

Enrique Dussel Peters

China und Lateinamerika Hat die "Exportorientierte Entwicklung" angesichts der Exportoffensive Chinas noch eine Chance?

Die schnelle Integration der Volksrepublik China in den Weltmarkt führte in den USA und in der EU bereits seit den 90er Jahren zu Diskussionen. Die Konsequenzen dieser Integration für Lateinamerika werden dagegen erst seit kurzem diskutiert. In diesem Zusammenhang analysiert der vorliegende Artikel mehrere Themenbereiche, die sich auf das bilaterale Verhältnis zwischen Lateinamerika und China konzentrieren. Im ersten Teil geht es um die Schwierigkeiten, die ein großer Teil der lateinamerikanischen Wirtschaftspolitiker – sowie die Experten von multilateralen Institutionen wie der Weltbank, dem IWF und der Interamerikanischen Entwicklungsbank – haben, China und seine Akkumulationsdynamik zu verstehen. Aus der Perspektive des Washington Konsensus erscheint China als „schlechter Schüler“, der jedoch – ohne Chinas Entwicklung vereinfachen oder glorifizieren zu wollen – in den letzten drei Jahrzehnten außerordentlich gute Resultate hervorgebracht hat. Der zweite Teil des Artikels beschäftigt sich mit den Grundstrukturen der Exportorientierung Chinas und Lateinamerikas (am Fallbeispiel Mexikos), um genauer zu untersuchen, ob Chinas Wirtschaftsspezialisierung noch Raum für andere Länder mit ähnlichen Handelsstrukturen lässt. Der letzte Teil der Arbeit diskutiert vor diesem Hintergrund zukünftige Szenarien.

1. China und Mexiko: unterschiedliche Gründe einer ähnlichen Exportorientierung

Seit den 80er Jahren hat sich in großen Teilen Lateinamerikas und insbesondere in Mexiko eine exportorientierte Wirtschaftspolitik durchgesetzt. Als Alternative zur importsubstituierenden Industrialisierung (ISI), die in großen Teilen Lateinamerikas bis Ende der 60er Jahre vorherrschte und in die Krise geraten war, hatten eine Gruppe von Ökonomen – insbesondere Balassa, Bhagwati und Anne Krueger – die Pathologien der ISI hervorgehoben. So etwa das „Renten orientierte Verhalten“, – d.h. die Aneignung von Ressourcen über den öffentlichen Haushalt von Seiten der Oligarchie und der traditionellen Wirtschaftssektoren, für welche die Anreize, die die Modernisierungspolitik und

die Mechanismen zur Substitution von Importen bereit stellten, nicht gedacht waren; die tiefgreifenden makroökonomischen Interventionen in die Wirtschaft, z.B. in der Geld- und Kreditpolitik, aber auch in anderen Bereichen wie dem Handel und der Industrie, die zu Preisverzerrungen wie auch zu Korruption und Armut der Bevölkerung geführt hätten (Krueger 1997). Diese Analyse ermöglichte diesen Autoren die wirtschaftlichen und öffentlichen Institutionen der ISI-Periode kategorisch abzulehnen. Die Schaffung eines marktfreundlichen Milieus, in dem sich die Wirtschaftspolitik soweit wie möglich zurückzieht („ein sauberer und schlanker Staat“), Anreize für Auslandsinvestitionen und die Herstellung makroökonomischer Stabilität (über entsprechende „strukturelle Anpassungen“), genießen aus dieser Perspektive Priorität angesichts den scheinbar negativen Erfahrungen mit der ISI.

Das Hauptargument zugunsten der Exportorientierten Industrialisierung (EOI) ist der behauptete Zusammenhang von Exporten und Wirtschaftswachstum (oder gar Wirtschaftsentwicklung). Im Gegensatz zur ISI ist für die EOI der Weltmarkt der wichtigste – und einzigster – Referenzpunkt: jede wirtschaftliche (und soziale) Einheit – Haushalte, Firmen, Branchen, Regionen, Nationen, usw. – sollten über die Exporte direkt mit dem Weltmarkt verbunden sein und dort ihre Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit zeigen. Sind sie dazu nicht in der Lage, dann müssen sie Produktivität und Effizienz steigern, ihre komparativen Vorteile in anderen Branchen suchen oder zu Grunde gehen.

Diese gewalttätige Ideologie – eine „intuitive darwinistische Rationalität des freien Handels“ (Bhagwati 1991: 17) – fordert, dass die historischen, vor allem mit der ISI entstandenen wirtschaftlichen Restriktionen eliminiert werden, da sie negative Auswirkungen auf die Handelsstruktur und insbesondere auf die Exporte hätten. Eine EOI sei nur dann möglich, wenn auch das Importregime völlig liberalisiert sei und Handelsquoten und Tarife den Handel nicht mehr beeinträchtigen würden.

Diese Denkschule, die seit den 1980er Jahren insbesondere in der Entwicklungstheorie und in den Wirtschaftswissenschaften einflussreich wurde, versucht auch empirisch die positive Kopplung von Exporten und Wirtschaftswachstum am Beispiel der Ostasiatischen Länder zu belegen. So wurde betont, dass es insbesondere die EOI in der verarbeitenden Industrie gewesen sei, die deren enormes Wirtschaftswachstum ermöglicht habe (Balassa 1981; Balassa/Wilamson 1990).¹

EOI in Mexiko

Es besteht in Mexiko weitgehend Konsens, dass seit Ende der 80er Jahren und während der Präsidentschaft von Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) wesent-

1 Für eine ausführliche Analyse dieser Denkschule in Mexiko, siehe: Aspe Armella (1993); Balassa (1981); Dussel Peters (2000); Sojo Garza-Aldape (2005).

liche Merkmale der mexikanischen Wirtschaft und Politik verändert worden sind. Im Gegensatz zu früheren Jahrzehnten, in denen dem Binnenmarkt eine große sozioökonomische Rolle zukam, entschied sich der damalige Präsident für eine schnelle und intensive wirtschaftliche Integration in den Weltmarkt.

