

NAFTA und das Freihandelsabkommen Mexikos mit der Europäischen Union – Ein Vergleich

Durch die 1992 gemeinsam mit den USA und Kanada gegründete NAFTA sowie das im Jahre 2000 unterzeichnete Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union besitzt Mexiko einen direkten Zugang zu den beiden weltweit größten Freihandelszonen überhaupt. Trotz mancher negativer Auswirkungen auf die mexikanische Volkswirtschaft sowie daraus resultierender soziökonomischer Mängel, die ihre Ursachen sowohl in einer strukturell bedingten Produktivitätsschwäche des Landes selbst (NAFTA) als auch in dem starken inneren europäischen Wettbewerb (EU-Abkommen) haben, bescheinigt die Entwicklung der makroökonomischen Daten Mexiko den insgesamt unbestreitbaren Erfolg beider Freihandelsprojekte. Was das Abkommen mit den Europäern betrifft, so ist das Potenzial gar auf beiden Seiten noch lange nicht ausgeschöpft. Handlungsspielraum zeichnet sich vor allem im Rahmen der deutsch-mexikanischen Kooperation ab – für die Deutschen, denen sich Mexiko als Tor zur NAFTA bietet, und für die Mexikaner, denen Deutschland als Pforte zu den Märkten Mittel- und Osteuropas offen steht.

■ Executive Summary

There is no doubt that one of the reasons why countries located within a particular region trade extensively among themselves is geographical proximity. This market advantage was one of the factors that led to the establishment of the two biggest free trade areas worldwide, the NAFTA and the EU. However, the NAFTA Agreement, which was signed by Mexico, Canada, and the United States in 1992 and came into force in 1994, affects trade relations between Mexico and the EU in ways that obviously merit investigation.

Among Mexicans, the desire for a North American free trade area evolved in the '80s, when the country's economy began to follow a more liberal course. While Mexico hoped that a free trade agreement with the US would give it access to the biggest national economy in the world and stimulate US direct investment, the United States were mainly motivated by security-policy considerations prompted by the 3,000 kilometres of border which the country shares with its southern neighbour.

Providing for the gradual abolition of the tariff and non-tariff obstacles to trade among the partner countries by 2008, the Agreement has so far caused the volume of trade among NAFTA partners to increase from 306bn US Dollars to 621bn US Dollars. While Mexico turned its deficit of 1994 into a respectable surplus in its trade with the United States, the US on

their part more than doubled their exports in the period from 1994 to 2002.

Although macro-economic data apparently document the success of the venture, certain parts of the population within the member states are sceptical about its results – an attitude which is partly due to the excessive expectations which the Agreement itself has raised, and partly to the inadequate balance shown by the socio-economic data.

In Mexico, it is mainly the *maquiladora* sector which, located close to the US border, views the abolition of import duties on agricultural products with a critical eye because it expects that the country will be flooded with cheap American imports, particularly genetically modified maize.

However, the problem that really confronts Mexico's agricultural industry has nothing to do with either the abolition of customs duties nor the subsidisation of American agricultural products; rather, it is rooted in the inferior productivity of the sector, which is caused by intrinsic structural deficits, such as ailing irrigation systems and an inadequate transport infrastructure. What is more, the *maquiladora* sector, infamous for its bad working conditions and low pay, is of limited benefit to the national economy.

In the US, on the other hand, free trading with Mexico has had hardly any negative effects so far. As the country's national economy is about twenty times the size of its southern neighbour, there was no reason anyway to fear that the position of the US economy might be weakened.

The signing of the Free Trade Agreement with the EU in 2000 marked Mexico's accession to another big free trade area besides NAFTA. From the EU's point of view, it was the most comprehensive agreement of its kind to be concluded with a non-European country, and the first ever involving Europe and Latin America.

While European enterprises mainly expected to be placed on an equal footing with US and Canadian companies as far as access to the Mexican market was concerned, the Mexican industry was looking forward to an increase in European direct investment and the transfer of modern technologies.

When the Agreement came into force, 48 % of the EU's exports and 82 % of the Mexican exports were

given free access to the market. Free trade now applies mainly to agricultural products like coffee, avocado, cut flowers, fruit, and honey from Mexico, as well as wine, beer, tomatoes, and tobacco produced in Europe. Most prominent among the service industries are banks and insurances, whose access to the market on the other side has now been made easier. Furthermore, the Agreement includes other major provisions including the protection of intellectual property rights and clauses postulating democracy and human rights.

Although both sides, Mexico and the EU, had hoped that the Agreement would revive their trade relations which had been declining since 1991, they were disappointed. Events have shown that there is no way for Europe to counterbalance the weight of the United States in Mexican foreign trade. Next to the lack of historical structures, the biggest trade barrier that comes to mind is the Atlantic Ocean – an obstacle that could be overcome only by Mexico improving the efficiency and diversification of its exports to Europe.

In addition to these, the barriers perceived by the Mexicans include the fact that competition within the EU is aggressive, the stringent demands of the European consumer relating to quality and pricing, the heterogeneous preferences of the European customer, and finally the diversity of national languages in Europe to which Mexicans are not accustomed – obstacles which have done much to chill the Mexican's formerly positive attitude towards the Agreement.

As far as NAFTA is concerned, it must be emphasised that, despite all negative aspects, Mexico is one of the beneficiaries of the Agreement from the macroeconomic point of view. The country's exports to the United States have more than tripled, although the socio-economic situation did not improve in equal measure. Then again, you cannot expect free trade to succeed in fields which properly belong in the realm of national and international development policy. To increase its productivity, Mexico will have to introduce a balanced form of social market economy, and it will be just as necessary to improve the system of school education and vocational training; after all, it is obvious that sophisticated products can only be made by qualified technical staff.

At the same time, the Atlantic Ocean remains the biggest obstacle to enhancing trade relations with Europe. In view of the fact that transport costs will remain the same, Mexico should not confine itself to raw materials and agricultural produce, but enhance the proportion of higher-quality products in its exports to the EU. In addition, it should also respond positively to the exacting demands of European consumers with regard to quality and prices.

