

Giesecke, Helmut

Article — Digitized Version

## Industrialisierungspolitik im zentralamerikanischen gemeinsamen Markt

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Giesecke, Helmut (1964) : Industrialisierungspolitik im zentralamerikanischen gemeinsamen Markt, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 44, Iss. 6, pp. 237-246

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133399>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Industrialisierungspolitik im Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt

Dr. Helmut Giesecke, Hamburg

*Wenn die Integrationsbemühungen Mittelamerikas bisher in Europa wenig Beachtung gefunden haben, so mag das z. T. an der relativ geringen politischen und wirtschaftlichen Bedeutung liegen, z. T. auch daran, daß diese Wirtschaftsgemeinschaft seit dem multilateralen Abkommen von 1958 und dem „Allgemeinen Abkommen“, das seit 1960 in Kraft ist, sich noch immer ungleich größeren Schwierigkeiten gegenüberstellt als beispielsweise die EWG und daher Fortschritte „europäischen Ausmaßes“ noch nicht erreicht werden konnten. Angesichts der betonten Ausrichtung auf die Landwirtschaft — sie erstellt 40% des Bruttosozialproduktes —, die den starken Schwankungen der Weltmarktpreise unterworfen ist und Zentralamerika in eine für die weitere Entwicklung unerträgliche Exportabhängigkeit drängt, sehen sich die Länder als Gemeinschaft gezwungen, zu industrialisieren. Gerade aber die Industrialisierung bringt große Probleme mit sich: Eine lohnende Industrialisierung verlangt Massenproduktion, für die indessen die nationalen Märkte zu klein sind. Hinzu tritt, daß dort, wo Industrien am meisten erwünscht wären, die Voraussetzungen nicht gegeben sind (mangelnde Transportmöglichkeiten Analphabetentum etc.). Eine gleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung aller fünf Länder, gestützt auf die Industrie und den Handel, wirft schwer überwindbare Hindernisse auf. Dennoch weist die Integration Zentralamerikas, wie der Verfasser der folgenden Abhandlung zeigt, schon hoffnungsvolle Erfolge auf.*

### BINNENWIRTSCHAFTLICHE DYNAMIK CONTRA AUSFUHRABHÄNGIGKEIT

Von der Weltöffentlichkeit verhältnismäßig wenig beachtet, haben sich die fünf zentralamerikanischen Republiken Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica mit einer Gesamtbevölkerung von etwa 11,5 Mill. Einwohnern zu einem gemeinsamen Markt zusammengeschlossen, um auf diese Weise ihre traditionelle Abhängigkeit von wenigen Exportprodukten wie Kaffee, Bananen, Baumwolle und Zucker zu mildern und mit Hilfe einer begrenzten Industrialisierung eine eigene Wirtschaftsdynamik zu entfalten. Hatte das Ausbleiben der Industriegüterlieferungen während und auch noch kurz nach dem Kriege der zentralamerikanischen Bevölkerung bereits einige Nachteile der einseitig landwirtschaftlichen Orientierung der Wirtschaft schmerzlich vor Augen geführt, so kam es in den Jahren des Preisverfalls für die wichtigen Exportgüter nach 1957 in den hart betroffenen Staaten zu Krisenstimmung und Verzweiflung.

Die rückläufigen Ausfuhrerinnahmen führten nicht nur zu einer Verschlechterung der Zahlungsbilanzlage, sondern schlugen sich unmittelbar in den öffentlichen Haushalten und damit auf die erst seit wenigen Jahren in Angriff genommenen Infrastrukturprogramme nieder und lähmten die entscheidende Initiative der privaten Wirtschaft. Für die verantwortlichen Wirtschafts- und Regierungskreise war spätestens zu dieser Zeit erkennbar geworden, daß die explosionsartig

wachsende Bevölkerung Zentralamerikas<sup>1)</sup> nicht länger allein von der traditionellen Plantagenwirtschaft leben, geschweige denn ihren Lebensstandard anheben konnte — auch wenn die meisten Betriebe eine nach internationalem Standard recht gute Produktivität aufwiesen.

Wollte man schwere soziale Unruhen vermeiden und ein Übergreifen der kubanischen Revolution auf den zentralamerikanischen Isthmus verhindern, mußte man die bisherige einseitige Wirtschaftsorientierung aufgeben und sich energisch dem Ausbau anderer Wirtschaftssektoren zuwenden, die nicht nur der steigenden Bevölkerungszahl ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten, sondern der Gesamtwirtschaft einen Produktivitätszuwachs brachte. Zudem sollte das wachsende inländische Angebot an Grundnahrungsmitteln und industriellen Fertigerzeugnissen die in den letzten Jahren stetig wachsenden Konsumgüterimporte bremsen und auf diese Weise die für die Industrialisierung notwendigen Devisen bereitstellen helfen.

Bereits seit längerem hatte sich die Auffassung durchgesetzt, daß ein entscheidender wirtschaftlicher Fortschritt in den zentralamerikanischen Republiken nur auf dem Wege einer engeren Zusammenarbeit mit den Schwesterrepubliken erreicht werden konnte. Auf einer ökonomisch breiteren Basis konnten die eigenen

<sup>1)</sup> Die zentralamerikanischen Staaten verzeichnen jährlich Bevölkerungszuwachsraten von 2,7–3,5 %.

Produktionen spezialisiert und besser ausgebaut sowie wirtschaftliche Herstell- und Vertriebsverfahren angewendet werden. Nur auf diese Weise schien es möglich, die Stagnation der Wirtschaften zu durchbrechen, die Einkommensverteilung zu verbessern und die in- und ausländische Privatinitiative und nicht zuletzt auch die internationalen Entwicklungsinstitute zu Investitionen anzuregen. Als dann 1951 — nach zahlreichen, z. T. dramatischen Einigungsversuchen und ebenso vielen Rückschlägen und Mißerfolgen in der zentralamerikanischen Geschichte — die Regierungsmglieder der zentralamerikanischen Länder anlässlich der Jahreshauptversammlung der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika<sup>2)</sup> in Mexiko einstimmig beschlossen, eine wirtschaftliche Integration ihrer Länder herbeizuführen, bedeutete das für Zentralamerika die teilweise Erfüllung eines seit der spanischen Kolonisation durch die Jahrhunderte hindurch gehegten nationalen Traums.

#### PROBLEME DER INTEGRATION IN ZENTRALAMERIKA

Das Wissen darum, daß die Geschichte der voneinander isolierten Provinzen und späteren Staaten Zentralamerikas wie ein Verstoß gegen die Bevölkerung, Geographie und Vorgeschichte dieser Länderbrücke empfunden wurde, darf indessen nicht darüber hinwegtäuschen, daß die inzwischen entwickelten nationalen Unterschiede und auch das aus der Vergangenheit erwachsene Mißtrauen die wirtschaftliche Integration vor zahlreiche Probleme stellten. Es handelte sich dabei nicht nur um verhältnismäßig vordergründige Unterschiede etwa im Bereich der staatlichen Organisation, des Währungssystems, Steuer- und Haushaltswesens oder etwa des Arbeitsrechts. Diese Erscheinungen sind vielmehr als Ausdruck tieferer Unterschiedlichkeiten in der Bildung und Mentalität der Bevölkerung, wie sie beispielsweise in der Einstellung zu einer regelmäßigen Arbeitsverrichtung oder etwa bei Reaktionen auf politische Veränderungen zum Ausdruck kommen, zu verstehen.

