Die Alianza del Pacífico

Ein »neuer Motor« für die Entwicklung Lateinamerikas?

THOMAS MANZ
Juli 2013

- Mit der *Alianza del Pacífico* ist in Lateinamerika ein neuer Wirtschaftsblock entstanden, der eine Bevölkerung von ca. 210 Millionen, ein Bruttosozialprodukt von ca. zwei Billionen US-Dollar und ein Handelsvolumen von gut 500 Milliarden US-Dollar umfasst. Die Allianz ist aber auch ein weiterer Beleg für die Neuausrichtung Lateinamerikas auf Asien und den Pazifikraum.

- War das Integrationsgeschehen in Lateinamerika in den letzten Jahren von progressiven Regierungen dominiert, so sind in der *Alianza del Pacífico* Regierungen vereint, die wirtschaftspolitisch eher einen neoliberalen Weg einschlagen. Mit der Abwendung von der bisher verfolgten politischen Akzentsetzung markiert die Allianz daher eine Rückkehr zu Freihandel und Außenwirtschaftsöffnung.

- Vor diesem Hintergrund sehen Beobachter_innen die Gefahr einer politischen und wirtschaftlichen Fragmentierung in Lateinamerika und einer neuen Rivalität zwischen den wichtigsten regionalen Volkswirtschaften Brasilien und Mexiko.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat Lateinamerika eine neue Integrationsphase erlebt, in der wirtschaftliche Außenöffnung und Freihandel ihre Zentralität verloren haben. Impulsoren dieses sogenannten neuen Regionalismus waren vor allem linksorientierte Regierungen, die ab 2000 das politische Geschehen in Lateinamerika zu prägen begannen. Dieser neue Regionalismus Lateinamerikas ist weniger wirtschaftlicher denn politischer Natur. Da er sich vom Paradigma des *Washington Consensus* emanzipiert hat, wird er auch postliberaler Regionalismus genannt. Ziel sind vor allem politische Konzertation und Dialog. Die Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) mit ihrer klaren politischen Mission ist das Paradebeispiel dieses neuen Regionalismus, bei dem Brasilien der dominierende Akteur ist.

Als eine Konsequenz der verstärkten Akzentuierung politischer Ziele erwies sich jedoch die anhaltende Stagnation des intraregionalen Handels in Lateinamerika, der auch in seiner besten Phase nie über 20 Prozent des gesamten Außenhandels hinausgegangen ist. Dabei gilt der Gemeinsame Markt Südamerikas (Mercosur) immer noch als das wichtigste wirtschaftliche Integrationsprojekt. Allerdings hat er zuletzt sichtbar an Dynamik eingebüßt. Offene Fragen mit Blick auf seine weitere Zukunft stellen sich vor allem durch die Zunahme intraregionaler Handelshemmnisse und protektionistischer Tendenzen. Auch der wirtschaftliche Boom, den die südamerikanischen Staaten in den letzten Jahren erlebt haben, lässt sich kaum mit den in Gang befindlichen Integrationsprojekten in Verbindung bringen.

Die *Alianza del Pacífico* – eine Rückkehr zu wirtschaftlichen Integrationszielen

Als eine Konsequenz der Stagnation des intraregionalen Handels und des Bedeutungsverlusts von Handelszielen in der neuen Integrationsorientierung haben sich mit Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru vier stark außenwirtschaftlich orientierte Länder zur Pazifikallianz – der *Alianza del Pacífico* (AP) – zusammengeschlossen. Mit der Unterzeichnung eines Rahmenabkommens wurde am 6. Juni 2012 in Antofagasta/Chile der Grundstein für die Schaffung eines Integrations- und Freihandelsraums gelegt, der eine Bevölkerung von ca. 210 Millionen, ein BSP von ca. zwei Billionen US-Dollar und ein Handelsvolumen von gut 500 Milliarden US-Dollar umfasst. Die Länder der Pazifikallianz vereinigen 34 Prozent des BIP Lateinamerikas auf sich, 50 Prozent der Exporte und 48 Prozent des Handels der Region. Sie exportieren fast doppelt so viel wie die Länder des Mercosur. Gemeinsam stellen sie die neuntgrößte Wirtschaft und die siebtgrößte Exportmacht der Welt dar.

Beide lateinamerikanischen OECD-Mitgliedsländer, Chile und Mexiko, gehören der AP an. Mexiko ist mit 115 Millionen Einwohner_innen, einem BIP von 1.177 Milliarden US-Dollar und einem Handelsvolumen von 350 Milliarden US-Dollar das weitaus größte Mitgliedsland der Allianz. Dagegen kommen seine drei Partnerländer zusammen lediglich auf ein BIP von 836 Milliarden US-Dollar und ein Außenhandelsvolumen von 184 Milliarden US-Dollar.

