

Die globale Wirtschaftskrise

*Auswirkungen
und Folgen
für Lateinamerika*

Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise sind in Lateinamerika bereits spürbar. Das BIP wird in 2009 wohl um rund 2% sinken. Die Rezession wird schwerwiegender als 1990 und 2002 sein, und sollten sich die pessimistischsten Prognosen erfüllen, dann könnte sie die schwerste der Nachkriegszeit sein. In diesem Beitrag werden zuerst die wesentlichen Auswirkungen und die Maßnahmen der Regierungen untersucht. Anschließend wird dargelegt, dass aufgrund der geschrumpften Nachfrage nach Fertigwaren aus den Industrieländern und des starken Preisverfalls der Rohstoffe die Ansteckung nicht wie in anderen Krisen über den Finanzsektor, sondern hauptsächlich über den Handel verläuft. Das hat zur Folge, dass die Möglichkeit, die Krise über ein Exportwachstum zu überwinden, sehr beschränkt ist und man daher nicht nur die Rolle des Staates, sondern auch die des Binnenmarktes als Entwicklungsmotor neu überdenken muss.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

Zwischen 2003 und 2007 erlebte Lateinamerika ein außerordentlich hohes Wirtschaftswachstum, das auf einer ungewöhnlichen Kombination eines weltweiten Aufschwungs der Finanzmärkte mit einer starken Expansion des internationalen Handels, äußerst vorteilhaften Preisen für Rohstoffe und den

José Antonio Ocampo: Professor und stellvertretender Vorsitzender der Initiative für politischen Dialog an der Columbia University. Er war Untergeneralsekretär der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Soziales, geschäftsführender Direktor der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) sowie Finanzminister Kolumbiens.

Schlagwörter: Krise, Wirtschaft, Entwicklung, Lateinamerika.

umfangreichen Geldsendungen der Arbeiter beruhte¹. Dies war der deutlichste Konjunkturanstieg der vergangenen vier Jahrzehnte, genauer seit dem letzten Aufschwung der Region Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre. Es war ein allgemeiner Aufschwung, von dem die mittleren und kleinen Volkswirtschaften stärker profitierten als die beiden größten (Brasilien und Mexiko). In starkem Gegensatz zu dem, was seit der Schuldenkrise (und in einigen Fällen schon früher) beobachtet werden konnte, waren die sozialen Auswirkungen zudem sehr positiv. Die Arbeitslosigkeit und die Armut sanken deutlich, die Zahl der Arbeitsplätze nahm stark zu und ihre Qualität verbesserte sich. Dazu konnte in verschiedenen Ländern die soziale Ungleichheit verringert werden.

Die Region wurde von der ersten Phase der in den USA im August 2007 durch den Vertrauensverlust in die *Subprime*-Hypotheken ausgelösten internationalen Finanzkrise nicht besonders hart betroffen. Die externe Finanzierung ging zurück und wurde unregelmäßiger. Das Kreditrisiko stieg ebenfalls, wenn auch nur mäßig. Dank weltweit sinkender Zinsen fielen die durchschnittlichen Finanzierungskosten Ende 2007 auf ein ähnliches Niveau, wie vor dem August (s. Abbildung 2). Zudem verlangsamte sich das Wachstum der Geldsendungen infolge der schwierigeren Arbeitsmarktsituation für Immigranten, insbesondere in der Bauwirtschaft der USA². Der neue Preisanstieg der Rohstoffe vermochte den Aufschwung in einigen Ländern der Region während des ersten Halbjahres 2008 vorerst noch aufrecht zu erhalten. Es war also der Trendwechsel bei diesen Preisen, der in der Jahresmitte definitiv das Ende dieser positiven Tendenz einleitete. Das Mitte September mit dem Zusammenbruch der nordamerikanischen Investmentbank Lehman Brothers ausgelöste weltweite Debakel verschärfte diese Situation drastisch.

■ Die wirtschaftlichen Auswirkungen

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der weltweiten Krise waren tief und wurden nur allmählich und mit Verzögerung bekannt (und anerkannt). Die

1. S. dazu Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB): *All That Glitters May Not Be Gold: Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance*, Washington, DC, April 2008; Alejandro Izquierdo, Randall Romero und Ernesto Talvi: «Booms and Busts in Latin America: The Role of External Factors», *Working Paper* Nr. 631, IDB, Washington, DC, Februar 2008; und J.A. Ocampo: «La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana» in *Revista de la CEPAL* Nr. 93, 12.2007.

2. S. zum Beispiel die Analyse der Determinanten der Geldsendungen nach Mexiko in J.P. Morgan: «Determinants of Mexico's Remittances from the US» in *Global Data Watch*, 17.10.2008.

Prognosen aller multilateralen Organisationen (Weltbank, CEPAL, Internationaler Währungsfonds und Vereinte Nationen) erwarten eine Schrumpfung des lateinamerikanischen BIP zwischen 1,9% (Cepal³) und 2,6% (die jüngsten Prognosen des IWF, 2009). Die Weltbank liegt mit einer Prognose von 2,2% dazwischen. Einige private Organisationen veröffentlichten pessimistischere Prognosen. Die Krise hat sich zudem verallgemeinert. Mit einem geschätzten Rückgang von rund 7% ist die Wirtschaft von Mexiko am stärksten betroffen, aber die meisten Volkswirtschaften der Region werden Einbrüche in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung verzeichnen.

Im Vergleich wird diese Krise schwerwiegender sein als die Krisen von 1990 und 2002, und wenn sich die schwärzesten Prognosen bewahrheiten, könnte sie schlimmer werden als die Krise der Nachkriegszeit, d.h., schlimmer als die Krise von 1983 (als das lateinamerikanische BIP um 2,6% einbrach), wenn auch für kürzere Zeit (siehe Abbildung 1). Die meisten Prognosen gehen davon aus, dass die Verluste von 2009 in 2010 nur knapp aufgeholt werden können, und dass das BIP pro Kopf erst 2010 auf die Werte von 2008 steigen wird. Das bedeutet, dass durch die Krise vier Jahre Entwicklung verloren gehen. Die Lage ist etwas besser als im »verlorenen halben Jahrzehnt« von 1998-2003 und deutlich besser als im »verlorenen Jahrzehnt« der 80er-Jahre. Für einige Szenarien bestehen jedoch pessimistischere Prognosen⁴.

