

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Zeitenwende in Lateinamerika?

*Hans-Jürgen Burchardt*

ZEITENWENDE?

LATEINAMERIKAS NEUE KRISEN  
UND CHANCEN

*Toni Keppeler*

NUR POPULISMUS?

POLITISCHE KULTUR  
IN LATEINAMERIKA UND  
DAS ERBE DER LINKEN IKONEN

*Alejandro Grimson*

RÜCKKEHR

DES NEOLIBERALISMUS  
IN ARGENTINIEN: URSACHEN  
UND PERSPEKTIVEN

*Ulrich Brand*

NEO-EXTRAKTIVISMUS.  
AUFSTIEG UND KRISE EINES  
ENTWICKLUNGSMODELLS

*Kristina Dietz*

ERSCHÖPFT.

KONFLIKTE UM NATUR,  
ROHSTOFFAUSBEUTUNG  
UND GROSSPROJEKTE  
IN LATEINAMERIKA

*Claudia Zilla*

IM WESTEN NICHTS NEUES?

LATEINAMERIKAS  
INTERNATIONALE  
BEZIEHUNGEN NACH  
DEM ENDE DES  
ROHSTOFFBOOMS

*Michael Zeuske*

KUBA:

NEUE PERSPEKTIVEN?

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

# Zeitenwende in Lateinamerika?

APuZ 39/2016

**HANS-JÜRGEN BURCHARDT**

**ZEITENWENDE? LATEINAMERIKAS NEUE  
KRISEN UND CHANCEN**

Im zurückliegenden Jahrzehnt hatte Lateinamerika eine Jahrhundertchance, die Region auf eine nachhaltige Entwicklung auszurichten. Diese Option ist inzwischen in weite Ferne gerückt. Welche Perspektiven ergeben sich für die kommenden Jahre?

**Seite 04–09**

**TONI KEPPELER**

**POLITISCHE KULTUR IN LATEINAMERIKA  
UND DAS ERBE DER LINKEN IKONEN**

Das Jahrzehnt linker Regierungen in Lateinamerika war nicht revolutionär, es war ein Jahrzehnt dringend notwendiger Sozialpolitik. Auch wenn der Glanz der linken Protagonisten inzwischen verblasst ist, so will doch kaum jemand zurück in die Zeit davor.

**Seite 10–14**

**ALEJANDRO GRIMSON**

**RÜCKKEHR DES NEOLIBERALISMUS IN  
ARGENTINIEN: URSACHEN UND PERSPEKTIVEN**

Argentinien erlebt derzeit einen einschneidenden Wandel: Präsident Macri revidiert nach und nach die Sozialpolitik seiner peronistischen Vorgänger. Doch anders als man annehmen könnte, haben die Argentinier 2015 keineswegs für einen neoliberalen Umbau gestimmt.

**Seite 15–20**

**ULRICH BRAND**

**NEO-EXTRAKTIVISMUS. AUFSTIEG UND KRISE  
EINES ENTWICKLUNGSMODELLS**

Die Entwicklung Lateinamerikas basiert seit Jahrhunderten auf dem Export von Rohstoffen. Der Neo-Extraktivismus der vergangenen Jahre hat zwar geholfen, Armut zu bekämpfen, doch strukturell hat sich nichts verändert. Es ist an der Zeit für Alternativen – weltweit.

**Seite 21–26**

**KRISTINA DIETZ**

**ERSCHÖPFT. KONFLIKTE UM NATUR,  
ROHSTOFFAUSBEUTUNG UND  
GROSSPROJEKTE**

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts haben soziale Konflikte in Lateinamerika stark zugenommen. Gestritten wird nicht nur um die Realisierung von Projekten, sondern auch um demokratische Mitsprache, territoriale Selbstbestimmung und die Anerkennung von Rechten.

**Seite 28–34**

**CLAUDIA ZILLA**

**IM WESTEN NICHTS NEUES?  
LATEINAMERIKAS INTERNATIONALE  
BEZIEHUNGEN NACH DEM ENDE DES  
ROHSTOFFBOOMS**

Der Wandel der nationalen Machtverhältnisse der vergangenen Jahre hat auch die Außenbeziehungen der lateinamerikanischen Staaten in eine Anpassungsphase versetzt. Damit zeichnet sich eine Veränderung der regionalen Kräfteverhältnisse ab.

**Seite 35–39**

**MICHAEL ZEUSKE**

**KUBA: NEUE PERSPEKTIVEN?**

Mit der schrittweisen Öffnung des Landes hat ein regelrechter Kuba-Hype eingesetzt. Von außen betrachtet hat vielleicht ein neues Zeitalter begonnen, die internen Perspektiven, also die Sichtweisen der Kubanerinnen und Kubaner selbst, sind jedoch völlig andere.

**Seite 40–45**

# EDITORIAL

Lateinamerika befindet sich, wieder einmal, in einer Phase des politischen Umbruchs. Die „linke Dekade“ – so die gängige, wenngleich holzschnittartige Zusammenfassung durchaus unterschiedlicher Präsidentschaften – neigt sich ihrem Ende zu. Es stellt sich die Frage nach der Bilanz: Was haben die vergangenen rund 15 Jahre gebracht?

Anfang der 2000er Jahre war es in mehreren Ländern zur Wahl „linker“ Präsidenten gekommen: Den Ausgangspunkt bildete 1999 der Amtsantritt von Hugo Chávez in Venezuela; es folgten Ricardo Lagos in Chile (2000), Luiz Inácio Lula da Silva in Brasilien und Néstor Kirchner in Argentinien (2003) sowie Evo Morales in Bolivien (2006) – um nur die prominentesten zu nennen. Insbesondere mit den charismatischen Figuren Chávez, Lula und Morales verband sich ein neues (inter)nationales Selbstbewusstsein. Während sie weltweit von vielen als Vorkämpfer für eine alternative, gerechtere Gesellschaftsordnung gefeiert wurden („bolivarianische Revolution“), galten sie anderen schlicht als Populisten.

Ihren Ankündigungen, die Armut entschlossen bekämpfen zu wollen, ließen die „progressiven“ Regierungen durchaus Taten folgen – jedoch ohne strukturell Grundlegendes zu ändern: Die umfassenden Sozialprogramme wurden vor allem durch Erlöse aus dem ungebremsten Rohstoffexport finanziert. Der proklamierte Kampf gegen die bestehenden Verhältnisse basierte somit auf der verstärkten Integration in den globalisierten Weltmarkt („lateinamerikanische Paradoxie“). Mit dem Einbruch der Rohstoffpreise gerieten auch die „linken Ikonen“ in Schwierigkeiten. Ihre Ära geht nun zu Ende: In Argentinien wurde der *kirchnerismo* im Dezember 2015 abgewählt; in Bolivien scheiterte Morales mit einem Referendum, das ihm eine weitere Amtszeit ab 2020 ermöglicht hätte; in Venezuela treibt eine tiefe Krise die Menschen gegen die Regierung auf die Straße; in Brasilien wurde Lulas Nachfolgerin Dilma Rousseff jüngst ihres Amtes enthoben. Einzig Kuba bildet eine politische Konstante: Auch nach der vorsichtigen Öffnung ist ein Ende des Castro-Regimes nicht in Sicht.

*Johannes Piepenbrink*

## ESSAY

## ZEITENWENDE?

## Lateinamerikas neue Krisen und Chancen

*Hans-Jürgen Burchardt*

Lateinamerika bewegt die Welt immer wieder. 1962 brachte die Kuba-Krise die Menschheit an den Rand eines Dritten Weltkriegs. Elf Jahre später, an einem 11. September, wurde in Chile der Weg für Militärdiktaturen freigeblitzt, die die Region lange fest im Griff hatten. So manche Einrichtungen wie die „Colonia Dignidad“ beschäftigen uns bis heute und erinnern schmerzlich an die Verbindungen zu Deutschland. In den 1980er Jahren brachte die Zahlungsunfähigkeit Argentiniens, Brasiliens und Mexikos die gesamte internationale Finanzarchitektur ins Wanken. Die darauf gefundene Rezeptur, marktradikale Strukturanpassungen und staatliche Austerität, wurde bereits früh in Lateinamerika erprobt und leitete schließlich als „Neoliberalismus“ einen weltweiten wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel ein. In der Region ließ diese Zäsur statt der Wirtschaft vor allem Armut und Ungleichheit wachsen.

Die zunehmende soziale Unzufriedenheit mündete zum Jahrtausendwechsel in einen „Linksruck“, der dank steigender Rohstoffpreise und einem kräftigen Wirtschaftswachstum eine bemerkenswerte Ausweitung und Neugestaltung von Arbeits- und Sozialpolitiken begünstigte. Während die USA und Europa mit der Finanzkrise ab 2007 die Gefahren entfesselter Märkte zu spüren bekamen, reduzierte sich in Lateinamerika die Armut fast um die Hälfte. Ergänzt wurden diese Erfolge von neuen Leitbildern und Politiken, die nachhaltige Entwicklung und innovativen Umweltschutz zum Ziel hatten. So feierte der „Economist“ 2010 das Jahrzehnt noch als „lateinamerikanische Dekade“.

Doch diese Politik ist in die Krise geraten. Zusammen mit dem Rückgang der Rohstoffpreise schwächelt die Wirtschaft. Regierungen verlieren ihre Unterstützung in der Bevölkerung und versuchen vor allem, sich selbst zu retten. Die Armut steigt wieder an. Die jüngsten Wahlen in Venezuela und Argentinien oder die Amtsenthebung der

brasilianischen Präsidentin Dilma Rousseff lassen keinen Zweifel: Die seit fast zwei Jahrzehnten regierende Linke sieht sich mit ernststen Problemen konfrontiert. Lateinamerika hatte in den zurückliegenden 15 Jahren vermutlich eine Jahrhundertchance, einen neuen Entwicklungspfad zu beschreiten und sich vom Weltmarkt und Rohstoffen unabhängiger zu machen. Diese Option ist in weite Ferne gerückt und stellt die Region vor eine neue Zeitenwende. Deren genauere Betrachtung lehrt uns nicht nur vieles über den Subkontinent, sondern auch, wie wir selbst die beiden größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts – Ungleichheit und Umweltkrise – bewältigen können.

AUFBRUCH IN DAS  
21. JAHRHUNDERT

Wenn wir von Lateinamerika reden, ist meistens der südliche Teil Amerikas gemeint, in dem mehrheitlich Spanisch und Portugiesisch gesprochen wird. Mehrere Länder haben einen hohen ökonomischen Entwicklungsstand; die vorhandenen Wirtschaftspotenziale werden nach Einschätzung vieler Analysten aber nicht hinreichend genutzt: Bei einem Anteil von knapp acht Prozent am Welt-Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist das Pro-Kopf-BIP Lateinamerikas dreieinhalb mal geringer als das der Europäischen Union.<sup>01</sup> Politisch steht der Subkontinent mit relativ stabilen Demokratien und dank der weitgehenden Vermeidung kriegerischer Auseinandersetzungen vergleichsweise gut da. Und mit Blick auf Nachhaltigkeit brilliert die Region: Im jüngsten „Happy Planet Index“, der ökologische Effizienz als wichtiges Kriterium berücksichtigt, kommen sechs der zehn Bestperformer aus Lateinamerika (Deutschland liegt auf Rang 49).<sup>02</sup>

Lange Zeit wurde Lateinamerika despektierlich als „Hinterhof der USA“ belächelt. Starken Einfluss hat Nordamerika auf Mexiko, Zentralamerika und die Karibik. Der Andenraum, der

sich durch besondere geologische, biologische aber auch ethnische Vielfalt auszeichnet, pflegt heute international mannigfache Kontakte. In Südamerika, wo sich mit Argentinien und Brasilien zwei der ökonomischen Schwergewichte befinden, ist traditionell eine klare Ausrichtung nach Europa zu beobachten.<sup>03</sup> Die über 300-jährige Kolonialisierung durch die Iberische Halbinsel hat in Gesellschaft, Staat, Wirtschaft und Kultur tiefere Spuren als bei anderen Kolonialherrschaften hinterlassen. So haben sich in der über zwei Jahrhunderte andauernden Unabhängigkeit viele europäische Institutionen, Traditionen und Kontakte erhalten. Das europäische Denken ist bis heute eine zentrale Referenz für lateinamerikanische Intellektuelle. Und ungebrochen bezieht Europa einen beachtlichen Anteil seiner Genuss- und Lebensmittel wie auch seiner Rohstoffe aus der Region. Es ist unter anderem die billige Kohle aus Kolumbien, die die deutsche Energiewende ermöglicht, und ohne die Lithiumvorräte in den Anden wären die Vorschläge zum Ausbau der Elektromobilität vermutlich nicht das Papier wert, auf dem sie geschrieben stehen.

Doch es gibt auch ein anderes (koloniales) Erbe: Hierzu gehören die im weltweiten Vergleich extrem hohen sozialen Ungleichheiten, eine starke Rohstoffexportorientierung bei niedriger (Arbeits-)Produktivität, oft von Vetternwirtschaft und Korruption geschwächte, darum nicht unbedingt effektive und durchsetzungsstarke Verwaltungen sowie eine politische Kultur des Populismus, Autoritarismus und Affekts, die immer wieder breiten Zuspruch findet.

Die liberalen (Wirtschafts-)Politiken ab den 1980er Jahren sollten diese Entwicklungshemmnisse abbauen. Doch statt eine prosperierende Wirtschaft und effiziente staatliche Institutionen zu schaffen, haben sie vor allem einige Wenige sehr reich werden lassen und gleichzeitig viele ins Elend gestoßen. Um die Jahrtausendwende waren über 40 Prozent der lateinamerikanischen Bevölkerung verarmt. Der Liberalismus leite-

te parallel das Ende der Militärdiktaturen und eine Demokratisierung ein, die sich durch zwei neue Trends auszeichnete: Zum einen erstarkten in der ganzen Region Proteste und Bewegungen gegen die soziale Misere der neoliberalen Anpassung. Die soziale Frage rückte ins Zentrum der politischen Agenda. 1998 wurde in Venezuela mit Hugo Chávez ein Außenseiter zum Präsidenten gewählt, der mehr gesellschaftliche Teilhabe für alle versprach. 2001 gingen in Argentinien die Massen gegen Spar- und Privatisierungspolitiken und sozialen Kahlschlag auf die Straße und forderten gleich das gesamte politische Establishment auf, „abzuhauen“.<sup>04</sup>

Zum anderen – und damit verbunden – konstituierten sich indigene Bevölkerungsgruppen nach jahrhundertelanger Marginalisierung als eine an Einfluss gewinnende politische Bewegung. Mit ihnen gewannen neue Entwicklungsbilder wie das Konzept des „guten Lebens“ (*buen vivir*) oder ein anderes Verhältnis zur Natur an Bedeutung – weit über Lateinamerika hinaus. Dieser Prozess kulminierte 2005 in der Wahl von Evo Morales zum ersten indigenen Präsidenten Boliviens; einem Land, in dem die Bevölkerungsmehrheit zwar indigen ist, das aber immer von einer kleinen europastämmigen Elite regiert wurde. Diese Bewegungen und Basisinitiativen waren ein wichtiger Steigbügelhalter für die demokratischen Machtübernahmen sozialliberaler (Chile), sozialdemokratischer (Brasilien) oder sich als sozialistisch bezeichnender (Venezuela) Regierungen, die eine erste Phase „progressiven“ Regierens einleiteten.

Anfangs mussten sich viele der neuen Regierungen gegenüber den traditionellen, konservativen Eliten durchsetzen. Dieser Wechsel ging nicht konfliktfrei vonstatten – sinnbildlich dafür ist der Versuch der venezolanischen Opposition, den mit 60 Prozent der Stimmen gewählten Präsidenten Chávez 2002 mithilfe des Militärs aus dem Amt zu putschen. Auch die Maßnahmen der neuen Regierungen waren nicht immer demokratisch verfasst und haben so manche repräsentativ-demokratische Einrichtung geschliffen. Die Mahnungen, dass sich hierüber eine neue Flanke zum Autoritarismus öffnen könnte, waren zwar berechtigt, aber unverhältnismäßig. Sie ignorierten, dass die Rückkehr Lateinamerikas zur Demokra-

**01** 2015 betrug es 8100 US-Dollar; in der EU lag es bei knapp 32000 US-Dollar. Für alle Daten vgl. die online verfügbaren Jahrbücher und Themenpublikationen der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik ECLAC: [www.cepal.org/en](http://www.cepal.org/en).

**02** Siehe [www.happyplanefindex.org](http://www.happyplanefindex.org).

**03** Zu den internationalen Beziehungen Lateinamerikas siehe auch den Beitrag von Claudia Zilla in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

**04** Zur Entwicklung in Argentinien siehe auch den Beitrag von Alejandro Grimson in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

tie ab Ende der 1970er Jahre meist auf paktierten Übergängen beruhte, in denen sich die alten Eliten zahlreiche Vetopositionen und Exklusivrechte reserviert hatten, die eine wirkliche Teilhabe aller verhinderten.

Im Rückblick erfüllten sich in dieser Phase mehr Erwartungen als Befürchtungen. Trotz vielfältiger Unkenrufe wurden die zentralen Regeln demokratischen Regierens eingehalten. Im Dialog mit oder getrieben von sozialen Bewegungen und Basisorganisationen wurde in vielen Ländern eine Vertiefung demokratischer Mitbestimmung eingeleitet, die die liberal-repräsentative Demokratie um partizipative und komunitäre Elemente ergänzte. So versucht zum Beispiel Bolivien mit der Begründung eines „plurinationalen Staates“ seine vielfältigen Interessengruppen gerade über mehr Selbstbestimmung auf den Zentralstaat zu verpflichten.

Dazu kamen bemerkenswerte, regelmäßig durch Volksabstimmungen ratifizierte Verfassungsänderungen, die nicht nur mehr partizipative und plebiszitäre Elemente festschrieben und soziale Rechte zu Grundrechten machten, sondern – wie in Ecuador – der Natur zusätzlich den Status eines Rechtssubjekts einräumten. Diese Konzeption von Natur als Rechtsträgerin eröffnet prinzipiell die Möglichkeit zu einem essenziellen Wandel hinsichtlich der gesellschaftlichen Bearbeitung aktueller Umweltkrisen. Auch in anderen Feldern wie der Anerkennung von Differenz und Minderheitenrechten (etwa für Homo- oder Transsexuelle), der Aufarbeitung und Verfolgung früherer Menschenrechtsverletzungen, einer liberalen Drogenpolitik und anderem mehr zeichneten sich viele Länder Lateinamerikas durch progressive Reformen aus.

Spätestens ab 2003 wurden diese Trends von einer positiven Weltmarktkonjunktur beflügelt. Der explosionsartige Anstieg der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt (fossile Brennstoffe, Bergbau, aber auch agrarische Produkte wie Soja) weckte Begehrlichkeiten und unterstützte in der Region eine Renaissance des Staates. Zwar kam es selten zu wirklichen Enteignungen, doch der Staat nahm eigene Betriebe wieder an die kurze Leine oder bedingte sich in Neuverhandlungen mit transnationalen Förderunternehmen einen größeren Anteil an den erzielten Rohstoffrenditen aus. Mit Blick auf die weltweiten Preisentwicklungen und die hohe Nachfrage nach lateinamerikanischen Rohstoffen waren

diese Forderungen für viele Investoren durchaus verschmerzbar. So füllten sich die Staatskassen unerwartet rasch, was den Ausbau öffentlicher Infrastruktur begünstigte. Der Staat begann dadurch wieder an institutioneller Substanz und Regulierungskraft zu gewinnen.

Dies legte das Fundament für die wichtigste Neuerung der Region: Während sich in vielen anderen Ländern – zum Beispiel Südeuropas – die soziale Lage verschärfte, initiierten die meisten Mitte-Links-Regierungen Lateinamerikas eine expansive Sozialpolitik und führten in den stark deregulierten Arbeitsmarkt zahlreiche neue Standards ein. Die Kombination, über Rohstoffexporte soziale Entwicklung zu fördern, folgte dabei den besonderen Mustern der jeweiligen Länder. Doch gegen Ende des vergangenen Jahrzehnts hatte sich in der Region ein Entwicklungsmodell durchgesetzt, in dem ein erstarkter Staat die Mehreinnahmen der Rohstoffexporte abschöpfte, als Entwicklungsagent die soziale Frage effektiv bearbeitete und sich über Modernisierungsversprechen und demokratische Wahlen immer wieder Legitimation verschaffte. Dieses Modell ist unter dem Label des „Neo-Extraktivismus“ in politische und wissenschaftliche Debatten eingegangen.<sup>05</sup>

Schon wenige Kennziffern belegen den anfänglichen Erfolg dieser Strategie: Bei kräftigem Wirtschaftswachstum sank die Arbeitslosigkeit auf ein Rekordtief, der regionale BIP-Anteil der Sozialausgaben stieg auf über 20 Prozent, gleichzeitig schnellten die Mindest- und Reallöhne in die Höhe. Sogenannte *conditional cash transfers* (CCTs) wie das brasilianische Programm Bolsa Família verkoppelten Einkommenszuschüsse mit Verpflichtungen wie Schulbesuch und Gesundheitsvorsorge und wurden aufgrund ihrer Effizienz international als Vorbild gelobt. Und die Durchsetzung von neuen Tarifformen für Hausangestellte und Pflegedienste wie in Uruguay sollte für die europäischen Gewerkschaften zum verpflichtenden Lehrstück werden. Insgesamt gelang es mit solchen innovativen Politiken, die Armut fast zu halbieren. Es gab eine umfassende soziale Aufwärtsmobilität, die Mittelschichten verbreiterten sich spürbar, und sogar die sozialen Ungleichheiten verringerten sich diskret. Ein wich-

<sup>05</sup> Zum Neo-Extraktivismus und damit verbundenen sozialen Konflikten siehe auch die Beiträge von Ulrich Brand und Kristina Dietz in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

tiges Moment war dabei, dass den Ärmsten nicht nur Brot, sondern auch eine Stimme und Würde gegeben wurde, die sie erstmals ermutigte, selbst über ihre Geschicke zu bestimmen.

Während die globale Finanzkrise die etablierten Industrienationen erschütterte, erlebte Lateinamerika ein Wirtschaftswunder. Nicht wenige Wissenschaftler und internationale Organisationen, die unter dem Stichwort „Ressourcenfluch“ jahrzehntelang das Scheitern einer rohstoffbasierten Entwicklung prognostiziert hatten, hoben nun die Potenziale dieses demokratischen Neo-Extraktivismus hervor.

