

Helmut Wittelsbürger

Die Außenwirtschaftspolitik Chiles in den neunziger Jahren

Erfolgreiche Integration eines kleinen Landes in die Weltwirtschaft¹⁾

Chile gilt als das globalisierungsfreundlichste Land Lateinamerikas und wird von den internationalen Finanzinstitutionen gerne als Beispiel für eine erfolgreiche Weltmarktintegration angeführt. Der Entwicklungsvorsprung vor seinen lateinamerikanischen Nachbarn ist darauf zurückzuführen, dass das Land schon frühzeitig einen radikalen Kurswechsel in der Außenhandelspolitik vollzogen hat. So wurden die Grundzüge des heutigen Wirtschaftsmodells bereits unter dem Militärregime (1973–1990) festgelegt. Nach dem fehlgeschlagenen sozialistischen Experiment (1970–1973), das dem Land ein gigantisches staatliches Defizit und Inflationsraten um 600 Prozent p. a. bescherte, verordneten die Wirtschaftstechnokraten der Pinochet-Regierung eine liberale Schocktherapie. Es kam zu Hunderten von Privatisierungen, weitgehenden Steuer- und Zollsenkungen, zur Deregulierung des Finanzsektors, zur Abschaffung von Gewerkschaften, zum Verbot von politischen Parteien, zur Aufhebung des Mindestlohnes sowie zu einer drastischen Durchforstung und Verminderung der staatlichen Sozialausgaben. Die radikalen Reformen waren dabei mit hohen sozialen Kosten verbunden. Der Durchschnittslohn in der Pinochet-Ära sank und der Anteil der Bevölkerung unter der Armutsgrenze stieg in seiner Regierungszeit von 20 auf 44 Prozent an. Erst nach der lateinamerikanischen Schuldenkrise von 1982 sah sich das Regime zu partiellen Anpassungen gezwungen. Die Sozialausgaben wurden leicht erhöht, ein Prozess der Re-Regulierung wurde

Während in der europäischen Debatte der Begriff der Globalisierung oft mit Ängsten verbunden ist, wird der Prozess in Chile noch überwiegend als Chance begriffen. Im Zuge einer unilateralen Marktöffnung senkte man den allgemeinen Außenzoll auf sechs Prozent. Aufgrund der kürzlich geschlossenen bilateralen Abkommen wird der tatsächliche Zollsatz im nächsten Jahr nur etwas über zwei Prozent betragen²⁾. Damit zählt der Andenstaat zu den offensten Volkswirtschaften der Welt. Auch auf multilateraler Ebene gehört Chile zu den engagierten Befürwortern von Freihandel und Marktöffnung. Die konsequente Integration in den Weltmarkt brachte dem Land international Lob und Anerkennung ein. Dennoch darf die erfreuliche wirtschaftliche Entwicklung in den neunziger Jahren und der Jubel über die kürzlich erreichten Abkommen mit den USA und der EU nicht den Blick auf die noch zu lösenden Aufgaben verstellen.

- 1) Dank gebührt Herrn Stefan Reith, stud. pol. an der Universität Freiburg, und Frau Maren Thielecke, stud. pol. an der Technischen Universität Braunschweig, für umfangreiche Literatur- und Statistik-Recherchen sowie für den Meinungsaustausch über die Schlussfolgerungen während ihrer Praktika im September 2003 bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in Chile.
- 2) Quelle: Studie der Cámara de Comercio de Santiago (CCS).
- 3) Die Ökonomen der Pinochet-Regierung wurden so genannt, weil sie an der University of Chicago bei dem Monetaristen Milton Friedman studiert hatten, dessen Theorien sie unter der chilenischen Diktatur umsetzen konnten.
- 4) Vgl. Rivardo Ffrench-Davis, El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile, in: *Revista de la CEPAL* 75, April 2002, S.144.
- 5) Vgl. Héctor Casanueva, Chile: Apertura y Diversificación, in: *Misión Permanente de Chile ante ALADI* (Hrsg.), Chile en el mundo. La experiencia chilena de inserción internacional e integración regional, Montevideo 2002, S.37.

eingeleitet. Der Staat griff wieder aktiver in die Wirtschaftsverlauf ein und engagierte sich vor allem im Bereich der Exportförderung. So kam das Land nach der Schuldenkrise auf einen nachhaltigen Wachstumspfad.

Nach dem Ende der Diktatur übernahm das Parteienbündnis der Concertación, das seit der Redemokratisierung 1990 ununterbrochen die Regierung stellt, das exportorientierte, marktwirtschaftliche Wirtschaftsmodell, leitete aber erhebliche Schritte zur sozialen Abfederung ein. Das praktizierte Wirtschaftsmodell hatte große Errungenschaften mit sich gebracht. Die Exporte hatten sich stark erhöht und nach Produkten und Märkten beträchtlich diversifiziert. Der Anteil des traditionell stärksten Exportguts Kupfer, das 1970 noch 70 Prozent des gesamten Exportvolumens ausmachte, fiel Anfang der achtziger Jahre auf 45 Prozent (2003 ca. 35 Prozent). Die Zahl der Exportprodukte nahm von 200 im Jahr 1970 auf 3900 im Jahr 1996 zu; die Zahl der Exportmärkte erhöhte sich von 31 im Jahr 1970 auf 174 im Jahr 1999.