Die Ansteckungswege der Krise weisen einige Überraschungen und Unterschiede zur Vergangenheit auf. Entgegen einiger pessimistischer Prognosen war der Rückgang der Geldsendungen durch Immigranten im letzten Quartal 2008 und im ersten Quartal 2009 noch bescheiden (jeweils 5,2% und 6,7% in Bezug auf den Vorjahreszeitraum). Im Laufe des Jahres 2009 hat sich der Rückgang jedoch beschleunigt (um 17,8% im April und im Mai für fünf wichtige Herkunftsländer⁵).

Andererseits und entgegen der ersten Prognosen erwiesen sich die finanziellen Ansteckungswege der Krise als schwächer, insbesondere im Vergleich zu den zwei vorhergehenden Krisen (die Schuldenkrise der 80er Jahre und die Finanzkrise der Schwellenländern von 1997 mit ihrem Ursprung

3. CEPAL: *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009*, UNO, Santiago, Juli 2009.

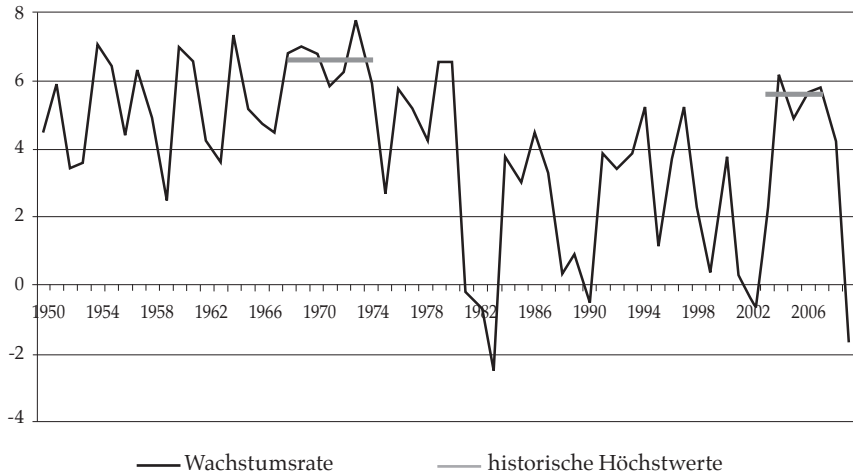
4. S. z.B. das Szenario »L« des IDB: *Policy Trade-offs for Unprecedented Times: Confronting the Global Crisis in Latin America and the Caribbean*, A. Izquierdo und E. Talvi (coords.), Washington, DC, März 2009.

5. Kolumbien, El Salvador, Guatemala, Honduras und Mexiko.



Abbildung 1

Wirtschaftswachstum von Lateinamerika, 1950-2009



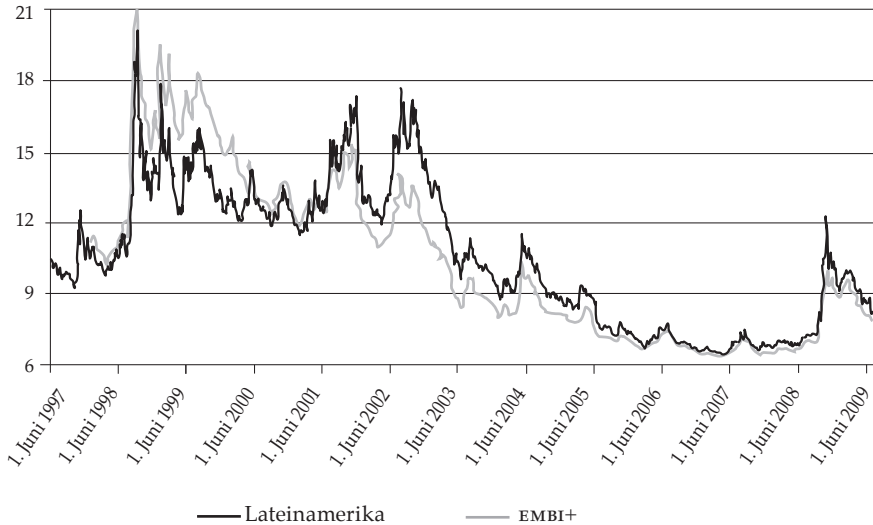
Quelle: CEPAL.

in Asien)⁶. Ein sehr repräsentativer Indikator ist die Ertragsrate (*yield*) der Staatsanleihen der wichtigsten Länder der Region. Sie kombiniert die Entwicklung der langfristigen Zinssätze in us-Dollar mit dem Risiko der latein-amerikanischen Titel. Wie in Abbildung 2 ersichtlich ist, begann diese Rate Mitte 2008 gleich wie die meisten Zinssätze anzusteigen und eskalierte mit dem weltweiten finanziellen Kollaps im September 2008. Gegen Ende Oktober erreichte sie ihren höchsten Jahreswert und fiel seither beträchtlich. Insbesondere im zweiten Quartal dieses Jahres breitete sich dieser Prozess weltweit aus und wurde »Green Shots« genannt. Anfang Juli 2009 lag der Wert mit etwas mehr als 8% nur ein wenig mehr als ein Prozentpunkt (d.h. etwas mehr als 100 Basispunkte) höher als in den Jahren des Aufschwungs, jedoch bedeutend unterhalb der Zinssätze, die Mitte 1998 und Mitte 2003 während den Finanzkrisen der Schwellenländer vorherrschten (zwischen 12% und 17% mit einigen punktuellen Spitzenwerten).

