

Nunnenkamp, Peter

Working Paper

Ist diesmal alles anders? Die neue Welle regionaler Integration in Lateinamerika aus europäischer Perspektive

Kiel Working Paper, No. 1026

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (2001) : Ist diesmal alles anders? Die neue Welle regionaler Integration in Lateinamerika aus europäischer Perspektive, Kiel Working Paper, No. 1026, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2549>

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.

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1026

Ist diesmal alles anders?
Die neue Welle regionaler
Integration in Lateinamerika
aus europäischer Perspektive

von
Peter Nunnenkamp

Februar 2001

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Ist diesmal alles anders?

Die neue Welle regionaler Integration in Lateinamerika aus europäischer Perspektive*

Zusammenfassung: Die neue Welle des Regionalismus in Lateinamerika bietet mehr als alten Wein in neuen Schläuchen. Dennoch drohen hohe Erwartungen enttäuscht zu werden, die in die regionale Integration gesetzt werden. Die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen in Lateinamerika in den neunziger Jahren zeigt, dass regionale Integration weder notwendig noch hinreichend ist, um attraktive Standortbedingungen zu schaffen. Den Exporten lateinamerikanischer Integrationsgemeinschaften mangelt es in vielen Fällen weiterhin an internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Fraglich ist es auch, ob sich die Handelsbeziehungen mit Europa durch interregionale Präferenzabkommen nachhaltig intensivieren lassen.

Abstract: The new wave of regionalism in Latin America amounts to more than just old wine in new bottles. Yet the economic effects of regional integration are likely to fall short of Latin American expectations. The development of foreign direct investment in Latin America in the 1990s reveals that regional integration is neither necessary nor sufficient for improving locational attractiveness. Exports of Latin American integration schemes frequently continue to lack international competitiveness. Furthermore, it is uncertain whether Latin America's trade relations with Europe can be strengthened significantly by concluding interregional agreements on trade preferences.

Keywords: Regionalismus, Handelseffekte, Standortattraktivität,
interregionale Präferenzabkommen

JEL classification: F15, F21

Dr. Peter Nunnenkamp

Institut für Weltwirtschaft

24100 Kiel

Telefon: 0431-8814-209

Telefax: 0431-8814-500

E-mail: nunnenkamp@ifw.uni-kiel.de

- * Ich danke Rainer Schweickert für kritische Kommentare und hilfreiche Anregungen.

INHALTSVERZEICHNIS

I. SPAGHETTI ALL' IBÉROAMERICANA.....	1
II. AUF NEUEN (UM-)WEGEN ZU ALTEN ZIELEN?	4
III. REGIONALISMUS ALS MAGNET FÜR DIREKTINVESTITIONEN?	11
IV. VERSTÄRKTER HANDEL MIT DRITTSTAATEN?.....	17
V. CHANCEN IN LATEINAMERIKA: WO BLEIBT EUROPA?	23
VI. FAZIT.....	35
LITERATUR.....	37

Tabellen

Tabelle 1 — Die Bedeutung lateinamerikanischer Integrationsgemeinschaften für europäische, nordamerikanische und asiatische Exporteure, 1998 (vH)	28
Tabelle 2 — Die Handelsposition der EU, Nordamerikas und Asiens auf den Importmärkten lateinamerikanischer Integrationsgemeinschaften, 1990–99 (vH).....	29

Schaubilder

Schaubild 1 — Bestand ausländischer Direktinvestitionen in lateinamerikanischen Integrationsgemeinschaften, 1999 gegenüber 1990 (1990=100).....	14
Schaubild 2 — Intraregionaler Handel in lateinamerikanischen Integrationsgemeinschaften, 1990/91 und 1998/99 (vH des Gesamthandels).....	19
Schaubild 3 — Handelsbilanzsaldo lateinamerikanischer Integrationsgemeinschaften mit Drittländern, 1990/91 und 1998/99 (vH)	21
Schaubild 4 — Entwicklung der Importe in lateinamerikanischen Integrationsgemeinschaften, 1990–99	23

I. SPAGHETTI ALL' IBÉROAMERICANA

Der Regionalismus hat weltweit Hochkonjunktur. Schon Mitte der neunziger Jahre gab es kaum noch Länder, die sich nicht mindestens einer regionalen Gruppierung angeschlossen hatten (Wei und Frankel 1998). Am Übergang zum 21. Jahrhundert waren über 130 präferenzielle Handelsabkommen in Kraft, von denen die meisten in den letzten zehn Jahren vereinbart worden sind (Busse u.a. 2000: 17). Das Ergebnis ist ein kaum überschaubares "spaghetti bowl phenomenon" (Bhagwati 1998: 290).

Das Geflecht bi- und plurilateraler Präferenzabkommen ist selbst dann äußerst verworren, wenn man sich – wie im Folgenden – auf Lateinamerika beschränkt. Abgesehen von der Einbindung Mexikos in die NAFTA¹ hat dieses Geflecht vier Verknüpfungspunkte:²

- den 1991 durch den Vertrag von Asunción gegründeten Mercosur (*Mercado Común del Sur*), der mit Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay die mit Abstand größte regionale Gemeinschaft bildet;

¹ Zur Darstellung und Bewertung der NAFTA, die in diesem Beitrag nicht näher behandelt wird, vgl. Preusse (2000a).

² Zum Folgenden vgl. ausführlich Inter-American Development Bank (2000). Anstelle von regionalen Integrationsgemeinschaften wird teilweise von *subregionalen* Gemeinschaften in Lateinamerika gesprochen, um diese von Integrationsbestrebungen abzugrenzen, die sich auf Amerika insgesamt erstrecken.

- die Andengemeinschaft, ursprünglich 1969 als Andenpakt gegründet, deren Mitglieder Bolivien, Ekuador, Kolumbien, Peru und Venezuela den Integrationsprozess in den neunziger Jahren wiederbelebten;
- die 1973 vereinbarte Caricom (*Caribbean Community*), die trotz der inzwischen 15 Mitglieder (einschließlich Haiti) die – wirtschaftlich gesehen – kleinste regionale Gemeinschaft darstellt;
- und den CACM (*Central American Common Market*), der schon 1960 von Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nikaragua beschlossen wurde und in dem in den neunziger Jahren – ähnlich wie in der Andengemeinschaft – ein neuer Anlauf zur wirtschaftlichen Integration unternommen wurde.

Diese regionalen Gruppierungen unterhalten jeweils Präferenzabkommen mit Ländern innerhalb und außerhalb Lateinamerikas.³ Teilweise haben auch einzelne Mitgliedsstaaten zusätzlich bilaterale Abkommen vereinbart. Venezuela und Kolumbien sind zum Beispiel neben ihrer Mitgliedschaft in der Andengemeinschaft durch bilaterale Präferenzabkommen mit Chile, der Caricom und dem CACM verbunden und haben zudem mit Mexiko die so genannte G-3 (*Group of Three*) gegründet. Chile seinerseits hat seit 1992 zehn Abkommen mit

³ Übersichten finden sich in Edwards (1995: 143 ff.) und Inter-American Development Bank (2000: 48).

NAFTA-Mitgliedern (Kanada und Mexiko), dem Mercosur, dem CACM und allen Mitgliedern der Andengemeinschaft vereinbart.

Obwohl sich das "spaghetti bowl phenomenon" keineswegs auf Lateinamerika beschränkt, stellt sich gerade für diese Region die Frage nach Motiven und Erfolgsaussichten. Früheren Integrationsversuchen in Lateinamerika ist wenig Erfolg beschieden gewesen (Schirm 1997).⁴ Es gelang kaum, den intraregionalen Handel zu intensivieren. Überdies kam es zu erheblichen Verteilungskonflikten zwischen den Mitgliedsländern, die wenig Neigung zeigten, nationale Entwicklungsziele der regionalen Integration zu opfern. In den achtziger Jahren waren die Illusionen verflogen, die zuvor mit der regionalen Integration in Lateinamerika verbunden gewesen waren (Devlin und French-Davis 1999: 261).

Vor diesem Hintergrund gilt es zu diskutieren, ob die jüngste Welle des Regionalismus in Lateinamerika mehr als alten Wein in neuen Schläuchen bietet (Abschnitt II). Diese Frage zu bejahen, hieße in erster Linie, dass die aktuellen Integrationsbestrebungen in Lateinamerika – im Gegensatz zu den früheren Versuchen – erleichtern, an der wirtschaftlichen Globalisierung erfolgreich

⁴ Eine detaillierte Studie der regionalen Integration zwischen Entwicklungsländern fasst die bis 1990 in Lateinamerika gemachten Erfahrungen wie folgt zusammen: "A ... group of integration schemes recorded a promising start, but soon stagnated (LAIA) or even disintegrated again (CACM, Andean Pact)" (Langhammer und Hiemenz 1990: 18). Die Latin American Integration Association (LAIA) folgte 1980 auf die zuvor gescheiterte Latin American Free Trade Association (LAFTA).

teilzunehmen. Als wesentliche Beurteilungskriterien kommen die Standortattraktivität für ausländische Direktinvestitionen (Abschnitt III) und die Entwicklung des Außenhandels (Abschnitt IV) in Betracht.