Starke Unterschiede weist sodann die Kapitalausstattung der einzelnen Volkswirtschaften auf. Das gilt sowohl für den privaten Bereich — der überdies Besitzstrukturen von der scharf fixierten Oligarchie (El Salvador) bis zum Streubesitz (Costa Rica) aufweist — wie auch für die Infrastruktur, also vor allem das vorhandene Verkehrs- und Nachrichtennetz, die Energieversorgung und die staatliche Verwaltung. Die mit der Planung der einzelnen Integrationsprogramme beauftragten Fachleute der CEPAL gingen aus diesem Grunde und auch, weil ihnen das Vorbild und die praktische Erfahrung fehlten, außerordentlich behutsam vor: Sie bekannten sich ausdrücklich zur vollen Wirtschaftsintegration der Länder, gaben aber gleichzeitig gute Gründe dafür an, daß dieses Ziel nur schrittweise, nach verschiedenen Anpassungsstadien erreicht werden könnte und jede Sofortlösung die ein-

zelnen Volkswirtschaften in große Schwierigkeiten bringen mußte. Dementsprechend sah der erste CEPAL-Vorschlag eine Begrenzung der Integrationsbemühungen auf die beiden Bereiche Handel und Industrialisierung vor. Grundlinie der von der CEPAL (nicht nur im zentralamerikanischen Raum) verfolgten Entwicklungspolitik war das „balanced growth“, also die möglichst gleichmäßige Entwicklung der verschiedenen Entwicklungsräume und Sektoren der Wirtschaft.

Sollte sich die Wirtschaftsentwicklung in den zentralamerikanischen Ländern und auch in der Gesamtregion nach diesem Prinzip vollziehen, mußte zunächst das Informationswesen zwischen den einzelnen Ländern verbessert und ein regelmäßiger Informationsaustausch nach Sachgebieten eingeführt werden. Dieser konnte dann die Voraussetzung für eine Abstimmung der Einzelpläne und Programme und sodann für eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik sein. Größte Schwierigkeiten bereiteten das Fehlen wirtschaftspolitisch kompetenter Lenkungs- und Ausführungsorgane sowie der Mangel an zuverlässigen Statistiken, die als Grundlage für die Planungen dienen konnten. Die Behörden der zentralamerikanischen Staaten, die sich mit wirtschaftlichen Fragen befaßten, hatten sich im allgemeinen bis in die fünfziger Jahre hinein auf eine reine Verwaltungstätigkeit beschränkt und keinerlei wirtschaftspolitische Aktivität entwickelt. Erst als die schweren wirtschaftlichen Erschütterungen infolge des Preisverfalls an den Exportmärkten spürbar wurden, schenkte man den jahrelangen Vorschlägen der verschiedenen UN-Organisationen, insbesondere der CEPAL, mehr Aufmerksamkeit und begann in Einzelbereichen nach wirtschaftspolitischen Grundsätzen zu handeln. In diese Zeit fällt auch die Verstaatlichung der Notenbanken und ihre Betrauung mit ausschließlich währungspolitischen Funktionen.

Angeichts dieser Sachlage mußten die Initiatoren der wirtschaftlichen Integration Zentralamerikas den wirtschaftspolitisch wie administrativ erfahrenen Fachleuten der CEPAL nicht nur die Ausarbeitung detaillierter Programme, sondern auch die Anleitung und Überwachung der Maßnahmen übertragen. Von vornherein bemühte man sich jedoch darum, qualifizierte Verwaltungsbeamte, Wirtschaftler und Ingenieure aus Zentralamerika für ihre späteren Funktionen vorzubereiten, indem man sie entweder nach kurzer Vorbereitung auf die verschiedenen in Mexiko tätig werdenden Zentralamerika-Ausschüsse der CEPAL verteilte oder sie zunächst in die zahlreichen nationalen, regionalen<sup>3)</sup> und internationalen Ausbildungsinstitute schickte.

Nachdem man 1952 mit einem sehr vorsichtigen, eng begrenzten Integrationsprogramm begonnen hatte, bekamen die CEPAL-Arbeitsgruppen die Integrationsproblematik Zentralamerikas mit jeder der folgenden Ausschußsitzungen besser in den Griff und entwickel-

<sup>2)</sup> Comisión Económica para América Latina — CEPAL, Santiago de Chile, Mexiko. D.F.

<sup>3)</sup> Mit „regional“ werden im folgenden entsprechend dem offiziellen Sprachgebrauch in Zentralamerika Tatbestände und Erscheinungen gekennzeichnet, die Bezug auf den gesamten Gemeinsamen Markt Zentralamerikas als eine Einheit haben.

ten klare Konzeptionen für alle Wirtschaftssektoren. Man befaßte sich im Bereich der Infrastruktur mit der Planung eines zentralamerikanischen Straßennetzes und Telefonsystems, mit Problemen der Energieerzeugung und des Energieverbundes, gründete eine höhere Verwaltungsschule und ein Industrieforschungsinstitut, entwarf eine einheitliche Zollnomenklatur und ging an die Verbesserung der Statistiken heran, arbeitete Preisstützungsprogramme für Grundnahrungsmittel aus, half bei der Einrichtung landwirtschaftlicher Kreditorganisationen und entwickelte in sorgfältiger Kleinarbeit das Vertragsinstrumentarium für den zukünftigen Gemeinsamen Markt.<sup>4)</sup> Nachdem gleichsam als Sofortmaßnahme der innerzentralamerikanischen Handel durch den Abschluß von bilateralen Handelsverträgen für bestimmte Warenkategorien und durch den beschleunigten Ausbau des Verkehrsnetzes gefördert worden war, konnte 1958 und 1959 ein umfassendes multilaterales Vertragssystem unterzeichnet werden.

#### GRUNDLAGEN UND CHARAKTERISTIK DER BISHERIGEN INDUSTRIALISIERUNG

Nennenswerte Verarbeitungsindustrien hatten sich in Zentralamerika auch nach dem Kriege trotz günstiger Nachfragefaktoren und trotz kräftiger nationaler Förderungsmaßnahmen nicht entwickelt. Im Jahre 1950 trugen die traditionellen Industriezweige für Nahrungsmittel, Getränke und Textilien etwa 80 % zur industriellen Wertschöpfung bei, ein Prozentsatz, der sich bis 1960 nur unwesentlich auf 77 % verringert hat. Die in der Folgezeit staatlich geförderten Verarbeitungsindustrien zeichneten sich durch eine unwirtschaftlich geringe Produktionstiefe und einen hohen Einsatzanteil an Importmaterialien und Vorzeugnissen aus. In diesen Betrieben, die nach Größe, Organisationsform und maschineller Ausrüstung als kleingewerblich bezeichnet werden müssen, herrschen die Tätigkeiten des Konfektionierens, Mischens, Montierens, Abfüllens und Verpackens vor. Das Fabrikationsprogramm ist — an modernen Maßstäben gemessen — wenig spezialisiert, da die allgemein hinter den Produktionen stehenden Händlerkreise vor allem Wert auf eine breite Befriedigung des vorhandenen Bedarfs legten. Die Kostensituation dieser Betriebe spielte solange keine entscheidende Rolle, wie man die Regierungen von der Notwendigkeit der Produktion überzeugen und einen entsprechenden Zollschutz erhalten konnte. Die praktische Anwendung der in den Industrieförderungsgesetzen festgelegten Auswahl- und Lenkungsprinzipien hat weder die Zufälligkeit der heutigen Industriestruktur noch zahlreiche Doppelinvestitionen verhindert, die man ungeachtet des niedrigen Industrialisierungsstandes innerhalb eines Landes bereits jetzt findet.

Erst in den letzten Jahren — nach Bekanntwerden der Integrationspläne — zeigten auch ausländische, vor-

wiegend nordamerikanische Firmen Interesse für eine Produktionsaufnahme in Zentralamerika. Seither sind einzelne moderne Fabrikationen errichtet worden und zahlreiche Projektstudien für weitere Industrien in Angriff genommen worden.