### VON DER PARTY ZUR KATERSTIMMUNG

Dieser Erfolg verpflichtete. Die Wirtschaft brummte, die Staatskassen waren prall gefüllt, der Staat setzte sein neues Gestaltungspotenzial vielfältig und oft intelligent ein, die soziale Frage begann sich spürbar zu entschärfen. Vermutlich gab es seit der Unabhängigkeit in ganz Lateinamerika keinen besseren Zeitpunkt für strukturelle Reformen, um die beiden zentralen entwicklungshemmenden Erblasten abzubauen: *erstens* die Verringerung der extremen sozialen Ungleichheiten durch innovative Sozialpolitiken, regulierte Arbeitsbeziehungen und demokratische Umverteilung; und *zweitens* eine Verringerung der Rohstoffabhängigkeit durch wirtschaftliche Diversifizierungsstrategien und Produktivitätssteigerungen.

Doch der Erfolg verführte auch. Wirtschaft und Politik bauten die Rohstoffsektoren aus. Die Ausweitung des argentinischen Sojaanbaus oder des brasilianischen Bergbaus zeigen, dass selbst relativ entwickelte Volkswirtschaften immer stärker auf den neuen Trend des Rohstoffexports setzten. Zwar verkündeten viele der neuen Regierungen, dass sie den Neo-Extraktivismus nur als Vehikel nutzen wollten, um zu einer aufgefächerten und produktiveren Wirtschaftsstruktur zu kommen. Doch fast alle der hierzu aufgelegten Programme und Maßnahmen verpufften weitgehend ergebnislos. Heute ist die Region wieder stärker von Rohstoffexporten abhängig als gegen Ende des 20. Jahrhunderts.

Dies blieb nicht ohne Wirkung auf Staat und Politik: Dank der hohen Rohstoffeinnahmen mussten Interessengegensätze bald nicht mehr über demokratische Prozedere bearbeitet oder

über Aushandlung gelöst werden, sondern wurden über Ressourcentransfers befriedet. Konfliktparteien wurden eingekauft und kooptiert. Die lateinamerikanischen Gesellschaften mutierten zu Beutegemeinschaften, in denen der Staat zwar erstmals allen Anteile an der Ausplünderung der Natur gewährte, in denen der neue Zusammenhalt aber nicht auf Konsens und sozialer Kohäsion beruhte.

Damit lassen sich die Punkte benennen, die die aktuelle Krise begründen: Auch während der Boomphase wurden keine tief greifenden Umverteilungsmaßnahmen umgesetzt. Das Steuersystem wurde kaum angetastet. Die regionale Besteuerungsquote ist nur halb so hoch wie in Europa, die meisten Steuern sind stark konjunkturabhängig oder wie die Umsatzsteuer regressiv – belasten also besonders die einkommensschwache Bevölkerung. Für die Wirtschaftselite hingegen bleibt Lateinamerika eine Steueroase: Die Vermögensbesteuerung hat sich weiter verringert und trug 2013 gerade einmal 3,5 Prozent zu den Gesamtsteuereinnahmen bei. Insgesamt liegen die steuerlich bedingten Umverteilungseffekte regional unter zehn Prozent (Deutschland: circa 40 Prozent). Einzelne Steuerreformen wie in Argentinien oder Ecuador versandeten oder scheiterten.

Die sozialen Leistungen wurden zwar signifikant verbessert, nicht aber ihr Deckungsgrad. Vor allem öffentliche Bedienstete und formal Beschäftigte, also nur rund die Hälfte der Erwerbsfähigen, profitierten hiervon; das ärmste Fünftel der Region erhält bis heute nur knappe zehn Prozent aller Sozialtransfers. Die Expansion der meist am bismarckschen Modell ausgerichteten exklusiven Sozialsysteme hat die sozialen Gräben darum eher vertieft als überbrückt. Die CCTs – im Fall Brasiliens mit einem Ausgabenanteil von 0,4 Prozent des BIP – konnten hier nur begrenzt kompensieren. Dramatischer ist allerdings, dass diese Transfers auch in der Hochphase nicht als soziale Rechte gesichert wurden, also jederzeit zurückgenommen werden können.

Trotz zahlreicher Bemühungen ist es ebenfalls nicht gelungen, die informelle Beschäftigung deutlich zu senken. Die Arbeitsmärkte und Produktionsstrukturen sind weiter zerklüftet, sodass heute fast 50 Prozent der Erwerbsfähigen – 120 Millionen meist junge Menschen und oft Frauen – in vertraglich und sozial unregulierten Arbeitsbeziehungen tätig sind, re-

lativ niedrige Einkommen erzielen und gerade einmal zehn Prozent des regionalen BIP erwirtschaften. Dies erklärt die besonders niedrige Arbeitsproduktivität Lateinamerikas, die auch während der Boomphase nicht anstieg. Die Eliten, aber auch große Teile der Mittelschichten profitieren hingegen stark von informeller Arbeit, die es ihnen unter anderem erlaubt, Haushaltshilfen und Pflegeleistungen günstig einzukaufen. Aufgrund solcher Konstellationen ist es nicht gelungen, trotz ausreichender staatlicher Mittel ein qualitativ hochwertiges, breit zugängliches System öffentlicher Dienste aufzubauen, das neben Kinderbetreuung und Pflege, Bildung und Gesundheit auch generelle Infrastruktur wie öffentlichen Nahverkehr, zivile und öffentliche Sicherheit umfasst.

Der soziale Wandel der zurückliegenden zwei Jahrzehnte in Lateinamerika lässt sich am besten als Fahrstuhl beschreiben, in dem alle beteiligten Schichten gleichermaßen nach oben befördert wurden: Die ökonomischen Eliten konnten ihre Vermögen halten, oft sogar ausbauen, die Mittelschichten gewannen an Umfang, und komplementäre Maßnahmen alimentierten in geringerem Umfang einen Teil der Unterschichten. Wenig Aufmerksamkeit wurde dabei dem Fahrstuhlführer gewidmet: dem Staat. Diesem wurde die demokratische Ausweitung allmählich lästig: Zum einen bedingt eine rohstoffexportbasierte Entwicklung oft einen handlungsfähigen Zentralstaat, der aber nur begrenzt von gesellschaftlicher Legitimation abhängig ist und in dem Klientelismus und Korruption begünstigt werden. Demokratische Forderungen oder Kontrollen sind dann störend. Zum anderen provozierten die durch die Plünderung der Natur entstehenden Umweltbelastungen zunehmend lokale Proteste, die durch die gewährten demokratischen Rechte und Autonomien die Rohstoffförderung wirksam behindern konnten und die staatlichen Einnahmen gefährdeten. Viele Regierungen reagierten darauf mit zunehmender Repression: Sie weichten gewährte Rechte (etwa indigene Verfassungsrechte auf Selbstbestimmung) auf oder nahmen sie ganz zurück, kündigten die Kompromisse mit den sozialen Bewegungen auf oder kriminalisierten diese. Zusätzlich machten sie ihren Frieden mit den alten Eliten oder gingen sogar neue Allianzen ein.

Doch Fahrstühle fahren nicht nur nach oben. Als sich mit dem Bröckeln der Rohstoffpreise ab 2013 ein Fall ins Leere ankündigte und die Ver-

sorgungsnetze zu reißen begannen, hatten viele Mitte-Links-Regierungen bereits entscheidende Teile ihrer früheren Bündnispartner verloren. Zusätzlich mussten sie erfahren, dass die traditionellen Wirtschaftsoligarchien nur so lange koalitionsbereit sind, bis sie wieder unter sich bleiben können. Der „kalte Putsch“ – die Übernahme durch alte Eliten nach einer Entmachtung der Regierung bei scheinbarer Beibehaltung verfassungsgemäßer Rechte – kam nicht erst jüngst in Brasilien zur Anwendung. Er wurde bereits 2009 in Honduras und 2012 in Paraguay erfolgreich erprobt. Diese Politik zeugt unter anderem von der unheilvollen Allianz der konservativen Eliten mit den privaten, stark monopolisierten Medienkonzernen Lateinamerikas, die kaum Meinungsvielfalt zulassen. Zusätzlich ist es erstaunlich, wie die sonst immer auf Demokratie verpflichtete internationale Gemeinschaft solche „legalen Staatsstriche“ zumindest billigt.

#### LERNEN ÜBER UND VON LATEINAMERIKA

Zum aktuellen Wandel der Region werden drei Interpretationen angeboten: *Erstens* wird der Abgang auf die „progressiven“ Regierungen als verfrüht bewertet und argumentiert, dass die „richtigen“ Maßnahmen und Ziele weiterhin ein soziales und nachhaltiges Projekt ermöglichen könnten. Diese Debatte über den Vorzug reformistischer oder radikaler Politiken begleitet die lateinamerikanische Linkswende im Grunde seit ihrem Beginn. Sie vernachlässigt, dass der Abbau sozialer Ungleichheiten langfristig ganz unabhängig von unterschiedlichen Politikstilen gescheitert ist. Über die Gründe der Beharrungskraft dieser sozialen Ungleichheiten, die scheinbar nicht von bestimmten Wirtschaftsstrategien oder Regierungsformen verändert werden können, liegen noch zu wenige Kenntnisse vor.

Die *zweite* Antwort beklagt die Entfremdung zwischen Regierung und sozialen Bewegungen und stilisiert Letztere – wieder einmal – zum neuen Hoffnungsträger. Zwar besteht kein Zweifel, dass sich die soziale Teilhabe benachteiligter Schichten klar verbessert hat, diese ihre neu gewährten sozialen Rechte nicht kampflos aufgeben werden und daraus neue politische Dynamiken entstehen können. Doch noch ist nicht auszumachen, wohin diese Reise geht. Das Warten auf den nächsten Heilsbringer sollte darum mit



dem Nachdenken über die Frage verbracht werden, die über jede soziale Bewegung entscheidet: Wie kann das Dilemma aufgelöst werden, sich Offenheit, Dynamik und Kreativität zu bewahren und trotzdem politisch anhaltend zu wirken, ohne über Vereinnahmung und Institutionalisierung zu erstarren?

Als *Drittes* werden die neuen konservativen Regierungen begrüßt, da sie endlich mit staatlicher Gängelerei, Klientelismus und Korruption aufräumen und die Wirtschaft wieder leistungsfähig machen. Doch wer sich die ideenlosen Programme vieler konservativer Parteien anschaut oder die im Mai 2016 angetretene Übergangsregierung in Brasilien, die aus 24 alten, weißen Männern besteht, erkennt deutlich, dass hier keine frische Politik zu erwarten ist. So wundert es kaum, dass die neuen konservativen Regierungen das gleiche Rezept zur Krisenlösung haben wie die noch amtierenden progressiven: Es besteht in der drastischen Vertiefung der Ressourcenausbeutung.

So unterschiedlich diese drei Bewertungen auch sein mögen, eines eint sie doch: Sie folgen einem westlichen Politikverständnis. Was aber, wenn die Uhren in Lateinamerika anders ticken? Wenn die Wirtschaftseliten mit ihrer Außenorientierung – dank familiärer Bande, Schulausbildung oder üppiger Auslandskonten – gar kein Interesse an einer Binnenmarkterschließung haben, selbst wenn diese hohe Gewinne verspricht? Wenn Politiker den Staat nicht aus Gier, sondern ganz vernunftbestimmt als Beute für sich und die Ihren betrachten? Und wenn Subalterne dies alles für selbstverständlich halten und genauso handeln würden, wenn sie die Gelegenheit bekämen? Solche Überlegungen verschieben nicht nur den Blick auf die Region, sondern auch auf politische Optionen.

Um solche Ansichten zu prüfen, ist zweifelsohne mehr Wissen notwendig – das aber nur noch gemeinsam *mit* Lateinamerika gewonnen werden kann. Wobei weiterführende Kenntnisse ausschließlich dann zu erwarten sind, wenn die Unterschiede innerhalb des Subkontinents gebührend berücksichtigt werden. Auch sollte es nicht mehr um das nächste Leitbild für Entwicklung gehen, sondern um die Themen, die Lateinamerika heute und morgen umtreiben: soziale Ungleichheiten, ökologischer Wandel, Lösungen von (Gewalt-)Konflikten und die Frage nach den eigenen Identitäten.

Über Kooperationen in Politik und Forschung würden wir nicht nur mehr über die Region, sondern auch über uns lernen. Wieder einmal hat uns Lateinamerika die Unwegsamkeiten der Gegenwart und Wege in die Zukunft gezeigt. Die zurückliegenden 20 Jahre haben unterstrichen, dass weder eine überzogene Austeritätspolitik noch ressourcenstreuendes Wirtschaftswachstum ohne Umverteilung und öffentlichen Infrastrukturausbau politische Integration und soziale Bindekraft befördern – eine Erfahrung, die auch die EU vor Kurzem machen musste. Auch wird der an Biodiversität kaum zu übertreffende Subkontinent aufgrund seiner hohen Rohstoffabhängigkeit weiterhin bei der zentralen Aufgabe unseres Jahrhunderts, soziale Kohäsion und ökologische Nachhaltigkeit zu versöhnen, eine wichtige Rolle spielen.

Der bisherige Versuch, die soziale Frage auf Kosten der Natur zu lösen, führte in die Krise. Es ist gut zu wissen, dass Krisenzeiten in Lateinamerika oft auch produktive Antworten hervorbringen. So bietet uns die Region bereits erste Antworten an: Dazu zählen die erprobten Ideen zu neuen Partizipationsformen und Gemeinwohl, zum Umgang mit der Natur als Rechtssubjekt oder die indigene Kosmvision des guten Lebens. Beim neuen Entdecken dieses Lateinamerikas können wir uns auch selbst neu erfinden.

#### HANS-JÜRGEN BURCHARDT

ist Professor für internationale und intergesellschaftliche Beziehungen an der Universität Kassel. Neben Lateinamerika sind seine Forschungsschwerpunkte unter anderem Nord-Süd-Beziehungen, Umwelt-, Arbeits- und Sozialregime in internationaler Perspektive sowie Demokratie und soziale Ungleichheit.

burchardt@uni-kassel.de

# NUR POPULISMUS?

## Politische Kultur in Lateinamerika und das Erbe der linken Ikonen

*Toni Keppeler*

Auf dem Weg von Europa nach Lateinamerika ändern politische Begriffe bisweilen ihre Konnotation: Wenn man in Europa von Populismus spricht, denkt man in der Regel an rechtslastige Parteien. In Lateinamerika denken wir an linke (ehemalige) Präsidenten wie Hugo Chávez in Venezuela (Präsident von 1999 bis 2013), Luiz Inácio Lula da Silva in Brasilien (2003 bis 2011), Cristina Fernández de Kirchner in Argentinien (2007 bis 2015) oder Evo Morales in Bolivien (seit 2006). Auch das, was mit populistischer Politik gemeint ist, scheint in Lateinamerika anders gemeint zu sein: Wenn Morales der verarmten Bevölkerung Boliviens im Alter eine Mindestrente von umgerechnet kaum 50 Euro garantiert, nennt man das in deutschen Zeitungen „populistische Wahlgeschenke“. Wenn aber in Deutschland der Minimalersatz staatlicher Sozialleistungen auf das Achtfache der bolivianischen Volksrente festgesetzt wird, dann sprechen dieselben Zeitungen von „Sozialabbau“. Ganz offensichtlich messen wir Europa und Lateinamerika an sehr unterschiedlichen Maßstäben.

Die zurückliegenden Jahre waren in Lateinamerika geprägt von linken Regierungen, die in Europa vielfach ausschließlich als populistisch wahrgenommen wurden. Nach dem Wahlsieg des linken Militärs Hugo Chávez in Venezuela Ende 1998 war eine linke Regierung nach der anderen an die Macht gekommen: in Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay und Uruguay. Und meist waren die Präsidenten charismatische Figuren. Ihre Zeit ist nun abgelaufen: In Argentinien gewann Ende 2015 nach drei Linksregierungen in Folge der neoliberale Unternehmer Mauricio Macri die Präsidentschaftswahl. In Brasilien hat die alte Elite des Landes Präsidentin Dilma Rousseff, die hölzerne Nachfolgerin des Volkslieblings Lula, Ende August 2016 aus dem Amt gedrängt. In Bolivien hat das Volk im Februar 2016 in einem Referendum entschieden, dass

sich der linke Indígena Evo Morales nicht ein viertes Mal in Folge um das Präsidentenamt bewerben darf. Und Venezuela steckt seit dem haushohen Wahlsieg der Opposition bei der Parlamentswahl im Dezember 2015 in einer schweren wirtschaftlichen, politischen und sozialen Krise. Es scheint, als gehe das „linke Jahrzehnt“ seinem Ende entgegen und Lateinamerika werde wieder so, wie es vorher war: eine Region, deren politische Geschehnisse von einer kleinen und reichen Elite bestimmt werden.

### ELITEN UND IHR STAAT

In ihren Verfassungen sind die meisten lateinamerikanischen Republiken tadellose Demokratien nach westeuropäischem und nordamerikanischem Vorbild. In ihren Herzen aber sind sie nicht. Zwischen der Idee eines Staats und seiner Wirklichkeit klafft ein tiefer Graben. Mehr noch: „Die Ideen verschleiern die Wirklichkeit, anstatt sie offenzulegen und zum Ausdruck zu bringen“, schrieb der mexikanische Literaturnobelpreisträger Octavio Paz vor bald 70 Jahren in seinem fulminanten Essay „Das Labyrinth der Einsamkeit“.<sup>01</sup> Das gilt noch immer und hängt mit der Entstehungsgeschichte dieser Staaten zusammen.

Die Unabhängigkeit der lateinamerikanischen Republiken wurde – mit Haiti als Ausnahme – nicht von geknechteten Arbeitern oder gar Sklaven auf den Plantagen und in den Gold- und Silberminen der Kolonialherren erkämpft, sondern von den Kolonialherren selbst: von den in Lateinamerika geborenen und „Kreolen“ genannten Nachkommen der spanischen Eroberer. Sie wollten sich im 19. Jahrhundert vom niedergehenden spanischen Weltreich nicht mehr gängeln lassen, sondern selbst über ihren Handel bestimmen und den daraus resultierenden Reichtum mit niemandem teilen. Die Reden der lateinamerikanischen Unabhängigkeitshelden mögen revolutionär ge-

klungen haben. Ihr Diskurs aber und ihr Bezug auf die Werte der Französischen Revolution waren kaum mehr als eine modische Attitüde, eine republikanische Tarnkappe. Noch einmal Paz: „Gleich nach der Erlangung der Unabhängigkeit haben die herrschenden Klassen sich als die Erben der alten spanischen Ordnung konsolidiert. (...) Die Gruppen, die die Unabhängigkeitsbewegung angeführt hatten, stellten keine neuen sozialen Kräfte dar, sondern nur die Verlängerung des Feudalsystems.“<sup>02</sup>

Aus eben diesem Grund wurde der Traum des Unabhängigkeitskämpfers Simón Bolívar von einem vereinten Lateinamerika nie wahr. Die jeweiligen Eliten mit all ihren Widersprüchen und Eigeninteressen steckten ihre Claims ab und gründeten zu deren Schutz ihre Staaten. Vordergründig wurde das republikanische Spiel gespielt: Es gab Parteien und Wahlen. Gewählt aber hat lange nur eine verschwindend kleine Minderheit, denn das aktive Wahlrecht war an Bedingungen gebunden: Man musste erwachsen sein (oft wenigstens 25 Jahre alt), über ein festgesetztes Mindestvermögen verfügen und die spanische Sprache lesen und schreiben können. Die indigene Bevölkerung – in Ländern wie Guatemala oder Bolivien die Bevölkerungsmehrheit – war schon allein durch die letzte Bedingung lange vom Wahlrecht ausgeschlossen. Kombiniert mit den anderen beiden Regelungen führte dies dazu, dass in Bolivien bis in die 1950er Jahre hinein kaum fünf Prozent der Bevölkerung – die fünf reichsten und weißesten Prozent, versteht sich – an Wahlen teilnehmen durften. Selbst im europäisch anmutenden Chile waren bis 1970, dem Jahr des Wahlsiegs des Sozialisten Salvador Allende, nur 20 Prozent der Bevölkerung wahlberechtigt.

## GUERILLEROS UND MILITÄRS

Der Staat gehörte einer elitären Minderheit, und die bestätigte sich immer nur selbst in allen wichtigen Ämtern. Die Interessen der kreolischen Agrar-Oligarchie vertraten dabei in der Regel die sogenannten konservativen Parteien. Spätere europäische und nicht selten palästinensische Einwanderer dominierten bald den Handel und die Banken und gründeten die liberalen Parteien. In fast allen lateinamerikanischen Ländern gab es ir-

gendwann Bürgerkriege zwischen Konservativen und Liberalen, zuletzt in Kolumbien. Von 1948 bis 1958 dauerte diese blutige Phase dort, die bis heute in den Geschichtsbüchern *la violencia* – die Gewalt – genannt wird. Zwischen 200 000 und 300 000 Kolumbianerinnen und Kolumbianer fielen ihr zum Opfer. Es waren nicht die Eliten, die ihr Leben für ihre Interessen gaben. Es war ihr Fußvolk, das rasch vergessen wurde, als sich die Oligarchen schließlich auf eine Teilung der Macht einigten. Versprengte und betrogene Milizen gründeten damals eigene autonome Enklaven im Hinterland, die sie selbst verwalteten und „Republiken“ nannten. Als diese ein paar Jahre später von der kolumbianischen Armee überwältigt wurden, entstanden die ersten Guerilla-Organisationen – der Ausgangspunkt eines militärischen Konflikts, der erst in jüngster Zeit, durch den im Spätsommer 2016 geschlossenen Friedensvertrag zwischen der Regierung und einer der beiden Guerilla-Organisationen, den „Revolutionären Streitkräften Kolumbiens“ (FARC-EP), ein Ende zu finden scheint.

Die Guerillas, inspiriert vom Erfolg Fidel Castros in Kuba, stellten die Dominanz der kreolischen Eliten vor allem in den 1970er und 1980er Jahren mit Waffengewalt infrage – in Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Kolumbien und Peru zunächst in den ländlichen Regionen, in Brasilien, Uruguay, Argentinien und Chile als Stadtguerillas. Erfolgreich war nur die Sandinistische Befreiungsfront (FSLN) in Nicaragua. In El Salvador und Guatemala endeten die Bürgerkriege mit Verhandlungslösungen, die den Aufständischen eine gewisse politische Teilhabe garantierten. Kolumbien, so scheint es, folgt diesem Weg. Alle anderen bewaffneten Bewegungen wurden militärisch zerschlagen.

