

Lateinamerika zwischen Krise und Boom

Joachim Becker

Lateinamerika hat in den letzten drei Jahrzehnten mehrere Krisenzyklen erlebt. In den 1970er und 1990er Jahren floss überschüssige Liquidität aus den Zentren nach Lateinamerika ab und blies dort finanziarisierte Akkumulationsmodelle auf. Die 1980er Jahre sowie die Zeit von 1995 bis 2002 waren in Lateinamerika durch schwere Finanzkrisen gekennzeichnet. Die aktuelle globale Krise hat hingegen ihren Ausgang in den USA und in EU-Ländern (Großbritannien) gehabt und sich in die Peripherie ausgebreitet. Doch diesmal war Lateinamerika – zumindest bis jetzt – überwiegend nicht sehr stark betroffen. Es gibt jetzt sogar eine regelrechte Boomstimmung in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern (Becker 2010). Es stellt sich die Frage, warum dem so ist.

Abbau von Krisenverwundbarkeiten

Nach dem letzten Krisenzyklus zur Jahrhundertwende gab es in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern einen Linksruck und eine zumindest partielle Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik. Die Wahlsiege progressiver Präsidentschaftskandidaten und Parteien war Ausdruck einer weit verbreiteten sozialen Unzufriedenheit, die bis weit in die Mittelschichten hineinreichte. In Argentinien und Brasilien gingen aber auch Teile des wirtschaftlichen Establishments auf Distanz zur Wirtschaftspolitik der 90er Jahre, die primär den Finanzsektor bevorteilt hatte. In Argentinien galt dies für exportorientierte große Wirtschaftsgruppen, die sogenannten *grupos económicos*, in Brasilien vor allem für Teile des Industriekapitals. In Uruguay plädierten Teile des kleinen und mittleren Kapitals für eine stärkere Orientierung auf produktive Interessen. In Brasilien, Argentinien und Uruguay gingen die Regierungen unmittelbar im Gefolge der Krise von den überwerteten Wechselkursen und der engen Bindung an den US-Dollar ab, die Kernstück der finanzfreundlichen Wirtschaftspolitik gewesen war. In den hochgradig dollarisierten Ökonomien Argentiniens und Uruguays führte die Abwertung zu schweren Verwerfungen im Finanzsektor und der gesamten Ökonomie. Doch stimulierte die Abwertung in den Folgejahren die Exporte und bot der binnenmarktorientierten Industrie einen besseren Schutz gegenüber auswärtiger Konkurrenz. Die expansive Lohn- und Sozialpolitik der Mitte-Links-Regierungen in diesen drei Ländern stabilisierte die Binnennachfrage. Damit war der Aufschwung zu einem erheblichen Teil auch durch die Binnenkonjunktur getragen. Brasilien war allerdings das einzige Land, in dem die Mitte-Links-Regierung des Partido dos Trabalhadores (PT) auch eine gezielte Industriepolitik initiierte (Becker 2009).

Die Linksregierungen in den stark auf den Öl- und Gasexport orientierten Ländern Venezuela, Ecuador und Bolivien weiteten den Staatseinfluss auf den Schlüsselsektor Öl- bzw. Gasproduktion und die Besteuerung deutlich aus. Die steigenden Steuereinnahmen nutzten sie zu einem Ausbau der (sozialen) Infrastruktur und der Sozialleistungen. Zwar stimulierte dies auch in diesen drei Ländern die Binnennach-