Diese Strategie ist auch wesentlich, um Mexikos Vorreiterrolle in Lateinamerika hinsichtlich der Wirtschafts- und Außenpolitik gegenüber den USA zu verstehen, wie sie heutzutage in den Debatten über die FTAA (*Free Trade Agreement of the Americas*) und CAFTA (*Central American Free Trade Agreement*) zu beobachten ist.

Mit dem ersten Wirtschafts- und Solidaritätspakt vom Dezember 1987 (*Pacto de Solidaridad Económico*) und der neuen Verwaltung von Carlos Salinas de Gortari wurde in Mexiko eine Variante der exportorientierten Industrialisierung eingeführt, die als „Liberalisierungsstrategie“ bezeichnet wird (Dussel Peters 2000). Diese neue Strategie geht von einigen Grundsätzen aus, die im direkten Gegensatz zur ISI stehen:²

- Die makroökonomische Stabilität soll eine branchenweite und mikroökonomische Transformation induzieren. Die öffentlichen Ausgaben sollen auf ein Minimum reduziert werden und es soll eine neutrale oder „horizontale“ Politik betrieben werden, d.h. alle Haushalte, Regionen, Firmen und Branchen sollen gleich behandelt werden, im Gegensatz zur gezielten öffentlichen Steuerung, die seit den 1940er Jahren in Mexiko vorherrschte. Effizienz und Produktivität sowie Einsparungen im Staatshaushalt und die Reduzierung von Markthemmnissen sollen durch diese Strategie erreicht werden.

- Die jeweiligen Regierungen versuchen seither Inflation und Haushaltsdefizite zu kontrollieren und Mexiko für Auslandsinvestitionen attraktiv zu machen. Parallel zu diesen Maßnahmen soll der private verarbeitende Sektor die Exporte ankurbeln und damit eine aktive Integration in den Weltmarkt ermöglichen.

- Die Kontrolle der Kosten der Arbeitskraft – die wichtigste Quelle der steigenden Inflation Mitte der 80er Jahren – ist ein wesentlicher Bestandteil der neuen Politik.

Die Möglichkeit der Regierung, diese Strategie relativ schnell durchzusetzen und von Ende 1987 bis 2006 mit nur geringen Veränderungen beizubehalten, ist Resultat der autoritären politischen Strukturen, die eine interne Debatte nicht notwendig machten. Gleichzeitig setzte sich mit der Präsidentschaft von Salinas de Gortari eine Gruppe von Ökonomen durch, die bis heute zumin-

2 Bis 1997 hatte die Partei der Institutionellen Revolution (PRI) die absolute Mehrheit in Parlament und Kongress, so dass bis dahin der Präsident ohne eine gewichtige politische Opposition Gesetze aber auch eine neue Wirtschaftsstrategie innerhalb von wenigen Monaten durchsetzen konnte. Dies ist seit 1997 nicht mehr möglich, nicht nur weil die damalige Oppositionspartei PAN (Partido Acción Nacional) im Jahr 2000 mit Vicente Fox die Wahlen gewonnen hat, sondern insbesondere weil seit 1997 keine Partei in beiden Häusern eine absolute Mehrheit erreicht hat. Es ist mittelfristig auch nicht abzusehen, dass eine politische Partei die absolute Mehrheit in diesen Institutionen erreichen wird.

dest in den jeweiligen Regierungen einen maßgeblichen Einfluss behalten hat. Diese Liberalisierungsstrategie wurde in Mexiko bis Anfang 2006 relativ kohärent durchgesetzt (Sojo Garza-Aldape 2005) und NAFTA ist, aus der Perspektive dieser Strategie, fundamental: es sichert die mexikanischen Exporte im wichtigsten Exportmarkt, den USA, und damit den Motor des neuen Akkumulationsmodells. Ohne NAFTA könnte Mexikos Liberalisierungsstrategie durch protektionistische Szenarien – wie sie in den USA von Ross Perot und Patrick J. Buchanan in die Diskussion gebracht wurden – ständig in Frage gestellt werden.

EOI in der Volksrepublik China

Die Unterschiede in der Wirtschaftspolitik der Volksrepublik China, aber auch im historischen, politischen und ideologischen Kontext, könnten, verglichen mit Mexiko und Lateinamerika, kaum größer sein. Ohne den Anspruch zu erheben, das chinesische Akkumulationsmodell vollständig zu analysieren, lassen sich die wichtigsten Prioritäten in Chinas Entwicklungsstrategie, welche die Differenzen mit Mexiko und Lateinamerika verdeutlichen, folgendermaßen zusammenfassen (Chow 2002; Dussel Peters 2005a, 2005b; Nolan 2004; OECD 2002, 2005; Yifu Lin et. al 2003).

a) Bis heute spielt die Landwirtschaft eine entscheidende Rolle im politischen Diskurs, jedoch auch im öffentlichen Haushalt und in der Wirtschaftspolitik. Im Gegensatz zum größten Teil Lateinamerikas und Mexikos – wo seit Mitte des 20. Jahrhunderts dieser Sektor als per se peripher und unterentwickelt gilt – hat die Landwirtschaft ein wesentliches politisches und wirtschaftliches Gewicht. Mehr als 60% der chinesischen Bevölkerung lebt außerhalb der Städte und dramatische Hungersnöte im 20. Jahrhundert haben die Bedeutung dieses Sektors unterstrichen. Seit Anfang des Reformprozesses Ende der 70er Jahre haben erfolgreiche Reformen in der Landwirtschaft die Einführung von weiteren Reformen in anderen Bereichen möglich gemacht. Die Transformation der Eigentumsverhältnisse in der Landwirtschaft (und die vielfältigen Eigentumsformen, die sich dabei herausbildeten) haben China seit Anfang der 80er Jahre und bis heute geprägt.