Nüchtern und aus der Distanz betrachtet ging es den Guerillas um die gleichberechtigte Anerkennung der im politischen und wirtschaftlichen Leben marginalisierten Bevölkerungsmehrheit. Oder anders gesagt: um die Aufhebung der Herrschaft der hergebrachten Eliten. Diese wiederum verteidigten ihre Privilegien mit der Armee und übergaben ihr den Staat, wenn es brenzlich wurde. Es folgten die Jahrzehnte der Militärdiktaturen. Die Spannungen wurden als offene Bürgerkriege ausgefochten wie in Nicaragua und El Salvador oder als schmutzige Kriege des Militärs gegen die Opposition wie in Argentinien und Chile. Die Spannungen waren hausgemacht, eine Konsequenz der in die Republiken hinübergeretteten kolonialen Strukturen. Ausgetragen aber wurden

**01** Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, Mexiko-Stadt 1992<sup>2</sup> (1950), S. 50f. (Übersetzung aus dem Spanischen: T.K.).

**02** Ebd.

sie unter den ideologischen Vorzeichen des Kalten Kriegs. Die Militärherrscher und die von ihnen verteidigten Eliten sprachen von einer von Moskau gesteuerten kommunistischen Weltverschwörung und wurden von den USA politisch, logistisch, finanziell und oft auch militärisch unterstützt. Auf der anderen Seite pflegten die Guerilla-Kader einen marxistischen Diskurs und bekamen ihre Waffen meist aus Kuba.

Das übergestülpte Schema des Ost-West-Konflikts hatte diese Kriege erst angeheizt – und trug dann zu ihrem Ende bei. Nach dem Ende der Sowjetunion 1991 waren die Ideologien des Kalten Kriegs obsolet. Die USA drängten auf ein Ende der Militärherrschaft in Lateinamerika und auf formale Demokratisierung. Die für Jahrhunderte Ausgeschlossenen haben somit zumindest eines erreicht: Es gilt heute überall das allgemeine Wahlrecht.

### PATERNALISMUS UND KORRUPTION

Die hergebrachten Eliten aber konnten sich – von ein paar Ausnahmen abgesehen – ihre Privilegien bewahren. Und doch war es für sie nun schwieriger geworden: Vorher hatten sie im Wesentlichen nur sich selbst gewählt, jetzt mussten sie sich dem ganzen Volk stellen. Sie lösten das Problem mit einem Rückgriff auf die noch immer bestehende Wirtschafts- und Sozialstruktur der Kolonialzeit. Die Eroberer waren von ihrer jeweiligen Krone mit Grundbesitz belohnt worden, die auf diesem Boden lebende indigene Bevölkerung hatten sie einfach dazu bekommen. Diese faktischen Leibeigenen waren an die Haciendas und damit an deren Besitzer gebunden. Die *hacendados* knechteten sie, garantierten aber gleichzeitig ihre Existenz. Diese enge Bindung zwischen dem *patrón* und dem *peón* ist bis heute ein Grundmuster lateinamerikanischer Politik: Wes Brot ich ess, des Lied ich sing, beziehungsweise: der bekommt meine Stimme. Denn wenn es dem *patrón* gut geht, geht es den *peones* zumindest nicht so schlecht, wie es ihnen gehen könnte.

Landarbeiter wählen die Großgrundbesitzer, auf deren Land sie oft schon seit Generationen leben. Viele der inzwischen als korrupt bekannten Abgeordneten und Senatoren aus den ländlichen Gebieten Brasiliens kommen genau so zu ihren Ämtern. Zum Teil werden politische Posten innerhalb einer Familie vererbt. Mehrheiten werden

nicht durch Überzeugungsarbeit oder ausgehandelte Kompromisse errungen, sondern gekauft – und das war lange Zeit selbstverständlich. Das derzeitige politische Drama des Korruptionsskandals rund um den halbstaatlichen Erdölkonzern Petrobras in Brasilien zeigt: Die Akteure haben keinerlei Schuldbewusstsein. Woher auch?

Parteien sind in diesem Spiel meist nur Hüllen und bestenfalls Wahlkampfmaschinen, die den persönlichen Interessen ihrer Anführer dienen. Manche sind langlebig und inhaltsleer wie die Partei der Demokratischen Bewegung Brasiliens (PMDB), der stärksten in ihrem Land. In ihr findet sich zu jeder Position auch die diametrale Gegenposition. Andere sind ganz auf einzelne Personen oder kleine Klüngel zugeschnitten. So wurde in Peru im Juni 2016 mit Pedro Pablo Kuczynski ein Präsident gewählt, der seine wirtschaftsliberale Partei nur für den Wahlkampf gegründet und ihr – unter Missachtung der spanischen Orthografie – den Namen Peruanos por el Cambio („Peruaner für den Wandel“, tatsächlich müsste es Cambio heißen) gegeben hatte, damit die Kurzform PPK seine Initialen ergibt. Die Ermittler der UN-Kommission gegen die Straffreiheit in Guatemala (CICIG) veröffentlichten kürzlich einen Bericht, dem zufolge der dortige Partido Patriota – von Januar 2012 bis zum Sturz des der Korruption bezichtigten Präsidenten Otto Pérez Molina im September 2015 Regierungspartei – nicht etwa mit einer politischen Vision gegründet wurde, sondern mit dem Ziel, den Staat auszunehmen und die Parteigründer zu bereichern.<sup>03</sup>

### AUFSTIEG DER LINKSPARTEIEN

In dieser ganz auf Personen und nicht auf Programme bezogenen Art, Politik zu machen, spielt die Gabe der Rede eine zentrale Rolle. In einer Region, in der die Mehrheit der Bevölkerung bis vor wenigen Jahrzehnten weder lesen noch schreiben konnte, hat das kunstvoll beherrschte Wort ein kaum zu überschätzendes Gewicht. Poeten, denen in Europa ein armseliges Leben beschieden wäre, können in Lateinamerika wahre Volkshelden sein. Fidel Castro wurde von den Kubanern nicht zuletzt wegen seiner viele Stunden dauernden Reden bewundert. Hugo Chávez hat dem Volk geradezu lutherisch aufs Maul geschaut. In Europa mögen

<sup>03</sup> Vgl. CICIG, Caso de Cooptación del Estado de Guatemala, Pressemitteilung, 2.6.2016.

seine Reden oft eher derb gewirkt haben – in Venezuela hat er die Massen begeistert.

Es gab nur wenige Ausnahmen von dieser personenbezogenen Politik: Die christdemokratisch orientierten Parteien etwa waren Ausdruck einer langsam wachsenden bürgerlichen Mittelschicht und ihres politischen Willens. Vor allem aber sind die Linksparteien am ehesten Programmparteien im mitteleuropäischen Sinn. Entstanden sind sie meist im Widerstand gegen die Militärdiktaturen: Zur Partei gewandelte ehemalige Guerilla-Organisationen wie die FSLN in Nicaragua und die Nationale Befreiungsfront Farabundo Martí (FMLN) in El Salvador, aber auch die aus der Gewerkschaftsbewegung kommende Arbeiterpartei (PT) in Brasilien oder die Partei für die Demokratie (PPD) in Chile, die so etwas wie eine Tarnkappe für die unter der Diktatur des Augusto Pinochet verbotene Sozialistische Partei war. Dass sich die FSLN in Nicaragua unter der Führung von Daniel Ortega von einer Programmpartei zu einer rein auf die Führungsperson bezogenen Organisation zurückentwickeln konnte, zeigt, wie wirkungsmächtig solche Muster in der lateinamerikanischen Politik sind.

Bei den ersten freien Wahlen nach der Epoche der Diktaturen (in den 1980er und 1990er Jahren) hatten diese Linksparteien noch keine Chance. Zu groß war die Angst der Wähler vor den eben gebändigten Militärs. Sie befürchteten, dass diese, sollten ihre einstigen linken Todfeinde die Regierung übernehmen, noch einmal zuschlagen könnten. Nur in Chile waren die inzwischen sehr gemäßigten Sozialisten als Regierungspartei möglich – in einer Koalition mit den Christdemokraten und unter einem christdemokratischen Präsidenten. Ansonsten folgten den Militärjuntas wieder Präsidenten aus den hergebrachten Eliten (wie in El Salvador und Guatemala), charismatische Provinzfürsten (wie Carlos Menem in Argentinien) oder aus dem Nichts aufgetauchte scheinbare Technokraten (wie Alberto Fujimori in Peru). Sie prägten die neoliberalen Jahre, in denen der Internationale Währungsfonds mit seinen Struktur Anpassungsprogrammen die politischen Leitlinien vorgab. Es wurde auf Teufel komm raus privatisiert, wobei sich die alten und auch neue Oligarchen bereicherten und die ohnehin schon breite Kluft zwischen sehr wenigen Reichen und vielen Armen noch breiter wurde.

Man muss diese Geschichte kennen, um zu verstehen, warum es ab der Jahrtausendwende zu

einer ganzen Reihe von Linksregierungen gekommen ist: Die zunehmenden sozialen Spannungen, kombiniert mit der nachlassenden Angst vor den Militärs, brachten sie an die Macht. Die einzige Ausnahme war Hugo Chávez in Venezuela, der selbst ein Militär und gescheiterter Putschist war. Aber Venezuela hatte nicht wie Argentinien, Brasilien oder Chile eine Militärdiktatur erlebt. Die Armee war im Wesentlichen politisch neutral geblieben und galt als eine der wenigen Institutionen, in der Menschen aus der Unterschicht sozial aufsteigen konnten. Chávez war einfach ein starker Mann aus dem Volk, der den herrschenden Familien die Stirn bot. Sein Wahlsieg 1998 war ein Sieg der vielen Underdogs gegen die schmale Elite.

In Brasilien war die Kluft zwischen Arm und Reich so gefährlich geworden, dass im Wahlkampf 2002 selbst Großunternehmen den Arbeiterführer Lula da Silva unterstützten, weil sie unter einer weiteren neoliberalen Regierung eine soziale Explosion befürchteten. In Argentinien kam nach einem Staatsbankrott und politischem Chaos der damals weitgehend unbekanntes Néstor Kirchner eher durch Zufall an die Macht. Er war alles andere als charismatisch: Er schielte und nuschelte und wirkte mit seinem schlecht geschnittenen Haar und den viel zu weiten Anzügen eher wie ein zwielichtiger Gebrauchtwagenhändler. Charismatisch wurde er erst durch seine Politik.

Eines muss dabei festgehalten werden: Nirgends – nicht einmal in Venezuela – wurde der Kapitalismus als Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell grundsätzlich infrage gestellt. Das Jahrzehnt der linken Regierungen war nicht revolutionär, es war ein Jahrzehnt der Sozialreformen. Am bekanntesten wurde die von Lula da Silva in Brasilien aufgelegte Bolsa Família, mit der arme Familien einen Einkommenszuschuss bekommen, wenn sie gleichzeitig ihre Kinder regelmäßig zur Schule und zur Gesundheitsvorsorge schicken. Die Bolsa wurde in vielen Ländern kopiert und an die jeweiligen Gegebenheiten angepasst. Allein in Brasilien haben mindestens 35 Millionen Menschen mit der Hilfe solcher Programme die Armut überwunden und sind in die untere Mittelschicht aufgestiegen.

Zur populären Sozialpolitik kam, dass so gut wie jeder der linken Präsidenten eine starke Persönlichkeit und eine beeindruckende Geschichte hatte. Lula da Silva (Brasilien), Néstor Kirchner (Argentinien) und Michelle Bachelet (Chile) hatten unter den jeweiligen Militärregimes Verfolgung

und Haft erlebt, José Mujica (Uruguay) und Dilma Rousseff (Brasilien) gar Folter. Evo Morales (Bolivien) kam aus ärmsten Verhältnissen und war als Gewerkschaftsführer von Militärs mehrfach zusammengeschlagen und verhaftet worden. Es war die Kombination aus Sozialreform und Persönlichkeit, die diese Präsidentinnen und Präsidenten so beliebt machte.

### WAS BLEIBT?

Dass der Glanz der linken Ikonen jetzt verblasst, haben sie zum Teil sich selbst zuzuschreiben. So gut wie alle lateinamerikanischen Volkswirtschaften sind nach wie vor vom Rohstoffexport abhängig. In den Jahren, in denen China den Weltmarkt „leerkauft“ und die Preise nach oben trieb, ließen sich aus den Erlösen die Sozialprogramme finanzieren. Eine Diversifizierung der Wirtschaft aber wurde, wenn überhaupt, nur zögerlich angegangen. Venezuela hat sogar mehr denn je einzig und allein auf den Export von Erdöl gesetzt. Außer Bolivien hat kein Land in den goldenen Jahren nennenswerte Reserven für schlechte Zeiten angelegt. Und niemand war auf einen derartigen Preissturz für Rohstoffe vorbereitet, wie er in jüngerer Zeit eingetreten ist: Für Erdöl wird heute nur noch ein Drittel der Boompreise bezahlt, für Soja nur noch rund die Hälfte. Die Folge: In Venezuela stürzt die Wirtschaft ab, in Argentinien und Brasilien herrscht Rezession, in fast allen anderen Ländern sind die über Jahre stabil hohen Wachstumsraten empfindlich geschrumpft.

Zur wirtschaftspolitischen Kurzsichtigkeit gesellte sich ein Übel, das aus rohstoffreichen Ländern längst bekannt ist: Je mehr Bodenschätze vorhanden sind, desto größer ist für die Regierenden die Versuchung der Korruption – gegen die auch ehemalige Befreiungsbewegungen nicht gefeit sind. Es ist diese Kombination aus Krise und Korruption, die die Menschen gegen die linken Regierungen aufgebracht hat. Fatalerweise reagieren sie darauf mit Angst vor der eigenen Politik: In Chile sagt Präsidentin Bachelet, sie wolle ihre Reformversprechen aus dem Wahlkampf den wirtschaftlichen Umständen anpassen. Sie meint damit: Sie sollen gestreckt, verzögert, auf unbestimmte Zeit verschoben werden. In Argentinien präsentierten die Peronisten bei der Wahl Ende 2015 mit Daniel Scioli einen Kandidaten ihres wirtschaftsliberalen Flügels, der sich programmatisch kaum vom knapp siegreichen Konserva-

tiven Mauricio Macri unterschied. Oft war es die regierende Linke selbst, die den Rollback zu neoliberaler Austeritätspolitik einläutete. Nur in Venezuela reagiert der Chávez-Nachfolger Nicolás Maduro mit Trotz und autoritären Methoden.

Wenn es in jüngster Zeit in Lateinamerika einen Rechtsruck gegeben hat, dann spielte er sich in den linken Regierungsparteien ab. Von den Menschen aber, die durch Sozialprogramme die Armut überwunden haben und deren Kinder durch linke Bildungspolitik möglicherweise ein paar mehr Chancen im Leben haben, will niemand, dass all dies wieder rückgängig gemacht wird. Und wenn es eine revolutionäre Entwicklung gegeben hat, dann an dieser Basis. Die linken Regierungen kamen allesamt durch Wahlsiege an die Macht, durch Wähler, die sich nicht mehr mit Wahlversprechungen und Geschenken der immer gleichen Elite einfangen ließen. Diese Basis mag angesichts von Krise und Korruption bröckeln. Das Bewusstsein der eigenen Kraft aber ist ungeboren.

Am greifbarsten ist das in Bolivien, wo die Indígenas – also die Mehrheit im Land – für Jahrhunderte bestenfalls Diensthunden waren und sich kaum trauten, Weißen in die Augen zu blicken. Nach zehn Jahren Regierung unter Evo Morales wissen sie: Wir können ein Land regieren, und wir können es besser, als es die Weißen je getan haben. Dieses Selbstbewusstsein kann ihnen niemand mehr nehmen. Im Nachbarland Chile geht die Jugend weiterhin massenhaft auf die Straße und fordert von Bachelet trotz Krise die versprochene Bildungsreform ein. Und in Argentinien formiert sich schon nach wenigen Monaten Widerstand gegen Macris Politik, die auf Kosten der einfachen Leute vor allem Unternehmen entlastet.

Das ist vielleicht das größte und nachhaltigste Verdienst von charismatischen Figuren wie Hugo Chávez und Lula da Silva, Evo Morales und Cristina Fernández de Kirchner: Sie haben sich von einer erwachenden Basis tragen lassen und gezeigt, dass eine andere (Sozial-)Politik möglich ist, und dass, wer bitterarm geboren wurde, nicht bitterarm bleiben muss.

### TONI KEPPELER

ist Journalist und schreibt seit mehr als 30 Jahren über Lateinamerika. Mit einer Kollegin betreibt er das Journalismus-Büro Latinomedia. Er lebt in Tübingen, San Salvador und Santiago de Chile. [tkeppeler@latinomedia.de](mailto:tkeppeler@latinomedia.de)

# RÜCKKEHR DES NEOLIBERALISMUS IN ARGENTINIEN: URSACHEN UND PERSPEKTIVEN

*Alejandro Grimson*

Am 10. Dezember 2015 trat Mauricio Macri von der konservativ-liberalen Propuesta Republicana („Republikanischer Vorschlag“, PRO) sein Amt als Präsident von Argentinien an, nachdem er bei der Wahl vom 22. November 51 Prozent der Stimmen erhalten und damit den Kandidaten des bisherigen Regierungslagers, Daniel Scioli, geschlagen hatte. Innerhalb weniger Monate leitete die neue Regierung eine Reihe von Maßnahmen ein, mit denen sie die Ausrichtung der peronistischen Präsidenten Néstor Kirchner (2003 bis 2007) und Cristina Fernández de Kirchner (2007 bis 2015) durch eine neoliberale Orientierung ersetzte.

Wie war es zu dem Triumph von Macri gekommen? Es gibt verschiedene gängige Erklärungen für den Wandel in Argentinien. Am häufigsten werden die wirtschaftlichen Veränderungen aufgrund der gefallen Rohstoffpreise genannt: Als 2013 der Sojapreis fiel, kam es zu einem Devisenmangel (Mangel an US-Dollars, der wichtigsten Parallelwährung) und zum Ende des „populistischen“ Experiments beziehungsweise der „Umverteilung“. Eine zweite Erklärung zielt auf die große Macht der Massenmedien und der wichtigsten Konzerne im Land: Diese hätten sich gegen die Präsidentin gestellt. Eine dritte Erklärung betont den Stimmungswandel in der Bevölkerung, wenngleich dieser gegensätzlich interpretiert wird: Während kritisch-distanzierte Beobachter des „Kirchnerismus“ (*kirchnerismo*) den Umschwung auf Korruption, Inflation und autoritäre Züge zurückführen, vertreten Stimmen, die der ehemaligen Regierung nahestehen, die These, dass sich mit der zunehmenden sozialen Inklusion und Mobilität die Bedürfnisse der Bevölkerung gewandelt hätten – in der Folge seien die Menschen „nach rechts gerückt“.

Nun hat aber ein Wahlsieg mit weniger als drei Prozent Vorsprung durchaus komplexe Ur-

sachen. Hier soll es insbesondere um die rein politischen Gründe gehen. Damit ist unter anderem gemeint, wie der Kirchnerismus mit sinkenden Rohstoffpreisen, der Macht der Konzerne und dem sozialen Wandel umgegangen ist.

## MACHT UND OHNMACHT DER KIRCHNERS

2011 wirkte der Kirchnerismus noch unschlagbar: Cristina Kirchner war mit 54 Prozent der Stimmen im Amt als Präsidentin bestätigt worden, ihr stärkster Konkurrent lag bei rund 17 Prozent; es war der deutlichste Sieg der Kirchners bei Präsidentschaftswahlen. 2003 hatte Cristinas Ehemann und direkter Amtsvorgänger Néstor Kirchner nur 22 Prozent der Stimmen erhalten; 2007 war sie selbst auf 45 Prozent gekommen. Dennoch hatten die Kirchners und ihr Parteienbündnis Frente para la Victoria („Front für den Sieg“, FPV) immer Allianzen schmieden müssen, um erfolgreich sein zu können: 2003 gab es eine Vereinbarung mit dem damaligen (Interims-)Präsidenten Eduardo Duhalde und Daniel Scioli, zu der Zeit Néstor Kirchners Vizepräsident; 2007 erklärten sich der Partido Justicialista (PJ) und Teile der linksliberalen Unión Cívica Radical (UCR) zur Unterstützung bereit. Nach dem triumphalen Wahlsieg von 2011 verlor der Kirchnerismus diesen Faktor aus dem Blick.

Doch werfen wir zunächst einen Blick auf einige frühere Entwicklungen. 2008 protestierten die Agrarproduzenten heftig gegen eine Erhöhung der Exportsteuern; es kam zu harten Auseinandersetzungen, die letztendlich – im Zusammenspiel mit der Wirtschaftskrise – dazu führten, dass das Regierungslager um Cristina Kirchner bei den Parlamentswahlen 2009 herbe Verluste hinnehmen musste.<sup>01</sup> Es folgten darauf die innovativsten Jahre der Regierung Kirchner, die sich

auf mehreren Ebenen deutlich links positionierte. Vor allem kam es zu einer starken Ausweitung der Sozialpolitik – so erhielten alle Arbeitslosen mit Kindern das Recht auf ein Grundeinkommen (unter der Bedingung, dass sie ihre Kinder zur Schule schicken und impfen lassen), die Pensionsfonds wurden verstaatlicht, und die Gehälter, auch jene von Hausangestellten, an die Inflation gekoppelt. Auch die Bürgerrechte wurden erweitert, unter anderem durch die Anerkennung der gleichgeschlechtlichen Ehe. Darüber hinaus wurden die elektronischen Medien im Sinne einer Demokratisierung neu reguliert, was die stärksten Medienkonglomerate im Land als Kriegserklärung auffassten.

Als Cristina Kirchner 2011 ihr zweites Mandat antrat, waren sowohl „die Provinz“ als auch die großen Medienmonopolisten aktiver Teil der Opposition. Zusätzliche Unterstützung erhielten Kirchners Gegner von kleinen, aber durchaus mächtigen Teilen der traditionellen Rechten. Auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren zu Beginn ihrer zweiten Amtszeit völlig andere als in den Wachstumsphasen, die die Jahre 2003 bis 2007 sowie 2010 und 2011 geprägt hatten. Der Devisenmangel wurde zu einem immer größeren Problem. Ein Teil der Dollars ging durch den zunehmenden Energieimport verloren. Die Entscheidung, 51 Prozent der in den 1990er Jahren privatisierten Ölgesellschaft Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) wieder zu verstaatlichen, störte zwar die Beziehungen zu Spanien erheblich (der spanische Ölkonzern Repsol war als Hauptaktionär besonders betroffen), erfuhr aber in Argentinien breite Unterstützung. Die zunehmende Einschränkung des Dollarhandels im Laufe des Jahres 2012 stieß hingegen bei der städtischen Mittelschicht auf deutliche Ablehnung.<sup>02</sup>

**01** Parlamentswahlen zu den beiden Kammern des Argentinischen Nationalkongresses finden alle zwei Jahre statt; es geht dabei jeweils um die Hälfte der Sitze im Repräsentantenhaus und ein Drittel der Sitze im Senat (*Anm. d. Red.*).