Die unbefriedigenden Ergebnisse der nationalen Industrialisierungspolitik hatten die strukturellen Widerstände und Schwierigkeiten, die einer ausgewogenen Industrieentwicklung entgegenstanden, klar zutage treten lassen. Am stärksten machte sich zweifellos die außerordentliche Marktengung in den kleinen Ländern bemerkbar, die durch eine anachronistische Einkommensverteilung noch verstärkt wurde. Das erreichbare Umsatzvolumen erlaubte weder halbwegs integrierte Produktionseinheiten noch eine ausreichende Produktspezialisierung. Weiter war die Infrastruktur in fast allen Ländern völlig unzureichend entwickelt. Mangelnde Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen, eine ungenügende und unzuverlässige Energieversorgung sowie ein spürbarer Mangel an ausgebildeten Arbeitskräften und zuverlässigen Vorgesetzten erschwerten das industrielle Wachstum. Bis heute gibt es weder einen Kapitalmarkt, der seinen Namen verdient, noch einen Bankenapparat, der das industrielle Gründungs- und Kreditgeschäft pflegen und auf dem immens wichtigen Gebiet der Finanzberatung tätig werden könnte. Hinzu kam, daß Zentralamerika — abgesehen von ausreichenden Kalklagern für Zementindustrien — über keine nennenswerten, abbauwürdigen Bodenschätze verfügt. Die industrielle Verwertung des Holzreichtums in Honduras sowie die Verhüttung der ebendort vorhandenen Eisenerze befinden sich seit langer Zeit im Projektstadium, kommen jedoch nicht recht voran.

Bei der Analyse der bisherigen Industrialisierung fällt zudem auf, daß die wenigen neuen Fabrikationen nicht nur in aller Regel von Ausländern oder Einwanderern der ersten oder zweiten Generation geleitet werden, sondern daß auch bei der Finanzierung nur selten alteingesessenes zentralamerikanisches Kapital eine größere Rolle spielt. Grund dafür mag vor allem die Bindung größerer zentralamerikanischer Kapitalien in den Plantagenproduktionen und im damit verbundenen Überseehandel sein. Diese grundsätzlich konservativen Unternehmergruppen stehen einer breiten Industrialisierung skeptisch bis ablehnend gegenüber, da sie von ihr überwiegend Nachteile, so z. B. eine relative Entwertung ihres bisherigen politischen und wirtschaftlichen Einflusses, verstärkte Forderungen nach Land- und Agrarreformen, bedrohlich schnell wachsende Löhne und Sozialkosten und höhere Steuern erwarten können. Sie verstehen darüber hinaus von Industrien und ihren Märkten nur wenig und gehören nicht gerade zu jenen Menschen, die in ihren Aktionen fast vollständig auf Berater angewiesen sein möchten.

Ein nicht zu unterschätzender Teil dieser bisher einzigen agilen Wirtschaftskreise Zentralamerikas lehnt eine Beteiligung an neuen Industrien zudem aus man-

<sup>4)</sup> Die genannten Arbeitsgebiete geben nur einen begrenzten Ausschnitt aus der Vielfalt der CEPAL-Themen, die sich mit dem Fortschritt der Integration beträchtlich erweitert haben.

gelndem Vertrauen zur Obrigkeit ab. Man traut weder den Wirtschafts- und Finanzbehörden des eigenen Landes noch zunächst, den zentralamerikanischen Behörden eine Wirtschaftspolitik des stabilen Geldwertes zu und befürchtet überdies, daß man sich mit einer Kapitalanlage in Industrien dem willkürlichen Zugriff der Steuer- und Zollbehörden oder den überwiegend radikalen Gewerkschaften viel stärker aussetzt, als das beim Grundbesitz der Fall ist.

#### DIE INDUSTRIALISIERUNGSSTRATEGIE DER CEPAL

Sollte die Industrialisierung im Rahmen der Integrationsprogramme zum Motor der zentralamerikanischen Wirtschaftsentwicklung ausgebaut werden, mußten die zahlreichen und vielschichtigen Mängel und Engpässe behoben und das Investitionsklima soweit verbessert werden, daß das in- und ausländische Kapital in stärkerem Maße herangezogen wurde. Die Planung der CEPAL-Fachleute im industriellen Bereich konzentrierte sich auf folgende Komplexe:

- Bildung eines Gemeinsamen Marktes für alle zentralamerikanischen Erzeugnisse;
- Errichtung einer Zollunion, für die die Drittländer-Importzölle nach entwicklungswirtschaftlichen Gesichtspunkten festgelegt sind;
- Vereinheitlichung und teilweise Verbesserung der Industrieförderungsmaßnahmen im Bereich der Einkommen- und Vermögensteuern sowie der Einfuhrzölle für Anlagen und Rohstoffe;
- Errichtung einer zentralamerikanischen Investitionsbank mit Kredit- und Beratungsfunktionen und langfristiger Aufbau eines Kapitalmarktes;
- Ausbau des industrietechnischen Forschungsinstituts und
- Entwicklung eines privilegierten Status für sogenannte Integrationsindustrien.

Neben diesen gezielten Maßnahmen standen umfassende Pläne im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur, die der Industrialisierung teils direkt — wie im Falle der verbesserten Energieerzeugung und Transportbedienung —, teils indirekt über die Hebung des allgemeinen Bildungsstandards zugute kamen. Bei allen genannten Programmen wurden mehr oder weniger sichtbar die beiden Leitsätze für die zentralamerikanische Integration, das schrittweise Vorgehen und die Förderung des gleichmäßigen Wachstums in allen Partnerstaaten, beachtet. Sie bestimmen auch die vier wichtigsten Vertragswerke, die den rechtlichen Rahmen für die Integration bilden. Der grundlegende „Multilaterale Freihandels- und Integrationsvertrag“<sup>5)</sup> regelt die schrittweise Schaffung von Freihandelsbedingungen für zentralamerikanische Produkte zwischen den Unterzeichnerstaaten innerhalb von zehn Jahren. Lediglich für 239 der insgesamt 1276 Warenpositionen der neu geschaffenen zentralamerikanischen Außenhandelsnomenklatur wurde der sofortige Freihandelsaustausch innerhalb der Region ver-

einbart. Die Liste der Freihandelsgüter sollte durch bilaterale Verhandlungen, die für die Berücksichtigung nationaler Schutzinteressen die beste Gewähr boten, progressiv erweitert werden.

Die Regelungen zum Gemeinsamen Markt wurden durch das „Abkommen über die Angleichung der Einfuhrzölle“<sup>6)</sup> vervollständigt. Demnach sollten die verschiedenen gestalteten nationalen Einfuhrzölle in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit für den innerzentralamerikanischen Handel innerhalb von fünf Jahren vereinbart werden. Lag bei einem oder mehreren Staaten ein besonders schutzwertes Fiskal- oder Firmeninteresse an einer bestimmten Zollposition vor, konnte eine schrittweise Anpassung der nationalen Zölle an den ausgehandelten Einheitszoll vorgesehen werden.

In den beiden Industrieförderungsgesetzen, dem Abkommen über die zentralamerikanischen Integrationsindustrien<sup>7)</sup> und dem zentralamerikanischen Abkommen über die Industrieförderung<sup>8)</sup>, kommen der Grundsatz der gleichmäßigen Wirtschaftsentwicklung in den einzelnen Partnerländern sowie andere industriepolitische Gesichtspunkte noch stärker zum Ausdruck. Die bunte Geschichte der Förderungskategorie „Integrationsindustrien“, die sich mangels Ratifizierung des ersten Ausführungsprotokolls bis heute noch nicht in der Praxis bewähren konnte, gibt einen guten Überblick über die Wandlungen der Planungskonzeption der CEPAL-Fachleute im Bereich der Industrieplanung und die ernst zu nehmenden Gegenargumente, die von starken Händler- und Industriekreisen Zentralamerikas sowie von einflußreicher nordamerikanischer Seite geltend gemacht werden. Das einheitliche zentralamerikanische Industrieförderungsgesetz, zu dessen Inkrafttreten lediglich noch die Ratifizierung El Salvadors fehlt, tritt an die Stelle der nationalen Industrieförderungsgesetze und beendet damit die Konkurrenz der nationalen Gesetze untereinander, die im Hinblick auf die Regionalstruktur zu unwirtschaftlichen Standortverzerrungen geführt hat.