Die neoliberale Handschrift der Chicago-Boys³⁾ ist bis heute nicht zu übersehen. Der niedrige Steuersatz von 20 Prozent und die unilaterale Absenkung des Außenzolls machen Chile zu einem begehrten Investitionsstandort und Handelspartner in der Region. Wie stark die wirtschaftliche, politische und soziale Entwicklung des Landes vom Erfolg oder Misserfolg seiner Außenhandelspolitik abhängt, mag aber der stetig gestiegene Anteil der Exportwirtschaft am BIP verdeutlichen. Während die Exporte in den Siebziger ca. 15 Prozent des BIP ausmachten, liegt der Anteil heute bei ca. 30 Prozent.⁴⁾ Weiterhin sind etwa 55 Prozent des BIP direkt oder indirekt auf den Außenhandel zurückzuführen. Die Vergleichszahlen in Argentinien und Brasilien liegen dagegen bei ca. 23 Prozent.⁵⁾

Die Rückkehr zur Demokratie eröffnete neue Möglichkeiten in der Außenhandelspolitik. War Chile unter der Pinochet-Diktatur aufgrund der Menschenrechtsverletzungen und der ideologischen Ausrichtung seiner Außenpolitik zunehmend in die internationale Isolation geraten, war der Weg nun frei für die politische und wirtschaftliche Wiedereingliederung in die internationale Staatengemeinschaft. Da der Weg bilateraler oder multilateraler Abkommen

wegen der internationalen Ächtung des Militärregimes versperrt war, verfügten die wirtschaftspolitischen Träger in dieser Regierungszeit lediglich über das Instrument der unilateralen Öffnung, um sich in den Weltmarkt zu integrieren. Zwar wirkten sich diese Maßnahmen positiv auf den chilenischen Außenhandel aus, doch war die Reichweite der unilateralen Option aufgrund der fehlenden Reziprozität beschränkt⁶⁾.

Die Concertación-Parteien verknüpften die politische Wiedereingliederung ins internationale Staatensystem mit einer wirtschaftlichen und sozialen Korrektur. Die demokratischen Regierungen nutzten die sich bietenden Handlungsspielräume zur Implementierung einer neuen Außenhandelspolitik, die auch bilaterale und multilaterale Instrumente beinhalteten. Vorrangige Ziele waren die Sicherung und Erschließung von neuen Exportmärkten, die Diversifizierung der Ausfuhren nach Produkten und Märkten sowie die Förderung ausländischer Direktinvestitionen mit Technologietransfer in und nach Chile.

Innerhalb der WTO profilierte sich das Land als engagierter Fürsprecher einer raschen Intensivierung der internationalen Handelsliberalisierung. Gleichzeitig wurde ein dichtes Netz von bilateralen Handels- und Freihandelsabkommen mit anderen Staaten oder Integrationsblöcken geknüpft. Höchste Priorität auf der chilenischen handelspolitischen Agenda Anfang der neunziger Jahre besaß ein Abkommen mit dem damals wichtigsten Handelspartner USA bzw. der Beitritt zur NAFTA (North American Free Trade Agreement). Als diese Pläne jedoch an innenpolitischen Widerständen in den USA scheiterten, konzentrierte man sich zunächst auf den eigenen Subkontinent.

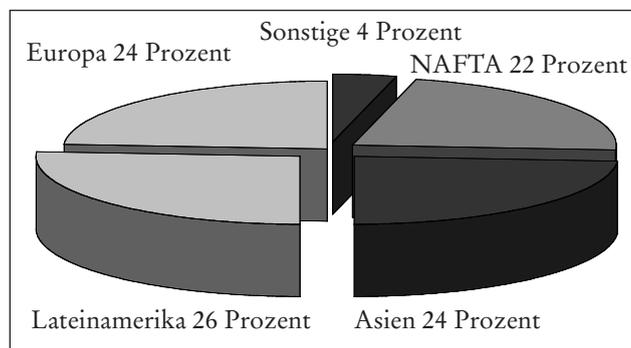
1991 wurde das erste Freihandelsabkommen mit Mexiko geschlossen; diesem folgten Abkommen mit Venezuela (1993), Kolumbien (1994), Ecuador (1995), Peru (1998) sowie Handelsabkommen mit weiteren Staaten und Integrationsblöcken Lateinamerikas. Seit 1996 ist Chile assoziiertes Mitglied des Mercosur; 1999 wurde ein Freihandelsabkommen mit den mittelamerikanischen Staaten geschlossen.

Parallel dazu wurden auch die Beziehungen zu anderen Regionen gestärkt. So schloss man 1996 ein Rahmenabkommen mit der Europäischen Union, das

6) Denn eine einseitige Marktöffnung bewirkt weder automatisch die Öffnung anderer Märkte, noch schützt sie die eigenen Exporte vor protektionistischen Maßnahmen im Ausland.

2002 in ein weitreichendes Assoziierungsabkommen mündete, das die Schaffung einer Freihandelszone ermöglicht. Darüber hinaus fiel der Blick bei der Suche nach neuen Märkten zunehmend auch auf die asiatischen Pazifikanrainer. 1994 wurde Chile Mitglied der APEC (Asian-Pacific Economic Cooperation). Vor kurzem konnten zudem die Verhandlungen über einen Freihandelsvertrag mit Südkorea erfolgreich abgeschlossen werden. Nachdem Chile über die Freihandelsverträge mit Kanada 1996 und Mexiko schon eine „heimliche“ Integration in die NAFTA gelungen war, konnte 2003 auch der lang ersehnte Freihandelsvertrag mit den USA unter Dach und Fach gebracht werden. Inzwischen lässt sich eine weitgehende Diversifizierung des Außenhandels nach Export- und Importmärkten feststellen (Vgl. Abb. 1).