6. S. dazu CEPAL: «Capital Flows to Latin America: Recent Developments», Niederlassung Washington, 17.6.2009; Alejandro Jara, Ramón Moreno und Camilo E. Tovar: «The Global Crisis and Latin America: Financial Impact and Policy Response» in *BIS Quarterly Review*, 6.2009; und J.A. Ocampo: «Latin America and the Global Financial Crisis» im *Cambridge Journal of Economics*, Nr. 33, 6.2009.

Abbildung 2

Ertragsrate der Staatsanleihen, 1997-2009



Quelle: J.P. Morgan.

Die Verfügbarkeit von externer Finanzierung sank seit dem Einbruch der Tendenz steigender Rohstoffpreise Mitte 2008 ebenfalls drastisch. Ab September war überhaupt keine externe Finanzierung verfügbar, was sich jedoch seit Anfang 2009 wieder besserte⁷. Während der kritischen Monate des finanziellen Kollapses kam es auf dem Markt für Derivate zu hohen Verlusten, insbesondere in Brasilien und Mexiko. Dadurch gerieten die internationalen Reserven unter Druck. Im globalen Kontext verringerten sich jedoch die Reserven in den ersten fünf Monaten der Krise nur in geringem Maß (von us\$ 435.000 Millionen im September 2008 für die sieben größten Volkswirtschaften der Region auf einen Tiefststand von us\$ 411.000 im Februar 2009). Seither haben sie sich wieder erholt⁸. Der Rückgang der Reserven war in einigen Ländern viel ausgeprägter, insbesondere in Ecuador, Venezuela, Mexiko und Peru. Andererseits und im klaren Gegensatz zu den früheren Krisen (einschließlich der mexikanischen Krise von 1994-1995) kam es bisher noch in keinem Land der Region zu einem Kollaps des Finanzsystems. Schließlich

7. CEPAL: «Capital Flows to Latin America: Recent Developments», a.a.O.

8. In einigen Ländern verringerten sich die Reserven nur minimal (insbesondere in Kolumbien) und in einigen fielen sie auch noch nach dem Februar weiter.

hielten sich auch die Börsen, obwohl sie ab Mitte 2008 abstürzten, auf einem höheren Niveau als in anderen Regionen der Welt und profitierten vom weltweiten Börsenaufschwung im zweiten Quartal 2009.

Aus historischer Perspektive kann man daher sagen, dass – obwohl der Finanzsektor der Industriestaaten im Zentrum des Sturmes stand – die Krise für Lateinamerika in strikt finanzieller Hinsicht viel weniger schwer war, als die Schuldenkrise und die Finanzkrisen der Schwellenländer Ende des 20. Jahrhunderts. Dies ist sowohl auf externe als auch auf interne Faktoren zurückzuführen. Zu den externen Faktoren gehört die Tatsache, dass die Krise in der industrialisierten Welt ihren Ursprung hatte und dadurch aktive Maßnahmen der politisch Verantwortlichen auslöste. Diese waren in der Vergangenheit, im Fall der in den Entwicklungsländern ausgelösten Krisen, ausgeblieben (mit Ausnahme der mexikanischen Krise von 1994-1995). Die internen Faktoren stehen im Zusammenhang mit der solideren Makroökonomie der lateinamerikanischen Volkswirtschaften, worauf im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

Auf den Handel bezogen ist die aktuelle Krise jedoch viel tiefer als die vergangenen. Der Einbruch des Welthandels ist der heftigste seit dem Zweiten

**Der Einbruch des
Welthandels ist der
heftigste seit dem
Zweiten Weltkrieg ■**

Weltkrieg und übertrifft sogar denjenigen der Anfänge der Großen Depression der 30er Jahre. Laut den Statistiken der Welthandelsorganisation (WTO) fiel während des ersten Quartals 2009 das weltweite Exportvolumen 31,4% unter den Wert des ersten Quartals 2008⁹. Grund dafür waren sowohl der Preisverfall bei den Rohstoffen wie der starke Einbruch des weltweiten Handels von Fertigwaren. Obwohl sich die Rohstoffpreise im zweiten Quartal 2009 teilweise erholten, gab es keine Zeichen für eine Erholung bei den Preisen der Fertigwaren. Dies zeigt auch der Rückgang von Chinas Exportvolumen in Höhe von 24% während des zweiten Quartals 2009, der noch stärker ausfiel als im ersten Quartal. Sowohl der IWF¹⁰ als auch die UNO¹¹ prognostizierten Mitte 2009 einen Rückgang des weltweiten Handelsvolumens von 11% und 12% für 2009 und eine mögliche Stagnation oder höchstens eine geringe teilweise Erholung für das Jahr 2010.

9. S. <www.wto.org/english/res_e/statis_e/quarterly_world_exp_e.htm>.

10. *World Economic Outlook Update*, 8.7.2009, <www.imf.org>.

11. *World Economic Situation and Prospects 2009, Update as of mid-2009*, New York, Mai 2009, <www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html>.

Lateinamerika bleibt von diesem Prozess nicht verschont. Der Wert und das Volumen der Ausfuhren fielen im ersten Quartal des Jahres im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2008 um 26% bzw. 7%. Obwohl das Handelsvolumen in Mexiko stärker zurückging als in Südamerika, führte der im Verhältnis zu den Jahren des Aufschwungs starke Verfall der Rohstoffpreise in den auf Erdöl und Bergbau basierten südamerikanischen Volkswirtschaften zu einem noch stärkeren Rückgang des Exportwertes¹².

Da sich die derzeitige Rezession nur schwer durch das Ausmaß der Finanzkrise erklären lässt, muss man hier eher von einer Handelskrise als von einer Finanzkrise ausgehen. Mit anderen Worten: Obschon die Region ihre finanzielle Anfälligkeit reduzieren konnte, ist ihr Außenhandel inzwischen viel anfälliger als früher.

Für die gegenwärtige Konjunktur bedeutet dies, dass die Möglichkeit zur Überwindung der Rezession durch wachsende Ausfuhren sehr beschränkt ist. Nach der Krise von Mexiko 1994-1995 und nach der Krise der Schwellenländer 1998-2002 sah dies für Lateinamerika anders aus. Abgesehen von der Konjunktur wirft diese Tatsache wichtige Fragen zur Entwicklungsstrategie auf, die sich ein Vierteljahrhundert lang auf die Eingliederung der Volkswirtschaften in die weltweiten Handels- und Investitionsströme konzentrierte. Darauf wird im letzten Abschnitt dieses Textes eingegangen.

