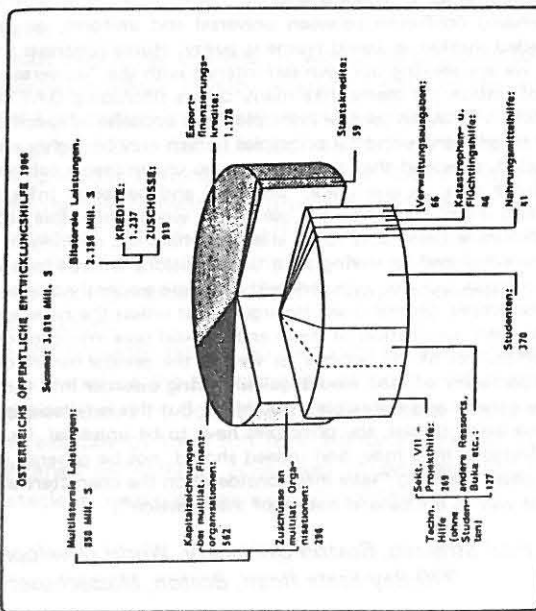


ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK

BERICHTE ANALYSEN INFORMATIONEN



* DIE ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSHILFE 1980 - 1986
 * ANALYSE DER BILATERALEN PROJEKTHILFE FÜR AFRIKA 1974 - 1985
 * ÖSTERREICHISCHE PUBLIKATIONEN UND FACHBEITRÄGE ÜBER DIE BEZIEHUNGEN ÖSTERREICHS ZUR DRITTEN WELT

1987
ÖFSE

ÖSTERREICH ZAHLT WENIG UND DENKT NICHT NUR ANS HELFEN

Zu dieser knappen Schlußfolgerung berechtigt die Analyse der österreichischen Entwicklungshilfeleistungen.

Wenn SIE es jedoch genauer wissen wollen, so finden Sie eine detaillierte Darstellung der österreichischen Entwicklungshilfeleistungen in der neuesten ÖFSE-Broschüre "Österreichische Entwicklungspolitik 1987".

Viele Tabellen und eine Reihe anschaulicher Graphiken geben Auskunft über die genaue Zusammensetzung der Leistungen Österreichs (bilaterale und multilaterale Hilfe, Technische Hilfe, Studienplatzkosten für Studenten aus der Dritten Welt, Exportfinanzierungskredite, private Entwicklungshilfeleistungen, Leistungen zu marktüblichen Bedingungen usw.).

Außerdem finden Sie in der diesjährigen Ausgabe eine Analyse der bilateralen Projektmittel für Afrika (1974 bis 1985), ausgearbeitet von Günter Achleitner, sowie eine Zusammenstellung österreichischer Publikationen und Fachbeiträge über die Beziehungen Österreichs zur Dritten Welt.

BEZUG: ÖFSE, Türkenstraße 3/3, A-1090 Wien
 EBZ, Türkenstraße 3, A-1090 Wien
 Buchhandlung "SÜDWIND"
 Buchhandlung "buchwelt"

PREIS: S 50,-

Journal für Entwicklungspolitik 3, 1987, S. 17 - 33

Oswaldo Sunkel*)

DIE ZENTRUM-PERIPHERIE-BEZIEHUNGEN, DIE TRANS-NATIONALISIERUNG UND DIE ENTWICKLUNG VON INNEN

Einführung

Zwischen 1949 und 1951, während seiner ersten Jahre bei der CEPAL, publizierte Raul Prebisch drei sowohl ausgereifte wie bahnbrechende Werke, die Theorie und Praxis der Entwicklungspolitik in Lateinamerika und in der übrigen Welt stark beeinflusst haben (1).

Es handelt sich insofern um ausgereifte Arbeiten, also sie die Anstrengung widerspiegeln, theoretisch und praktisch die traumatische Erfahrung der Großen Depression und der Zeit danach zu formulieren und zu klären, die er sowohl in Positionen öffentlicher Verantwortung in Argentinien, wie als Berater verschiedener Zentralbanken, z.B. in Mexiko, machen mußte. Dazu kommt eine vergleichende Betrachtung der Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Staaten der Region hinsichtlich ihrer internationalen Einbindung und ihrer Reaktionen in einer Zeit tiefgreifender Änderungen der Weltwirtschaft.

Es handelt sich auch um bahnbrechende Werke, weil zum ersten Mal eine lateinamerikanische Sicht des Entwicklungsprozesses des Industriekapitalismus präsentiert wurde: ein konzeptioneller Rahmen um wichtige Ausprägungen und geschichtliche Etappen mit der Entwicklung der Ökonomien Lateinamerikas zu verbinden; ein theoretisches und Hypothesengebäude über die Natur dieses Prozesses und eine Reihe von Entwicklungsstrategien und -politiken. Diese Elemente stellen den konzeptionellen Grundriß dar, auf dem sich das strukturalistische Denken Lateinamerikas in den folgenden Jahrzehnten gründet, ausbaut und verfeinert (2).

In diesem Beitrag, der im Hinblick auf die Breite und Komplexität des Themas nur eine erste, sehr vorläufige und schematische Approximation ist, wird versucht, einige Verbindungen zwischen diesem Gedankengebäude und der Thematik der dependencia, sowie vor allem der Transnationalisierung zu erforschen, die seit dem Ende der 60er Jahre zutage zu treten begannen, um sich seit damals exponentiell, wenn auch mit Rückschlägen, zu reproduzieren (3).

Obwohl man des öfteren in diesen letztgenannten Sichtweisen eine Gegenposition zu Prebischs ursprünglichen Vorstellungen sehen wollte, meint dieser Beitrag,

*) Der Autor ist Fellow am Institute of Development Studies der Universität Sussex (dzt. beurlaubt) und Mitarbeiter des CEPAL. Diese Arbeit drückt die persönliche Meinung des Autors aus, die nicht notwendigerweise mit der Meinung der Institutionen ident sein muß, mit denen der Autor assoziiert ist. Mein Dank gilt Anibal Pinto für seine Anregungen und Kommentare. (Übersetzt aus dem Spanischen von Kunibert Raffer.)

daß die Dependenzthematik eher auf bestimmte, kritikwürdige Merkmale antwortet, die sich im Industrialisationsprozeß zeigten, während die Transnationalisierung sich auf eine neue Phase der kapitalistischen Entwicklung bezieht. In diesem Sinn verlangt die Entwicklung der konkreten, historischen Realität des heutigen Kapitalismus einen Rückgriff auf die Sichtweisen, die vor den tiefgreifenden Veränderungen in den letzten drei Dekaden formuliert wurden.

Andererseits erlaubt das Wiederlesen dieser grundlegenden Werke auch, die Gültigkeit der damals von Prebisch formulierten fundamentalen Konzeptionen gebührend einzuschätzen, sowie den Reichtum an Differenzierungen, mit denen er sie auf unterschiedliche nationale und regionale Realitäten anwandte und sein klares Verständnis des kapitalistischen Entwicklungsprozesses, das ihm erlaubte, verschiedene Etappen seiner bisherigen Entwicklung präzise festzulegen und neue, zukünftige Phasen vorherzusehen.

Das Widerstreben, mit einem so großen Ansatz zu arbeiten, ist verständlich. Aber ein besseres Verständnis der Krise, der Veränderungen, Tendenzen und des Funktionierens des derzeitigen, globalen, kapitalistischen Systems ist vielleicht einer der bedeutendsten Beiträge, die zur Erhellung der Strategien und Politiken gemacht werden können, die notwendig sind, um die gegenwärtige Bestürzung und Desorientierung hinsichtlich kurz-, mittel- und langfristiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu überwinden.