frage und teils auch der industriellen Produktion (gerade auch in Venezuela), doch blieb die Orientierung auf den Rohstoffexport sehr stark (Gudynas 2010). Die Regierung Chávez ergriff zwar einige Maßnahmen um die intersektoralen Verbindungen in der venezolanischen Wirtschaft zu stärken, die über mehrere Jahre hinweg festzustellende Tendenz einer Währungsüberbewertung war hingegen für die einheimische Produktion nicht günstig und begünstigte den Import. In mehr als einem Jahrzehnt Chávez-Regierung gelang zwar die Expansion einiger binnenmarktorientierter Industrien, nicht aber eine substanzielle Diversifizierung der Wirtschaft. Vor allem blieb der Export sehr einseitig auf den Ölexport konzentriert. Damit blieb hier die Verwundbarkeit gegenüber dem Auf und Ab der Ölpreise sehr hoch. Gemeinsam ist sowohl den eng rohstoff-orientierten Ökonomien im andinen Raum als auch den stärker diversifizierten Ökonomien Brasiliens, Argentinien und Uruguays, dass der teils spekulativ bedingte Boom der Rohstoffpreise das Wachstum ab dem Jahr 2004 anheizte und wesentlich zur Verbesserung der Leistungsbilanzen beitrug (Ffrench-Davis 2009: 75). Hierin war eine erhebliche externe Verwundbarkeit zu sehen. Hingegen schufen die Durchsetzung von Schuldenreduktionen (z. B. Argentinien), ein gezielter Schuldenabbau (z. B. Brasilien) bzw. eine Verbesserung des Schuldenprofils, sowie eine Stärkung der Steuerbasis (allerdings oft mit einer erheblichen Abhängigkeit vom Exportgeschäft) gewisse Puffer für einen Krisenfall.

Keine Transformation war im ökonomisch engstens mit den USA verflochtenen Mexiko festzustellen. Hier blieben die Orientierung auf den Finanzsektor sowie die Komponentenfertigung für die USA in der Maquila-Industrie im Kontext einer zunehmenden autoritären Verhärtung sowie einer zunehmenden Verfilzung von politischer Sphäre und organisiertem Verbrechen (Drogengeschäft) intakt. Damit war Mexiko hochgradig von der konjunkturellen Entwicklung der US-Ökonomie abhängig.

Krisenverläufe

Die Krise traf Lateinamerika schwächer als die Länder des Zentrums, Osteuropas und auch als einen Teil Ostasiens. 2009 ging das BIP auf dem Sub-Kontinent um 1,9% zurück. Allerdings war die Entwicklung in Lateinamerika sehr ungleichmäßig: Weit überdurchschnittlich fiel das BIP in den Ökonomien, die besonders eng mit den USA verbunden sind, vor allem in Mexiko (-6,9%), aber auch in Venezuela (-3,3%). Die Ökonomie Brasiliens schrumpfte nur leicht um 0,2%, in Argentinien wuchs sie um 0,9%, und selbst im Kleinstaat Uruguay um 2,9% (Cepal 2010: 309, Tab. A-3). Arbeitslosigkeit und offene Unterbeschäftigung nahmen in den meisten Ländern zu, überdurchschnittlich stark in Mexiko (ibid.: 323 f., Tab. A-21 & A-24). Eine enge einseitige ökonomische Orientierung auf die USA und eine enge Exportpalette sowie eine starke Abhängigkeit der Steuereinnahmen vom Rohstoffexport erwiesen sich als besonders ungünstig (vgl. zum Fall Mexikos Blanke 2009), eine relativ starke Binnenorientierung zumindest der verarbeitenden Industrie und eine stärkere Diversifizierung der Exportpalette sowie Absatzländer dämpften die Krisenwirkung, zum Beispiel in den Mercosur-Ländern Brasilien, Argentinien und Uruguay (vgl. Becker 2010).