The potential of the Free Trade Agreement between Europe and Mexico is far from exhausted. Hitherto-unused opportunities still abound, particularly on the Mexican side. But the future also holds new opportunities for small and medium-sized enterprises in Mexico, an insight of particular importance to Germany. As Wilhelm Boucsein, representative of the Free State of Bavaria in Mexico and member of the German-Mexican Chamber of Industry and Commerce (CAMEXA), put it so succinctly: „We must not lose sight of the fact that both countries hold key positions, Mexico for being the gateway to NAFTA, and Germany for being the gateway to central and eastern Europe.“

■ Einführung

Globalisierung ist das Schlagwort dieser Tage: Wir befinden uns auf dem Wege zu einer globalen Weltwirtschaft. Was jedoch zu beobachten ist, ist weniger eine weltweite ökonomische Integration, sondern die Ballung des Handels innerhalb verschiedener Regionen der Welt – insbesondere Nordamerika, Europa und Südostasien. Die regionale ökonomische Integration schreitet voran – nicht so sehr dagegen die globale.

Geographische Nähe ist ein Marktvorteil und damit einer der Gründe, dass verstärkt Länder innerhalb einer Region miteinander handeln. Heute werden weltweit Zollschränken abgebaut beziehungsweise abgeschafft. Mit dem Wegfall des Kostenfaktors Importzölle gewinnt der Faktor Transportkosten, also geographische Entfernung und Nähe, an Bedeutung. Viele Ökonomen kritisieren an regionalen Freihandelszonen, dass sie der Globalisierung der Weltwirtschaft entgegenstehen, da sich die beteiligten Länder vor allem auf den Binnenhandel in der Region konzentrieren. Trotz einer Vielzahl empiri-

rischer Studien bleibt diese These in der Wissenschaft jedoch noch heftig umstritten.

Die weltweit größte regionale Freihandelszone ist die NAFTA (North American Free Trade Agreement), ihr folgt die Europäische Union. Das NAFTA-Abkommen wurde am 7. Oktober 1992 von den Finanzministern Mexikos, Kanadas und der USA unterzeichnet und trat am 1. Januar 1994 in Kraft. In diesem Beitrag soll die starke Einbindung Mexikos in die Nordamerikanische Freihandelszone und deren Auswirkung auf die Handelsbeziehungen zwischen Mexiko und der EU betrachtet werden. Wirkt sich der ausgeprägte Binnenhandel in der nordamerikanischen Freihandelszone negativ auf die transatlantischen Handelsbeziehungen zwischen Mexiko und der EU aus? An dieser Stelle soll vor allem die einseitige Ausrichtung der mexikanischen Außenwirtschaft auf die USA im Vordergrund stehen.

In den zehn Jahren des NAFTA-Abkommens verzeichneten die mexikanischen Exporte in die USA ein großes Wachstum. Parallel zur Intensivierung der Handelsbeziehungen zwischen Mexiko und den USA haben die europäisch-mexikanischen Handelsbeziehungen jedoch an Bedeutung verloren. Zwischen 1991 und 1999 sank der Anteil der EU-Länder am Gesamthandelsvolumen Mexikos von 10,6 Prozent auf 6,5 Prozent.¹⁾ Diese Entwicklung wurde aber auch durch eine zunehmende ökonomische Integration der EU komplementiert. Vom Freihandelsabkommen zwischen der EU und Mexiko, das für den Güterhandel bereits am 1. Juli 2000 und für den Dienstleistungssektor am 1. März 2001 wirksam wurde, versprachen sich beide Länder eine Kehrtwende dieser Entwicklung. Das 7,2-prozentige Handelswachstum ein Jahr nach dem Verschwinden der Handelsbeschränkungen blieb jedoch hinter den Erwartungen zurück und konnte den Rückgang zwischen 1991 und 1999 nicht aufwiegen. Es bleibt fraglich, ob das Freihandelsabkommen die Abhängigkeit der mexikanischen Wirtschaft von den USA verringern kann. Fest steht, dass das Potenzial des Freihandelsabkommens zwischen Mexiko und der EU noch nicht vollständig ausgeschöpft ist. Was bedeutet dies für Politik und Unternehmen? Vor welchen Herausforderungen stehen sie?

1) Zu den Daten vgl. Internet:
<http://www.embanamex.de/comunicados2000/b002-00dt.htm>.

■ **NAFTA-Abkommen:** **Eine Erfolgsgeschichte?**

Vorgeschichte und Entstehungsgründe

Mexikos Präsident Carlos Salinas de Gortari²⁾ gab 1990 seine Absicht bekannt, mit den USA ein umfassendes Freihandelsabkommen abzuschließen. Der Wunsch der mexikanischen Regierung nach einer nordamerikanischen Freihandelszone kam schon Mitte der achtziger Jahre auf, als die Politik begann, auf einen liberalen Wirtschaftskurs einzuschwenken.³⁾ Mit dem Beitritt zum General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), dem Vorläufer der heutigen Welthandelsorganisation (WTO), tat Mexiko bereits 1986 den entscheidenden Schritt zur Öffnung seiner Wirtschaft. Ein Freihandelsabkommen mit den USA bedeutete für Mexiko Zugang zur weltweit größten Volkswirtschaft und den Anstieg US-amerikanischer Direktinvestitionen.

Hintergrund des Interesses der USA waren u.a. sicherheitspolitische Erwägungen. Beide Länder teilen mehr als 3000 Kilometer gemeinsame Grenze. Von der mit dem Beitritt in eine nordamerikanische Freihandelszone einhergehenden Verringerung des Wohlstandsgefälles versprach man sich eine Minderung des Migrationsdrucks in Richtung USA. Die Zahl illegaler Einwanderer mexikanischer Staatsangehörigkeit liegt nach Schätzungen bei etwa 300 000 pro Jahr.⁴⁾ Wirtschaftliche Vorteile versprach man sich vor allem von der Auslagerung arbeitsintensiver Produktionsvorgänge nach Mexiko. Das niedrige Lohnniveau in Mexiko sollte – mit Blick auf die aufstrebenden Wirtschaftsnationen in Ostasien – internationale Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen.