b) Eine pragmatische und langfristige Vision der sozioökonomischen Entwicklung, die mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Instrumenten, Ressourcen und Koordinationsformen sowohl auf der lokalen wie der zentralen Ebene der öffentlichen Institutionen einher geht, ist die Grundlage der chinesischen „sozialistischen Marktwirtschaft“. Im Gegensatz zum größten Teil Lateinamerikas, und insbesondere Mexikos – in denen die Liberalisierungsstrategie und strukturelle Anpassungsprogramme der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds entscheidend für schnelle und tiefgreifende Privatisierungsprozesse waren – hat China Reformen über „transitionelle Institutionen“ implementiert

(Qian 2003). D.h. es wurden über einen langfristigen Prozess Anreize geschaffen, so dass sich staatliche Unternehmen, Kooperativen, private und ausländische Eigentümer langfristig an den Reformprozess anpassen konnten. Nach dem letzten Wirtschaftszensus von 2004 waren im privaten Sektor ca. 30% der in Industrie und Dienstleistungen Erwerbstätigen beschäftigt und erwirtschafteten dort zwischen 30% und 40% des BIP. Die Zentralregierung hat zwar ihren Anteil an der Wirtschaft seit den 80er Jahren reduziert, es haben sich jedoch eine Vielzahl von neuen „gemischten“ Eigentumsformen entwickelt, in denen der öffentliche Sektor (auch auf der Ebene von Städten oder Provinzen) – eine wesentliche Rolle spielt.³

c) Bis heute hat die Zentralregierung einen entscheidenden Einfluss auf eine große Zahl von Firmen und industriellen Sektoren. Im Gegensatz zur „horizontalen Politik“ in Lateinamerika und Mexiko – in denen Regionen, Unternehmen, Haushalte und Branche zunehmend gleich behandelt werden, um mit der ISI verbundene Preisverzerrungen zu beseitigen – vergibt in China bis heute die Regierung preferentielle Kredite, schränkt Kapitalflüsse ein, legt den Wechselkurs fest und wendet differenzierte Zoll- und Steuersätze an, erleichtert über Infrastrukturmaßnahmen und direkte Verhandlungen den Handel bestimmter chinesischer Firmen und Produkte (OECD 2005; Perkins 2001). Der massive Einfluss der Zentralregierung erfolgt insbesondere über die Zentralbank und das staatliche Bankensystem, über Landwirtschafts-, Industrie- und Strukturpolitik und vor allem über die Kontrolle der Arbeitskraft (Dussel Peters 2005a und b). D.h. die Zentralregierung und die Kommunistische Partei hat bis heute ein entscheidende wirtschaftliche Bedeutung, die entweder über staatseigene Unternehmen und direktes Eigentum oder über Anreizsysteme und bestimmte Politiken auf den verschiedenen Ebenen vermittelt ist.

d) Seit den 80er Jahren hat die chinesische Wirtschaft wichtige strukturelle Entwicklungen durchgemacht: Während bis in die 70er Jahre hinein die Schwer- und die Bauindustrie eine entscheidende Rolle spielten, haben in den 80er Jahren die Textil- und Bekleidungsindustrie, aber auch andere Branchen wie Möbelherstellung und die chemische Industrie einen wichtigen Teil der Wachstumsdynamik getragen. Seither gewann die Elektronik- und Automobilindustrie zunehmend an Bedeutung vor allem auch im Handel Chinas. Während in den 80er Jahren die Staatsunternehmen noch den größten Teil des BIP und der Exporte produzierten, ist seit Ende der 90er Jahre der Einfluss von privaten und ausländischen Unternehmen immens gewachsen, wodurch die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der chinesischen Regierung beträchtlich gesunken sind.

3 Die Debatte über Eigentumsformen (von der Sozialisierung bis zur radikalen Privatisierung) ist heutzutage nicht nur in China und Lateinamerika wichtig. Vgl. zu dieser Debatte (Duchrow/Hinkelammert 2003).

e) Einer der eklatantesten wirtschaftspolitischen Unterschiede zwischen China und Mexiko und Lateinamerika ist im makroökonomischen Bereich zu finden. Zusätzlich zur langfristig angelegten Landwirtschafts-, Technologie- und regionalen Strukturpolitik, hat China seit den 80er Jahren stark auf massive Finanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen und auf die Währungspolitik gesetzt. Der feste Wechselkurs hat es China seit Mitte der 90er Jahre bis heute ermöglicht, trotz der massiven Kritik der USA, der EU und des IWF, seine Währung systematisch unterzubewerten (nach einigen Quellen bis zu 30%) und damit die Exporte zu fördern. Andererseits beträgt die Binnenfinanzierung des privaten Sektors in China ca. 150% des BIP, im Gegensatz zu 26% in Lateinamerika und 19% in Mexiko im Jahre 2003 (World Bank 2005). Damit haben die privaten Firmen einen wesentlichen Nutzen aus dem öffentlichen Bankensystem und den seit den 80er Jahren eingeführten Reformen gezogen, während die meisten Unternehmen in Lateinamerika strukturell unterkapitalisiert sind und hohe Zinssätze zahlen müssen.