#### DER INTEGRATIONSSTATUS ALS FÖRDER- UND ORDNUNGSTRUMENT

Schon frühzeitig hatten sich die Wirtschaftspolitiker der CEPAL mit der Frage beschäftigt, wie man mit Hilfe ordnungspolitischer Maßnahmen die bei der bisherigen Industrialisierung auf nationaler Ebene beobachteten Mängel beheben und den im Gemeinsamen Markt liegenden Möglichkeiten für eine Produktivitätssteigerung zur vollen Wirkung verhelfen konnte, ohne aber das Investitionsklima selbst für empfindliche Investoren zu beeinträchtigen. Der Natur

6) Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, unterzeichnet am 1. 9. 1959, in Kraft in allen fünf Staaten. Unter diesem Abkommen wurden bis zum Jahresende 1963 etwa 97 % aller Zollpositionen vereinheitlicht. Für etwa 10 % davon wurde von der Stufenregelung Gebrauch gemacht.

7) Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, unterzeichnet am 10. 6. 1958, in Kraft in allen fünf Staaten.

8) Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, unterzeichnet am 31. 7. 1962, ratifiziert von Guatemala, Honduras, Nicaragua und Costa Rica.

5) Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, unterzeichnet am 10. 6. 1958, in Kraft in allen fünf Staaten.

der Fragestellung nach entwickelte man Lösungsvorschläge in zwei Ebenen: Die Förderung von Verarbeitungsindustrien, die vor allem lokale oder bestenfalls nationale Bedeutung hatten und auch praktisch nur innerhalb des nationalen Marktes arbeiteten, sollte weiterhin Sache der nationalen Regierungen bleiben, jedoch nach einheitlichen Gesichtspunkten in bezug auf Qualifikation der Betriebe und auf Ausmaß und Dauer der Förderung durchgeführt werden. Dieser Komplex wurde im Abkommen über die zentralamerikanische Industrieförderung festgelegt.

Eine Lösung für diejenigen Industrien zu finden, die für den Gemeinsamen Markt von Bedeutung waren, war bedeutend schwieriger. Überließ man die Förderung dieser Investitionen ebenfalls den nationalen Regierungen, so war nach aller Erfahrung damit zu rechnen, daß die zukünftigen industriellen Großinvestitionen (an zentralamerikanischen Maßstäben gemessen) sich weiter auf diejenigen Länder konzentrierten, die bereits vor Beginn der Integrationsbewegung ein bevorzugter Standort für industrielle Privatinvestitionen gewesen waren, sich also das bereits besorgniserregende Investitionsgefälle noch verstärkte. Um den Grundsatz der möglichst gleichmäßigen Wirtschaftsförderung aller Partnerländer durchsetzen zu können, mußte zumindest die Förderung der größeren Industriekomplexe, die man als Kerne zukünftiger Industriezonen betrachtete, in die Hand regionaler Autoritäten gelegt werden.

Man schuf die Förderkategorie der „Integrationsindustrien“. <sup>9)</sup> Neue Industriebetriebe, deren Herstellungsprozeß bei Ausnutzung der Minimumkapazität bereits das Absatzpotential des gesamten zentralamerikanischen Marktes verlangte, konnten sich bei einer näher bestimmten zentralamerikanischen Behörde um diesen Status bewerben. Um die horizontale oder vertikale Produktspezialisierung und enge Zusammenarbeit mehrerer Firmen zu fördern, eröffnete das Abkommen über die Integrationsindustrien die Möglichkeit, „einen oder mehrere Betriebe“ zu einer Integrationsindustrie zu erklären. Diese erhielt neben dem Anspruch auf die nationalen Förderungsmaßnahmen den sofortigen freien Zugang zu allen zentralamerikanischen Märkten, einen ausreichenden Schutzzoll gegen Drittländerimporte sowie einen Marktschutz vor einer inländischen Konkurrenz dergestalt, daß kein zweites konkurrierendes Unternehmen den gleichen Sonderstatus bekommen konnte, solange die Integrationsindustrie mit ihrer (genehmigten) Kapazität den Markt befriedigend versorgte. Der Aufbau einer nicht privilegierten inländischen Konkurrenz sollte weiter dadurch erschwert werden, daß sie nicht sofort freien Zugang zu den zentralamerikanischen Märkten haben, sondern sich mit einer jährlichen Senkung des einheitlichen Zentralamerikazolls zwischen den Ländern von 10% begnügen sollte. Die Integrationsindustrie sollte auch bei Regierungsaufträgen bevorzugt werden.

<sup>9)</sup> Vgl. Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, a. a. O.

Als Korrektiv zu dieser kraft Verordnung geschaffenen Monopolstellung mußten sich die Integrationsindustrien verpflichten, den gesamten zentralamerikanischen Markt zu festgelegten Höchstpreisen und Mindestqualitäten zu beliefern, die regelmäßig kontrolliert werden sollten. Der Verkauf über eigene Verkaufsorganisationen oder über Ausschließlichkeitshändler war den Integrationsindustrien untersagt.

Selbst wenn man davon ausgeht, daß die Kaufkraft auch des Gemeinsamen Zentralamerikanischen Marktes noch nicht größer als die eines der kleineren südamerikanischen Länder ist, muß man zugestehen, daß das Ausmaß dieser Privilegien genügend Kompensationskraft für die dem Status beigegebene Ordnungsfunktion besaß. Insofern glaubte man das Investitionsklima hinreichend berücksichtigt zu haben.

#### ORDNUNGSPRINZIPIEN BEI DER REGIONALEN INDUSTRIEPLANUNG

Aus den Materialien, Diskussionsprotokollen und schließlich dem Abkommen über die Integrationsindustrien selbst wird die planerische Grundkonzeption der CEPAL im Bereich der regionalen Industrialisierung im ganzen Umfange und aller Schärfe erkennbar. Im Artikel 1 des Abkommens wurde festgelegt, daß die Anwendung dieses Förderstatus „auf der Grundlage der Wechselseitigkeit und der Gleichmäßigkeit“ zu erfolgen habe, „damit alle Länder, und jedes einzelne von ihnen, progressiv wirtschaftliche Vorteile davon erhalten“. Die Wechselseitigkeit war in bezug auf die Standortbildung und den Zugang der Erzeugnisse zum Gemeinsamen Markt zu verstehen. <sup>10)</sup> Die bindende Interpretation dieser Generalklausel befand sich in einer Übergangsvorschrift des Abkommens und bestimmte, daß kein zentralamerikanisches Land eine zweite Integrationsindustrie erhalten sollte, bevor nicht jedes Land eine erhalten hatte. In dieser Formulierung kam klar zum Ausdruck, daß unter dem Grundsatz des ausgeglichenen Wachstums eine gleiche Wachstumsrate der einzelnen Volkswirtschaften verstanden werden sollte.

Diese Auffassung ging beträchtlich über die planerische Konzeption hinaus, die von der CEPAL bei der südamerikanischen Freihandelszone zugrunde gelegt wurde. Die Vermutung liegt nahe, daß die Ausgangssituation Zentralamerikas — absolutes Frühstadium der wirtschaftlichen und besonders der industriellen Entwicklung — sich für ein solches Programm geradezu anbot. Die regionale Investitionslenkung sollte natürlich nicht so weit gehen, daß die Vorzüge der optimalen Standortwahl innerhalb des Gemeinsamen Marktes, die man als besonderen Gewinn betrachtete, aufgehoben wurden. Im Rahmen der für die Gewährung des Integrationsstatus ohnehin notwendigen Projektuntersuchungen, die von dem zentralamerikanischen Industrieforschungsinstitut durchgeführt werden

<sup>10)</sup> Guillermo Noriega Morales: „Evaluación de los Resultados obtenidos con la Integración Económica Centroamericana“, in: Economía, Universidad de San Carlos, No. 5, S. 20, Guatemala C.A. 1963.

sollten und auch eine detaillierte Standortprüfung einschlossen, sollte jedoch die weitestgehende Berücksichtigung aller Länder sichergestellt werden.

