

Enrique V. Iglesias

Die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft in Lateinamerika

Nach der Krise von 1998 war das Jahr 2000 ein für Lateinamerika insgesamt gutes Jahr. Eine solide Wirtschaftspolitik in fast allen Ländern der Region, aber auch günstige externe Voraussetzungen für den Zugang zu internationalen Märkten hatten zu einem Wirtschaftswachstum von ca. vier Prozent sowie zu einer Stabilisierung der Inflationsraten unterhalb der Zwanzig-Prozent-Marke geführt. Wachsende Handelsströme innerhalb der Region und eine gute subregionale Exportlage, die auch das Ergebnis erfolgreicher Freihandelsgespräche der südamerikanischen Staaten sind, hellen das Bild weiter auf. Jedoch stehen diesen makroökonomischen Daten auch Negativfaktoren gegenüber. Neben der Unberechenbarkeit der internationalen Lage und dem fehlenden Privatkapital sind hier vor allem die miserablen sozialen Eckwerte in Lateinamerika – hohe Arbeitslosigkeit, soziale Ungerechtigkeit und die weit geöffnete Einkommensschere – zu nennen. Soll daher die derzeit positive Stimmung erhalten bleiben, sind neben einer soliden Wirtschaftspolitik auch Programme zum Schutz der von Verelendung bedrohten unteren sozialen Schichten dringend erforderlich.

■ Die internationale Wirtschaft

Im Jahr 2000 war die internationale Wirtschaftslage für Lateinamerika im Allgemeinen günstig, und zwar hauptsächlich aufgrund des Wirtschaftswachstums in den Vereinigten Staaten, der steigenden internationalen Öl- und Rohstoffpreise sowie der tragbaren Bedingungen für den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten.

Die internationale Wirtschaft wuchs im Jahr 2000 weiter, unterstützt durch den außerordentlichen Aufschwung in den Vereinigten Staaten, höhere Wachstumsraten in Europa und die wirtschaftliche Erholung Japans. Kennzeichnend für die Entwicklung auf den Rohstoffmärkten war die Steigerung der Ölpreise Mitte 1999, die mit dazu beitrug, die Außenhandels- und Wirtschaftslage von Venezuela, Ecuador, Mexiko und Kolumbien zu verbessern. Auch die Preise anderer für Lateinamerika wichtiger Wirtschaftsgüter änderten sich in bedeutendem Maße. Kupfer und Zucker, die Hauptdevisenbringer für Chile und verschiedene Länder in der Karibik, wurden beträchtlich teurer. Die Kaffeepreise wiederum sanken deutlich ab, und auf dem Markt für Bananen tauchten im Zusammenhang mit der Verteilung der Marktanteile in Europa neue Probleme auf, unter denen besonders die Staaten Zentralamerikas zu leiden hatten.

Insgesamt gesehen standen den Schwellenländern im Jahr 2000 durchschnittlich mehr externe finanzielle Hilfsquellen zur Verfügung, besonders im Vergleich zu den schwierigen Bedingungen während der Krisenserie, die 1997 in Südostasien einsetzte und

mit der Abwertung der brasilianischen Währung im Januar 1999 endete. Schätzungen zufolge stieg der Zufluss von Privatkapital nach Lateinamerika von 51 Milliarden US-Dollar im Jahr 1999 auf etwa 67 Milliarden US-Dollar im Jahr 2000. Damit war nicht nur das Leistungsbilanzdefizit in der Region voll abgedeckt, sondern es konnte auch ein gewisses Maß an internationalen Reserven angehäuft werden.