Um zu dieser Klarstellung beizutragen, kann man damit beginnen, die grundlegenden Charakteristika des gegenwärtigen Systems internationaler Beziehungen – das wir „transnationalisiert“ nennen wollen – von dem abzuheben, das Prebisch in seinen erwähnten Schriften wahrnahm – was wir als „zum 19. Jahrhundert gehörig“ (*decimononico*) bezeichnen werden.

Das Zentrum-Peripherie-System des 19. Jahrhunderts

Prebisch stellt den technischen Fortschritt als dynamische Kraft der Veränderung, Modernisierung und der Verbreitung der kapitalistischen Entwicklung in den Mittelpunkt seiner Analyse. Er versteht die Weltwirtschaft als Zentrumsstaaten, wo dieser technische Fortschritt entsteht und sich schnell über die Industrialisierung und der damit einhergehenden Produktivitätssteigerung verbreitet, sowie Peripheriestaaten, in welchen dieser technische Fortschritt sich nur im Rahmen der Exportaktivitäten von Rohstoffen und Nahrungsmitteln, sowie der dazu nötigen Infrastruktur, auf das Zentrum orientiert ausbreitet.

So entsteht ein System internationaler Beziehungen, in dem die Dynamik des Fortschritts vom Zentrum auf die Peripherie übertragen wird und zwei Polarisierungen erzeugt. Eine Polarisierung entsteht zwischen Zentrum und Peripherie, dadurch daß das Zentrum den größeren Teil der Früchte des technischen Fortschritts sowohl des Zentrums als auch der Peripherie behält. Die zweite Polarisierung entsteht intern, wegen der begrenzten und ungleichen Diffusion des technischen Fortschritts in den Peripheriestaaten, wobei ein Gutteil des in der Peripherie Verbleibenden von den Rohstoffexportsektoren angeeignet wird.

Der Großteil der Diskussion über die Ideen Prebischs konzentrierte sich auf seine Hypothese über die Mechanismen der unterschiedlichen Aneignung des technischen Fortschritts in Zentrum und Peripherie: das berühmte Thema der sekundären Verschlechterung der Austauschverhältnisse. Dies war eine klare Herausforderung der Doktrin der statischen komparativen Vorteile, der Basis der Ideologie des Freihandels und der freihändlerischen Entwicklung. Implizit verlangte dies die Entwicklung der Peripheriestaaten durch Industrialisierung und somit die Überlassung eigener Kapazitäten, technischen Fortschritt zu schaffen und zu verbreiten, mit den dazugehörigen Produktivitätssteigerungen und deren lokaler Absorption an die Peripherie.

Hinsichtlich des internen Polarisierungsprozesses hielt Prebisch sehr klar fest, daß sich dieser mit unterschiedlicher Intensität, je nach den historischen Bedingungen soziokultureller Art, der Bevölkerung und der naturgegebenen Ressourcen der einzelnen Länder Lateinamerikas vollzieht.

In der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts wurden Menschen, Technik und Kapital in Regionen der neu erschlossenen Peripherie zunehmend zur Rohstoffproduktion für Europa herangezogen, während andere Gebiete präkapitalistisch geblieben sind. Dort besteht das Entwicklungsproblem vor allem darin, den technischen Fortschritt in der Landwirtschaft, damit verbundenen Sektoren, darunter im Kommunikationsbereich, zum Tragen zu bringen. Die moderne Technik schafft natürlich einen Arbeitskräfteüberschuß im Landwirtschaftsbereich, sodaß sich ein zunehmender Anteil der Erwerbstätigen der Peripherie in der Industrie und anderen städtischen Sektoren Beschäftigung suchen muß.

Diese Sicht der Entwicklung Lateinamerikas hebt die unbestreitbare Tatsache des überaus wichtigen Einflusses der charakteristischen Einbindungen nach außen auf die Struktur und das Funktionieren unserer sozioökonomischen Systeme hervor – sowie auf deren Veränderungsprozeß. Die Bedeutung, die man den äußeren Bedingungen beimißt, darf dennoch nicht die Existenz innerer, konditionierender Strukturen verdecken, weil, auch wenn die ersteren im langfristigen Umwandlungsprozeß wichtigeren Einfluß ausüben, die strukturelle Umformung ein Produkt des Zusammenspiels beider ist.

Es ist wichtig, diesen originären Gedanken hervorzubringen, wenn man Einzelfälle im Rahmen des Zentrum-Peripherie-Ansatzes präsentiert und vergleicht. Es illustriert den Reichtum eines historisch-komparativen Ansatzes, warnt aber auch gleichzeitig davor, über die Gemeinsamkeiten die spezifischen Unterschiede im innerstaatlichen Bereich zu übersehen, die beachtet werden müssen, um, wie Prebisch warnt, nicht ungerechtfertigt zu verallgemeinern.

Dies ist das Wesentliche des Zentrum-Peripherie-Systems des 19. Jahrhunderts mit seiner charakteristischen internationalen Arbeitsteilung – dem Tausch von Industriegütern für Rohstoffe – und der internen Beziehungen zwischen den Exportsektoren und der übrigen Wirtschaft. Daher ist die Tauschbeziehung der kritische Punkt der Analyse und die Industrialisierung – zusammen mit der Modernisierung der Landwirtschaft – ist der grundlegende Vorschlag.

Dieser Vorschlag schließt offensichtlich – nach den Regeln elementarer Logik – die Zielsetzung ein, im Laufe der Zeit die Diversifizierung der Exporte durch

Industrieprodukte zu erreichen, um diese internationale Arbeitsteilung „aus dem 19. Jahrhundert“ zu überwinden, die gerade für die Übertragung der Produktivitätsfortschritte aus der Peripherie und die ungenügende Dynamik der Exporte verantwortlich ist. Im Lichte der ungerechtfertigten Kritiken, die seinen Überlegungen vorgeworfen haben, sie enthielten ein Vorurteil gegenüber Exporten und favorisierten einseitig die Importsubstitution, ist es wichtig, diesen Zusammenhang im Rahmen der Analyse Prebischs zu unterstreichen. Das schließt nicht aus, daß eine solche Bevorzugung in der praktischen Wirtschaftspolitik vieler lateinamerikanischer Staaten geschehen konnte, sei es aufgrund spezifischer, historischer Umstände des Weltmarktes oder aufgrund interner Faktoren.

Das transnationalisierte Zentrum-Peripherie-System

Was blieb rund 40 Jahre nach der Formulierung dieser Sicht einer „Konstellation, die die Welt vor dem Ersten Weltkrieg erreicht hatte“, im Lichte der strukturellen Veränderungen sowohl der Zentrum-Peripherie-Beziehungen, als auch der Zentren und der Peripherien in den letzten Jahrzehnten?

In der lateinamerikanischen Peripherie war die wichtigste Veränderung ohne Zweifel der neue Impuls zur wirtschaftlichen Entwicklung, der von der Industrialisierung ausging, wie dies schon Prebisch feststellte. Er sah die Wirtschaftsentwicklung der Peripherie als eine weitere Etappe der globalen Ausbreitung der neuen Formen der Produktionstechnik. Durch kriegsbedingte Importprobleme wurde man auf die Industrialisierungsmöglichkeiten aufmerksam, während der großen Depression der 30er Jahre verstärkte sich die Überzeugung, daß es notwendig sei, mittels der Entwicklung von innen die notorische Unzulänglichkeit des Impulses von außen zu kompensieren, der bisher die Wirtschaft Lateinamerikas stimuliert hatte. Während des Zweiten Weltkriegs wurde dies bestätigt, als sich die Industrie Lateinamerikas mit all ihren Improvisationen und Schwierigkeiten in eine Quelle der Beschäftigung und des Konsums für einen großen und wachsenden Teil der Bevölkerung wandelte.