■ Die Reaktionen auf die Krise

In den vergangenen Monaten wurde man sich weltweit und in der Region über die Notwendigkeit einig, dass die Krise mit antizyklischen makroökonomischen Maßnahmen zu bekämpfen sei. Zudem wurde auch erkannt, dass in den Entwicklungsländern die Mittel dazu beschränkt sind, hauptsächlich weil sich die Finanz- und Handelsströme prozyklisch auf sie auswirken. Daher begannen die multilateralen Banken, im Fall von Lateinamerika die Weltbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank, die Entwicklungsbank der Andengemeinschaft (*Corporación Andina de Fomento*, CAF) und die Zentralamerikanische Bank für Wirtschaftsintegration (*Banco Centroamericano de Integración Económica*, BCIE),

12. CEPAL: *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009*, a.a.O. Wie ich bereits in anderen Arbeiten ausführte, war der Preisanstieg bei den Grunderzeugnissen, und damit die Verbesserung der Austauschverhältnisse im internationalen Handel, für die Exporteure von Energie- und Bergbauprodukten viel ausgeprägter als für die Exporteure von Agrarprodukten. Siehe J.A. Ocampo: «La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana», a.a.O., und «Latin America and the Global Financial Crisis», a.a.O.

diese Maßnahmen sehr aktiv zu unterstützen. Dank der Initiative der G-20 wird der IWF mehr Mittel als je zuvor erhalten. Im März 2009 führte diese Institution sehr wichtige Neuerungen ein, darunter insbesondere die Schaffung einer flexiblen Kreditlinie mit präventivem Charakter, von der Kolumbien und Mexiko bereits Gebrauch gemacht haben. Auch die US-Notenbank hat für die Zentralbanken von Brasilien und Mexiko über Währungsswaps Kreditlinien geschaffen, und China hat Argentinien eine ähnliche Kreditlinie gewährt.

Lateinamerika verfügt heute über einen größeren Spielraum für antizyklische makroökonomische Maßnahmen als früher ■

Lateinamerika verfügt heute über einen größeren Spielraum für antizyklische makroökonomische Maßnahmen als früher. Der bedeutendste Politikwechsel fand an der geld- und der währungspolitischen Front statt. Es konnten vor allem die für die früheren Krisen kennzeichnenden

sprunghaften Zinserhöhungen vermieden werden, in vielen Fällen mit dem Versuch, eine heftige Abwertung abzuwenden. Den Zentralbanken gelang es diesmal, wenn auch mit einem gewissen Rückstand gegenüber Zinssenkungen in den Industrienationen, die Leitzinsen zu senken, besonders wegen der anfänglich weiterhin hohen Lebensmittelpreise im ersten Halbjahr. Die *Banco de la República de Colombia* begann mit der Senkung der Leitzinsen Mitte Dezember 2008. Die Zentralbank Chiles griff diesbezüglich aggressiver durch und senkte ihren Satz in den ersten fünf Monaten des Jahres 2009 um sieben Prozentpunkte, wobei die Senkung fast vollständig in das erste Quartal fiel.

Dazu kommen weitere expansive geldpolitische Maßnahmen, wie eine Senkung der Mindestreserven, die Aufhebung der in Zeiten beschleunigter Inflation verfolgten Politik des knappen Geldes, sowie die Schaffung einiger Kreditlinien durch die Zentralbanken. Hinzu kommt eine aktive Nutzung der Entwicklungsbanken, auf die verschiedene Länder der Region noch immer zurückgreifen können, um eine Reaktivierung der Kreditvergabe zu erleichtern. Trotzdem wurde bei der Kreditvergabe seit Anfang der Krise ein deutlicher Rückgang verzeichnet¹³.

Die unterschiedlichen Währungsstrategien führten zu großen Spannungen innerhalb der Integrationsprozesse. Das war auch während der Krise Ende des 20., Anfang des 21. Jahrhunderts der Fall. Von den größten

13. CEPAL: *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009*, a.a.O.

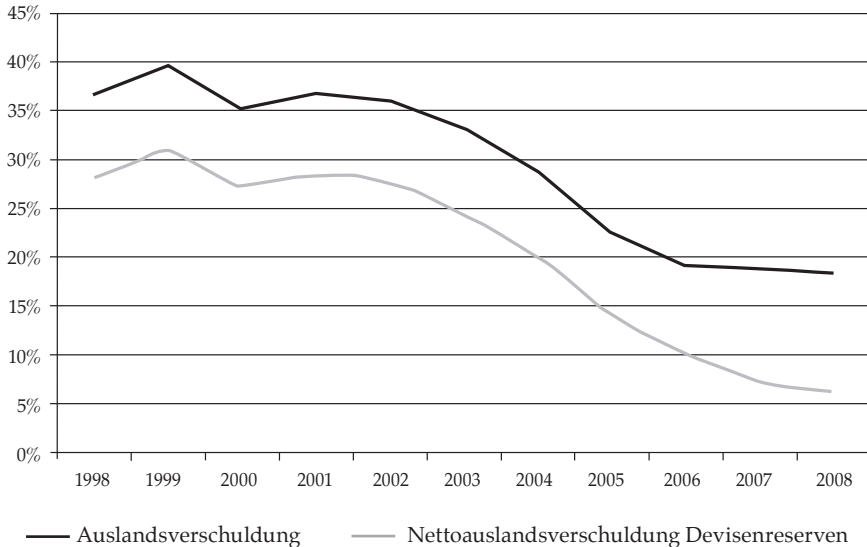
Ländern haben Brasilien, Chile, Kolumbien und Mexiko ihre Währungen frei schwanken lassen. Nach einer starken anfänglichen Abwertung, insbesondere im letzten Quartal 2008, folgte eine ebenfalls ausgeprägte Aufwertung im zweiten Quartal 2009. Diese Schwankung war im Allgemeinen »schmutzig«, da sie vom Staat durch beträchtliche Interventionen der Zentralbanken im Devisenmarkt flankiert wurde. Das trifft insbesondere auf Mexiko zu, wo mit der Tradition des verhältnismäßig frei schwankenden Wechselkurses gebrochen wurde. Auch der Wechselkurs des neuen peruanischen Sol folgte dieser Tendenz. Durch die starken Interventionen der peruanischen Zentralbank geschah dies jedoch in einer viel gemäßigeren Form. Argentinien hat hingegen eine Strategie der allmählichen Abwertung verfolgt, und Venezuela hält einen festen offiziellen Wechselkurs aufrecht, der stark überbewertet ist und auf dem freien Markt zu hohen Prämien führt. Die kleineren Volkswirtschaften haben an ihren festen Wechselkursen festgehalten oder bescheidene Abwertungen zugelassen. Ecuador ist diesbezüglich ein Sonderfall. Durch die Dollarisierung und die großen Verluste an Währungsreserven (und die sich daraus ergebende Währungs- und Kreditverknappung) musste dieses Land zum einzigen Instrument zum Schutz seiner Zahlungsbilanz greifen: der Einführung von Handelshemmnissen, die zu bedeutenden Schäden für die übrigen Mitglieder der Andengemeinschaft (*Comunidad Andina, CAN*), insbesondere Kolumbien, führten.

