

ENRIQUE DUSSEL PETERS

Das lateinamerikanische entwicklungstheoretische Denken am Beispiel der CEPAL.

Alternativen zur exportorientierten Industrialisierung?

1 Einleitung

Lateinamerika befindet sich heutzutage in einer erneuten Umbruchperiode. Nach dem „verlorenen Jahrzehnt“ der 1980er Jahre scheinen die 1990er keine besseren sozioökonomischen Perspektiven für das 21. Jahrhundert zu bringen. Obwohl es so aussieht, als ob eine Reihe von makroökonomischen Indikatoren sich im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten gebessert hätten, zeigen andere Indikatoren wie das Pro-Kopf-Einkommen, die Technologie- und Produktionsstruktur, die wachsende Ungleichheit und die wachsende Armut, dass dieser Prozess zumindest zwei Seiten hat.

Diese, um in den Worten der CEPAL (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*) zu sprechen, wachsende „Heterogenität“ lässt Lateinamerika an der Schwelle des 21. Jahrhunderts in einer ähnlichen Ausgangslage wie in den 40er Jahren des 20. Jahrhunderts: die Integration in den kapitalistischen Weltmarkt eröffnet auf der einen Seite ein „Menü von Optionen“, stellt gleichzeitig aber ein „Fenster des Ausschlusses“ dar. Gegenwärtig gibt es keine Rezepte, um auf kurz-, mittel- oder auf langfristiger Sicht die sozialökonomischen Probleme des Kontinentes zu lösen, obwohl im Allgemeinen angenommen wird, dass die Politik nicht die gleiche sein kann wie in den 1980er Jahren mit ihren Stabilisierungs- und Struktur Anpassungsprogrammen.

In diesem Kontext analysiert der Artikel aus einer konzeptionellen und theoretischen Perspektive sowohl die Herausforderungen für Lateinamerika in mittel- und langfristiger Sicht als auch die Vorschläge der CEPAL während der 1990er Jahre. Im ersten Teil wird kurz die Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI) untersucht, für welche die CEPAL in Lateinamerika eine wichtige Rolle spielte. Der zweite Abschnitt analysiert die jetzt vorherrschende Strategie, die exportorientierte Industrialisierung (EOI). Die EOI, die wenig mit „Neoliberalismus“ zu tun hat, und die seit den 1980er Jahren auf dem Kontinent verfolgt wird, ist Ausgangspunkt der Kritik in diesem Artikel. Basierend auf dem Vorhergegangenen werden im dritten Abschnitt die allgemeinen sozioökonomischen Bedingungen in Lateinamerika dargestellt und verschiedene Vorschläge von Seiten der CEPAL bezüglich der EOI erwähnt. In diesem Zusammenhang ist es wichtig herauszustellen, dass die CEPAL als Institution keine geschlossene Position bezüglich der EOI, ihrer Alternativen oder anderer mittel- oder langfristiger Vorschläge hat. Dennoch ist es möglich, diesbezüglich wichtige Diskussionspunkte und Positionen zu unterscheiden. Der letzte Teil umfasst eine Zusammenfassung der vorangegangenen Abschnitte und zeigt einige Themen auf, die über das Konzept der CEPAL hinausreichen.

2 Die CEPAL während der Phase der importsubstituierenden Industrialisierung (ISI)

Die CEPAL als Einrichtung des Institutionensystems der Vereinten Nationen spielte eine wichtige Rolle während der ISI in Lateinamerika. Aus einer historischen Perspektive betrachtet, haben

fast alle industrialisierten Länder verschiedene Formen des Staatseingriffes bei dem Aufbau ihrer Industrien während des 20. Jahrhunderts verfolgt (Baer 1972; List 1841). Zusätzlich war Lateinamerika, zumindest während des Zweiten Weltkrieges, vor die Notwendigkeit gestellt, sich selbst mit Rohmaterialien, Zwischenprodukten und Kapitalgütern zu versorgen, da der Nachschub unterbrochen wurde. Auf diesem Wege kam die Möglichkeit einer größeren Selbstversorgung auf, die dennoch weit entfernt von einer „Autarkie“ blieb.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass in vorangegangenen Jahrzehnten und während des zweiten Weltkrieges zahlreiche Autoren Argumente für die ISI präsentiert haben. Hierbei lohnt es sich die Argumente von Leontief (1954) bezüglich der Intensität des Produktionsfaktors Arbeit in den US-amerikanischen Exporten und die Notwendigkeit des Staatseingriffes in Märkte mit niedrigem Niveau und in unterentwickelte Märkte hervorzuheben (Lewis 1954; Nurkse 1955; Rosenstein Rodan 1962). Andere Autoren wie Hirschmann (1958) haben bereits auf die Bedeutung der vorwärts und rückwärts orientierten Integration (*forward and backward linkages*) im Industrialisierungsprozess der Peripherie hingewiesen. In all diesen Fällen hat der Staat eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung gespielt. Staatseingriffe ermöglichen Gleichgewichtsbedingungen und/oder das Wachstum der jeweiligen Märkte (unterentwickelte Märkte und/oder Märkte mit einem niedrigem Niveau). Dies gilt zum Beispiel im Fall des Arbeitsmarktes, des Kapitalmarktes und/oder des Kapitalgütermarktes, und zwar sowohl in besonderen als auch in prioritären Sektoren oder Branchen.