Der Hauptkanal der Krisenausbreitung war der Exportkanal, nicht der Finanzkanal. »(W)enngleich es der Region gelang, ihre finanzielle Verwundbarkeit abzubauen, ist ihre Verwundbarkeit beim Handel höher als in der Vergangenheit«, stellt

Ocampo (2009: 56) fest. Hierbei kam der Preiseinbruch auf dem (ersten) Höhepunkt der Krise Ende 2008/Anfang 2009 stärker zum Tragen als der Rückgang der Volumina. Die Exporteinbrüche schlugen vor allem auf die Produktionssektoren – Landwirtschaft, Bergbau und verarbeitende Industrie – durch. Die Wirkungen waren in Lateinamerika insgesamt schwächer als in den stärker exportorientierten Ökonomien in Ostasien (Katz 2009: 121). Die in vielen Fällen relative große Bedeutung des Binnenmarktes für die verarbeitende Industrie – wie in Brasilien, Argentinien oder Uruguay – erwies sich in der Krise als Vorteil.

Kapitalabflüsse – also eine zentrale Krisenwirkung, die über den Finanzkanal lief – waren aufgrund der Devisenreserven, die in den Jahren mit guter Rohstoffkonjunktur aufgebaut worden waren, für die lateinamerikanischen Ökonomien verkraftbar. Auch die Dollarisierung war in vielen Fällen, vor allem in Argentinien, zurückgedrängt worden, so dass eine Währungsabwertung für die MittelklasseschuldnerInnen keine Katastrophe mehr bedeutete. Vielmehr bedeutete die Abwertung eine Abmilderung der Krisenfolgen für die Exportsektoren und einen erhöhten Schutz für die binnenmarktorientierte Industrie. Sie wirkte also stabilisierend. Die Regierung Chávez hatte gegen destabilisierende Kapitalbewegungen und Kapitalflucht bereits in der Vergangenheit Kapitalverkehrskontrollen verhängt. Damit konnte die internationale Krise nicht direkt auf den Wechselkurs der venezolanischen Währung durchschlagen. Allerdings entschied sich angesichts der rasch fallenden Exporteinnahmen auch die Regierung Chávez im Jänner 2010 zu einer deutlichen Abwertung, die angesichts der inflationsbedingten realen Aufwertung des venezolanischen Bolívar und dem damit verbundenen Importboom auch überfällig schien. Sie führte aus verteilungspolitischen Gründen einen gespaltenen Wechselkurs ein, bei dem weiterhin billige Importe bei Nahrungsmitteln, Medikamenten, Gütern für den Bildungssektor sowie Maschinen möglich waren (Cepal 2010: 156).

Lateinamerikanische Firmen hatten sich insgesamt nicht sehr stark auf den besonders risikobehafteten Derivatmärkten engagiert (bzw. engagieren können). Allerdings fuhren einige Großunternehmen aus Brasilien, Mexiko und Kolumbien hohe Verluste in der Devisenspekulation ein (Farhi/Cintra 2009: 117ff.).

Anti-Krisen-Politik

International wurden begrenzte flankierende Stabilisierungsmaßnahmen zugunsten lateinamerikanischer Ökonomien ergriffen. Die US-Zentralbank stellte über Swaps den Zentralbanken Brasiliens und Mexikos Kreditlinien bereit, China schuf einen ähnlichen Mechanismus mit der argentinischen Zentralbank, was auf die stärkere Multipolarität der internationalen Finanzordnung verweist. Mexiko und Kolumbien, die beiden zentralen Verbündeten der USA in Lateinamerika, nahmen die neu geschaffene Flexible Kreditlinie des IWF in Anspruch (vgl. Ocampo 2009: 57).

Aufgrund der gestiegenen Fiskalkraft und der in den Vorjahren aufgebauten Devisenreserven hatten die lateinamerikanischen Regierungen Spielräume für anti-zyklische Wirtschaftspolitik, die sie sowohl im Bereich der Geldpolitik – in Form von Zinssenkungen – als auch der Fiskalpolitik ergriffen (vgl. Ocampo 2009: 57ff., Katz 2009: 123ff.). Geldpolitische Spielräume wurden durch Kapitalverkehrskontrollen erhöht, die es allerdings nur in wenigen lateinamerikanischen Ländern gibt. Für die fiskalpolitischen Spielräume erwiesen sich eine relativ hohe Steuerquote und eine

relativ geringe Abhängigkeit der Steuereinnahmen vom Rohstoffexport als günstig. Fiskalpolitische Maßnahmen konnten bei stärkerer Binnenorientierung auch eine größere Wirksamkeit erlangen. Das zeigt ein Vergleich Brasiliens und Venezuelas.