**02** Der US-Dollar hat in Argentinien eine ganz besondere Rolle: Wegen der periodischen Wirtschaftskrisen und der wiederholten, zuweilen enormen Entwertung der nationalen Währung (1975, 1982, 1989 und 2002) legt die argentinische Mittelschicht ihre Ersparnisse nach Möglichkeit in Dollar an. Dies führt, insbesondere wenn der Kurs gerade günstig ist, zu einem ständigen Ankauf von Dollars. Und da die Argentinier den Banken misstrauen, ist es üblich, sein Geld in Tresoren oder im Ausland zu horten. Die Folge ist ein stetiger Kapitalabfluss aus dem argentinischen Finanzsystem.

Zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten kam ein schwerwiegendes politisches Problem: Nachdem Néstor Kirchner im Oktober 2010 verstorben war und Cristina Kirchner aus verfassungsrechtlichen Gründen für eine erneute Wiederwahl 2015 nicht infrage kam, stellte sich schon 2012 die Frage, wer künftig in der Lage sein würde, das kirchneristische Parteienbündnis FPV zu weiteren Wahlsiegen zu führen. Es galt nun, im Laufe der Regierungsjahre eine neue Persönlichkeit aufzubauen, zumal einflussreiche Parteikreise eine Kandidatur von Daniel Scioli, der inzwischen seit 2007 Gouverneur der Provinz Buenos Aires war, ablehnten. Ein bedeutender Teil dieser Kreise sah im deutlichen Wahlergebnis von 2011 eine Chance, der Präsidentin per Verfassungsänderung eine weitere Amtszeit zu ermöglichen. Allerdings war dafür ein ähnlicher Erfolg bei den Parlamentswahlen 2013 notwendig.

Das Projekt „Wiederwahl“ wurde nie öffentlich erwähnt, dennoch wendeten sich wichtige Parteifunktionäre aktiv dagegen. 2012, als Hugo Moyano, Generalsekretär der Gewerkschaft Confederación General del Trabajo (CGT) auf Distanz ging, begann auch die Allianz zwischen Regierung und Arbeiterbewegung zu bröckeln. Weitere wichtige politische Persönlichkeiten wie der Gouverneur von Córdoba, José Manuel de la Sota, und der Ex-Gouverneur der Provinz Buenos Aires, Felipe Solá, distanzieren sich ebenfalls. Doch der größte Verlust war die Abkehr Sergio Massas, der 2008/09 Cristina Kirchners Kabinett geleitet hatte und inzwischen Bürgermeister der prosperierenden Stadt Tigre war. Sein Wahlbündnis, das sowohl die Unterstützung sozialdemokratischer Gewerkschafter als auch die von Mauricio Macri fand, besiegte 2013 in der Provinz Buenos Aires die FPV und zerstörte damit jegliche Hoffnung auf eine dritte Amtszeit Cristina Kirchners.

Die politische Macht war fortan bei Weitem nicht mehr so konzentriert wie in den Jahren davor. Abgesehen von der Regierung verteilte sie sich zwischen Massa, Macri, der alten sozialliberalen Traditionspartei UCR und politischen Führern, die diese Partei verlassen hatten, wie etwa die Parlamentsabgeordnete Elisa Carrió, die eine eigene Bewegung ins Leben gerufen hatte. Die Stärke der Regierung speiste sich in dieser Phase aus der Zersplitterung der Opposition – das reichte jedoch nicht, um wirklich



handlungsfähig zu sein. Angesichts der wachsenden wirtschaftlichen Probleme, des Dollarmangels und der fehlenden Möglichkeiten, wie in der Vergangenheit mit Umverteilungsprozessen Arbeitslosigkeit, Armut, Schwarzarbeit und Ungleichheit zu reduzieren, sprach die Präsidentin nunmehr vor allem vom „gewonnenen Jahrzehnt“, womit sie sich auf das Wirtschaftswachstum und die soziale Inklusion bezog. Ansonsten verzichtete die Regierung fortan darauf, neue Reformpläne zu schmieden; auch baute sie keinen Kandidaten auf, der mit Scioli hätte konkurrieren können – doch ließ sie es ebenso wenig zu, dass Scioli diesbezüglich selbst eindeutig die Führung übernahm.

Zu den genannten Schwierigkeiten kamen gravierende außenpolitische Probleme hinzu. Eine der größten Leistungen der Kirchners war die Umstrukturierung der nach dem Staatsbankrott 2001 nach wie vor hohen Auslandsschulden. 2005 hatte die Regierung den ausländischen Gläubigern ein erstes Angebot gemacht und 2010 ein zweites. In der Zwischenzeit hatten mehr als 92 Prozent der Gläubiger das erste Angebot angenommen und einem Schuldenschnitt zugestimmt. Damit wurde die Verschuldung, die das Land völlig überfordert hatte, wieder zu einem beherrschbaren Haushaltsposten. 2012 sprach der US-amerikanische Bundesrichter Thomas Griesa jedoch sein berühmtes Urteil zugunsten zweier US-Hedgefonds, die dem Schuldenschnitt nicht zugestimmt hatten, und blockierte damit zugleich die Zahlungen an alle anderen Gläubiger. Argentinien erreichte zwar einen bedeutenden diplomatischen Erfolg, als die UN-Vollversammlung mit überwältigender Mehrheit angemessene Regeln für die Umstrukturierung von Schulden verlangte und sich gegen die „Geierfonds“ (*fondos buitres*) positionierte, aber in diesem speziellen Fall wurde die Entscheidung der US-Justiz bestätigt. Mauricio Macri, damals Bürgermeister von Buenos Aires, erklärte, der Anordnung des Richters sei unverzüglich Folge zu leisten und die Schulden sofort zu bezahlen. Kirchner verweigerte die Zahlungen und schaffte es bis zum Ende ihrer Amtszeit 2015 weder, dieses Kapitel abzuschließen, noch Argentinien zurück an die Kapitalmärkte zu bringen. Dies schränkte den wirtschaftlichen Handlungsspielraum des Landes merklich ein und führte 2014 zu einer Abwertung der Landeswährung und einer anhaltenden Inflation.

## WANDEL UND STAGNATION

All dies ist allerdings keine Erklärung für die politischen Fehler, die gemacht wurden. Der Widerstand einflussreicher Kreise hatte schon Jahre zuvor eingesetzt, doch gelang es bis 2015 nicht, den Kirchnerismus abzulösen. Auf der anderen Seite schaffte es das Regierungslager nicht, eine neue Führung für die Kirchner-Nachfolge aufzubauen, und ganz wie der bolivianische Vizepräsident Álvaro García Linera die Situation in Bolivien beschrieb, wurde auch in Argentinien die Erlangung der Vorherrschaft mit Kontinuität in der Führung verwechselt. Im ständigen Kampf um den Machterhalt versäumte es die Regierung, gemeinsame Werte und eine klare politische Vision zu entwerfen.

Die Kirchner-Regierungen verhielten sich so, als habe der soziale Wandel der vergangenen Jahre nicht stattgefunden. Das Wachstum, die Arbeitsmarkt- und die Sozialpolitik hatten zu höherer Kaufkraft und größerer sozialer Teilhabe geführt. Dadurch änderten sich nicht nur die Einkommensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger, sondern auch ihr Klassenbewusstsein. Hier zeigt sich das vermeintliche Paradoxon der „Mittelschicht“: Wenn jede Steigerung der Kaufkraft zur Folge hat, dass die Menschen politisch nach rechts rücken, bestätigt sich darin die fatalistische Grundannahme, dass jeder Umverteilungsprozess unweigerlich die eigene politische Niederlage herbeiführt.

Als es 2012 wegen so unterschiedlicher Probleme wie der Dollarfrage, der Unsicherheit und der Korruption zu Protesten gegen Kirchner kam, ließen sich mehrere Regierungsmitarbeiter über die „Mittelschicht“ aus. Eine Umfrage der Regionalverwaltung des Ballungsraums Buenos Aires zeigte, dass sich zu diesem Zeitpunkt 78 Prozent der 13 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner dieser Region zur unteren, mittleren oder gehobenen Mittelschicht zählten.<sup>03</sup> Anders gesagt: Ein Großteil der Argentinier rechnete sich wieder der Mittelschicht zu. Für sie war das allerdings noch lange kein Grund, sich für diese Entwicklung bei der Regierung zu bedanken – auch wenn diese mitunter den Eindruck erweckte, dies zu erwarten. Im Gegenteil: Die Bürger hatten auf

<sup>03</sup> Im Spanischen wird differenziert zwischen „unterer Mittelschicht“, „Mittelschicht“ und „oberer Mittelschicht“ (Anm. d. Übers.).

einmal ganz neue Forderungen und Hoffnungen. Obwohl die Regierung Kirchner die Chance dazu hatte, für diese Phase eine neue Agenda zu bestimmen, hat sie es nicht geschafft, die neuen Bedürfnisse der Bevölkerung in ausreichendem Maße zu befriedigen. Stattdessen konzentrierte sie sich darauf, „das Erreichte zu bewahren“ (*defender lo logrado*). Die Gestaltung des Wandels wurde somit den – bisher noch ungeeinten – politischen Gegnern überlassen.

Die argentinische Gesellschaft war zu dieser Zeit dreigeteilt: Ein Drittel unterstützte klar die Regierung, ein weiteres Drittel die Opposition, das letzte Drittel war unentschlossen. Viele Angehörige der dritten Gruppe hatten 2011 Cristina Kirchner gewählt, 2015 wählten sie Macri. Die Kirchner-Regierung hatte sich zuletzt immer weniger mit diesem unentschlossenen Drittel befasst und ihren Diskurs stattdessen immer stärker nach einem Freund-Feind-Schema radikalisiert, um die „Überzeugten“ noch stärker an sich zu binden. Kirchners Rundfunkansprachen und die Werbemaßnahmen der Regierung fügten sich zu etwas zusammen, das die Opposition als „kirchneristisches Narrativ“ (*relato kirchnerista*) bezeichnete. Dieses Narrativ betonte die katastrophale Lage in den Jahren 2002/03 sowie die Wachstumsphase und die damit einhergehenden sozialen Verbesserungen im darauffolgenden Jahrzehnt. Aus Sicht des Kirchnerismus ließ sich die eigene Politik so als eine Art Heldenepos erzählen, was die Anhängerschaft noch enger zusammenschweißen sollte.

Allerdings wurde die wirtschaftliche Lage in der zweiten Amtszeit Cristina Kirchners immer schwieriger, während die Regierung immer dramatischere Versionen ihrer epischen Selbsterzählung verbreitete, die in zunehmendem Maße von der gesellschaftlichen Wahrnehmung des Regierungshandelns abwich. Und so vergrößerte sich die Distanz zwischen der Regierung und der breiten und heterogenen Mittelschicht zusehends. Ein weiteres Problem war, dass die Regierung seit 2007 einen Teil der staatlichen Statistiken vernichtet hatte, um Manipulationen an der Inflationsrate zu vertuschen. Es war ein offenes Geheimnis, dass die offizielle Zahl geschönt und die tatsächliche Teuerung mindestens doppelt so hoch war. Auch wenn die Regierung an anderer Stelle für die Wahrheit eintrat: Die Institutionalisierung dieser Lüge kostete sie sehr viel Glaubwürdigkeit.

Durch diese Reihe von Irrtümern und Fehlern ging das politische Kapital des FPV schließlich verloren, und Scioli verlor die Präsidentschaftswahl 2015 mit einem Abstand von weniger als drei Prozent. Es ist daher eine grobe Vereinfachung, zu glauben, Macri habe allein aufgrund des Verfalls der Rohstoffpreise gewonnen. Mehr als zehn Jahre lang war es dem Kirchnerismus gelungen, sehr unterschiedliche Teile der Gesellschaft auf sich zu vereinigen und auf dieser Grundlage Argentinien zu regieren. Doch je homogener der Kirchnerismus nach 2011 wurde, desto mehr verlor er an Unterstützung.

### MACRIS WEG

Viele Menschen – einschließlich Néstor Kirchner – dachten lange Zeit, Mauricio Macri könnte niemals an der Spitze Argentiniens stehen. Macri wurde als Sohn einer der reichsten Unternehmerfamilien des Landes geboren und studierte Bauingenieurwesen an einer katholischen Privatuniversität. 1995 wurde er Präsident des Fußballvereins Boca Juniors und wurde mit der Zeit immer bekannter. Nachdem er 2003 die Bürgermeisterwahl von Buenos Aires im zweiten Wahlgang verloren hatte, kandidierte er 2007 erneut und gewann. Dennoch ging das Kirchner-Lager davon aus, dass er auf nationaler Ebene keine Chance haben würde: Ein rechter Unternehmer als Gegenkandidat würde es ihnen leicht machen, die Argentinier zu polarisieren. Als Cristina Kirchner 2011 an Beliebtheit gewann, entschied sich Macri tatsächlich, seine Kandidatur zu verschieben – stattdessen wurde er mit deutlicher Mehrheit als Bürgermeister von Buenos Aires bestätigt.

Während das Regierungslager Anfang 2015 noch keinen eigenen Kandidaten bestimmt hatte, erlangte Macri die Unterstützung der UCR. Bereits 2013 hatte die Vorsitzende der sozialliberalen Partei Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria (CC-ARI), Elisa Carrió, in der Hauptstadt 32 Prozent der Stimmen erhalten und es geschafft, sich in der argentinischen Politik als Kämpferin gegen die Korruption zu positionieren. Carriós Unterstützung war daher für Macri von großer moralischer Bedeutung, während die Hilfe des UCR ihm zu einer nationalen Organisationsstruktur verhalf. Die Dinge entwickelten sich für Macri so positiv, dass der konkurrierende Oppositionskandidat Sergio Massa ihm

anbot, auf eine eigene Kandidatur zu verzichten und sich ihm anzuschließen. Doch Macri lehnte diesen Vorschlag ab, um sein Image als „Erneuerer“ zu wahren.

Es war eine von vielen richtigen Entscheidungen bei der Wahlkampfplanung der Opposition, Macris Wahlbündnis „Cambiamos“ zu nennen – sinngemäß übersetzt: „Ändern wir die Dinge!“ Macri wusste, dass ihm die Stimmen der Kirchner-Gegner bereits sicher waren. Er passte daher seine Kampagne entsprechend an und mäßigte seinen Ton: „Was bisher gut gemacht wurde, will ich auch nicht ändern“, sagte er in seinen Reden – ohne genau zu erklären, was er damit meinte. Unter dem Eindruck aktueller Meinungsumfragen präzisierte er dann, er werde weder das Kindergeld abschaffen noch die Verstaatlichung der Fluggesellschaft Aerolíneas Argentinas oder von YPF rückgängig machen. Dieser moderate Ton zahlte sich in den Umfragen aus und brachte das Regierungslager in die Defensive. Die Regierung behauptete nun, unter einem Präsidenten Macri würde die Währung abgewertet, die Inflation steigen, die Kaufkraft sinken und etliche weitere negative Entwicklungen würden einsetzen. Das Führungsteam von Cambiamos und die großen Medien sprachen von einer „Angstkampagne“. Ein ausreichender Teil des unentschlossenen Wählerdrittels neigte fortan Macri zu.

Anders als man annehmen könnte, hat die argentinische Gesellschaft also keineswegs für einen neoliberalen Umbau des Landes gestimmt, denn kein einziger Kandidat kündigte einen solchen in seiner Kampagne an. Alle Bewerber versprachen – mehr oder weniger – die erreichten wirtschaftlichen und sozialen Fortschritte zu bewahren. Der Unmut über die Unzulänglichkeiten und Irrtümer des Kirchnerismus wog am Ende etwas schwerer als die Befürchtung, wichtige Ertragschaften wieder zu verlieren.

#### EINGEHEGTER NEOLIBERALISMUS

Wenige Tage nach Macris Amtsantritt liberalisierte die neue Regierung den Dollarhandel; in der Folge waren alle legalen Geschäfte von einer gut 50-prozentigen Abwertung betroffen. Mit Ausnahme des Soja-Exportzolls, der von 35 auf 30 Prozent gesenkt wurde, schaffte die Regierung sämtliche Abgaben auf Agrarexporte

ab. Im Anschluss fielen auch die Exportabgaben auf Bergbauprodukte weg. In den Folgemonaten verdoppelte sich der Benzinpreis. Das sollte der Anfang einer Inflationssteigerung sein. Anfang 2016 hatte die Regierung offiziell eine Inflationsrate von 25 Prozent erwartet, doch dieser Wert traf nur für die ersten fünf Monate des Jahres zu. Allein im Dezember 2015 erließ der neue Präsident acht Dekrete – laut Verfassung ein Instrument, das es ermöglicht, ohne den Nationalkongress legislativ tätig zu werden. Besonders überraschend war die Ernennung zweier Richter am Obersten Gerichtshof, da dafür eigentlich die Zustimmung des Senats notwendig ist. Die Kritik an diesem Vorgehen fiel so heftig aus, dass die Regierung sich gezwungen sah, zurückzurudern und die Ernennung vom Senat prüfen zu lassen.

Durch die Einwilligung, binnen kurzer Zeit 4,65 Milliarden US-Dollar an die größten Gläubiger-Fonds zu zahlen, gelangte Macris Regierung im März 2016 schließlich zu einer Einigung mit den „Geierfonds“. Hierfür hatte sie im Nationalkongress die Abschaffung einiger Gesetze durchgesetzt, die einem Ausgleich entgegengestanden hatten. Dass es ihr dabei gelungen war, das Kirchner-Parteienbündnis in zwei Blöcke zu spalten, war für die Regierung ein besonderer Triumph und gab ihr zusätzlichen Aufwind. In den ersten Monaten von Macris Präsidentschaft wurden zudem Tausende Angestellte aus dem öffentlichen Dienst entlassen; weiterhin kündigte die Regierung im April das Ende der Subventionen der Wasser-, Gas- und Stromversorgung an, was zu gewaltigen Preissteigerungen führte – in einigen Fällen bis zu 1000 Prozent. Nach Protesten einiger Provinzregierungen deckelte die Regierung die Preissteigerung bei 400 Prozent.

Die Regierung Macri ist der Meinung, dass diese und andere Maßnahmen, die der Mehrheit der Bevölkerung einen Großteil ihrer Kaufkraft nehmen, notwendig sind, um eine „ehrliche Wirtschaft“ aufzubauen. Das ganze „populistische“ Modell der Kirchners habe zu einem fortwährenden Selbstbetrug geführt: Der erreichte Lebensstandard sei unmöglich zu halten. Daher sei Argentinien heute weniger wettbewerbsfähig, und wegen der Inflation und hoher Staatsschulden stagniere die Wirtschaft. Die Anpassungen seien notwendig, um Investoren anzuziehen und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu steigern.

Die Universidad Católica Argentina schätzt, dass die Anzahl der Armen im Land allein im ersten Quartal 2016 um 1,4 Millionen gestiegen ist. Immer mehr kleine und mittlere Unternehmen geraten in Schwierigkeiten, weil die Preise steigen und die Kaufkraft der Argentinier selbst nach den konservativsten Schätzungen um zehn Prozent gesunken ist. Die Gewerkschaften verlangen inzwischen ein Gesetz, das die bisherige Abfindung für entlassene Arbeitnehmer für einen Zeitraum von sechs Monaten verdoppelt. Nach Massendemonstrationen Ende April wurde ein solches Gesetz tatsächlich verabschiedet, der Präsident machte daraufhin allerdings von seinem Veto-recht Gebrauch. Die neue Regierung hat versprochen, dass die Inflation im zweiten Halbjahr 2016 sinken werde – die Rezession macht das wahrscheinlicher, aber es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass die Wirtschaft sich bald wieder erholen könnte. Das Land zieht derzeit auch keine ausländischen Investitionen in nennenswerter Höhe an, und der angekündigte Plan für öffentliche Investitionen wurde weder konkretisiert noch ansatzweise in die Tat umgesetzt.

Meinungsforschern zufolge ist das Image des Präsidenten und der Regierung in den vergangenen Monaten zwar etwas schlechter geworden, aber die Zustimmungswerte sind nach wie vor recht hoch. Dies ist wohl nicht zuletzt deshalb der Fall, weil Teile der Bevölkerung der Regierung glauben, wenn sie die Probleme des Landes als bloße „Altlasten“ bezeichnet, die sie von der Kirchner-Regierung geerbt habe. Es gibt jedoch auch innerhalb des Regierungslagers die Auffassung, dass das Land viel weiter reichende Reformen benötige – die allerdings wegen politischer Hemmnisse nicht durchsetzbar seien. Damit wird darauf angespielt, dass die Regierung keine Kongressmehrheit besitzt, was sie mit den Parlamentswahlen 2017 ändern möchte.

Angesichts dieser Lage besteht der wichtigste wirtschaftspolitische Ansatz derzeit darin, neue Auslandsschulden aufzunehmen, um das Staatsdefizit zu finanzieren. Das größte politische Kapital bezieht die Regierung dabei aus der Zersplitterung der Opposition, die dreigeteilt ist: Die erste Gruppe besteht aus Vertretern der Regionalregierungen, die mit der Bundesregierung in Buenos Aires Vereinbarungen treffen und im Gegenzug Stimmen im Kongress anbieten können. Massas Partei Frente Renovador („Front der Erneuerung“) stützt wiederum tendenziell die „Re-

giebbarkeit“, indem sie sich bei den wichtigsten Gesetzesvorhaben verhandlungsbereit zeigt. Die dritte Gruppe besteht aus den Kirchner-Anhängern im Parlament, die als kompromisslose Opposition auftreten, aber auch keine Alternativen zu bieten haben, die den Argentinern realisierbar erscheinen. Darüber hinaus wurde kürzlich ein früherer Baustaatssekretär, der zwölf Jahre lang unter den Kirchners amtiert hatte, bei der Unterschlagung von neun Millionen Dollar ertrappt. Seither hat eine neue Phase der politischen Auseinandersetzung begonnen, in der die Regierung versucht, die gesamte Politik der Kirchner-Jahre als korrupt zu brandmarken.

Unterdessen geriet die Regierung Macri selbst durch die Enthüllungen über Briefkastenfirmen in den sogenannten Panama Papers unter Druck. Auch Macri taucht in den Papers auf, der Präsident wies jedoch jegliche Verdächtigungen der Steuerhinterziehung zurück. Mehrere Regierungsmitarbeiter haben privat in Branchen investiert, die sie eigentlich regulieren sollen, und befinden sich damit in einem offenkundigen Interessenkonflikt. Die Wahrheit ist, dass die Korruption alle politischen Kräfte des Landes betrifft. Trotz der wirtschaftlichen Probleme gibt es in der politischen Landschaft Argentiniens derzeit keine überzeugende Strategie gegen die neoliberalen Pläne. Ebenso wenig existiert jedoch eine politische Bewegung, die in der Lage wäre, das wachsende Unbehagen angesichts der Reformpolitik für sich zu nutzen.

