinnütziger Institutionen rund 60 technische Berufsschulen. In diesem Bereich kann Chile die Zusammenarbeit der Pazifik-Allianz stärken. In anderen Ländern haben Unternehmer Initiativen im Bereich der Informati-

onstechnologien durchgeführt. Es wurde eine Analyse der Möglichkeiten für gemeinsame Projekte im Bildungsbereich mit Mexiko durchgeführt. In derselben Linie haben wir uns an Innovationsforen in den vier Ländern beteiligt. Definitiv gibt es innerhalb der Pazifik-Allianz viele Kooperationsmöglichkeiten.

Welches Ziel verfolgt unser Arbeitsplan, wie beispielsweise die Finanzintegration? Zur Steuerangleichung hat Chile in Zusammenarbeit mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IEB) eine Studie in Auftrag gegeben, welche daraufhin den Unternehmensvertretern zur Analyse vorgelegt wurde. Im öffentlichen Beschaffungswesen sind wir recht weit fortgeschritten. Man hatte sogar eine Arbeitsgruppe zwischen Kolumbien und Chile ins Leben gerufen, die Unternehmen aus diesen Ländern auf die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen sowie Einkäufen vorbereitet. Für chilenische Firmen ist es zum Beispiel sehr interessant, sich an Ausschreibungen zu beteiligen, die in Kolumbien im Rahmen des Infrastrukturprogramms in Kürze ausgeschrieben werden. Teil unseres Arbeitsplans sind die Abstimmungen technischer Normen und Zulassungen für Medikamente. Hierfür geben wir den politischen Verantwortlichen Informationen, die sie in den Verhandlungen mit den Ländern einfließen lassen können. Deshalb sagen wir, „das ist, was wir aus Unternehmerperspektive sehen, und das sind unsere Empfehlungen an die Verhandlungsteams und an die offiziellen Verantwortlichen“.

Die Pazifik-Allianz bietet nicht nur den chilenischen, sondern allen Firmen aus den Mitgliedsländern große Chancen. Wo sind chilenische Firmen sehr präsent? In Brasilien. Unsere Unternehmen haben dort in den unterschiedlichsten Bereichen mit viel Enthusiasmus über 26 Milliarden US-Dollar investiert. Nun haben die brasilianischen Unternehmen sowie die chilenischen Firmen in Brasilien die große Chance, die „Ursprungsregeln“ aus den von Chile unterzeichneten Freihandelsabkommen zu nutzen. So kann der Zugang zu Asien gewährt werden, wo brasilianische Firmen ihre Präsenz – ohne Frage – noch stärken sollten.

Ideal wäre, die Allianz um weitere lateinamerikanische Länder zu erweitern. Um den Aufbau einer Union im Stil des europäischen Wirtschaftsverbundes zu ermöglichen, müssen einige fundamentale wirtschaftspolitische Maßnahmen, wie Handelsöffnung und die Beseitigung von Zollhindernissen, umgesetzt werden. So wie in anderen Teilen der Welt hat auch in Lateinamerika die wirtschaftspolitische Realität der Länder ihrer Integration im Weg gestanden. Das hat weder mit Ideologien noch mit den politischen Regimen zu tun. Hierbei geht es um die wirtschaftspolitische Position, die die Länder bei der Blockbildung einnehmen. Die Pazifik-Allianz ist ein guter Schritt in die richtige Richtung. Wir bauen darauf, dass sich weitere Länder anschließen werden. Wir Unternehmer sind daran interessiert, dass die Pazifik-Allianz über die Grenzen der vier Länder hinaus wächst. Es ist wichtig, dass die Nachbarschaft sich entwickelt und es ihr gut geht. Das hilft allen und sichert Stabilität sowie Frieden. Niemand möchte, dass der Nachbar in Problemen versinkt, denn morgen könnte man in der gleichen Lage stecken.

„Gut wäre es natürlich, wenn es weniger ‚Handelsblöcke‘ gäbe. So lange sie jedoch existieren, ist es für Chile wichtig, in allen präsent zu sein.“

Bei der Integration hat es wichtige Fortschritte gegeben. Dazu zählt zum Beispiel der elektronische Ursprungsnachweis, und die Zulassung technischer Normen ist kein unbedeutendes Thema. Dazu gehört ebenso der Aspekt der zugelassenen Wirtschaftsintermediäre, über die man Warenein- und Ausfuhr zwischen den Ländern erleichtern möchte, sowie die bereits erwähnte Bedeutung der Ausschreibungen und des öffentlichen Beschaffungswesens. Das sind die grundlegenden Fortschritte, die die Allianz gemacht hat, und wir sehen hierin große Chancen. Gut wäre es natürlich, wenn es weniger „Handelsblöcke“ gäbe. So lange sie jedoch existieren, ist es für Chile wichtig, in allen präsent zu sein, die dem Land die Chance auf Wachstum, Entwicklung und Investition bieten. Das ist unsere Position als aktives Mitglied des Unternehmerrats der Pazifik-Allianz.