Die Implikationen einer regionalen Integration, die bessere Erfolgchancen als in der Vergangenheit bietet, reichen über Lateinamerika hinaus. Hierauf hätte sich nicht zuletzt die europäische Handelspolitik einzustellen (Abschnitt V). Die EU setzt auf politische Initiativen, um auf den lateinamerikanischen Märkten Boden gut zu machen. Allerdings ist es keineswegs sicher, dass sich die Erwartungen erfüllen, die auf beiden Seiten des Atlantiks mit interregionalen Präferenzabkommen verbunden werden.

II. AUF NEUEN (UM-)WEGEN ZU ALTEN ZIELEN?

Die den Integrationsprozessen in Lateinamerika unterliegenden Motive sind – ähnlich wie in Europa – nicht nur im ökonomischen Bereich zu suchen. Im Mercosur etwa wird die ökonomische Integration instrumentalisiert, um Länder mit einer konfliktreichen Vergangenheit politisch zusammenzuführen (Devlin und French-Davis 1999: 273). Im Außenverhältnis soll regionale Integration als politisches Druckmittel dienen; man hofft durch Bündelung der wirtschaftlichen Kräfte und durch eine engere politische Abstimmung mehr Gewicht in multilateralen Foren zu erlangen. Gleichzeitig soll die Verwundbarkeit gegenüber exogenen Schocks reduziert werden.

Vor allem Brasilien ist bestrebt, durch regionale Integration an politischem Gewicht zu gewinnen. Der Eintritt Mexikos in die NAFTA in 1994 veranlasste Brasilien, das Projekt einer *südamerikanischen* Integration wiederzubeleben (Bulmer-Thomas 1997: 271; Calcagnotto und Nolte 2000). Indem zuvor der Zusammenhalt innerhalb Südamerikas gestärkt wird, sieht man sich besser gerüstet, in Verhandlungen mit Nordamerika über eine gesamtamerikanische Freihandelszone einzutreten. Hierzu gehört auch das Vorhaben, innerhalb kurzer Frist (laut *Erklärung von Brasilia* vom September 2000 spätestens bis Anfang 2002) eine Freihandelszone zwischen Mercosur und Andengemeinschaft zu verwirklichen.⁵

Die regionale Vormachtstellung Brasiliens birgt aber auch Konfliktpotenzial. Dies haben bereits die Turbulenzen gezeigt, die die brasilianische Währungskrise in 1998/99 innerhalb des Mercosur ausgelöst hat. Die brasilianische Diplomatie erlitt zudem einen Rückschlag, als das mit dem Mercosur assoziierte Chile Ende 2000 im Alleingang bilaterale Verhandlungen über Handelspräferenzen mit den Vereinigten Staaten aufnahm (*The Economist* 2000: 62). Schon zuvor hatte Chile Vorbehalte gegen eine Vollmitgliedschaft im Mercosur, solange dieser auf einen Außenzoll gegenüber Drittländern insistiert, der den chilenischen Außenzoll

⁵ "Brazil ... saw MERCOSUR as the first step towards the creation of a SAFTA [South American Free Trade Agreement] that would have political as well as economic dimensions" (Bulmer-Thomas 1997: 271).

deutlich überschreitet. Ähnliche Einwände gegen den von Brasilien favorisierten Ansatz einer südamerikanischen Integration finden sich auch in vereinzelt Kommentaren von mexikanischer Seite, wonach dieser Ansatz die Vereinbarung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone verzögern und in wirtschaftlicher Abschottung enden könne (Calcagnotto und Nolte 2000: 183).

In den chilenischen und mexikanischen Vorbehalten spiegelt sich ein traditionelles ökonomisches Dilemma des Regionalismus wider. Das wirtschaftliche Hauptziel der regionalen Integration in Lateinamerika liegt – wie schon bei den zuvor gescheiterten Integrationsversuchen – in der Steigerung der Wohlfahrt der beteiligten Volkswirtschaften. Wohlfahrtsgewinne hofft man durch intraregionale Spezialisierung, Skalenvorteile, einen intensiveren Wettbewerb und grenzüberschreitende Investitionen (einschließlich des Zustroms von Direktinvestitionen aus Drittländern) zu erzielen. Beim Regionalismus gehen engere Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Integrationspartnern jedoch zumindest teilweise zu Lasten von Außenseitern; die intraregionale Handelsschaffung wird mit einer Handelsumlenkung auf Kosten von Drittstaaten erkauft (Bhagwati 1993).⁶ Umlenkungseffekte sind auch im Hinblick auf

⁶ Aus ökonomischer Sicht bietet der Regionalismus nur den drittbesten Weg, um Wohlfahrtsgewinne aus dem internationalen Handel zu ziehen (Nunnenkamp 2000a). Abgesehen davon dass "jedes Land im Alleingang liberalisieren [kann], um Wohlfahrtsgewinne zu realisieren" (Gundlach 2000: 19), hat der – zweitbeste – multilaterale Weg zur Handelsliberalisierung gegenüber dem Regionalismus den Vorteil, dass das WTO-Prinzip der Meistbegünstigung einer handelspolitischen Diskriminierung vorbeugt.

ausländische Direktinvestitionen möglich. Das komplexe Geflecht bi- und plurilateraler Präferenzabkommen, das sich in Lateinamerika und auch anderswo herausgebildet hat, sorgt zudem bei Handels- und Investitionspartnern für Intransparenz und erhöht damit deren Transaktionskosten.

Ob der Regionalismus *per Saldo* positive Wohlfahrtseffekte zeitigt, hängt vom relativen Gewicht gegenläufiger Effekte ab, das sich von Fall zu Fall unterscheiden kann. Eine signifikante Handelsumlenkung steht dann nicht zu befürchten, wenn sich "natürliche" Handelspartner zusammenschließen, deren Handel mit Drittländern schon vor der Integration vergleichsweise unbedeutend war. Positive Wohlfahrtseffekte werden auch dann begünstigt, wenn die intraregionale Liberalisierung mit einem Abbau von Handelsschranken gegenüber Drittländern verbunden wird.

Die Frage lautet folglich, ob die neue Welle des Regionalismus in Lateinamerika bessere Aussichten auf positive Wohlfahrtseffekte bietet als der frühere lateinamerikanische Regionalismus, bei dem die Handelsumlenkung dominierte und dynamische Integrationseffekte weitestgehend ausblieben (Foders 2000: 99). Für die These, dass sich der gegenwärtige Regionalismus vom früheren systematisch unterscheidet, werden zwei Hauptargumente ins Feld geführt:

- Die regionale Integration habe seit den neunziger Jahren den Charakter eines "offenen Regionalismus" (Devlin und French-Davis 1999).

- Die neueren Abkommen seien breiter angelegt als die traditionellen Präferenzabkommen (Inter-American Development Bank 2000: 46).

Die Diagnose eines "offenen Regionalismus" stützt sich auf die tief greifende Revision der Außenhandelspolitik in Lateinamerika. Im Gegensatz zur zuvor vorherrschenden Importsubstitutionsstrategie ging die neue Regionalisierungswelle in vielen lateinamerikanischen Ländern mit einem unilateralen Abbau von Importbarrieren einher. Der durchschnittliche Zollsatz in Lateinamerika sank von 45 vH in der 2. Hälfte der achtziger Jahre auf 13 vH in 1995; gleichzeitig fiel der Anteil der Importe, die durch nicht-tarifäre Maßnahmen erschwert wurden, von 31 vH auf 11 vH (Devlin und French-Davis 1999: 270). Die gegenwärtige regionale Integration wird deshalb als Teil einer generellen Öffnung Lateinamerikas zum Weltmarkt angesehen, die die Aussichten auf eine erfolgreiche Teilhabe an der Globalisierung verbessert.

Die Integrationsprozesse in Lateinamerika beschränken sich nicht länger auf klassische Handelspräferenzen im Güterbereich. Die meisten der seit den frühen neunziger Jahren vereinbarten Abkommen werden vielmehr der so genannten 2. Generation zugeordnet (Inter-American Development Bank 2000: 46 ff.). Sie umfassen neben der Liberalisierung grenzüberschreitender Güterströme auch Vorgaben für nationales Regierungshandeln, welches die Austauschbeziehungen zwischen den Partnern einer regionalen Integration zumindest indirekt beeinflusst. Beispiele sind: Regeln zum staatlichen Beschaffungswesen, die

Definition und Durchsetzung von Eigentumsrechten, die Deregulierung im Dienstleistungssektor, die Wettbewerbspolitik, der Schutz ausländischer Investitionen und Verfahren zur Streitschlichtung. Teilweise werden zudem Gemeinschaftsprojekte im Transport-, Energie- und Telekommunikationswesen auf regionaler Ebene konzipiert und Kooperationen im Wissenschafts- und Technologiebereich angestrebt (Calcagnotto und Nolte 2000).

Trotz dieser markanten Unterschiede gegenüber früheren Integrationsversuchen kann man bezweifeln, dass bei der gegenwärtigen regionalen Integration wirklich alles anders ist. Intraregionale Verteilungskonflikte gehören keineswegs der Vergangenheit an; sie dürften z.B. bei der Verwirklichung von Gemeinschaftsprojekten "unvermeidbar" sein (ibid: 187). Die Integrationsprozesse, zumal im Mercosur als der wichtigsten Gemeinschaft, waren mehrfach schweren Belastungsproben ausgesetzt. Die Integrationsziele standen im Zweifel hinter nationalen Interessen zurück. Der Vertrag von Asunción wurde seit 1995 wiederholt durch einseitige Importbeschränkungen verletzt (IRELA 1997: 7; Preusse 2000b).