Nach dieser Zeit hörte die Industrialisierung auf, vorwiegend eine Reaktion auf widrige internationale Gegebenheiten zu sein, verwandelte sich langsam in praktisch allen Staaten Lateinamerikas in das zentrale Element der Politik wirtschaftlicher Entwicklung und modifizierte — wenn auch in unterschiedlichem Maß je nach Land — die Produktionsstruktur substantiell.

Wenngleich diese Politik im wesentlichen autonomen Entscheidungen der Staaten Lateinamerikas gehorcht, oft im Konflikt mit Interessen im In- und Ausland, die die hegemoniale Ordnung des 19. Jahrhunderts repräsentieren, fehlen dem Industrialisierungsprozeß keineswegs wichtige und zunehmende internationale Verflechtungen. Der Entwicklungsprozeß der Gesellschaften Lateinamerikas war in der Tat in den letzten vier Jahrzehnten in großem Maß vom Erscheinen eines neuen Typs des internationalen Systems beeinflusst, entstanden aus der weltweiten Ausbreitung des technoindustriellen Oligopolkapitalismus in seiner neuen Etappe transnationaler Organisierung. Der Rahmen, innerhalb dessen die internationalen

Beziehungen und die nationale Entwicklung begriffen werden müssen, ist daher dieses neue, globale System. Die konventionellsten Analysen der Entwicklung haben dennoch oft nicht nur die neuen Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie übergangen, sondern auch die tiefen Modifikationen im Zentrum selbst und deren Folgen.

Die charakteristischste und bedeutendste Veränderung der letzten Dekaden in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen ist die Internationalisierung der Industrieproduktion und der Dienste im Handels- und Finanzbereich. Vor den 50er Jahren investierte das private Auslandskapital vor allem in den Exportsektoren des Bergbaus, der Landwirtschaft, des Ölbereichs und in öffentliche Dienstleistungen. Abgesehen vom Erdöl gingen die Auslandsinvestitionen in allen anderen Sektoren zurück, während sie im Bereich der industriellen Fertigung und den damit verbundenen Dienstleistungen, wie Banken, Verkauf, Kommunikation und Werbung, die wesentlich zur Verbreitung beitrugen, erheblich zunahmen.

Diese so wichtige sektorielle Veränderung wurde durch eine tiefgreifende, institutionelle Änderung vorbereitet. Die neue private Direktinvestition ist das Ergebnis des beträchtlichen Wachstums, der Diversifikation, der Konglomeration und internationalen Ausdehnung der großen Oligopole Nordamerikas, Europas und Japans. Auf diese Weise gelang es einer geringen Zahl solcher Firmen — sogenannte Transnationale — direkt oder indirekt einen großen Teil des Handels und der internationalen Finanzen zu kontrollieren, sowie einen Gutteil der Industrieproduktion und anderer Sektoren in der ins kapitalistische System eingegliederten Peripherie.

Dies bedeutet eine tiefgreifende Neuordnung der Weltwirtschaft und führt zu einer neuen internationalen Arbeitsteilung. Vor dem Zweiten Weltkrieg gab es die Struktur des 19. Jahrhunderts: Industriestaaten im Zentrum und Rohstoffproduzenten in der Peripherie. Aber seitdem die Industrialisierung in den Entwicklungsländern während der Zeit zwischen den Kriegen und vor allem in der Nachkriegszeit Wurzeln schlug und expandierte, begann sich eine neue Produktionsstruktur über die alte zu legen. Das Bedeutendste ist trotzdem, daß die Verpflanzung der Industrieproduktion nach Lateinamerika die Exportstruktur nicht in ähnlicher Weise verändert hat, in der noch immer — trotz einiger begrenzter, aber bezeichnender Fortschritte — die Strukturen des 19. Jahrhunderts vorherrschen. Wir werden diesen Widerspruch zwischen erneuerter Produktionsstruktur und traditioneller Exportstruktur noch später behandeln.

Das neue Modell internationaler Beziehungen nach dem Krieg beruht auf dem großen transnationalen Unternehmen, das als dominierender Faktor in der Wirtschaft der letzten Jahrzehnte auftauchte, vor allem als Folge der enormen Steigerung von Regierungsverträgen — insbesondere in den Bereichen Rüstung und Raumforschung — und des spektakulären technischen Fortschritts, der zum Teil mit diesen Tätigkeiten verbunden ist.

In den Betrieben, Laboratorien, den Abteilungen für Design und Werbung, sowie in den Planungs-, Entscheidungs-, Personal- und Finanzabteilungen seines Geschäftsbesitzes — stets in einem Industrieland — entwickelt das große, transnationale Unternehmen neue Produkte, neue Produktionsmethoden für diese Produkte,

Maschinen und Ausrüstung, synthetische Rohstoffe und die dazu nötigen Zwischenprodukte, die notwendige Werbung, um Märkte zu schaffen und zu aktivieren und Filialen, joint ventures oder Lizenzverträge, um sie zu vertreiben, aufzustellen oder in anderen Staaten zu produzieren.

In die Ökonomien Lateinamerikas wiederum werden die verschiedenen Etappen der Produktion dieser Industriegüter durch einen Industrialisierungsprozeß eingebunden, der in bedeutendem Ausmaß durch die Errichtung von Tochterfirmen voranschreitet, durch den Import neuer Maschinen, Inputs und den Gebrauch entsprechender Marken, Lizenzen und Patente, sei es durch öffentliche oder private lokale Firmen, unabhängig oder in Verbindung mit ausländischen Tochterfirmen. All dies wird unterstützt durch öffentliche und private, lokale und ausländische Kredite, sowie die internationale technische Hilfe, die so effizient dazu beiträgt, die internationalen Märkte der großen multinationalen Unternehmen Nordamerikas, Europas und Japans auszuweiten. Daher wurden in einem gewissen Sinn die Industrialisierungsstrategien der Importsubstitution sowie die späteren der Exportförderung graduell als Teil der Penetrationsstrategie der Transnationalen auf den Weltmärkten und den eigenen Märkten ihrer Ursprungsländer „kooptiert“.

In einer Welt schutzloser Konsumenten (gefangen durch Werbung, Konsumtenkredite und den „Demonstrationseffekt“) entsteht eine neue Form internationaler Arbeitsteilung mit dem ihr entsprechenden Akteur: dem internationalen Industrieoligopol. Stimmt die vorherige Interpretation, so handelt es sich um die Einbindung in eine neue Ausdrucksform des Zentrum-Peripherie-Modells, von dem wir uns durch die Importsubstitution befreien zu können glaubten.

Die Untersuchung der vorigen Prozesse legt einen weiteren Schritt nahe. Betrachtet man Staaten als heterogene Strukturen, so findet man soziale Gruppen und Regionen, die zwar geographisch in der Peripherie liegen, jedoch zum entwickelten Teil der Welt gehören und untereinander transnational eng durch ihre Interessen, ähnlichen Lebensstil und -standard, politische und soziokulturelle Affinität verbunden sind und sich von den marginalisierten Schichten abheben (4).

Diese internationale Gemeinschaft, die sowohl in den entwickelten wie auch unterentwickelten Ländern wohnt, kann gleichartige Konsummuster klarerweise nur verwirklichen, wenn auch die Einkommensniveaus gleichartig sind. Es ist jedoch bekannt, daß die Pro-Kopf-Einkommen in den entwickelten Staaten ein Vielfaches der entsprechenden Durchschnittswerte unterentwickelter Länder sind. Diese Durchschnittswerte sind sehr anzweifelhafte Indikatoren, vor allem wenn sie ein sehr heterogenes Ganzes repräsentieren sollen, wie insbesondere im Fall der unterentwickelten Länder mit ihren extrem ungleichen Einkommensverteilungen. So haben, je nach Größe der modernisierten Produktionsbereiche der unterentwickelten Länder, größere oder kleinere Minderheiten bedeutende Teile des Einkommens auf sich konzentriert, sodaß ihr Pro-Kopf-Einkommen den Durchschnittswerten der entwickelten Länder in etwa entspricht.