Trotz dieser positiven Entwicklungen war jedoch die Lage auf den internationalen Finanzmärkten nicht immer positiv. So hat sich nach Schätzungen der Nettozufluss von Privatkapital nach Lateinamerika im Jahr 2000 geringfügig verringert, und auch die Anzeichen extremer Instabilität sind nicht verschwunden. Zudem konzentrierten sich die Märkte für Privatkapital ganz eindeutig auf Brasilien und Mexiko; diesen beiden Ländern flossen fast 70 Prozent aller Direktinvestitionen und praktisch 100 Prozent aller Portfolio-Nettoinvestitionen in der Region zu. Schließlich zeigten die Aufschläge für langfristige Anleihen für die Länder Lateinamerikas im Jahr 2000 einen deutlichen Trend nach oben, obwohl die Instabilität dort nicht mehr das Ausmaß der vergangenen zwei Jahre erreichte. In Argentinien, Kolumbien, Peru und Uruguay erreichten diese Aufschläge die Spitzenwerte, die während der brasilianischen Krise Ende 1998/Anfang 1999 aufgetreten waren, und überstiegen sie in einigen Fällen sogar noch.

Obwohl diese Aufschlagsteigerungen in einigen Fällen möglicherweise bestimmten Umständen in den Ländern selbst zuzuschreiben waren, entwickelten sich doch die Steigerungen und Aufwärtstrends größtenteils aus Veränderungen der internationalen Finanzlage. So blieben die Aufwärtstrends keineswegs auf Anleihen für Lateinamerika beschränkt, im Gegenteil: Bei den nicht-investiven Firmenanleihen, die auf dem amerikanischen Markt für hochverzinsliche Wertpapiere gehandelt werden, waren sie sogar noch ausgeprägter. Das Auf und Ab der Indexwerte für diesen Markt wurde sehr stark von den Änderungen der kurzfristigen Zinsen beeinflusst, die die Zentralbank der Vereinigten Staaten während des ganzen Jahres 2000 vornahm. Des Weiteren wurden die Aufschläge auf die lateinamerikanischen Schuldverschreibungen auch durch die Volatilität der Aktienmärkte in den Vereinigten Staaten

und besonders durch das Auf und Ab des High-tech-Index Nasdaq beeinflusst. Kurz gesagt: Es stellte sich im Lauf des Jahres 2000 heraus, dass die Stabilität der lateinamerikanischen Volkswirtschaften durchaus für die Ansteckungswirkung der internationalen Finanzmärkte anfällig ist.

Die Hauptsorge der Wirtschaftsbehörden in der Region ist im Moment die Instabilität des internationalen wirtschaftlichen Umfeldes. Die Launenhaftigkeit des Aktienmarktes in den Vereinigten Staaten wird in den Volkswirtschaften Lateinamerikas täglich aufs Neue sichtbar. Die Börsen in der Region richten sich voll und ganz nach den Fluktuationen des Aktienmarktes, wie sie der Nasdaq-Index widerspiegelt. Wie bereits erwähnt, hat der Aktienmarkt der USA über die internationalen Kreditpreise auch die Bonität der lateinamerikanischen Volkswirtschaften negativ beeinflusst. Die Wirtschaftsführer der Region befürchten nun nicht nur eine Ausweitung dieser destabilisierenden Einflüsse, sondern auch – was weitaus schlimmer wäre – eine längerfristige Minderung des Wirtschaftswachstums in den Vereinigten Staaten, durch die die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft in der gesamten Region sehr stark in Mitleidenschaft gezogen werden könnte. Wie ich gleich noch zeigen werde, hat Lateinamerika in jüngster Zeit bemerkenswerte makroökonomische Erfolge aufzuweisen, die nunmehr durch die Verschlechterung der internationalen Lage bedroht sind.

■ Die makroökonomische Leistung

Im Jahr 2000 lag die wirtschaftliche Wachstumsrate in Lateinamerika im Durchschnitt über vier Prozent, dies stellt eine bedeutende Verbesserung gegenüber dem vorigen Jahr dar. Die Länder, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) im vorigen Jahr gesunken war, meldeten nun ausnahmslos positive Wachstumsraten. Nur in Costa Rica, der Dominikanischen Republik und Nicaragua gingen die Wachstumsraten, die 1999 überdurchschnittlich hoch gewesen waren, im Jahr 2000 etwas zurück, blieben aber dennoch auf einem hohen Niveau. In den meisten Ländern erholte sich die Wirtschaft schneller, als man noch im Jahr zuvor erwartet hatte. Mit Ausnahme Argentiniens korrigierten die internationalen Analysten ihre