Dass diese Länder über diesen Spielraum für ihre Geldpolitik verfügten, liegt am Zusammentreffen von zwei Faktoren, die ihre Außenhandelsbilanz bedeutend verbesserten und dadurch die Ansteckungswege der Krise einschränkten. Der erste Faktor ist die starke Verringerung der Außenschulden, vor allem auf Seiten der Regierungen. Der Zweite sind die hohen Devisenreserven. Wie Abbildung 3 verdeutlicht, lag die Nettoauslandsverschuldung der Devisenreserven, die beide Tendenzen beinhaltet, in 2008 auf einem Niveau, das 6% des BIP entspricht (entgegen den nahezu 30% in früheren Krisen des 20. Jahrhunderts).

Dafür sind verschiedene Faktoren verantwortlich. Der erste ist die Entwicklung der internen Märkte für Staatsanleihen, die in vielen Ländern zu einer dynamischen Quelle für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte wurden. Der zweite Faktor ist die Entscheidung der meisten Zentralbanken, die Überschüsse der externen Finanzierung während des Aufschwungs durch die Akkumulation von internationalen Reserven zu absorbieren. Das zeigt sich darin, dass die größte Akkumulation von Reserven gerade in den beiden

Abbildung 3

**Nettoauslandsverschuldung der Devisenreserven,
 nach Wechselkursparität 2000**



Quelle: Berechnungen des Autors nach Statistiken der CEPAL. Für Chile sind die Mittel der Staatsfonds enthalten.

Perioden reichlicher Auslandsfinanzierung zwischen Mitte 2006 und Mitte 2007 sowie im ersten Halbjahr 2008 stattfand¹⁴. Der dritte Faktor war der Leistungsbilanzüberschuss, den verschiedene Länder und die Region insgesamt erzielten. Mit wenigen Ausnahmen (Argentinien, Bolivien und Venezuela) ist dies jedoch nicht die wichtigste Quelle für die Bildung von Reserven.

Problematisch war beim Aufschwung zwischen 2004 und 2007 jedoch die starke Tendenz zur Verschlechterung der Leistungsbilanz, wenn man dabei die Entwicklung der Austauschverhältnisse berücksichtigt (siehe Abbildung 4). Das trifft mit wenigen Ausnahmen (Argentinien, Bolivien und Uruguay¹⁵) auf fast alle Länder der Region zu. Auf diese Weise lässt sich der leichte Überschuss in der Leistungsbilanz während des kürzlichen Aufschwungs vollständig durch eine Verbesserung der Rohstoffpreise erklären. Mit anderen

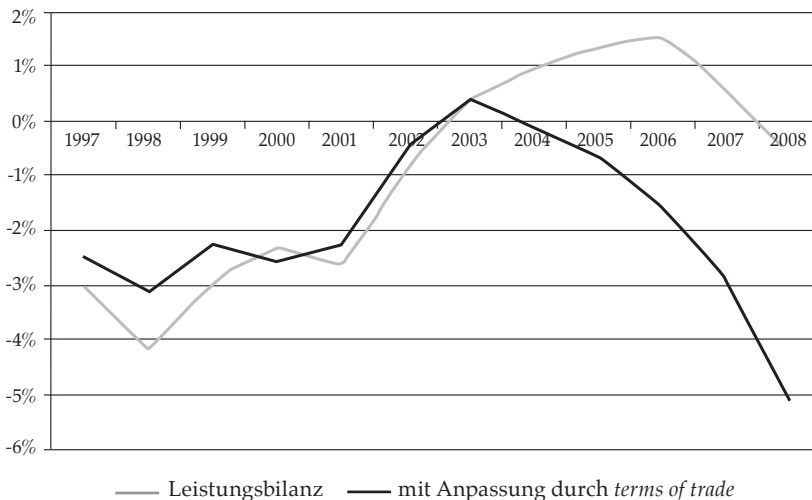
14. J.A. Ocampo: «La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana», a.a.O., und «Latin America and the Global Financial Crisis», a.a.O.
 15. Siehe J.A. Ocampo: «Latin America and the Global Financial Crisis», a.a.O., Tafel 6.

Worten: Lateinamerika hat nicht gespart, sondern diese preislich bedingten Mehreinnahmen ausgegeben. Tatsächlich wies die Leistungsbilanz – geschätzt mit den *terms of trade* von 2003 – 2008 ein viel höheres Defizit auf als im Zeitraum vor dem Ausbruch der Krise im Jahr 1998.