Die vorhergehende Analyse wirft ein anderes Licht auf das Thema der „wachsenden Lücke“ zwischen entwickelten und unterentwickelten Ländern als die Entwicklungsliteratur. Diese stützt sich gerade auf den Vergleich der Entwicklung der Durchschnittseinkommen pro Einwohner verschiedener Staaten. Im Rahmen

des oben dargelegten Ansatzes, der die Gültigkeit dieser Durchschnittswerte wegen der Heterogenität der Wirtschaftsstrukturen im nationalen Rahmen und der internationalen Integration von Teilen dieser Wirtschaften leugnet, wäre die wachsende Lücke zwischen reichen und armen Staaten vielmehr eine Art statistischer und konzeptueller Illusion, die in Wirklichkeit eine wachsende Lücke zwischen reichen und armen Staaten innerhalb der unterentwickelten Staaten verdeckt, während das Durchschnittseinkommen der Gruppe mit hohem Einkommen diese Länder sich auf gleichwertigen absoluten Niveaus bewegt und mit ähnlicher Geschwindigkeit wächst, wie im Schnitt der Gruppen der entwickelten Länder.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß sowohl die lateinamerikanische Peripherie als auch das Zentrum und die Beziehungen zwischen den beiden seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts durch einen intensiven und weitgreifenden Industrialisierungsprozeß substantiell verändert wurden. Trotzdem blieben gewisse fundamentale Charakteristika der Struktur des Zentrum-Peripherie-Systems im wesentlichen erhalten, darunter zwei seiner Hauptmerkmale als System des 19. Jahrhunderts: der internationale Austausch von Rohstoffen für Industriewaren und die Unterordnung der marginalisierten unter die integrierten Sektoren im Inneren. Man möchte annehmen, daß der Industrialisierungsprozeß beide Polarisierungen überwinden müßte. Wie wir später sehen werden, trug er zwar sehr zum Wandel und zur Modernisierung der Wirtschafts- und Sozialstrukturen bei, zeigte sich aber nicht fähig, die Exporte zu dynamisieren und zu diversifizieren, während er gleichzeitig Niveau und Zusammensetzung der Importe intensiv dynamisierte, das strukturelle äußere Ungleichgewicht verschärfte und neue Elemente, die sich aus dem Transnationalisierungsprozeß ergaben, der externen Vulnerabilität unserer Ökonomien und dem aus dem 19. Jahrhundert stammenden Dependenzcharakter der internationalen Beziehungen hinzufügte (5).

Hinsichtlich der Modernisierung und internen Transformierung sowie des unzweifelhaften und erheblichen Beitrags zur Produktionskapazität und der Erhöhung des Lebensstandards bedeutender sozialer Schichten hält sein Effekt, Investitionen im transnationalen Bereich zu konzentrieren und weite Schichten der Bevölkerung, vor allem im traditionellen, ländlichen Bereich, zu verdrängen und zu marginalisieren, große Teile der urbanen und ländlichen Bevölkerung in Unterbeschäftigung und Armut. Erinnern wir uns, daß schon Prebisch die Dimension dieses Problems und die große Anstrengung, die nötig sein werde um es zu lösen, vorhersah.

Entwicklung „von“ innen oder „nach“ innen: die kritische strategische Wahl

Die Analyse der Entwicklung muß, in Übereinstimmung mit dem bisher Gesagten, von einem Konzept ausgehen, in dem das nationale sozioökonomische System als durch zwei strukturelle Elemententypen geformt angenommen wird: externe und interne. Unter den ersteren finden sich alle Elemente der sozialen, politischen,

ökonomischen und kulturellen Verknüpfung mit dem Zentrum. Bei den internen Strukturelementen muß vor allem die natürliche Ressourcenausstattung und die Bevölkerung genannt werden, Typ und Ausmaß der Penetration des kapitalistischen Sektors und des technischen Fortschritts, die politischen Institutionen und vor allem der Staat, die Klassen, Gruppen und soziopolitischen Strata, Ideologien und Haltung der einzelnen Gruppen sowie die konkreten staatlichen Politiken. Die Gesamtheit der internen Strukturelemente und die Natur der Verknüpfung dieser Strukturen mit den Staaten des Zentrums definiert die globale Struktur des Systems und bildet daher den Bezugsrahmen, in dem das nationale System funktioniert und sich sein Prozeß struktureller Transformation vollzieht.

Von diesem Ansatz des sozioökonomischen Prozesses ausgehend, stößt man auf zwei unterschiedliche Aspekte seiner Dynamik. Der erste bezieht sich auf die Arbeitsweise der Wirtschaft bei gegebener Struktur. Diese Dynamik entspricht im wesentlichen der kurzfristigen Entwicklung und deren Hauptsorge ist das Aktivitätsniveau und die grundlegenden makroökonomischen Gleichgewichte.

Aus der Sicht der langfristigen Entwicklung interessiert der zweite Aspekt, die Dynamik der Strukturänderung. Das Studium der Entwicklung Lateinamerikas legt nahe, daß sich diese Transformierung hauptsächlich auf zwei Arten vollzieht. Einerseits wird, in dem Maße, in dem eine gegebene Wirtschaft funktioniert und in Übereinstimmung mit bestimmten strategischen Zielsetzungen eine bestimmte Zeit hindurch wächst, ein Akkumulationsprozeß des Kapitals bewirkt, sowie technische Änderungen, geographische Änderungen und Verschiebungen in der Einkommensverteilung. Dies führt längerfristig notwendigerweise zu signifikanten Transformationen der internen Struktur, d.h. in der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen und der Bevölkerung, in der Wirtschaftsstruktur, in den vorherrschenden Institutionen und vor allem im Staat, in den politischen und sozioökonomischen Klassen und Gruppen, in den Ideologien und Politiken selbst, so wie auch in der Art externer Einbindung.

Andererseits erleidet diese interne Struktur grundlegende Transformierungen durch exogene Veränderungen in der äußeren Einbindung, die im allgemeinen durch die Weiterentwicklung des Weltsystems und vor allem durch die vorherrschende Hegemonialmacht verursacht werden. Wendet man diese Betrachtungsweise auf Lateinamerika an, so läßt sich beobachten, daß trotz der doppelten Kausalität interner und externer Faktoren, letzteren die Schlüsselrolle beim Auslösen und der Beschleunigung des Strukturwandlungsprozesses zukam. Wie bereits angedeutet, markieren die großen Änderungen in den Gesellschaften Europas und der USA während der letzten Jahrzehnte sehr klar die verschiedenen Etappen des Strukturwandels, die man in den lateinamerikanischen Staaten im Laufe der Zeit erkennt.

Die vorherige Charakterisierung ist nicht deterministisch; im Gegenteil, sie hebt die Existenz strategischer Alternativen hervor, deren Bedeutung mit dem Zeithorizont der Politik zunimmt. Aber sie bedeutet auch, daß der internationale Rahmen den Spielraum der Wirtschaftspolitik begrenzt, sowie vor allem, daß Umwandlungen und Dynamik des internationalen Systems Druck, Beeinflussung und Richtlinien erzeugen, innerhalb derer die Wirtschaftspolitik agiert, sei es im Zusammenspiel mit diesen Strömungen, sie in bestimmte Richtungen kanalisierend oder ih-

nen widerstehend. Es ist nicht dasselbe Importsubstitution oder Industriewaren-exportpolitik zu betreiben, wenn der Weltmarkt schrumpft und die Kapitalflüsse abnehmen oder wenn beide beschleunigt wachsen.