Der im Abkommen festgelegte monopolähnliche Schutz vor inländischen Konkurrenten sollte nicht nur als besonderer Investitionsanreiz, sondern zugleich als Sperre gegen Doppelinvestitionen wirken, deren Vermeidung schon wegen der Größenordnung der in Rede stehenden Investitionen den CEPAL-Planern am Herzen lag. Außerdem sollte dieser Schutz die Spezialisierung der Produktionen fördern. Der Marktschutz der Integrationsindustrien war nicht nur auf zehn Jahre beschränkt, sondern bezog sich auch ausschließlich auf die erforderliche Minimalkapazität zuzüglich eines festgelegten Spielraums. Wurde die im Abkommen spezifizizierte Produktionskapazität durch die zentralamerikanische Nachfrage nachhaltig überschritten, so behielt man sich vor, den gleichen Förderstatus eventuell einer Konkurrenzfirma zu gewähren.

Weiter sollte bei der Gewährung des Integrationsstatus darauf hingewirkt werden, daß die Finanzierung der Projekte weitgehend aus zentralamerikanischen Kapitalquellen erfolgte. Man stand dem Auslandskapital grundsätzlich positiv gegenüber, wollte es jedoch nach Möglichkeit auf die Rolle des Ergänzungskapitals beschränken und vor allem vermeiden, daß inländisches Kapital verdrängt würde. Nachdem in den früheren Diskussionsdokumenten Vorschläge über die obligatorische Andienung von Kapitalanteilen in Zentralamerika enthalten waren, enthielt das Abkommen lediglich die Bestimmung, daß das für jeden einzelnen Förderungsfall zu beschließende Protokoll eine derartige Optionsvorschrift zu enthalten hätte.

Wegen seiner ordnungspolitischen Bedeutung sollte dieses Abkommen (im Gegensatz zu anderen Zentralamerika-Verträgen) nur nach erfolgter Ratifizierung durch alle fünf zentralamerikanischen Mitgliedstaaten in Kraft treten. Unterstellt man, daß die starke Betonung der gleichmäßigen Wirtschaftsentwicklung in den Partnerländern bis zu einem gewissen Grade auch den Zweck verfolgte, die von der wirtschaftlichen Entwicklung bisher weniger begünstigten Länder Honduras und Nicaragua zur regionalen Zusammenarbeit auch im industriellen Bereich zu bewegen, ist es bedauerlich, daß sich diese interessante Konstruktion wegen der späten Ratifizierung durch Honduras (5. 4. 1961) und die aus innerpolitischen Gründen erst im Oktober 1963 erfolgte Ratifizierung Costa Ricas bisher nicht in der Praxis bewähren konnte.

#### NEUE IMPULSE ERSCHÜTTERN ALTE KONZEPTIONEN

Wenngleich die zentralamerikanische Integration in den von den CEPAL-Fachleuten vorgezeichneten Bahnen zumindest äußerlich programmgemäß vorankam und auch die sprunghafte Zunahme des innerzentralamerikanischen Handels offensichtlich für die Richtigkeit der Annahmen sprach, häuften sich gerade auch

angesichts der zögernden Ratifizierung der Zentralamerika-Verträge die Kritik und die offene Ablehnung gegenüber der CEPAL-Konzeption. Einzelnen, politisch ambitionierten Kreisen Zentralamerikas war der Fortschritt zu langsam und auch nicht spürbar genug; sie wollten über eine raschere und totale Wirtschaftsintegration die durch die fortdauernde Außenhandelsdepression ausgelöste, lähmende Stagnation der Wirtschaft aufsprengen. Die dynamischen Wirtschaftskreise besonders in El Salvador lehnten den offenen Dirigismus bei der Industrialisierung ab, da sie sich in ihrem Expansionsstreben eingeschränkt fühlten, und fanden dabei die Unterstützung einflußreicher nordamerikanischer Kreise, die ihrerseits je nach Standort entweder nach dogmatischen oder egoistischen Gesichtspunkten urteilten.

Anfang 1960 versammelten sich auf Grund der Initiative des Staatspräsidenten Guatemalas, Ydigoras Fuentes, die Staatspräsidenten der drei Länder Guatemala, Honduras und El Salvador und bekannten sich in einer gemeinsamen Erklärung zu einer Beschleunigung der zentralamerikanischen Wirtschaftsintegration.<sup>11)</sup> Bereits am 6. Februar 1960 wurde von den drei beteiligten Staaten in Guatemala ein neuer Vertrag über die wirtschaftliche Zusammenarbeit<sup>12)</sup> geschlossen, an dem erstmalig nicht die Wirtschaftsexperten der CEPAL, sondern vor allem nordamerikanische Wirtschaftsberater mitgewirkt hatten. Dieser Vertrag veränderte die bisher verfolgte Integrationskonzeption in mehrerer Hinsicht: Mit der Verkündung des Grundsatzes des sofortigen Freihandels für zentralamerikanische Erzeugnisse innerhalb der Region wurde die stufenweise Regelung der CEPAL aufgegeben. Um Friktionen zu vermeiden, wurden 56 Ausnahmepositionen in einem Anhang zusammengefaßt und für sie von den interessierten Staaten in bilateralen Listen eine Übergangsregelung vorgesehen, die für die Mehrzahl den Freihandel innerhalb von fünf Jahren festlegte.

Im Vertrag wurde erstmals auch die Gründung eines zentralamerikanischen Entwicklungsfonds verankert sowie der Charakter des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes durch ausführlichere und eindeutige Vorschriften über den freien Personen-, Güter- und Kapitalverkehr zwischen den Vertragsstaaten unterstrichen. Das beherrschende Grundprinzip war die absolute Nicht-Diskriminierung. Diese Vorschriften, die im Gegensatz zu der eher restriktiven Haltung der CEPAL in diesen Fragen standen, stellten einen Ausdruck der liberaleren Grundhaltung dar, die besonders darin zum Ausdruck kam, daß der so sorgfältig konzipierte und inzwischen heiß debattierte Status der Integrationsindustrien überhaupt nicht erwähnt wurde.

<sup>11)</sup> Nicaragua nahm wegen der damaligen Grenzstreitigkeiten mit Honduras an der Versammlung nicht teil.

<sup>12)</sup> Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, Honduras y El Salvador, bekanntgeworden unter dem Namen „Tratado tripartito“.

Es entsprach dem Geist der Präsidenten-Erklärung, daß dieser Vertrag bereits wenige Monate später von allen Unterzeichnerstaaten ratifiziert wurde und damit in Kraft treten konnte. Das Vorprellen der drei Staaten zusammen mit einer entscheidenden Kursveränderung des Integrationsweges verursachte in den Zentralamerika-Ausschüssen der CEPAL zunächst Überraschung und Skepsis. Der damalige Leiter der CEPAL in Mexiko — Victor Urquidi — sprach von einer beträchtlichen Komplizierung der zentralamerikanischen Situation, da er die Idee einer einheitlichen zentralamerikanischen Integration gefährdet sah. Man erkannte jedoch die Dynamik der neuen Konzeption und suchte im Kreise aller fünf Länder nach einer Synthese. Mit Stimmenthaltung Costa Ricas wurde die CEPAL beauftragt, einen Kompromißentwurf auszuarbeiten, der die Linie des neuen Integrationsvertrages (Tratado tripartito) verfolgen, gleichzeitig aber auch das Konzept der Integrationsindustrien mit seinem ordnungspolitischen Gehalt aufnehmen sollte. Als Ergebnis intensiver Arbeiten im engsten Kontakt mit allen beteiligten Kreisen wurde im Dezember 1960 in Managua ein neuer, umfassender zentralamerikanischer Integrationsvertrag<sup>13)</sup> von Guatemala, El Salvador, Honduras und Nicaragua unterzeichnet. Dieser neueste (und letzte) Integrationsvertrag übernahm den Grundsatz des sofortigen Freihandels für alle zentralamerikanischen Waren mit Ausnahmeliste, ließ aber die ausführlichen Vorschriften des Tratado tripartito über den freien Personen- und Kapitalverkehr aus und machte dagegen das Abkommen über die Integrationsindustrien *expressis verbis* zum Bestandteil dieses Vertrages. Da der Generalvertrag schon nach Ratifizierung durch drei zentralamerikanische Staaten zwischen diesen in Kraft trat, wurde mit dieser ausdrücklichen Bezugnahme auf das Abkommen über die Integrationsindustrien die dort selbst enthaltene Bindung an die Ratifizierung aller fünf zentralamerikanischen Länder überholt und damit überhaupt die Möglichkeit für eine baldige Anwendung gegeben. Darüber hinaus wurde festgelegt, daß bis spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten des Generalvertrages in zusätzlichen Protokollen der Status einer Integrationsindustrie an die ersten Bewerber vergeben werden sollte.