f) Der 2002 erfolgte Beitritt zur Welthandelsorganisation hat für China eine vergleichbare Rolle gespielt wie der Beitritt Mexikos zur NAFTA: er ermöglichte chinesische Exporte ohne ständig von bilateralen Verhandlungen abhängig zu sein. Mit dem Beitritt zur WTO geht China jedoch ein großes Risiko ein. Man verspricht sich große Vorteile von der Spezialisierung auf Industriewaren und ihren Export, und nimmt dafür die Liberalisierung in der Landwirtschaft und im Dienstleistungssektor in Kauf. Es ist vorauszusehen, dass diese Sektoren infolge der internationalen Konkurrenz massiv Arbeitskräfte freisetzen werden, womit sich die chinesischen Erwartungen an die Exporte der verarbeitenden Industrie noch erhöhen werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in beiden Ländern – Mexiko und China – die EOI eine wesentliche Rolle spielt, obwohl sie Ausdruck von ganz verschiedenen Entwicklungsstrategien ist. Während Mexiko – und der größte Teil Lateinamerikas – eine Integration in den Weltmarkt über „horizontale“ Politiken geschaffen haben, hat sich China seit über 25 Jahren massiv und gezielt auf die Weltmarktintegration vorbereitet. Während Mexiko über die NAFTA den US-Markt sichern wollte, hat China über die WTO ihre EOI multilateral abgesichert. EOI und billige Arbeitskräfte spielen in beiden Akkumulationsmodelle eine zentrale Rolle.

2. China und Mexiko: Allgemeine Entwicklungsfaktoren und ihre Konkurrenz auf dem Weltmarkt

Die bislang geführten Debatten über die Auswirkungen von Chinas wirtschaftlicher Entwicklung auf die Ökonomie Mexikos sind recht unsystematisch. Einerseits wird China hauptsächlich als „Bedrohung“ angesehen, insbesondere wenn Chinas schnelle Weltmarktintegration und seine Exporte in die USA be-

trachtet werden. Andererseits werden angesichts der riesigen chinesischen Nachfrage auch enorme Möglichkeiten für Mexikos Wirtschaft gesehen, d.h. Mexiko könnte ein wichtiger Anbieter der „global factory“ werden.

Bislang gibt es aber kaum systematische und empirische Analysen dazu, meistens beschäftigt man sich mit Fallbeispielen zu bestimmten Produkten oder Firmen, die dann auf ganz Lateinamerika oder einzelne Länder und Regionen verallgemeinert werden (CEPAL 2005; IADB 2005). Bisher hat keine dieser Studien – weder für Mexiko noch für Lateinamerika – das bilaterale Verhältnis nach Sektoren untersucht, um etwa die Unterschiede für einzelne Branchen und Regionen, die Auswirkungen auf die jeweiligen Arbeitsbedingungen und Firmen oder auf den Energieverbrauch und die Umweltbedingungen heraus zu arbeiten. Daher beginnt dieser Teil mit einer Diskussion von etwas allgemeineren Faktoren und behandelt daran anschließend das Verhältnis zwischen Mexiko und China.

Die allgemeine Faktoren

Chinas schnelle Integration in den Weltmarkt ist seit den 90er Jahren von erheblicher Bedeutung und modifiziert wesentliche Bestandteile der „Nord-Nord“, „Süd-Nord“ und „Süd-Süd“-Verhältnisse. Obwohl die Dynamik Chinas seit Anfang der Reformen mit der Entwicklung anderer asiatischer Länder in den 60er und 70er Jahren durchaus zu vergleichen ist – z.B. das schnelle Wachstum der Wirtschaft und der Exporte in Ländern wie Taiwan, Korea und Japan – macht bereits die Größe der chinesischen Wirtschaft die Entwicklung Chinas zu einem Novum im 20. und 21. Jahrhundert. China ist heute schon die viertgrößte Wirtschaft und wird möglicherweise in den nächsten drei Jahrzehnten das weltgrößte BIP haben. Seit 2001 erhält China die meisten Auslandsinvestitionen, in weniger als fünf Jahren wird China der weltweit größte Exporteur sein. Schon jetzt hat China mit 1,3 Mrd. Menschen die größte Bevölkerung der Welt. Aus dieser Perspektive ist die chinesische Entwicklung seit den 80er Jahren historisch einzigartig und sie wird nicht nur Mexiko beeinflussen, sondern die globalen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse insgesamt. Während man früher fragte „welches sind die Auswirkungen der Weltmarktintegration für Land X?“ ist die Frage heute, ob der Weltmarkt die Integration Chinas kurz-, mittel- und langfristig verkraften kann. Dramatische Preisverschiebungen in kürzester Zeit – sowohl bei Fertigwaren (Bekleidung, Industriegüter) als auch bei Rohstoffen und Energie – scheinen zu belegen, dass die Dynamik der chinesischen Wirtschaft global nicht nachhaltig ist, obwohl der Energieverbrauch pro Einwohner immer noch um ein Vielfaches geringer ist als in den USA, in der EU und in Lateinamerika. Ein großer Teil der existierenden globalen Institutionen – insbesondere die WTO, aber auch der IWF und die Weltbank – scheinen bisher auf die chinesische Entwicklung und die damit verbundenen neuen Themen nicht vorbereitet zu sein.