Dies berücksichtigend stellen wir konkret die Hypothese auf, daß der Entwicklungs- und Industrialisierungsprozeß der Lateinamerika so entscheidend in der Nachkriegszeit geprägt hat, grundlegend durch die beschriebenen Transnationalisierungstendenzen des Zentrum-Peripherie-Systems beeinflusst wurde.

Schon Prebisch bemerkte, daß die Schwierigkeiten während der Weltkriege und der großen Krise zu importieren, die Möglichkeiten Lateinamerikas zu industrialisieren gezeigt haben, sowie zur Überzeugung geführt haben, man müsse die Unzulänglichkeit der bisherigen Entwicklung von außen durch Entwicklung von innen kompensieren. Grundlegende Änderungen und Störungen im Weltsystem erlaubten und verlangten Strukturänderungen in der Peripherie durch den Anstoß zu industrialisieren, der bislang kaum vorhanden gewesen war. Es ging darum den dynamischen Impuls der Entwicklung *von außen* in einen Impuls *von innen* zu übertragen. Dieses Wortspiel versucht herauszuheben, daß Prebisch hier eine fundamentale und erstaunlich einleuchtende Frage akzentuiert, die für den Autor dieser Arbeit eine totale Wiederentdeckung seiner ursprünglichen Ansichten darstellt.

Man weiß wohl, daß die Entwicklungsliteratur über Lateinamerika es sich angewöhnt hat, zwischen den Perioden der Entwicklung „nach außen“ – vor den 30er Jahren – und „nach innen“ – während der Importsubstitutionsindustrialisierung seit dieser Epoche – zu unterscheiden. Es handelt sich hierbei um historische Kategorien, die Entwicklungsphasen der Region beschreiben. Die ursprüngliche Fragestellung Prebischs, wie soeben gezeigt, unterscheidet beide Etappen nach der Kompensation des dynamischen Stimulus von außen neue Techniken zu verbreiten, der nicht mehr ausreichte, durch die Stimulierung von innen. Der Wechsel der Präposition weist auf eine fundamentale Unterscheidung hin. Prebisch denkt offensichtlich an einen internen Industrialisierungsprozeß, fähig einen Mechanismus der Akkumulation und der Schaffung technischen Fortschritts und von Produktionsverbesserungen zu erzeugen, gleich dem in den Zentrumsstaaten seit der Industriellen Revolution vorhandenen. Diese Interpretation kann nicht nur mit Zitaten belegt werden, sondern auch durch den gesamten Kontext. Die zentrale Achse um die sich seine gesamte Sichtweise des Phänomens der Entwicklung dreht, ist der technische Fortschritt und die Steigerung der Produktivität. Außerdem entspricht diese Interpretation genau der Art, wie Prebisch die Eingliederung Japans in die universelle Verbreitung des technischen Fortschritts charakterisiert, indem er sagt, daß diese Eingliederung erfolgte, als das Land begann, die westlichen Produktionsprozesse schnell zu assimilieren. Dieser Ausdruck erscheint besonders klärend, da es sich um ein *Assimilieren* handelt und nicht um einen Transfer, um Kopieren oder Reproduzieren des technischen Fortschritts, und der Akzent unzweifelhaft auf den Produktionsweisen liegt, beziehungsweise auf dem Angebot.

Im Gegensatz dazu betont der Ausdruck „Entwicklung nach innen“ statt der Akkumulation des technischen Fortschritts und der Produktivität die Nachfrage in der Form der Ausdehnung des internen Marktes und des Ersetzens bislang importierter Güter durch lokale Produktion. Diese letzte Formulierung tendiert da-

zu, eine Strategie zu fördern, die sich grundsätzlich auf der Ausweitung des Inlandsmarkts und der lokalen Reproduktion der Konsummuster, der Industrieproduktion und der Technologie des Zentrums ausruht, während der Importsubstitutionsprozeß im wesentlichen auf eine beschränkte und verzerrte Nachfrage orientiert ist und durch das durchschnittliche Einkommensniveau, vor allem aber die Verteilung geprägt wird.

Die Industrieentwicklung von innen impliziert gänzlich anderes. Auch sie überträgt sich in eine Importsubstitution, aber indem sie damit beginnt, jene Industrien zu errichten, die man damals als Grundpfeiler betrachtete, das zu schaffen, was wir heute einen endogenen Grundkern für die Industrialisierung, Akkumulation, Schaffung und Diffusion des technischen Fortschritts und Produktivitätssteigerungen nennen möchten. Es handelt sich hierbei um die Eisen- und Stahlindustrie, die Elektro- und metallurgische Industrie, die grundlegende chemische Industrie, sowie die Energieinfrastruktur, Transport- und Kommunikationswesen, von der Nutzung natürlicher Ressourcen bis zur Artikulation des nationalen Territoriums.

Diese Strategie orientiert sich nicht hauptsächlich an der Befriedigung der konsumtiven Endnachfrage der Schichten mittleren und hohen Einkommens, noch begünstigt sie vorschnell jene Importsubstitution, die schließlich in die Sackgasse führen muß. Sie läßt die politischen Optionen offen, diese Industrialisierung von innen auf die Inlands- oder Auslandsmärkte hin zu orientieren, je nach strategischer Bedeutung. Die dynamische Verkettung ergibt sich nicht prinzipiell von der Endnachfrage zu den Inputs, den Kapitalgütern und der Technologie, sondern zum Gutteil auch umgekehrt, von diesen letztgenannten Elementen zur Befriedigung jener externen und internen Nachfrage, die im Rahmen einer Langfriststrategie für wichtig erachtet wird. Hier wird eine faszinierende Fragestellung zum Übergang vom „von“ zum „nach“ in der Evolution der Theorie und Praxis der Entwicklung aufgeworfen.

Unsere vorläufige Hypothese ist, daß die wichtigeren Staaten, die vorher ein gewisses Industrialisierungsniveau erreicht haben, ihre Industrialisierungsphase tatsächlich mit einem überlegten Konzept einer Industrialisierung von innen begannen. Vor allem die Hüttenindustrie, die mechanische, elektrische, chemische und Transportindustrie, Kommunikation und Energie und die Entwicklung der entsprechenden Ressourcenbasis wurde betont. In der Mehrzahl der Fälle handelt es sich darum, im Lande jene importierten Inputs zu produzieren, die für Industrie, Bauwesen, Bergbau, Landwirtschaft und Transportwesen notwendig waren. Aber diese Grundausrichtung, die graduell zur Produktion von Kapitalgütern und Generierung von Technologie hätte weiterführen sollen, verlegte sich vielmehr und zunehmend auf eine Industrialisierung zur Abdeckung der Nachfrage der Schichten mittleren und hohen Einkommens nach langlebigen Konsumgütern.

Wegen der normalerweise kritischen Ausgangslage sahen sich unsere Länder, als sie mit der Industrialisierung begannen, mit der Notwendigkeit konfrontiert, die Verfügbarkeit von Facharbeitern, qualifizierten, menschlichen Ressourcen, Unternehmern, Maschinen und Ausrüstung, Rohstoffen und Inputs, finanziellen Mitteln, Organisationsstrukturen für Verkauf, Werbung und Kreditvergabe, sowie Wissen

und technische Kapazität alle diese Aufgaben durchzuführen, auszuweiten. In dem Maße, in dem der Prozeß industrieller Entwicklung seine ersten elementaren Phasen, für die generell schon eine gewisse Leistungsfähigkeit und Erfahrung vorhanden war, verließ und in komplexere Industriezweige eintrat, wurde die Knappheit der oben genannten Faktoren stets drückender und kritischer.