DIE PAZIFIK-ALLIANZ: EIN LANGFRISTIGES PROJEKT

Manfred Wilhelmy

Die Pazifik-Allianz könnte eine bedeutende historische Stellung erlangen und zum Symbol eines qualitativen Wandels in der lateinamerikanischen Integrationspolitik werden. Dazu müssen einige Voraussetzungen erfüllt werden. Einer der Schlüsselpunkte ist, dass die Regierungspolitik zur Pazifik-Allianz „staatspolitischen“ Charakter erhält. Bis heute haben die Regierungswechsel die Entwicklung der Gemeinschaft nicht negativ beeinflusst, und es ist zu hoffen, dass es dabei bleibt. Ich glaube auch, dass man dem Grundsatzabkommen von Paranal mehr Gewicht geben sollte, um die Integration zu vertiefen. Natürlich muss man über den reinen Handel hinausgehen, doch vor allem halte ich es für wichtig, die Bedeutung der Allianz stärker zu kommunizieren und die Zivilgesellschaft einzubeziehen. Dabei spielt der akademische Faktor eine Schlüsselrolle. Je mehr Bildungsaustausch es zwischen unseren Ländern stattfindet, desto aktiver werden sich die jungen Generationen einbringen. Dieses Ziel ist jedoch auch schon vor dem Generationswechsel zu verfolgen. An der Konsensschaffung ist noch zu arbeiten, da es momentan noch eine Vielzahl an Meinungen zum Thema der Integration und der konkreten Auswirkungen der Pazifik-Allianz gibt. Ein gutes Signal für die Initiative ist das breite, vor allem positive, internationale Echo, welches sich im großen Interesse bedeutender Länder an einem Beobachterstatus widerspiegelt.

Manfred Wilhelmy: Rechtsanwalt der Katholischen Universität Valparaíso. Master of Arts in Politikwissenschaften und Doktor der Wissenschaften, Universität Princeton. Leiter der Zeitschrift Revista de Estudios Internacionales der Universidad de Chile und Geschäftsführender Leiter der Stiftung Fundación Chilena del Pacífico.

Schlüsselemente

Der erste Schlüsselaspekt ist die Erkenntnis, dass es sich bei einer tief greifenden Integration um einen langfristigen Prozess handelt, der nicht in kurzer Zeit erreicht werden kann. Das zeigt sich deutlich am Beispiel Europas. Seit dem Vertrag von Rom sind mehr als 50 Jahre vergangen, und der „Euroskeptizismus“ erfreut sich heute bester Gesundheit. Scheinbar geht es Integrationsbestrebungen in guten Zeiten besser, gerät die Wirtschaft dann jedoch in Seenot, schlagen nationalistisch geprägte Wellen wieder hoch. Dabei hat die Europäische Union einen großen Vorteil. Die EU ist eine so genannte „Sicherheitsgemeinschaft“, in welcher das Gefühl der Bedrohung aus anderen Teilen der Welt – und nicht aus der Gemeinschaft – erwächst. Das darf man nicht vergessen, denn Lateinamerika ist noch lange keine regionale Sicherheitsgemeinschaft. Die Pazifik-Allianz muss einen Entwicklungsrhythmus finden, der im Zeitverlauf langfristig aufrecht zu erhalten ist. Der Anfang war schnell, phasenweise schwindelerregend. Doch es muss klar sein, dass es hier nicht um einen 100-Meter-Sprint, sondern um die 10.000-Meter-Langstrecke geht. Man muss also den Rhythmus finden, um ans Ziel zu kommen. Der dynamische Beginn ist ein gutes Zeichen für den politischen Willen, die Dinge anzugehen und deutliche Impulse zu setzen. Doch jetzt befinden wir uns in der Planung der Langstrecke. Wenn das nicht geschieht, besteht die Gefahr großer Enttäuschungen, und Rückschläge, wie sie beispielsweise die APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation – Asiatisch-pazifische wirtschaftliche Zusammenarbeit) erfahren hat, zeugen davon.