Anlässlich des 7. Gipfeltreffens der Allianz, das Ende Mai im kolumbianischen Cali stattfand, betonte Kolumbiens Außenministerin María Angela Holguin, dass die AP mehr sein wolle als ein Freihandelsvertrag; es gehe um eine weiterzielende Integration. Gleichwohl stehen als unmittelbare Ziele der freie Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen im Zentrum. Wichtigstes Ergebnis des Gipfeltreffens in Cali war dann auch die Vereinbarung, dass ab 1.7.2013 nur noch für zehn Prozent der ausgetauschten Waren Zoll zu entrichten ist. In Verhandlung befinden sich zudem ein Investitionsschutzabkommen, die Abstimmung von Ursprungsregeln sowie eine Vereinbarung über öffentliche Beschaffungen. Daneben strebt die Allianz an, sich in eine politische und wirtschaftliche Plattform zu verwandeln, von der aus sie sich weltweit aufstellt, insbesondere gegenüber Asien und dem Pazifikraum.

Vor dem Hintergrund des klaren Bekenntnisses zum Freihandel feierten Medien wie *The Economist* und *El País* die AP schon als »neuen Motor« der Entwicklung Lateinamerikas. Die entschlossenen Schritte hin zum Freihandel und zum freien Personenverkehr markierten einen Wendepunkt in der lateinamerikanischen Integrationsgeschichte. Auf jeden Fall signalisiert die AP eine Gewichtsverschiebung im lateinamerikanischen Integrationsgeschehen und in der Außenorientierung der Region.

Stärken und Schwächen der Pazifikallianz

Zu den Besonderheiten der Pazifikallianz gehört, dass sie Regionen übergreifenden Charakter hat, insofern ihr Mexiko und Länder aus Südamerika angehören. Mit Costa Rica und Panama befinden sich zwei zentralamerikanische Länder im Aufnahmeprozess bzw. in der Warteschleife für eine Aufnahme. Dazu haben inzwischen eine ganze Reihe weiterer Länder Beobachterstatus, darunter mit Uruguay und Paraguay zwei Mercosur-Mitgliedsländer und mit Ecuador auch ein Land der Bolivarianischen Allianz für Amerika (ALBA). Ebenfalls Beobachterstatus besitzen Guatemala, El Salvador, Honduras, die Dominikanische Republik sowie als nicht lateinamerikanische Länder Australien, Neuseeland, Japan, Spanien, Portugal, Frankreich und Kanada, das zudem bereits einen Antrag auf Vollmitgliedschaft gestellt hat.

Die AP zeichnet bislang enormer politischer Wille und Tatkraft aus. So wurden neben der Vereinbarung zur Zollreduktion die Entscheidungen getroffen, den Visazwang zwischen den Mitgliedsländern aufzuheben und gemeinsame diplomatische Vertretungen in Ghana, Singapur und Vietnam einzurichten. Mittelfristig wird die Schaffung eines *Visa Alianza del Pacífico* angestrebt, das ähnlich dem Schengen-Visum Personen aus Drittländern das freie Reisen innerhalb der Ländergemeinschaft der Allianz erlauben soll. Auf den Weg gebracht wurde außerdem die Einrichtung eines *Parlamento de la Alianza del Pacífico*, in das jedes Mitgliedsland zehn Abgeordnete seines nationalen Parlaments entsenden wird.

Die mexikanische Außenpolitikexpertin Olga Pellicer erinnerte jedoch jüngst an eine der zentralen objektiven Schwierigkeiten für das neue Integrationsprojekt. Demnach wiegt die geographische Distanz zwischen den vier Mitgliedsländern auch deshalb schwer, weil die Verkehrsinfrastruktur zwischen diesen kaum entwickelt ist (Pellicer 2013). Darüber hinaus startet das Projekt von einer sehr schwachen Basis an Handelsbeziehungen. Im Falle Mexikos hat der Handel mit den Allianzpartnern zuletzt zwar zugenommen, jedoch machten die Exporte in die Partnerländer 2011 gerade mal 2,57 Prozent der mexikanischen Gesamtausfuhren aus, die Importe gar nur ein Prozent der Gesamteinfuhren. Der beachtliche Anteil der Allianz am internationalen Handel wird vor allem von Mexiko getragen, allerdings konzentriert sich dessen Außenhandel bislang vor allem auf den Norden des Kontinents, nicht auf den Süden.