Dieser „Wiederbelebungsversuch“ war gut gemeint, konnte aber über zwei entscheidende Existenzfragen des Integrationsstatus nicht hinweghelfen: Mit der pauschalen Einführung des Freihandels für alle zentralamerikanischen Produkte — ohne Rücksicht auf irgendwelche entwicklungspolitischen Förderungssichtpunkte — verlor der Status einen großen Teil seiner ursprünglichen Attraktivität, nämlich den vorzugsweisen sofortigen Zugang zu den anderen zentralamerikanischen Märkten, der unter der Ägide des „Multilateralen Freihandels- und Integrationsvertrags“ von 1958 noch die Ausnahme bildete.

Von grundsätzlicher — und viele Kritiker meinen von „tödlicher“ — Bedeutung ist die Unvereinbarkeit der Konzeption der Integrationsindustrien mit den liberalen Integrationsprinzipien des Generalvertrags. Die Gewährung einer auf zehn Jahre befristeten Monopolstellung mit dem dazugehörigen Aufbau innerzentralamerikanischer Zollschränken für lästige Konkurrenten mußte selbst dann gegen den neuen Integrationsgeist verstoßen, wenn man sich inzwischen auf Grund von CEPAL-Untersuchungen darüber klar geworden war, daß nur wenige Branchen — etwa Erdölraffinerien, Düngemittel, Schädlingsbekämpfungsmittel, verschiedene Pharmazeutika, Reifen und Schläuche, Farben, Firnisse, Färbemittel, Keramik, Glas, Plastikartikel, Metallbehälter, Fischerzeugnisse, Schweißrohre, Watte, Holz sowie Papier und Zellstoff — für den Integrationsstatus in Frage kamen.

#### PROBLEME DER INDUSTRIEPLANUNG UNTER LIBERALISTISCHEM VORZEICHEN

Ausgelöst durch die Terminvorstellungen im Generalvertrag wurden der zuständigen zentralamerikanischen Behörde in Guatemala die ersten vier Vorschläge für die Gewährung des Integrationsstatus eingereicht. Sofort entbrannte erneut die Diskussion und Agitation, deren wichtigste Argumente ihren Weg bis hinein in die verschiedenen Sitzungen des Exekutivrats fanden.

Für die Verteidiger der Industrieentwicklung nach regionalen Gesichtspunkten machte sich nachteilig bemerkbar, daß man in Zentralamerika bis heute praktisch keine Erfahrung mit systematischer Wirtschaftsplanung hat. Die im Programm von Punta del Este von allen lateinamerikanischen Ländern geforderte Aufstellung nationaler Entwicklungspläne hat hier ebenso wie eine regionale Industrieplanung nicht nur den Engpaß der völlig unzureichenden statistischen Grundlagen zu überwinden, sondern leidet auch unter dem Mangel an Planungsfachleuten. Man behilft sich gegenwärtig mehr schlecht als recht mit frisch ausgebildeten Volkswirten und Ingenieuren aus den Planungslehrgängen der CEPAL in Santiago de Chile oder versucht, auf bereits mit der Planungspraxis vertraute Kräfte aus den Nachbarstaaten, etwa aus Mexiko, zurückzugreifen. Im übrigen steht man vor der Notwendigkeit, zunächst einmal die Planungsidee in Zentralamerika zu popularisieren. Kann man die einzelnen Staatsverwaltungen überzeugen, so bleibt als nächster Schritt, die nationalen Pläne zu koordinieren und langsam auf die Regionalplanung umzuschalten. Diese Aufgaben soll ein neugegründetes zentralamerikanisches Planungsamt<sup>14)</sup> übernehmen, dessen auf Vertragsbasis angestellte ausländische Planungsexperten zugleich eine seit langem fällige Analyse der wirtschaftlichen Grundlagen Zentralame-

13) 13) Tratado General de Integración Económica Centroamericana, im folgenden kurz „Generalvertrag“ genannt.

14) Mision Conjunta de Programación para Centroamerica, gebildet 1962 unter Mitwirkung der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS), der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID), der CEPAL, der Zentralamerikanischen Integrationsbank (BCIE) und des ständigen Sekretariats für die wirtschaftliche Integration Zentralamerikas in Guatemala (SIECA).



rikas als Basis für die Industrieplanung ausarbeiten. An diesen grundlegenden Untersuchungen beteiligt sich das nordamerikanische Auslandshilfeamt mit beträchtlichen finanziellen Mitteln und aktiver Beratungshilfe.

Bis zur Auswertung der Ergebnisse jedoch befinden sich die Anhänger der Integrationsindustrien in einer schwachen Position. Je näher man der praktischen Anwendung des Integrationsstatus kam, desto mehr stieß die künstliche Monopolstellung im Binnenmarkt, die nunmehr als Kernstück der Konzeption und als wichtigster Investitionsanreiz angesehen wurde, auf innere und äußere Widerstände. In privaten zentralamerikanischen Kreisen befürchtete man eine Besneidung der eigenen Aktivität und erkannte, daß die Monopolstellung schon wegen der finanziellen und technologischen Situation Zentralamerikas in vermutlich allen Fällen nordamerikanischen Firmen zugute kommen würde. Man arbeitet zwar gern mit den Nordamerikanern zusammen, eine staatliche Zementierung ihrer ohnehin schon mächtigen Position wünscht man jedoch nicht.

Die Abneigung des US-State Department gegen den Integrationsstatus ging auf Grund von Interventionen im Kongreß zeitweise so weit, daß nordamerikanische Finanzmittel für derartig privilegierte Industrien nicht bereitgestellt werden sollten. Im Falle der als Integrationsindustrie geplanten Ätznatronfabrik in Nicaragua hat man sich mit dem nordamerikanischen Auslandshilfeamt inzwischen geeinigt, so daß es zu einer finanziellen und beratungsmäßigen Zusammenarbeit kommen kann.

In offiziellen zentralamerikanischen Kreisen wie auch im zuständigen CEPAL-Ausschuß steht man auf dem Standpunkt, daß für Zentralamerika kontrollierte Monopolstellungen besser seien als unkontrollierte, zu denen sich die Großbetriebe nach einiger Zeit wahrscheinlich ohnehin durchkämpfen würden. Die Gewährung des Integrationsstatus sollte jedoch auf wenige, im besonderen Maße förderungswerte Produktionen beschränkt bleiben. Die vom Exekutivrat ausgearbeiteten Kriterien lagen auf dieser Linie, modifizierten auch teilweise die CEPAL-Kriterien. Beispielsweise war es nicht mehr erforderlich, daß die Ausnutzung der Mindestkapazität eines antragstellenden Unternehmens das Potential des gesamten zentralamerikanischen Marktes benötigte, sondern man forderte lediglich, daß die Belieferung zumindest eines zweiten Landes zur wirtschaftlichen Auslastung der Kapazität notwendig war.