Die wichtigsten Punkte des NAFTA-Abkommens

Das NAFTA-Abkommen sieht den stufenweisen Abbau der zwischen den Handelspartnern existierenden Zölle und anderer, nicht-tarifärer Handelshemmnisse bis 2008 vor. Mit Inkrafttreten des Abkommens entfielen die Zölle für bereits 70 Prozent der mexikanischen Exporte nach Kanada und in die USA, aber nur für 40 Prozent der kanadischen und US-amerikanischen Exporte nach Mexiko. Allerdings ermöglichte Mexiko US-amerikanischen und kanadischen Unternehmen Beteiligungen an mexikanischen Ban-

2) Carlos Salinas de Gortari war von 1988 bis 1994 Präsident Mexikos.

3) 1982–1988: Regierungszeit von Präsident Miguel de la Madrid Hurtado.

4) „Between here and there – Ciudad Juarez“, *Economist*, 5.7.2000.

ken und Versicherungen. *Joint Ventures* konnten bereits 1996 vollständig von US-amerikanischen oder kanadischen Firmen erworben werden. Mexikanische Unternehmen wurden erst 2000 für die Übernahme freigegeben. Die Erdölbranche blieb allerdings davon ausgenommen.

Der Zoll für KFZ-Importe nach Mexiko wurde 1998 um 75 Prozent gesenkt. Für KFZ-Importe in die USA gilt die Zollsenkung nur für Autoprodukte aus mindestens 62,5 Prozent „einheimischer“ Fertigung in Kanada und Mexiko.

Des Weiteren gewährte Mexiko Patentschutz und Schutz auf geistiges Eigentum. Auf Grundlage des Freihandelsabkommens wurde eine offizielle NAFTA-Behörde eingerichtet, die der einvernehmlichen Regelung von Handelsstreitigkeiten zwischen den beteiligten Ländern dienen soll.

Effekte des NAFTA-Abkommens

Um das NAFTA-Abkommen entbrannte von Anfang an eine heftige Kontroverse. Seine Befürworter rechneten mit einer Beschleunigung der ökonomischen Integration auf dem nordamerikanischen Kontinent und damit einhergehend mit der Schaffung von Arbeitsplätzen, dem Ansteigen des Durchschnittseinkommens und einem größeren Wirtschaftswachstum. Seine Gegner kritisierten es als „skrupelloses“ Globalisierungsinstrument, verbunden mit dem Verlust von Arbeitsplätzen. Auch heute, zehn Jahre nach dem Inkrafttreten, gibt es nach wie vor kritische Stimmen.

Makroökonomische Daten

Aus makroökonomischer Perspektive muss das NAFTA-Abkommen zweifelsohne als Erfolg gewertet werden. In den zehn Jahren des NAFTA-Abkommens ist das Handelsvolumen zwischen den NAFTA-Partnern von 306 Milliarden US-Dollar auf 621 Milliarden US-Dollar angestiegen.⁵⁾

Mexiko konnte sein Handelsbilanzdefizit mit den USA von 3,3 Milliarden US-Dollar Anfang 1994 in einen beachtlichen Handelsbilanzüberschuss von 36 Milliarden US-Dollar im Jahr 2003 verwandeln.⁶⁾ Zwischen 1993 und 2003 stiegen die mexikanischen Exporte in die USA um 234 Prozent auf 136 Milliarden US-Dollar an. Damit verbesserte sich der mexi-

5) Quelle: www.ustr.gov.

6) Vgl. Dr. Waldemar Duscha, Länderreport: Mexiko. Wirtschaftstrends zum Jahreswechsel 2003/04. Bundesstelle für Außenhandelsinformationen.

kanische Anteil an den US-amerikanischen Gesamtimporten von 6,8 Prozent auf 11,6 Prozent. Den Nutzen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens für Mexiko in Frage zu stellen, wie dies bei einem Teil des mexikanischen Bildungsbürgertums zeitweise anklingt, findet zumindest in den makroökonomischen Zahlen keinen Rückhalt und reflektiert nicht zuletzt auch das mitunter gespaltene Verhältnis Mexikos zu den USA.

Auch den USA brachte das NAFTA-Abkommen wachsende Exporte. Von 1994 bis 2002 erhöhten sich die US-Ausfuhren nach Mexiko von 51,1 Milliarden auf 107,7 Milliarden US-Dollar. Allein im ersten Jahr des Freihandelsabkommens stiegen die US-Exporte nach Mexiko um 9,2 Milliarden US-Dollar – 22 Prozent im Vergleich zu 1993 – an. Dies ist um so erstaunlicher, als Mexiko im ersten Halbjahr 1994 unter einer Rezession litt, die sogar ein Schrumpfen des Bruttoinlandsproduktes um sieben Prozent mit sich brachte.⁷⁾

Die voranschreitende ökonomische Integration auf dem nordamerikanischen Kontinent ist jedoch nicht allein auf das NAFTA-Abkommen zurückzuführen. Geographische Nähe begünstigte sicherlich schon im Vorfeld eine Intensivierung der Beziehungen zwischen den Handelspartnern Mexiko, Kanada und USA. Auf der Hand liegt der Transportkostenvorteil gegenüber weiter entfernten Regionen. Weltweit werden heute Importzölle gesenkt beziehungsweise abgeschafft. Mit dem Entfallen des Kostenfaktors Importzölle gewinnt der Faktor Transportkosten an Bedeutung.

NAFTA und die Haltung der Bürger

Die makroökonomischen Daten zeugen von Erfolg, doch Teile der Bevölkerung in den drei Mitgliedstaaten sehen die Ergebnisse des NAFTA-Abkommens in einem weniger positiven Licht. Insgesamt ging in der Bevölkerung der Rückhalt für den Freihandel zurück. In Mexiko, dem Land, das am meisten vom NAFTA-Abkommen profitierte, gaben 33 Prozent der Bevölkerung laut einer Ende 2002 durchgeführten Umfrage des Woodrow Wilson Centre in Washington an, dass das NAFTA-Abkommen dem Land geschadet habe.⁸⁾ 29 Prozent sprachen dem Abkommen einen gewissen Nutzen für ihr Land zu und

7) F. Conde / J.Vargas-Gaza et. al., „NAFTA trade: past, present and future“, A 50-State Analysis of U.S. Exports to Mexico 1987-2000. Dean International: Dallas, 1996.