Die Art, wie verschiedene Länder an diesem historischen Scheideweg reagierten, war wahrscheinlich ausschlaggebend für ihren weiteren Industrialisierungsprozeß. Einerseits gibt es die Erfahrung der sozialistischen Staaten, die sich von den fortgeschrittenen Industriezentren komplett isolierten oder isoliert wurden und die durch eine gigantische endogene Anstrengung und mit hohen sozialen und politischen Kosten in verschiedener Weise Industrialisierungsprozesse unabhängig von den bestehenden kapitalistischen Zentren in Gang setzen konnten. Auf die jüngsten Probleme und Entwicklungen dieser Staaten kann hier nicht eingegangen werden (6). Wichtig ist es festzuhalten, daß historisch eine vom Weltmarkt isolierte Industrialisierung möglich war.

Eine andere Antwort war die Japans und später der berühmten vier Tiger aus Südostasien, die meiner Meinung nach in Wahrheit nur zwei sind: Südkorea und Taiwan, da Hong-Kong und Singapur zu spezielle Fälle scheinen. In diesen Fällen scheint die Antwort im wesentlichen die vorher beschriebene Industrialisierung von innen gewesen zu sein. Eine bedeutende Anstrengung zu akkumulieren und überflüssigen Konsum einzuschränken, eine Prioritätensetzung zugunsten der Assimilation und der Adaptierung der Technologien der Zentren im Dienste der Entwicklung einer effizienten Verhandlungsfähigkeit in diesen Punkten, eine sehr selektive Orientierung sowohl in Richtung Importsubstitution als auch Penetration des Weltmarkts, die Veränderung der Produktions- und Lebensbedingungen in ländlichen Regionen, all dies im Rahmen klarer, strategischer, langfristiger Leitlinien.

Die vielleicht wichtigste Lehre dieser Erfahrungen ist, daß es auch innerhalb der durch die Zentrum-Peripherie-Beziehungen etablierten Bedingungen möglich ist, die Peripherisierung zu durchbrechen und sich als primärer oder sekundärer, jedoch aktiv teilnehmender und aus dem System namhafte Vorteile ziehender, Teilhaber zu integrieren.

Im Falle Lateinamerikas stützte sich der Industrialisierungsprozeß in bedeutender und offensichtlich zunehmender Weise auf die Hereinnahme technischen Wissens, administrativer Fähigkeiten, qualifizierter menschlicher Ressourcen, Maschinen und Ausrüstung, Inputs und Finanzzuflüsse von außen. Diese verschiedenen internationalen Beiträge zur nationalen Industrieentwicklung kamen auf unterschiedliche Art zum Tragen. Die Finanzzuflüsse beispielsweise erfolgten durch öffentliche und private Auslandsdarlehen, mittels der Schaffung ausländischer Tochterfirmen, die Schaffung neuer joint ventures sowie verschiedener Varianten und Kombinationen der vorherigen Grundformen. Der Zustrom an hochqualifiziertem Personal erfolgte ebenfalls auf verschiedene Art, von der Immigration Qualifizierter über Ausbildungsprogramme für lokale Experten im In- und Ausland bis zur Anwendung ausländischer Spezialisten. Auch die Hereinnahme der Technologie erfolgt verschiedenartig — von der ausländischen Tochterfirma, die ihre eigene

Technologie mitbringt, über ausländische Lizenzen, Patente und Marken bis zur Adaptierung und Entwicklung lokaler Technologien.

Bis Mitte der 50er Jahre herrschten Formen der Hereinnahme finanzieller, technologischer und menschlicher Ressourcen sowie ausländischer Werkstoffe vor, die zum Aufbau einer essentiell nationalen Industrie in Lateinamerika beitrugen. Aber von da an, als die Krise des Zweiten Weltkriegs überwunden war und im Zusammentreffen mit der beschleunigten Ausbreitung des transnationalen Konglomerats und der neuen Etappe der Importsubstitution in Lateinamerika, beginnt die Phase der Entnationalisierung und Filialisierung einiger fortgeschrittener Sektoren der lateinamerikanischen Industrie.

Der Wechsel in den Formen der Beiträge produktiver Ressourcen aus dem Ausland aufzufangen und zu absorbieren war möglicherweise einer der wichtigsten Faktoren, die – vor allem in der letzten Dekade – die Resultate des Industrialisierungsprozesses beeinflussten, und zwar durch ihren Einfluß auf den Wachstumsrhythmus der Wirtschaft, auf das Beschäftigungsniveau, die Einkommensverteilung, die institutionelle Ausrichtung (Eigentum, vertikale oder horizontale Integration, Konzentration, Konglomeration), die Wahl der Produktionszweige, die Diversifizierung der Exporte und die Importsubstitution, die ausländischen Kapitalflüsse im allgemeinen, die Zahlungsbilanzsituation und die Auslandsverschuldung.

Es erscheint aufgrund des Vorigen klar, daß der Industrialisierungsprozeß durch Importsubstitution, auch wenn er durch die Krise der internationalen Beziehungen im allgemeinen und durch die Krise und Einschränkungen der Zahlungsbilanzen unserer Länder im besonderen, sowie überdies durch eine überlegte Politik begonnen und angetrieben wurde, sich nicht durch Isolierung von außen im Rahmen einer Autarkiepolitik vollzog, wie manchmal angedeutet wurde, sondern im Gegenteil durch die Schaffung neuer, mächtiger und zunehmender Abhängigkeitsbindungen an die Wirtschaften des Auslands, vor allem der Vereinigten Staaten. Die Industrialisierung brachte keine Abschwächung der Abhängigkeit vom Ausland mit sich. Eine rohstoffexportierende Wirtschaft ist in fataler Weise durch ihre eigene Struktur dazu verdammt, im wesentlichen von Rohstoffen abzuhängen; der Rohstoffexportsektor verwandelt sich tatsächlich in die kritische Komponente der Akkumulations- und Innovationsfähigkeit. Sofern der Industrialisierungsprozeß nicht genau dies ändert, was aber offensichtlich nicht in nennenswerter Weise geschah – außer, bis zu einem gewissen Grad, in Brasilien.

Anders und allgemeiner formuliert, die Etappe oder das Modell der Importsubstitutionsindustrialisierung begründete letztendlich, in derselben Weise wie das Modell und die Periode des Wachstums nach außen, die ihm vorangingen, wenn auch mit anderen und viel komplexeren Ausdrucksformen, eine neue Art der Einfügung der Wirtschaften Lateinamerikas in eine andere Etappe ihrer Entwicklung in den Rahmen eines modifizierten Weltwirtschaftssystems.

Die kurze historische Überprüfung zeigt, daß sich im Großteil der Staaten Lateinamerikas in den letzten drei Dezennien der Prozeß der kapitalistischen Entwicklung und Industrialisierung beträchtlich ausgedehnt und vertieft hat. Dieser Prozeß wurde durch die bereits bestehenden soziokulturellen und geopolitischen Merkmale in jedem Staat geprägt, sowie durch die Natur der kapitalistischen Ent-

wicklung schlechthin. Aber darüber hinaus wurde er stark durch die neuen Merkmale beeinflusst, die der Kapitalismus in den Industrieländern während der Nachkriegszeit angenommen hat.

Der Zentrum-Peripherie-Ansatz war sehr nützlich, um die historischen Prozesse der kapitalistischen Entwicklung in der Peripherie als Funktion der Merkmale der entsprechenden Zentren und deren Perioden der Ausdehnung und Krise zu erklären. Man erkennt weitgehend, daß die Diffusion der Industriellen Revolution und die imperialistische Ausdehnung der Staaten des Zentrums gegen Ende des vorigen Jahrhunderts der Faktor war, der am meisten dazu beitrug, die Peripheriestaaten in spezialisierte Exporteure von Rohstoffen zu verwandeln. Auch wird im allgemeinen akzeptiert, daß die Periode der Krise des Kapitalismus von den 30er Jahren bis zum Zweiten Weltkrieg für die Industrialisierungsprozesse vieler unterentwickelter Länder dieser Zeit bestimmend war. Dagegen wurde die Analyse des Entwicklungsprozesses der Peripheriestaaten in den letzten Jahrzehnten – außer im Hinblick auf die Bedeutung der Auslandsmärkte von Rohstoffen, Technologie und Kapital, sowie des Wachstums der Transnationalen in der Nachkriegszeit, die durch die Dependenzliteratur hervorgehoben wurden – oft so durchgeführt, als habe dieser Rahmen des Zentrum-Peripherie-Systems nicht existiert oder sich im wesentlichen nicht verändert, während sich in Wirklichkeit sein kanalisierender Einfluß mit dem Prozeß der Transnationalisierung erheblich verstärkte und ausweitete.