Vorhersagen für die mittleren und großen Volkswirtschaften der Region im Laufe des Jahres nach oben. Dies gilt besonders für Brasilien und Mexiko. Brasilien überwand die Unsicherheit, die noch aus der Krise Anfang 1999 stammte, ab dem vierten Quartal 1999 mit hohen Wachstumsraten, die auf gute Leistungen im Bereich der Exporte und Investitionen zurückzuführen waren. Die Wirtschaftstätigkeit in Mexiko wiederum erhielt zusätzlichen Auftrieb durch das wirtschaftliche Wachstum in den Vereinigten Staaten und den Anstieg der öffentlichen Ausgaben zum Ende der Amtszeit der alten Regierung. Mexiko verzeichnete eine Wachstumsrate von fast sieben Prozent, und man befürchtete schon, die Wirtschaft könnte sich überhitzen.

In Argentinien blieb die Erholung der Wirtschaft in weiter Ferne, denn eine Reihe ungünstiger Entwicklungen im internationalen Umfeld und die Furcht vor weiterer finanzieller Instabilität verzögerten Investitionsentscheidungen und verhinderten, dass sich das Vertrauen der Verbraucher wieder aufbaute. Mitte November kündigte die Regierung ein Maßnahmenpaket an, das das Wachstum anregen und die Stabilität der Staatsfinanzen nachhaltig sicherstellen sollte. Gleichzeitig erklärte sich der internationale Währungsfonds bereit, zur Absicherung dieser Strategie sowie zur Rückgewinnung des Vertrauens der Verbraucher ein Paket von finanziellen Hilfsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen.

Die wirtschaftliche Erholung schritt zwar in den einzelnen Ländern verschieden schnell fort, sie gründete sich aber in jedem Fall auf solide makroökonomische Prinzipien. 1998 und 1999 reagierte die Politik auf die damaligen Schwierigkeiten im Allgemeinen mit einem Bündel von Maßnahmen wie Zinssteigerungen, Wechselkurserhöhungen und einer Senkung der öffentlichen Ausgaben. Zwar wurde durch diese Maßnahmen in manchen Fällen die Nachfrage auf dem Binnenmarkt geschwächt, aber in Anbetracht der fehlenden finanziellen Schutzvorkehrungen zur Einführung von konjunkturdämpfenden Maßnahmen waren sie gerechtfertigt.

Aufgrund der während der Krise eingeführten politischen Maßnahmen erholt sich im Moment nicht nur die Wirtschaft, sondern es sinken auch die Inflationsraten und die Zinssätze auf den Binnen-

märkten. Mit Ausnahme von Ecuador, das im Jahr 2000 mit der Einführung der Anbindung an den Dollar eine extreme Anpassung des nominellen Wechselkurses verkraften musste, blieben die Inflationsraten überall unterhalb 20 Prozent. Obwohl durch die steigenden Ölpreise besonders in ölimportierenden Ländern wie Brasilien, Chile und Peru ein gewisser Kostendruck entstanden ist, konnten diese Volkswirtschaften ihre Inflationsraten unter zehn Prozent halten. Im Durchschnitt der gesamten Region betrug die Inflationsrate 5,2 Prozent, fast genau der Wert des vorigen Jahres.

Die geringeren Inflationsraten des Jahres 2000 sind teilweise auf die stabileren Wechselkurse zurückzuführen. Wir dürfen in diesem Zusammenhang nicht vergessen, dass in vielen Ländern als Reaktion auf die internationalen Finanzkrisen der Jahre 1998 und 1999 zunächst einmal die Zinssätze erhöht wurden, um plötzliche Schwankungen der Wechselkurse zu verhindern, während Anpassungen der Wechselkurse erst später zugelassen wurden. Aus demselben Grund machte sich bei den Zinssätzen auf dem Binnenmarkt auch ein Abwärtstrend bemerkbar. In der gesamten Region bewegten sich die realen Zinssätze auf Einlagen etwa um die Fünf-Prozent-Marke herum. Dieser Wert liegt um einiges unter dem Niveau, das 1998 besonders in denjenigen Ländern gelegentlich zu beobachten war, die am meisten unter den internationalen Finanzkrisen zu leiden hatten.