8) „Free trade on trial“, *Economist*, 30.12.2003.

- 9) Nach Angaben des mexikanischen Entwicklungshilfeministeriums SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) lebten 2002 etwa 51,7 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Dies sind laut Definition Personen mit einem Einkommen von 28,1 bis 41,8 Pesos pro Tag. Dies entspricht nach heutigem Wechselkurs etwa zwei bis drei Euro pro Tag (Stand März 2004). Zu den Daten vgl. „Omite Sedesol explicar como redujo la pobreza“, *Reforma*, 25.9.2003.
- 10) *Maquiladoras* werden mexikanische Montagefabriken genannt, die in der Regel importierte Fertigprodukte zu einem Endprodukt zusammensetzen. Sie sind meist an der Grenze zu den USA angesiedelt. Die zu bearbeitenden Zwischenprodukte können zollfrei aus den USA importiert werden, sofern die in den *maquiladoras* fertiggestellten Endprodukte wieder in die USA exportiert werden. Die *Maquiladora*-Industrie erfuhr Mitte der neunziger Jahre einen großen Wachstumsschub. Seit 2001 gingen jedoch etwa eine Viertelmillion Arbeitsplätze durch den Konjunkturrückgang in den USA verloren.

33 Prozent waren der Auffassung, dass das Abkommen keinen Unterschied bewirkt habe. Ein Teil der Enttäuschung ist sicherlich auf die überhöhten Erwartungen an das NAFTA-Abkommen zurückzuführen. Ein wichtiger Grund für die ablehnende Haltung einiger Bevölkerungsgruppen gegenüber dem Abkommen ist jedoch die schlechte Bilanz der sozioökonomischen Daten. Dies trifft vor allem auf Mexiko zu, wo etwa 52 Prozent der Bevölkerung in Armut leben⁹⁾. Dieser Prozentsatz ist mit der Öffnung der Wirtschaft nicht gesunken. Die offiziellen Arbeitslosenzahlen sind in Mexiko von 2,5 Prozent im Jahr 2002 auf 3,4 Prozent im Jahr 2003 angestiegen. Die Arbeitslosenstatistiken erfassen jedoch nicht den informellen Sektor, der in Mexiko mehr als die Hälfte des Arbeitsmarktes ausmacht.

Für Unmut innerhalb der mexikanischen Bevölkerung sorgt weiterhin, dass die Reallöhne nicht wie versprochen angestiegen sind. Dies lässt sich größtenteils auf die starke Abwertung des Peso im Jahr 1994 zurückführen. Die Reallöhne sanken aufgrund der Finanzkrise um 20 Prozent. Die Krise wurde jedoch durch die Überbewertung des Peso und nicht durch das NAFTA-Abkommen bedingt. Heute erreichen die Reallöhne das vor der Krise herrschende Lohnniveau. Zum einen machen sich die Auswirkungen einer Finanzkrise langfristig spürbar. Zum anderen jedoch bedeutet der Umstand, dass die Reallöhne trotz ständig steigender Produktivität den Rückschlag vor zehn Jahren erst heute aufholen können, dass die Reallöhne nicht im gleichen Maß gewachsen sind wie das Handelsvolumen. Zu hinterfragen bleibt, wie die Gewinne aus den steigenden Exporten verteilt werden.

Die Landwirte Mexikos und die Arbeiter in den mexikanischen *maquiladoras*¹⁰⁾ gehören zu den Bevölkerungsgruppen, die dem Abkommen am kritischsten gegenüberstehen. Mit der völligen Abschaffung der Importzölle auf landwirtschaftliche Produkte im Jahr 2008 wird Mexiko eine große Menge billiger US-amerikanischer Importprodukte zu erwarten haben. Die Existenz vieler mexikanischer Landwirte – immerhin noch 22 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung – ist dadurch bedroht. Mexikos Landwirte fürchten vor allem den Import von billigem, meist genetisch verändertem Mais aus den USA. Zur Be-

deutung des Mais sagte Aldo González, Vertreter der Landwirte aus dem Bundesstaat Oaxaca: „Der Mais, Hauptnahrungsmittel unserer Gemeinden, wie der Mehrheit der Mexikaner, ist Teil unserer indigenen Kultur. Er ist Teil unserer Geschichte, denn unsere Vorfahren waren es, die ihn in jahrhundertelanger Arbeit zur Nutzpflanze umzüchteten. Heute wird dieses Erbe von genmanipuliertem Mais aus den USA bedroht, der nicht wieder ausgesät werden kann und den wir teuer einkaufen müssen.“¹¹⁾ Bereits heute fordern einige mexikanische Oppositionspolitiker¹²⁾ eine Neuverhandlung des NAFTA-Abkommens.

Um die mexikanischen Landwirte, zu beruhigen hat die Regierung von Präsident Fox Subventionen in Höhe von zehn Milliarden US-Dollar versprochen, die die Auswirkungen der Zollsenkungen von 2003, der vorletzten Senkung der Importzölle, abfedern sollen. Mexiko kann angesichts seiner beschränkten finanziellen Mittel seine Landwirtschaft nicht in gleichem Maße subventionieren wie die USA. Allein in den nächsten zehn Jahren werden US-amerikanische Landwirte mit etwa 180 Milliarden US-Dollar subventioniert¹³⁾.

Das eigentliche Problem der mexikanischen Landwirtschaft ist aber weder die Abschaffung der Zölle noch die Subventionierung der US-amerikanischen Landwirtschaft, sondern die mangelnde Produktivität, bedingt durch gravierende strukturelle Mängel. Mexikanische Regierungen haben die im NAFTA-Abkommen vorgesehene zehnjährige Übergangsphase nicht dazu genutzt, um strukturelle Mängel – etwa marode Bewässerungssysteme oder schlechte Transportwege – zu verbessern. Noch heute ist es schneller und einfacher, Mais von New Orleans auf dem Seeweg über Veracruz nach Mexiko-Stadt zu liefern als vom nahen Bundesstaat Sinaloa. Des Weiteren macht eine hohe Fragmentierung des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens eine Bewirtschaftung ineffizient. 34,5 Prozent der Landwirte verfügen über 0,2 bis zwei Hektar Grund und Boden. 25,4 Prozent über bescheidene zwei bis fünf Hektar und über fünf Hektar und mehr verfügen nur 40 Prozent der Landwirte.¹⁴⁾ Hinzu kommt, dass der von der mexikanischen Bankenkrise 1994 herrührende Mangel an Kreditmitteln Investitionen in eine modernere Ausstattung erschwert.