■ Abb. 1 Chilenischer Außenhandel nach Regionen im 1. Halbjahr 2003



Quelle: SOFOFA, B.Central im Juli 2003

■ Lateinamerika und Mercosur

Aus wirtschaftspolitischer Sicht können die chilenischen Beziehungen zu seinen lateinamerikanischen Nachbarn als ambivalent beschrieben werden. Einerseits ist das Land wegen seiner geographischen Nähe, der engen kulturellen und historischen Bande an einer intensiven politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Ländern der Region interessiert, andererseits ist es für Chile aufgrund der Besonderheiten seines Entwicklungsmodells schwierig, die eigenen Interessen mit denen seiner lateinamerikanischen Nachbarn in Einklang zu bringen. Während das Land in den siebziger Jahren eine Führungs-

rolle in den lateinamerikanischen Integrationsbestrebungen gespielt hat und z. B. Mitinitiator des Andenpakts war, nimmt es heute innerhalb der wirtschaftlichen Integrationsbemühungen der Region eher eine Beobachterrolle ein. Die Rückkehr in den Andenpakt, aus dem das Militärregime nach der radikalen Reform des Wirtschaftsmodells ausgetreten war, wurde nie ernsthaft in Betracht gezogen. Dem MERCOSUR gehört Chile seit 1996 lediglich als assoziiertes Mitglied an. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Chile hinsichtlich Marktöffnung und Handelsliberalisierung aufgrund der Radikalität und der Frühzeitigkeit seiner Wirtschaftsreformen einen Entwicklungsvorsprung hat, den es nicht auf dem „Altar der regionalen Integration“ zu opfern bereit ist. So kommt es für Chile nicht in Frage, mühsam errungene Zollsensenkungen rückgängig zu machen, um Vollmitglied der Zollunion des MERCOSUR zu werden. Bemerkenswert für die intensiven Handelsbeziehungen mit dem MERCOSUR, der über 70 Prozent des chilenischen Außenhandels mit Lateinamerika repräsentiert, ist der starke negative Handelsbilanzsaldo, der sich in den letzten Jahren von – 1,6 Milliarden US-Dollar (1999) auf – 3,9 Milliarden US-Dollar (2003) vergrößerte. Besonderen Anteil an dieser Entwicklung hatte die Argentinienkrise, die für einen Einbruch der Nachfrage nach chilenischen Produkten und für einen Importsog argentinischer Waren auf chilenischer Seite aufgrund der starken Peso-Abwertung sorgte. Auch die unilaterale Erhöhung der Außenzölle auf 35 Prozent, die der argentinische Wirtschaftsminister Cavallo Ende März 2001 verfügte, traf die chilenischen Exporte schwer. Die Krise des MERCOSUR sowie der unterschiedliche Liberalisierungsgrad der Volkswirtschaften Chiles und der MERCOSUR-Mitglieder machen eine Vollmitgliedschaft auf absehbare Zeit unwahrscheinlich. Nichtsdestotrotz versucht Chile, die Integration auf jenen Gebieten weiter voranzutreiben, wo dies realistisch erscheint. So arbeitet man intensiv an einem Programm zur physischen Integration der Länder (Infrastrukturmaßnahmen, Ausbau der grenzüberschreitenden Verkehrswege, Vereinfachung der Zollabfertigung usw.) und setzt sich für Maßnahmen zur stärkeren makroökonomischen Konvergenz ein. Pläne für eine Währungsunion des MERCOSUR,

wie sie von argentinischer Seite ins Gespräch gebracht wurden, werden von chilenischer Seite kurz- und mittelfristig als utopisch angesehen.

Wenngleich der MERCOSUR aufgrund der Argentinienkrise und der vorhergegangenen Währungs- und Krisen in Brasilien in den letzten Jahren ein eher schwieriger Partner war, ist er für die chilenische Wirtschaft von großer Bedeutung. Zum einen birgt die Region aufgrund der Größe ihres Marktes – der MERCOSUR ist nach EU und NAFTA der drittgrößte Handelsblock der Welt – große Chancen für die Zukunft. Zum anderen ist der MERCOSUR trotz aller Krisen schon heute ein wichtiger Faktor für die chilenischen Bemühungen um Exportförderung von Produkten mit höherer Wertschöpfung.

So waren im Jahre 2002 lediglich 20 Prozent der chilenischen Exporte in den MERCOSUR Rohstoffe, dagegen aber 45 Prozent weiterverarbeitete Rohstoffe und 35 Prozent andere Industrieprodukte. Im Zuge einer Erholung des MERCOSUR und der Fortsetzung der 1996 vereinbarten Zollsenkungenrunden, die in eine Freihandelszone 2006 münden sollen, könnte der MERCOSUR nicht nur als Lieferant, sondern auch als Exportmarkt an Bedeutung gewinnen. So sollen 2006 für 88 Prozent der Importe aus der Region und 93 Prozent der chilenischen Exporte in den MERCOSUR Freihandel gelten.

■ USA und NAFTA

Nachdem die chilenischen Pläne einer NAFTA-Integration bzw. eines bilateralen Freihandelsabkommens mit den USA Anfang der neunziger Jahre gescheitert waren, gelang im Laufe der letzten Dekade durch die Abkommen mit den beiden anderen Mitgliedern der nordamerikanischen Freihandelszone zumindest ein Beitritt durch die Hintertür. Das 1991 mit Mexiko geschlossene Freihandelsabkommen wurde 1999 durch eines der letzten Generation ersetzt. Heute ist Mexiko einer der wichtigsten chilenischen Handelspartner. Von 1998 bis 2002 stiegen die chilenischen Exporte von 488,5 Millionen auf 830,6 Millionen US-Dollar an, womit Mexiko in der Liste der wichtigsten chilenischen Exportmärkte den vierten Rang einnimmt. Bemerkenswert ist auch der Anteil von Produkten mit höherer Wertschöpfung, der 65,7 Prozent der Exporte ausmacht. Darüber hin-

aus ist Mexiko innerhalb der lateinamerikanischen Familie eines der wenigen Länder, mit denen Chile einen positiven Handelsbilanzsaldo erwirtschaften kann. Das 1996 mit Kanada geschlossene Freihandelsabkommen sorgte für einen starken Anstieg des Handelsaustausches um 26 Prozent zwischen 1997 und 2001. Die chilenischen Exporte nach Kanada stiegen im gleichen Zeitraum sogar um 76 Prozent. Hervorzuheben ist die Rolle Kanadas als Kapitalgeber. In den ersten drei Quartalen 2002 stand das Land mit 9,3 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in Chile an vierter Stelle der Statistik.