Trotz der günstigen Entwicklung der Zinssätze waren die Wachstumsraten im Kreditwesen in vielen Ländern der Region mäßig bis negativ. In den am schwersten betroffenen Ländern Brasilien, Kolumbien und Mexiko schrumpfte das Kreditvolumen im ersten Halbjahr 2000 um zehn Prozent und mehr. Im selben Zeitraum meldeten auch Argentinien, Paraguay und Peru sinkende Volumina. Wie üblich waren es die mittelständischen Betriebe, die am meisten unter dem schrumpfenden Kreditmarkt zu leiden hatten, da sie keinen Zugang zu den Kapitalmärkten bzw. den internationalen Finanzquellen haben. Die langsame Erholung des Kreditwesens, durch die wiederum die Erholung der gesamten Wirtschaft verlangsamt wurde, ist eher auf das hohe Risiko und die geringe Sicherheitsleistung der einzelnen Firmen als

auf die ungenügende Kreditkapazität des Finanzsystems zurückzuführen.

Geringere Zinssätze und höhere Wachstumsraten sind zum Teil dafür verantwortlich, dass die finanzielle Leistung im Jahr 2000 besser war als im Jahr zuvor. Dies gilt besonders für Brasilien, wo das Haushaltsdefizit im Jahr 2000 unter vier Prozent des BIP sank; 1998 und 1999 hatte es noch 8,1 bzw. 9,5 Prozent betragen. Auch in Chile, Kolumbien, Ecuador und Venezuela verbesserte sich die Haushaltslage dank der gestiegenen Preise für Kupfer und Öl. Insgesamt betrug das durchschnittliche Haushaltsdefizit in Lateinamerika lediglich 2,7 Prozent des BIP – eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem Vorjahr.

Auf makroökonomischem Niveau war also die Leistung der lateinamerikanischen Wirtschaft im Jahr 2000 durchaus bemerkenswert. Die schnelle Erholung nach dem Rückschlag von 1999 ist sowohl der soliden makroökonomischen Politik der Region als auch der entschiedenen Umsetzung von Struktur-reformen zuzuschreiben, die bereits vor einem Jahrzehnt eingeleitet wurden. Wegen der Krise schritt die Privatisierung 1999 langsamer voran als in den Jahren zuvor; die entsprechenden Programme erreichten lediglich einen Umfang von knapp zwölf Milliarden US-Dollar. Im Jahr 2000 werden wesentlich größere Einnahmen aus der Privatisierung erwartet, obwohl die 1998 gemeldete Rekordmarke von 42 Milliarden US-Dollar noch bei weitem nicht erreicht wird. Die umfangreichste Privatisierungsmaßnahme wurde Ende des Jahres 2000 in Brasilien durchgeführt, wo ein Teil der Banespa-Aktien für 3,7 Milliarden US-Dollar an eine spanische Bank veräußert wurden. Auch im Jahr 2000 wurden weitere Sektoren in die Privatisierungsmaßnahmen miteinbezogen. So wurden diese Maßnahmen in zahlreichen Ländern auf Eisenbahnen, Häfen, Flughäfen und verschiedene Teilsektoren der Ölwirtschaft sowie auch auf die traditionellen Sektoren der Telekommunikation und der Energieversorgung ausgeweitet. Des Weiteren wurden in einigen Ländern die gesetzlichen Rahmenbedingungen für diese Sektoren weiter vervollständigt und Systeme eingeführt, um die Konkurrenz in diesen Sektoren zu fördern.

