

Die Pazifikallianz beginnt einen neuen Entwicklungsabschnitt

Aufnahme von Assoziierungsverhandlungen mit Kanada und pazifischen Staaten

Günther Maihold

Am 30. Juni 2017 fand in Kolumbien das 12. Gipfeltreffen der Mitgliedstaaten der Pazifikallianz (Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru) statt. Das Treffen markiert einen Wendepunkt in der Entwicklung des seit 2011 bestehenden Integrationsbündnisses. Dabei wurde beschlossen, im September als Block mit Kanada, Australien, Neuseeland und Singapur Assoziierungsverhandlungen zu eröffnen, als Schritt zur Verdichtung der Handelsbeziehungen mit dem pazifischen Raum. Damit trägt die Allianz der Tatsache Rechnung, dass die Transpazifische Partnerschaft (TPP) mit dem Rückzug der USA aus dem laufenden Verhandlungsprozess vorläufig gescheitert ist. Zudem bevorzugt sie die Expansion mit pazifischen Partnern und lässt Lateinamerika eher außer Acht. In der Folge sind zunächst die Bemühungen anderer Staaten der Region um eine Mitgliedschaft obsolet geworden. Gleiches gilt für die immer wieder angekündigte Annäherung an den Mercosur, die angesichts der inneren Verwerfungen in Brasilien einstweilen auf Eis gelegt wurde. Die Pazifikallianz konsolidiert sich somit als der wirtschaftlich und politisch dynamischste Integrationsraum der Region, der auch weiterhin offene Märkte, Investitionen und Liberalisierung des Handels auf seine Fahnen schreibt.

Mit der Unterzeichnung der Abschlusserklärung ihres Gipfeltreffens in Cali/Kolumbien haben die Präsidenten der Pazifikallianz ihren Partnern weltweit ein doppeltes Zeichen gegeben: Der Integrationsverbund arbeitet nach wie vor daran, seine innere Integration zu vertiefen; gleichzeitig bemüht er sich darum, mit ausgewählten Partnern eine strategische Zusammenarbeit voranzutreiben. Dabei soll auch künftig der als beispielhaft verstandene Stil der Zusammenarbeit gepflegt werden, »praktisch, effektiv und mit der intensiven Beteiligung der Privatwirtschaft«, wie der Gastgeber ausführte, Kolumbiens Präsident Juan Manuel Santos. Die seit der Gründung im Jahr 2011 betriebene Ausrichtung der Pazifikallianz auf freie Mobilität von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen und auf internationale Konkurrenzfähigkeit bleibt das Markenzeichen der Entwicklungsstrategie, die nun mit der eingeleiteten Assoziierung Kanadas, Australiens, Neuseelands und Singapurs um eine regionale

Komponente erweitert wird. Das ist ein Schritt auf dem Weg zu einer Plattform für den wirtschaftlichen Austausch mit führenden Ländern Asiens und des Pazifiks. Ziel ist dabei, den Ländern der Pazifikallianz die Beteiligung an internationalen Wertschöpfungsketten zu ermöglichen und ihnen damit stärkere Wachstumsimpulse zu geben. Über die bereits bestehenden Dialogformate mit APEC und ASEAN hinaus wurde für die Verhandlungen mit den vier neuen Partnern die Kategorie der »assozierten Mitglieder« eingeführt, mit denen als Block ehrgeizige Wirtschafts- und Handelsvereinbarungen abgeschlossen werden sollen, einschließlich Investitions- und Dienstleistungsstandards, maritime Services und elektronische Dienstleistungen. Diese klare Botschaft gegen Protektionismus entspricht den außenwirtschaftlichen Präferenzen der Mitgliedstaaten. Angesichts der anstehenden Neuverhandlung des NAFTA-Abkommens und der bilateralen Vereinbarungen mit den USA haben sie sich auf eine Diversifizierung ihrer Wirtschaftsbeziehungen verständigt.

Mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 3,8 Milliarden US-Dollar (2016) erwirtschaftet die Pazifikallianz zwar 41 Prozent des regionalen BIP Lateinamerikas und der Karibik, sie ist für ihre Prosperität jedoch auf offene Märkte und den Zufluss von Auslandskapital angewiesen. Als weltweit achtgrößter Wirtschafts- und Handelsblock und Markt mit 221 Millionen Konsumenten ist die Pazifikallianz im Rahmen der angekündigten Assoziierungsverhandlungen darum bemüht, die bereits erzielten Einigungen des nun suspendierten TPP-Abkommens als Grundlage zu nutzen.

Internationale Anerkennung hat das Vierländerbündnis Chiles, Kolumbiens, Mexikos und Perus schon in den vergangenen Jahren erfahren. Das Interesse ist ungebrochen, die Zusammenarbeit weiterzuentwickeln und ihre Möglichkeiten auszuloten. So wurden Kroatien, Slowenien und Litauen in die lange Liste der 51 Beobachterstaaten aus allen Weltregionen aufgenommen, die an den verschiedenen Formen der Kooperation mit der Pazifikallianz beteiligt sind.

Bisherige Integrationsfortschritte der Pazifikallianz

Im Gegensatz zu früheren Integrationsbemühungen in Lateinamerika ist die geographische Nähe nicht mehr der maßgebliche Faktor für die Zusammenarbeit. Stattdessen wird in der Pazifikallianz die Basis der Integration in einem ausgeprägten gemeinsamen wirtschaftlichen und politischen Leitbild gesehen, das ein demokratisches politisches System, makroökonomische Stabilität, fiskalische Disziplin und das Prinzip des Freihandels umfasst. Die Reichweite der Zusammenarbeit geht über den engeren wirtschaftlichen Rahmen hinaus. Angestrebt wird eine Plattform für gemeinsame außenpolitische Präsenz, die in sieben gemeinsamen diplomatischen Vertretungen in Afrika und Asien erkennbar ist. Außerdem will die Allianz der sozialen Dimension der Integration besonderes Augenmerk widmen. Um für studentische Mobilität zu sorgen, führte sie schnell ein gemeinsames Stipendienprogramm (bislang 1440 Stipendien) sowie die Visa-Befreiung für Reisen in Mitgliedstaaten ein. Als besonderer Fortschritt wird die Vereinigung der Wertpapierbörsen der vier Mitgliedsländer gewertet. Der so entstandene Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) soll die Attraktivität für internationale Investoren und die Diversifizierung der Portfolios steigern.

Zentral für das Handeln der Pazifikallianz ist es, die Qualität der Mitgliedstaaten als Standorte zu fördern. Daher versuchen sie, in enger Abstimmung mit dem Unternehmerrat des Verbundes sowie mittels 23 technischer Arbeitsgruppen die Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsakteure zu verbessern. In erster Linie betrifft dies den Handel, der nach einem Beschluss aus dem Jahr 2016 zu 92 Prozent von allen Zöllen befreit wurde; für die restlichen 8 Prozent soll dies zehn Jahre später erreicht sein. Bei der Bewertung der Gründungsfreundlichkeit, wie sie der Doing-Business-Index der Weltbank aus dem Jahr 2017 vorgenommen hat, belegen die Mitglieder der Pazifikallianz unter den Ländern der Region die vier

ersten Plätze: Mexiko (1.), Kolumbien (2.), Peru (3.) und Chile (4.).