Wenngleich die Abkommen mit Mexiko und Kanada für den Außenhandel des Andenstaates mit dem nordamerikanischen Kontinent enorme Bedeutung haben, sind sie wohl eher als Etappenziele auf dem Weg zum ehrgeizigsten Projekt aller handelspolitischen Bemühungen Chiles auf dem Kontinent zu deuten – einen Freihandelsvertrag mit den USA. Nachdem der Kongress dem amerikanischen Präsidenten acht Jahre lang die sogenannte *Fast Track Trade Negotiating Authority* vorenthalten hatte, wurde Präsident Bush Junior im August 2002 ein neues Verhandlungsmandat erteilt.⁷⁾ Die Verhandlungen über einen Freihandelsvertrag liefen zwar schon im Jahr 2001 an, doch erst die neue TPA führte zu einem Durchbruch. Sie konnten in Folge schnell und erfolgreich abgeschlossen werden. Der Vertrag wurde im Juni 2003 feierlich unterzeichnet und ist in den USA bereits ratifiziert. In Chile will man die Ratifizierung bis Ende Oktober 2003 abschließen, so dass der Vertrag im nächsten Jahr in Kraft treten kann. Die Erwartungen sind dabei sehr überschwänglich. Man ist stolz, als kleines Land ein Abkommen mit der weltgrößten Wirtschaftsmacht erreicht zu haben, die einen Markt von 282 Millionen kaufkräftiger Konsumenten und rund 20 Prozent des Weltsozialprodukts repräsentiert.

Für die eigene Wirtschaft hat der Riese im Norden überragende Bedeutung. In den neunziger Jahren überschritt das Handelsvolumen im jährlichen Durchschnitt fünf Milliarden US-Dollar; die USA repräsentierten 17 Prozent der chilenischen Gesamtexporte und erwerben 21,2 Prozent seiner Importe. Der US-Anteil an den ausländischen Direktinvestitionen in Chile machte zwischen 1974 und 2000 ca. 31 Prozent

7) Die neue *Trade Promotion Authority (TPA)* erlaubt dem Präsidenten Handelsverträge auszuhandeln, die der Kongress dann nur noch als Ganzes annehmen oder ablehnen kann. So wird verhindert, dass Handelsabkommen aufgrund von Partikularinteressen im Kongress in Einzelteile zerpfückt und bis zur Unkenntlichkeit verändert werden.

8) Quelle: Studie der Generaldirektion für Außenwirtschaft des chil. Außenministerium (DIRECON), Comercio Exterior de Chile, veröffentlicht Februar 2003.

aus. Von Januar bis Oktober 2002 betrug dieser Anteil sogar 35,2 Prozent⁸⁾, womit die USA dort nach der EU den zweiten Platz belegen.

Umgekehrt repräsentiert Chile lediglich 0,5 Prozent der US-Exporte und nur 0,3 Prozent der US-Importe. Die Motivation für die Unterzeichnung des Abkommens auf US-Seite lag daher einerseits in der Möglichkeit, Chile als Sprungbrett für den US-Handel mit Südamerika zu nutzen, andererseits, das Land für seine stabile wirtschafts-, sozial- und demokratiepolitische Entwicklung zu belohnen. Den lateinamerikanischen Nachbarn sollte Chile als Vorbild dienen. Unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrags entfallen alle Zölle für 87 Prozent der chilenischen Exporte; spätestens nach zwölf Jahren soll voller Freihandel gelten.

Über die erwarteten positiven Effekte für Chile liegen eine Reihe von Studien vor. Bis 2010 sollen aufgrund des Freihandelsvertrags mit den USA 66 000 neue Arbeitsplätze entstehen. Die chilenischen Exporte nach USA sollen statt um 7,7 Prozent jährlich um elf Prozent wachsen. Dies bedeutet eine Verdoppelung des Exportvolumens in sechs Jahren (vier Milliarden US-Dollar im Jahr 2003 gegenüber erwarteten 8,3 Milliarden im Jahr 2010). Neben den Stimmen, die die positiven Folgen des Vertrags für Wirtschaftswachstum, Arbeitsmarkt, die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen und den Technologietransfer betonen, existieren auch einige gegensätzliche Meinungen, die vor zu großen Erwartungen warnen. So wird als Argument angeführt, dass sich die wohlstandswahrenden Effekte erst mittel- bis langfristig einstellen. Kurzfristig würden dem chilenischen Staat aufgrund des Zollabbaus pro Kalenderjahr rund 240 Millionen US-Dollar fehlen. Die Freihandelsverträge mit den USA und der EU gelten daher als Hauptgrund für die Mehrwertsteuererhöhung um ein Prozent ab 01.10.2003. Der Agrarsektor, vor allem der Weizenanbau, fürchtet die Konkurrenz der industriellen nordamerikanischen Landwirtschaft und fordert staatliche Kompensationen und Beihilfen.

Eine Ausarbeitung des chil. Außenministeriums stellt dem gegenüber, dass 86 Prozent aller US-Exporte nach Chile lediglich handelsumleitend wirken und von Chile an Drittstaaten geliefert werden,

während nur 14 Prozent der chilenischen Importe aus den USA ein Wettbewerbsrisiko für die heimischen Produzenten darstellen.

Insgesamt birgt das Freihandelsabkommen daher sowohl Chancen als auch Risiken. Mit Sicherheit werden sich die einheimischen Produzenten der US-Konkurrenz stellen müssen. Gleichzeitig hat sich Chile aber mit dem Zugang zum US-Markt Möglichkeiten für die eigene Exportwirtschaft geschaffen, sich zu einem attraktiven Standort für internationales Kapital entwickelt und wird auf diese Weise die wachstums- und wohlfördernde Wirkung eines notwendigen Strukturwandels mit marktwirtschaftlichen Instrumenten befördern können.