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich die Wachstumsraten in den meisten Ländern sehr schnell

erholt haben. Mehr noch: Da überall solide gewirtschaftet wurde, konnten die Grundlagen für höhere Wachstumsraten geschaffen werden. Andererseits werden diese Aussichten durch die Verschlechterung der internationalen Lage wieder bedroht. Mit der Verlangsamung der US-Wirtschaft werden die Wachstumsraten in Lateinamerika ganz sicher ebenfalls von mehr als vier Prozent im Jahr 2000 auf höchstens 3,5 Prozent im Jahre 2001 sinken. Natürlich hängt alles davon ab, wie die US-Wirtschaft letztendlich „landet“, und wie sich die Lage der internationalen Wirtschaft im Allgemeinen dann darstellt. Wie ich gleich zeigen werde, sind die sozialen Eckwerte in Lateinamerika noch alles andere als zufriedenstellend, und wenn sich die makroökonomische Lage wieder verschlechtern sollte, werden soziale Fortschritte noch schwieriger zu erreichen sein.

■ Handel und Integration

Im Jahr 2000 haben sich die Handelsströme in Lateinamerika kräftig und in erfreulichem Maße erholt. Nach dem Absturz 1998 und dem langsamen Wachstum im Jahr 1999 stiegen die lateinamerikanischen Exporte im Jahr 2000 um den Rekordwert von 23 Prozent. Die Exporte innerhalb der Region stiegen sogar noch schneller, nämlich um 26 Prozent im Vergleich zu 1999.¹⁾

Mit Ausnahme des zentralamerikanischen gemeinsamen Marktes (CACM) haben sich in allen subregionalen Integrationsgruppen in Lateinamerika die Exporte sowohl insgesamt als auch innerhalb der einzelnen Gruppen im Jahr 2000 kräftig erholt. Am beeindruckendsten waren die Wachstumsraten in denjenigen Teilregionen, die unter der jüngsten globalen Finanzkrise am meisten zu leiden hatten. Gestützt durch die steigenden Ölpreise wuchs der Wert der Ausfuhren der Andengemeinschaft in die übrigen Länder der Welt um 37 Prozent, während die Exporte innerhalb der Region in diesem Jahr um 29 Prozent anstiegen. Bei den Mercosur-Staaten ist die Erholung der Exportwerte offensichtlich zum großen Teil auf den Handel der Mitgliedstaaten innerhalb der Region (+ 21 Prozent) und die Exporte nach Nordamerika (+ 27 Prozent) zurückzuführen. Insgesamt stiegen die Exporte der Gruppe um 16 Prozent. Die Exporte der NAFTA-Mitgliedstaaten

1) Die hier angegebenen Zahlen sind vorläufige Schätzungen der Abteilung für Statistik und quantitativer Analyse der IDB, die aufgrund der Daten für den Zeitraum von Januar bis September 2000 erarbeitet wurden. Für den Import stehen noch keine vergleichbaren Daten zur Verfügung.

entwickelten sich ähnlich; intra-regional und insgesamt stiegen sie um 20 bzw. 16 Prozent. Andererseits tat sich bei den Exporten der CACM im Jahr 2000 überraschend wenig. Verglichen mit 1999 betrug das Gesamtwachstum der Exporte null Prozent bei einer intra-regionalen Wachstumsrate von zehn Prozent – Werte, die weit unter den entsprechenden Zahlen der anderen Teilregionen liegen.²⁾