Betrachtet man die wirtschaftliche Entwicklung Chinas, dann ist nicht nur der überaus starke Anstieg des BIP pro Kopf (sowohl im Vergleich mit den Ländern Lateinamerikas als auch im globalen Vergleich) wichtig – sondern auch die schnellen Veränderungen in der Produktions- und Handelsstruktur: In nur zwei Jahrzehnten hat sich China von einem Rohstoff- und Erdölexporteur zu einem der größten Exporteure von Industriegütern entwickelt, wobei technologieintensive Produkte aus der Elektronik- und Automobilindustrie stark zunehmen. Dieser schnelle Aufstieg in der Wertschöpfungskette, der mit einer schnell wachsenden Gruppe von chinesischen Transnationalen Unternehmen verbunden ist, die bislang noch kaum wahrgenommen worden sind, deutet darauf hin, dass sich die chinesische Entwicklungsstrategie und die damit einhergehenden Exporte nicht nur auf arbeitskraftintensive, sondern auch massiv auf technologie- und kapitalintensive Produkte stützt, was erhebliche Auswirkungen auf die jeweiligen globalen Märkte haben wird.

Aus vergleichender Sicht sind schließlich noch einige Merkmale der Ökonomien Chinas und Mexikos hervorzuheben. Sowohl in China als auch in Mexiko haben in den letzten Jahrzehnten ausländische Direktinvestitionen (ADI) und Exporte eine wichtige Rolle gespielt. Ostasien und insbesondere China sind jedoch bei weitem die wichtigsten Zielländer für ADI. Zwischen 1996 und 2004 flossen 55,5 % bzw. 45,4 % der ADI, die in Entwicklungsländer gingen, dorthin, während der Anteil Mexikos und Lateinamerikas ständig gefallen ist (WB 2005). Die zunehmende Rolle der Exporte in beiden Wirtschaften spiegelt sich auch im Anteil der Exporte am BIP wider. Zwischen 1990 und 2003 stieg dieser Anteil in China von 17,5 % auf 33 %, in Mexiko von 18,6 % auf 28,4 %. Chinas globaler Anteil an den Exporten ist jedoch erheblich höher als der von Mexiko, er hat sich zwischen 1990 und 2003 mehr als verdreifacht: 2003 machten die Exporte der Volksrepublik China und von Hongkong zusammen fast 9 % der weltweiten Exporte aus (IMF 2005).

In Mexiko und in China ist die Schaffung von formellen Arbeitsplätzen vielleicht die wichtigste sozioökonomische Herausforderung: aufgrund des starken Wachstums der Bevölkerung und der Verdrängung der Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft – in China und Mexiko macht die ländliche Bevölkerung noch 60% bzw. 25% der Gesamtbevölkerung aus – müssten jährlich 10-13 Millionen bzw. 1,2 Millionen formelle Arbeitsplätze geschaffen werden. In beiden Ländern wurde aber nur ein geringer Teil dieser Arbeitsplätze geschaffen: zwischen 1991 und 2003 mussten daher in Mexiko knapp 70 % dieser 1,2 Millionen Menschen, die jährlich auf den Arbeitsmarkt strömen, ihren Arbeitsplatz im informellen Sektor finden (Dussel Peters 2004; NBSC 2005).

In beiden Ländern haben seit ihren jeweiligen Reformprozessen tiefgreifende Polarisierungen stattgefunden: nur ein geringer Teil der Haushalte, Firmen, Branchen und Regionen konnten sich bislang in die exportorientierten Bereiche integrieren (Dussel Peters 2000; Nolan 2004; Qian 2003). Ein wichtiger

Unterschied ist jedoch, dass das BIP pro Kopf in China zwischen 1980 und 2003 jährlich um 8,2 %, während es in Mexiko und Lateinamerika dagegen nur um 0,5 % und 0,2 % gewachsen ist (WB 2005). Während in China die Ungleichheit, aber auch die absoluten Einkommen zugenommen haben, hat sich in Lateinamerika, bei fast gleichbleibenden Einkommen, lediglich die Ungleichheit verschärft.

In beiden Ländern hat die EOI den Energiekonsum und den CO₂ Ausstoß wesentlich erhöht (WB 2005). Der Energiekonsum pro Kopf (gemessen in kg Öl pro Kopf) ist in China zwischen 1970 und 2002 um 106 % gewachsen, während er in Lateinamerika und Mexiko relativ konstant geblieben ist. Auch beim CO₂ Ausstoß pro Kopf hat China enorme Zuwächse: von 1,04 Tonnen 1971 auf 2,21 Tonnen im Jahr 2000. Trotz dieser Trends weisen beide Länder noch einen Energiekonsum auf, der weit unter dem der OECD-Länder liegt: 2002 betrug der Energiekonsum pro Kopf in China und Mexiko noch 17,7 % bzw. 28,8 % des Verbrauchs der OECD Länder.

Das bilaterale Handelsverhältnis und der Handel mit den USA

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung von Chinas Außenhandel und die Bedeutung, die Lateinamerika dabei hat. Einerseits wird deutlich, dass China einen außerordentlich hohen Integrationsgrad mit den anderen asiatischen Ökonomien hat: 2004 gingen 46,4 % der Exporte nach Asien und 51 % der Importe kamen von dort. Die USA - und zunehmend auch die EU - haben für China einen wichtigen Stellenwert als die Exportmärkte, auf denen sie hohe Überschüsse erzielen, womit sie das Handelsbilanzdefizit mit den asiatischen Ländern, insbesondere mit Japan und Taiwan, finanzieren können. Aus chinesischer Sicht sind die lateinamerikanischen Märkte zwar sehr dynamisch, für den gesamten Handel Chinas haben sie aber nur ein geringes Gewicht: 2004 stammten 3 % der Exporte und 2,75 % der Importe aus dieser Region. Der Handelsbilanzüberschuss mit Mexiko betrug 2004 2,9 Mrd. US-Dollar, was jedoch für den gesamten Außenhandel Chinas keine große Bedeutung hat.