■ Europäische Union und EFTA

In zwei Jahren konnten die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Chile im April 2002 erfolgreich abgeschlossen werden. Ursprünglich sollte das Vertragswerk im Rahmen der EU/MERCOSUR-Verhandlungen mit unterzeichnet werden. Nachdem sich aber dieser Integrationsblock wegen mehrerer Krisen zum Bremsklotz entwickelte, konnte die chilenische Diplomatie die Partner in Europa überzeugen, die Verhandlungen unabhängig voneinander zu führen. So muss der MERCOSUR „nachsitzen“, während Chile das Assoziierungsabkommen mit der EU auf dem Zweiten Europa-Lateinamerika-Gipfeltreffen im Mai 2002 in Madrid unterzeichnete⁹⁾. Das Abkommen der vierten Generation ist das weitreichendste, das je von der EU mit einem Land ohne Beitrittskandidatenstatus geschlossen wurde. Der Vertrag umfasst die ganze Bandbreite der bilateralen Beziehungen und geht weit über handelspolitische Aspekte hinaus.

Die EU ist als größter Handelsblock der Welt für die chilenische Außenwirtschaft von entscheidender Bedeutung. Die EU der 15 repräsentiert einen Markt mit 375 Millionen kaufkräftigen Konsumenten; nach der Erweiterung werden es etwa 450 Millionen sein. Von allen Handelsblöcken und Einzelstaaten ist die EU der wichtigste Handelspartner Chiles. Im Jahr 2002 betrug das Handelsvolumen 7,3 Milliarden US-Dollar, was 22 Prozent des gesamten chilenischen Außenhandels ausmachte. Weiterhin ist die EU neben

9) Vgl. Wittelsbürger, Helmut: Das zweite Gipfeltreffen in Madrid, in: KAS (Hrsg.) *Weltreport*, Mai/Juni 2002, S. 7

den USA der wichtigste Exportmarkt für chilenische Produkte. 2002 betragen die Einfuhren aus Chile 4,3 Milliarden US-Dollar, was 24 Prozent der chilenischen Gesamtexporte entspricht. Betrachtet man die akkumulierten ausländischen Direktinvestitionen von 1974 bis 2002, entfällt auf die EU mit 19,3 Milliarden ein Anteil von 37 Prozent des gesamten investiven Kapitalexports.

Während der politische Teil des Abkommens einem langwierigen Ratifizierungs-Prozess durch die einzelnen Parlamente der Mitgliedsstaaten unterworfen ist, trat der handelspolitische Teil bereits im Februar 2003 in Kraft. Mit diesem Datum wurden 85 Prozent der chilenischen Exporte in die EU in den Freihandel überführt, bis 2007 steigt dieser Anteil auf 96 Prozent. Ersten Beobachtungen zufolge zeigt das Abkommen nach einem halben Jahr Gültigkeit überaus positive Auswirkungen auf die chilenische Exportwirtschaft¹⁰⁾. Nach sechs Monaten betragen die Exporte in die EU bereits knapp 2,5 Milliarden US-Dollar, was im Bezug auf den gleichen Zeitraum des Vorjahres eine Steigerung von 11,4 Prozent bedeutet. Besonders positiv fiel der starke Anstieg der nicht-traditionellen Exporte ins Gewicht, der 22,7 Prozent betrug. Die Importe aus der EU erhöhten sich um 23,1 Prozent. Haupthandelspartner der letzten sechs Monate innerhalb der EU waren hierbei Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien. Auch die Anzahl der exportierenden Unternehmen und der Exportprodukte stieg signifikant. Dennoch bleibt auf dem Weg zur angestrebten Diversifizierung der Exporte auf dem europäischen Markt noch einiges zu tun. Mit 51 Prozent stammen über die Hälfte der chilenischen Ausfuhren aus dem Bergbau, 35 Prozent sind dem industriellen Sektor zuzurechnen und 13 Prozent der Landwirtschaft. 37,7 Prozent der Exporte sind Kupfer oder Kupferderivate.

In Ergänzung des Abkommens mit der EU schloss Chile im März 2003 ein umfassendes Freihandelsabkommen mit der EFTA (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz). Im Hinblick auf die 7,3 Milliarden US-Dollar Handelsvolumen mit der EU nehmen sich die 260 Millionen US-Dollar mit der EFTA vergleichsweise bescheiden aus. Dennoch steckt in dem Abkommen ein großes Potenzial für die chilenische Exportdiversifikation und die Ausfuhren mit höherer

10) Die folgenden Angaben basieren auf einer Studie von ProChile im September 2003.

Wertsteigerung, zumal die EFTA-Staaten mit einem BIP von 418 Millionen US-Dollar und einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von 35 000 US-Dollar über eine beträchtliche Kaufkraft verfügen. Wenn der Vertrag nach dem Ratifizierungsprozess 2004 in Kraft tritt, können sofort über 90 Prozent der chilenischen Exporte zollfrei gehandelt werden.