In diesem historischen und theoretischen Zusammenhang war die CEPAL wichtig für die Verbreitung und Entwicklung zentraler Konzepte und Politiken der ISI, und zwar sowohl über ihre Dokumente, Studien und direkten Politikvorschläge als auch über ihren theoretischen Einfluss auf akademische und regierungsamtliche Medien während der Nachkriegszeit bis in die 1970er Jahre hinein (Bielchowsky 1998; Lichtenszajn 2001). Raúl Prebisch, Generalsekretär der CEPAL, war in dieser Zeit sehr einflussreich. Während der 1950er und 1960er Jahre des 20. Jahrhunderts war die Prebisch-Singer Theorie (Prebisch 1950; Singer 1964) wichtig, um das konzeptionelle Umfeld und die Politik Lateinamerikas zu verstehen: Die *Terms of Trade* (reale Austauschverhältnisse) der Peripherie mit den Staaten des Zentrums hängen von den Relationen der jeweiligen Wachstumsraten und den Einkommenselastizitäten bezüglich der Importe ab. Da die Nachfrage nach Rohstoffen der Peripherie unelastisch ist (d.h. auf Preisveränderungen wenig oder nicht reagiert), müssten die Länder der Peripherie ihre Produktionsstruktur und ihren Handel auf Industrieprodukte umstellen, weil hier die Elastizität höher ist. In der ISI waren die Abschottung des Binnenmarktes und die Entwicklung von Industrieprodukten die nötigen Bestandteile, um ein Handelsbilanzdefizit und die allgemeine Unterentwicklung zu verhindern. Die Wirtschaftspolitik sollte sich, aus dieser Perspektive betrachtet, daran orientieren, in einer Wirtschaft mit öffentlichem und privatem Eigentum den aktiv fördernden Eingriff des Staates zugunsten der Exportbetriebe zu ermöglichen, welche Einkommen für die Arbeitnehmer sowie Grundstoffe und Produktionsfaktoren für die unterentwickelten Bereiche (insbesondere den Agrarbereich) erzeugen².

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass sowohl die CEPAL als Institution als auch Raúl Prebisch seit seinen ersten Vorschlägen darauf verwiesen haben, dass der erhöhte Zollschatz unter anderem zu monopolartigen Praktiken führt, „welche den gesunden Prozess des Wettbewerbes, der elementar ist um die Produktivität des Systems, in dem wir leben, zu erhöhen, stört“ (Prebisch 1961, 650). Darüber hinaus haben die monopolartigen Praktiken eine regressive Einkommensverteilung zur Folge. Der Vorschlag einer „gemischten Wirtschaft“ (privat/öffentlich) war aus dieser Perspektive entscheidend.

Die Analyse der CEPAL sah seit ihren Anfängen die Notwendigkeit, die Volkswirtschaften Lateinamerikas zu industrialisieren und zu modernisieren, um eine erfolgreiche Integration in den

kapitalistischen Weltmarkt zu erlangen. Die Strategie der Importsubstitution, die Förderung der Exporte und das Aufholen des Rückstandes der (sehr unproduktiven) Landwirtschaft waren die wichtigsten Vorschläge, um die heterogene Struktur der Peripherie und der Entwicklungsländer zu überwinden. Der Staat, zusammen mit dem privaten Sektor, waren die „Subjekte“, die in verschiedenen Formen eingreifen sollten, um diesen sozioökonomischen Strukturwandel zu erreichen.

3 Die Gegenrevolution: die exportorientierte Industrialisierung (EOI)

Mit der Krise der ISI seit den 1960er Jahren in einigen lateinamerikanischen Ländern und mit dem Ende des keynesianistischen Wohlfahrtsstaates in den Ländern der OECD, insbesondere in den Vereinigten Staaten, bot eine Gruppe von Autoren, zu der Balassa, Bhagwati und Anne Krueger gehören, eine konzeptionelle wirtschaftspolitische Alternative zur ISI an, welche unter dem Namen exportorientierte Industrialisierung (EOI) bekannt wurde³. Als Ausgangspunkt für eine Kritik an der ISI in den Entwicklungsländern stellte die EOI fest, dass der Bezugspunkt einer Volkswirtschaft nicht der Binnenmarkt sein kann, wie von der ISI mit dem Argument der *infant industry* (im Aufbau befindlichen Industrie) formuliert wurde, sondern der Weltmarkt (über Exporte).

Das zentrale Argument der EOI war, vor allem vor dem Hintergrund eines wachsenden Welthandels, dass die Exporte der Wachstumsmotor für die Entwicklung jeglicher wirtschaftlichen Einheit – Unternehmen, Branche, Region, Nation und/oder Gruppe von Nationen – und Katalysator für eine höhere wirtschaftliche Effizienz sei. Exporte hätten, so die Argumentation, wichtige positive Effekte auf die Gesamtproduktivität der Produktionsfaktoren und die technologische Entwicklung. Die Schaffung von stabilen makroökonomischen Rahmenbedingungen sowie eine neutrale und horizontale Industrie- und Handelspolitik haben die politische Richtung in diesem Bereich bestimmt (Balassa 1981; Krueger 1992). Eines der stärksten Argumente gegen die ISI und die aktive Politik zugunsten einer Region oder einer bestimmten Branche war im allgemeinen das „*rent-seeking*“ Verhalten: die Eingriffe in den Markt, wie zum Beispiel die Preisfestsetzung für Produkte und Dienstleistungen, die Gebühren, Zölle und Einfuhrlicenzen und andere Maßnahmen, haben „perverse“ Praktiken gefördert, die im diametralen Gegensatz zur Markteffizienz stehen (Krueger 1983). Unter diesen Umständen wurden die Anreize von jenen Unternehmen und sozialen Klassen genutzt, für welche sie nicht bestimmt waren: die Bürokratie einerseits, und genau solche Branchen andererseits, die sich eigentlich modernisieren sollten, dies allerdings nicht taten, sondern nur die attraktiven Subventionen abschöpften, die ihnen der Staat zur Verfügung stellte. Aus der Sicht der EOI entwickelten sich die angebotenen Anreize im Rahmen der ISI und die vielfältigen Eingriffe in das Marktgeschehen zur bedeutendsten Hürde in der wirtschaftlichen Entwicklung der Peripherie.