Übersetzung aus dem Spanischen:

Jan Fredriksson, Bonn.

**ALEJANDRO GRIMSON**

ist Professor für Sozialanthropologie und Soziologie an der Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) in Buenos Aires und Forscher für den Argentinischen Wissenschaftsrat (CONICET).  
alegrimson@gmail.com

# NEO-EXTRAKTIVISMUS

## Aufstieg und Krise eines Entwicklungsmodells

*Ulrich Brand*

Viele Länder Lateinamerikas stecken derzeit in einer politischen oder wirtschaftlichen Krise – oder in beidem.<sup>01</sup> Die Ursachen dieser Krisen sind vielfältig und von Land zu Land unterschiedlich. In Brasilien etwa wurde im August 2016 die Präsidentin Dilma Rousseff ihres Amtes enthoben, nachdem die politische Rechte in den vergangenen Jahren die Konfrontation mit der regierenden Arbeiterpartei (PT) deutlich verstärkt hatte. Unterstützung hatten die Regierungsgegner dabei auch von Unternehmen erhalten, da ab März 2014 nicht nur gegen Politiker, sondern auch gegen Wirtschaftsbosse Korruptionsanklagen eingeleitet worden waren.<sup>02</sup> In Argentinien war der ab 2003 regierende Kirchnerismus, benannt nach dem Präsidenten Néstor Kirchner und seiner Frau und Nachfolgerin im Amt Cristina Fernández de Kirchner, kaum mehr sensibel für gesellschaftliche Stimmungen und politische Erfordernisse. Im November 2015 gewann daher der rechte Kandidat Mauricio Macri die Präsidentschaftswahl und führt seit Amtsantritt einen regelrechten Krieg gegen die sozialpolitischen Errungenschaften des Kirchnerismus.<sup>03</sup> Ende Februar 2016 verloren der bolivianische Präsident Evo Morales und die ihn stützenden Kräfte ein Referendum, das ihm einen neuerlichen Antritt bei der Präsidentschaftswahl 2020 ermöglichen sollte.

Doch an dem Land mit der aktuell dramatischsten politischen und wirtschaftlichen Krise, Venezuela, lässt sich am ehesten verdeutlichen, was eine zentrale Ursache der Krise ist, die auch für andere Länder gilt: Der Verfall des Ölpreises von durchschnittlich 100 US-Dollar im Jahr 2013 auf unter 30 US-Dollar Anfang 2016 schränkt den staatlichen Handlungs- und Verteilungsspielraum massiv ein – erst recht in einem Land, dessen Exporteinnahmen (und damit fast die gesamten Deviseneinnahmen) zu Zeiten hoher Preise zu 96 Prozent vom Erdöl abhingen. Die Abhängigkeit von den Ölexporten zeigt sich aktuell als ökonomisches Desaster, samt Hyperinflation

(im Jahr 2015 nach offiziellen Angaben 180 Prozent) und systematischer Knappheit von grundlegenden Lebensmitteln.<sup>04</sup> Seit etwa 2012 fallen die Preise vieler Rohstoffe, die für die lateinamerikanischen Ökonomien wichtig sind. Neben Öl waren auch die Mineralienpreise Mitte 2016 im Vergleich zu den Jahren 2011 bis 2015 gefallen: Aluminium um 21 Prozent, Kupfer um 33 Prozent und Silber um 38 Prozent.<sup>05</sup>

Vor knapp eineinhalb Jahrzehnten verhielt es sich genau umgekehrt: Ab 2003 stiegen die weltweiten Rohstoffpreise drastisch – mit weitreichenden Auswirkungen für Lateinamerika, dessen Volkswirtschaften vornehmlich auf dem Export von agrarischen Rohstoffen, Bodenschätzen oder Pflanzen für die industrielle Verwendung basieren. Der Rohstoffpreisboom ereignete sich zeitgleich mit dem Wahlsieg linker Regierungen in vielen lateinamerikanischen Ländern; den Ausgangspunkt bildete die Wahl von Hugo Chávez in Venezuela Ende 1998.<sup>06</sup> Insbesondere die linken und Mitte-links-Regierungen verbesserten seit der Jahrtausendwende die soziale und wirtschaftliche Lebenssituation vieler Menschen. Sie schufen Erwerbsarbeits- und Aufstiegsmöglichkeiten, sorgten für persönliche Sicherheit und politische Stabilität, in einigen Ländern wurde das Bildungs- und Hochschulwesen massiv ausgebaut.<sup>07</sup>

### CHARAKTERISTIKA DES NEO-EXTRAKTIVISMUS

Trotz aller Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern basierten diese Veränderungen wesentlich auf dem sozioökonomischen Entwicklungsmodell des sogenannten Neo-Extraktivismus, das auf die intensiviertere Förderung, Produktion und den Export von unverarbeiteten Rohstoffen setzt.<sup>08</sup> Ökonomisch hängen daran enorme Investitionen durch einheimische oder ausländische Wirtschaftsakteure, etwa in die Erkundung

und Ausbeutung von mineralischen Ressourcen, in die Industrialisierung der Landwirtschaft, in den Aufbau von Infrastruktur in Form von Straßen und Wasserwegen, Energieversorgung, Häfen und Lagermöglichkeiten. Aber auch die politischen Machtverhältnisse, Klassenstrukturen und gesellschaftlichen Vorstellungen von „Fortschritt“ und „Entwicklung“ sind eng damit verbunden.

In einigen Ländern wie Brasilien oder Venezuela ist der Staat über eigene oder halbstaatliche Unternehmen selbst Investor, häufig sind einheimische oder internationale Kapitalgruppen aktiv. In der Landwirtschaft weiten sich Großgrundbesitz und eine agrarindustrielle Produktion von Soja, Baumwolle oder Zuckerrohr auf Monokulturen aus, zunehmend unter Verwendung von gentechnisch verändertem Saatgut (in Argentinien beispielsweise basiert der Sojaanbau zu fast 100 Prozent auf solchem Saatgut). Auch die Industrie ist in Ländern wie Brasilien stark am Modell des Neo-Extraktivismus ausgerichtet. Die Produktion von Saatgut, Düngemitteln, Pestiziden und Maschinen sowie die Lebensmittelverarbeitung sind wichtige industrielle Sektoren. Doch das änderte sich jüngst: „Selbst Brasilien, das einzige Industrieland in Südamerika, sah seine Industrie schwächeln, während die Exporte von Eisenerz, Fleisch und Soja zunahmen im Austausch gegen Fertigprodukte aus China.“<sup>09</sup>

Zwischen etwa 2003 und 2012 brachte der Neo-Extraktivismus den Ländern Lateinameri-

kas erhebliche – und nach den Wirtschaftskrisen der 1980er und 1990er Jahre kaum zu erwartende – finanzielle Zuflüsse. Bei ansonsten schwach ausgebildeten Steuersystemen – einzig Uruguay bildet hier eine Ausnahme – konnte der Staat hohe Einnahmen aus Primärgüterexporten verbuchen und diese auch zur Armutsbekämpfung und Verbesserung der sozialen Lebensbedingungen einsetzen. Trotz vielfältiger Kritik und Probleme wurden die Rohstoffexporte sogar ausgeweitet und verstetigt, insbesondere durch langfristige Verträge mit chinesischen Unternehmen und der chinesischen Regierung. Großprojekte und enorme Infrastrukturinvestitionen, die vertraglich auf längere Zeit festgeschrieben sind, haben dieses Modell noch vertieft. Selbst unter linken Regierungen blieben also die dominanten wirtschaftspolitischen Orientierungen erhalten: Wirtschaftswachstum, Konsumismus der Ober- und Mittelschichten, Exportorientierung, Freihandel und Attraktion internationaler Investitionen. Alternative ökonomische Entwicklungen wie etwa jene einer eigenständigen Industrialisierung, einer ökologisch ausgerichteten Landwirtschaft oder die Förderung pluraler Wirtschaftsformen waren in einem derartigen Kontext schwierig beziehungsweise politisch nicht erwünscht.

Gerechtfertigt wurde diese Kontinuität mit der notwendigen und zum Teil erfolgreichen Armutsbekämpfung. Hohe Exporterlöse sowie ein Erhalt der bestehenden Wirtschafts- und Sozialstruktur bildeten den Kompromiss, mit dem

**01** Dieser Text entstand im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes am Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS), Potsdam. Wertvolle Hinweise verdanke ich Alberto Acosta, Tobias Boos, Hans-Jürgen Burchardt, Kristina Dietz und Isabella Radhuber.

**02** Eines der großen Verdienste der Regierung unter Führung der Arbeiterpartei besteht darin, dass die Justiz deutlich unabhängiger wurde. Dies ermöglichte erst die Anklagen gegen Teile der politischen und wirtschaftlichen Elite.

**03** Mit dieser Politik ist Macri inzwischen unter Druck geraten – zuletzt jedoch auch, weil sein Name in den sogenannten Panama Papers auftaucht, die die Beteiligung zahlreicher Politiker an Briefkastenfirmen aufdecken. Zu Argentinien siehe auch den Beitrag von Alejandro Grimson in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

**04** Zu den jüngeren Entwicklungen in Brasilien, Argentinien, Bolivien und Venezuela vgl. die Gespräche mit Camila Moreno, Maristella Svampa, Luis Tapia und Edgardo Lander in: Ulrich Brand (Hrsg.), *Lateinamerikas Linke. Ende des progressiven Zyklus?*, Hamburg 2016.

**05** Vgl. Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, *Preismonitor Juni 2016*, [www.bgr.bund.de](http://www.bgr.bund.de).

**06** Zum Aufstieg der linken Regierungen siehe auch den Beitrag von Hans-Jürgen Burchardt in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

**07** Vgl. etwa Jairo Estrada Álvarez, *Zur politischen Ökonomie der Sozialpolitik in Lateinamerika*, in: Raul Zelik/Aaron Tauss (Hrsg.), *Andere mögliche Welten?*, Hamburg 2013, S. 151–168.

**08** Während das jahrhundertalte Entwicklungsmodell in Lateinamerika als „Extraktivismus“ bezeichnet wird, gilt die Phase ab den Jahren 2000/2003 als „Neo-Extraktivismus“ – und zwar unabhängig davon, ob es sich um linke, Mitte-links oder konservativ-neoliberale Regierungen handelt. Mitunter wird letzterer Begriff aber nur für die „progressiven“ Regierungen verwendet. Ob die sich selbst als „links“ oder „progressiv“ bezeichnenden Regierungen das wirklich sind bzw. es waren, ist in Lateinamerika inzwischen Gegenstand heftiger Diskussionen. Zum Begriff des Neo-Extraktivismus vgl. Eduardo Gudynas, *Der neue progressive Extraktivismus in Südamerika*, in: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika/Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.), *Der Neue Extraktivismus*, Berlin 2012, S. 46–62; Maristella Svampa, *Bergbau und Neo-Extraktivismus in Lateinamerika*, in: ebd., S. 14–21; Ulrich Brand/Kristina Dietz, *(Neo-)Extraktivismus als Entwicklungsoption?*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 48/2014, S. 128–165.

**09** Raúl Zibechi, *Crisis de los gobiernos progresistas*, in: *Contrapunto*, 30. 12. 2015 (Übersetzung: U.B.).

Oligarchie, Mittelklasse *und* die Armen zufriedengestellt werden konnten. Ausnahmen bilden diesbezüglich Venezuela, wo die Oligarchie tatsächlich geschwächt wurde (während zugleich eine Schicht „bolivarianischer“ Neureicher entstand) und Bolivien, wo sich die Sozialstruktur änderte und es zu einem „antirassistischen“ Austausch der politischen Eliten kam.

### „LATEINAMERIKANISCHE PARADOXIE“

Die seit vielen Jahren formulierte Kritik an den „offenen Adern Lateinamerikas“<sup>10</sup> wurde in der neuen Phase aktualisiert: Das Modell des Neo-Extraktivismus führt zu geringer Wertschöpfung und lässt die jeweiligen Länder in Abhängigkeit von Nachfrage und Preisen auf dem Weltmarkt, womit ihre subalterne Integration in diesen verbunden ist. Daher blieb die Exportwirtschaft immer stark. In allen Ländern ist eine Art „duale“ Wirtschaft geblieben: hier der dynamische und politisch unterstützte Exportsektor, dort und in dessen Schatten andere Bereiche wie der Mittelstand oder eine binnenmarktorientierte Industrie. Auch die Abhängigkeit von Industrieimporten für den Konsum blieb erhalten. Mit den etablierten wirtschaftlichen Strukturen überlebte zudem die enorme Land-, Unternehmens- und Reichtumskonzentration.

Zwar wurden neue Arbeitsplätze geschaffen, diese aber „überwiegend im informellen Bereich, mit geringer Produktivität und ohne soziale Absicherung“.<sup>11</sup> Zugleich zeigt sich das Paradox, dass trotz erfolgreicher Armutsbekämpfung – laut Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) entkamen zwischen 2003 und 2011 rund 70 Millionen Menschen in Lateinamerika der Armut – die strukturelle Situation der Armen nach wie vor schlecht ist: Höhere Transfereinkommen bedeuten nicht unbedingt, dass Bildungs- und Arbeitsmarktchancen oder soziale Infrastrukturen verbessert werden, was mittelfristig notwendig wäre. Der Soziologie Juan Pablo Pérez Sáinz hat in einer Studie gezeigt, dass es durchaus starke Veränderungen bei der staatlichen Umverteilung gab, nicht aber im Hinblick auf private

Einkommen und Vermögen.<sup>12</sup> Bedingt durch die Krise des Neo-Extraktivismus steigt die Zahl der Arbeitslosen und Armen aktuell wieder.<sup>13</sup>

Der Neo-Extraktivismus verursacht hohe ökologische Kosten, insbesondere in den Abbaubereichen und für die dort lebende Bevölkerung. In vielen Fällen sind auch sensible Ökosysteme direkt betroffen. Agrarische Monokulturen werden durch Abholzung ermöglicht, die Förderung von Erdöl verursacht meist enorme Schäden, und für die Gewinnung von Metallen wie Kupfer oder Gold werden häufig gesundheitsschädliche chemische Substanzen eingesetzt. Durch industriellen Tagebau werden ganze Berge abgetragen und der Schutt woanders gelagert. Das sich als „Bergbaunation“ bezeichnende Chile produzierte 2015 etwa 5,8 Millionen Tonnen Kupfer, wofür 700 bis 800 Millionen Tonnen Rückstände und Abraum anfielen, davon sind wiederum über 80 Prozent mit Chemikalien belastet.<sup>14</sup>

Insbesondere in den Andenländern, aber auch darüber hinaus, kann von einer „lateinamerikanischen Paradoxie“ gesprochen werden: Die mit dem Neo-Extraktivismus einhergehenden offensichtlichen ökologischen Probleme und potenziellen sozioökonomischen Gefahren sind überdeutlich. Doch der Anspruch der alten und neuen Eliten wie auch der breiten Bevölkerungsschichten auf einen Anteil am wachsenden Kuchen ist allerorten präsent und setzt die Regierungen unter Druck. Es fehlt oft der politische Mut, Alternativen voranzutreiben oder die von Teilen der Bevölkerung formulierten wirtschaftlichen Alternativen umzusetzen. Und die würden sich nur ergeben, wenn es neben anderen wirtschaftspolitischen Orientierungen auch zu einer massiven Umverteilung gesellschaftlicher Vermögen und Macht käme. Dem sind die Regierungen bislang weitgehend ausgewichen.

### ZENTRALE SCHWÄCHE: AUSBLEIBENDE REFORMEN

Aus den jüngeren Entwicklungen in Lateinamerika kann vor allem eine Lehre gezogen werden:

<sup>10</sup> Eduardo Galeano, *Die offenen Adern Lateinamerikas*. Die Geschichte eines Kontinents, Wuppertal 1971.

<sup>11</sup> Hartmut Sangmeister, *Der Wirtschaftsraum Lateinamerika weiter auf Wachstumskurs*, German Institute of Global and Area Studies, GIGA Focus 1/2012, S. 3.

<sup>12</sup> Juan Pablo Pérez Sáinz, *El tercer momento rousseauiano de América Latina. Posneoliberalismo y desigualdades sociales*. Desigualdades: Working Paper 72. Berlin 2014.

<sup>13</sup> Vgl. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2015*. Documento informativo, Santiago de Chile 2016.

<sup>14</sup> Vgl. Sernageomin, *Anuario de la minería de Chile*, Santiago de Chile 2014. Die Recherche dieser Daten verdanke ich Anna Landheer.

Beim Neo-Extraktivismus handelt es sich tatsächlich um ein *gesellschaftliches* Entwicklungsmodell. Es umfasst daher auch die Struktur des Staates und seine Politiken, da die Staaten sehr stark von den Rohstoffrenten abhängig sind. Zu Beginn der Amtszeiten der jeweiligen linken oder Mitte-links-Regierungen wurden weitreichende Ziele im Hinblick auf den notwendigen Umbau der historisch klientelistischen Staaten formuliert. Doch wichtige und mittelfristig notwendige Strukturreformen blieben aus. So hätten die Regierungen den öffentlichen Sektor nicht nur quantitativ ausweiten, sondern auch die Qualität öffentlicher Dienstleistungen spürbar verbessern und steigern müssen. Dazu wären unter anderem weitgehende Bildungsreformen und die Qualifizierung des staatlichen Personals notwendig gewesen. Ebenso schafften es die Regierungen nicht, ein effektives Steuersystem zu errichten, das die Staaten auf eine solide und breitere Finanzierungsbasis gestellt und damit die gefährliche Abhängigkeit von der schwankenden Rohstoffrente beendet oder zumindest vermindert hätte.<sup>15</sup>

Diese Unterlassungen trugen entscheidend zum Legitimitätsverlust der Regierungen bei. Diese modernisierten den Staatsapparat vor allem als Disziplinierungsinanz, aber reformierten ihn in anderen Sektoren kaum. So wurden autoritäre Strukturen, Klientelismus und Korruption nicht zurückgedrängt.<sup>16</sup> Denn: „Solange die alten Kontrollinstanzen ausgeschaltet sind und eine neue rätendemokratische Kontrolle von unten nicht bis zur Staatsspitze hinausreicht, ist zunehmende Korruption wohl eine unvermeidliche Folge des Neo-Extraktivismus.“<sup>17</sup> Und diese Korruption reicht vielerorts bis an die Staatsspitze. In Argentinien etwa hat die Präsidentenfamilie Kirchner während ihrer drei Amtszeiten ihr Vermögen schätzungsweise versiebenfacht, ei-

nige ihr nahestehende Unternehmer wurden zu Multimillionären.<sup>18</sup>

Gerade in Ländern wie Venezuela, Ecuador und Bolivien kam noch ein weiteres Problem hinzu: die Zentralisierung der Regierungsparteien. Als aus oppositionellen Kräften Staatsparteien wurden, kam es zu einer Bürokratisierung und Vereinheitlichung der Organisationen. Dies erschwert jedoch innerparteiliche Diskussionen um politische Alternativen und zu korrigierende Fehler ganz entscheidend.

Das Entwicklungsmodell des Neo-Extraktivismus befindet sich also aus verschiedenen Gründen in einer Krise: Verfall der Weltmarktpreise, ausbleibende Staatsreformen, zunehmend autoritäre Verhältnisse und Legitimationsprobleme der Regierungen. Diese Fakten formen sich in den einzelnen lateinamerikanischen Ländern unterschiedlich aus und verbinden sich mit anderen Krisenmomenten. Nach den „fetten Jahren“ zeigt sich aktuell: Das (vorläufige) Ende des Ressourcenbooms trifft viele lateinamerikanische Ökonomien hart. Nach durchschnittlichen Wachstumsraten von vier bis sechs Prozent zwischen 2004 und 2011 (mit Ausnahme des Jahres 2009) kommt es 2016 in der Region insgesamt – also einschließlich der Karibik – zu einem Rückgang um 0,6 Prozent; für Südamerika wird eine Schrumpfung der Ökonomien um knapp zwei Prozent erwartet.<sup>19</sup>

Doch kommt das neo-extraktivistische Modell damit noch nicht zu einem Ende. Vielmehr tritt es von einer „hegemonialen“ Phase, in der es von breiten Bevölkerungsgruppen und Teilen der Eliten unterstützt wurde und für viele Menschen die Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse und insbesondere der Konsummöglichkeiten spürbar wurde, in eine „regressive“ Phase.<sup>20</sup> Autoritäre und repressive Momente spielen eine Rolle und werden wichtiger, weniger die Inklusion der Armen, sondern ihre Exklusion wird tendenziell betrieben – auch von den neuen und alten Mittelschichten. Diskurse um „Sicherheit“ nehmen zu und begründen wiederum repressive Politiken und eine Stabilisierung bestehender Hierarchien.<sup>21</sup>

**15** Vgl. Dieter Boris, Linksregierungen in der Defensive, in: ders./Achim Wahl/Timm Schützhofer, Lateinamerika: Defensive der Linksregierungen? Supplement der Zeitschrift „Sozialismus“ 12/2015, S. 1–13. Ein Überblick über die jüngere Staatsdebatte findet sich in: Alke Jenss/Stefan Pimmer (Hrsg.), Der Staat in Lateinamerika, Münster 2014.

**16** Das gilt selbst in Venezuela, das mit den „Misiones“ basisdemokratische Parallelstrukturen schaffen wollte.

**17** Klaus Meschkat, Progressiver Wandel in Lateinamerika – Doppelte Transformation?, in: Dieter Klein/Achim Wahl (Hrsg.), Progressive Transformationsprozesse in Lateinamerika, Berlin 2015, S. 67–76, hier S. 71.

**18** Vgl. Der Populismus der Mittelschicht. Interview mit Maristella Svampa, in: *ila* 382/2015, S. 11 ff.

**19** Vgl. CEPAL, Economic Activity of Latin America and the Caribbean Will Contract -0,6% in 2016, Pressemitteilung, 8.4.2016.

**20** Vgl. Massimo Modonesi, The End of Progressive Hegemony and the Regressive Turn in Latin America: The End of a Cycle?, in: *Viewpoint Magazine*, 21.12.2015.

**21** Vgl. Sandro Mezzadra/Diego Sztulwark, Political Anatomy of the South American Conjunction, in: *Viewpoint Magazine*, 6.8.2015.