11) <http://www.labournet.de/discussionen/wipo/seattle/felix.html>.

12) Vor allem aus den Reihen des Partido Revolucionario Institucional (PRI) und des Partido de la Revolución Democrática (PRD).

13) „Floundering in a tariff-free landscape – Culican, Sinaloa“, *Economist*, 28.11.2002.

14) Diese Daten stammen aus einem Vortrag von Roberto Aceves, gehalten am 4. Dezember 2003 im Rahmen des Seminars „Los primeros tres años del gobierno de Vicente Fox: Una Evaluación“. Veranstalter des Seminars waren die Konrad-Adenauer-Stiftung und das Colegio de México.

Die *maquiladoras* werden immer wieder für ihre schlechten Arbeitsbedingungen und niedrigen Löhne kritisiert. Zudem leidet der Norden Mexikos an der Grenze zu den USA, in dem sich die große Mehrheit der *maquiladoras* niedergelassen hat, unter extremer Umweltverschmutzung. Der Nutzen der *maquiladoras* für die mexikanische Volkswirtschaft ist in der Tat umstritten. Etwa 97 Prozent der zugelieferten Teile kommen aus dem Ausland. Eine nennenswerte Zuliefererindustrie konnte sich innerhalb Mexikos deshalb nicht entwickeln.

Die in den *maquiladoras* gezahlten, niedrigen Löhne müssen vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die Produktivität eines US-amerikanischen Arbeiters etwa drei bis viermal über der seiner in Mexiko arbeitenden Kollegen liegt und sich in manchen Sektoren sogar auf das Zwölffache beläuft. Selbst die meisten ostasiatischen Länder verzeichnen heute eine höhere Produktivität als Mexiko.¹⁵⁾

Wie viel Arbeitsplätze insgesamt in der US-Wirtschaft als direkter Effekt des NAFTA-Abkommens jährlich verloren gehen, ist noch unklar. Mehrere Studien wurden zu diesem Thema durchgeführt. Schätzungen nennen bis zu 110.000 Arbeitsplätze pro Jahr. Fest steht, dass vor allem die verarbeitende Industrie vom Arbeitsplatzabbau betroffen ist. Verglichen mit den 1,5 Millionen Arbeitsplätzen, die pro Jahr in den USA wegen Firmenschließungen, Firmenumstrukturierungen, Nachfrageschwund und aus anderen Gründen verloren gehen, ganz zu schweigen von den 2,5 Millionen Stellen, die jährlich neu entstehen, ist die Zahl jedoch verschwindend gering. Ebenso steht es um die Angst US-amerikanischer Unternehmer, Investitionen würden nun nur noch in Mexiko getätigt. Seit Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens wurden im Durchschnitt drei Milliarden US-Dollar pro Jahr in Mexiko investiert, also etwa nur 0,5 Prozent der Gesamtinvestitionen der USA. Die Volkswirtschaft der USA ist etwa 20 mal so groß wie die Mexikos. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es seit je her unrealistisch war anzunehmen, dass der Freihandel mit Mexiko deutlich spürbare negative Auswirkungen auf die US-Wirtschaft haben würde.

Offensichtliches Manko am NAFTA-Abkommen ist jedoch die Abhängigkeit der mexikanischen Wirtschaft von den USA. 89 Prozent aller mexikanischen

15) „Between here and there“, *Economist*, 5.7.2001.

Exporte gehen in die USA. Der Export erwirtschaftet 27 Prozent des mexikanischen Bruttoinlandsproduktes. Demzufolge bestimmt die US-Nachfrage etwa 24 Prozent des mexikanischen Bruttoinlandsproduktes. Von einer Strategie der Handelspartnerdiversifizierung versprachen sich mexikanische Regierungen eine Reduzierung des dominanten Anteils der USA am mexikanischen Außenhandel und der damit verbundenen Abhängigkeit.

■ **Freihandelsabkommen zwischen Mexiko und EU: Herausforderungen und Chancen**

Vorgeschichte und Entstehungsgründe

Das am 8. Dezember 1997 in Brüssel unterzeichnete Globalabkommen zwischen Mexiko und der Europäischen Union definierte wichtige wirtschaftliche, politische und handelstechnische Rahmenbedingungen. Es schuf die Grundlage für das am 23. März 2000 durch den mexikanischen Staatspräsidenten Ernesto Zedillo¹⁶⁾, den Präsidenten des Ministerrats der EU, Antonio Guterres, und den Präsidenten der Europäischen Kommission, Romani Prodi, in Lissabon unterzeichnete Freihandelsabkommen. Für den Güterhandel trat das Freihandelsabkommen bereits am 1. Juli 2000 in Kraft, für den Dienstleistungssektor erst am 1. März 2001. Es ist das umfassendste Freihandelsabkommen, das die Europäische Union je mit einem nicht-europäischen Land abgeschlossen hat, und darüber hinaus das erste Abkommen dieser Art zwischen Europa und Lateinamerika.¹⁷⁾

Für europäische Unternehmen bedeutet das Freihandelsabkommen mit Mexiko ein Gleichziehen mit US-amerikanischen und kanadischen Unternehmen, das heißt: gleichen Zugang zum mexikanischen Markt und zumindest formal gleiche Wettbewerbsbedingungen. Für die EU ist Mexiko von strategisch wichtiger Bedeutung. Zum einen ist Mexiko als zweitgrößte Volkswirtschaft in Lateinamerika mit über 100 Millionen Konsumenten und großem Wachstumspotenzial ein attraktiver und gefragter Handelspartner. Zum anderen hat Mexiko als Brücke zwischen den Vereinigten Staaten und Lateinamerika eine geostrategisch bedeutende Lage. Die NAFTA-Mitgliedschaft macht Mexiko für Europa zu einem

16) Ernesto Zedillo Ponce de León war von 1994 bis 2000 Präsident Mexikos.