Die wirtschaftspolitischen Vorschläge der EOI sind entsprechend: Einerseits wird die makroökonomische Stabilität forciert, die in dieser Sicht allerdings vereinfachend und primitiv verstanden wird, da sie nur auf Themen wie die relativen Preise, die Kontrolle des Staatshaushaltes und die Anlockung von Auslandsinvestitionen aufbaut, während sie andere klassische makroökonomische Variablen wie zum Beispiel Löhne, Investitionen, Konsum und die Einkommensverteilung außer Acht lässt. Andererseits verlangt die EOI die Zurückdrängung des Staates aus Bereichen, welche dem Markt überlassen sein sollten („Minimalstaat“). Bezugsnehmend auf die Erfahrungen, welche die EOI aus der sozialökonomischen Entwicklung

von Südostasiens der 1960er Jahre zieht⁴, schlägt sie eine radikale Abkehr von der angewandten Politik der ISI vor. Die öffentliche Politik sollte sich aus dieser Perspektive auf eine bestimmte Anzahl von makroökonomischen Variablen konzentrieren, wie die Erstellung von adäquaten Rahmenbedingungen für das ungestörte Verhalten der Marktkräfte: Deregulierung der Märkte (Arbeitsmärkte, Güter- und Dienstleistungsmärkte und Kapitalmärkte), die Liberalisierung der Einfuhren, den freien Welthandel (*Bhagwati* 1991, 17) und die Konzentration des Staates auf soziale Angelegenheiten wie die Bekämpfung der Armut und die Zurverfügungstellung von Infrastruktur.

Hier ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass die EOI über ihren akademischen Einfluss – durch ihre Entwicklung zum „mainstream“ in der volkswirtschaftlichen Theorie des Außenhandels im speziellen und der wirtschaftliche Entwicklung im allgemeinen – fundamentale politische Effekte in Lateinamerika hat. Auf der einen Seite war ihr Einfluss in ihren jeweiligen Ländern Lateinamerikas recht groß, was auf der Tatsache beruht, dass der größte Teil der Verantwortlichen in der Wirtschaftspolitik dieses Kontinents ihr Studium an Eliteuniversitäten in den USA absolviert hat. Auf der anderen Seite hat sich die EOI als die Hauptdenkrichtung multinationaler Einrichtungen wie die Weltbank (*World Bank* 1991, 1993) entwickelt, was schwerwiegende Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik in Lateinamerika und anderer Kontinente hatte.

Aus dieser Perspektive hat die Wirtschaftspolitik in den 1970er und 1980er Jahren einen grundlegenden Wandel vollzogen. In Anbetracht der allgemeinen Krise der ISI in Lateinamerika während der 1970er und der ausgeprägten internationalen Krise während der 1980er Jahre, welche in Lateinamerika unter dem Begriff „Schuldenkrise“ und „verlorenes Jahrzehnt“ bekannt wurde, hat die CEPAL ständig Terrain gegenüber den Argumenten der EOI und der sozioökonomischen Politik der Weltbank verloren. Die EOI ist ohne Zweifel die heute in Lateinamerika vorherrschende wirtschaftspolitische Schule und Strategie.

4. Allgemeine wirtschaftliche Bedingungen in Lateinamerika in den 1990er Jahren und neue Positionen der CEPAL

In diesem Abschnitt werden kurz die Auswirkungen und Ergebnisse der in Lateinamerika verfolgten Wirtschaftspolitik analysiert. Im zweiten Teil wird dann über die neuen Positionen der CEPAL bezüglich der in Lateinamerika während der 1990er Jahre bestehenden sozioökonomischen Bedingungen reflektiert.

4.1. Allgemeine wirtschaftliche Bedingungen in Lateinamerika

Tab. 1 zeigt einige der widersprüchlichen Fortschritte der Ökonomien Lateinamerikas. Das neue lateinamerikanische Wirtschaftsmodell aus den 1980ern, basierend auf der EOP³, hat einige beachtliche Fortschritte gebracht, insbesondere im Bereich der Stabilisierung der relativen Preise und des Haushaltsdefizits. In gleicher Weise hat es Lateinamerika seit den 1980ern geschafft, eine nicht unbedeutende Dynamik im Export und Import zu erlangen, die jene der ISI übersteigt. Auf diese Art hat Lateinamerika seit den 1980ern zweifelsohne einen bedeutenden Schritt hin zur Integration in den Weltmarkt gemacht.

Allerdings: Die globale und sozioökonomische Entwicklung in Lateinamerika ist ohne Zweifel ziemlich mager, wenn man andere Variablen untersucht. Auf der einen Seite war die

Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (BIP) während der 1980er und 1990er Jahre bedeutend niedriger als während des Zeitraumes 1945 – 1980; während des „verlorenen Jahrzehnts“ der 1980er Jahre war die Rate des Pro-Kopf-Einkommens sogar mit -1.8% jährlich negativ. Wesentlich schlechter sieht es aus, wenn man neben den Erfolgen auf makroökonomischer Ebene die Einkommensverteilung betrachtet, die sich seit den 1980ern im Vergleich zum Zeitraum 1945 – 1980 verschlechtert hat.