Grundlage für die Ausweitung des Handels zwischen Lateinamerika und der Karibik sind die Fortschritte im Bereich der Handelsliberalisierung und der regionalen Integration. Während des gesamten Jahres 2000 wurden von der Andengemeinschaft, der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM), der CACM und dem Mercosur beträchtliche Anstrengungen unternommen, die bestehenden Integrationsvereinbarungen auszubauen, neue Mitglieder zu gewinnen und die Verbindungen zu anderen Gruppen in der Region auszuweiten. Bei ihrem Treffen in Brasilien im September 2000 unterstützten die südamerikanischen Staatsoberhäupter die Freihandelsgespräche zwischen der Andengemeinschaft und dem Mercosur mit der Ankündigung, die Verhandlungen über Freihandelsvereinbarungen zwischen den beiden Gruppen im Jahr 2002 abschließen zu wollen. Eines der Hauptthemen bei dem Gipfel von Brasilien war die Entwicklung einer regionalen Infrastruktur in Südamerika. Die einzelnen Regierungen der Region werden sich der bestehenden Engpässe in der Telekommunikations-, Verkehrs- und Energie-Infrastruktur der Region immer stärker bewusst. Dasselbe gilt für die Bedeutung der Integration bestehender nationaler Infrastrukturen, um die Eigendynamik der Marktintegration in der Region erhalten und ihre Konkurrenzfähigkeit auf globaler Ebene steigern zu können.

Während sich der Handel zwischen Mexiko und Kanada sowie den Vereinigten Staaten – teilweise wegen des NAFTA-Abkommens von 1994 – rasch ausweitet, versuchen auch andere Mitgliedsländer der LAC, ihre Präsenz auf den nordamerikanischen Märkten auszubauen. So eröffneten sich zum Beispiel einigen mittelamerikanischen und karibischen Ländern bedeutende neue Handelschancen durch die Verabschiedung des Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBTPA), des „neuen“ CBI, im Mai 2000.

2) Als größtes Ausfuhrland der Region hält Costa Rica offensichtlich den Schlüssel für die langsame Entwicklung der Gruppe in den Händen, die sich von der hohen Dynamik der Exporte in den neunziger Jahren so krass unterscheidet. Die Ausfuhr der Gruppe wurden durch einen Preissturz bei traditionellen Gütern (Bananen und Kaffee) wie auch bei neuen Exportgütern (Halbleiter) schwer getroffen.

Gleichzeitig schreiten die Verhandlungen über eine Freihandelszone für Gesamtamerika (FTAA) stetig fort, und mittlerweile haben alle neun Verhandlungsgruppen der FTAA bereits Entwürfe für die ihnen zugeordneten Kapitel der endgültigen Freihandelsvereinbarung vorgelegt. Der FTAA-Prozess sowie die Aussicht auf freien Handelsverkehr in der gesamten Hemisphäre haben viel zur Anknüpfung geschäftlicher Verbindungen zwischen den auf dem Kontinent ansässigen Firmen beigetragen. Im Verlauf des Jahres 2000 weitete sich das Handelsvolumen innerhalb der beiden amerikanischen Kontinente um geschätzte 20 Prozent aus. Wie auch in den vorigen Jahren verhielten sich die Exporte innerhalb der Hemisphäre dabei dynamischer als die Gesamtexporte, die gegenüber 1999 um 17 Prozent wuchsen.

■ Soziale Kennwerte

Die Wirtschaftskrise des Jahres 1999 hatte sehr negative Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte der Region, die im Jahr 2000 nur teilweise ausgeglichen werden konnten. 1999 erreichte die Arbeitslosenrate für die Region insgesamt 8,7 Prozent, der höchste Wert in den neunziger Jahren, der fast an das Niveau heranreicht, das während der Schuldenkrise der achtziger Jahre erreicht wurde. 2000 sank die Arbeitslosenquote nur geringfügig auf 7,8 Prozent und blieb damit über dem Niveau der neunziger Jahre. Andererseits hatte der Wiederanstieg des Wirtschaftswachstums in Brasilien und Chile beträchtliche positive Auswirkungen auf die Beschäftigungslage. In Argentinien, Kolumbien, Uruguay und Venezuela hingegen blieben die Arbeitslosenquoten über zwölf Prozent – ein politisch wie sozial bedenklicher Wert. Im Gegensatz dazu meldete Mexiko eine ungewöhnlich geringe Arbeitslosenquote von fast zwei Prozent, was zu der Besorgnis Anlass gab, die Wirtschaft könnte sich überhitzen.