Die Regierung Lula setzte einerseits expansive Politiken aus der Vorkrisenzeit fort und ergriff andererseits temporäre anti-zyklische Maßnahmen (vgl. Faria 2009, Barbosa/Souza 2010: 84ff., Mercadante 2010: 120ff.). Die Maßnahmen zielten auf Stabilisierung der Investitionen, des Massenkonsums sowie der Kreditvergabe. Das öffentliche Investitionsprogramm der Vorkrisenzeit wurde ohne Abstriche fortgeschrieben und umgesetzt. Öffentliche Banken, vor allem die nationale Entwicklungsbank BNDES, weiteten die Kreditvergabe für öffentliche Investitionen aus. Die Konsumnachfrage wurde sowohl durch eine Erhöhung des Mindestlohns um 12%, die Beibehaltung der Sozialtransfers mit anti-zyklischer Wirkung sowie durch die Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung und die Erhöhung der Gehälter entsprechend der Vorkrisenplanung stabilisiert. Auch der Zugang zu Konsumentenkrediten wurde erleichtert. Letztere Politik scheint allerdings aufgrund des immer noch sehr hohen Realzinsniveaus bereits an Belastungsgrenzen zu stoßen, da selbst relativ geringe Verschuldung zu erheblichen Zinslasten führt (Wheatley 2010: 6). Das Zinsniveau blieb im internationalen Vergleich auf sehr hohem Niveau, obgleich die Zentralbank den Leitzinssatz signifikant senkte und die öffentlichen Banken zu einer expansiven Kreditpolitik angehalten wurden, was auch die Zinssetzungsspielräume der privaten Banken einschränkte. Faria (2009) hebt hervor, dass »die Zentralbank erstmals den Zinssatz eher mit Blick auf das BIP als auf die inflationären Erwartungen senkte.«

Für Faria (2009) schufen die Leistungsbilanzüberschüsse der Vorjahre Spielräume für die anti-zyklische Politik. Allerdings erodierten diese Spielräume. Die wirtschaftliche Erholung und die hohen Zinsen in Brasilien führten im Kontext großer Unsicherheiten über die internationalen Leitwährungen ab Mitte 2009 zu einer erneuten Aufwertung des brasilianischen Real – allein seit Jahresbeginn 2010 um etwa 35% (Wheatley 2010: 6). Die Regierung Lula hat zwar über die Besteuerung eines Teils der Kapitalzuflüsse Gegenmaßnahmen ergriffen. Diese gehen aber offensichtlich nicht weit genug. Die Verschärfung von Kapitalverkehrskontrollen dürfte für die nächste Zeit auf die Tagesordnung kommen. Durch hohe Kapitalzuflüsse bedingte Aufwertungstendenzen und die Zahlungsbilanzentwicklung sind die Achillesferse des brasilianischen Akkumulationsmodells.

Die Regierung Chávez hatte in Venezuela schon vor Jahren Kapitalverkehrskontrollen erlassen. Diese erwiesen sich auch in der aktuellen Krise als wertvoll. Allerdings schlug der Rückgang des Ölexportes sowie auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als auch auf Staatseinnahmen voll durch. Die Staatseinnahmen gingen im Verhältnis zum BIP von 2008 auf 2009 von 24,9% auf 21,9% zurück. Der Anteil der Staatsausgaben am BIP stieg nur ganz leicht von 26,1% auf 26,7% (Cepal 2010: 155). Damit setzte die Regierung Chávez kaum anti-zyklische Akzente. In der akuten Krise kündigte Chávez eine restriktive Ausgabenpolitik und eine – real auch umgesetzte – Erhöhung der Mehrwertsteuer, also einer verteilungspolitisch eher regressiv wirkenden Steuer, an. Vor allem »extravagante« Ausgaben sollten gekürzt werden, nicht aber die Sozialausgaben. Seit 2008 sind aber die Sozialausgaben, mit Ausnahme der Bildungsausgaben, rückläufig (Uzcatégui 2010: 177). Die nominelle Mindestlohn-erhöhung von 20% wurde durch die Inflationsrate 26,9% (Cepal 2010: 158, Tab. 1)