Die Krise der Entwicklung nach innen

Die nationalen Entwicklungspolitiken tendierten dazu, Einfluß und Kraft des transnationalen Kapitalismus zu unterschätzen. Die Mehrzahl der Länder erreichte vor dem Zusammenbruch der letzten Jahre nie dagewesene durchschnittliche Raten des Wirtschaftswachstums und der außergewöhnlichen Modernisierung. Gleichzeitig aber hatte die Natur, die der Prozeß technischer Innovation angenommen hat, der der dynamische Nukleus der Ausbreitung des technoindustriellen Oligopolkapitalismus ist, Konsequenzen, die die typischen Ungleichheiten traditioneller kapitalistischer Entwicklung und des Zentrum-Peripherie-Systems des 19. Jahrhunderts betonen. In den unterentwickelten Staaten überträgt sich diese neue Art des Wachstums in den massiven Import neuer Formen von Konsum, Produktion, Materialeinsatz, Technologie, Institutionen, menschlichen Ressourcen und Kultur, die neue ökonomische, soziokulturelle und innenpolitische Strukturen mit den alten Formen der Außenabhängigkeit verschmelzen und die die strukturelle Tendenz betonen, das externe Ungleichgewicht zu vermehren, und so neue Formen der Abhängigkeit schaffen. Andererseits tendiert die Kapitalakkumulation bei relativ hohem und zunehmendem Kapitalkoeffizienten, einer sehr ungleichen Einkommensverteilung und einer relativen Knappheit von Ersparnissen und Märkten dazu, sich mit großen Verlusten an knappen Ressourcen auf die Produktion neuer Konsumgüter und -dienstleistungen zu konzentrieren. Dies bewirkt eine rasche Beschäftigungszunahme in einem eingeschränkten, modernen Bereich, während

zugleich die bisher vorhandenen Branchen Kapital verlieren und stagnieren, verfallen oder verschwinden, gleichzeitig aber die Bevölkerung im Arbeitsalter beschleunigt zunimmt. Dies trägt zur massiven Verdrängung von Arbeitskraft bei und vermehrt die marginalen, informellen Sektoren, die Arbeitslosigkeit, die Unterbeschäftigung und als Folge die Armut, die Ungleichheit und die Polarisierung.

Ein weiteres, typisches ererbtes Merkmal dieser Periode der Industrialisierung war die Ausweitung der Aktivitäten und der Rolle des Staates. Sie beruhte auf der Aneignung eines wachsenden Teils der durch Exporte gewonnenen Einkommen, da dieser Sektor aufgrund seiner hohen Produktivität hauptsächlich in der Lage war, einen beträchtlichen, besteuerten Überschuß zu generieren. Dadurch konnte der Staat drei neue Schlüsselfunktionen erfüllen: a) als Finanzintermediär, um Einkommen zu übertragen und die Entwicklung der Privatwirtschaft zu subventionieren, im allgemeinen über spezialisierte Entwicklungsinstitutionen; b) als Umverteilungsmechanismus des Einkommens, indem Ressourcen für die Ausweitung der sozialen Sicherheit, der Dienstleistungen im Erziehungs-, Wohnungs- und Gesundheitswesen; und c) als Mechanismus öffentlicher Investitionen, indem die Transport-, Kommunikations- und Energieinfrastruktur ausgebaut wurde, sowie durch die Errichtung einiger Industrieunternehmen der Basisindustrie. Man kann abschätzen, daß der Industrialisierungs- und Entwicklungsprozeß, der in den 30er Jahren begann und sich nach 1950 konsolidierte, im wesentlichen von der Unterstützung durch den öffentlichen Sektor, sei es direkt oder indirekt, abhing. Der Staat erfüllte zwei strategische Funktionen in der Entwicklungspolitik: einerseits das Auffangen der durch die sehr produktive Exportwirtschaft geschaffenen Ressourcen, andererseits deren Neuzuweisung zum Zwecke der Förderung der industriellen und sozialen Entwicklung.

In dieser neuen Funktion sah sich der Staat zwei widersprüchlichen Tendenzen gegenüber, die sich ständig verschärften. Einerseits hatte er eine unersättliche Gier, Ressourcen an sich zu ziehen, um Industrialisierungs- und Infrastrukturprogramme sowie vor allem Programme im Bereich der sozialen Dienste zu finanzieren. Andererseits war die goldene Eier legende Henne – der Exportsektor – in relativer Stagnation verblieben, vor allem wegen der Politik, Konsumtendenzen, Preise und Technologien aus den Industrieländern, auf die die Staaten Lateinamerikas praktisch keinen Einfluß haben, sowie aufgrund der schlechten Politik – oder des Fehlens der Politik – der Exportländer selbst. Daher stiegen die Einkünfte nicht mehr im gleichen Rhythmus weiter wie die wachsenden Bedürfnisse des öffentlichen Sektors, sobald die Hauptgrundlage des Steuersystems und die Steuerraten ein gewisses Niveau erreichten. Die politischen und administrativen Probleme der raschen und effizienten Ausweitung des Besteuerungssystems auf die restliche Wirtschaft und andere Nebenprodukte der heterogenen Wirtschaftsstruktur, schufen also eine systematische und permanente Tendenz zum Defizit im öffentlichen Sektor. Durch die Unstabilität der Exporteinkommen verschärfte sich außerdem das Defizit zu Zeiten schlechter Marktlage im Ausland und verringerte sich in besseren Zeiten, während die neuen Funktionen des Staates neue finanzielle Verpflichtungen mit sich brachten, die ihrer eigenen Dynamik unterlagen.

Als Resultat der Außenhandelsstruktur, der Art der Industrialisierung und der Staatsfunktionen blieben diese Staaten weiterhin stark abhängig in ihren Wirtschaftsbeziehungen nach außen. Der bedeutendste Aspekt ist, daß diese extreme Abhängigkeit auf der Vulnerabilität und dem strukturellen Zahlungsbilanzdefizit beruhte; darauf, daß die Art der Industrialisierung und der Ausbeutung des Exportsektors – mit einigen wenigen Ausnahmen – den Staaten Lateinamerikas und der Karibik nicht erlaubte, Kapazitäten für die Schaffung und Adaptierung von Technologie zu erwerben; sowie darauf, daß ein bedeutender und stets steigender Teil der Industrie und der Exportbranchen in ausländische Hand kam oder von Lizenzen und ausländischer technischer Hilfe abhing. Alle diese Faktoren wirkten in wichtiger Weise auf die verfügbare Devisenmenge und auf das Faktum, daß sowohl der Fiskalsektor als auch die Zahlungsbilanz – mit seltenen Ausnahmen – Tendenzen zum Defizit zeigten, wodurch die Notwendigkeit der Außenfinanzierung entstand. Bei zunehmend elastischem Angebot an privaten Finanzierungsmitteln seit Ende der 60er Jahre führte dies zu einer Auslandsverschuldung, die später so stark zu wachsen begann, daß es notwendig war, nur um sie zu bedienen, auf zusätzliche Außenfinanzierung zurückzugreifen, was gegen Ende der 70er Jahre zu einem wahren Teufelskreis führte. In der drückenden und gebieterischen Notwendigkeit, Außenfinanzierung zu erhalten, konkretisierte sich die Abhängigkeitssituation; dies ist der Gefrierpunkt des Abhängigkeitsmechanismus, wie in den letzten Jahren oft und in tragischer Weise demonstriert wurde.