Einige Eckwerte für den Arbeitsmarkt blieben während der gesamten neunziger Jahre besorgniserregend. So reagierten die Arbeitslosenzahlen weit empfindlicher auf Rezessionserscheinungen als auf schnelles Wachstum und stiegen dadurch immer höher. Zudem stieg in fast allen Ländern der Anteil der im informellen Sektor beschäftigten Arbeitnehmer immer weiter an, und die überwiegende Mehr-

heit dieser Arbeitnehmer ist sozial absolut ungeschützt. Auch die Einkommensschere zwischen Facharbeitern und ungelernten Kräften klafft immer weiter; ein Phänomen, das auch in anderen entwickelten wie unterentwickelten Ländern auftritt. Seit 1997 hat sich die Einkommensschere in keinem einzigen Land der Region geschlossen, und in Ländern wie Mexiko, Argentinien, Bolivien, Kolumbien und Venezuela öffnet sie sich sogar weiter.

Da all diese Trends zusammenwirken, besteht die Ungleichheit überall weiter und hat sich in einigen Ländern sogar noch gesteigert. Die Armut andererseits hat sich kaum abgeschwächt, da das wirtschaftliche Wachstum nur in unverhältnismäßig geringem Maße zur Einkommensverbesserung bei den Armen geführt hat. Die ungleiche Verteilung der Einkommen war in den neunziger Jahren in Costa Rica, Honduras und Mexiko stabil und verschärfte sich in Brasilien, Chile und Venezuela. Dass die Armutsraten in der Region im Lauf der neunziger Jahre leicht zurückgingen, ist Fortschritten bei der Armutsbekämpfung in Brasilien, Chile, Costa Rica, der Dominikanischen Republik und Panama zuzuschreiben. Andererseits stieg die Armutsrate in Mexiko und Venezuela zumindest bis 1997 weiter an. Für die zögerliche und wenig nachhaltige Entwicklung bei der Armutsbekämpfung sind hauptsächlich Wirtschaftskrisen verantwortlich, da in den meisten Ländern der Region adäquate Sicherheitsnetze fehlen.

Jeder starke Anstieg in der Zahl der von ihrem Einkommen her unter der Armutsgrenze lebenden Menschen ist wohl hauptsächlich auf eine makroökonomische Krise zurückzuführen. So stieg im Verlauf der Schuldenkrise der achtziger Jahre die Armutsrate je nach Informationsquelle überall um 17 bis 28 Prozent an. Makroökonomische Krisen sind in Lateinamerika und der Karibik im Lauf der letzten zwanzig Jahre immer wieder aufgetreten, und die achtziger Jahre sind gar wegen der Häufigkeit dieser Krisen als „das verlorene Jahrzehnt“ bekannt geworden. Obwohl die neunziger Jahre vergleichsweise besser dastehen, gab es doch fast ausnahmslos in allen Ländern mindestens ein Jahr, in dem das Pro-Kopf-Einkommen sank. In allen Fällen, bei denen wir über Informationen verfügen, stieg die Armutsrate zu Beginn der Krise an und blieb mehrere Jahre

(je nach Land zwischen einem und fünf Jahren) höher als vor der Krise.

Von den als Reaktion auf eine makroökonomische Krise eingeführten Sparmaßnahmen wurden oft die Armen direkt betroffen. Auch dann, wenn der Staat versucht, die Auswirkungen auf die Armen zu mildern, fehlt es oft an den institutionellen Kapazitäten, die zur Durchführung von Sonderprogrammen im akuten Stadium einer Krise erforderlich sind. Des Weiteren wirken sich hier auch schwere Informationsengpässe aus. Obwohl makroökonomische Krisen in der Region eine häufig auftretende Gefahr darstellen, fehlt es doch in den meisten Ländern an institutionalisierten Sicherheitsnetzen zum Einkommensausgleich.