■ **Die asiatischen Pazifikstaaten – Südkorea**

Die Anstrengungen im Außenhandelsbereich konzentrieren sich seit Beginn der neunziger Jahre nicht allein auf die traditionellen Handelspartner, sondern zunehmend auch auf den asiatisch-pazifischen Raum. Ziel dieser Bemühungen ist es, die geoökonomische Situation des Pazifikanrainerstaates Chile zu stärken und der Verwundbarkeit des eigenen Exportmodells durch eine Diversifizierung der Absatzmärkte entgegenzuwirken. So richtete man bereits unter der Militärregierung den Blick – bedingt durch die Isolation in der westlichen Staatenwelt – zunehmend auf die asiatischen Länder. Chile begreift sich aufgrund seiner geographischen Lage als „Brückenland“ zwischen dem pazifischen Asien und Lateinamerika und möchte von einer stärkeren wirtschaftlichen Verflechtung zwischen den beiden Großregionen profitieren. In den letzten Jahren repräsentierte die Region das dynamischste Wachstum aller chilenischen Exportmärkte. Allerdings führte die Asienkrise zu signifikanten Einbrüchen des Handelsvolumens. Die Exporte nach Südkorea brachen über 50 Prozent ein; im Jahr 2002 lag das Exportvolumen unter dem des Jahres 1997. Auch die Exporte nach Japan, dem zweitgrößten Abnehmer chilenischer Ausfuhren nach den USA, waren stark von der Krise betroffen. Allerdings zeigen die Zahlen der letzten Monate steil nach oben. In diesem Jahr wird in beiden Fällen das Niveau von 1997 vermutlich überschritten. Zu den wichtigsten Märkten im pazifischen Asien zählt auch China, das in der Liste der chilenischen Exportmärkte nach den USA und Japan den dritten Rang belegt. Mit dem 7. Platz von Südkorea und dem 11. von Taiwan finden sich unter den elf wichtigsten Exportmärkten vier Staaten aus dem asiatisch-pazifischen Raum, die im Jahr 2002 zusammen 86 Prozent der chilenischen Ausfuhren nach Asien und 24 Prozent der chilenischen Gesamtexporte ausmachten.

Wichtigster Katalysator für den Ausbau der Handelsbeziehungen mit dem asiatisch-pazifischen Raum ist die APEC (Asian-Pacific-Economic Cooperation), zu deren Mitgliedern neben den asiatischen Pazifikanrainern auch Staaten Ozeaniens sowie Nord- und Südamerikas zählen. Chile gehört der Organisation, die nicht die Schaffung einer Freihandelszone, sondern vielmehr eine „unilaterale konzertierte“ Öffnung der Volkswirtschaften hin zum Weltmarkt verfolgt, seit 1994 an. Die Präsidentschaft der APEC im Jahr 2004 will Chile dazu nutzen, den Ausbau der Handelsbeziehungen zur asiatisch-pazifischen Region weiter voranzutreiben. Bisher wurde nur mit Südkorea ein Freihandelsabkommen abgeschlossen. Verhandlungen mit Singapur werden momentan aufgenommen, die Möglichkeiten eines Abkommens mit Japan befinden sich in der Evaluierungsphase; ähnliche Überlegungen gibt es in Bezug auf China.

Durch das Freihandelsabkommen mit Südkorea, das im Februar 2003 unterzeichnet wurde und sich nun im Ratifikationsprozess befindet, ist Chile seinem Anspruch als „Brückenland“ zwischen Lateinamerika und Asien ein erhebliches Stück näher gekommen. Chile ist das erste nicht-asiatische Land, welches einen Freihandelsvertrag mit einem Staat aus dieser Region vorweisen kann¹¹⁾. Die chilenischen Güter verfügen damit über einen nicht zu unterschätzenden Wettbewerbsvorteil im Vergleich mit anderen Ländern, die erst die erheblichen Zollschranken Südkoreas überwinden müssen. Die chilenischen Exporte sahen sich bisher mit einem Durchschnittszoll von 14 Prozent konfrontiert; sieben Prozent im industriellen Sektor und 50 Prozent im Agrarsektor. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags werden 77,5 Prozent der chilenischen Ausfuhren (ohne Kupfer) und 66,7 Prozent der Importe aus Südkorea in den Freihandel überführt. Aufgrund der Ausnahmestellung und des Potenzials des Abkommens mit einer der dynamischsten Volkswirtschaften der Welt ist das Abkommen als Meilenstein in der chilenischen Außenhandelspolitik zu bezeichnen.

■ Chiles Rolle in den WTO-Verhandlungen

Im Rahmen der WTO macht sich Chile für eine rasche und umfassende Handelsliberalisierung stark.

11) Gleichzeitig handelt es sich bei dem Abkommen um den ersten von Südkorea geschlossenen Freihandelsvertrag.

Trotz der zahlreichen bilateralen Handelsabkommen misst man dem multilateralen Forum große Bedeutung bei.

Einerseits verspricht der Multilateralismus für ein kleines Land mit einem stark weltmarktabhängigen Wirtschaftssystem größere Sicherheit, weil er einen stabilen Rahmen und transparente Spielregeln schafft, die unabhängig von Größe und Wirtschaftsmacht für alle Länder gleich gelten. Andererseits kann man durch die Konzertierung mit anderen Staaten eine größere Verhandlungsmacht aufbauen, was auf bilateraler Ebene ungleich schwerer ist. So blieben einige für Chile wichtige Themen in den Freihandelsverträgen mit den USA und der EU ungelöst. Zwar wurden in beiden Fällen die Exportsubventionen im Agrarsektor für den bilateralen Handel eliminiert, angestrebte Bestimmungen bezüglich der Einschränkung interner Produktionssubventionen und des Missbrauchs von Antidumpingmaßnahmen konnten sich allerdings nicht durchsetzen.

Die konfliktiven Themen sollten daher im Rahmen der WTO verhandelt werden und standen in Cancún mit auf der Tagesordnung. Als Mitglied der Cairns-Gruppe und der Gruppe der 21 hatte Chile starke Verbündete, um auf diesem Gebiet Fortschritte zu erzielen.

Dass die Verhandlungen letztlich scheiterten, schrieb die chilenische Seite der unflexiblen Haltung einiger Entwicklungsländer zu, die nicht bereit waren, den USA und der EU im Ausgleich für Zugeständnisse im Agrarsektor im Bereich der sogenannten Singapur-Themen (u.a. Investitionsschutz und Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen) entgegenzukommen.