Aus mexikanischer Perspektive stellt sich der bilaterale Handel jedoch wesentlich anders dar.⁴ Seit 2003 ist China der zweitgrößte Handelspartner Mexikos. Obwohl Mexikos Exporte nach China im Durchschnitt jährlich um 32,8 % wuchsen, betrug 2004 das Verhältnis von Importen zu Exporten 31:1. Mexiko exportierte im Wert von 474 Mill. US-Dollar und importierte im Wert von fast 15 Mrd. US-Dollar aus China. Die USA sind für Mexiko der bei weitem wich-

4 Die chinesischen Statistiken zeigen bei einer Gruppe von Ländern, inklusive Mexiko, große Unterschiede zu anderen Informationsquellen. Nach mexikanischen Statistiken betrug 2004 die Exporte nach China 474 Millionen US-Dollar, während China Importe im Wert von 2,1 Mrd. US-Dollar angibt. Derartige Differenzen - auch gegenüber IWF- und Weltbankquellen - werden aber kaum diskutiert (Dussel Peters 2005c).

Tabelle 1: Chinas Handel mit ausgewählten Ländern

	Exporte			Importe			Handelsbilanzüberschuss (in Mrd. US \$)	
	Prozent des Gesamt-Exports		jährl. Wachstumsrate	Prozent des Gesamt-Imports		jährl. Wachstumsrate	1995	2004
	1995	2004		1995	2004			
USA	16.6	21.0	19.7	12.2	10.7	11.9	8.6	80.3
Hongkong	24.1	17.0	12.1	6.5	3.8	3.5	27.3	89.3
Japan	19.1	12.3	11.1	21.9	17.5	13.9	-545	-20.7
Korea	4.5	4.6	17.1	7.7	9.6	22.1	-3.6	-34.4
Deutschld.	3.8	4.0	17.2	6.0	5.6	15.8	-2.4	-6.4
Taiwan	2.0	2,2	17.8	11.1	11.2	17.8	-11.7	-51.2
Lateinam.								
u. Karibik	2.1	3.0	21.5	2.2	2.7	24.7	0.175	-3.5
Mexiko	0.1	0.8	43.3	0.1	0.3	30.4	0	2.8
Argent.	0.1	0.1	13.4	0.2	0.5	27.3	-0.097	-2.4
Brasil.	0.5	0.6	19.1	0.9	0.9	24.2	-0.47	-5

Quelle: eigene Berechnungen aufgrund von CCS (2005)

tigste Handelspartner. Fast 90 % der Exporte gehen dorthin, aber nur 55 % der Importe kommen von dort. Die massiven Importe aus China weisen auch darauf hin, dass Mexiko das höchste Niveau der Integration in der NAFTA wohl im Jahre 2000 erreicht hatte, seitdem nehmen die Importe aus Asien – insbesondere China, Japan und Korea – sehr stark zu.

57 % der mexikanischen Exporte nach China sind Automobilteile, der Rest besteht hauptsächlich aus Rohstoffen. Dagegen exportiert China nach Mexiko hauptsächlich Industriewaren: Elektronik- und Automobilteile machen 69 % der mexikanischen Importe aus China aus.

Die beschriebenen Tendenzen des mexikanischen Außenhandels mit China betreffen jedoch nur den legalen Handel. Die Verdrängung mexikanischer Produkte durch chinesische Waren wird im allgemeinen unterschätzt: in bestimmten Branchen wie etwa in der Bekleidungsindustrie, wo der Anteil der illegalen Importe (hauptsächlich aus China, vgl. Canaintex 2005) ca. 60 % des nationalen Konsums beträgt, oder der Elektronikindustrie⁵ haben die Importe aus China massiv nationale Produktion und Beschäftigung verdrängt.

Dieser Verdrängungsmechanismus wird insbesondere in Mexikos wichtigstem Exportmarkt, den USA, deutlich. Während China und Mexiko zwischen 1990

5 Jalisco, das mexikanische „Silicon Valley“, hat nach Aussage von Firmen zwischen 2001 und 2003 über 20.000 Arbeitsplätze und ca. 500 Mill. US-Dollar an Auslandsinvestitionen an Asien, hauptsächlich an China, verloren (Dussel Peters 2005a).

und 2004 die dynamischsten Exporteure auf diesem Markt waren – mit jährlichen Wachstumsraten von durchschnittlich 12.6 % bzw. 20.1 % – zeigt die Phase nach 2000, dass Mexiko im Wettbewerb mit China massiv verloren hat: während Chinas Anteil an den US-Importen von 8.26 % auf 13.44 % gestiegen ist, fiel der mexikanische Anteil von 11.18 % auf 10.61 %. Detaillierte Analysen (vgl. Dussel Peters 2005a) machen deutlich, dass die Exporte von Mexiko und China in die USA sehr ähnlich sind: beide Länder spezialisieren sich zunehmend auf Waren aus den Bereichen Elektronik und Automobilteile. Mit Ausnahme der mexikanischen Erdölexporte weisen beide Länder bei ihren Exporten in die USA große Ähnlichkeiten auf.

Es wäre sicher zu vereinfachend, die Krise der verarbeitenden Industrie Mexikos nur mit der Exportoffensive Chinas zu erklären: seit dem Jahr 2000 hat sie 16 % ihrer Arbeitsplätze verloren, und in bestimmten Branchen wie der Bekleidungsindustrie sogar mehr als 35 %. Das Fehlen einer Entwicklungsstrategie seit Ende der 80er Jahren, sowie geringe Investitionen von Seiten des privaten wie des öffentlichen Sektors sind ebenfalls wichtig. Die strukturelle Überbewertung der Währung und fehlende Kredite von transnationalen Banken in Mexiko spielen auch eine bedeutende Rolle. Besonders besorgniserregend ist jedoch, und dies gilt insbesondere für China, dass einige Länder durchaus in der Lage sind, andere im Weltmarkt zu verdrängen. Mexiko ist jedenfalls im Moment gegenüber China und anderen asiatischen Ländern weder im Binnenmarkt noch auf dem wichtigen US-Markt wettbewerbsfähig.