17) Zu den Daten vgl. Internet: <http://www.embanamex.de/comunicados2000/b002-00dt.htm>.

- 18) S. Grasser, „EU-NAFTA. Zwischen Handelsliberalisierung und –krieg“, Internet: www.europa-digital.de.
- 19) <http://www.ciepac.org/analysis/mxeuroalem.htm>.

guten Ausgangspunkt, um in den nordamerikanischen Markt vorzudringen. Bisher besteht noch kein direktes Handelsabkommen zwischen der EU und NAFTA.¹⁸⁾

Seit Inkrafttreten des Freihandelsabkommens mit der Europäischen Union verfügt Mexiko über einen Zugang zum zweitwichtigsten Wirtschaftsraum der Welt nach Nordamerika. Das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union birgt für Mexiko aber nicht nur die Chance, in einen Markt mit 375 Millionen Konsumenten vorzudringen, sondern auch die Möglichkeit, sich von der einseitigen Ausrichtung seiner Wirtschaft auf die USA zu trennen und seine internationale Position zu festigen. Die mexikanische Industrie erhoffte sich vom Abkommen ein Ansteigen der europäischer Direktinvestitionen und den Transfer moderner Technologien.

Die wichtigsten Eckpunkte des Freihandelsabkommens

Mit Inkrafttreten des Abkommens wurde der Marktzugang für 48 Prozent der EU-Exportgüter und 82 Prozent der mexikanischen Exportgüter freigegeben. Bis 2007 soll Mexiko weitgehend alle Importzölle für europäische Produkte abgeschafft haben. Der Abbau der Zollschränken auf europäischer Seite sollte schon 2003 beendet sein. Für den Dienstleistungssektor und einige landwirtschaftliche Produkte gelten Übergangsregelungen von bis zu zehn Jahren.

Zu den vom Freihandelsabkommen bevorzugten landwirtschaftlichen Produkten gehören Kaffee, Avocados, Schnittblumen, Obst und Honig aus mexikanischer Produktion sowie Wein, Bier, Tomaten und Tabak aus europäischer Produktion. Hier muss jedoch angemerkt werden, dass landwirtschaftliche Produkte, die nach Inkrafttreten des Abkommens einen stärkeren Absatz in Europa gefunden haben, fast ausschließlich von großen europäischen Konzernen vermarktet werden. So wird der Avokadomarkt zum Beispiel von französischen und der Markt für Schnittblumen von niederländischen Unternehmen dominiert.¹⁹⁾ Im Dienstleistungssektor wird europäischen Banken und Versicherungen der Zugang zum mexikanischen Markt deutlich erleichtert. So bedarf es nun nicht mehr einer Beteiligung in den USA oder

in Kanada, um in Mexiko eine Investition zu tätigen. Ausländische Direktinvestitionen von europäischer Seite sollen durch offenen Zahlungsverkehr, Investitionsanreize und Investitions-Schutzprogramme erleichtert werden.

Das Freihandelsabkommen sieht außerdem die teilweise Marktoffnung bisheriger Monopole des mexikanischen Staates vor, wie beispielweise die mexikanische Telekommunikation (Telmex), Energieversorgung (CFE) und Erdolforderung (Pemex).²⁰⁾

Ebenfalls Bestandteil des Freihandelsabkommens sind Paragraphen zum Schutz des geistigen Eigentums sowie eine Demokratie- und Menschenrechtsklausel, die beide Unterzeichner an die Einhaltung demokratischer und menschenrechtlicher Prinzipien bindet. Die Institutionalisierung des Dialogs zwischen beiden Vertragspartnern soll durch regelmig stattfindende *Joint Committees*, Treffen von Vertretern der mexikanischen Regierung und der EU-Kommission, gefördert werden. Diese Treffen ergänzen die bereits auf ministerialer Ebene bestehenden *Joint Councils*.

Effekte des Freihandelsabkommens

Von dem Freihandelsabkommen zwischen der EU und Mexiko erwarteten sich beide Länder eine Kehrtwende für die seit 1991 rückläufigen Handelsbeziehungen. Die positiven Auswirkungen blieben jedoch hinter den Erwartungen zurück. Das Handelsvolumen zwischen beiden Länder stieg im ersten Jahr des Freihandelsabkommens um 7,2 Prozent statt der erwarteten 25 Prozent an.²¹⁾ Der leichte Anstieg des Handelsvolumens seit Inkrafttreten des Freihandelsabkommens konnte jedoch die rückläufige Tendenz zwischen 1991 und 1999 nicht aufwiegen. Der Anteil der EU-Länder am Gesamthandelsvolumen Mexikos war zwischen 1991 und 1999 von 10,6 Prozent auf 6,5 Prozent gesunken. Aus heutiger Sicht ist es äußerst unwahrscheinlich, dass Europa im mexikanischen Außenhandel je ein ernst zu nehmendes Gegengewicht zu den USA bilden kann. Die europäisch-mexikanische Handelsbeziehung entbehrt der vorteilhaften Voraussetzungen der US-mexikanischen Handelsbeziehung – geographische Nähe und gewachsene Strukturen. Das größte Handelshemmnis im Falle des europäisch-mexikanischen Handels

20) Ebd.

21) Prognose vom ersten Treffen zwischen der mexikanischen Regierung und der Europäischen Kommission am 2. Oktober 2001.

ist eher der Atlantische Ozean, nicht die Importzölle. Europäische Hauptexportgüter sind vor allem Maschinen, Kraftfahrzeuge und -teile sowie chemische Produkte. Dagegen machen Rohprodukte (Rohstoffe und landwirtschaftliche Produkte) immer noch einen großen Anteil der mexikanischen Exporte nach Europa aus. Der relative Anteil der Transportkosten am Preis eines Rohproduktes ist höher als der relative Anteil der Transportkosten an einem weiterverarbeiteten Produkt. Um den Export nach Europa effizienter zu gestalten, muss Mexiko seine Exporte diversifizieren und sich auf den Export weiterverarbeiteter und mit zusätzlichem Mehrwert versehener Produkte konzentrieren.