Pazifikallianz – vom Gegenmodell zum Katalysator

Seit ihrer Gründung ist die Pazifikallianz als Gegenmodell zu eher protektionistisch ausgerichteten Integrationsbemühungen in Südamerika wahrgenommen worden. Der Mercosur, der auf Abschottung des Binnenmarktes zielte, entsprach diesem Muster außenwirtschaftlichen Denkens. Unter der Ägide linker Regierungen war Freihandel in der vergangenen Dekade eher die Ausnahme, repräsentiert von Chile, Peru und Kolumbien. Mit den Regierungswechseln in Argentinien und Brasilien haben sich die Chancen auf eine Annäherung beider Wirtschaftsblöcke erhöht, entsprechende Verhandlungskommissionen wurden eingesetzt. Allerdings sind die Erwartungen seit der innenpolitischen Krise und dem Wirtschaftsabschwung in Brasilien deutlich gedämpft worden; der erhoffte starke Impuls für eine engere Kooperation ist ausgeblieben. Mit ihren jüngsten Beschlüssen trägt die Pazifikallianz der beschränkten Handlungsfähigkeit des Mercosur Rechnung und treibt die Expansion in Richtung pazifischen Raum voran. Sie setzt damit ein Zeichen, dass sie sich auf die Internationalisierung der Mitgliedstaaten im Weltmarkt neu ausrichten will, und geht mit einem klaren Signal an die Region voran.

Allerdings stehen die Mitgliedstaaten der Pazifikallianz auch vor großen Herausforderungen: Mit Ausnahme Mexikos handelt es sich weitgehend um rohstoffexportierende Ökonomien. Insofern sind sie mit den bekannten Unwägbarkeiten rohstoffbasierter Exportstrukturen und den damit verbundenen institutionellen Schwächen von Staatsstrukturen und Instrumenten der sozialen Sicherung konfrontiert. Erkennbar wird dies auch in der unzureichenden Entwicklung der Infrastruktur in und zwischen den Mitgliedsländern, die eine mikroökonomische Integration auf der Ebene einzelner Unternehmen erschweren. Die Überwin-

dung der Abhängigkeit von ihrer Rohstoffökonomie ist für die Länder der Pazifikallianz von zentraler Bedeutung, wenn sie in größerem Umfang Wertschöpfungseffekte realisieren und den Preis- und Nachfragekonjunkturen auf den internationalen Rohstoffmärkten weniger ausgeliefert sein wollen. Die Expansion nach Asien soll dazu verhelfen, stärker in globale Wertschöpfungsketten einbezogen zu werden. Dies verlangt den Mitgliedstaaten nachhaltige Anstrengungen ab, eine Industriepolitik zu entwickeln und eine vertiefte Digitalisierung in ihren Dienstleistungssektoren zu erreichen. Beides ist nötig, um international anschlussfähig zu werden.

Die Funktion eines Schrittmachers auf diesem Weg wird den ausländischen Direktinvestitionen beigemessen, die das Wachstumspotential in den Mitgliedstaaten steigern sollen. Bei dem jüngsten Gipfeltreffen wurden dazu Wegmarken beschlossen, wie unter anderem Handelsimpulse, Förderung des Tourismus und die Entwicklung der Infrastruktur (auf der Basis eines einzurichtenden gemeinsamen Fonds zur Finanzierung entsprechender Investitionen) sowie eine regionale digitale Agenda. Zusammen mit der regulatorischen Kooperation bei Ursprungsregeln, der gegenseitigen Anerkennung technischer, gesundheitlicher und Sicherheitsstandards sowie der Zulassung digitaler Unterschriften können diese Ansätze als Versuch verstanden werden, den sehr geringen Binnenhandel von nur 3,2 Prozent (2015) auszubauen.

Die geringe Handelsintegration ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Mitglieder der Pazifikallianz schon allein wegen ihrer geographischen Distanz keine natürlichen Handelspartner sind. Zwischenprodukte wie Komponenten oder (Auto-) Teile machen gerade einmal 7 Prozent der Exporte zwischen den Mitgliedstaaten aus, was die fehlende Integration im produktiven Bereich nachdrücklich belegt. Ausschlaggebend dafür ist Mexikos traditionelle Bindung an den US-Markt. Diese Ausrichtung des größten Markts unter den Mitgliedsländern hat zu einer relativen Abwendung

von den südamerikanischen Partnern geführt und erfährt nun mit dem Projekt der Pazifikallianz eine gewisse Korrektur. Angesichts der unsicheren Zukunft des NAFTA-Abkommens ist Mexiko an einer Diversifizierung seiner Wirtschaftsbeziehungen sehr gelegen.