Das weist darauf hin, dass die Leistungsbilanz während der Krise durch eine Senkung der Einfuhren den fallenden Rohstoffpreisen angepasst werden musste (was schließlich rezessive Effekte bewirkte) und weiterhin angepasst werden muss, sofern diese Preise sich nicht weiterhin festigen. Aus optimistischer Sicht kann jedoch auch gesagt werden, dass sich der Ausgabenanstieg während des Aufschwungs in einer beträchtlichen Erholung der Investitionsrate widerspiegelte. Daher hat der mit diesen Anpassungen einhergehende Einbruch der Nachfrage zu einem starken Rückgang der Investitionen geführt und damit ein Muster wiederholt, das für alle Krisen kennzeichnend ist, besonders für die Schuldenkrise und die Krise der Schwellenländer Ende des 20. Jahrhunderts. Dieses Phänomen wird zusätzlich durch den prognostizierten starken Rückgang der direkten Auslandsinvestitionen zugespitzt, der von verschiedenen Analysten auf rund 40% geschätzt wird.

Abbildung 4

**Lateinamerika: Leistungsbilanz mit und ohne Anpassung
durch *terms of trade* (Basis 2003)**



Quelle: Schätzungen des Autors auf Basis von Daten der CEPAL.

In der Fiskalpolitik wurden viele antizyklische Maßnahmen angekündigt, insbesondere bedeutende Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben. Gemäß CEPAL haben vor allem Argentinien und Brasilien eine stark expansive Finanzpolitik angekündigt (zwischen 6% und 9% des BIP). Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru kündigten etwas bescheidenere aber dennoch beträchtliche Erhöhungen an (zwischen 2% und 3% des BIP)¹⁶. Es ist schwer zu sagen, inwieweit sich diese Ankündigungen auf neue Maßnahmen oder auf die Neuausrichtung bestehender Ausgabenprogramme beziehen.

Auf jeden Fall ist der Spielraum für die Durchsetzung expansiver fiskalischer Maßnahmen nicht besonders groß. Die Ursache liegt hauptsächlich darin, dass diese Ergebnisse nicht auf einer strengen Sparpolitik in den Aufschwungsjahren beruhen, sondern auf außergewöhnlich hohen öffentlichen Einnahmen, obwohl die Haushaltsdefizite während der Jahre des Aufschwungs maßvoll waren und die Auslandsverschuldung in fast allen Ländern geringer war als in der vorherigen Krise (mit deutlicher Ausnahme von Argentinien, Kolumbien, Uruguay und teilweise auch Brasilien). Tatsächlich erhöhten sich die öffentlichen Ausgaben schneller als das langfristige Wirtschaftswachstum und verhielten sich in diesem Sinne, mit wenigen Ausnahmen, prozyklisch¹⁷.

Chile ist in der Tat das einzige Beispiel für ein Land, das die Regel beibehielt, die Höhe der öffentlichen Ausgaben an struktureller Gleichgewicht der Staatsfinanzen als Zielgröße zu bemessen (ein Haushaltsüberschuss von 1% des BIP, der in der Aufschwungsphase auf 0,5% verringert wurde) und die Überschüsse aus den hohen Preisen für Kupfer in zwei Staatsfonds anzulegen (dem *Fondo de Estabilización Económica y Social* und dem *Fondo de Reserva de Pensiones*, entsprechend der Neugestaltung des vorherigen Staatsfonds zur Stabilisierung des Kupferpreises aus dem Jahr 2006). Andere Länder reformierten stattdessen im Aufschwung ihre Steuergesetze und Stabilisierungsfonds, die sie während der Krise Ende des Jahrhunderts geschaffen hatten, um höhere öffentliche Ausgaben zu ermöglichen¹⁸.

Es wird daher sehr schwierig, oder sogar unmöglich, das für die Zeit des Aufschwungs charakteristische schnelle Wachstum der öffentlichen Ausgaben in

16. *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009*, a.a.O.

17. IDB: *All That Glitters May Not Be Gold: Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance*, a.a.O.; J.A. Ocampo: «Latin America and the Global Financial Crisis», a.a.O.

18. Juan Pablo Jiménez und Varinia Tromben: «Política fiscal y bonanza: Impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe» in *Revista de la CEPAL* Nr. 90, 9.2006.

der gegenwärtigen Krise aufrecht zu erhalten. Zudem ist der Rückgang der öffentlichen Einnahmen bereits spürbar, insbesondere in den Ländern, die von Steuereinnahmen aus Rohstoffen abhängig sind (Steuern oder Gewinne öffentlicher Unternehmen, die in den entsprechenden Sektoren tätig sind, insbesondere Erdölunternehmen¹⁹). Eine wahrscheinliche Entwicklung ist die, die man bereits während der Krise Ende des 20. Jahrhunderts erlebte: eine anfängliche Zunahme des Defizits und danach drastische Anpassungsprogramme. Jedenfalls können die öffentlichen Ausgaben kurzfristig einen Rückgang der privaten Ausgaben überbrücken und in diesem Sinne eine stabilisierende Funktion

Zudem ist der Rückgang der öffentlichen Einnahmen bereits spürbar, insbesondere in den Ländern, die von Steuereinnahmen aus Rohstoffen abhängig sind ■

ausüben. Als weitere Maßnahmen gegen die Krise können zudem Programme aufgelegt werden, die die Auswirkungen der Krise auf einkommensschwache Sektoren mindern, was einige Länder auch schon getan haben.