Tab. 1: Allgemeine lateinamerikanische Entwicklung während der ISI und während den 1990er Jahren

	1945-1980	1980-1990	1990-2000	2000
Jährliche Inflationsrate	20%	400%	170.0%	9.2%
Wachstumsrate der Exporte	2.1%	4.4%	9.4%	11.1%
Wachstumsrate der Importe	5.9%	-0.8%	12.8%	12.3%
Wachstumsrate des BIP	5.6%	1.2%	3.3%	4.3%
Wachstumsrate des Pro-Kopf-Einkommens	3.1%	-1.8%	1.6%	2.2%
Prozentsatz der „armen“ Haushalte	35%	41%	38%	38%

Quelle: *Dussel Peters/Katz* (2001)

Aufschlussreiche Tendenzen über die Entwicklung während des Zeitraums 1970 bis 1998 gibt auch die verarbeitende Industrie Lateinamerikas, wenn man ihre Arbeitsproduktivität im Verhältnis zur US-amerikanischen Arbeitsproduktivität sieht (siehe Tab. 2). Auf der einen Seite gibt es nur zwei Länder (Argentinien und Brasilien), die den Produktivitätsabstand zu den USA in diesem Zeitraum verringern konnten, obwohl jener immer noch beträchtlich ist. Als zweiter wichtiger Punkt sei erwähnt, dass die große Mehrheit der lateinamerikanischen Länder den Produktivitätsabstand zu den USA in dem Zeitraum von 1970 bis 1980 zwar verringern konnten, dass dieser Prozess sich allerdings in den 1980er Jahren für die Gesamtheit der Länder umkehrte. Nur einige schafften es, sich von 1990 bis 1998 zu erholen, wie z.B. Argentinien, Brasilien und Uruguay.

Gemäß dem zuvor Gesagten sind die Volkswirtschaften der Region generell offener als während des Zeitraumes der ISI. Bezüglich der Importe ist diese Offenheit aber wesentlich größer als hinsichtlich der Exporte. Der Import- und Exportkoeffizient dieser Länder (siehe Tab. 3), stellt im Verhältnis zum BIP bedeutende Zuwächse in den 1970er Jahren dar. Ohne Zweifel ist der Importkoeffizient am Ende der 1990er Jahren in allen Fällen größer als jener für die Exporte. Die derzeitige lateinamerikanische Produktions- und Handelsstruktur erinnert an jene, die bereits von der CEPAL während der ISI angemahnt wurde: eine Produktionsstruktur, in der sich über Jahrzehnte kein Erfolg in dem Ersatz der Importe widerspiegelt. Die aus dieser Perspektive entstehende Abhängigkeit wurde strukturell bisher nicht bewältigt.

Tab. 2: Arbeitsproduktivität der lateinamerikanischen verarbeitenden Industrie im Verhältnis zur US- Industrie 1970 - 1998

	1970	1980	1990	1998
Argentinien	0.35	0.48	0.42	0.53
Brasilien	0.23	0.30	0.22	0.30
Chile	0.31	0.42	0.30	0.30
Kolumbien	0.26	0.31	0.27	0.25
Costa Rica*	-	-	0.15	0.14
Jamaika*	0.26	0.16	0.16	0.13
Mexiko	0.19	0.24	0.20	0.17
Peru***	0.33	0.25	0.16	0.15
Uruguay**	0.35	0.22	0.20	0.22

* Daten bis 1992, ** Daten bis 1995, *** Daten bis 1996
Arbeitsproduktivität = Wertschöpfung / Beschäftigung, USA = 1

Quelle: Katz/Stumpo (2001)

Tab. 3: Export- und Importkoeffizienten der verarbeitenden Industrie 1970 - 1998

LÄNDER	1970	1980	1990	1998
ARGENTINIEN				
-- Exportkoeffizient	14,6	4,5	12,4	13,3
-- Importkoeffizient	19,7	8,4	5,2	23,6
BRASILIEN				
-- Exportkoeffizient	7,7	10,8	10,8	24,6
-- Importkoeffizient	8,8	8,4	6,6	31,3
MEXIKO				
-- Exportkoeffizient	3,4	2,9	9,5	42,0
-- Importkoeffizient	9,7	15,1	17,8	45,2
CHILE				
-- Exportkoeffizient	3,4	10,2	13,2	15,8
-- Importkoeffizient	22,3	30,1	34,3	44,0
KOLUMBIEN				
-- Exportkoeffizient	2,9	6,6	10,1	13,8
-- Importkoeffizient	22,9	22,4	24,0	42,4

Export- und Importkoeffizienten sind die Exporte und Importe im Verhältnis zur Wertschöpfung

Quelle: Katz/Stumpo (2001)

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich das Wirtschaftswachstum in den 1990ern auf einige relativ wenige inländische und ausländische exportorientierte Unternehmen konzentriert hat, und das sowohl bezüglich des BIP als auch in Bezug auf die Exporte. Während sich der Marktanteil der staatlichen Unternehmen bedeutend verringert hat – auch als Ergebnis des Privatisierungsprozesses –, haben es insbesondere ausländische Unternehmen verstanden, ihr Gewicht in den Umsätzen der 500 größten lateinamerikanischen Unternehmen zu erhöhen: ihr Marktanteil stieg während der 1990er Jahre um mehr als 12 % und erreichte 1998 38.7 % der Umsätze (siehe Tab. 4).

Tab. 4: Die 500 größten Unternehmen in Lateinamerika und der Karibik 1990 - 1998

	1990-92	1995	1998
Anzahl der Unternehmen	500	500	500
Private nationale Unternehmen	265	279	258
Ausländische Unternehmen	142	154	202
Öffentliche Unternehmen	93	67	40
Umsätze (in Mio. US-Dollar)	360 142	558 580	646 350
Private nationale Unternehmen	138 352	233 230	272 914
Ausländische Unternehmen	95 764	164 809	250 049
Öffentliche Unternehmen	126 026	160 542	123 388
Anteil an den Umsätzen der 500 größten Unternehmen	100	100	100
Private nationale Unternehmen	38.4	41.8	42.2
Ausländische Unternehmen	26.6	29.5	38.7
Öffentliche Unternehmen	35.0	28.7	19.1
Sektoriale Verteilung der Umsätze (in Mio. US\$)	360 142	558 580	646 350
Primärbereich	100 058	140 190	112 413
Industrie	152 134	241 641	267 901
Dienstleistung	107 950	176 749	266 037
Anteil an den Umsätzen der 500 größten Unternehmen	100	100	100
Primärsektor	27.8	25.1	17.4
Industrie	42.2	43.3	41.4
Dienstleistung	30.0	31.6	41.2

Quelle: CEPAL (2001)

Hinsichtlich der 100 größten lateinamerikanischen Unternehmen verlief die Entwicklung während der 1990er Jahren ganz ähnlich. Sowohl die Umsätze der Privatunternehmen als auch der Staatsunternehmen weisen eine fallende Tendenz auf, während Unternehmen mit Auslandsbeteiligung und insbesondere solche aus der Automobilbranche, der Automobilzulieferindustrie und der Elektrobranche ein Wachstum ihres Anteiles von 52.8 % in 1990-92 auf 60.7 % in 1998 haben verzeichnen können (siehe Tab. 5).