Die mitunter selbst verschuldete wirtschaftspolitische Alternativlosigkeit führt nun dazu, dass die Krise des Neo-Extraktivismus mit noch mehr Extraktivismus bekämpft werden soll – und nicht mit einem Umbau der Produktionsstrukturen. Emblematisch ist hier die Ankündigung der venezolanischen Regierung Anfang 2016, angesichts der geringeren Einnahmen aus dem Erdöl die Entwicklungsstrategie zu „diversifizieren“. Südlich des Hauptflusses Orinoco wird nun ein Bergbauggebiet ausgewiesen (Arco Minero del Orinoco), das 110 000 Quadratkilometer umfasst, also in etwa der Größe Ostdeutschlands entspricht. „Strategische Zonen“ sollen transnationale Unternehmen anlocken, um in vielfach ökologisch sensiblen Gebieten mit teilweise indigener Bevölkerung in den Bergbau zu investieren. Ob die Investoren wirklich tätig werden, ist derzeit noch nicht abzusehen. Doch die Strategie selbst, die von Kritikerinnen und Kritikern in Venezuela als „Ethnozid“ und „Ökozid“ bezeichnet wird, vermittelt einen Eindruck von der politischen Phantasie- und Hilflosigkeit der Eliten.<sup>22</sup>

#### POST-EXTRAKTIVISMUS ALS BEDINGUNG FÜR „GUTES LEBEN“

Trotz des viele Jahre breit akzeptierten und krisenhaften Entwicklungsmodells des Neo-Extraktivismus wurden immer wieder Alternativen formuliert. Einer der aktuell schillerndsten Begriffe Lateinamerikas, der auch in Europa rezipiert wird, ist jener des *buen vivir*, des „guten Lebens“ (im ecuadorianischen Quichua: *sumak kawsay*; im bolivianischen Aymara: *suma qamaña*).<sup>23</sup> Das betrifft insbesondere die Andenländer. Die Regierungsübernahme durch linke Präsidenten in Bolivien (2005) und Ecuador (2006) ging mit der Ausarbeitung neuer Verfassungen einher, durch die die jeweiligen Staaten plurinational konstituiert wurden: Der Anspruch auf eine Homogenisierung des Staatsvolkes und der Gesellschaft wurde fallengelassen, stattdessen wurden Vielfältigkeit und kulturelle Diversität

anerkannt.<sup>24</sup> Insbesondere die Autonomie der indigenen Völker soll gesichert und ausgeweitet werden. Zudem wurden das gute Leben und – im Falle Ecuadors – die Rechte der Natur als Staatsziele verankert.<sup>25</sup>

Es verbreitet sich die Einschätzung, dass eine wichtige Bedingung für gutes Leben in diesem Sinne die Überwindung des zerstörerischen Neo-Extraktivismus ist. Hierfür wird seit einigen Jahren verstärkt der Begriff des Post-Extraktivismus verwendet.<sup>26</sup> Dabei geht es nicht nur um eine Kritik an der Rohstoffförderung und den damit einhergehenden sozioökonomischen, politischen und ökologischen Problemen an sich. Im Zentrum steht auch nicht die pauschale Ablehnung jeglicher Form der gesellschaftlichen Rohstoffnutzung und -aneignung. Kritisiert werden der ungebrochene westliche Fortschrittsglaube der Moderne, das damit verbundene Wachstumsparadigma, das Verständnis von Natur als auszubeutende Ressource, autoritäre und vertikale politische Herrschaftsmuster sowie die asymmetrische Weltmarktintegration. Mit dieser Perspektive sind Ansprüche an eine Dekolonisierung des Wissens und der Wissenssysteme verknüpft – die europäische instrumentelle und imperiale Logik wird abgelehnt.

Mit dem von der argentinischen Soziologin Maristella Svampa geprägten Begriff *giro eco-territorial* („öko-territoriale Wende“) wird deutlich, dass es in Lateinamerika gegenwärtig zuvorderst um Konflikte um Land beziehungsweise Territorien geht, verbunden mit Forderungen nach mehr Autonomie und Selbstbestimmung und Initiativen gegen sozialen Ausschluss, ökologische Zerstörung und die Inwertsetzung von Menschen und Natur. Zentrale Forderungen sind Moratorien auf Großprojekte und die Beteiligung der Betroffenen an geplanten Vorhaben. Kritik an und Widerstände gegen die neo-extraktivistischen Praktiken gibt es allerorten.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Vgl. Edgardo Lander, Venezuela: Die Proklamation des Sozialismus des 21. Jahrhunderts war der Anfang vom Ende, in: Brand (Anm. 4), S. 78–88.

<sup>23</sup> Vgl. Alberto Acosta, *Buen Vivir. Vom Recht auf ein gutes Leben*, München 2015; Eduardo Gudynas, *Buen Vivir. Das Gute Leben jenseits von Wachstum und Entwicklung*, Berlin 2012.

<sup>24</sup> Vgl. Ulrich Brand/Isabella Radhuber/Almut Schilling-Vacaflor (Hrsg.), *Plurinationale Demokratie. Gesellschaftliche und staatliche Transformationen in Bolivien*, Münster 2012.

<sup>25</sup> Vgl. Alberto Acosta, *Die Rechte der Natur – Für eine zivilisatorische Wende*, in: Manuel Rivera/Klaus Töpfer (Hrsg.), *Nachhaltige Entwicklung in einer pluralen Moderne – Lateinamerikanische Perspektiven*, Berlin 2013, S. 286–317.

<sup>26</sup> Vgl. meine ausführliche Darstellung: Ulrich Brand, *Degrowth und Post-Extraktivismus: Zwei Seiten einer Medaille?*, DFG-Kollegforscher-Innengruppe Postwachstumsgesellschaften Working Paper 5/2015.

<sup>27</sup> Zu Konflikten in diesem Zusammenhang siehe auch den Beitrag von Kristina Dietz in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

Eine Wende hin zu einer post-extraktivistischen Wirtschaft würde in einer ersten Phase den *plündernden* Extraktivismus überwinden und durch einen *beheutamen* ersetzen.<sup>28</sup> Dies würde unter anderem die Einführung strenger Sozial- und Umweltstandards, den Einsatz modernerer Technologien und Kompensationszahlungen für die betroffene Bevölkerung erfordern. Auf diese Weise ließe sich die wirtschaftliche Außenabhängigkeit reduzieren und der Handlungsspielraum des Staates hinsichtlich einer alternativen Wirtschaftspolitik erhöhen. Die zweite Phase wäre der Übergang zu einem Wirtschaftsmodell, in dem die Ausbeutung natürlicher Ressourcen auf ein Minimum reduziert wird. Das ginge etwa einher mit der Anerkennung einer pluralen Ökonomie, mit Agrarreformen, angepassten Technologien, einem Umbau der bestehenden Steuer- und Subventionssysteme, einem grundlegenden Umbau der tendenziell autoritären Bildungssysteme und Bildungsverständnisse und intensiverer lateinamerikaweiter Kooperationen. Die Andenländer könnten weltweit beispielgebend sein, wenn sie das in ihren Verfassungen festgeschriebene Ziel, die erwähnten plurinationalen Staaten zu schaffen, wirklich verfolgten.

## ALTERNATIVEN

Eines wird an den Diskussionen und Erfahrungen in Lateinamerika deutlich: Aus wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gründen bedarf es der Alternativen zum Ressourcen-Extraktivismus. Mit dem Begriff des Post-Extraktivismus sollen die vielfältigen Kritiken, Widerstände und Alternativen in ihren Gemeinsamkeiten verbunden und dadurch gestärkt werden. Das ist umso wichtiger, da außerhalb der Extraktionsregionen, in den städtischen Metropolen und auf nationaler Ebene die negativen Folgen der Aktivitäten im Bergbau, bei der Förderung fossiler Energieträger oder im industriell-landwirtschaftlichen Bereich bis heute weitgehend ignoriert wurden.

Aktuell ändert sich das, doch auf der politisch-institutionellen Ebene dominiert sowohl in den lateinamerikanischen Exportländern als auch in den asiatischen, europäischen und nordamerikanischen Importländern ein Festhalten am aktuellen System

<sup>28</sup> Zu dieser Unterscheidung vgl. Eduardo Gudynas, Post-Extraktivismus und Transitionen auf dem Weg zu Alternativen zu Entwicklung, in: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika/Rosa-Luxemburg-Stiftung (Anm. 8), S. 144–161.

des Neo-Extraktivismus. Gleichwohl werden in anderen Teilen der Welt laufende Diskussionen um alternative Wirtschafts- und Gesellschaftspolitiken durchaus auch in Lateinamerika rezipiert – etwa die europäische Debatte um *degrowth* (Post-Wachstum, Wachstumsrücknahme), in der umgekehrt der Begriff des guten Lebens aus Lateinamerika breite Verwendung findet.<sup>29</sup> Es geht dabei nicht um negative Wachstumsraten per se, sondern darum, die kapitalistisch getriebene Wachstums- und Krisendynamik zurückzudrängen.

Die Realisierungschancen ökonomischer und damit auch sozialer Alternativen in Lateinamerika werden entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, auch international die politischen, sozio-ökonomischen und kulturellen Verhältnisse zu ändern. So sind etwa die Regulierung des Freihandels und der Finanzmärkte wichtige Elemente, um überhaupt alternative Wirtschaftspolitiken entwickeln zu können. Es bedarf zudem einer stärkeren Mengen- und Preiskontrolle der internationalen Ressourcenflüsse, um einerseits ökologisch nachhaltige Politik zu ermöglichen und andererseits die Länder mit starken Ressourcenexporten nicht den Launen des Weltmarkts auszuliefern.

Schließlich geht es darum, die im globalen Norden weitgehend durchgesetzte und sich in vielen Ländern des globalen Südens ausweitende „imperiale Lebensweise“<sup>30</sup> grundlegend zu hinterfragen: nämlich die alltäglichen, oft gar nicht bedachten Handlungen durch Konsumenten und Produzenten, die den Zugriff auf billige Ressourcen und Produkte aus anderen Weltregionen als selbstverständlich voraussetzen.

## ULRICH BRAND

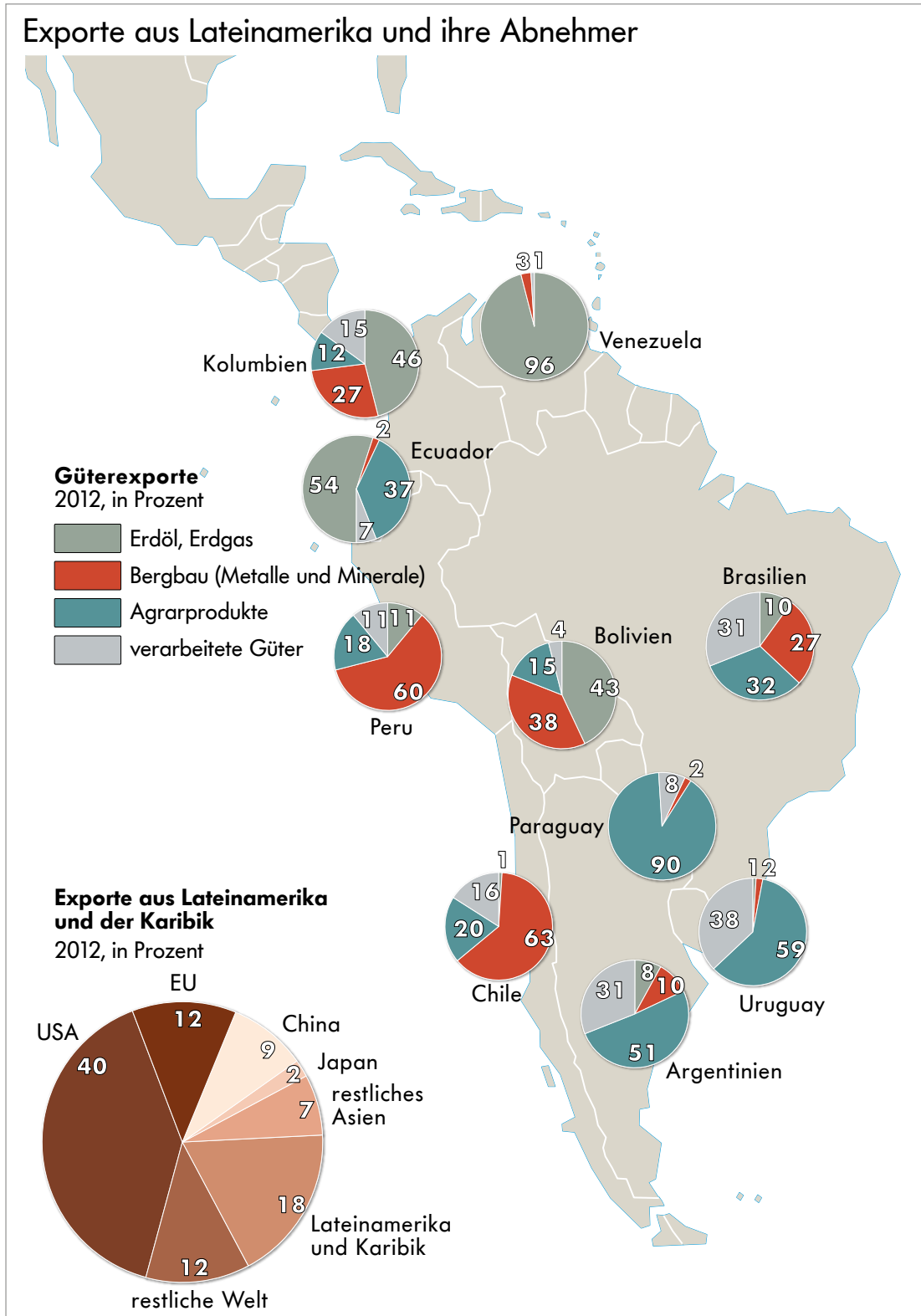
ist Professor für Internationale Politik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören unter anderem die Auswirkungen der Globalisierung, internationale Ressourcen- und Umweltpolitik sowie Lateinamerika.

ulrich.brand@univie.ac.at

<sup>29</sup> Vgl. etwa Mathias Schmelzer/Alexis Passadakis, Postwachstum, Hamburg 2011; Barbara Muraca, Gut leben. Eine Gesellschaft jenseits des Wachstums, Berlin 2014; sowie den breiten Überblick zu „Degrowth in Bewegung(en)“ auf [www.degrowth.de/de/dib](http://www.degrowth.de/de/dib).

<sup>30</sup> Markus Wissen/Ulrich Brand, Imperiale Lebensweise und die politische Ökonomie natürlicher Ressourcen, in: Johannes Jäger/Lukas Schmidt et al. (Hrsg.), Rohstoffe und Entwicklung, Wien 2016, S. 235–248.

## Exporte aus Lateinamerika und ihre Abnehmer



Quelle: Comtrade Database, <http://comtrade.un.org>; <http://atlas.media.mit.edu>.

© Le Monde diplomatique, Berlin

# ERSCHÖPFT

## Konflikte um Natur, Rohstoffausbeutung und Großprojekte in Lateinamerika

*Kristina Dietz*

Lateinamerika verfügt über einen einzigartigen Artenreichtum. Sechs der Länder, die weltweit den höchsten Grad an biologischer Vielfalt aufweisen, befinden sich in der Region: Brasilien, Kolumbien, Ecuador, Mexiko, Peru und Venezuela. Der sich über weite Teile des brasilianischen Amazonasbeckens erstreckende Regenwald ist der Lebensraum mit der größten Biodiversität der Welt. Andere Ökosysteme, wie die Feuchtgebiete des Pantanal in Brasilien oder die für die Höhenzüge der Anden typische Vegetationsform des Páramo sind Lebensraum für viele endemische Tier- und Pflanzenarten, also Arten, die nur in diesen Gebieten vorkommen. Feucht- und Regenwaldgebiete sowie die Höhenzüge der Anden sind darüber hinaus sozial und kulturell bedeutsam. Sie sind zudem wichtige Wasserspeicher für die Trinkwasserversorgung der Großstädte, die Energiegewinnung aus Wasserkraft und die Bewässerung landwirtschaftlicher Nutzflächen.<sup>01</sup> Für viele ländliche Bevölkerungsgruppen (Kleinbauern und -bäuerinnen, Indigene, afrolateinamerikanische Gruppen und andere mehr) sind sie darüber hinaus wichtige Elemente lokaler Wirtschaftskreisläufe und kultureller Identität.

Neben der hohen biologischen Vielfalt gibt es in der Region auch enorme Rohstoffvorkommen. Nach aktuellen Schätzungen lagern im Untergrund des Subkontinents mehr als 65 Prozent der weltweiten Lithiumvorkommen, knapp die Hälfte der Silber- und Gold- sowie ein Drittel der Zinnreserven.<sup>02</sup> In Bezug auf Kupfer, Bauxit, Eisen oder Kohle zählen lateinamerikanische Länder zu wichtigen Rohstofflieferanten der globalen Industriegüterproduktion und Energiewirtschaft: Chile, Peru und Argentinien im Bereich Kupfer – die deutsche Industrie bezieht über die Hälfte ihres Kupferbedarfs aus diesen Ländern<sup>03</sup> –, Kolumbien beim Export von

Steinkohle sowie Brasilien bezogen auf Bauxit, Eisenerz und Zinn.<sup>04</sup> Die umfassend vorhandenen Flächen fruchtbaren Bodens machen die Region zusätzlich für agrarindustrielle Investitionen attraktiv.<sup>05</sup>

Diese drei Dinge – die biologische Vielfalt, der für die regionale Wirtschaft ab Ende der 1990er zunehmend wichtiger gewordene Rohstoffreichtum und die großen Agrarflächen – stehen vor dem Hintergrund hoher Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt und der Ausweitung von Bergbau und agrarindustriellen Landnutzungen in der Region in einem wachsenden Widerspruch zueinander. Vielerorts ist dieser Widerspruch zwischen Ökologie, Sozialem und Ökonomie zum Gegenstand von Konflikten geworden. Das Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), ein zivilgesellschaftliches Beobachtungszentrum für Bergbaukonflikte, geht aktuell (September 2016) von 216 Konflikten um Bergbau in der Region aus, die meisten davon in Peru (39), Mexiko (37), Chile (36), Argentinien (26), Brasilien (20) und Kolumbien (13). OCMAL bestätigt zudem, was auch andere Studien belegen: Die zum Teil gewalttätig ausgetragenen Konflikte um Natur, deren Nutzung, Kontrolle, Schutz und Aneignung haben auf dem Subkontinent seit Beginn des 21. Jahrhunderts stark zugenommen.<sup>06</sup>

Obgleich der Neo-Extraktivismus in Lateinamerika zwischen 2000 und 2013 wegen seiner sozialpolitischen Erfolge gesellschaftlich breit akzeptiert war,<sup>07</sup> zeigen diese Auseinandersetzungen, dass ein auf Rohstoff- und Naturausbeutung basierendes Entwicklungsmodell dennoch großes Konfliktpotenzial in sich trägt. Was die Ursachen dieser Konflikte sind, welche Forderungen und Interessen sich gegenüberstehen, von welchen Akteuren sie getragen werden und welche gesellschaftlichen und politischen Poten-

ziale des Wandels von ihnen ausgehen, ist Gegenstand dieses Beitrags. Dazu richtet sich der Blick mit Bezug auf je spezifische Länderkontexte, insbesondere Brasilien, auf drei zentrale Konfliktfelder: Bergbau, Infrastrukturprojekte und sportliche Mega-Events.

## KONFLIKTFELD BERGBAU

Die Zunahme sozialer Auseinandersetzungen um den Bergbau erklärt sich durch die Überlagerung unterschiedlicher territorialer Ansprüche, Interessen und Forderungen. Hohe Weltmarktpreise für Rohstoffe und technologische Innovationen haben dazu beigetragen, dass ländliche Gebiete und Rohstoffvorkommen, die bislang als „unproduktiv“ oder als für profitable Kapitalverwertungen schwer erschließbar galten, in den Fokus von Staat, (trans-)nationalen Bergbauunternehmen sowie nationalen Akteuren geraten sind, die – etwa im Bereich der Goldsuche – auf das schnelle Geld hoffen. Lateinamerika war in den vergangenen 20 Jahren im internationalen Vergleich die Region mit den höchsten Investitionen in den Bergbau. Wichtige Empfängerländer ausländischer Direktinvestitionen in diesem Sektor sind Mexiko, Peru, Ecuador, Kolumbien und

Brasilien. Der Investitionsboom übersetzte sich in den genannten und anderen Ländern der Region in einen Wettlauf um die Vergabe von Konzessionen zur Erkundung und Ausbeutung bergbaulicher Rohstoffe. In Kolumbien etwa stiegen die vom Staat vergebenen Konzessionen seit 2002 von 200 auf inzwischen über 9600,<sup>08</sup> in Brasilien wurden zwischen 2011 und 2015 bei fallenden Weltmarktpreisen über 1400 neue Konzessionen für Bergbauprojekte erteilt.<sup>09</sup>

Bei den Gebieten, für die diese Konzessionen vergeben werden, handelt es sich nicht, wie häufig angeführt, um „ungenutzte“ oder „leere“ Räume. Im Gegenteil: Ein Großteil der Konzessionen für Bergbau im kolumbianischen Amazonas befindet sich in Gebieten, über die indigene Bevölkerungsgruppen *de jure* territoriale Selbstbestimmungsrechte besitzen. Im Bundesstaat Pará im Norden Brasiliens überlagern sich die Pläne des ehemaligen staatlichen Bergbauunternehmens Vale do Rio Doce, in der Gemeinde Canaã dos Carajás die Eisenförderung auszuweiten, mit den Forderungen nach territorialer Selbstbestimmung seitens indigener Bevölkerungsgruppen und sogenannter *quilombolas*, einer ethnischen Minderheit aus Nachkommen geflohener afro-brasilianischer Sklaven, die seit der Verfassungsänderung von 1988 einen legalen Anspruch auf kollektive Landrechte hat.<sup>10</sup>

In der Provinz Guajira, im Norden Kolumbiens, plant das Unternehmenskonsortium Cerrejón, bestehend aus den transnationalen Konzernen Anglo American, BHP Billiton und Glencore, die Ausweitung der größten Kohlemine Lateinamerikas in ein Gebiet, das überwiegend von der indigenen Gemeinschaft der Wayuu bewohnt wird. Hierbei drohen nicht nur, wie bereits in anderen Fällen im Rahmen des Kohlebergbaus von Cerrejón geschehen, die Umsiedlung von Dörfern und, damit verbunden, die Zerstörung ortsgebundener Identitäten, sondern auch die Umleitung eines für die Wasserversorgung der ländlichen Gemeinschaften und naheliegenden Städte wichtigen Flusses. Das ist auch der Grund, warum eine breite Allianz aus Ge-

**01** Vgl. United Nations Environment Programme (UNEP), The State of Biodiversity in Latin America and the Caribbean. A Mid-term Review of Progress Towards the AICHI Biodiversity Targets, Mai 2016, [www.cbd.int/doc/meetings/cop/prepcop-2016-04/other/prepcop-2016-04-outlook-grulac-en.pdf](http://www.cbd.int/doc/meetings/cop/prepcop-2016-04/other/prepcop-2016-04-outlook-grulac-en.pdf).