Während der 70er Jahre schuf das Importsubstitutionsmodell wachsende und akute wirtschaftliche Schwierigkeiten und Instabilitäten mit schweren politischen und sozialen Auswirkungen, die zu einer Reihe von Modifikationen der Entwicklungspolitiken und -strategien führten, von Verlagerungen der Schwerpunktsetzung bis zu drastischen Umlagerungen, die in drei Kategorien eingeteilt werden können.

Gewisse Staaten hielten an ihrer Politik fest, wenn auch mit bedeutenden Korrekturen, vor allem hinsichtlich der großen Bedeutung, die sie der Exportförderung für Industriegüter und nichttraditionelle Exporte zuwiesen (z.B. Brasilien, Kolumbien, Mexiko).

Von den beiden radikaleren Alternativen verfolgte eine eine deutlich umverteilungsorientierte, etatistische und sozialisierende Linie, wie die Versuche des Übergangs zum Sozialismus oder zu sozialisierten Wirtschaften im Falle Chiles, Perus, Argentiniens und Jamaikas. Die andere wählte demgegenüber einen offen monetaristischen und neoliberalen Weg, die Wirtschaft und den Handel dem Auslandskapital und der Auslandsfinanzierung zu öffnen, den Staat auf eine subsidiäre Rolle zu beschränken und die Funktion des Marktes und der Privatwirtschaft wieder zu bestätigen. Diese Tendenz, die auf Sozialisierungsversuche und Populismus in Chile, Peru und Argentinien folgte, verbreitete sich in Uruguay – in der radikalen Art, die den gesamten Cono Sur kennzeichnete – und trat in bedeutender Weise in anderen Staaten, wie Costa Rica und Venezuela in Erscheinung.

Aus unterschiedlichen, hier nicht zu behandelnden Gründen, scheiterten alle diese Versuche. Statt zu einer Lösung beizutragen, verschärfte sie die Ende der 60er Jahre losgebrochene Krise des Importsubstitutionsmodells.

Die Krise der Substitutionsindustrialisierung wurde auch in der Literatur dieser Jahre registriert. Die Kritik von links artikuliert sich hauptsächlich durch den Dependenzansatz und die der Rechten vor allem durch den Neoliberalismus. Welchen Ansatz man auch wählen mag, es zeigte sich schon gegen Ende der 60er Jahre eine sehr ernste Entwicklungskrise. Aber die große internationale Liquiditätsausweitung, die paradoxerweise durch die Ölkrise betont wurde, erlaubte eine kolossale Ausweitung der Fähigkeit und Notwendigkeit, Bankkredite zu vergeben. Dies bewirkte, daß die sich zuspitzende Krise zugedeckt wurde, da die Staaten es vorzogen, statt ihre Wirtschaften in Ordnung zu bringen und zu restrukturieren, die losbrechende Strukturkrise mittels Auslandsverschuldung zu verdecken.

So waren die 70er Jahre ein Jahrzehnt, das Lateinamerika bedauerlicherweise verschwendete. Vor die Notwendigkeit gestellt, die Wirtschaft zu restrukturieren, während internationale Finanzen hierzu erhältlich waren, zog man es vor, die durch diese schlechte Strukturen geschaffenen Ungleichgewichte zu finanzieren. Das Land, das dies nicht tat, war Brasilien. Nach dem ersten Ölschock sah es sich in einer Situation extremer Vulnerabilität. Bis 1977 exportierte es weniger, als es für Ölimporte und Schuldendienst ausgab. Die Ausgaben für Ölimporte waren ungefähr die Hälfte der Exporteinnahmen und der Schuldendienst belief sich auf etwas mehr als die andere Hälfte; alle anderen Importe Brasiliens mußten durch Außenfinanzierung abgedeckt werden. In diesem Stadium der Vulnerabilität vollbrachte Brasilien eine enorme Anstrengung, den Ölkonsum einzuschränken, alternative Energiequellen zu entwickeln, Importe zu substituieren, seine Exporte zu vermehren und zu diversifizieren, vor allem im Bereich industrieller Fertigwaren. Die anderen Länder Lateinamerikas nahmen die Situation nicht ernst und unternahmen keine Umstrukturierungsversuche, sondern verschuldeten sich weiter so lange es ging.

Seit 1982 ist eine äußerst schwere ökonomische und soziale Krise als Folge des Zusammenbruchs der Schuldenaufnahme im In- und Ausland ausgebrochen, die man in den Jahren vorher mißbraucht hatte. Dabei handelt es sich nicht einfach um ein Phänomen des Finanzsektors, sondern dies überlagert die strukturelle Entwicklungskrise, die sich seit Ende der 60er Jahre bemerkbar machte und die gerade durch diese riesenhafte Verschuldung übergangen werden konnte. Dazu muß man die unheilvollen Ergebnisse der neoliberalen Politik der 70er Jahre hinzufügen, die die transnationalen Banken und die Regierungen der entwickelten Länder bemüht sind, zu befolgen, aufzuerlegen und zu vertiefen. Wie in den 30er Jahren wurde Lateinamerika neuerlich vor ein fundamentales Dilemma im Kontext eines internationalen Systems mit tiefgreifenden Änderungen gestellt. Wird diese Region in der Lage sein, die Anforderungen dieser neuen Phase der weltweiten Verbreitung eines technischen Fortschritts neuer Prägung zu erfassen, die durch ein neues, transnationalisiertes Zentrum-Peripherie-System gekennzeichnet ist, um mit der Schaffung eines Entwicklungsprozesses von innen zu reagieren, wie sie Prebisch vor fast 40 Jahren darlegte?

ANMERKUNGEN

- (1) El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas (1949): El estudio económico de América Latina, 1949 (1950); und Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico (1951). Auch wenn die zweite Arbeit nicht unter seinem Namen publiziert wurde, regte sie Prebisch an, editierte sie und redigierte sie in wichtigen Teilen.
- (2) Gurrieri, Adolfo, (Selección de), La obra de Prebisch en la CEPAL. Serie Lecturas. Fondo de Cultura Económica. México DF, 1982. Rodríguez, Octavio, La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI Editores, México D.F., 1980.
- (3) Das Folgende stützt sich auf verschiedene Arbeiten des Autors zu diesen Themen, im speziellen auf: „Política nacional de desarrollo y dependencia externa en América Latina“, Estudios Internacionales, abril 1967; „Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina“. El Trimestre Económico, abril-junio 1971; „La dependencia y la heterogeneidad estructural“, El Trimestre Económico, enero-marzo 1973; „Capitalismo transnacional y desarrollo nacional“, Estudios Internacionales, octubre-diciembre 1978, sowie Debt and Development Crisis in Latin America: The End of an Illusion; Oxford University Press, 1986 (mit Stephany Griffith-Jones).
- (4) Vgl. hierzu ausführlich, Sunkel, Osvaldo, Transnationale kapitalistische Integration und nationale Desintegration: Der Fall Lateinamerikas, in: Senghaas, D. (Hrsg.), Imperialismus und strukturelle Gewalt, Analysen über abhängige Reproduktion, Suhrkamp, Frankfurt/M. 1976.
- (5) Vgl. Di Filippo, A., „El deterioro de los términos del intercambio treinta y cinco años después“, Pensamiento Iberoamericano No. 12, julio-diciembre 1987.
- (6) Vgl. Knakal, J., „El bloque socialista europeo y sus relaciones con el sistema centro-periferia“, Pensamiento Iberoamericano No. 12, julio-diciembre 1987.

Osvaldo Sunkel, Naciones Unidas, Casilla 170 D, Santiago de Chile