3. Schlussfolgerungen

Für viele Beobachter ist China heute ein absolutes Rätsel und es ist bisher auch weder theoretisch noch empirisch ausreichend analysiert worden: Wie lässt sich ein Hemd mit guter Qualität in der Nanjing Road – der wichtigsten Hauptstrasse Shanghais – für weniger als drei US-Dollar legal verkaufen? Dieses Beispiel mag zwar allzu simpel klingen, es ist bis heute jedoch nicht gelöst. Für viele sind die niedrigen Warenpreise einfach das Resultat von Subventionen und billiger Arbeitskraft. Massenproduktion und dass sich der größte Teil der Wertschöpfungskette im Inland befindet, spielen sicherlich eine Rolle. Eine langfristige Entwicklungspolitik, die die heutige industrielle Organisation ermöglicht hat, die Unterbewertung der Währung und eine spezifische Technologiepolitik sind sicherlich auch wichtig. Und trotzdem: die chinesischen Verkaufspreise liegen oft sogar unter den Herstellungskosten der meisten Länder, mit denen China im Wettbewerb steht. Diese erheblichen Preisunterschiede sind bis heute nicht ausreichend analysiert worden. Sie ermöglichen das schnelle Wachstum der chinesischen Marktanteile, und bringen auch die Kritik anderer Länder und Marktteilnehmer in spezifischen Branchen hervor. Aus der Perspektive der heutigen Theorie der Exportorientierten Entwicklung

(EOI) ist China auch nicht zu verstehen. Aus dieser Perspektive ist China ein unterentwickeltes Land mit schlechter Politik und einem übermächtigen Staat, der nicht genügend Raum für die Privatwirtschaft zulässt: Die Eigentumsverhältnisse sind sehr undurchsichtig, der Staat steuert – entweder über direkte politische Maßnahmen, über Anreize oder über das Staatseigentum – die Wirtschaftsentwicklung in wichtigen Sektoren und interveniert massiv in allen möglichen Märkten: vom Geld- und Kreditmarkt bis zum Arbeits-, Kapital- und Währungsmarkt. Wie ist es also möglich, dass sich die Volksrepublik China in den letzten zwei Jahrzehnten sozioökonomisch soviel besser entwickelt hat als Lateinamerika?

Diese Frage birgt für einen großen Teil der Befürworter der EOI-Politik unlösbare Probleme: Wie können Institutionen wie die Weltbank, der IWF oder die Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB) verständlich machen, dass China mit diesen erheblichen und strukturellen Preisverzerrungen positive Resultate im Vergleich mit Lateinamerika und Mexiko realisiert hat, die doch in den meisten Bereichen eine massiv „marktfreundliche“ Politik betrieben haben und der EOI folgten? Ist es vielleicht möglich, dass die ganzen „Strukturanpassungsprogramme“ und andere seit den 80er Jahren implementierten Politiken falsch waren, oder zumindest keine empirische und wissenschaftliche Legitimation hatten? China ist aus dieser Perspektive ein Rätsel für jene Institutionen und einen großen Teil der Entwicklungstheorie. Sind diese Institutionen und Autoren – nach mehreren Jahrzehnten marktfreundlicher Vorschläge – in der Lage selbstkritisch ihre eigene Geschichte zu analysieren? Bisher ist dies in Lateinamerika nicht geschehen.

Chinas Entwicklungsstrategie und ihre Resultate stellen die seit den 80er Jahren eingeführte EOI grundsätzlich in Frage. Es ist zwar richtig, dass auch China einer EOI-Strategie folgt, doch gibt es wesentliche Unterschiede zu den in Lateinamerika und insbesondere in Mexiko praktizierten Modellen: China stützt sich nicht auf marktkonforme und horizontale Politiken, sondern im Gegenteil, es wird vielmehr auf langfristig gesteuerte Entwicklungsprozesse gesetzt, die auch den privaten Sektor und transnationale Unternehmen einbeziehen.

Für den größten Teil Lateinamerikas – Unternehmer, Politiker, Gewerkschafter und Akademiker – ist die Entwicklung Chinas nicht verständlich. Betont werden vor allem die kritischen Elemente wie die Nicht-Einhaltung der Menschenrechte, die Existenz eines autoritären Staates und die Ausbeutung der billigen Arbeitskraft. Auch zeigt sich in Lateinamerika und Mexiko ein zunehmender Rassismus gegenüber Chinesen, insbesondere in Unternehmerkreisen, die gleichzeitig das Positive eines autoritären Regimes hervorheben.

Die chinesische Entwicklung kann aber auch pragmatisch verstanden werden: ein Land mit einem BIP pro Kopf, das nur 3 % von dem der OECD-Länder und 28 % von dem der lateinamerikanischen Länder ausmacht, versucht sich unter den heutigen Bedingungen des kapitalistischen Weltmarkts zu entwi-