aufgefressen. Die in den Jahren des Booms rasante Minderung der Armut kam praktisch zum Stillstand (Uzcatégui 2010: 177). Damit wurden die in der Konservierung der Branchenstruktur und in der extremen Abhängigkeit vom Ölexport angelegten Grenzen der Transformations- und Sozialpolitik in Venezuela sehr deutlich. Während in Brasilien eine Gefährdung der entwicklungskeynesianischen Politik vor allem vom instabilen Kapitalverkehr und unzureichenden Kapitalverkehrskontrollen, die aus dem immer noch hohen Gewicht des Finanzkapitals resultieren, ausgehen, sind die offene Flanke des chavistischen Modells die ungebrochene Abhängigkeit vom Ölexport und die damit verbundene hohe Volatilität der Staatseinnahmen.

Wiederaufschwung und Perspektiven

Die wirtschaftliche Erholung ging einerseits vom erneuten Anstieg der Rohstoffpreise, andererseits von den binnenwirtschaftlichen Impulsen von Anti-Krisen- und Lohnpolitik aus. Der Anstieg der Rohstoffpreise hatte zwei Quellen. Dank der energischen anti-zyklischen Politik wuchs die chinesische Wirtschaft weiterhin stark, was auch die chinesische Rohstoffnachfrage stimulierte. Hiervon profitierte der lateinamerikanische Rohstoffexport unmittelbar durch Exporte nach China wie auch mittelbar durch den preisstimulierenden Effekt der chinesischen Rohstoffnachfrage. In verschiedenen lateinamerikanischen Ländern hat der Anteil Chinas am Export zwischen den Jahren 2000 und 2009 stark zugenommen – in Chile von 5,0% auf 23,2%, in Peru von 6,4% auf 15,4%, in Brasilien von 2,0% auf 13,2% und in Argentinien von 3,0% auf 6,6% (Torres 2010: A16). Allerdings ist das Muster des lateinamerikanischen China-Handels überaus problematisch – die lateinamerikanischen Länder exportieren Rohstoffe und importieren Industriegüter. Ein relevanter Teil des innerlateinamerikanischen Industriegüterexportes und des lateinamerikanischen Hochtechnologieexportes ist durch die stärker werdende chinesische Konkurrenz »bedroht« (Gallagher/Porzecanski 2010: Kap. 3 & 4).

Der jetzige Boom der Rohstoffpreise ist insofern als instabil anzusehen, als er zu einem erheblichen Teil Ergebnis spekulativer Finanzanlagen und der fortbestehenden Überliquidität sowie der politisch betriebenen Stimulierung der Preise von Finanzaktiva in den Zentren ist.

Daher sind die außenwirtschaftlichen Grundlagen des lateinamerikanischen Wirtschaftsaufschwungs als instabil und problematisch einzuschätzen. Trotz dieser Problematik scheint es denkbar, dass aufgrund kurzfristigen Kalküls die lateinamerikanischen Regierungen – auch ein ganzer Teil der Mittel-Links- und Links-Regierungen – strategisch auf den Rohstoffexport setzen. Das ist in Ländern wie Bolivien, Uruguay oder Venezuela unverkennbar. Eine solche Orientierung nimmt eine erhebliche Verwundbarkeit gegenüber den konjunkturellen Bewegungen und der – bekanntermaßen instabilen – Preisentwicklung bei den Rohstoffen in Kauf, deren negative Folgen in Ländern wie Venezuela bereits in der aktuellen Krise sichtbar geworden sind. Notwendig wäre aus Sicht der rohstoff-exportierenden Länder auch eine stärkere internationale Eindämmung der destabilisierenden Rohstoffspekulation sowie Maßnahmen zur Stabilisierung der Rohstoffpreise – eine Problematik, die zuletzt in den 1970er Jahren intensiv debattiert wurde.