Dem vorherrschenden Muster lateinamerikanischer Integrationsansätze folgend verzichtet auch die Pazifikallianz auf Institutionen. Zuständig für die Geschäftsführung ist die jährlich unter den Mitgliedstaaten rotierende Präsidentschaft. Da dieses flexible System nur vier Mitglieder hat und die Arbeitsgruppen der Fachministerien intensiv beteiligt werden, wird es als operativ hinreichend funktionsfähig angesehen, zumal es von einer hochgradigen normativen Konvergenz der Mitgliedstaaten bei Konzepten wie Freihandel, Demokratie und tiefer Integration getragen wird. Auch die vorgesehenen Assoziierungsverhandlungen mit Kanada, Australien, Neuseeland und Singapur sollten dieses Format nicht erschüttern, da sie sich auf bereits verhandelte Vereinbarungen im Rahmen des TPP-Prozesses stützen können. Ein Prüfstein für die Substanz der Zusammenarbeit innerhalb der Allianz sind die gemeinsam betriebenen Botschaften bzw. Handelsmissionen und der damit verbundene Versuch, außenpolitisch enger miteinander zu kooperieren.

Die Pazifikallianz und die EU

Als ein auf Freihandel ausgerichteter Integrationsverbund ist die Pazifikallianz für die EU ein attraktiver Partner, insbesondere angesichts wachsender protektionistischer Tendenzen im Welthandel. Allerdings hat sich die EU in verschiedenen Formaten mit den einzelnen Mitgliedstaaten der Pazifikallianz bereits über Handelsfragen verständigt: Die EU verhandelt mit Mexiko seit Mai 2016 über die Modernisierung des Globalabkommens von 1997, das im Jahr 2000 um ein Freihandelsabkommen ergänzt wurde. Ein Abschluss wird noch für das Jahr 2017 angestrebt. Mit Chile schloss die EU im Jahr

2002 ein bilaterales Assoziierungsabkommen ab, dem im darauf folgenden Jahr ein Freihandelsabkommen hinzugefügt wurde. Chile hat sein Interesse an einer Neufassung dieses regulativen Rahmens deutlich formuliert. Ein umfassendes EU-Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru wurde im Jahr 2013 in Kraft gesetzt; am 1. Januar 2017 ist auch Ecuador beigetreten. Dieses Verfahren war dem Interesse geschuldet, der Andengemeinschaft (bestehend aus Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Peru) – die wegen stark divergierender ordnungspolitischer Differenzen im Zerfallen begriffen ist – noch Möglichkeiten gemeinsamer Abkommen zu eröffnen.

Handelspolitisch kann die EU gegenwärtig keine weiteren Abkommen mit dem kollektiven Partner Pazifikallianz schließen. Eine Zusammenarbeit zu regulativen Fragen und verschiedenen handelsbegleitenden Standards ist jedoch denkbar und angezeigt. Allerdings gilt es in Brüssel alle Anzeichen zu vermeiden, die auf eine mögliche Integrationskonkurrenz mit den im vergangenen Jahr wieder angelaufenen Assoziierungsverhandlungen mit dem Mercosur hindeuten, welche seit 1995 erfolglos in verschiedenen Runden geführt wurden. Auch wenn der Traum mancher Anführer der Pazifikallianz überzogen sein mag, als Brücke zwischen Asien und Europa zu fungieren, sollte dieser expandierende Akteur als Partner für globale Ordnungspolitik und als Ziel für europäische Investitionen stärker ins Blickfeld rücken – zumal andere Optionen in Lateinamerika angesichts innerer Verwerfungen gegenwärtig nicht die notwendigen Impulse entfalten können. Eine nach Asien expandierende Pazifikallianz kann nicht zuletzt aufgrund ihres wirtschaftspolitischen Leitbildes über Lateinamerika hinaus eine wichtige Katalysatorrolle wahrnehmen. Schließlich sind transregionale Formen der Zusammenarbeit innovative Formate, die der politischen Affinität der Mitgliedsländer größere Bedeutung beimessen als ihrer geographischen Nähe, wie dies auch bei der Pazifikallianz der Fall ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364