Abgesehen von kurzfristigen Rückfällen in eine "beggar-my-neighbour"-Politik zeigen sich auch bei den neuen Integrationsbestrebungen die aus früheren Zeiten wohl bekannten Diskrepanzen zwischen politischen Absichtserklärungen und ökonomischen Realitäten. Der Mercosur kann auch hierfür als Beispiel dienen. Zehn Jahre nach dem Vertrag von Asunción ist weder das Ziel der

Freihandelszone (interne Liberalisierung) noch jenes der Zollunion (gemeinsamer Außenzoll) erreicht, ganz zu schweigen vom Ziel eines Gemeinsamen Marktes (mit Freizügigkeit auch für Faktorwanderungen und mit wirtschaftspolitischer Koordination).⁷ In sensiblen Sektoren wie der Automobilindustrie, die etwa ein Viertel des intra-Mercosur-Handels ausmacht, ist die Verwirklichung eines "offenen Regionalismus" wiederholt verschoben worden (Preusse 2000b: 9 f.; Sangmeister 1999a).

Es kommt hinzu, dass die dem lateinamerikanischen Geflecht von Präferenzabkommen zugrunde liegenden Zielvorstellungen teilweise inkompatibel sind. Beispielsweise ist Costa Rica als Mitglied des CACM dem Ziel einer Zollunion verpflichtet; das hielt Costa Rica aber nicht davon ab, mit Mexiko 1994 ein bilaterales Präferenzabkommen zu vereinbaren, "[which] makes it virtually impossible for the CACM to achieve a CET [common external tariff]" (Bulmer-Thomas 1997: 274). Ein ähnliches Konsistenzproblem stellt sich bei gleichzeitiger Mitgliedschaft in der Andengemeinschaft und in der G-3 (Kolumbien und Venezuela).

⁷ Preusse (2000b: 10) konstatiert: "A conceptional mismatch in macroeconomic policies ... has become openly visible with the 1998 Brazilian crisis"; ähnlich auch IRELA (1999a: 5): "Argentina's constitutional commitment to maintaining dollar parity in a convertibility system put Argentina in a delicate position in the face of the crisis and devaluation in Brazil."

Insgesamt gesehen bietet die neue Welle der regionalen Integration in Lateinamerika zweifellos mehr als alten Wein in neuen Schläuchen. Durch die Kombination von unilateraler Handelsliberalisierung und Regionalismus sind die Chancen auf positive Wohlfahrtseffekte gestiegen. Die (Um-)Wege zu einer Einbindung in die globale Arbeitsteilung bleiben gleichwohl verworren. Zum einen kann man bezweifeln, ob sich die hohen Erwartungen realisieren lassen, die Lateinamerika in die regionale Integration gesetzt hat. Zum anderen ist es weiterhin strittig, in welchem Maß der lateinamerikanische Regionalismus zu Lasten der Handelspartner außerhalb Lateinamerikas geht, zu denen nicht zuletzt Europa gehört. Die folgende Analyse der Entwicklung von Direktinvestitionen und Außenhandel in den neunziger Jahren soll diese offenen Fragen näher beleuchten.

III. REGIONALISMUS ALS MAGNET FÜR DIREKT-INVESTITIONEN?

Die Erwartung Lateinamerikas, durch regionale Integration an Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen (FDI) zu gewinnen, gründet sich auf eine in der Literatur gängige Argumentation, die die UNCTAD (2000a: 21) wie folgt zusammenfasst:⁸ "Economic integration increases market size and enhances

⁸ Vgl. ähnlich Inter-American Development Bank und IRELA (1996: 57 ff.) sowie Hiemenz u.a. (1994: 48 f.).

economic growth. As market size and economic growth are in turn important determinants of FDI inflows, regional integration is often expected to stimulate FDI". In diesem Zusammenhang wird häufig auf Erfahrungen mit der europäischen Integration und der Gründung der NAFTA verwiesen, die beide mit steigenden FDI-Zuflüssen einhergegangen seien.

Vor überzogenen Hoffnungen ist gleichwohl zu warnen. Die angeblichen Vorbilder der EU und der NAFTA stützen die These integrationsbedingter FDI-Zuflüsse nur bedingt. In beiden Fällen blieben die Effekte zeitlich begrenzt. Die EU attrahierte zwar im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms einen signifikant steigenden Anteil der weltweiten FDI-Ströme. Hiervon profitierten die einzelnen Mitgliedsstaaten aber in höchst unterschiedlichem Maß (Hiemenz u.a. 1994: 51 ff.). Mit Vollendung des Binnenmarktprogramms fiel der EU-Anteil überdies schnell wieder zurück (Nunnenkamp 1996: 15). Ähnlich war es in Mexiko: Zwar zog Mexiko im Jahr der NAFTA-Gründung (1994) fast dreimal so hohe Direktinvestitionen an wie im Durchschnitt der Vorjahre; in den folgenden Jahren stagnierte der Zustrom jedoch, und 1999 erhielt Mexiko nur etwa halb so viele Direktinvestitionen wie Argentinien und wenig mehr als Chile (UNCTAD 2000b: 285).⁹

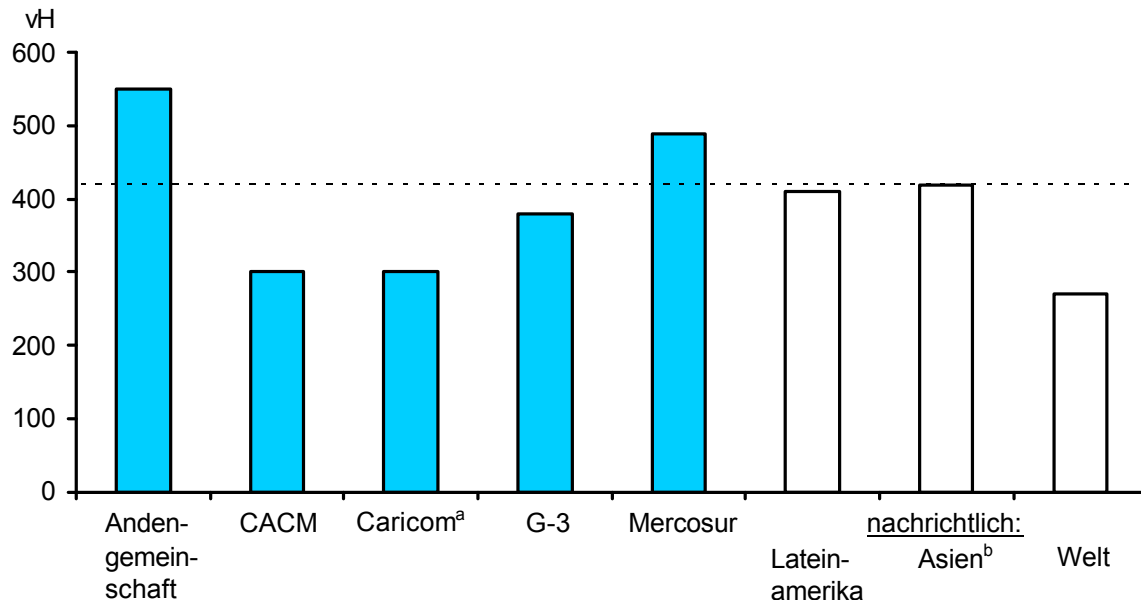
⁹ Der Anteil aller drei NAFTA-Staaten an den weltweiten FDI-Zuflüssen stieg von 24 vH in der 1. Hälfte der neunziger Jahre auf 32 vH in der 2. Hälfte der neunziger Jahre, lag damit aber weiterhin unter dem Anteil von 40 vH in 1984–89 (UNCTAD 2000a: 22; UNCTAD 2000b: Annex table B1).

Ferner ist es keineswegs gesichert, dass jede Integrationsgemeinschaft – ähnlich wie die EU und die NAFTA – zumindest zeitweise erheblich an Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen gewinnt.¹⁰ Bei einem Zusammenschluss kleiner Länder mag die Marktgröße zu gering bleiben, um Investoren anzulocken, die Skalenerträge realisieren wollen. In welchem Maß sich die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsaussichten verbessern und deshalb zusätzliche Direktinvestitionen getätigt werden, dürfte davon abhängen, ob die Wirtschaftspolitik über die regionale Integration hinaus die Standortvorteile der Mitgliedsländer stärkt. Zwischen den Mitgliedsländern kann es in dieser Hinsicht erhebliche Unterschiede geben, woraus wiederum folgt, dass sich die Direktinvestitionen innerhalb einer regionalen Gemeinschaft ungleich verteilen können.

Diese Überlegungen finden sich weitgehend bestätigt, wenn man die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionsbestände in lateinamerikanischen Integrationsgemeinschaften in den neunziger Jahren betrachtet (Schaubild 1):

¹⁰ Vgl. ähnlich Blomström und Kokko (1997: 39): "The relation between regional integration agreements and foreign direct investment is neither self-evident nor straightforward."

Schaubild 1 — Bestand ausländischer Direktinvestitionen in lateinamerikanischen Integrationsgemeinschaften, 1999 gegenüber 1990 (1990=100)



^aOhne Guyana, Montserrat und Surinam. – ^bSüd-, ost- und südostasiatische Entwicklungs- und Schwellenländer.

Quelle: UNCTAD (2000b: Annex table B.3).