Die Wahrnehmung, die Stärke der Region beruhe auf gewichtigen Veränderungen in der Wirtschaftspolitik in den Jahren des Aufschwungs, die sich darin ausdrücke, dass dem makroökonomischen Gleichgewicht eine höhere Priorität eingeräumt werde, muss man mit Vorsicht betrachten. Das ist eine der Folgerungen dieser Analyse. Tatsächlich zeigten sowohl die Fiskalpolitik als auch die Entwicklung der Leistungsbilanzsalden im Allgemeinen weiterhin ein prozyklisches Verhalten. Wie wir bereits gesehen haben, ist die Stärke der Region mit wenigen Ausnahmen an beiden Fronten eher auf die Extraeinnahmen, als auf antizyklische Maßnahmen zur Sicherung der makroökonomischen Gleichgewichte zurück zu führen. Der Schlüssel für einen größeren wirtschaftspolitischen Spielraum liegt für die lateinamerikanischen Staaten daher in der Kombination eines deutlichen internationalen Aufschwungs mit einer Verbesserung der Leistungsbilanz, der durch höhere internationale Reserven und eine geringere Auslandsverschuldung des öffentlichen Sektors geschaffen wird – und nicht in antizyklischen makroökonomischen Maßnahmen²⁰. Tatsächlich wurde der Begriff »antizyklisch« mit wenigen Ausnahmen erst in der Krise wieder in

19. S. dazu CEPAL: *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009*, a.a.O.

20. S. zu diesem Thema eine viel ausführlichere Analyse des BID: *All That Glitters May Not Be Gold: Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance*, a.a.O.; und J.A. Ocampo: «La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana», a.a.O., und «Latin America and the Global Financial Crisis», a.a.O.

das Vokabular der Wirtschaftsakteure aufgenommen (nicht während des Aufschwungs).

Obwohl die Inflation in vielen Ländern ein wichtiges Ziel in der Wirtschaftspolitik bleibt, darf nicht davon ausgegangen werden, dass der makroökonomische Fortschritt ein Resultat aus der Kombination von geldpolitischen Maßnahmen mit Inflationszielen (*inflation targeting*) und flexiblen Wechselkursen sei. Und dies nicht nur, weil viele

Eine mögliche Kritik an einigen Ländern ist das Fehlen einer noch aktiveren Intervention auf den Devisenmärkten ■

Länder keine flexible Wechselkurspolitik verfolgen, sondern weil die durch die Interventionen auf dem Devisenmarkt angehäuften Reserven für die Stärke der Region in der Krise ausschlaggebend sind. Eine mögliche Kritik an einigen Ländern ist das Fehlen einer noch aktiveren Intervention

auf den Devisenmärkten. Dadurch kommt es zu großen Schwankungen der Wechselkurse, die sich schließlich auf die Anreize zur internationalen Spezialisierung übertragen (Brasilien und Kolumbien zeigen ein solches Verhalten am deutlichsten). Mit anderen Worten ist der Fortschritt nicht dem Umstand zu verdanken, dass sich die Zentralbanken über Jahre an die orthodoxen Rezepte zur Geld- und Währungspolitik gehalten hatten, sondern der Tatsache, dass sie in der Währungspolitik zum Teil die »asiatischen« Rezepte übernahmen: massive Marktinterventionen, um zu verhindern, dass der an Devisenüberfluss während des Aufschwungs zu einer Aufwertung und zu einer Erhöhung des Leistungsbilanzdefizits führt – ein Muster, das in Lateinamerika sowie in anderen Entwicklungsregionen zu heftigen Zahlungsbilanzkrisen geführt hatte, sobald die außerordentlichen Finanzierungsströme aus dem Ausland unterbrochen wurden.

■ Die Folgen der Krise

Die wichtigsten Folgen der Krise lassen sich an erster Stelle an der Verschlechterung der sozialen Indikatoren ablesen. Die von der CEPAL und der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) veröffentlichten Daten zeigen eine Verschlechterung des Arbeitsmarktes, mit gefallenem Beschäftigungsraten, einem starken Rückgang beim Wachstum der formellen Beschäftigung (Beitragszahler der Sozialversicherung) und einer Zunahme der Arbeitslosigkeit im ersten Quartal 2009 im Vergleich zum gleichen Zeitraum in 2008²¹. Die

21. CEPAL und IAO: *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe* Nr. 1, 6.2009.

Auswirkungen waren zwar noch gering und mit einer bescheidenen Zunahme der Beschäftigung kompatibel. Es gibt jedoch einige wichtige Ausnahmen. Insbesondere in Mexiko ist die Lage beunruhigend. Das Land steht vielleicht vor der heftigsten Beschäftigungskrise seiner Geschichte (nicht nur wegen der starken Rezession, sondern auch wegen der radikalen Änderungen der Migrationsbedingungen in die USA). Auch in Kolumbien ist die Situation besorgniserregend; die Arbeitslosigkeit ist auf eine der höchsten Raten in der Region angestiegen. Für 2009 prognostiziert die CEPAL einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Lateinamerika auf 7,5%-9%, was drei Millionen zusätzlichen Arbeitslosen entspricht²².

Im sozialen Bereich geht die UNO in Lateinamerika von einem Anstieg der extremen Armut um 3,6 Millionen Menschen aus²³, was auch noch bescheiden ist und mit geeigneten politischen Maßnahmen verhindert werden könnte. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Armut verschärfen sich jedoch mit der Dauer der Krise. Wie die Erfahrung zeigt, ist der besorgniserregendste Aspekt die Zunahme der informellen Arbeit, die mit dem Rückgang der Schaffung formeller Arbeitsplätze einhergeht. Da diese Auswirkungen derzeit noch gering sind, wurden auch noch keine wichtigen politischen Gegenmaßnahmen getroffen, zumindest nicht bis Mitte 2009.

Ein weiterer bedeutender Effekt ist zweifellos die Neuorientierung hin zu einer aktiveren Rolle des Staates, was inzwischen zu einer weltweiten Tendenz geworden ist. In Lateinamerika fand diese Wende bereits vor der Krise statt und spiegelte sich in verschiedenen neuen Regierungen wider, die sich klar als Linke identifizieren (in verschiedenen Varianten) sowie im größeren Pragmatismus der Mitte- und Rechtsregierungen im Bezug auf die Rolle des Staates. Ein wichtiger Effekt der Krise ist, dass man der Rolle des Binnenmarktes und der Entwicklungsbanken wieder mehr Aufmerksamkeit schenkt. Brasilien war in beiden Themen der Pionier. Die anti-zyklischen Maßnahmenpakete zielen in einem wirtschaftlich ungünstigen internationalen Umfeld genau auf die Aktivierung der Binnennachfrage. Die Entwicklungsbanken wären dem entsprechend das wichtigste Instrument zur Erneuerung des Interesses an Industriepolitik (oder allgemein an Politiken zur Entwicklung der produktiven Sektoren). Dieser Prozess scheint jedoch noch nicht viel Schwung zu haben, außer in Brasilien und in geringerem Maße in Chile und Kolumbien.