Chile befand sich während der Verhandlungen stets in einer Mittlerposition. Einerseits war man natürlich an Fortschritten im Agrarbereich interessiert, andererseits hatte man im Gegensatz zu vielen Entwicklungsländern keine Probleme mit den Singapur-Themen, da das Land in seinen bilateralen Abkommen bereits weitreichende Verpflichtungen eingegangen ist. Das Scheitern der Verhandlungen ist für Chile bedauerlich, da die Frage des Missbrauchs der Antidumping-Maßnahmen und der Agrarsubventionen immer noch nicht gelöst werden konnte. Zwar hat das Land ca. 75 Prozent seines Außenhandels

über bilaterale Abkommen abgesichert, doch bestehen Handelskontakte zu Staaten wie China und Japan, mit denen kein solches Abkommen besteht. Hier hätte Chile von Liberalisierungsfortschritten profitieren können.

■ Chile im ALCA-Prozess

Der Fehlschlag der WTO-Verhandlungen verleitet zu einer pessimistischen Sicht für die Zukunft der ALCA-Verhandlungen (Area de Libre Comercio de las Américas, Amerikanische Freihandelszone). Schließlich stehen sich mit den USA und Brasilien, das in Cancún die G-21 anführte, wieder dieselben Protagonisten mit ihren verhärteten Verhandlungspositionen gegenüber. Während Nordamerika die Frage der Subventionen und Exporthilfen für Agrargüter sowie Regelungen der Antidumpingmaßnahmen ausklammern will, fordert eine von Brasilien angeführte Ländergruppe Verhandlungen auch über diese Themen. Angesichts der schleppenden Beratungen und der vorliegenden Zollsenkungsangebote der Länder, die zum großen Teil hinter schon geschlossenen bilateralen und subregionalen Vereinbarungen zurückbleiben, glaubt heute niemand mehr ernsthaft daran, die Verhandlungen könnten wie geplant 2005 abgeschlossen werden. Wenn es auch verfrüht ist, das Ende des Multilateralismus auszurufen, lassen das Scheitern von Cancún und der stockende ALCA-Prozess bilaterale Optionen zunehmend attraktiver erscheinen.

Chile verfügt heute bereits über bilaterale Handelsabkommen mit praktisch allen Ländern der ALCA-Region. So ist das Interesse Chiles an einem ALCA-Abkommen, das in seiner Reichweite weit hinter den bilateralen Verträgen (vor allem den Freihandelsabkommen mit den USA, Kanada und Mexiko) zurückbleibt, fraglich. Auf den letzten MERCOSUR-Gipfeln wurde sogar mehr oder weniger offen der Vorwurf geäußert, dass Chile seinen bevorzugten Zugang zum US-Markt nicht mit seinen lateinamerikanischen Nachbarn teilen will. Chile selbst beteuert indes das Gegenteil. Im Rahmen von ALCA könne man seine vielfältigen Abkommen unterschiedlichster Reichweite unter einem gemeinsamen Dach zusammenführen. Mit dem MERCOSUR und dem Andenpakt, mit denen man lediglich Zollsen-

kungsabkommen besitzt, könne man im Rahmen von ALCA auch im Bereich von Investitionsschutz, Dienstleistungen und Fragen des öffentlichen Beschaffungswesen Fortschritte erzielen. Außerdem könne das Land von einheitlichen Handelsprinzipien und klaren Spielregeln für den gesamten Kontinent, die sich notfalls vor einem Schlichtungsverfahren einfordern lassen, nur profitieren. Allerdings stellt sich bei dem derzeitigen Stand der Verhandlungen eher die Frage, ob das ursprünglich ehrgeizige ALCA-Projekt überhaupt über reine Zollsenkungsmaßnahmen hinaus gehen wird. Selbst die hierzu auf dem Tisch liegenden Angebote sind eher zurückhaltend. Überdies konnte man sich bisher noch nicht auf die Maximalfrist für Zollsenkungen in sensiblen Bereichen einigen. Vieles deutet daraufhin, dass der Zeitraum weit über den sonst üblichen zwölf Jahren liegen wird. Die Zeichen für einen großen Fortschritt im Rahmen der ALCA stehen also denkbar schlecht. Nichtsdestotrotz unterstützt Chile den Prozess aus politischen Gründen, auch wenn bei dem jetzigen Stand der Dinge keine wesentlichen handelspolitischen Gewinne zu erwarten sind.

■ Fazit und Ausblick

Ziel der chilenischen Außenhandelspolitik der neunziger Jahre war die rasche Integration in die weltweiten Handelsströme. Der Handlungsspielraum, der sich einerseits durch die Rückkehr zur Demokratie und andererseits durch eine immer schneller voranschreitende Globalisierung ergab, wurde geschickt genutzt. Die chilenische Strategie des offenen Regionalismus beinhaltet hierbei drei Elemente: Erstens die unilaterale Öffnung zum Weltmarkt mittels Senkung des Außenzolls, die bereits unter der Militärregierung begann und anschließend von den demokratischen Regierungen beherzt fortgeführt wurde. Zweitens die aktive Partizipation an multilateralen Verhandlungen zur Handelsliberalisierung. Und drittens die Marktöffnung über bilaterale bzw. regionale Handelsabkommen, die gerade in den letzten Jahren außerordentlich erfolgreich betrieben wurde. Zur Zeit hat Chile ca. 75 Prozent seines gesamten Außenhandels über bilaterale Abkommen abgesichert, noch vor 2010 sollen es über 90 Prozent sein. Chile verfügt über eine Fülle von Handelsverträgen unterschiedli-