Niemand wird bestreiten, dass Krisen vorübergehend zu relativ hohen Armutsquoten führen. Andererseits kann eine Krise aber auch zu bleibender oder chronischer Armut führen, weil das Humankapital der Armen durch die entstehenden Einkommensverluste dauerhaft geschädigt wird. Obwohl bestimmte soziale Eckwerte, wie z.B. die Kindersterblichkeit, sich in Lateinamerika auch in den Krisenzeiten der achtziger und neunziger Jahre stetig verbesserten, verlangsamte sich doch die Entwicklung im Vergleich zu früheren Jahrzehnten. In neueren Untersuchungen konnte zudem eine enge Verbindung zwischen makroökonomischen Abschwüngen und bildungspolitischen Kennwerten nachgewiesen werden. So verlangsamte sich die durchschnittliche Steigerung der Schulzeit in 18 lateinamerikanischen Ländern von 1,9 Jahren in der Zeit von 1950 bis 1970 auf 1,2 Jahre im folgenden Jahrzehnt. Diese Verlangsamung der Entwicklung im schulischen Bereich ist zu 80 Prozent durch die immer schlechteren makroökonomischen Bedingungen zu erklären, was wiederum darauf hindeutet, dass auch frühere Krisen auf Armutsquoten und Einkommenschancen einen dauerhaften Einfluss ausüben.

Damit ist wohl ausreichend nachgewiesen, dass die Vermeidung von Krisen wie auch der richtige Umgang mit ihnen bei jeder Strategie zur Bekämpfung der Armut eine hohe Priorität einnehmen sollte. Wenn eine makroökonomische Krise eintritt, kann man bei den entsprechenden Reaktionen entweder mehr oder weniger Rücksicht auf die Lage der Armen nehmen. Maßnahmen, die die Belange der Armen

berücksichtigen, müssten sicherstellen, dass die Armen ein angemessenes persönliches Verbrauchsniveau aufrechterhalten können. Des weiteren müssten sie für die Armen den Zugang zu den elementaren sozialen Dienstleistungen sichern und jede irreparable Schädigung des Humankapitals sowie auch Verhaltensfehlfunktionen wie Kriminalität, Prostitution oder ausbeuterische Kinderarbeit verhindern. Zum heutigen Zeitpunkt besteht in den meisten lateinamerikanischen und karibischen Ländern noch ein dringender Bedarf an bessern Mechanismen zum Schutz der Armen vor den schlimmsten Auswirkungen wirtschaftlicher Krisen. Einerseits ist man sich durchaus darüber im Klaren, dass die meisten Sozialfonds genau zu diesem Zweck eingerichtet wurden. Andererseits wird bei näherem Hinsehen offensichtlich, dass die meisten Spezialinvestitionsfonds eher geeignet sind, soziale Infrastrukturen im kleinen Maßstab aufzubauen, aber weniger dazu, Beschäftigungsmöglichkeiten für die Opfer einer Notlage zu schaffen. Die meisten Länder der Region verfügen über keinerlei Sicherheitsvorrichtungen zum Verbrauchsausgleich, die dazu dienen könnten, die Armen vor den mit negativen Systemschocks verbundenen Leistungs-, Beschäftigungs- und Preisrisiken zu schützen.

■ Abschließende Bemerkungen

Nach bedeutenden Fortschritten bei der makroökonomischen Wirtschaftsführung während der neunziger Jahre ist das Wachstum in Lateinamerika nunmehr durch die Verschlechterung der internationalen Rahmenbedingungen erneut bedroht. Die Erfahrung lehrt, dass Rezessionen die Lage der Armen nicht nur kurzfristig stark beeinflussen, sondern einen Rattenschwanz hartnäckiger Probleme hinterlassen, zu denen das Wachstum des informellen Sektors genauso zählt wie die Verschlechterung der Bildungssituation. Lateinamerika muss sich nun der Herausforderung stellen, als Schutz vor derartigen Risiken nicht nur eine solide und umsichtige makroökonomische Wirtschaftsführung aufzubauen – was größtenteils bereits geschehen ist –, sondern auch zum Schutz der Armen entsprechende Institutionen und Programme ins Leben zu rufen.