- Festzuhalten ist zunächst, dass ein politisch gestalteter (d.h. institutionalisierter) Regionalismus¹¹ keine notwendige Bedingung für steigende Direktinvestitionen darstellt. Die asiatischen Entwicklungs- und Schwellenländer verzeichneten sogar einen etwas höheren Anstieg der Direktinvestitionsbestände als Lateinamerika insgesamt, obwohl in Asien – im

¹¹ Zur Gegenüberstellung von "policy driven and market driven integration processes" vgl. etwa Inter-American Development Bank und IRELA (1996: 58).

Gegensatz zu Lateinamerika – von einem institutionalisierten Regionalismus kaum die Rede war.

- Ein institutionalisierter Regionalismus ist auch nicht hinreichend, um für Direktinvestitionen besonders attraktiv zu werden. Weder dem CACM noch der Caricom ist es gelungen, Direktinvestitionen in einem Maß anzulocken, das den weltweit zu beobachtenden Anstieg merklich übertroffen hätte; gegenüber dem Anstieg der Direktinvestitionen in allen Entwicklungs- und Schwellenländern (von 1990–99 um das 3,8-fache) fielen beide Integrationsgemeinschaften sogar deutlich zurück.

In allen lateinamerikanischen Integrationsgemeinschaften zeigen sich drastische Unterschiede in der Standortattraktivität, wenn man den Anstieg der dortigen Direktinvestitionsbestände als Maßstab heranzieht.¹² Im CACM zum Beispiel verzehnfachten sich die Bestände in Nikaragua, wohingegen sie sich in Guatemala nicht einmal verdoppelten. In der Caricom verzeichnete der Spitzenreiter (St. Vincent) einen fünfmal so hohen Anstieg der Direktinvestitionsbestände wie das Schlusslicht (Haiti). Der überdurchschnittlich starke Anstieg in der Andengemeinschaft ist hauptsächlich auf die Verzehnfachung der Bestände in Venezuela zurückzuführen. Im Mercosur

¹² Zu allen länderspezifischen Angaben für den Zeitraum 1990–99 vgl. UNCTAD (2000b: Annex table B3).

unterschied sich die Entwicklung selbst zwischen den beiden kleineren Mitgliedsländern: In Uruguay stiegen die Direktinvestitionsbestände um das 2,2-fache, in Paraguay hingegen um das 5,5-fache.

Dort wo Direktinvestitionen erfolgreich angelockt wurden, hat dies möglicherweise weniger mit regionaler Integration zu tun als häufig unterstellt. Dies gilt etwa für die Beobachtung, dass vier Fünftel der Direktinvestitionen in Argentinien nach Gründung des Mercosur getätigt worden sind (Inter-American Development Bank und IRELA 1996: 62). Es ist sehr fraglich, ob die wesentliche Ursache für den dortigen Anstieg der Direktinvestitionen im Vertrag von Asunción zu suchen ist; vielmehr dürften die nationalen Wirtschaftsreformen entscheidend gewesen sein, die Argentinien gleichzeitig in Angriff genommen hatte.¹³ Für die zentrale Bedeutung der nationalen Wirtschaftspolitik spricht auch, dass der Boom ausländischer Direktinvestitionen in Brasilien erst später einsetzte. Stabilisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen wurden dort bis 1994 verzögert; erst mit dem durch den *Plano Real* eingeleiteten Kurswechsel gewann Brasilien wieder an Attraktivität für ausländisches Risikokapital (Nunnenkamp 1997a).

Die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen in Lateinamerika in den neunziger Jahren bestärkt insgesamt gesehen die Vermutung, dass regionale

¹³ Zu den nationalen Reformmaßnahmen vgl. ausführlich Edwards (1995).

Integration für sich genommen weder notwendig noch hinreichend ist, um attraktive Standortbedingungen zu schaffen. Die Integration bietet bestenfalls ein Potenzial neuer Investitionsmöglichkeiten, dessen Ausnutzung von der wirtschaftspolitisch gestaltbaren Standortattraktivität der einzelnen Mitgliedsstaaten abhängt.

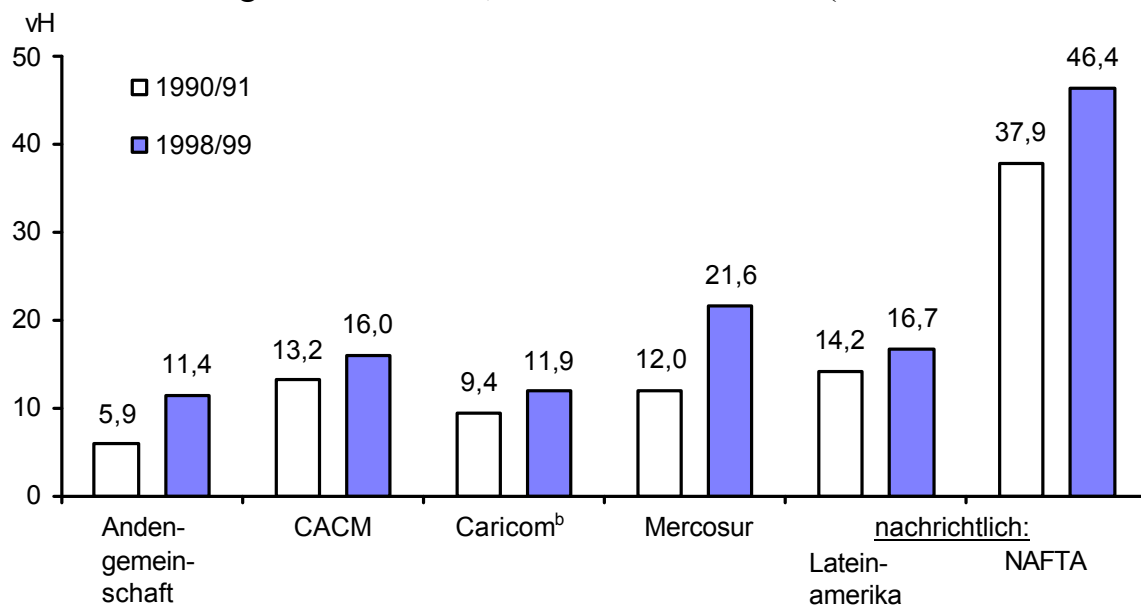
IV. VERSTÄRKTER HANDEL MIT DRITTSTAATEN?

Die regionale Integration ist mit einem wachsenden Außenhandel Lateinamerikas einhergegangen. Die Exporte und Importe Lateinamerikas stiegen in den neunziger Jahren jahresdurchschnittlich um 8,4 bzw. 11,3 vH (Inter-American Development Bank 2000: 115 f.). Kaum zu entscheiden ist dagegen, in welchem Maß die neue Welle des Regionalismus ursächlich für die Handelsexpansion war. Die Handelseffekte, die auf unilaterale Importliberalisierung zurückzuführen sind, lassen sich von den Effekten der regionalen Integration nicht klar trennen. Auch die strittige Frage, ob die handelsschaffenden Wirkungen des Regionalismus über die handelsumlenkenden Wirkungen dominieren, ist nicht eindeutig zu beantworten. Gleichwohl lassen sich aus der Entwicklung des Außenhandels in den neunziger Jahren wichtige Anhaltspunkte gewinnen.

Festzuhalten ist zunächst, dass in allen lateinamerikanischen Integrationsgemeinschaften ein erhebliches Potenzial für Handelsumlenkung

bestand. In keinem Fall haben sich "natürliche" Handelspartner zusammengeschlossen, deren Handel mit Drittländern vergleichsweise unbedeutend war. Im Gegenteil: Am Anfang der neunziger Jahre machte der Handel mit Nicht-Mitgliedern 85–95 vH des Gesamthandels von Andengemeinschaft, CACM, Caricom und Mercosur aus (Schaubild 2). Der Handel innerhalb dieser Gemeinschaften war nicht nur im Vergleich zum intra-EU Handel (1998: etwa 60 vH des Gesamthandels) marginal, sondern auch im Vergleich zum Handel innerhalb der NAFTA.

Schaubild 2 — Intraregionaler Handel in lateinamerikanischen Integrationsgemeinschaften^a, 1990/91 und 1998/99 (vH des Gesamthandels)



^aSumme der Exporte und Importe innerhalb der jeweiligen regionalen Gemeinschaft. –

^b1997 statt 1998/99.

Quelle: Inter-American Development Bank (2000).