Die Wirtschaftsminister der zentralamerikanischen Länder und ihre Fachberater versuchten auf der für die erste Vergebung des Integrationsstatus angesetzten Ministerratssitzung im Januar 1963, die alte Konzeption der Integrationsindustrien oder besser, den Restbestand davon in einem ersten Protokoll zum Abkommen über die zentralamerikanischen Integra-

tionsindustrien zu retten. Sie versuchten im Artikel 1 eine Brücke zwischen dem Freihandelsprinzip des Generalvertrags und den vorgesehenen „antimarktwirtschaftlichen“ Privilegien zu schlagen: Als oberstes Prinzip wurde festgelegt, daß die gewährten Vorteile den freien Handelsaustausch in der Region weder verringern noch begrenzen dürften. Diese Formulierung sollte offiziellen Äußerungen<sup>15)</sup> zufolge die Förderungsfunktion des Integrationsstatus schärfer herausstellen. Tatsächlich fragt man sich jedoch, wie diese Formel beispielsweise mit der im Artikel 3 festgelegten Zehnjahres-Schutzzollvorschrift gegen inländische Mitbewerber in Übereinstimmung gebracht werden kann.

In Artikel 27 wurde im Zusammenhang mit der Genehmigung des Integrationsstatus für weitere Unternehmungen der gleichen Branche u. a. vorgesehen, daß mindestens 60 % der Aktien in Zentralamerika öffentlich angeboten und mindestens 30 % von Zentralamerikanern fest gezeichnet werden mußten. So verständlich diese Vorschrift in ihrer Konzeption war, so spricht doch viel für die Auffassung, daß in Anbetracht der Kapitalsituation Zentralamerikas mit dieser zwingenden Vorschrift die Gründung zweiter Integrationsfabriken praktisch ausgeschlossen ist.

Um die Ratifizierung dieses ersten Protokolls über die Integrationsindustrien zu unterstützen und damit endlich für die zwei ersten Industrien, eine bereits arbeitende Reifenfabrik bei Guatemala sowie eine in Vorbereitung befindliche Ätznatronfabrik bei Managua, Nicaragua, den Förderstatus in Kraft treten zu lassen, nahm der Exekutivrat eine weitere Förderungskategorie in Form eines „Spezial-Förderungssystems“<sup>16)</sup> in das Protokoll auf. Diese war von salvadorianischen Kreisen ursprünglich als Alternative zu den Integrationsindustrien gedacht und vermied nicht nur den entscheidenden Nachteil der Monopolschaffung im Binnenmarkt, sondern verstärkte geradezu die Konkurrenz zwischen gleichartigen Produzenten. Die Förderung besteht aus einem Sonder-Zollschutz, der über die bereits auf einem recht beachtlichen Niveau vereinbarten zentralamerikanischen Außenzölle hinausgeht. Dieser tritt auf Vorschlag Costa Ricas erst dann in Kraft, wenn die Antragsteller nachweisen können, daß die regionale Produktion mindestens die Hälfte der regionalen Nachfrage nach dem betreffenden Erzeugnis zu angemessenen Preisen und Qualitäten, die ebenfalls vom zentralamerikanischen Industrieforschungsinstitut überprüft werden sollen, befriedigen kann. Beide Förderungskategorien sollten sich gegenseitig ausschließen.

Dieses verhältnismäßig unkomplizierte Fördersystem erfreute sich sofort des regen Zuspruchs aus der Privatwirtschaft. Insofern stellte es zumindest den

15) Informe de la Octava Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, San Salvador, 1963, S. 33, CEPAL E/CN. 12/CCE/303/Rev. 1.

16) Sistema especial de promoción de actividades productivas.

„suspekten“ Integrationsstatus in den Schatten. Die Grenzen wurden jedoch ebenfalls auf der gleichen Sitzung — vor allem vom traditionellen Niedrigzollland Honduras — mit ernsthaften Hinweisen auf die volkswirtschaftlichen Folgen eines undimensionierten Zollschatzes markiert.

Der Exekutivrat hatte diesen zweiten, zweifellos systemgerechteren Förderstatus vor allem auch deswegen in das gleiche Protokoll hineingenommen, weil ihm nunmehr die Möglichkeit einer Abstufung der Privilegien möglich wurde. Man konnte auf diese Weise den Status der Integrationsindustrien für wenige Basisindustrien reservieren. Das Unbehagen über die Integrationsindustrien indessen blieb. Die feste Zusage des Ministerrats, sofort nach erfolgter Ratifizierung des Protokolls (die bis heute nicht erfolgt ist) an eine Revision des grundlegenden Abkommens über die Integrationsindustrien herangehen zu wollen, hat ebensowenig geholfen wie eine andere Entscheidung des Ministerrats von Ende Januar 1964: Salvadoreanische Kreise hatten in der Vergangenheit zum Ausdruck gebracht, daß man die Anwendung des Integrationsstatus dadurch erschweren wollte, daß von ihrer Seite kein Antrag auf Genehmigung einer Integrationsindustrie gestellt und damit entsprechend der Generalklausel im Abkommen der weitere Ausbau dieses Systems lahmgelegt werden sollte. Der Ministerrat legte nunmehr die strittige Formel des Abkommens von 1958 dahingehend aus, daß kein Land eine zweite Integrationsindustrie der gleichen Branche erhalten sollte, bevor nicht jedes einzelne Land zumindest eine Industrie der gleichen Branche bekommen hat. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, daß ein einzelnes Land ohne weiteres mehrere — verschiedene — Integrationsindustrien erhalten könnte, auch wenn ein Land noch keine Integrationsindustrie erhalten hätte.

Diese standortpolitische Konzession konnte sicherlich verantwortet werden, weil das Schutzinteresse der standortmäßig benachteiligten Länder bereits im Gesetz über die einheitliche Fiskalförderung<sup>17)</sup> ausreichend berücksichtigt wurde. Demnach brauchten die einzelnen Länder während der ersten sieben Jahre bei der Gewährung der Steuer- und Zollvorteile keine Rücksicht auf bereits in den Nachbarländern existierende Konkurrenzindustrien zu nehmen. Honduras und Nicaragua durften überdies längere Förderungsfristen als die anderen Länder gewähren.

#### INVESTITIONSLENKUNG ÜBER DIE ZENTRALAMERIKANISCHE INTEGRATIONS BANK

Weder bei der CEPAL noch bei den neuen zentralamerikanischen Behörden möchte man den Kern der Integrationsindustrien, eben den Marktschutz für Produktionen von regionaler Bedeutung, völlig preisgeben. Die Attraktion des sofortigen Freihandels würde nach Auffassung dieser Kreise mit einiger

Sicherheit schon bald nach der Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit in Zentralamerika zu Doppelinvestitionen führen, wie sie innerhalb der Nationalwirtschaften bereits bestehen, und damit den Wirtschaftlichkeitseffekt des Gemeinsamen Marktes im überaus wichtigen Industriebereich gefährden. Ebensowenig möchte man in diesem Bereich die Standortwahl gänzlich privatwirtschaftlichen Motiven überlassen. Da man gegenwärtig die einflußreichen in- und ausländischen Kritiker nicht überzeugen kann, ist man zu beschränkten Revisionen bereit (obwohl nur noch wenig Spielraum bleibt, ohne den Kern der Konzeption anzutasten) und versucht im steigenden Maße die gleichen ordnungspolitischen Ziele über andere Institutionen, vor allem über die neugegründete zentralamerikanische Integrationsbank<sup>18)</sup> zu verfolgen. Wegen der außerordentlichen Knappheit an Investitionskapital erwartet man hier eine gute Hebelwirkung.