„Der dynamische Beginn ist ein gutes Zeichen für den politischen Willen, die Dinge anzugehen und deutliche Impulse zu setzen. Doch jetzt befinden wir uns in der Planung der Langstrecke.“

Fühlte sich die APEC irgendwann gezwungen, historische Ergebnisse zu erzielen? Ja, praktisch raktisch die ganze Zeit. Das funktionierte bis Mitte der neunziger Jahre erfolgreich, doch nach der Asienkrise wurde auch die APEC von der Realität ausgebremst. In Zukunft ist ein Rhythmus von sechs Gipfeltreffen in nur drei Jahren wohl nicht mehr beizubehalten. Im Jahr 2010 stellte sich beim Gipfeltreffen in Tokio beispielsweise eine komplizierte Situation ein, als mit der Finanz- und Handelsöffnung zwischen allen entwickelten Mitgliedsstaaten das erste „Bogor-Ziel“ erreicht wurde. Es bedurfte komplexer diplomatischer und analytischer Anstrengungen, durch die man zu dem Schluss kam, dass trotz bedeutender Fortschritte in der Zielerreichung „noch viel Arbeit zu leisten ist“. Viele haben das als einen „Teilerfolg“ gesehen, der den Schein der Zielerfüllung wahrte, doch gleichzeitig erkannte man die Unvollständigkeit der Fortschritte. Natürlich gibt es keine fertigen Rezepte für eine langfristige Entwicklung, aber man kann sagen, dass sich die Pazifik-Allianz Ziele wie die so genannten „Bogor-Ziele“ stecken sollte. In der APEC formulierte man die Ziele für 2010 und 2020 im Jahr 2004. Vielleicht sollte die Pazifik-Allianz sich der Herausforderung von Zehn- oder 15-Jahres-Zielen stellen.

Eine weitere Herausforderung ist die Notwendigkeit, die verschiedenen Regierungen aufeinander abzustimmen. Sie spielen eine Schlüsselrolle in der Umsetzung dieses Ziels. Es gibt beispielsweise die Vereinbarung über „einzige Außenhandelsanlaufstellen“ zwischen den Ländern. Hinter diesen Anlaufstellen stehen jedoch zahlreiche Dienste wie Zoll, Gesundheitsorganisationen, Landwirtschaft- und Viehzuchtbehörden sowie eine endlose Liste weiterer Organisationen. Diese haben ihre eigenen Prioritäten, und unter diesen kann sich die Pazifik-Allianz nicht unbedingt immer einen Platz auf höchster Ebene sichern. Sehr wichtig ist auch die Eingliederung der Beobachter-Kandidaten, so genannter „Plus-Berater“. Wenn man nach Wegen der Ausweitung des Pakts sucht, darf man die Konsolidierung nicht aus den Augen verlieren. Es besteht das Risiko, dass die potenziellen Neumitglieder nicht hundertprozentig bereit sind, in alle Disziplinen einzutreten. Bei Ausweitung der Allianz muss außerdem ein politisch komplexerer Konsens zwischen mehreren Mitgliedsstaaten erzielt werden. Auch wenn die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten in die Pazifik-Allianz positiv bewertet wird, wachsen mit der Aufnahme neuer Mitglieder auch die politischen Herausforderungen des Prozesses.

Eine andere wichtige Aufgabe ist, konstruktive Rollen für die Beobachter zu definieren. Es ist schon eine besondere Situation, dass die Pazifik-Allianz fünf- bis sechsmal mehr Beobachter- als Mitgliedsstaaten hat, doch diese können den Status nicht unbegrenzt innehaben. Das würde letztlich zu Ermüdung führen. Meiner Meinung nach liegt der Schlüssel in der Zusammenarbeit. Die Pazifik-Allianz hat das Privileg, über eine ausgewählte, aber auch vielfältige Gruppe von Beobachtern zu verfügen. Mit Hilfe dieser Gruppen kann sie grundlegende Kooperationsinitiativen in Schlüsselbereichen ihrer Entwicklung umsetzen.

Mit neuen Mitgliedsstaaten entstehen neue praktische Herausforderungen, wie möglicherweise die Notwendigkeit, in viele Sprachen übersetzen und dolmetschen zu müssen. Hier erscheint es mir sinnvoll, nur mit dem Englischen als zweiter Sprache zu arbeiten. Auf institutioneller Ebene scheinen die Pro-tempore-Sekretäre mit ihrer komplexen Arbeit und wenigen Ressourcen einen enormen Beitrag geleistet zu haben. Doch auch sie stoßen im Laufe der Zeit in der Regel an ihre Grenzen. Somit bedarf es institutioneller Infrastruktur mit schlanker Bürokratie, die der Pazifik-Allianz als Sekretariat und den Beobachterstaaten zur Projektentwicklung dient. Auch der Unternehmensrat der Pazifik-Allianz (Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico – CEAP) benötigt möglicherweise eine unterstützende Struktur, die die Verantwortung für die von den Unternehmen benötigten Studien und Berichte trägt. Das APEC-Sekretariat (Business Advisory Council), könnte als Modell dienen.