Die relative Bedeutung des Handels innerhalb der Gemeinschaft stieg bis zum Ende der neunziger Jahre in allen vier Fällen, wenn auch in höchst

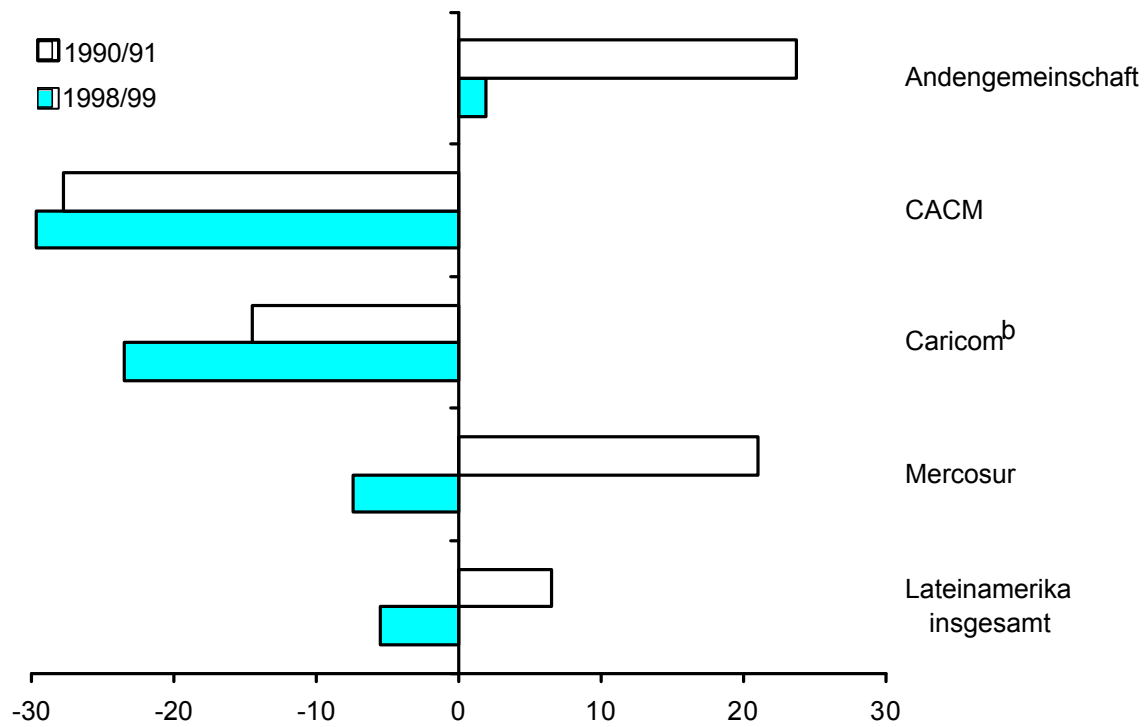
unterschiedlichem Maß. Der Bedeutungszuwachs beschränkte sich im CACM und in der Caricom auf weniger als drei Prozentpunkte. Auch die Verdoppelung des Anteils des Handels unter den Mitgliedern der Andengemeinschaft ist angesichts des niedrigen Ausgangswertes wenig spektakulär; noch in den Jahren 1998/99 verzeichnete die Andengemeinschaft von allen regionalen Gruppen den geringsten Anteil des Gemeinschaftshandels. Nur im Mercosur machte der Gemeinschaftshandel am Ende der neunziger Jahre mehr als ein Fünftel des Gesamthandels aus.

Vor diesem Hintergrund ist es kaum überraschend, dass sich gerade am Beispiel des Mercosur eine kontroverse Debatte um die integrationsinduzierte Handelsumlenkung zu Lasten von Nicht-Mitgliedern entzündete (vgl. auch Sangmeister 1999b: 81 ff.). Ein wichtiges Indiz für Handelsumlenkung sieht Yeats (1998) darin, dass das Wachstum des Handels innerhalb des Mercosur sich auf Produkte (wie z.B. Automobile und Autoteile) konzentriert habe, die auf dem Weltmarkt nicht wettbewerbsfähig seien. Dem wird nicht nur entgegengehalten, dass der Mercosur generell offener für Importe aus Drittländern geworden sei, sondern auch, dass dynamische Integrationseffekte auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsländer zu berücksichtigen seien.

Es bleibt spekulativ, ob die dynamischen Integrationseffekte – wie von Devlin und French-Davis (1999: 279) behauptet – um ein Vielfaches bedeutsamer sind als unmittelbare Handelsumlenkungseffekte. Möglicherweise werden beide

Effekte überschätzt. Hierauf deutet hin, dass die Anteile des innergemeinschaftlichen Handels beim Export weitaus stärker gestiegen sind als beim Import. Dieses Muster findet sich für alle vier regionalen Gemeinschaften und auch für Lateinamerika insgesamt (Inter-American Development Bank 2000: 115 f.). Dies bedeutet, dass sich die Handelsbilanzsituation gegenüber der Summe aller Drittländer für die lateinamerikanischen Ländergruppen "verschlechtert" hat. Im Fall des CACM und der Caricom weitete sich das Handelsbilanzdefizit gegenüber den Nicht-Mitgliedsländern zwischen Anfang und Ende der neunziger Jahre aus (Schaubild 3). Der 1990/91 noch hohe Handelsbilanzüberschuss der Andengemeinschaft schrumpfte drastisch, während der vormalige Handelsbilanzüberschuss des Mercosur gegenüber den Nicht-Mitgliedsländern 1998/99 sogar in ein Defizit umschlug.

Schaubild 3 — Handelsbilanzsaldo lateinamerikanischer Integrationsgemeinschaften mit Drittländern^a, 1990/91 und 1998/99^b (vH)



^aExporte minus Importe in vH des Gesamthandels der jeweiligen Gemeinschaft mit allen Nicht-Mitgliedern. – ^b1996/97 statt 1998/99.

Quelle: Inter-American Development Bank (2000).

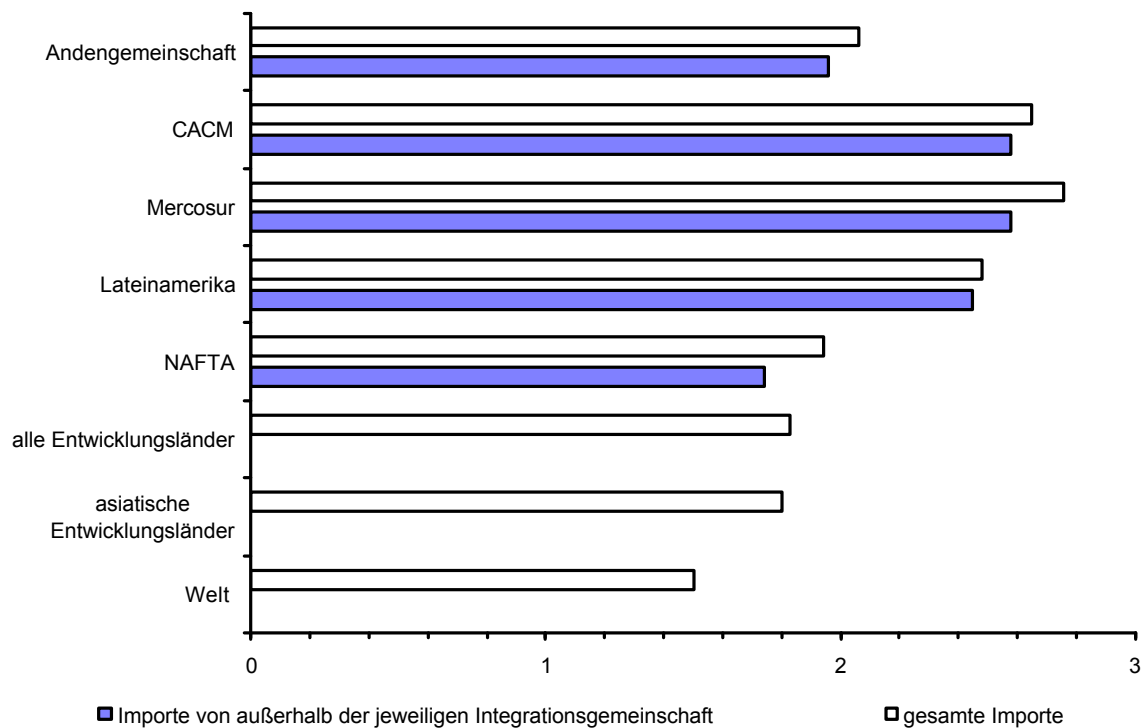
Diese Veränderungen der Handelsbilanzsituation gegenüber Drittländern bestätigen zum einen, dass sich die regionalen Integrationsgemeinschaften gegenüber Importen vom Weltmarkt geöffnet haben, wobei die mit dem Regionalismus einhergehende unilaterale Importliberalisierung eine zentrale Rolle gespielt haben dürfte. Zum anderen lässt das vergleichsweise schwache Wachstum der Exporte in Drittländer vermuten, dass es den Integrationsgemeinschaften weiterhin an Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten mangelte.

Gegen eine die Handelsschaffung dominierende Handelsumlenkung spricht ferner, dass die Importe, die von außerhalb der jeweiligen Gemeinschaft bezogen wurden, in den neunziger Jahren durchweg fast genauso stark gewachsen sind wie die Gesamtimporte der regionalen Gemeinschaften (Schaubild 4).¹⁴ Die Importe aus Drittländern waren 1998/99 im Fall der Andengemeinschaft doppelt so hoch wie 1990/91; im CACM und im Mercosur stiegen die Importe aus Drittländern im gleichen Zeitraum sogar um das 2,6-fache. Damit lag das Wachstum der Importe aus Drittländern in allen lateinamerikanischen Integrationsgemeinschaften über dem weltweiten Importwachstum und auch über dem Wachstum der Importe von Entwicklungs- und Schwellenländern in anderen Regionen. Die Evidenz für die neunziger Jahre spricht also für einen

¹⁴ Zum Mercosur vgl. ähnlich Laird (1998: 148).

"offenen Regionalismus" in Lateinamerika, aus dem auch Drittländer Nutzen ziehen konnten.

Schaubild 4 — Entwicklung der Importe in lateinamerikanischen Integrationsgemeinschaften, 1990–99^a



^aImporte in 1998/99 dividiert durch Importe in 1990/91; ohne Caricom wegen fehlender Daten.

