

Rolf J. Langhammer,  
Institut für Weltwirtschaft,  
Kiel

**Lateinamerikas Stellung in globalen Märkten: Defizite, Chancen und Anforderungen an die Wirtschaftspolitik.**

**Eine Auseinandersetzung mit David Morawetz (1981)**

**„Why the Emperor’s New Clothes are not Made in Colombia“**

*Kurzfassung eines Vortrags im Rahmen des cege-Forschungskolloquiums  
am 8. November 2007*

Vor gut einem Vierteljahrhundert zeichnete der australische Ökonom David Morawetz im Rahmen einer Weltbankstudie ein düsteres Bild der künftigen Wettbewerbsfähigkeit Lateinamerikas auf Industrieländermärkten. Ausgehend vom Beispiel der Textilindustrie Kolumbiens und der Schwäche dieser Industrie, nach einer langen Phase kolumbianischer Importsubstitutionspolitik der asiatischen Konkurrenz auf den Weltmärkten Paroli zu bieten, zeigte er eine Reihe von Parallelen auf zum gesamten lateinamerikanischen Industriegüterangebot.

Er verglich die Arbeitsproduktivität in lateinamerikanischen Industrien mit denen Ostasiens und kam auf einen Rückstand von 25 bis 50 %. Er zeigte außerpreisliche Faktoren wie Qualität und Lieferzeit auf, die für Ostasien sprachen. Auffallend war, dass ostasiatische Anbieter zwar auch mit den Problemen konfrontiert wurden, dass Importprotektion wie eine Steuer auf ihre Exporte wirkte. Im Gegensatz zu Lateinamerika vermochten es aber die ostasiatischen Länder, Exportsubventionen in stark konditionierter Form (zeitlich begrenzt, erfolgsabhängig) bereitzustellen und damit die implizite Besteuerung der Exporte zu kompensieren. Darüber hinaus konstatierte Morawetz eine bekannte Schwäche fehlender makroökonomischer Stabilität in Lateinamerika und fand eine deutlich höhere Volatilität der realen Wechselkurse im Vergleich zu Ostasien heraus, die Allokationsentscheidungen von Unternehmen behinderte. Ein weiteres Problem Lateinamerikas sah Morawetz in der deutlich höheren Eingriffsintensität auf den formalen Arbeitsmärkten, die Arbeit relativ zu Kapital verteuerte, ganz im Gegensatz zu den ostasiatischen Ländern, die relativ unregulierte Arbeitsmärkte, dafür aber regulierte Finanzmärkte aufwiesen.

Ein Vierteljahrhundert nach dieser Analyse stellt sich vor dem Hintergrund ostasiatischer Exportexpansion im Industriegüterbereich die Frage, ob der Befund von Morawetz nach wie vor aktuell ist, was sich in der Zwischenzeit geändert hat, und ggf. welche Politikmaßnahmen Lateinamerika offen stehen, um der ostasiatischen Herausforderung zu begegnen. Bei einer Analyse der net barter terms of trade und der income terms of trade fällt zunächst ins Auge, dass Ostasien net barter terms of trade Verluste hinzunehmen hatte, die im wesentlichen darauf zurückzuführen sind, dass die massive Ausweitung des Exportangebots auf Industriegütermärkten zu sinkenden Exportpreisen für die Anbieter selbst geführt hat. Die Anbieter aus Ostasien haben jedoch durch eine beispiellose Mengenexpansion ihre income terms of trade und damit die Importkapazität deutlich verbessern können. Demgegenüber blieben die lateinamerikanischen net barter terms of trade zwar relativ stabil, die Kaufkraft der Exporte konnte allerdings nur in jüngster Zeit, dank der gestiegenen Rohstoffpreise, verbessert werden. Der Abstand zu Ostasien bleibt augenfällig und schlägt sich auch in deutlichen Weltmarkteinbußen bei arbeitsintensiven Niedrigtechnologiegütern gegenüber Ostasien nieder.

Überraschend, gemessen am Einkommensanstieg in Ostasien, ist die Beobachtung, dass die südostasiatischen Länder (China wird wegen seiner massiven Regulierungen der Wechselkurspolitik nicht berücksichtigt) ihre realen Wechselkurse abwerteten, während im Durchschnitt die lateinamerikanischen Wechselkurse real konstant blieben. Weniger überraschend ist, dass Lateinamerikas reale Wechselkurse eine höhere Volatilität als in Ostasien aufwiesen, dass dieses Problem aber in der jüngsten Zeit besser bewältigt wurde als noch in den achtziger Jahren. Ostasien hat also dank der Wechselkursveränderungen Preisvorteile gegenüber Lateinamerika realisieren können. Damit stellt sich die Frage, ob dies das Ergebnis eines bewussten Wechselkursprotektionismus gewesen ist (gezielte Exportförderung bzw. Unterdrückung der heimischen Nachfrage) oder ob dies ein Ergebnis des Erfolges gewesen ist, kurzfristige Kapitalzuflüsse – mit Ausnahme der Zeit vor der Asienkrise – zu sterilisieren.