Eine der größten Herausforderungen – und ein erklärtes Ziel der Pazifik-Allianz – ist das Schlagen von Brücken in die asiatisch-pazifische Region. Es gibt jedoch nicht nur einen Weg zur Zielerreichung, und weder Abkommen noch Erklärungen sagen etwas Spezifisches zu diesem Thema. Um die Integration im Pazifikraum zu forcieren, sind mehrere Studien, wie beispielsweise die vielzitierte Studie „State of the Region“ des Pacific Economic Cooperation Council (PECC), veröffentlicht worden. Dort wurden rund 500 Führungspersonlichkeiten aus dem asiatisch-pazifischen Raum befragt, und zum ersten Mal wurde die Pazifik-Allianz wahrgenommen. Es wurde spezifisch nach der Wahrscheinlichkeit der Ratifizierung von Wirtschaftsabkommen in den nächsten fünf Jahren gefragt. 22,5 Prozent der Befragten hielten den Abschluss des Grundsatzabkommens der Allianz für wahrscheinlich, während 22,9 Prozent eher nicht daran glaubten. Das entspricht relativ den 33,9 Prozent, die an die Umsetzung der Wirtschaftsgemeinschaft ASEAN glauben, gegenüber den 18,8 Prozent, die nicht daran glauben. 33 Prozent halten den erfolgreichen Abschluss des TPP für wahrscheinlich, 22,7 Prozent dagegen nicht. Das heißt, dass die Pazifik-Allianz als nicht konsolidiertes Bündnis wahrgenommen wird, dem man aber immerhin höhere Erfolgsaussichten zutraut als beispielsweise dem Freihandelsabkommen zwischen China, Südkorea und Japan (18,8 Prozent gegen 32,5 Prozent).¹

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Pazifik-Allianz ein enormes Projekt ist, das eine Vielzahl von Herausforderungen überwinden muss, um ihr beeindruckendes Potenzial entfalten zu können.

„Es ist eine besondere Situation, dass die Pazifik-Allianz fünf- bis sechsmal mehr Beobachter als Mitgliedsstaaten hat. Diese können den Status nicht unbegrenzt innehaben.“

¹ Pacific Economic Cooperation Council, *State of the Region Report 2013–2014*, S. 39, Tabelle 2.16.

Impressum

Nachdruck der Erstausgabe mit dem Titel
„Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana“
© 2014.

Mit freundlicher Genehmigung der Herausgeber
Alejandro Foxley und Patricio Meller.

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Herausgeber der Erstausgabe
bzw. der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. unzulässig. Das gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung
in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

Projektkoordination:

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Regionalprogramm
Soziale Ordnungspolitik in Lateinamerika (SOPLA)
Enrique Nercasseaux 2381, Casilla 16280
751-0224 Providencia
Santiago de Chile
Chile

Telefon: +56-2-223 420 89
E-Mail: sopla@kas.de
Web: www.kas.de/sopla

Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN)
Dag Hammarskjöld Nr. 3269, 3. Stock, Vitacura
Santiago de Chile
Chile

Telefon: +56-2-279 656 60
E-Mail: contacto@cieplan.org
Web: www.cieplan.org

Gestaltung: racken GmbH – Agentur für nachhaltige Kommunikation, Berlin,
und nonymos | Kommunikationsdesign, Berlin

Übersetzung: Sven Olsson

Abbildungen: © Benguhan/iStockPhoto (Titel), © racken (2), © mauriziobiso/
envato (5), © donfink/envato (21), © photopicturesproject/envato (49)

Druck: Bonifatius GmbH, Paderborn



ClimatePartner^o
klimaneutral

Druck | ID: 53323-1410-1032

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

www.kas.de/sopla



www.kas.de/sopla

Die Pazifik-Allianz ist ein Abkommen, das durch die Vielfalt der einbezogenen Themen und die Ausrichtung der Verhandlungen über die herkömmlichen Freihandelsabkommen hinausgeht. Die Länder der Pazifik-Allianz vertreten als Bündnis 212 Millionen Menschen und bilden mit einem durchschnittlichen Bruttosozialprodukt von 13.000 US-Dollar pro Kopf sowie einem Anteil von drei Prozent am Welthandel die achtgrößte Volkswirtschaft der Welt.

Wie im Gründungsvertrag definiert, ist die Pazifik-Allianz ein offener Block. Heute gibt es mehr als 20 Beobachterländer, von denen viele beabsichtigen, Vollmitglied zu werden. Dadurch wird der Prozess ständig mit neuen Impulsen genährt. Die Pazifik-Allianz ist ein dynamischer, offener Prozess, der die aktuellen Regierungen überleben wird und mehr als staatspolitisches, denn als regierungspolitisches Phänomen zu verstehen ist.