**02** Vgl. Jean Acquafella et al., Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990–2010. Serie Seminarios y Conferencias 72 CEPAL, Santiago de Chile 2013.

**03** Zu Peru vgl. Heidi Feldt/Uwe Kerkow, Menschenrechtliche Probleme im peruanischen Rohstoffsektor und die deutsche Mitverantwortung, Aachen 2013, [www.misereor.de/fileadmin/publikationen/studie-rohstoffe-menschenrechte-in-peru.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/studie-rohstoffe-menschenrechte-in-peru.pdf).

**04** Vgl. Claudia Zilla, Ressourcen, Regierungen und Rechte. Die Debatten um den Bergbau in Lateinamerika, Berlin 2015.

**05** Vgl. Saturnino M. Borrás et al., Land Grabbing and Global Capitalist Accumulation: Key Features in Latin America, in: Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement 4/2012, S. 402–416.

**06** Vgl. OCMAL, Conflictos Mineros en América Latina. Extracción, Saqueo y Agresión, Estado de situación en 2014, April 2015, [www.conflictosmineros.net](http://www.conflictosmineros.net); dort auch eine Karte mit einer Übersicht über alle Konflikte; Anthony Bebbington/Jeffrey Bury (Hrsg.), Subterranean Struggles. New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America, Austin 2013.

**07** Zum Neo-Extraktivismus siehe auch den Beitrag von Ulrich Brand in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

**08** Vgl. Agencia Nacional de Minería, Así es nuestra Colombia minera, o.D., [www.anm.gov.co](http://www.anm.gov.co).

**09** Vgl. Ministério de Minas e Energia, Boletim Informativo do Setor Mineral 2014 und 2016, o.D., [www.mme.gov.br](http://www.mme.gov.br).

**10** Vgl. Danilo Chammas/Dário Dossi, Brasil, in: OCMAL (Anm. 6), S. 16–36.

werkschaften, Umweltorganisationen, Indigenen und Bürgerinitiativen gegen die Minenvergrößerung protestiert. Der Fall ist beispielhaft, denn Wasserversorgung steht in vielen Bergbaukonflikten im Zentrum der Auseinandersetzungen. Industrieller Bergbau verbraucht nicht nur viel Wasser, Bergbauprojekte drängen auch in jene sensiblen Ökosysteme vor, die für die Trinkwasserversorgung essenziell sind: die Tieflandgegenden des Amazonas, die *Paramós* und die Gletscher der Anden.

Beispiele für Auseinandersetzungen um die Vergabe von Bergbaukonzessionen in diesen sensiblen Ökosystemen sind zahlreich. Ein Konflikt, der mit dem Slogan „El Agua vale más que el Oro“ („Wasser ist wertvoller als Gold“) überregional bekannt geworden ist, ist jener um eine industrielle Goldmine im Department Famatina in der argentinischen Provinz La Rioja. Seit 2005 mobilisiert die 6000 Einwohnerinnen und Einwohner zählende Gemeinde erfolgreich gegen dieses Projekt. Das zentrale Moment dieser Mobilisierung ist die Bezugnahme auf Wasser als Lebensgrundlage, woraus die Forderung nach einer demokratischen Bestimmung über die Aneignungen und Nutzungen von Gemeingütern abgeleitet wird.<sup>11</sup> Neben der Menge und der Verteilung des Wassers spielt die Frage der Wasserqualität eine zentrale Rolle, denn um Metalle und Mineralien vom Gestein zu trennen, kommen häufig giftige Chemikalien zum Einsatz.

In den brasilianischen Bundesstaaten Minas Gerais und Espírito Santo lässt sich am Rio Doce erahnen, was es bedeutet, wenn die Lebensgrundlagen ländlicher Bevölkerungen auf Jahrzehnte durch Chemikalien zerstört sind: Am 5. November 2015 brachen in der Gemeinde Mariana zwei Dämme eines mit giftigen Abwässern und Schlamm gefüllten Rückhaltebeckens einer Eisenerzmine des Unternehmens Samarco Mineração. 19 Menschen starben, etwa 50 Millionen Tonnen des giftigen Schlamms strömten in den Rio Doce, der 660 Kilometer weiter östlich in den Atlantik mündet. Seither streiten Gemeinden, Staatsanwaltschaft, Unternehmen, Umweltbehörden und -organisationen um Verantwortlichkeiten,

**11** Vgl. Maria Ceci Misoczky/Steffen Böhm, *The Oppressed Organize Against Mega-Mining in Famatina, Argentina*: Enrique Dussel's Ethics of Liberation, in: Alison Pullen/Carl Rhodes (Hrsg.), *The Routledge Companion to Ethics, Politics and Organizations*, London 2015, S. 67–84.

Schadensersatzzahlungen und die Frage, welchen Bergbau die brasilianische Gesellschaft eigentlich haben will. Die Hauptleidtragenden dieser Katastrophe und die Verlierer der Auseinandersetzungen stehen bereits fest: die am und vom Rio Doce lebende ländliche Bevölkerung.<sup>12</sup>

Territoriale Überlagerungen führen vor allem dann zu Konflikten, wenn lokale Akteure den Bergbau als eine Bedrohung ihrer räumlichen und kulturellen Selbstbestimmungsrechte, ihrer ökonomischen Lebensgrundlagen (zum Beispiel Landwirtschaft, handwerklicher Bergbau, Fischerei) und ihrer politischen Rechte als *citizens* erleben.<sup>13</sup> Letzteres ist in Lateinamerika von zentraler Bedeutung. Infolge der Demokratisierungsprozesse in den 1980er und 1990er Jahren, dem Erstarren indigener und afro-lateinamerikanischer Bewegungen sowie der Machtübernahme linker und sozialdemokratischer Regierungen wurden in vielen Ländern der Region weitreichende politische, soziale und kulturelle Rechte in Verfassungen und Gesetzen verankert. Die gegenwärtigen Konflikte um Bergbau, Infrastrukturprojekte und Land sind einerseits Ausdruck neuer politischer Handlungsräume; andererseits zeigen sie, dass zwischen Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit eine deutliche Lücke klafft. Diese Lücke politisieren Protestakteure, wenn sie wie in einer Vielzahl von Fällen in Argentinien, Guatemala, Peru, Ecuador und Kolumbien gemeinsam mit Gemeinderäten lokale Konsultationen (*consultas comunales* oder *populares*) „von unten“ initiieren, in denen demokratisch darüber abgestimmt wird, ob in einer Gemeinde Bergbauprojekte genehmigt werden sollen oder nicht.<sup>14</sup> Um politische Mitbestimmung und Anerkennung von *citizenship*-Rechten geht es auch in Konflikten, in denen ethnische Gruppen ihr Recht auf vorherige Konsultation einfordern, das in der Konvention 169

**12** Vgl. *Der Rio Doce stirbt*, 27. 11. 2015, [www.zeit.de/wissen/umwelt/2015-11/bergbau-unglueck-brasilien-rio-doce](http://www.zeit.de/wissen/umwelt/2015-11/bergbau-unglueck-brasilien-rio-doce).

**13** Vgl. Elisabet Dueholm Rasch, *Transformations in Citizenship: Local Resistance Against Mining Projects in Huehuetenango (Guatemala)*, in: *Journal of Developing Societies* 2/2012, S. 159–184.

**14** Vgl. Mariana Walter/Leire Urkidi, *Community Mining Consultations in Latin America (2002–2012): The Contested Emergence of a Hybrid Institution for Participation*, in: *Geoforum* 2015 (i.E.); Kristina Dietz, *Politics of Scale and Struggles over Mining in Colombia*, in: Bettina Engels/dies. (Hrsg.), *Contested Extractivism, Society and the State: Struggles Over Mining and Land*, London 2016 (i.E.).

der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verankert ist. Obgleich 15 der 19 lateinamerikanischen Staaten die Konvention ratifiziert haben, werden in den wenigsten solche Konsultationen abgehalten.<sup>15</sup>

### KONFLIKTFELD INFRASTRUKTURPROJEKTE

Im Zusammenhang mit dem Bergbau sind häufig auch Infrastrukturprojekte Gegenstand sozial-ökologischer Auseinandersetzungen, insbesondere dann, wenn ihre Realisierung die Selbstbestimmungs- und territorialen Autonomierechte indigener Bevölkerungsgruppen verletzt und sensible Ökosysteme berührt. Der Ausbau der Transport- und Energieinfrastruktur ist ab Ende der 1990er Jahre zu einem wichtigen Moment regionaler Integrationspolitik vor allem in Südamerika geworden. Angeführt von Brasilien verabschiedete die Union Südamerikanischer Staaten (UNASUR) im August 2000 eine Initiative zur regionalen, infrastrukturellen Integration Südamerikas (IIRSA).<sup>16</sup> Diese umfasst unter anderem den grenzübergreifenden Bau von Straßen, Pipelines und Staudämmen.

Ein Projekt dieser Initiative, bei dem es zu mehrfachen gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Protestakteuren und der Polizei kam, ist der geplante Straßenbau durch das Indigenenschutzgebiet Isiboro-Sécure im bolivianischen Tiefland (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure, kurz: TIPNIS-Nationalpark). Der Protest gegen den größtenteils aus Mitteln der brasilianischen Entwicklungsbank finanzierten Straßenbau entzündete sich nicht nur an der fehlenden Beteiligung der indigenen Bevölkerungsgruppen des TIPNIS, sondern auch am modernisierungstheoretischen und in Teilen neokolonialen Entwicklungs- und Fortschrittsdiskurs der bolivianischen Regierung unter Evo Morales. Führende Vertreter der Regierung argumentierten, dass der Straßenbau alternativlos sei, und „die Erschließung des Gebietes es den lokalen indigenen Gemeinschaften endlich ermöglichen würde, der Armut und

ihrem Status als Wilde zu entfliehen“.<sup>17</sup> Hieran wird deutlich, dass in Konflikten um Infrastrukturprojekte nicht nur um die materielle Dimensionen dieser Projekte gestritten wird, sondern auch um Entwicklungsvorstellungen, Subjektzuschreibungen und alternative Entwürfe zur Gestaltung des Verhältnisses zwischen Gesellschaft und Natur.<sup>18</sup>

Letzteres zeigt sich insbesondere an Auseinandersetzungen um Infrastrukturprojekte im Energiesektor in Brasilien. Das Land sieht sich in Bezug auf die Energieversorgung als Vorreiter einer grünen Ökonomie. Deren Ziel ist es laut UN-Umweltprogramm, gesellschaftlichen Wohlstand und soziale Gerechtigkeit zu erhöhen und gleichzeitig ökologische Krisen und Knappheiten zu reduzieren.<sup>19</sup> Der Anteil erneuerbarer Energien am brasilianischen Gesamtenergiemix lag 2014 bei 74,5 Prozent. Über 65 Prozent des Stroms basieren auf Wasserkraft.<sup>20</sup> Gleichzeitig ist die weitere Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien ein zentrales Element brasilianischer Energiepolitik. Entscheidend ist dabei die Frage, wie und wofür dieser Ausbau erreicht werden soll – welche gesellschaftlichen Strukturen also gestärkt werden. In Brasilien wird diese Frage bislang vor allem über Großtechnologien beantwortet, die eine zentralisierte, an den Bedürfnissen von Unternehmen und Mega-Events ausgerichtete Energieproduktion und -versorgung zum Ziel haben.

Der Großstaudamm Belo Monte am Rio Xingu im Amazonasbecken ist hierfür beispielhaft. Das Großprojekt mit einer Gesamtleistung von 11 000 Megawatt wurde im Mai 2016 von der kurz darauf suspendierten Präsidentin Dilma Rousseff im Teilbetrieb eröffnet. Im Juni 2016 erzeugten drei von insgesamt sechs Turbinen Strom, bis 2019 soll die Gesamtleistung er-

**15** Vgl. Almut Schilling-Vacaflor/Riccarda Flemmer, Rohstoffabbau in Lateinamerika: Fehlende Bürgerbeteiligung schürt Konflikte, German Institute of Global and Area Studies, GIGA Focus 5/2015.

**16** Siehe [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).

**17** Tanja Ernst, Jenseits des „westlichen“ Fortschrittsparadigmas? Zum widersprüchlichen Verhältnis von Dependenz, Differenz und Demokratie in Bolivien, in: *Journal für Entwicklungspolitik* 3/2015, S. 60–85.

**18** Vgl. María José Muñoz C., El conflicto en torno al Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure: Un conflicto multi-dimensional, in: *Cultura y representaciones sociales* 14/2013, S. 100–141.

**19** Vgl. UNEP, *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. A Synthesis for Policy Makers*, Nairobi 2011.

**20** Vgl. Ministério de Minas e Energia, *Balanço Energético Nacional 2015*, Brasília 2015, [https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio\\_Final\\_BEN\\_2015.pdf](https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2015.pdf).

reicht werden.<sup>21</sup> Das Bauwerk ist bis heute umstritten. Befürworterinnen wie die brasilianische Regierung, die Betreiberfirma Norte Energia oder die brasilianische Entwicklungsbank sehen in dem Staudamm einen zentralen Beitrag zum Klimaschutz und zur Erhöhung der Energieversorgungssicherheit in der von Armut gekennzeichneten Region. Internationale und brasilianische Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen sowie indigene Interessenvertreter hingegen protestieren gegen die mit dem Projekt verbundenen Abholzungen und Biodiversitätsverluste, die Missachtung von Menschenrechten sowie die Vertreibung und Zerstörung der Lebensgrundlagen indigener Bevölkerungsgruppen. Entgegen gerichtlich erwirkter Baustoppes und vielfältiger, zum Teil weltweiter Proteste setzte die Regierung den Bau des Staudamms durch. Dabei zeigte sich, dass Belo Monte gar nicht primär die Reduzierung von Energiearmut im Amazonas zum Ziel hat, vielmehr geht es um Versorgungssicherheit für den energieaufwendigen Bauxit- und Eisenerz-Bergbau in der Region sowie die sportlichen Großereignisse wie die Fußballweltmeisterschaft 2014 und die Olympischen Spiele 2016.<sup>22</sup>

### KONFLIKTFELD MEGA-EVENTS

Sportliche Großereignisse werden stets mit vollmundigen Versprechen angekündigt. Dies war auch in Brasilien im Vorfeld der Fußball-WM 2014 und der jüngsten Olympischen Sommerspiele in Rio de Janeiro der Fall: Von ihnen, so hofften die Ausrichter, würden wirtschaftliche Wachstumsimpulse ausgehen; die Allgemeinheit würde von Investitionen in nachhaltige Transport- und Abwassersysteme profitieren; ebenso sollte durch die Bearbeitung drängender Umweltprobleme ein Beitrag zur Verbesserung der allgemeinen sozialen und ökologischen Situation geleistet werden. Von all diesen Hoffnungen und Versprechungen ist wenig übrig geblieben. Im Gegenteil: Statt soziale Ungleichheiten in den Austragungsorten abzubauen, verstärkten sich

mit den Sportereignissen durch die Kommerzialisierung ganzer Stadtgebiete die Tendenzen der Verdrängung und damit der sozialen Segregation. Tausende Bewohnerinnen und Bewohner von Armenvierteln in Rio wurden zum Teil gewaltsam verdrängt, ihre Häuser für Medienzentren, Olympische Dörfer und Verbindungsstraßen abgerissen, das Menschenrecht auf Wohnen somit ausgehebelt. Statt den öffentlichen Nahverkehr auszubauen und für die breite Masse erschwinglich zu machen – wie bei den Protesten in mehreren brasilianischen Städten 2013 gefordert –, verfügen die Austragungsorte nun über exklusive Transportverbindungen zwischen Fußballstadien, Flughäfen und Hotels, die für die städtischen Arbeitspendler kaum Verbesserungen versprechen.

Zu diesen sozialen Effekten der Mega-Show kommen die negativen ökologischen Folgen: Für den Bau eines neuen olympischen Golfplatzes wurde die Fläche eines Naturschutzgebietes verkleinert, und für die Einrichtung einer neuen Schnellbuslinie, die Transolímpica, wurden gar 20 Hektar atlantischen Regenwalds gerodet – eine Maßnahme die sonst nur schwer vorstellbar ist, denn der atlantische Regenwald zählt zu einem stark gefährdeten Ökosystem. Die Beispiele zeigen, wie sich Schicht- und Herrschaftsverhältnisse im Kontext von sportlichen Mega-Events gleichsam in die sozialen und ökologischen Strukturen der Austragungsstädte einschreiben.

Hierauf verweisen auch die Maßnahmen zur Säuberung der Bucht von Guanabara. Die Bucht ist das Eingangstor zu Rio de Janeiro, vor fulminanter Kulisse fanden hier die olympischen Segelwettbewerbe statt, in der angrenzenden Lagune Rodrigo de Freitas die Ruderwettkämpfe. Beide Gewässer sind seit Jahrzehnten hochgradig kontaminiert, in sie fließen täglich mehrere Tausend Liter ungefilterte Haushalts- und Industrieabwässer. Weil die Weltöffentlichkeit im August 2016 den Blick auf Rio richtete, wurden zahlreiche Anstrengungen unternommen, die Wasserqualität in der Bucht zu verbessern – mit mäßigem Erfolg, wie Medienberichte während der Spiele zeigten.<sup>23</sup>

Tatsächlich interessierte sich lange Zeit niemand für die sozial-ökologischen Problemlagen in der Bucht. Mehr noch, sie wurden sogar bewusst

<sup>21</sup> Vgl. Christian Russau, Die rote Wand am Xingu, in: Lateinamerika Nachrichten 505–506/2016, S. 50–56.

<sup>22</sup> Vgl. Thomas Fatheuer, Belo Monte: Staudämme am Amazonas. Brasiliens Sprung nach vorne, in: Peripherie 124/2011, S. 501–508.

<sup>23</sup> Vgl. Segeln in der Kloake, 2.8.2016, [www.heute.de/44643578.html](http://www.heute.de/44643578.html).



unsichtbar gemacht: Weil die Zuleitungsrohre zu einem neu gebauten Raffineriekomplex des halbstaatlichen Erdölkonzerns Petrobras nur knapp unterhalb der Wasseroberfläche verlaufen und Fischerboote somit mit ihnen kollidieren könnten, erklärte das Unternehmen das betreffende Gebiet zur Sperrzone. Lokalen Fischern wurde der Zugang zu den ohnehin mageren Fischgründen dieses Teils der Bucht verweigert. Hiergegen lehnten sich betroffene Fischer auf: Sie gründeten die sogenannte Vereinigung der Männer und Frauen des Meeres (AHOMAR), protestierten öffentlich und gingen juristisch gegen die willkürlichen Grenzziehungen durch Petrobras und die damit verbundene Bedrohung ihrer Lebensgrundlagen vor. Die Regierung antwortete mit Repressionen: Fischerboote wurden aus Militärhubschraubern beschossen und zerstört, der Protest auf diese Weise gewaltsam beendet. Seit 2010 wurden vier der widerspenstigen Fischer ermordet; der Sprecher der Vereinigung musste die Bucht verlassen, er lebt heute versteckt unter Polizeischutz.<sup>24</sup>

Dies zeigt: Sozial-ökologische Widersprüche und Konflikte sind nicht auf den ländlichen Raum beschränkt. Im Rahmen der Olympischen Spiele wurde Rio de Janeiro zu einem Konfliktterrain, auf dem um die sozialen und ökologischen Folgen der Spiele gestritten wurde und wird. Ein Merkmal all dieser Konflikte ist, dass sie immer von asymmetrischen Machtverhältnissen und widersprüchlichen Interessen strukturiert sind. Und dies ist besonders dann der Fall, wenn mächtige und korrupte Weltsportverbände involviert sind.

#### SOZIALE KONFLIKTE: ORTE DES WANDELS IN ZEITEN DER KRISE?

Um die gegenwärtige Zunahme sozialer Konflikte um Naturaneignung und Rohstoffausbeutung in Lateinamerika begrifflich zu fassen, hat die argentinische Sozialwissenschaftlerin Maristella Svampa den Begriff des *giro eco-territorial* („ökoterritoriale Wende“) geprägt.<sup>25</sup> Damit bringt sie

<sup>24</sup> Vgl. Dawid Danilo Bartelt, *Kehrseite der Medaille. Sportgroßereignisse in Brasilien zwischen Fehlplanung, Spekulation und dem Recht auf Stadt*, Heinrich-Böll-Stiftung, Schriften zur Demokratie, Berlin 2015, S. 26.

<sup>25</sup> Vgl. Maristella Svampa, *Neo-desarrollistischer Extraktivismus und soziale Bewegungen: Eine öko-territoriale Wende in Richtung neuer Alternativen?*, in: Hans-Jürgen Burchardt/Kristina Dietz/



Panorama Olímpico, 2016  
(Darío Castillejos, Mexiko)

zweierlei zum Ausdruck: *erstens* die Tendenz einer „ambientalización de las luchas“ (einer „Verumweltlichung der Konflikte“)<sup>26</sup> in Lateinamerika, also eine zunehmende Verzahnung von sozialen und ökologischen Forderungen in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um Entwicklung und Demokratie. Damit verbunden deutet der Begriff *zweitens* auf neue Akteurskonstellationen und -allianzen hin, die sich über Ebenen hinweg erstrecken und bei denen „alte“ Interessengegensätze etwa zwischen Gewerkschaften, Umweltorganisationen und indigenen Verbänden, Großgrundbesitzern und Kleinbauern und -bäuerinnen, Stadt und Land, sozialen Bewegungen und lokalen Regierungen in den Hintergrund rücken.

Der oben erwähnte Protest gegen die Ausweitung der Kohlemine von Cerrejón im Norden Kolumbiens etwa wird getragen von einem

Rainer Öhlschlager (Hrsg.), *Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Impulse und Analysen aus Lateinamerika*, Baden-Baden 2013, S. 79–92.

<sup>26</sup> Enrique Leff, *La ecología política en América Latina. Un campo en construcción*, in: Héctor Alimonda (Hrsg.), *Los Tormentos de la Materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, Buenos Aires 2006, S. 21–39.

Bündnis aus direkt betroffenen Frauenorganisationen der indigenen Gemeinschaft der Wayuu, nationalen Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen mit Sitz in Bogotá, einer städtischen Bürgerinitiative in der Provinzhauptstadt Riacha und der Gewerkschaft der Kohlekumpel von Cerrejón. Ein solch heterogenes Bündnis wäre derzeit in Deutschland unvorstellbar, die Interessengegensätze vor allem zwischen Bergbaugewerkschaft und Umweltgruppen scheinen hierfür (noch) zu groß.