Die AP versteht sich als ein auf die asiatischen Märkte ausgerichteter Handelsblock. Gleichwohl stellen sich die extraregionalen Beziehungen der vier Mitgliedsländer derzeit noch sehr ungleich dar. Während Chile und Peru bereits über gut entwickelte politische und wirtschaftliche Beziehungen zu Asien, insbesondere China verfügen, stehen Kolumbien und Mexiko in dieser Hinsicht noch am Anfang. Mexiko ist gerade erst dabei, nach Jahren der Vernachlässigung wieder eine konstruktive Gesprächsbasis mit China aufzubauen.

Entwicklungsmotor oder Spalter?

Viele Beobachter_innen befürchten, dass die Pazifikallianz weniger als Motor der lateinamerikanischen Entwicklung und Integration wirke, denn zu einer Fragmentierung oder gar Spaltung in der Region beitrage. Während der Mercosur von progressiven Regierungen dominiert wird, vereinen sich in der AP Regierungen, die wirtschaftspolitisch mehr neoliberal orientiert sind. So wird immer wieder unterstrichen, dass die Allianz mit ihrer starken Betonung des Freihandels und der außenwirtschaftlichen Orientierung ein Gegengewicht zum Mercosur mit seiner stärker binnenwirtschaftlichen Perspektive und seinen protektionistischen Tendenzen bilde. Kritiker_innen sehen in der AP einen »neoliberalen Club«, der versuche einen »neoliberalen Schutzschild« gegen die lateinamerikanischen Staaten aufzurichten, die sich vom Neoliberalismus abgewandt hätten und ein alternatives Entwicklungsprojekt verfolgten. Die AP schüre so die Rivalität in der Region und vor allem zwischen Mexiko und Brasilien.

Richtig ist sicher, dass die AP nicht zuletzt eine Reaktion darauf ist, dass Brasilien als lateinamerikanische Regionalmacht in den Augen vieler Beobachter_innen zu wenig Anstrengungen unternommen hat, um Differenzen mit anderen lateinamerikanischen Staaten, vor allem in der Handelspolitik, auszugleichen. Der ehemalige bolivianische Präsident Carlos D. Mesa macht gar eine von Brasilien ausgehende Tendenz der »Südamerikanisierung« Lateinamerikas aus, die den wirtschaftlichen Interessen von Ländern wie Mexiko entgegenlaufe (Mesa 2013).

Anders als die Mercosur-Staaten traten die AP-Staaten beim Gipfeltreffen der Europäischen Union mit der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) im Januar 2013 geschlossen auf und warben mit dem Hinweis auf Rechtssicherheit für ausländische Unternehmen explizit für mehr europäische Investitionen (Gratius/Nolte 2013). Die AP teilt mit der Europäischen Union die Präferenz für »offene Märkte« – was ihr Sympathie und Interesse in europäischen Wirtschaftskreisen sichert.[1] Alle vier Gründungsmitglieder haben Freihandelsabkommen mit der EU unterzeichnet; darüber hinaus haben sie auch Handelsabkommen mit den USA und Kanada, ein Faktor, der sie im Verhältnis zum Mercosur in eine günstigere Position für Exporte in diese Länder bringt.

Neuausrichtung Lateinamerikas auf Asien und den Pazifikraum

Die AP ist ein weiteres deutliches Zeichen für die Neuausrichtung Lateinamerikas auf Asien und den Pazifikraum. In den letzten Jahren hat Asien die Europäische Union auf den dritten Platz der wichtigsten Exportregionen verdrängt. Chiles Exporte gehen inzwischen zu fast 50 Prozent in den asiatischen und pazifischen Raum, dagegen sind die Exporte in die EU in der letzten Dekade von gut 25 Prozent auf knapp über 17 Prozent gefallen; die in die USA von 16,5 auf unter zehn Prozent. Im Falle Perus geht gut ein Viertel der Exporte nach Asien und in den Pazifikraum; die in die USA und die EU sind hingegen jeweils unter einen Anteil von 20 Prozent gesunken. Für beide Länder ist China mittlerweile wichtigstes Ziel ihrer Exporte. Für Mexiko und Kolumbien ist diese Tendenz noch nicht so stark zu beobachten; in beiden Fällen dominieren noch die Exporte in die USA. Gleichwohl hat auch für diese Länder der Handel mit Asien zugenommen, der mit den USA und der EU dagegen abgenommen. Für alle vier Länder ist China inzwischen das zweitwichtigste Importland.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass drei der vier Mitgliedsländer der Pazifikallianz zu den elf Ländern gehören, die seit 2010 – unter Führung der USA – Verhandlungen über ein transpazifisches Handelsabkommen, das sogenannte *Trans-Pacific Partnership Agreement* (TPP) führen. Das TPP ist ein Zusammenschluss von Ländern der Pazifikzone (Australien, Brunei, Kanada, Chile, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur, USA, Vietnam), das sich die Schaffung einer neuen Freihandelszone zum Ziel gesetzt hat, mit einem Markt von gut 650 Millionen Menschen. Dieser würde 30 Prozent des globalen BIP und 25 Prozent des globalen Handels repräsentieren. Chile, Peru und Mexiko sind zudem seit den 1990er Jahren Mitglied in Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC).