Tab. 5: Die 100 umsatzstärksten Industrieunternehmen in Lateinamerika und der Karibik 1990 - 1998

	1990-92	1995	1998
Anzahl der Unternehmen	100	100	100
Private nationale Unternehmen	50	51	52
Ausländische Unternehmen	46	48	47
Öffentliche Unternehmen	4	1	1
Umsätze (in Mio. US Dollar)	101 394	165 733	182 022
Private nationale Unternehmen	42 589	69 582	69 262
Ausländische Unternehmen	53 574	91 926	110 515
Öffentliche Unternehmen	5 231	4 225	2 245
Anteil an den Umsätzen der 100 größten Unternehmen	100	100	100
Private nationale Unternehmen	42.0	42.0	38.1
Ausländische Unternehmen	52.8	55.5	60.7
(Automobilindustrie)	(25.1)	(29.0)	(30.4)
Öffentliche Unternehmen	5.2	2.5	1.2

Quelle: CEPAL (2001)

Aus dieser Perspektive hat Lateinamerika in den 1980ern und 1990ern nur geringe sozioökonomische Fortschritte gemacht. Die EOI hat zu keiner „automatischen“ Verbreitung auf andere sozialökonomischen Variablen verholfen, wie erhofft wurde. Darüber hinaus erscheint es besorgniserregend, dass auf der einen Seite die Arbeitsproduktivität im Verhältnis zu den USA sich für den Großteil der lateinamerikanischen Länder während der 1990er Jahre verschlechtert hat, und dass auf der anderen Seite eine wachsende Abhängigkeit von den Importen zu verzeichnen ist, während sich die Einkommensverteilung verschlechtert hat.

4.2 Neue Positionen der CEPAL in den 1990er Jahren

Seit den 1980er Jahren hat die CEPAL über eine Vielzahl von wirtschaftspolitischen Themen gearbeitet, wie z.B. Fragen der Haushalte, der Wettbewerbsfähigkeit und der sozialen Entwicklung. Auch die Vorsorge bei Naturkatastrophen sowie globale Themen wie eine neue und stabilere Finanzarchitektur beschäftigten die CEPAL. Allerdings hat die Institution es nicht mehr geschafft, das Ansehen und die „Identität“ wiederzuerlangen, die sie in den Jahrzehnten nach ihrer Gründung genossen hat. Das hat seine Ursachen zum einen in der Tatsache, dass seit den 1960er Jahren eine Vielzahl von nationalen, internationalen und multilateralen Institutionen hinzugekommen sind, und die CEPAL deshalb nicht mehr die einzige Einrichtung dieser Art in Lateinamerika war. Zum anderen sieht sich die CEPAL seit den 1970er Jahren mit dem Umstand konfrontiert, dass multilaterale Institutionen Finanzierung und Kredite an die Akzeptanz und Durchsetzung bestimmter konzeptioneller Instrumentarien und Politiken binden. Abschließend sei noch erwähnt, dass die CEPAL seit den 1970er Jahren eine interne Debatte über ihre zukünftige Strategie auf nationaler und lateinamerikanischer Ebene führt,

welche akademische Differenzen und Unterschiede zwischen den Generationen in der CEPAL selbst zu Tage gefördert hat.

Dennoch ist es seit den 1980er Jahren möglich, eine Gruppe von Projekten und Vorschlägen der CEPAL auf verschiedenen Aktionsfeldern zu unterscheiden. Unter dem Druck der Schuldenkrise während der 1980er Jahre hat die CEPAL mit der Hilfe von Fernando Fajnzylber den Begriff der „produktiven Transformation mit Gleichheit“ (*transformación productiva con equidad*) entwickelt. Aus diesem Blickwinkel betrachtet erlaubten die 1980er Jahre den Ländern einen schmerzlichen Lernprozess, der zur Überwindung einiger scheinbaren Dilemmata beitragen sollte. Vor allem die scheinbaren Widersprüche in den Beziehungen zwischen Industrie und Landwirtschaft, zwischen Binnenmarkt und Weltmarkt, zwischen Staat und Privatinitiative sowie zwischen Planung und Markt sollten entschärft werden (CEPAL 1990, 11; CEPAL 1992).

Vor den sozialökonomischen Folgen der Stabilisierungspolitik und der strukturellen Anpassung, welche vom IWF und der Weltbank vorangetrieben wurden, hat die CEPAL, um auf die Forderungen dieser multilateralen Institutionen zu reagieren, einen „Mittelweg“ vorgeschlagen. Ausgehend von der Berichtigung der makroökonomischen Ungleichgewichte konzentriert sich der Vorschlag zunächst darauf, einen sozialverträglichen Übergang hin zu einer besseren internationalen Wettbewerbsfähigkeit und zu einem technologisch höherstehenden sowie innovationsfähigen Produktionsapparat zu schaffen. Eine solche Politik müsste die Bereiche Ausbildung, Infrastruktur, Technologie, Verhältnis von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die öffentliche Verwaltung, die privaten Unternehmen, das Finanzsystem usw. umfassen. Dieser Übergangsprozess sollte, so die neue CEPAL-Vision, mit wirkungsvollen Umverteilungsmaßnahmen verbunden sein. Als wichtigste Achse in dem Übergangsprozess sieht die CEPAL aber weiterhin die Industrialisierung an (CEPAL 1990, 14). In Anbetracht der neuen regionalen Prioritäten hat die CEPAL Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre auch erste Vorschläge für eine „systemische Wettbewerbsfähigkeit“ und neue Formen des Staatseingriffes gemacht. Allerdings hat es die CEPAL nicht mehr geschafft, ein integriertes und systematisches Projekt für die gesamte Region zu präsentieren. Sie hat sich statt dessen zunehmend auf verschiedene Formen der Eingliederung in den Weltmarkt konzentriert, und zwar unter dem Konzept des „Offenen Regionalismus“, dem Thema der „Gleichheit, Entwicklung und Bürgergesellschaft“ (CEPAL 2000) und mit dem Vorschlag einer neuen Architektur für die Weltfinanzmärkte⁶.