ckeln. Damit stellt die sozioökonomische Entwicklung Chinas nicht nur die EOI, sondern auch die Rationalität der heutigen Akkumulation auf dem Weltmarkt in Frage: China versucht nichts anderes als das, was andere OECD- und Entwicklungsländer seit Jahrhunderten gemacht haben. Die Dynamik und die Größe Chinas scheinen aber den Globalisierungsprozess und die Weltmarktintegration in Frage zu stellen. Chinas Entwicklung ist aus einer globalen Perspektive nicht nur nicht nachhaltig – mittelfristig ist das Angebot an Rohstoffen und insbesondere an fossilen Energieträgern nicht gewährleistet –, diese Entwicklung scheint auch in kürzester Zeit andere Länder wettbewerbsunfähig zu machen. In der heutigen Debatte wird häufig zu vereinfachend argumentiert, dass Chinas Entwicklung insbesondere Mexiko und Mittelamerika verdrängen würde, während südamerikanische Länder Vorteile aus dieser Entwicklung ziehen könnten. Diese Analyse ist jedoch nur sehr kurzfristig orientiert und ihr mangelt es an einem tieferen Verständnis der chinesischen Dynamik. China ist weder ein Entwicklungsland noch ein OECD-Land. Durch seine Spezialisierung verdrängt es auf dem Weltmarkt massiv und innerhalb kürzester Zeit nicht nur Anbieter arbeitskraftintensiver Produkte, sondern auch Anbieter technologie- und kapitalintensiver Produkte. Chinas Integration in den Weltmarkt wird nicht nur Länder wie Mexiko kurzfristig beeinträchtigen (ebenso wie andere Länder, die eine primitive EOI-Politik verfolgt haben), sondern auch OECD-Länder wie z.B. die USA oder die EU.

Dabei verläuft Chinas sozioökonomische Entwicklung keineswegs harmonisch: die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung, große klimatische und ökologische, aber auch territoriale, soziale und wirtschaftliche Spannungen sind mittel- und langfristige ernste Probleme. Unter diesen Umständen versucht China das Beste aus dem jetzigen globalen Status quo zu machen. Die WTO-Beitrittsbedingungen waren für kein anderes Land so hart wie für China, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft und Dienstleistungen. Daher muss sich China massiv in der verarbeitenden Industrie durchsetzen. Dabei sind die globalen Konsequenzen aus einer nationalen Perspektive zweitrangig. China stellt für den heutigen kapitalistischen Weltmarkt und die globale Nachhaltigkeit ein anscheinend unlösbares Problem dar: Welches Land – die USA, die EU oder Mexiko – kann China verbieten am Reichtum der Nationen teilzunehmen? Und doch ist Chinas Akkumulationsmodell – aufgrund seiner Dynamik und Größe – nicht nachhaltig, weder ökologisch noch sozial noch wirtschaftlich. Wie soll es weiter gehen?

Literatur

- Aspe Armella, Pedro (1993): *El camino mexicano de la transformación económica*. México.
- Bair, Jennifer und Enrique Dussel Peters (2005): Global Commodity Chains and Endogenous Growth: Export Dynamism and Development in Honduras and Mexico, in: *World Development* 34(2), S. 203-221.

- Balassa, Bela (1981): *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*. New York.
- Balassa, Bela und J. Williamson (1990): *Adjusting to Success: Balance of Payments Policy in the East Asian NICs*. Policy Analysis in International Economics 17, S. 1-137
- Bancomext (Banco Nacional de Comercio Exterior) (2005): *Sistema de Información Comercial de México*. México.
- Bhagwati, J. (1991): Is free trade passé after all?, in: *International Trade and Global Development*. Ad Koekkoek and L.B.M. Mennes (eds.). Routledge, London, S. 10-42.
- CANAINTEX (Cámara Nacional de la Industria Textil) (2005): *Mehrere Dokumente*. <http://www.canaintex.org.mx>
- CCS (Chinese Custom Statistics Information Service) (2005): *Data provided directly by CCS-Information Center*. Hong Kong.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2005*. Santiago de Chile.
- Chow, Gregory C. (2002): *China's Economic Transformation*. Massachusetts.
- CNIV (Cámara Nacional de la Industria del Vestido) (2005): *Mehrere Dokumente*. <http://www.cniv.org.mx>
- Duchrow, Ulrich und Franz J. Hinkelammert (2003): *La vida o el capital. Alternativas a la dictadura global de la propiedad*. Costa Rica.
- Dussel Peters, Enrique (2000): *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*. Boulder/London.
- Dussel Peters, Enrique (2004): *Oportunidades y retos económicos de China para México y Centroamérica*. México.
- Dussel Peters, Enrique (2005a): *Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America*. Bonn.
- Dussel Peters, Enrique (2005b): El caso de las estadísticas comerciales entre China y México: para empezar a sobrellevar el desconocimiento bilateral in: *Economía Informa*, México, S. 50-61.
- Dussel Peters, Enrique (2005c): The Implications of China's Entry into the WTO for Mexico, in: *Global Issue Papers* 24, S. 1-41.
- IADB (Inter American Development Bank) (2005): *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund) (2005): *International Financial Statistics*. Washington, D.C.
- Krueger, Anne O. (1997): Trade Policy and Economic Development: How we Learn, in: *The American Economic Review* 87(1), S. 1-22.
- NBSC (National Bureau of Statistics of China) (2005): *China Statistical Yearbook*. Beijing.
- Noland, Meter (2004): *China at the Crossroads*. Cambridge.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2002): *China in the world economy. The domestic policy challenges*. Paris.
- OECD (2005): *OECD Economic Survey: China*. Paris.
- Perkins, Dwight H. (2001): Industrial and financial policy in China and Vietnam, in: *Rethinking the East Asian Miracle*. Joseph E. Stiglitz and Shahid Yusuf (eds.). Washington, D.C. S. 247-294.
- Qian, Yingyi (2003): How Reform Worked in China, in: *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*. Rodrick, Dani (edit.), S. 297-333. Princeton.
- Sojo Garza-Aldape, Eduardo (2005): *De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del gobierno del cambio*. México.
- World Bank (2005): *World Development Indicators*. Washington, D.C.
- Yifu Lin, Just, Fang Cai und Zhou Li (2003): *The China Miracle. Development Strategy and Economic Reform*. Hong Kong.