Die Bank, die formell am 30. Mai 1961 gegründet wurde, soll nach ihren Statuten die wirtschaftliche Integration und eine ausgeglichene Wirtschaftsentwicklung in den einzelnen Ländern unterstützen. Die auch hierin zum Ausdruck kommende Förderung der wirtschaftlich schwächeren Länder innerhalb der Region wurde durch die Wahl des Standortes der Bank, Tegucigalpa, Honduras, unterstrichen. Die Bank soll neben der Finanzierung von wirtschaftlichen Infrastrukturprojekten und Industrien, soweit sie von regionaler Bedeutung sind, besonders auch Beratungshilfe auf technischem und administrativem Gebiete leisten. In jüngster Zeit wird eine besondere Projektteilung aufgebaut, die beleihungsreife Projekte aufspüren und bis zum Gründungsstadium entwickeln soll. Die Bestimmung der Geschäftspolitik der Bank liegt bei einem Gouverneursrat, dem die Wirtschaftsminister und Zentralbankpräsidenten der Mitgliedsländer angehören, also einem Gremium, dessen eine Hälfte mit dem zentralamerikanischen Wirtschaftsrat identisch ist und dessen andere die konservative Richtung der Notenbanken vertritt. Die Geschäftsleitung wird von einem vom Gouverneursrat gewählten Präsidenten und fünf Direktoren (je einer pro Mitgliedsland) wahrgenommen.

Da die Bank auf Grund ihrer Statuten bei der Projektprüfung relativ harte Maßstäbe anlegt, scheint ihr Hauptproblem gegenwärtig weniger im finanziellen Bereich zu liegen — umfangreiche Kredite wurden zu günstigen Bedingungen zum Teil aus den Mitteln der Allianz für den Fortschritt von der Interamerikanischen Entwicklungsbank sowie auch vom nordamerikanischen Auslandshilfeamt gewährt —, sondern im personellen Sektor. Trotz der Hilfe zahlreicher regionaler und internationaler Institutionen war es schwierig, in kurzer Zeit kompetente Mitarbeiter für die Bank in Tegucigalpa zu gewinnen und einen funktionsfähigen Arbeitsstab zu schaffen. Da Bankfachleute mit industriellen Kenntnissen in Lateinamerika

<sup>17)</sup> Vgl. Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, a. a. O.

<sup>18)</sup> Banco Centroamericano de Integración Económica, Tegucigalpa, Honduras, Stammkapital 20 Mill. \$.

nicht anzutreffen sind, mußte man auf Juristen, Wirtschaftler und Ingenieure zurückgreifen. Die Aufgabenstellung war neuartig, delikats und angesichts der mangelhaften Unterlagen außerordentlich schwierig. Dennoch hat die Bank es verstanden, sich in kurzer Zeit den Ruf einer unabhängigen, sachlich fundiert arbeitenden Institution zu erwerben, deren Rat und gutachtliche Äußerung man bei vielen verschiedenen Anlässen anfordert.

In den verschiedenen Stadien der Projektprüfung und Genehmigung haben die in Tegucigalpa anwesenden Vertreter aller Vertragsstaaten genügend Gelegenheit, im Rahmen der gegebenen ordnungspolitischen Richtlinien für die Kreditvergabe eine bewegliche Kreditpolitik zu entwickeln, diese auf ihre Wirkung hin zu kontrollieren und relativ unabhängig durchzusetzen. Es spricht vieles dafür, daß sich in Zukunft zu diesem Zweck eine enge Zusammenarbeit zwischen dem zentralamerikanischen Planungsamt, dem zentralamerikanischen Industrieforschungsinstitut und der Integrationsbank in Tegucigalpa entwickeln wird.

Für die regionale wie nationale Industrialisierungspolitik wird ferner die geplante engere Zusammenarbeit der Integrationsbank mit den nationalen Entwicklungsinstituten von Bedeutung sein. Auf Grund des Ansehens, das sich die Bank in kurzer Zeit innerhalb und außerhalb Zentralamerikas erwerben konnte, und auf Grund ihrer Verbindungen zu den bedeutendsten ausländischen und internationalen Kreditgebern, wird sie sich mehr und mehr zu einer Treuhandbank für Industrie- und Infrastrukturinvestitionen in Zentralamerika entwickeln. In dieser Rolle wird sie nicht nur die bisherige Tätigkeit der nationalen Institute in der regionalen Ebene ergänzen, sondern mittelbar auch Einfluß auf die nationalen und lokalen Industrialisierungsvorhaben gewinnen.

#### INVESTITIONSPLANE IN DER SCHUBLADE

Die zentralamerikanische Wirtschaftsintegration ist bisher recht gut — für manchen Beobachter über Erwarten gut — vorangekommen. Dabei mißt man den Erfolg nicht nur am sichtbar verbesserten Straßennetz oder der gleichfalls verbesserten Energieversorgung, sondern läßt sich von den sprunghaft gestiegenen Zahlen für den innerzentralamerikanischen Handelsaustausch beeindrucken. Die Tatsache, daß sich aus dem kleinen Grenzhandel von 8,3 Mill. \$ im Jahre 1950 ein Handelsaustausch von über 66 Mill. \$ im Jahre 1963 entwickelt hat, dagegen aber der Anteil der industriellen Wertschöpfung am Sozialprodukt Zentralamerikas im gleichen Zeitraum nur von 12 auf etwa 13% stieg, läßt darauf schließen, daß sich die Integrationsbemühungen und besonders die Bildung des Gemeinsamen Marktes zunächst in einer besseren Ausnutzung der vorhandenen Produktionskapazitäten auswirkte und nicht so sehr in einer Ankerbelohnung neuer Produktionen.

Die zentralamerikanische Wirtschaft steht noch allzu sehr unter dem Eindruck der Außenhandelsdepression, deren Höhepunkt nunmehr jedoch überwunden scheint. Die vor etwas mehr als einem Jahrzehnt aufgenommene planmäßige Investitionstätigkeit des Staates vor allem im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur hat selbst bei großzügiger Unterstützung aus dem Ausland keine Dimensionen erreicht, die den Rückgang der privaten Geschäftstätigkeit hätte kompensieren können. Andererseits konnten sich diese für die weitere Wirtschaftsentfaltung lebenswichtigen Strukturinvestitionen — mit Ausnahme des Verkehrs- und Energiesektors — noch nicht entscheidend auswirken.

Damit ist der Staat in den letzten Jahren aus seiner Nachwächterrolle herausgetreten und zu einem wichtigen Faktor im Wirtschaftsleben Zentralamerikas geworden. In privatwirtschaftlichen Kreisen beobachtet man das mit abwartender Skepsis bis zu offener Sorge. Man sieht nicht so sehr den ideologischen Aspekt dieser Entwicklung, sondern den personellen. Bevor die Zurückhaltung bei industriellen Investitionen aufgegeben wird, wird man sehr sorgfältig beobachten, wie die neuen Wirtschaftsverwaltungen in sachlicher und charakterlicher Hinsicht mit ihren neuen Aufgaben fertig werden.

Viele Anzeichen deuten darauf hin, daß der Startschuß für eine industrielle Expansion von interessierten ausländischen Firmen ausgehen wird. Schon jetzt zeichnet sich ein reges Interesse nordamerikanischer und auch japanischer Firmen am Gemeinsamen Markt Zentralamerikas ab. Angesichts der traditionell freundlichen Einstellung, die man in Zentralamerika gegenüber dem Auslandskapital hat, wird es zu einer lebhaften Zusammenarbeit zwischen in- und ausländischen Gruppen kommen. Sowohl im regionalen wie im nationalen Bereich wurden und werden zahlreiche interessante und durchaus realisierbare Projekte entwickelt. Was offensichtlich noch fehlt, ist die nachhaltige Verbesserung der Außenhandelsituation, die bis heute fast magisch bis in die entlegenste Zelle der zentralamerikanischen Wirtschaft hineinwirkt.

Die Gefahren einer hastigen, unausgeglichene Industrialisierung können nach Auffassung zahlreicher Wirtschaftspolitiker einen großen Teil der Produktivitätsvorteile des Gemeinsamen Marktes annullieren. Vielleicht lag der positive Aspekt der jahrelangen Rezession darin, daß man sich in Zentralamerika an einen Tisch setzte und das Instrumentarium des Gemeinsamen Marktes recht vollständig entwickelte und offenbar auch schon mit dem sich einschleichenden Perfektionismus fertig wurde. Der institutionelle Rahmen ist trotz Fortbestehens einzelner Meinungsverschiedenheiten hinreichend vorbereitet und scheint die Gewähr für eine organische Industrialisierung zu geben.