22. *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009*, a.a.O.

23. *World Economic Situation and Prospects 2009, Update as of Mid-2009*, a.a.O.

Die interessanteste wirtschaftspolitische Frage wäre, welches der zukünftige Wachstumsmotor der Region sein wird. Nachdem während mehr als einem Vierteljahrhundert die Eingliederung der Volkswirtschaften in die weltweiten Handels- und Investitionsströme im Vordergrund stand, wirft der Zusammenbruch des Welthandels und der Auslandsinvestitionen große Fragen auf. Fragen, die mit der wahrscheinlich für länger ausbleibenden Dynamik in beiden Fällen nur noch offensichtlicher werden. Trifft das zu, werden die Länder oder Regionen mit großen Binnenmärkten als Gewinner hervorgehen, wie dies nach der großen Depression der 30er Jahre der Fall war. Es ist zudem möglich, dass sich dies wie damals aufgrund der Sachzwänge durchsetzt und nicht aufgrund wirtschaftspolitischer Konzepte, die im Allgemeinen nach wie vor für eine Integration in die Weltwirtschaft sprechen.

Es gibt natürlich auch andere Alternativen. Alles deutet darauf hin, dass China der wirtschaftliche Motor Asiens sein wird, was die stärker mit den USA und Europa zusammenarbeitenden Länder nicht begünstigt. Dazu gehören einige Länder Lateinamerikas. Die Vertiefung der Handelsbeziehungen zu China wäre daher für die Zukunft sehr wichtig. Dies hängt jedoch von der Fähigkeit ab, die enorme wirtschaftliche Bresche zum asiatischen Giganten zu schließen und die Ausfuhren nach China zu diversifizieren. Diesbezüglich ist Lateinamerika noch immer von wenigen Rohstoffen abhängig (Soja, Kupfer, Erdöl und Eisenerz)²⁴.

Der lateinamerikanische »Binnenmarkt« ist der regionale Markt. Das trifft insbesondere auf die kleineren Volkswirtschaften zu. Die politische Teilung der Region, die sich in der Krise der Andengemeinschaft und in der fehlenden Dynamik anderer Integrationsprozesse widerspiegelt, ist jedoch zu einem großen Hindernis geworden. Auch wirtschaftliche Faktoren spielen dabei eine Rolle. Wie in früheren Krisen verstärkt der Rückgang des intraregionalen Handels die Krise. Die unterschiedlichen Währungspolitiken sind ein weiteres bedeutendes Hindernis für die Vertiefung der Integration (wie bereits erwähnt wurde, zwang die Dollarisierung Ecuador dazu, als einzige Option für Anpassungen Handelshemmnisse einzuführen, was wiederum seinen regionalen Partnern schadet).

24. Kevin P. Gallagher und Roberto Porzecanski: «China and the Latin America Commodities Boom: A Critical Assessment», *Working Paper* Nr. 192, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst, Februar 2009.

Einige Initiativen scheinen hingegen trotzdem Fortschritte zu erzielen, insbesondere die Integration auf dem Gebiet der Energie. Auch Vorschläge im Bereich des interregionalen Zahlungsverkehrs sind vorhanden: Dazu gehören die Initiative Argentiniens und Brasiliens, Zahlungen in ihren Landeswährungen abzuwickeln (ein Mechanismus, der auf alle Mitglieder der Lateinamerikanischen Integrationsvereinigung – *Asociación Latinoamericana de Integración*, Aladi– ausgeweitet werden könnte) und die Initiative zur Einführung einer überregionalen Währung, des *Sucre*, innerhalb der Bolivarianischen Allianz für Amerika (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*, ALBA). Auch hier sind jedoch die politischen Differenzen groß. Der *Sucre* könnte zum Beispiel über die Aladi eingeführt werden, vielleicht zusammen mit dem Lateinamerikanischen Reservefonds (*Fondo Latinoamericano de Reserva*, FLAR), doch aus politischen Gründen ziehen die Verantwortlichen scheinbar die ALBA vor. Lateinamerika verfügt über die besseren finanziellen Mechanismen für eine regionale Zusammenarbeit als jede andere Entwicklungsregion (CAF, BCIE, FLAR und das Abkommen über den Zahlungsverkehr der Aladi). Während der Krise könnten diese ein enormes Potenzial entwickeln. In diesem Sinne ist die wichtigste unvollendete Aufgabe, den FLAR zu einem wirklich lateinamerikanischen Fonds zu entwickeln, wie das sein Name bereits sagt.

In der regionalen Zusammenarbeit sind daher große Anstrengungen erforderlich, um die Chancen, die die gegenwärtige Konjunktur bietet zur Weiterentwicklung der regionalen Integration zu nutzen. Die Überwindung der politischen Differenzen zwischen den Ländern ist dazu eine wesentliche Voraussetzung. Aktuell scheint die Dynamik jedoch in die Gegenrichtung zu gehen.

Schließlich sollte noch hervorgehoben werden, dass sich Lateinamerika kaum an den großen Debatten über internationale Finanzreformen beteiligt hat, was auch für die anderen Entwicklungsregionen der Welt gilt (die einzige wichtige Ausnahme ist China, das mit seinem Vorschlag für eine weltweite Reservewährung andere Länder überzeugen konnte). Dies scheint im Widerspruch dazu zu stehen, dass Lateinamerika im wichtigsten neuen Mechanismus für eine neue Weltordnungspolitik, der G-20, drei Mitglieder stellt. Die G-20-Mitgliedsländer aus der Region sind ausgezeichnet positioniert für eine gemeinsame Agenda, aus der gleichzeitig eine wirklich regionale Initiative hervorgehen könnte. ☐