Quelle: Inter-American Development Bank (2000); IMF (2000).

V. CHANCEN IN LATEINAMERIKA: WO BLEIBT EUROPA?

Der "offene Regionalismus" in Lateinamerika stellt nicht nur die dortigen Volkswirtschaften vor neue Herausforderungen, sondern auch die Handels- und Investitionspartner außerhalb der Region. Direktinvestoren aus Europa, Asien und Nordamerika müssen ihre Strategien an geänderte Standortbedingungen in Lateinamerika anpassen. Exporteuren aus diesen Regionen bieten sich durch die Importliberalisierung neue Marktchancen. Auf politischer Ebene versucht man durch interregionale Abkommen die Investitions- und Handelsbeziehungen mit Lateinamerika zu intensivieren. Diese drei Aspekte werden im Folgenden aus europäischer Perspektive beleuchtet:

Direktinvestitionen: Multinationale Unternehmen haben sich in Lateinamerika traditionell vor allem engagiert, um durch Produktion vor Ort die von den Gastländern errichteten Importbarrieren zu überwinden. Die Durchdringung der geschützten lokalen Märkte sicherte eine hohe Rentabilität, so dass die Auslandsfirmen die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit der dortigen Produktionsstätten in Kauf nahmen (UNCTAD 1998: 253).

Die neue Welle regionaler Integration und die unilaterale Handelsliberalisierung in Lateinamerika haben die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für Direktinvestitionen verändert. Die Integrationsbestrebungen bewirken zwar – wie

in Abschnitt III erörtert – nicht notwendigerweise steigende Direktinvestitionen, dürften aber die Investitionsstrategien multinationaler Unternehmen beeinflussen. So konstatieren Boving und Ott (1997: 9) in einer Untersuchung für den Deutschen Industrie- und Handelstag, dass die Unternehmen "bei der strategischen Investitionsplanung in Lateinamerika vermehrt in Regionen denken ... müssen" (vgl. ähnlich auch Inter-American Development Bank und IRELA 1996: 57). Darüber hinaus verbessern sich wegen der Handelsliberalisierung die Chancen für eine im Weltmaßstab wettbewerbsfähige Produktion in lateinamerikanischen Gastländern. Die Motivation für Direktinvestitionen müsste sich deshalb von einer ausschließlichen Ausrichtung auf die Binnenmärkte der Gastländer zu einer stärkeren Weltmarktorientierung verschieben. Die in Lateinamerika tätigen Tochterunternehmen würden enger in die globalen Beschaffungs- und Absatznetze der multinationalen Unternehmen eingebunden.

Es deutet einiges darauf hin, dass der strategische Anpassungsbedarf für europäische Direktinvestoren in Lateinamerika besonders ausgeprägt war und von diesen relativ spät in Angriff genommen worden ist. Nach Untersuchungen von Inter-American Development Bank und IRELA (1998) war für deutsche, französische und spanische Direktinvestoren in Lateinamerika eine besonders starke Ausrichtung auf die Binnenmärkte der Gastländer kennzeichnend. Es waren vorwiegend US-amerikanische Direktinvestoren, die die Einbindung mexikanischer Tochterunternehmen in globale Produktionsnetze vorantrieben.

Auch in karibischen Gastländern waren Unternehmen aus den Vereinigten Staaten führend beim Aufbau exportorientierter Produktionsstätten; europäische und asiatische Unternehmen hingen weit zurück, wenn es darum ging, die Kostenvorteile der dortigen Standorte auszunutzen (UNCTAD 1998: 258).

Für Lateinamerika insgesamt ist zu beobachten, dass US-amerikanische Direktinvestoren relativ schnell und stark auf die geänderten Standortbedingungen reagierten. Nach Angaben von IRELA (http://www.irela.org/eu/la_stats/fdi.asp) belief sich der Zustrom von Direktinvestitionen aus den Vereinigten Staaten schon in den Jahren 1993–95 auf durchschnittlich 11,6 Mrd. US-\$\$; die Direktinvestitionen der EU in Lateinamerika machten in diesem Zeitraum nur gut ein Drittel der amerikanischen Direktinvestitionen aus. Erst 1997 erreichten die Direktinvestitionen der EU fast das Niveau der amerikanischen Direktinvestitionen (vgl. auch UNCTAD 1999: 63). Nach Beobachtungen von Inter-American Development Bank und IRELA (1998: 17 f.) zeigten französische Unternehmen bis Mitte der neunziger Jahre kaum Interesse an Lateinamerika und auch deutsche und britische Unternehmen nahmen neue Investitionschancen in der Region erst verspätet wahr.

Handel: Die Bedeutung Lateinamerikas für europäische, nordamerikanische und asiatische Exporteure ist im Zeitraum 1991–98 zwar ähnlich stark gestiegen (IMF, versch. Jgg.); aber die vergleichsweise schwache Ausrichtung der EU-Exporte auf lateinamerikanische Bestimmungsländer bestand am Ende der neunziger

Jahre fort (Tabelle 1). Auch einzelne regionale Gemeinschaften absorbierten einen Anteil an den nordamerikanischen Gesamtexporten, der ein Vielfaches des entsprechenden Anteils an den Gesamtexporten der EU betrug. Von einer integrationsinduzierten Handelsumlenkung in Lateinamerika müssten die nordamerikanischen Exporteure also stärker betroffen gewesen sein als ihre europäischen Wettbewerber. Allerdings dürfte die Handelsumlenkung weder in Nordamerika noch in Europa signifikante Wohlfahrts- und Einkommenseffekte gehabt haben; dazu war der Anteil aller vier regionalen Gemeinschaften an den Gesamtexporten dieser Handelspartner (mit – zusammengekommen – 6 vH an den nordamerikanischen Exporten und 2 vH an den EU-Exporten) zu gering.¹⁵

¹⁵ Ähnlich argumentieren Diao und Somwaru (2000) am Beispiel des Mercosur. Die Simulationen dieser Autoren ergaben, dass die EU-Exporte in den Mercosur im *steady state* gegenüber dem Basisszenarium um 11 vH sinken würden, wenn der Mercosur alle internen Zölle abschafft, ohne die Außenzölle gegenüber Drittländern zu senken. Für die Vereinigten Staaten bzw. Asien ergäbe sich in diesem Fall eine Exporteinbuße im Mercosur von 10 bzw. 15 vH.

Tabelle 1 — Die Bedeutung lateinamerikanischer Integrationsgemeinschaften für europäische, nordamerikanische und asiatische Exporteure,^a 1998 (vH)

Bestimmungsregion	EU	Kanada und USA	Japan und asiatische Entwicklungsländer
Andengemeinschaft	0,38	1,83	0,37
CACM	0,08	0,96	0,18
Caricom	0,11	0,59	0,11
Mercosur	1,26	2,64	0,93
Lateinamerika, insgesamt ^b	2,68 (0,48)	16,33 (8,96)	3,44 (0,68)
^a Anteil an den Gesamtexporten der EU, Kanadas und der Vereinigten Staaten sowie Japans und der asiatischen Entwicklungs- und Schwellenländer. – ^b In Klammern: Mexiko.			

Quelle: IMF (versch. Jgg.).

Die dominierende Position Nordamerikas auf den lateinamerikanischen Gütermärkten zeigt sich darin, dass in den neunziger Jahren fast die Hälfte der Gesamtimporte Lateinamerikas aus den Vereinigten Staaten und Kanada stammte; auf die EU entfielen lediglich 17 vH (Tabelle 2). Eine vergleichbare Diskrepanz zwischen den Importmarktanteilen Nordamerikas und der EU bestand auch in der Andengemeinschaft, dem CACM und der Caricom. Nur im Mercosur hatte die EU eine etwas stärkere Marktposition als die Vereinigten Staaten und Kanada. Die Fokussierung der europäischen Exporteure auf die größte regionale Gemeinschaft in Lateinamerika spiegelt sich auch in dem überdurchschnittlich starken Wachstum der Importe des Mercosur aus der EU wider. Für alle anderen Ländergruppen verweist Tabelle 2 auf ein relativ geringes Wachstum der Importe

aus der EU. Am Importwachstum gemessen fielen die europäischen Exporteure nicht nur hinter die nordamerikanische Konkurrenz zurück, sondern auch (und zumeist in noch stärkerem Maß) hinter die asiatischen Wettbewerber. Abgesehen vom Mercosur haben die europäischen Exporteure also an Boden verloren, ähnlich wie es über weite Strecken der neunziger Jahre für die europäischen Direktinvestoren zu beobachten war.

Tabelle 2 — Die Handelsposition der EU, Nordamerikas und Asiens auf den Importmärkten lateinamerikanischer Integrationsgemeinschaften, 1990–99 (vH)

	Anden- gemein- schaft	CACM	Caricom ^a	Mercosur	nachrichtlich: Latein- amerika
Anteil an den Gesamtimporten, 1990–99: ^b					
EU	19,1	10,0	16,0	26,4	17,1
USA + Kanada	38,6	45,7	49,1	23,9	48,0
Asien	10,4	7,6	7,4	10,9	9,4
Wachstum der Importe (1990–99) aus: ^c					
EU	5,0	5,9	–1,4	14,8	10,1
USA + Kanada	7,3	13,4	3,1	13,2	13,9
Asien	11,5	10,7	7,1	13,4	15,4
a 1990–97. – b Periodendurchschnitt in vH. – c Jahresdurchschnittliche Rate in vH.					