Dennoch konnte die CEPAL während der 1990er Jahre eine Serie von neuen Studien und Vorschlägen im sozialökonomischen Bereich vorlegen, die auf kurze und mittelfristige Sicht eine neue, kritischere und verstärkt integrierte Vision der Region erlauben. Bezugnehmend auf die Ergebnisse der Strukturreformen, welche in den letzten 20 Jahren in Lateinamerika durchgeführt wurden, und auf Basis von Branchenstudien, Studien über Investitionen, den technischen Fortschritt, Beschäftigung sowie die Einkommensverteilung in neun Ländern hat die CEPAL das Konzept der „Heterogenität“ für Lateinamerika „wiederentdeckt“. In dem neuen sozialökonomischen Zusammenhang und angesichts der tiefgreifenden Restrukturierung der Region wird eine „Reform der Reform“ vorgeschlagen. Diese ist nötig, da das Wirtschaftswachstum geringer ausgefallen ist als jenes der vorangegangenen Jahrzehnte, die Importe stärker gewachsen sind als die Exporte, die Schaffung von Arbeitsplätzen und deren Qualität weit hinter dem Wachstum der Bevölkerung im arbeitsfähigem Alter zurückgeblieben ist und die Einkommensverteilung sich leicht verschlechtert hat: von den neun untersuchten Ländern hat nur Chile annähernd die hoffnungsvollen Erwartungen der Reformen erreicht. Es ist dennoch wichtig darauf hinzuweisen, dass auch die chilenische Wirtschaft seit dem Beginn der Reformen durch zahlreiche Krisen gegangen ist (Stallings/Peres 2000, 258). Eine der wichtigsten Lehren aus der Untersuchung ist, dass es unmöglich ist, in Anbetracht der Heterogenität der Region und der jeweiligen Länder allgemeingültige Vorschläge zu machen, obwohl die CEPAL der von der Weltbank vorgeschlagenen zweiten Reformgeneration kritisch gegenübersteht: „Unserer

Ansicht nach haben sich die zahlreichen Verbesserungen, welche sich aus den Reformen der ersten Generation ergeben können, realisiert. Diese weiterzuerfolgen ergäbe nur noch kleine Verbesserungen" (Stallings/Peres 2000, 266).

Diese Untersuchungen und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen können einen neuen Anfang und eine neue Position der CEPAL auf kurze und mittelfristige Sicht bringen. Bis heute hat sie jedoch keine in sich geschlossene und umfassende Vision bezüglich der zahlreichen sozialökonomischen Herausforderungen Lateinamerikas erarbeitet.

5 Alternativen zur lateinamerikanischen Polarisierung?

Ebenso wie die Volkswirtschaften Lateinamerikas hat auch die CEPAL seit ihrer Gründung einen tiefgreifenden Transformationsprozess durchgemacht. Bis in die 1960er und 1970er Jahre hinein hat die CEPAL sich, aufbauend auf dem Industrialisierungsprozess, der Modernisierung der Wirtschaft und der ISI, zu einem der wichtigsten Ratgeber und intellektuellen Autor der in Lateinamerika verfolgten Politik entwickelt. Seitdem hat sich ihre konzeptionelle Präsenz in der Region verringert, und zwar sowohl aufgrund fehlender Vorschläge für den sozialökonomischen und politischen Wandel in Lateinamerika als auch wegen der Dominanz der EOI und der multilateralen Institutionen, die auch im Gegensatz zur CEPAL direkt Kredite vergeben können.

In den letzten Studien und Vorschlägen zur Wirtschaftspolitik scheint es, dass die CEPAL mit einer kritischeren Haltung und neuen Positionen zur sozialökonomischen Situation Lateinamerikas verlorenes Terrain zurückgewinnen kann. Die CEPAL hat wesentlich zu dem mittlerweile bestehenden allgemeinen Einverständnis beigetragen, dass die Strukturreformen, die seit den 1980er Jahren durchgeführt wurden, nicht weitergeführt und vertieft werden können. Denn die Heterogenität, um in den Worten der CEPAL zu sprechen, auf regionaler, nationaler, unternehmerischer, sektorialer und Haushaltsebene hat sich merklich zugespitzt. Aus dieser Sicht betrachtet kann die „Reform der Reform“ und die Neugestaltung der unzureichenden makroökonomischen Politik ein erster Schritt zu einer neuen Position zu wirtschaftspolitischen Themen der CEPAL bedeuten.