cher Reichweite, unter denen die Freihandelsverträge mit Kanada, Mexiko, Zentralamerika und der EU besonders hervorstechen. Die kürzlich geschlossenen Freihandelsverträge mit den USA, Südkorea und EFTA befinden sich noch im Prozess der Ratifizierung. Sobald sie in Kraft treten, wird das Land mit seinen 15 Millionen Einwohnern über einen Exportmarkt von über 1,2 Milliarden potenziellen Konsumenten verfügen, zu dem chilenische Produkte bevorzugten Zugang haben bzw. in naher Zukunft komplett zollfrei eingeführt werden können. Das bedeutet eine Erweiterung des eigenen Marktes um das 80-fache. In Ergänzung der zahlreichen Handelsverträge wurden mit vielen Ländern Investitionsschutzabkommen und Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung geschlossen, was sich äußerst positiv auf die ausländischen Direktinvestitionen auswirkte, die sich im Lauf der neunziger Jahre vervierfachten und 1999 das Rekordniveau von 9,1 Milliarden US-Dollar erreichten. Das Wirtschaftswachstum lag dank des starken Exportwachstums bis zur Asienkrise im Durchschnitt bei über sieben Prozent¹²⁾. Danach verlangsamte sich zwar das Wachstum, lag aber dennoch weit über dem der lateinamerikanischen Nachbarn. Die Effekte der kürzlich geschlossenen Freihandelsverträge mit den USA und der EU werden von den Ökonomen mittelfristig mit ca. einem Prozent zusätzlichen Wirtschaftswachstums pro Jahr beschrieben. Im Gegensatz zur Militärdiktatur konnten die wirtschaftlichen Erfolge auch in Wohlstandsgewinne umgewandelt werden. Innerhalb von zehn Jahren gelang es, den Anteil der in Armut lebenden Bevölkerung von knapp fünf Millionen 1990 auf etwa drei Millionen im Jahr 2000 zu reduzieren. Auch die extreme Armut konnte im selben Zeitraum halbiert werden. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen stieg innerhalb von zehn Jahren um zwei Drittel.

Angesichts der Erfolge seines auf Export und Weltmarktintegration basierenden Wirtschaftsmodells wird Chile den eingeschlagenen Weg fortsetzen. Die abgeschlossenen Freihandelsverträge, vor allem mit der EU und den USA, haben eine Umkehr unmöglich gemacht. Eine Rückkehr zur Abschottung vom Weltmarkt ist undenkbar.

Aktuell befindet sich Chile in Freihandelsverhandlungen mit Bolivien; die Aufnahme von Beratungen

12) Vgl. dazu: Ricardo Ffrench-Davis, El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile, in: *Revista de la Cepal* 76, April 2002.

mit Singapur und Neuseeland stehen kurz bevor. Vorstudien werden zur Aufnahme von Verhandlungen mit wichtigen Handelspartnern wie Japan und China durchgeführt. Im Rahmen der APEC-Präsidentschaft 2004 wird Chile versuchen, in dieser Region neue Türen aufzustoßen. Schließlich handelt es sich um die dynamischste Region der Weltwirtschaft in den letzten Jahren. Wenngleich Chile seine bilateralen Anstrengungen fortführen wird, setzt es trotz des Scheiterns in Cancún und des stockenden ALCA-Prozesses auch auf die multilaterale Ebene. Zwar sind gerade die letzten Freihandelsabkommen sehr umfassend und beziehen neben Zollfragen für den Güterverkehr auch den Dienstleistungssektor und Investitionsbereich ein; Streitschlichtungsverfahren wurden institutionalisiert. Dennoch blieben Bereiche außen vor, die nur auf multilateraler Ebene gelöst werden können. Darüber hinaus bietet ein übergreifendes Netz von klaren Spielregeln für ein kleines Land wie Chile zusätzliche Sicherheit.

Insgesamt kann die Außenhandelspolitik Chiles der vergangenen Jahre wohl als Erfolgsstory beschrieben werden. Dennoch steht das Land noch vor großen Herausforderungen. Die Abhängigkeit vom Weltmarkt macht das chilenische Wirtschaftsmodell in hohem Maße verwundbar. Um diese Gefahr zu verringern, ist eine weitere Diversifizierung der Märkte und Produkte notwendig. Während im Hinblick auf das erste Ziel schon viel erreicht wurde, bleibt bei der Produktdiversifizierung noch einiges zu tun. Noch immer macht der Bergbau über 40 Prozent der Gesamtexporte aus. Zwar ist eine Tendenz weg vom reinen Rohstoffexport hin zur Erhöhung des Exportanteils von Produkten mit höherer Wertschöpfung zu beobachten; doch diese Entwicklung muss weiterhin forciert werden. Die neuen Freihandelsverträge könnten hier erhebliche Fortschritte bringen, wie dies die ersten Bewertungen des EU-Abkommens andeuten. Auch der MERCOSUR spielt in diesem Zusammenhang trotz seiner inneren Krisen nach wie vor eine wichtige Rolle.

Die chilenische Strategie der Weltmarktintegration durch bilaterale Freihandelsabkommen eröffnen dem Land für die Zukunft Chancen, stellen es aber auch vor Herausforderungen. Denn die Früchte des Freihandels ergeben sich nicht von alleine, sondern be-

dürfen einer effizienten, konkurrenzfähigen Wirtschaft, um im freien Wettbewerb bestehen zu können. Diese Voraussetzungen wurden durch die außenhandelspolitischen Erfolge der letzten zwei Jahre verbessert.

Chile – ein kleines Land mit 15 Millionen Einwohnern, ein geographisch isoliertes, ökonomisches „Leichtgewicht“ fernab von den Zentren der Weltwirtschaft – hat sich durch die Freihandelsverträge mit der EU, den USA und Südkorea in einen Magneten internationaler Finanz- und Handelsströme von großem Potenzial verwandelt. In der Zukunft gilt es, dieses Potential auszuschöpfen!