Quelle: Inter-American Development Bank (2000).

Interregionale Abkommen: Dem – im Vergleich zu anderen Partnern Lateinamerikas – geschwundenen Gewicht Europas (IRELA 1999b: 11) versucht man in den letzten Jahren mit politischen Initiativen entgegenzuwirken. Frühere

Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und verschiedenen lateinamerikanischen Ländergruppen haben den Gewichtsverlust zwar nicht verhindern können (Bulmer-Thomas 1997: 272).¹⁶ Gleichwohl verbinden sich mit der neuen Generation interregionaler Abkommen sowohl in Lateinamerika als auch in Europa hoch gesteckte Erwartungen:

- Lateinamerika hofft durch bilaterale Abkommen die seit langem beklagte Diskriminierung auf den EU-Märkten zu überwinden (Nunnenkamp 2000b). Den lateinamerikanischen Entscheidungsträgern dürfte zudem bewusst sein, dass "Latin American countries cannot expect to secure their reintegration into the world economy through intra-regional trade expansion alone" (Bulmer-Thomas 1997: 275). Im Kontext der Einbindung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung strebt Lateinamerika nach stärker diversifizierten Außenbeziehungen, um die Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten zu reduzieren.
- Die EU sieht seit der Gründung der NAFTA Handlungsbedarf. Lateinamerika wird nach dem so genannten verlorenen Jahrzehnt wieder als eine der wichtigsten Wachstumsregionen wahrgenommen (Krumwiede und Nolte

¹⁶ Der heutigen Andengemeinschaft räumte die EU 1990 im Rahmen des *Generalised System of Preferences* Handelspräferenzen für nicht-traditionelle Exporte ein. Eine ähnliche Vereinbarung wurde mit den zentralamerikanischen Staaten getroffen. Den Caricom-Mitgliedern wurde im Rahmen des Lomé-Abkommens ein unbeschränkter Zutritt auf die EU-Märkte für verarbeitete Produkte gewährt.

1999). Seitdem findet zwischen den Vereinigten Staaten und der EU "eine Art Wettlauf um die Bildung einer Freihandelszone mit Lateinamerika statt" (Bodemer 1999: X). Der EU geht es darum, die lateinamerikanischen Märkte nicht der nordamerikanischen Konkurrenz zu überlassen.

Die von beiden Seiten angestrebte Neuordnung der wirtschaftlichen Beziehungen hebt sich in mehrerer Hinsicht von den traditionellen Handels- und Kooperationsabkommen ab. Zum einen zielt die EU verstärkt auf Reziprozität beim Abbau von Handelsbarrieren. Der Forderung nach Reziprozität sahen sich zum Beispiel die Caricom-Mitglieder im Rahmen der Neuregelung des Lomé-Abkommens gegenüber (Jessen und Rodríguez 1999: 29 f.). Zum anderen handelt es sich bei den interregionalen Vereinbarungen, die zum Teil bereits abgeschlossen sind (EU-Mexiko) und zum Teil noch verhandelt werden (EU-Mercosur, EU-Chile), um neuartige Abkommen, die neben den üblichen Handelsfragen auch Regeln für Dienstleistungen, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, Eigentumsrechte und Wettbewerbsfragen beinhalten.

Trotz dieser Neuerungen können die Implikationen der interregionalen Abkommen auch in Zukunft nur in einer Hinsicht als sicher gelten: Sie werden das weltweite Geflecht bilateraler Präferenzen weiter komplizieren. Fraglich bleibt es hingegen, ob sich die Hoffnungen erfüllen werden, die Lateinamerika

und die EU mit den Abkommen verbinden.¹⁷ Über den Gehalt geplanter Abkommen, insbesondere den Grad der Handelsliberalisierung zwischen EU und Mercosur, lässt sich zur Zeit zwar nur spekulieren. Einige Indizien deuten aber darauf hin, dass hoch gesteckte Erwartungen der lateinamerikanischen Länder enttäuscht werden:

- Die Erfahrungen anderer Regionen mit präferenziellen Handelsabkommen sind eher ernüchternd. Ob sich die Handels- und Investitionsbeziehungen mit der EU intensiviert haben, bestimmte sich weniger aus dem jeweiligen Präferenzstatus und der Institutionalisierung des bilateralen Verhältnisses als aus der nationalen Wirtschaftspolitik der EU-Partner. So haben zum Beispiel die asiatischen Entwicklungs- und Schwellenländer den Mangel an engen institutionellen Bindungen an die EU durch eine weltmarktorientierte Industrialisierungsstrategie wettgemacht. Institutionalisierte Beziehungen sind in der Vergangenheit weder notwendig noch hinreichend gewesen, um die EU-Gütermärkte zu erobern und Direktinvestitionen aus der EU anzulocken.
- Das im März 2000 mit Mexiko vereinbarte bilaterale Abkommen sieht vor, dass die EU bis 2003 alle Importe von Industriegütern aus Mexiko liberalisiert. Gleichwohl wird das Abkommen Mexiko voraussichtlich nur geringe

¹⁷ Vgl. zum Folgenden ausführlicher Nunnenkamp (1997b; 2000b) und die dort angegebene Literatur.

Handelseffekte beschere, weil schon vorher nur niedrige Zollbarrieren der EU bestanden (Busse u.a. 2000).

- Die EU tut sich erheblich schwerer, mit dem Mercosur ein bilaterales Abkommen abzuschließen (IRELA 2000). Im Gegensatz zum Abkommen mit Mexiko stellt die Agrarpolitik der EU im Verhältnis zum Mercosur einen großen Stolperstein dar. Es ist unwahrscheinlich, dass die EU in absehbarer Zeit signifikante agrarpolitische Zugeständnisse machen wird. Angesichts der agrarpolitischen Probleme der EU-Osterweiterung dürfte die EU gegenüber dem Mercosur weiter auf Zeit spielen.¹⁸ Es bleibt höchst zweifelhaft, ob der Mercosur durch bilaterale Verhandlungen mit der EU bessere Ergebnisse erreichen kann als im multilateralen WTO-Rahmen.

Aber auch die Hoffnungen, die die EU an ein bilaterales Abkommen mit dem Mercosur knüpft, könnten enttäuscht werden. Weil Landwirtschaft und Fischzucht etwa zwei Fünftel der Gesamtexporte des Mercosur in die EU ausmachen (IRELA 1999b: 13), hält man im Mercosur ein Abkommen für wenig nützlich, wenn der Agrarhandel nicht liberalisiert wird. Deshalb droht inzwischen auch Brasilien, die Verhandlungen zu blockieren (*Financial Times Deutschland*, 22.6.2000: 16). Die begründeten Zweifel an der Bereitschaft der EU, ihre

¹⁸ Die Auseinandersetzung über sensible Handelsfragen ist von der EU wiederholt (zur Zeit auf Mitte 2001) verschoben worden. Im Sommer 1997 hieß es noch, dass hierüber im Jahr 1998 verhandelt werden solle (IRELA 1997).

Agrarpolitik grundsätzlich zu überdenken, könnten also das Abkommen mit dem Mercosur insgesamt gefährden. Mit einem Scheitern würde die EU sich selbst vermutlich am meisten schädigen. Abgesehen von der immensen Belastung, die die Agrarpolitik für Konsumenten und Steuerzahler in der EU verursacht, entfielen die reziproken Importerleichterungen, die man vom Mercosur erwartet und die zumindest im Fall des Abkommens mit Mexiko erheblich stärkere Handelseffekte zugunsten der EU entfalten dürften als die EU-Konzessionen zugunsten Mexikos.¹⁹

Der politische Schaden käme zu den entgangenen wirtschaftlichen Vorteilen hinzu. Die Hinhaltetaktik der EU nährt die Skepsis der lateinamerikanischen Partner, ob ihnen von der EU wirklich eine gewachsene Bedeutung zugemessen wird. Die handelspolitische Realität stößt sich hart an der Rhetorik der EU, wonach man – im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten – im Verhältnis zu Lateinamerika nicht nur die eigenen Interessen verfolge (vgl. auch IRELA 1999b: 4). Mit einer solchen Glaubwürdigkeitslücke dürfte es der EU kaum gelingen, ein Gegengewicht gegen die dominante Stellung der Vereinigten Staaten in Lateinamerika zu bilden.

¹⁹ Das EU-Mexiko Abkommen bewirkt nach Schätzungen von Busse u.a. (2000) einen Anstieg der EU-Exporte nach Mexiko um 2,5 Mrd. US-\$, während sich für die mexikanischen Exporte in die EU lediglich ein Anstieg um 210 Mill. US-\$ ergibt.

VI. FAZIT

Die neue Welle des Regionalismus in Lateinamerika bietet mehr als alten Wein in neuen Schläuchen. Im Unterschied zu früheren Integrationsversuchen ist der heutige Regionalismus mit einer unilateralen Importliberalisierung in den meisten lateinamerikanischen Ländern einhergegangen. Dennoch ist zu bezweifeln, dass sich die hohen Erwartungen realisieren lassen, die in die regionale Integration gesetzt werden.

Die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen in Lateinamerika in den neunziger Jahren zeigt, dass regionale Integration weder notwendig noch hinreichend ist, um attraktive Standortbedingungen zu schaffen. Im Handelsbereich spricht vieles für einen "offenen Regionalismus" in Lateinamerika. Das relativ schwache Wachstum der lateinamerikanischen Exporte in Drittländer deutet jedoch darauf hin, dass es den Integrationsgemeinschaften weiterhin an internationaler Wettbewerbsfähigkeit mangelt.