Auf der anderen Seite könnte es zweifelsohne wichtig sein – und man sollte es erwarten –, dass sich die wichtigen strukturellen Probleme Lateinamerikas, die mit der EOI aufgekommen sind, in einer deutlicheren Weise in den Vorschlägen der CEPAL widerspiegeln. Lateinamerika hat seit den 1980er Jahren einen tiefgreifenden Wandel durchgemacht, der zu einer sozialökonomischen Polarisierung geführt hat, die nur einem kleinen Teil von Unternehmen, Branchen, Regionen und exportorientierten Nationen zu Gute gekommen ist. Die Verkettung der lokalen Industrie mit dem Globalisierungsprozess ist allerdings gering geblieben. Im Gegensatz zum Prozess der „territorialen Endogenität“ (Dussel Peters 2000), wo die Wirtschaftseinheiten einen Prozess der „kollektiven Effizienz“ durchlaufen und ihre jeweilige Wertschöpfung erhöhen, erzeugt der Polarisierungsprozess nicht nur auf Mikro- und Makroebene Probleme. Er birgt auch politische, soziale und militärischen Herausforderungen: Bis zu welchem Punkt kann diese Dynamik weitergehen, wenn der Integrationsprozess in den Weltmarkt die Mehrheit der Unternehmen und Haushalte ausgeschlossen hat? Diese und ähnliche Fragen richten sich gegen die Grundlagen der EOI und gegen das Akkumulationsmodell, das in Lateinamerika seit den 1980er Jahren verfolgt wurde: Wenn Exporte mit einer geringen Wertschöpfung sich zum Wachstumsmotor der Region entwickeln, stellt sich die Frage: was passiert mit den restlichen Wirtschafts- und Sozialeinheiten und Gebieten? Ist es in einem solchen Prozess der Polarisierung möglich, mit einem Minimalstaat und einer nur auf Effizienz ausgerichteten Minimalpolitik weiterzumachen?

Ein wichtiger Punkt, der in Lateinamerika bisher kaum analysiert wurde, ist die Funktion und die allgemeine Schwäche der Institutionen, aber auch des privaten Sektors und der Gewerkschaften. Einer der auf kurze und mittelfristige Sicht zentralen Herausforderungen für die Region ist die Stärkung der öffentlichen und privaten Institutionen, von denen einige während der ISI entstanden sind und die sich nicht an die neuen internen und externen Bedingungen anpassen können. Der Fall des privaten Sektors ist in der Mehrheit der Länder Lateinamerikas von großer Bedeutung: die ISI hat dem Sektor über Jahrzehnte hin geholfen (*infant industries*), und er blieb auch während der EOI der Motor des Wachstums. Dennoch gelang es dem Großteil des privaten Sektors in den 1990er Jahren nicht, sich an die neuen nationalen und internationalen Bedingungen anzupassen, was sich u.a. in einem zunehmenden Defizit in der Handelsbilanz offenbart hat. Die institutionelle Schwäche des privaten Sektors in Lateinamerika ist vor dem Hintergrund fehlender Visionen der Industrie- und Handelskammern und der Industrieverbände sowie der (zumindest derzeitigen) Unfähigkeit, Mittel für die Unternehmens- und sozioökonomische Entwicklung beizusteuern, nicht verwunderlich.

Aus dieser Perspektive steht die kurz und mittelfristige Entwicklung Lateinamerikas erneut vor großen und komplexen sozioökonomischen Hürden. Dass volkswirtschaftliche Stabilität sicherlich wichtig, aber nicht ausreichend ist für eine sozioökonomische Entwicklung zeigt die sich zuspitzende Polarisierung und das Fehlen von ausgewogenen territorialen Rahmenbedingungen. Die bestehenden Institutionen sind, vor diese große Aufgabe gestellt, zum großen Teil überfordert. In zukünftigen Vorschlägen wird sicherlich auf Schwerpunkte der ISI aufgegriffen werden müssen. Nach einigen Jahrzehnten der Dominanz der EOI, der Strukturanpassung und der wirtschaftlichen Stabilisierung von Seiten multilateraler Institutionen wäre es jetzt an der Zeit, eine größere Öffnung, Toleranz und Reife dieser Institutionen zu erwarten.

Anmerkungen

- ¹ „... der Strukturansatz, in seiner lateinamerikanischen Form, hat eine fundamentale methodologische Bedeutung: die Dynamik der Wirtschaft und der Transformation ihrer Komponenten erfordert eine gezielte Führung, oder anders ausgedrückt einen bewussten Eingriff des Staates“ (Rodríguez 2001, 112).
- ² „Es wird immer deutlicher, dass die zentrale Lösung des wirtschaftlichen und sozialen Problems in Lateinamerika die Industrialisierung und Technisierung der Landwirtschaft ist und dass diese fundamentalen Vorschläge nicht ohne einen gemeinsamen lateinamerikanischen Markt zu realisieren sind.“ (Prebisch 1961, 650)
- ³ Für eine tiefere Analyse über die EOI, siehe: Dussel Peters (2000).
- ⁴ Die generelle Position der EOI, die die sozialökonomische Entwicklung von Südostasien hauptsächlich dem Marktmechanismus zuschreibt, ist sehr fragwürdig und angreifbar. Für eine weitergehende Analyse, siehe: Chang (1994) und Dussel Peters (2000).
- ⁵ Für eine weitergehende Diskussion siehe: Dussel Peters/Katz (2001).
- ⁶ Für einen gesamten Überblick der Veröffentlichungen der CEPAL, siehe <http://www.eclac.cl> und <http://www.cepal.org.mx>.

Literatur

- Altwater, E. und B. Mahnkopf. 1996. Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Westfälisches Dampfboot, Münster.
- Baer, W. 1972. "Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations". *Latin American Research Review* VIII(1), S. 95-122.