Vielfach wird dem Regionalmarkt die Funktion eines Trainingsfeldes für eine spätere Weltmarktorientierung beigemessen. Es ist bekannt, dass der intraregionale Handel in Ostasien überdurchschnittliche Steigerungen erfahren hat und zwar ohne eine nennenswerte institutionalisierte regionale Integration. Demgegenüber blieb das Wachstum des intraregionalen Handels in Lateinamerika zurück. Hier stellt sich die Frage, wie integriert beide Märkte sind und welchen Indikator man als Integrationsmaß verwenden kann. Hält man

sich an das Gesetz des einheitlichen Preises, also an die These, dass in einem integrierten Markt Preise an verschiedenen Standorten innerhalb des Marktes konvergieren, so lässt sich ein Preiskonvergenztrend in Lateinamerika (zugegebenermaßen auf einer statistisch dünnen Beobachtungsbasis) nicht bestätigen. Im Gegenteil, die Marktpreise in Caracas, Bogotá, Rio de Janeiro und Sao Paulo differierten seit 1988 stärker voneinander als die in den Vergleichsstädten Bangkok, Djakarta, Kuala Lumpur und Manila. Preiskonvergenz als Integrationsindikator zu verwenden, ist sicher diskussionswürdig, und die Datenbasis (z. B. der nichtisolierte Einfluss der Steuerpolitik bei Marktpreisen) ist ebenfalls verbesserungsbedürftig, aber als erste Ausgangshypothese für weitere Forschung lassen die Daten den Schluss zu, dass die Märkte in Ostasien rascher zusammengewachsen sind als in Lateinamerika.

Ein weiterer wichtiger Unterschied zu Lateinamerika zeigt sich in der Reaktion von Handelsreformen auf Importe und Exporte. Während in Ostasien handelspolitische Reformen einschließlich Wechselkurspolitiken sowohl die Import- als auch die Exportseite positiv beeinflussten, reagierten in Lateinamerika in erster Linie die Importe auf Marktöffnung, während die Exporte zurückblieben. Dieser Befund, der sich besonders auf die achtziger und frühen neunziger Jahre stützt, wäre dahingehend zu überprüfen, ob einseitige handelspolitische Reformen, die lateinamerikanischen Staaten später außerhalb der WTO vorgenommen haben, ebenfalls kaum Wirkungen auf die Exportseite zeigten.

Nach diesem Verlaufsmodell ist die Frage zwangsläufig, wo Lateinamerika – gemessen an Standortbedingungen heute – in der Konkurrenz zu Ostasien steht. Was Zollhöhe und Zollredundanz (Abstand zwischen Vertragszoll und angewandtem Zoll) anbelangt, so ist Lateinamerika immer noch ein relativ geschlossener Markt im Vergleich zu Ostasien. Bei beiden Indikatoren hat Ostasien die Nase vorn: Das Niveau der angewandten Zölle ist im Durchschnitt bei wichtigen Produkten, wie Textilien und Fahrzeugbau, niedriger, und der Abstand zwischen Vertragszoll und angewandtem Zoll geringer. Ein weiterer Standortnachteil in Lateinamerika sind relativ hohe Transaktionskosten in der täglichen Geschäftsabwicklung, vor allem was den Zeitaufwand betrifft. Dieser Aufwand ist in Lateinamerika zweieinhalb mal so hoch wie in Ostasien.

Was die Humankapitalausstattung anlangt, so schneiden die lateinamerikanischen Staaten, die sich an den Pisastudien beteiligen, nicht wesentlich schlechter ab als vergleichbare

ostasiatische Länder (Thailand und Indonesien). Einem Vergleich mit Südkorea aber können weder Brasilien noch Mexiko standhalten. Grund zur Hoffnung gibt allerdings die Qualität des wirtschaftspolitischen Managements, dessen Indikatoren (nach dem Bertelsmann-Transformations-Index gemessen) Lateinamerika etwa auf die gleiche Stufe heben wie Ostasien. Mit Chile verfügt Lateinamerika sogar über einen absoluten Spitzenreiter.

Lateinamerikanische Staaten spüren den harten Wettbewerb mit ostasiatischen Industriegüteranbietern. Dementsprechend ist ihre Handelspolitik häufig darauf ausgerichtet, die Importe aus Ostasien abzuwehren. Dies ist eine volkswirtschaftlich ausgesprochen teure Politik, denn damit vergibt Lateinamerika erhebliche Einkommensgewinne, die aus der Liberalisierung des Süd-Süd Handels erwachsen würden. Eine derartige Liberalisierung würde Lateinamerika sehr helfen, seine Spezialisierungsnische im Welthandel vor allem bei upstream Industrien (Verarbeitung von agrarischen und mineralischen Rohstoffen) zu finden. Im konsumnahen downstream Bereich dürfte der Wettbewerb mit Ostasien sehr schwer fallen, es sei denn natürliche Transaktionskosten wie Transportkosten geben Lateinamerika einen Schutz. So kann man zu der provokanten These kommen, dass es verschwenderisch wäre, des Kaisers neue Kleider in Lateinamerika herzustellen, wenn die beiden großen Preistrends (sinkende Industriegüterpreise bei standardisierten Produkten, steigende Rohstoffpreise) nachhaltig sein sollten.

Für Lateinamerikas regionale Integration tut sich Neuland auf. Wie kann der Subkontinent gemeinsame Regeln für ein grenzüberschreitendes Management seines natürlichen Kapitalstocks aufstellen? Wie kann er Ostasiens eindeutigen Vorteil in der corporate governance von Unternehmen beikommen – beispielsweise durch die Gründung gemeinsamer multinationaler Unternehmen, die sich dem Management der Ressourcenbasis widmen? Wie kann es zu einer regionalen grenzüberschreitenden Strukturpolitik kommen, die die Interessen der ärmeren Länder berücksichtigt und damit zur Stabilität der Integration beiträgt? Kann es eine Humankapitalbildung in Lateinamerika geben, die sich auf Ressourcenmanagement konzentriert und im Zusammenwirken mit multinationalen Unternehmen im Agrar- und Rohstoffbereich die auch in Lateinamerika endliche Ressourcenbasis effizient nutzt? Gelänge es Lateinamerika, auf diese Fragen befriedigende Antworten zu finden, bliebe das Menetekel von David Morawetz vor einem Vierteljahrhundert auch in Zukunft lediglich eine Herausforderung, aber keine zwingende Bedrohung.