Ein weiteres, häufig genanntes Hemmnis aus mexikanischer Sicht ist der starke Wettbewerb in der EU und die daraus resultierenden hohen Qualitäts- und Preisanforderungen der Verbraucher, denen mexikanische Unternehmen nur schwer entsprechen können. Des Weiteren schrecken mexikanische Unternehmen vor den heterogenen Käuferpräferenzen innerhalb der Europäischen Union zurück. Die EU ist im Vergleich zu den USA kein homogener Markt, was dazu führt, dass „was sich in Dänemark gut verkauft, [...] vielleicht in Italien ein Flop [ist]“.²²⁾ Von den Exportunternehmen wird verlangt, sich auf die Käuferpräferenzen eines jeden EU-Landes einzustellen. Hinzu kommen die verschiedenen Landessprachen – innerhalb der NAFTA erwartet einen mexikanischen Unternehmer Englisch, im günstigsten Fall sogar Spanisch. Problematischer noch für den bilateralen Handel mit der EU ist die Komplexität des Nebeneinander von EU-Richtlinien und nationalen rechtlichen Grundlagen.

Einige Beobachter, darunter der vormalige EU-Botschafter in Mexiko, Manuel López, sehen das Problem jedoch eher im mangelnden Interesse der mexikanischen Exporteure, die Europa vernachlässigt und sich zu sehr auf den Handel mit den USA konzentriert hätten.²³⁾

Am Freihandelsabkommen wurde vor allem der starke Anstieg des Handelsbilanzdefizits Mexikos gegenüber der Europäischen Union kritisiert. Zwischen 2000 und 2001 wuchs das Handelsbilanzdefizit Mexikos mit der EU von 5,9 Milliarden Euro auf 7,6 Milliarden Euro. Von einigen Gegnern wird dies als In-

- 22) Länderberichte in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, 27.8.2001.
- 23) C. Weisser, *Freihandelsabkommen EU-Mexiko –Hintergründe, Inhalte, Ergebnisse und Perspektiven*, Puebla 2003.

diz dafür interpretiert, dass die Europäer größeren Nutzen aus dem Abkommen ziehen als die Mexikaner. Konstatiert wird, dass vor allem große europäische Unternehmen, die in Mexiko produzieren, wie etwa Volkswagen, vom Freihandelsabkommen profitieren. Der deutsche Automobilhersteller lässt Modelle, die für den US-amerikanischen Markt gedacht sind, wie der „New Beetle“, ausschließlich in Mexiko produzieren. Kleine und mittlere Unternehmen auf beiden Seiten können nach Aussagen von Kritikern kaum Nutzen aus dem Freihandelsabkommen ziehen. Ob dies schon so im Abkommen angelegt ist, oder sich erst im Nachhinein ergeben hat, ist unklar.

Eine intensive Betreuung, wie sie von deutscher Seite bereits von der deutsch-mexikanischen Industrie- und Handelskammer CAMEXA (Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria) in Mexiko-Stadt angeboten wird, kann der Ansiedlung kleiner und mittelständischer Unternehmen sehr förderlich sein. Die CAMEXA bietet potenziellen deutschen Investoren ein breites Spektrum von Markteintrittsberatungen über Geschäftspartnersuche bis zu Standortanalysen an. Zudem erreicht die Einrichtung eines deutschen Industrie- und Handelszentrums (German Centre) durch die Baden-Württembergische Landesbank eine räumliche Vereinigung vieler der in Mexiko ansässigen mittelständischen Unternehmen und dient ihnen als Plattform zum Einstieg in den mexikanischen Markt.

2002 waren etwa 840 Unternehmen mit deutscher Kapitalbeteiligung in Mexiko niedergelassen. Seit 1998 ist Mexiko Deutschlands zweitgrößter lateinamerikanischer Handelspartner, übertroffen nur von Brasilien. Für Mexiko ist Deutschland der wichtigste Partner innerhalb der EU.

Manko des Freihandelsabkommens zwischen Mexiko und der Europäischen Union ist aber auch, dass sein Potenzial noch nicht völlig ausgeschöpft wurde. Dies gilt vor allem für die mexikanische Seite. Das mag an der fehlenden Einbeziehung der mexikanischen Unternehmerschaft in die Verhandlungen über das EU-Freihandelsabkommen liegen – bei den Verhandlungen über das NAFTA-Abkommen standen dagegen mexikanische Regierung und Unternehmerschaft in ständigem Kontakt. Die obligatorische Mitgliedschaft mexikanischer Unternehmen bei den In-

dustrie- und Handelskammern – ein Element der korporatistischen Strukturen des von der PRI dominierten Staates – endete Mitte der neunziger Jahre. Resultat der neuen Freiheit waren Massenaustritte. Weder der Dachverband der mexikanischen Industriekammern CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos), noch die Industriekammern an sich repräsentieren heute noch die große Mehrheit der mexikanischen Unternehmen. Das Fehlen einer einheitlichen Vertretung erschwerte es, die Unternehmerschaft in die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union einzubeziehen.

■ **Freihandel in der Zukunft: Herausforderungen an die Politik und an die Unternehmen**

NAFTA

Aus makroökonomischer Sicht hat Mexiko zweifelsohne vom NAFTA-Abkommen profitiert. So stiegen die mexikanischen Exporte in die USA in den zehn Jahren des NAFTA-Abkommens um 234 Prozent. Das Exportwachstum wurde allerdings nicht wie erwartet von einer vergleichbaren Verbesserung der sozioökonomischen Situation begleitet. Nach wie vor leben etwa 52 Prozent der mexikanischen Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Der Prozentsatz hat sich mit dem Freihandel nicht verringert. Fakt ist jedoch, dass vom Freihandel nicht verlangt werden kann, was Aufgabe der internationalen und nationalen Entwicklungspolitik sein muss. Bedarf an entwicklungspolitischen Maßnahmen in Mexiko besteht insbesondere im landwirtschaftlichen Sektor und im Umfeld der *maquiladora*-Industrie.