- Balassa, B. 1981. *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*. Pergamon Press, New York.
- Bhagwati, J. 1991. "Is Free Trade passé After All?". In: Ad Koekkoek und Loet B. M. Mennes (Hrsg.), *International Trade and Global Development*. Routledge, London, ss. 10-42.
- Bielchowsky, R. 1998. "Evolución de las ideas de la CEPAL". *Revista de la Cepal* (Número Extraordinario), S. 21-46.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1990. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1992. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2000. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2001. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2000*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Chang, H. 1994. *The Political Economy of Industrial Policy*. Macmillan, London.
- Dussel Peters, E. 2000. *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*. Lynne & Rienner, London/Boulder.
- Dussel Peters, E. und J. Katz. 2001. *Diferentes estrategias en el Nuevo Modelo Económico Latinoamericano: importaciones temporales para su reexportación y transformación de materias primas*. Documento elaborado para la Conferencia Internacional "Producción de Exportación, Desarrollo Económico y el Futuro de la Industria Maquiladora en México", organizado por el Centro de Estudios de los Estados Unidos y México, Universidad de California, San Diego y el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Junio 14 y 15, 2001, México.
- Hirschman, A. O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.
- Katz, J. und G. Stumpo. 2001. *Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional*. CEPAL, Santiago de Chile. Mimeo.
- Krueger, A.O. 1983. *Trade and Employment in Developing Countries*. Vol. 3. University of Chicago Press, Chicago.
- Krueger, A.O. 1992. *Economic Policy Reform in Developing Countries*. Blackwell, Oxford.
- Krueger, A.O. 1997. "Trade Policy and Economic Development: How we Learn". *The American Economic Review* 87(1), S. 1-22.
- Lewis, W.A. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour". *Manchester School of Economic and Social Studies* 22, S. 139-191.
- Lichtensztejn, S. 2001. "Pensamiento económico que influyó en el desarrollo latinoamericano en la segunda mitad del Siglo XX". *Comercio Exterior* 51(2), S. 91-99.
- List, F. 1841. *Das Nationale System der politischen Ökonomie*. G. Fischer, Jena.
- Nurkse, R. 1955. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Basil Blackwell, Oxford.
- Prebisch, R. 1961. "Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana". *Comercio Exterior* 11(11), S. 650-652.
- Rodríguez, O. 2001. "Fundamentos del estructuralismo latinoamericano". *Comercio Exterior* 11(11), S. 100-112.
- Rosenstein-Rodan, P. N. 1962. "Notes on the Theory of the Big Push." In H. Wallich (Hrsg.), *Economic Development for Latin America*. St. Martin's Press, New York.
- Stallings, B. und W. Peres. 2000. *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Fondo de Cultura Económica/CEPAL, México.
- World Bank. 1991. *World Development Report 1991*. Oxford University Press, New York.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle*. Oxford University Press, New York.

RENÉ KUPPE

Die Anerkennung indigener Rechtsautonomie im interkulturellen Spannungsfeld

1 Die Anerkennung des ethnisch-kulturellen Pluralismus als Hintergrund für indigene rechtliche Autonomie

Die soziokulturelle Wirklichkeit des lateinamerikanischen Kontinents ist bekanntlich pluralistisch geprägt. Die staatlichen Systeme zeigten jedoch im Laufe der Geschichte unterschiedliche Tendenzen, mit der bestehenden Vielfalt umzugehen.

In der bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts andauernden kolonialen Epoche herrschte ein Modell vor, das sich durch Anerkennung der Unterschiede bei gleichzeitiger Diskriminierung der Andersartigkeit auszeichnete. Institutionelle Ausprägung fand dieses Modell insoweit, als die einzelnen ethnischen Gruppen unter jeweils eigenem Recht lebten, wobei jedoch die Institutionen der indianischen Völker gegenüber den Institutionen des spanischen Rechts – das grundsätzlich nur für die aus Europa zugewanderten Bevölkerungsteile galt – vielfachen Beschränkungen unterlagen.

Gleichzeitig galten für die Angehörigen dieser „indianischen Nationen“ besondere Verpflichtungen, wie etwa die Leistung des *Tributo Indígena*, die sie zu Untertanen zweiter Klasse im Rahmen der kolonialen Welt machten. Nach der Unabhängigkeit wurde von den neuen Eliten ein republikanisch-bürgerliches System konstituiert, das die rechtlichen Besonderheiten, unter denen die einzelnen Gruppen lebten, eliminieren sollte. Gerade durch die in der Folge eingeführte Gleichstellung aller Bürger vor dem Gesetz wurden nun offiziell die Besonderheiten der indianischen Gesellschaften aus dem öffentlichen Leben ausgeblendet, was jedoch in eine neue Form der de-facto Diskriminierung mündete. Ein instruktives Beispiel für diesen Befund ist etwa der Umstand, dass die den Alltag prägenden, gemeinschaftlichen Formen der Landnutzung der indianischen Völker rechtlich nicht (mehr) respektiert wurden, was deren charakteristische Beziehung zum Land diskriminierte und in der Folge den „legalisierten“ Raub des indianischen Landes ermöglichte. Ebenso wurden die Angehörigen dieser Völker dem allgemeinen Strafrecht unterstellt. Indianer wurden in der Folge auf Grundlage von Normen beurteilt, die im Gegensatz zu den ihren Alltag bestimmenden kulturellen Mustern standen, was die Repression vieler kultureller Lebensäußerungen mit sich brachte¹. In den nach-kolonialen Staaten herrschte also ein System vor, das formell keine Unterschiede kannte, gleichzeitig jedoch nicht faktisch neutral, sondern diskriminierend wirkte.

Erst in den letzten Jahren sind wir Zeugen eines Prozesses geworden, der auf die Herausbildung eines dritten Modells hinausläuft: Diesem Modell zufolge trägt der Staat dem kulturellen Pluralismus seiner Bevölkerung paritätisch Rechnung. Von manchen Kritikern wird diese Tendenz als eine Rückkehr zu vormodernen Prinzipien, ja selbst als Art von Verrat an staatspolitischen bürgerlichen Idealen der Französischen Revolution gesehen, welche ja die Bildung der unabhängigen Staaten des Kontinents besonders beeinflusst haben². In der Tat wird hier von dem Postulat, jeden vor dem Gesetz formell gleichzustellen, abgegangen und statt dessen von einer Anerkennung der Verschiedenheiten ausgegangen. Im Unterschied zum ersten Modell (Anerkennung der Unterschiede bei gleichzeitiger Diskriminierung der Andersartigkeit