Aus Instabilität und Krise der Zentrumsökonomien könnte potenziell auch eine stärkere – nationale oder regionale – Binnenorientierung lateinamerikanischer Öko-

nomien unter sozial progressiveren Vorzeichen als in der letzten Phase verstärkter Binnenorientierung in Gefolge der Krise von 1929 resultieren. Stärkere binnenwirtschaftliche Impulse sind bei manchen progressiven Regierungen (vor allem in Brasilien) bereits erkennbar, eine strategische Reorientierung auf den Binnenmarkt allerdings nicht. Auch eine solche verstärkte Binnenorientierung stünde vor der Herausforderung einer Diversifizierung der Exporte, einer deutlichen Ökologisierung von Produktion und Konsum sowie einer verstärkten Kapitalverkehrskontrolle.

Literatur

- Barbosa, Nelson/ Souza, José Antonio Pereira de (2010) A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: Sader, Emir/ Garcia, Marco Aurélio (Hg.) Brasil entre o passado e o futuro. São Paulo, 57-109
- Becker, Joachim (2009) Crisis financieras en los noventa y sus salidas: Argentina, Brasil y Uruguay en comparación. In: Indicadores Económicos FEE, 37(4)
- Becker, Joachim (2010) Südamerika: Ist die Krise wirklich schon vorbei? Boomstimmung am Rio de la Plata. In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org, 19. 8. 2010
- Blanke, Svenja (2009) México: una gran crisis sin (grandes) respuestas. In: Nueva Sociedad, Nr. 224, 164-178
- CEPAL (2010) Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010. Santiago de Chile
- Faria, Luiz Aufusto Estrella (2009) Política econômica e crescimento no Brasil do Lula. In: Indicadores Económicos FEE, 37(4)
- Farhi, Maryse/ Cintra, Marcos Antonio Macedo (2009) Crisis financiera internacional: contagio y respuestas regulatorias. In: Nueva Sociedad, Nr. 224, 104-127
- Ffrench-Davis, Ricardo (2009) El impacto de la crisis global en América Latina. In: Nueva Sociedad, Nr. 224, 67-85
- Gallagher, Kevin P./ Porzecanski, Roberto (2010) The Dragon in the Room. China & and the Future of Latin American Industrialization. Stanford
- Gudynas, Eduardo (2010) Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas. In: Ecuador Debate, Nr. 79, 61-81
- Katz, Sebastián (2009) Centro y periferia: el impacto de la crisis global en la economías de la región. In: Bleger, Leonardo et al.: Crisis global: una mirada desde el sur. Orígenes y enseñanzas del crac financiero. Buenos Aires, 89-147
- Mercadante, Aloizio (2010) Brasil, a construção retomada. São Paulo
- Ocampo, José Antonio (2009) La crisis económica global: impactos e implicaciones para América Latina. In: Nueva Sociedad, Nr. 224, 48-66
- Torres, Gabriel (2010) Latinonamérica se beneficiará del boom económico chino. In: El País (Montevideo), 6. 8., A16
- Uzcátegui, Rafael (2010) Venezuela: A new way to make the same mistakes. In: Social Watch Report 2010. After the Fall. Montevideo, 176-177
- Wheatley, Jonathan (2010) Brazil awaits new leader's action on imbalances. In: Financial Times, 15. 11., 6