Um sich international behaupten zu können, muss die mexikanische Landwirtschaft ihre Produktivität entscheidend steigern. Vor allem mit Blick auf die letzte Phase der Zollsenkungen des NAFTA-Abkommens im Jahr 2008 sind in Mexiko strukturpolitische Maßnahmen angezeigt, die zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der mexikanischen Landwirtschaft beitragen. Mexikos Landwirte werden 2008 noch mehr als heute mit einer großen Menge billiger US-amerikanischer Importprodukte konkurrieren müssen. Zinssenkungen (sofern im internationa-

len Kontext möglich) sowie andere investitionsfördernde politische Maßnahmen erscheinen angebracht, um die Entwicklung im landwirtschaftlichen Sektor voranzutreiben. Des Weiteren sollte in ländlichen Regionen der Zusammenschluss mehrerer kleiner Landwirte zu Selbsthilfe-Genossenschaften weiter gefördert werden, um die Produktion und die Vermarktung ihrer Produkte effizienter zu gestalten.

Was die *maquiladora*-Industrie in Nordmexiko betrifft, so ist zunächst der positive Effekt der Schaffung von Arbeitsplätzen unbestritten. Auf Kritik stoßen jedoch die oftmals unzureichenden Arbeitsbedingungen sowie der geringe (gesetzlich vorgeschriebene) Mindestlohn. Diese Kritikpunkte sind jedoch nicht nur den Unternehmen anzulasten, sondern auch den verbesserungswürdigen gesetzlichen Rahmenbedingungen. Mexiko mangelt es nach wie vor an einem ausgewogenen und von allen Akteuren akzeptierten Konzept für eine Soziale Marktwirtschaft „Modell Mexiko“. Entsprechende Gesetzesvorhaben werden meist isoliert umgesetzt. Was jedoch notwendig erscheint, ist eine integrierte Betrachtung und Umsetzung von wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen.

Des Weiteren sollte sich eine mexikanische Entwicklungspolitik auf schulische Bildung und berufliche Aus- und Weiterbildung konzentrieren. Die Analphabetenraten in Mexiko betragen in einigen Gebieten immer noch bis zu 60 Prozent. Es liegt auf der Hand, dass die Produktion höherwertiger Produkte qualifiziertes Fachpersonal benötigt.

Das Freihandelsabkommen zwischen Mexiko und der EU

Das größte Hindernis für den Ausbau der transatlantischen Handelsbeziehungen zwischen Mexiko und Europa bildet nach wie vor der Atlantische Ozean. Ihn kann auch das Freihandelsabkommen nicht beiseite räumen. Die Transportkosten sind als Fixgröße zu berücksichtigen, wenn es um den Ausbau der europäisch-mexikanischen Handelsbeziehungen geht. So erscheint es ratsam für Mexiko, den Anteil höherwertiger Produkte an den Exporten in die Europäische Union auszuweiten und seine Produktpalette nicht nur auf Roh- und landwirtschaftliche Produkte beschränken. Dass dies möglich ist, zeigt der Um-

stand, dass der Anteil der weiterverarbeiteten Produkte an den mexikanischen Exporten in die USA während der letzten zehn Jahre angestiegen ist und heute einen Großteil der Exporte ausmacht.

Zudem müssen mexikanische Exportunternehmen den hohen Qualitäts- und Preisforderungen europäischer Verbraucher gerecht werden. Derzeit ist die mexikanische Wirtschaft den Wettbewerbsbedingungen des europäischen Marktes noch nicht immer gewachsen. Hier muss vor allem eine produktivitätssteigernde intensive Wirtschaftsförderung ansetzen. Einige Sektoren wie die Zuliefererindustrie für Automobilteile arbeiten bereits auf einem hohen technologischen Standard. Auch europäische Direktinvestitionen können unterstützend wirken. So investieren zum Beispiel deutsche Unternehmen in die Aus- und Weiterbildung der Angestellten ihrer mexikanischen Tochterfirmen, unter anderem auch durch Weiterbildungsaufenthalte in Deutschland.

Insgesamt ist das Potenzial des Freihandelsabkommens noch nicht ausgeschöpft. Dies gilt vor allem für die mexikanische Seite. Die Exportförderseminare, die in Zusammenarbeit mit dem mexikanischen Außenhandelsbeirat COMICE (Consejo Mexicano de Comercio Exterior) veranstaltet werden, sind ein Schritt in die richtige Richtung. Auch die Niederlassung der mexikanischen Außenhandelsbank BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior) in Frankfurt am Main ist ein positives Signal. BANCOMEXT kümmert sich unter anderem um die Betreuung mexikanischer Unternehmen, die an der Frankfurter Messe teilnehmen. Des Weiteren kommt den Botschaften und Generalkonsulaten eine wichtige Rolle bei der Außenwirtschaftsförderung zu. So verfügt das mexikanische Generalkonsulat in Frankfurt am Main bereits über einen Außenhandelsbeauftragten.

Die europäischen Global Player sind schon längst in Mexiko. Das Freihandelsabkommen eröffnet in Zukunft vor allem kleinen und mittelständischen europäischen Unternehmen in Mexiko neue Chancen. Ein gutes Beispiel für erfolgreiche Außenwirtschaftsförderung in diesem Bereich ist die Betreuung kleiner und mittelständischer Unternehmen durch das deutsche Industrie- und Handelszentrum in Mexiko-Stadt (German Centre) und insbesondere durch

die deutsch-mexikanische Industrie- und Handelskammer CAMEXA. Zur Bedeutung kleiner und mittelständischer Unternehmen sagt der in der CAMEXA ansässige Repräsentant des Freistaats Bayern in Mexiko, Dr. Wilhelm Boucsein, dass sie das „tragende Gerüst“ der bayerischen Wirtschaft seien – was sicherlich auch auf die gesamtdeutsche Wirtschaft zu trifft. Diese mittelständischen Unternehmen könnten von einem Einstieg in die mexikanischen Wachstumsmärkte – Telekommunikation und Umwelttechnologie, um nur zwei zu nennen – profitieren. Im Gegenzug ist es jedoch auch von Bedeutung, in Mexiko selbst stärkeres Interesse am deutschen Markt zu wecken. „Es darf nicht verkannt werden“, so Boucsein, „dass beide Länder Schlüsselfunktionen innehaben. Mexiko ist das Tor zur NAFTA und Deutschland zu Mittel- und Osteuropa.“