Folgen für die internationale Wettbewerbsposition Lateinamerikas

Ungeachtet der neuen Ausrichtung auf Asien und den Pazifikraum bleibt als Hauptanliegen der lateinamerikanischen Integrationsprojekte – seien es der Mercosur oder die *Alianza del Pacífico* – die Stärkung der internationalen Wettbewerbsposition der Region. Eine offene Frage in diesem Zusammenhang ist, ob sie zur Stärkung des intraregionalen Handels in Lateinamerika beitragen oder diesen eher behindern. Der intraregionale Handel Lateinamerikas ist im Vergleich zu anderen Wirtschaftsregionen wie der EU, NAFTA oder ASEAN mit 20 Prozent sehr niedrig. Dies ist umso problematischer als – wie Analysen der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL) unterstreichen – gerade von der Förderung des intraregionalen Handels wichtige Impulse für die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten und die Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit zu erwarten sind (Rosales 2013).

Der Schlüssel für eine wirkliche lateinamerikanische Wirtschaftsintegration liegt nach Ansicht von CEPAL-Expert_innen vor allem in einer Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden großen Volkswirtschaften der Region: Brasilien und Mexiko. Beide gehören nicht nur Integrationsprojekten mit unterschiedlichen Charakteristiken an (Mercosur vs. Pazifikallianz), sondern unterhalten auch nur schwach entwickelte bilaterale Handelsbeziehungen: Mexiko macht lediglich 1,5 Prozent der brasilianischen Exporte aus und 2,3 Prozent der Importe; Brasilien wiederum steht nur für 1,4 Prozent der mexikanischen Exporte und 1,3 Prozent seiner Importe. Eine Wirtschaftsallianz zwischen Brasilien und Mexiko wäre ein wirkungsvollerer Motor für die wirtschaftliche Entwicklung Lateinamerikas als konkurrierende Integrationsprojekte. Wenig deutet im Moment aber darauf hin,

1. Thema des Lateinamerika-Tags der deutschen Wirtschaft Anfang November 2013 in Hamburg werden die »gemeinsamen Werte« sein, die Deutschland mit der Pazifikallianz verbindet.

dass aus den beiden lateinamerikanischen Rivalen bald Alliierte werden. Im jüngst verabschiedeten Nationalen Entwicklungsplan Mexikos, in dem das Land u. a. seine neue außenpolitische Rolle definiert, findet sich keinerlei Referenz zu Brasilien bzw. ein bilaterales Handelsabkommen, wie es in den letzten Jahren wiederholt diskutiert wurde.

Literatur

Gratius, Susanne/Nolte, Detlef (2013): Die EU und Lateinamerika: Partnerschaft auf Augenhöhe?, in: *GIGA Focus Lateinamerika*, Nr. 2/2013, Hamburg.

Mesa, Carlos (2013): América Latina: ¿Un Nuevo Orden?, in: *El País* (27.05.2013).

Pellicer, Olga (2013): Aliados y rivales, in: *Proceso* (02.06.2013).

Rosales, Osvaldo (2013): La integración económica latinoamericana en un contexto mundial de transformación, in: *Escenarios XXI, Vol. 3* (15); www.escenarios21.com/2013/0130.html (aufgerufen am 16.06.2013).

Über den Autor

Dr. **Thomas Manz** ist Leiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Mexiko.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Germany

Verantwortlich:
Dörte Wollrad, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik
Tel.: ++49-30-269-35-7484 | Fax: ++49-30-269-35-9253
http://www.fes.de/lateinamerika

Bestellungen hier:
info-lak@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

EFQM
Committed to excellence

ISBN 978-3-86498-577-5