Auf die veränderten Investitionsbedingungen in Lateinamerika haben europäische Direktinvestoren vergleichsweise spät reagiert. Die dominierende Position der Vereinigten Staaten auf den meisten lateinamerikanischen Importmärkten besteht fort. Während asiatische Wettbewerber durchweg Boden

gutmachen konnten, sind die europäischen Exporteure nur im Mercosur nicht weiter hinter die nordamerikanische Konkurrenz zurückgefallen.

Es ist fraglich, ob das Gewicht Europas in Lateinamerika – wie von beiden Seiten erhofft – durch interregionale Präferenzabkommen nachhaltig gestärkt wird. Die Aussichten auf einen Ausbau der gegenseitigen Handelsbeziehungen werden dadurch beeinträchtigt, dass die EU auf ihrer protektionistischen Agrarpolitik beharrt. Die EU müsste den lateinamerikanischen Integrationsgemeinschaften nicht nur rhetorisch eine gewachsene Bedeutung zumessen, um zu einem glaubwürdigen Partner zu werden.

LITERATUR

- Blomström, Magnus, Ari Kokko (1997). Regional Integration and Foreign Direct Investment: A Conceptual Framework and Three Cases. World Bank, Policy Research Working Paper 1750. Washington, D.C.
- Bhagwati, Jagdish (1993). Regionalism and Multilateralism: An Overview. In: Jaime de Melo, Arvind Panagariya (Hrsg.), *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bhagwati, Jagdish (1998). Preferential Trade Agreements: The Wrong Road. In: Jagdish Bhagwati, *A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration, and Democracy*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Bodemer, Klaus (1999). Editorial: Lateinamerika im Freihandelsfieber? Die regionale Zusammenarbeit in den Amerikas. Entwürfe, Zwischenergebnisse und Reaktionen. Institut für Iberoamerika-Kunde, *Lateinamerika: Analysen – Daten – Dokumentation* 16 (39): IX–XIII.
- Boving, Dagmar, Ingrid Ott (1997). Wirtschaftsraum Lateinamerika: Marktchancen durch die regionale Integration in Lateinamerika. Deutscher Industrie- und Handelstag, Bonn.
- Bulmer-Thomas, Victor (1997). Regional Integration in Latin America since 1985: Open Regionalism and Globalisation. In: Ali M. El-Agraa (Hrsg.), *Economic Integration Worldwide*. MacMillan Press, Houndmills: 253–277.
- Busse, Matthias, Matthias Huth, Georg Koopmann (2000). Preferential Trade Agreements: The Case of EU-Mexico. Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, HWWA Discussion Paper 103. Hamburg.
- Calcagnotto, Gilberto, Detlef Nolte (2000). Das Treffen der südamerikanischen Präsidenten in Brasilia: Markstein der Integration oder Show-Veranstaltung einer aufkommenden Regionalmacht? Institut für Iberoamerika-Kunde, *Brennpunkt Lateinamerika* 17–00. Hamburg.

- Devlin, Robert, Ricardo Ffrench-Davis (1999). Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s. *The World Economy* 22 (2): 261–290.
- Diao, Xinshen, Agapi Somwaru (2000). An Inquiry on General Equilibrium Effects of MERCOSUR – An Intertemporal World Model. *Journal of Policy Modeling* 22 (5): 557–588.
- Edwards, Sebastian (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. The World Bank, Oxford.
- Foders, Federico (2000). MERCOSUR: A New Approach to Regional Integration? In: Federico Foders, Manfred Feldsieper (Hrsg.), *The Transformation of Latin America: Economic Development in the Early 1990s*. Edward Elgar, Cheltenham: 97–111.
- Gundlach, Erich (2000). Negative Folgen der Globalisierung nicht tabuisieren! Ludwig-Erhard-Stiftung, *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 85 (3): 19–21.
- Hiemenz, Ulrich u.a. (1994). *Regional Integration in Europe and Its Effects on Developing Countries*. Kieler Studien 260. J.C.B. Mohr, Tübingen.
- IMF (International Monetary Fund) (2000). *International Financial Statistics, Yearbook 2000*. Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (versch. Jgg.). *Direction of Trade Statistics Yearbook*. Washington, D.C.
- Inter-American Development Bank (2000). *Integration and Trade in the Americas*. Periodic Note, Dezember. Washington, D.C.
- Inter-American Development Bank und IRELA (Institute for European-Latin American Relations) (1996). *Foreign Direct Investment in Latin America in the 1990s*. Madrid.
- Inter-American Development Bank und IRELA (Institute for European-Latin American Relations) (1998). *Foreign Direct Investment in Latin America: Perspectives of the Major Investors*. Madrid.

- IRELA (Institute for European-Latin American Relations) (1997). *MERCOSUR: Prospects for an Emerging Bloc*. Dossier 61. Madrid.
- IRELA (Institute for European-Latin American Relations) (1999a). *The Brazilian Crisis and Financial Volatility: Causes and Prospects*. IRELA Briefing, 12. Februar. Madrid.
- IRELA (Institute for European-Latin American Relations) (1999b). *Europe's Relations with Latin America: Towards a Biregional Agenda for the Twenty-first Century*. IRELA Special Report. Madrid.
- IRELA (Institute for European-Latin American Relations) (2000). *The European Union – Mercosur Negotiations: The Long Road to Trade Liberalization*. IRELA Briefing. 5. Mai. Madrid.
- Jessen, Anneke, Ennio Rodríguez (1999). The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration. Inter-American Development Bank, INTAL-ITD Occasional Paper 2. Buenos Aires (<http://www.iadb.org/intal/pub>).
- Krumwiede, Heinrich W., Detlef Nolte (1999). Standort Lateinamerika: Perzeptionen deutscher Manager. Institut für Iberoamerika-Kunde, *Lateinamerika: Analysen – Daten – Dokumentation* 16 (39): 63–76.
- Laird, Sam (1998). Mercosur: Objectives and Achievements. In: Shahid Javed Burki u.a. (Hrsg.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997. Trade: Towards Open Regionalism*. The World Bank, Washington, D.C.: 131–151.
- Langhammer, Rolf J., Ulrich Hiemenz (1990). *Regional Integration among Developing Countries: Opportunities, Obstacles and Options*. Kieler Studien 232. J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Nunnenkamp, Peter (1996). Winners and Losers in the Global Economy: Recent Trends in the International Division of Labour and Policy Challenges. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge 281. Kiel.
- Nunnenkamp, Peter (1997a). Herausforderungen der Globalisierung für Brasilien. *Die Weltwirtschaft* 1: 106–130.

- Nunnenkamp, Peter (1997b). Mercosur und EU: Institutionalisierte Kooperation als Stimulanz für Handel und Direktinvestitionen? *Die Weltwirtschaft* 4: 426–446.
- Nunnenkamp, Peter (2000a). Super-Regionalismus: Abbau oder Zunahme von Disparitäten? Papier für das Diskussionsforum 2 "Regionalismus" der ADLAF-Jahreskonferenz 2000 vom 15.–17. November in Berlin.
- Nunnenkamp, Peter (2000b). Die EU-Osterweiterung als Bedrohung, die Entwicklungspartnerschaft als Chance? Lateinamerika im regionalen Beziehungsgeflecht der EU. Kiel, mimeo
- Preusse, Heinz Gert (2000a). Sechs Jahre Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA): Eine Bestandsaufnahme. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Tübingen, Diskussionsbeiträge 183. Tübingen.
- Preusse, Heinz Gert (2000b). MERCOSUR – Another Failed Move Towards Regional Integration? Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Tübingen, Diskussionsbeiträge 198. Tübingen.
- Sangmeister, Hartmut (1999a). MERCOSUR – Ein erfolgreiches Integrationsprojekt im Cono Sur? In: Petra Bendel, Thomas Fischer (Hrsg.), *Wie erfolgreich ist der MERCOSUR? Das südamerikanische Bündnis aus interdisziplinärer Sicht*. Verlag für Entwicklungspolitik, Saarbrücken: 33–49.
- Sangmeister, Hartmut (1999b). Der MERCOSUL – eine Zwischenstufe der Globalisierung? Institut für Iberoamerika-Kunde, *Lateinamerika: Analysen – Daten – Dokumentation* 16 (40): 78–92.
- Schirm, Stefan A. (1997). *Kooperation in den Amerikas. NAFTA, MERCOSUR und die neue Dynamik regionaler Zusammenarbeit*. Nomos, Baden-Baden.
- The Economist* (2000). Mercosur: Chopping Block. 16.Dezember: 62–64.
- UNCTAD (1998). *World Investment Report 1998*. United Nations, New York.
- UNCTAD (1999). *World Investment Report 1999*. United Nations, New York.

UNCTAD (2000a). *FDI Determinants and TNC Strategies: The Case of Brazil*. United Nations, New York.

UNCTAD (2000b). *World Investment Report 2000*. United Nations, New York.

Wei, Shang-Jin, Jeffrey A. Frankel (1998). Open Regionalism in a World of Continental Trade Blocs. *IMF Staff Papers* 45 (3): 440–453.

Yeats, Alexander J. (1998). Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements? *The World Bank Economic Review* 12 (1): 1–28.