Die Wahrnehmung des Raubbaus an der Natur als eine kollektive Bedrohung existenzieller Lebensgrundlagen ist in den vergangenen Jahren an vielen Orten Lateinamerikas zu einem verbindenden Element zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen geworden. Dies verdeutlicht auf eindrückliche politisch-praktische Weise, dass soziale und ökologische Fragen nicht getrennt voneinander betrachtet werden können. Obgleich es in vielen der aktuellen Auseinandersetzungen zuvorderst um die Verhinderung von riesigen Staudämmen, industriellem Bergbau, Ausweitung der agrarindustriellen Produktion oder Abholzungen geht, fordern die Protestakteure – bewusst oder unbewusst – darüber hinaus mehr demokratische Mitsprache, die Neugestaltung der gesellschaftlichen Formen der Naturnutzung und -aneignung sowie die Umsetzung und Ausweitung bestehender sozialer, politischer und kultureller Rechte. Damit wenden sie sich gegen den Staat und beziehen sich gleichermaßen auf ihn, insbesondere dann, wenn sich soziale Bewegungen wie in den Fällen der lokalen Konsultationen gegen Bergbau auf staatlich verfasste Partizipationsrechte und direktdemokratische Instrumentarien berufen.

In den erweiterten Forderungen, in der Überwindung vermeintlicher Interessengegensätze sowie in der Anerkennung und Einforderung bestehender politisch-institutioneller Errungenschaften liegt das Potenzial für einen sozial-ökologischen Wandel. Wie weitreichend die Möglichkeiten für einen solchen Wandel gegenwärtig sind, ist indes eine offene Frage. Viele Protestakteure sind Repressionen und Drohungen ausgesetzt; die Zahl der Morde an Menschenrechtsaktivisten und -aktivistinnen in der Region ist erschreckend. Allein in Kolumbien kamen im vergangenen Jahr 228 Personen unter zum Teil ungeklärten Umständen zu Tode, insbesonde-

re in ländlichen Gebieten.<sup>27</sup> Viele der Ermordeten waren in Protesten gegen Bergbau oder Mega-Projekte aktiv. Der gewaltsame Tod von Berta Cáceres im März 2016 in Honduras ist hierfür ein trauriges Beispiel. Cáceres war Aktivistin für die Rechte von Indigenen und Frauen. Politisch setzte sie sich gegen die Errichtung eines Wasserkraftwerks in Honduras ein, an dem auch die deutsche Firma Siemens beteiligt ist.<sup>28</sup>

Dies zeigt auch: Gesellschaftlicher Wandel in Lateinamerika hängt nicht allein von den Kräfteverhältnissen in der Region ab. Ebenso entscheidend sind vorherrschende Konsummuster unter anderem in Deutschland, die wesentlich auf der Ausbeutung von Rohstoffen im globalen Süden beruhen,<sup>29</sup> sowie eine europäische und deutsche Rohstoffpolitik, die bisher keine hinreichenden Antworten auf Unternehmensverantwortung und Menschenrechtsverletzungen bietet.

### KRISTINA DIETZ

ist Politikwissenschaftlerin; mit der Konfliktforscherin Bettina Engels leitet sie die wissenschaftliche Nachwuchsgruppe „Globaler Wandel – lokale Konflikte?“ (GLOCON) am Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin.  
kristina.dietz@fu-berlin.de  
www.land-conflicts.net

<sup>27</sup> CINEP/Programa por la paz, Situación de derechos humanos y DIH en Colombia, Informe 2015, 13. 4. 2016, [http://cinep.org.co/Home2/images/bandatos/INFORME\\_DDHH\\_2015.pdf](http://cinep.org.co/Home2/images/bandatos/INFORME_DDHH_2015.pdf).

<sup>28</sup> Vgl. Claudia Fix, Mord mit Ankündigung, in: Lateinamerika Nachrichten 502/2016, S. 34 ff.

<sup>29</sup> Vgl. Ulrich Brand/Markus Wissen, Sozial-ökologische Krise und imperiale Lebensweise. Zur Krise und Kontinuität kapitalistischer Naturverhältnisse, in: Alex Demirović et al. (Hrsg.), Vielfach-Krise. Im finanzmarktdominierten Kapitalismus, Hamburg 2011, S. 77–94.

# IM WESTEN NICHTS NEUES?

## Lateinamerikas internationale Beziehungen nach dem Ende des Rohstoffbooms

*Claudia Zilla*

Die globalen Kontextbedingungen sowie die nationalen parteipolitischen Machtverhältnisse und Entwicklungen, die das Jahrzehnt der Regierungen der neuen Linken<sup>01</sup> in Lateinamerika ausmachten, sind derzeit im Wandel begriffen. Damit sind auch regionale Gewichtverschiebungen und Veränderungen in den internationalen Beziehungen der lateinamerikanischen Staaten verbunden.

Im Zuge des Rohstoffbooms und eines relativen Aufmerksamkeitsverlusts durch die historischen Partner USA<sup>02</sup> und EU zeigte Lateinamerika – insbesondere Südamerika – seit den 2000er Jahren ein zunehmendes Selbstbewusstsein in seinen Außenbeziehungen. Dieses schlug sich nicht nur im nationalistischen bis populistischen Diskurs vieler Regierungen nieder, sondern äußerte sich auch in der Verfolgung neuer eigener Konzepte, in wachsenden (sub-)regionalen Initiativen, in der Förderung von Süd-Süd-Kooperationen sowie allgemein in der Diversifizierung der Partnerstruktur und der Suche nach internationaler Autonomie. Während Argentinien und Mexiko regional wie global an Sichtbarkeit verloren, traten Brasilien und Venezuela durch ihren außenpolitischen Aktivismus besonders hervor.

Dennoch erfuhr das Muster der internationalen Einbindung Lateinamerikas in dieser Zeit keine grundlegende Veränderung. Beispielsweise konnte die Region weder ihre Wettbewerbsfähigkeit noch ihre Weltmarktintegration verbessern. Auch fand keine Vertiefung der kontinentalen Integrationsprozesse statt. Während sich der Gemeinsame Markt des Südens (Mercosur) erweiterte und politischer wurde, zeigten sich innerhalb der Andengemeinschaft (CAN) Auflösungsstendenzen.<sup>03</sup> Zwar wurde eine Reihe neuer (sub-)regionaler Initiativen wie die Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR), die Bolivarianische Allianz für die Völker unseres Amerika (ALBA) und die Gemeinschaft lateinamerikanischer und

karibischer Staaten (CELAC) ins Leben gerufen, substanzielle internationale Akteursqualitäten konnten sie jedoch nicht entfalten.<sup>04</sup> Sie fungieren vielmehr als lose Koordinierungsinstanzen mit relativ niedrigem Institutionalierungsgrad.

Die tief greifenden politischen und ökonomischen Krisen, in denen sich Brasilien und Venezuela zurzeit befinden, erzwingen deren Rückzug von der regionalen und internationalen Bühne. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts des schrittweisen Machtverlusts der politischen Linken in den nationalen Exekutiven und Legislativen, der entsprechenden außenpolitischen Aktzentverschiebungen und des Abflauens des Rohstoffbooms drängt sich der Eindruck auf, dass ein spezieller Zyklus lateinamerikanischer Außenbeziehungen gerade zu Ende geht.

### RÜCKENWIND DURCH ROHSTOFFPREISE

Die meisten Volkswirtschaften Lateinamerikas konnten vom Rohstoffboom, der ab 2000 einsetzte, stark profitieren.<sup>05</sup> Die erhöhte Nachfrage durch aufstrebende Märkte – allen voran China – nach Mineralien, Brennstoffen, Nahrungsmitteln und anderem mehr war begleitet von entsprechenden Preissteigerungen auf dem Weltmarkt. Da diese unverarbeiteten Produkte den Löwenanteil der Exporte vieler lateinamerikanischer Länder ausmachen, führte dieser Prozess wiederum zu einer bedeutenden Zunahme des Volumens und (noch stärker) des Gesamtwerts der Ausfuhren. Der Außenhandel wurde zum Motor des Wirtschaftswachstums (auch pro Kopf) und zur wichtigen Einnahmequelle lateinamerikanischer Staaten.<sup>06</sup>

Diese Entwicklung zog zwei weitere Veränderungen nach sich: Während die Außenhandelsstruktur Lateinamerikas über die traditionellen Partner USA und EU hinaus um asiatische Län-

der ausgebaut und das Gewicht dahingehend verschoben wurde, nahm der Anteil der verarbeiteten Produkte unter den Ausfuhren ab. Mit der Diversifizierung der Handelspartner ging eine Konzentration der Exportgüter und zugleich eine Primarisierung der Exportpalette einher, das heißt, es wurden zunehmend unverarbeitete Rohstoffe ausgeführt. Dies wiederum bremste Industrialisierungsprozesse beziehungsweise kehrte sie teilweise sogar um. Dabei bewegte sich der lateinamerikanische Anteil am weltweiten Handel auf einem relativ stabilen Niveau (rund 6 Prozent), der jedoch eindeutig tiefer lag als der von Asien (rund 25 Prozent).<sup>07</sup>

In dieser Phase konnte Lateinamerika einen Überschuss in seinem Warenhandel mit dem Rest der Welt (auch den USA und der EU) verzeichnen. Die Handelsbilanz der lateinamerikanischen Länder gegenüber China, Japan und Südkorea wurde aber zunehmend negativ. Dies war eine Folge der generell steigenden asiatischen Marktdurchdringung in Lateinamerika, die in Südamerika zwar noch nicht sehr ausgeprägt, in Mexiko, Zentralamerika und der Karibik aber besonders stark ist.<sup>08</sup> Gerade dort wurde der nachteilige „China-

Effekt“ auf zwei weitere Weisen spürbar: Als Netto-Rohstoffimporteure sahen sich die zentralamerikanischen und karibischen Länder zum einen mit den durch die chinesische Nachfrage gestiegenen Rohstoffpreisen konfrontiert, zum anderen ist China ein direkter und mächtiger Konkurrent, wenn es um den Absatz der eigenen verarbeiteten Güter auf dem US-Markt geht. So wirkt sich das Engagement chinesischer Firmen insbesondere hinsichtlich der Handelsbeziehungen bis heute sehr unterschiedlich auf verschiedene Gegenden und Länder Lateinamerikas aus.

Entgegen großer Erwartungen, die durch Ankündigungen und umfangreiche Verträge geweckt wurden, haben sich die asiatischen Investitionen in der Region weniger dynamisch entwickelt. Auch diese konzentrieren sich im Rohstoffsektor, vor allem im Bergbau und der Soja-Branche. China investiert aber auch in die notwendige Infrastruktur (etwa Schienen, Straßen und Häfen), um sich Zugang zu den An- beziehungsweise Abbaugebieten zu verschaffen. Die ausländischen Direktinvestitionen (ADI) aus Asien erreichten 2014 rund 6 Prozent der gesamten ADI in Lateinamerika, ein Sechstel davon stammte aus China. Seine Rolle steht hier also im Schatten der traditionell wichtigeren Investoren für die Region: Niederlande (20 Prozent), USA (17 Prozent) und Spanien (10 Prozent).<sup>09</sup>

Insgesamt haben der Rohstoffboom und die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Lateinamerika und China keine qualitativ höhere Eingliederung der Region in die Weltwirtschaft gebracht. Tatsächlich hemmte der einseitige Ausbau rohstoffbezogener Sektoren eine Steigerung der technologischen Fähigkeiten. Die Produktivitätskluft zwischen lateinamerikanischen und asiatischen Ländern ist nicht zuletzt dadurch größer geworden. In diesem Sinne reproduzieren die Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und der Region das sogenannte Zentrum-Peripherie-Muster, bei dem Lateinamerika (Peripherie) auf die Rolle eines Rohstofflieferanten reduziert wird und vom Import von Industriegütern aus industriell höher entwickelten Ländern (Zentrum) abhängig bleibt.<sup>10</sup>

**01** „Jahrzehnt der neuen Linken“ ist ein zeitlich wie ideologisch relativer Ausdruck – und in diesem Sinne eher ein heuristisches Etikett für eine Phase, die durch teilweise sehr unterschiedliche Präsidentschaften geprägt war.

**02** Nach dem 11. September 2001 und im Zuge der Kriege in Afghanistan und im Irak (ab 2001 bzw. 2003) verringerte sich Washingtons Engagement in der Region und blieb bis heute auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Eine Ausnahme bildet die Bekämpfung der Drogenkriminalität in Lateinamerika, in deren Rahmen die USA Kolumbien militärisch unterstützen.

**03** Gründungsmitglieder des Mercosur sind Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay. 2012 trat auch Venezuela bei; weitere sieben Staaten sind assoziiert. Die CAN besteht nach dem Austritt Venezuelas 2011 aus Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Peru.

**04** Mitglieder der UNASUR sind die zwölf unabhängigen Staaten Südamerikas: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Guyana, Kolumbien, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay und Venezuela. An der ALBA beteiligen sich Antigua und Barbuda, Bolivien, Kuba, Dominica, Ecuador, Granada, Nicaragua, St. Christopher (St. Kitts) und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Suriname sowie der Gründerstaat Venezuela. Der CELAC gehören alle unabhängigen Staaten Amerikas an – mit Ausnahme Kanadas und der USA.

**05** Vgl. Osvaldo Rosales/Sebastián Herreros, Trade and Trade Policy in Latin America and the Caribbean, in: *Journal of International Affairs* 2/2013, S. 31–49.

**06** Im brasilianischen Fall spielte vor allem die Steigerung des Konsums auf dem Binnenmarkt eine zentrale Rolle.

**07** Vgl. Rosales/Herreros (Anm. 5), S. 40f.

**08** Vgl. ebd., S. 34.

**09** Vgl. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile 2015, S. 10, [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38214/S1500535_es.pdf).

**10** Siehe den Prolog von Alicia Bárcena, in: Osvaldo Rosales/Mikio Kuwayama, *China y América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile 2012, S. 12.

## KEINE VERTIEFUNG DER REGIONALEN INTEGRATION

Obwohl eine gewisse ideologische Homogenität sowie zahlreiche regionale Initiativen eine entsprechende dynamische Entwicklung des intraregionalen Handels vermuten ließen, blieb dieser im Vergleich etwa zu Europa und Asien auf einem niedrigen Niveau: Zwischen 2000 und 2011 stieg er lediglich von 15,75 auf 19,4 Prozent als Anteil des Gesamthandels Lateinamerikas (in Europa macht der intraregionale Handel zwei Drittel aus, in Asien ein Viertel).<sup>11</sup> Zollschränken und andere Barrieren behindern den Austausch. Der Handel innerhalb der Region ist jedoch stark diversifiziert und der Anteil an verarbeiteten Produkten dabei vergleichsweise hoch.

Die mangelnde Intensivierung des Handels innerhalb Lateinamerikas hängt mit der niedrigen regionalen Integration zusammen. Entgegen dem „lateinamerikanistischen“ und „integrationistischen“ Diskurs vieler linker Präsidentinnen und Präsidenten setzte sich eine nationalistische und protektionistische (Außenhandels-)Politik durch, die in erster Linie kurzfristige, individuelle Interessen und nationale Wählerschaften im Blick hat. Paradigmatisch hierfür waren die (wirtschafts-)politischen Alleingänge einiger Mercosur-Regierungen – allen voran Argentiniens und Brasiliens – sowie das Plädoyer für eine Mitgliedschaft Venezuelas (2006) und dessen Aufnahme (2012) bei gleichzeitiger Suspendierung Paraguays.<sup>12</sup> Denn Venezuela muss (noch) einen langen Weg gehen, um das eigene Handelssystem an die Mercosur-Regeln anzupassen und seinen Außenzolltarif zu übernehmen. Hierfür ist eine Liberalisierung notwendig, die von der venezolanischen Regierung politisch nicht unterstützt wird. Bolivien hat 2012 das Beitrittsprotokoll unterschrieben und befindet sich seit 2015 offiziell im Beitrittsprozess.<sup>13</sup>

Was die überregionalen Beziehungen betrifft, unterzeichnete der Mercosur im zurückliegenden Jahrzehnt nur wenige Freihandels- beziehungsweise Präferenzabkommen mit Drittländern, die wiederum kein besonderes Gewicht in dessen Außenhandelsstruktur aufweisen. Die Verhand-

lungen mit der EU sollen nach zwölf Runden in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 wieder aufgenommen werden; die jeweiligen Angebote wurden im Mai 2016 unterbreitet.<sup>14</sup> Insgesamt setzte sich im Mercosur zunehmend eine thematische Hierarchisierung durch, die seine Funktionslogik entsprechend prägt: Erweiterung vor Vertiefung,<sup>15</sup> Politik vor Recht und Wirtschaft.<sup>16</sup>

Im Rahmen der CAN fand ebenfalls keine Vertiefung der Integration statt – jedoch in diesem Falle auch keine Erweiterung. Vielmehr wurden zentrifugale Tendenzen wirksam: Die ideologisch heterogenen Regierungen waren nicht in der Lage, gemeinsame Verhandlungspositionen gegenüber den USA und der EU zu erarbeiten. Stattdessen schlossen Peru und Kolumbien bilaterale Freihandelsabkommen mit den USA (2005 und 2006) und der EU (2012).<sup>17</sup> Zudem bildeten sie 2011 zusammen mit Chile und Mexiko die Pazifik-Allianz, die eine offeneren handelspolitische sowie stärker asiatische Ausrichtung aufweist. Sowohl der Mercosur als auch die CAN blieben also imperfekte Freihandelszonen und unvollständige Zollunionen. Unter den Regierungen der neuen Linken verloren sie zudem ihren Charakter als Sprungbrett für eine kompetitive Weltmarktintegration im Rahmen eines offenen Regionalismus, von dem sich viele ihrer Mitgliedsstaaten im Laufe der Zeit abwendeten.

## AUSSENPOLITISCHER AKTIVISMUS BRASILIENS UND VENEZUELAS

Zu den dynamischsten Entwicklungen des vergangenen Jahrzehnts in Lateinamerika gehört zweifelsohne der außenpolitische Aufstieg Bra-

<sup>11</sup> Vgl. Rosales/Herreros (Anm. 5), S. 40.

<sup>12</sup> Die Suspendierung des Landes folgte der Absetzung des Präsidenten Fernando Lugo.

<sup>13</sup> Vgl. *Invitan a Bolivia a ser miembro pleno del Mercosur*, 20.11.2012, [www.infobae.com/2012/11/20/1061804](http://www.infobae.com/2012/11/20/1061804).

<sup>14</sup> Vgl. Mercosur-EU Joint Communique, Brüssel 23.6.2016, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1516>.

<sup>15</sup> Zwar werden immer mehr Organe im Rahmen des Mercosur geschaffen, dennoch bleiben diese schwach institutionalisiert, mit geringer Wirkungskraft und in ihrer Funktionsweise intergouvernemental. Es findet keine Übertragung von Souveränität an supranationale Instanzen statt.

<sup>16</sup> So begründete der uruguayische Präsident José Mujica die „doppelte Aktion“ (Paraguays Suspendierung und Venezuelas Aufnahme), die den Normen des Mercosur widersprach, damit, dass die Politik gegenüber dem Recht das Primat habe. Vgl. Mujica argumentó que lo político primó sobre lo jurídico, 12.7.2012, [www.elobservador.com.uy/-n228005](http://www.elobservador.com.uy/-n228005).

<sup>17</sup> Vgl. European Commission, Andean Community, o.D., <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/andean-community>.

siliens und Venezuelas. Die Außenpolitik beider Länder war dabei – mit unterschiedlicher Ausprägung – von folgenden gemeinsamen Merkmalen gekennzeichnet: (1) Beide betrieben eine profilierte präsidentielle Diplomatie bei einem relativen Bedeutungsverlust des Außenministeriums und technischer Instanzen. (2) Beide führten einen Gerechtigkeitsdiskurs und nahmen eine Anti-Status-quo- (Brasilien) beziehungsweise eine „antisystemische“ Haltung (Venezuela) ein, was eine verstärkte Problematisierung der ungleichen Verteilung materieller wie immaterieller Ressourcen auf globaler Ebene und die Aktivierung der Nord-Süd-Konfliktlinie bedeutete. (3) Damit verbunden war eine gewisse Distanz (Brasilien) beziehungsweise Feindseligkeit (Venezuela) gegenüber den USA sowie (4) eine prominente sozioökonomische Komponente.

Insbesondere unter der Präsidentschaft von Luiz Inácio Lula da Silva (2003 bis 2010) zeigte Brasilien ein zunehmendes regionales wie internationales Engagement, das hinsichtlich seiner Partner, Instrumente, Interessen und Ziele vielfältiger und parteipolitischer wurde.<sup>18</sup> Brasilien verwandelte sich von einem „Land in Lateinamerika“ zu einem „südamerikanischen Land“. Diesem veränderten geopolitischen Selbstverständnis gaben zwei brasilianische Initiativen 2008 besondere Konturen: die Gründung der UNASUR und in ihrem Rahmen die Einrichtung des Südamerikanischen Verteidigungsrats (CDS), der unter anderem die militärische und verteidigungsindustrielle Zusammenarbeit sowie gemeinsame humanitäre Hilfe und Friedenseinsätze koordinieren soll. Brasiliens Streben, in Konflikten auf dem Subkontinent als Vermittler zu fungieren und damit möglichst auch die USA aus der eigenen Gravitationsosphäre herauszuhalten, war eine wichtige politische Dimension seiner Rolle als Regionalmacht.<sup>19</sup>

Eine weitere Dimension war sozioökonomischen Charakters und bestand in der zentralen Stellung von Investitionen und Infrastrukturprojekten, etwa im Rahmen der 2000 errichteten Initiative für die regional-südamerikanische

Integration und Infrastruktur (IIRSA), der nun internationalisierten brasilianischen Entwicklungsbank (BNDES) und Unternehmen sowie der Entwicklungszusammenarbeit. Letztere beschränkte sich nicht nur auf Südamerika, sondern erstreckte sich auch über das portugiesischsprachige Afrika.<sup>20</sup> Brasiliens außenpolitische Projektion ging also weit über den Subkontinent hinaus und erfasste Organisationen wie Weltbank, Internationalen Währungsfonds und Vereinte Nationen (für die es Reformprojekte lancierte), interregionale Koordinierungsplattformen mit Gleichgewichtigen wie IBSA und BRICS<sup>21</sup> und geografisch ferne Konflikte wie den Atomstreit mit Iran.

Venezuelas außenpolitisches Engagement wurde vor allem von Präsident Hugo Chávez (1999 bis 2013) stark vorangetrieben. Unter dem Einsatz der Provokation als Stilelement,<sup>22</sup> einer ökonomisch-ideologischen Allianz mit Kuba und der Öldiplomatie über das Staatsunternehmen Petróleos de Venezuela (PDVSA) erweiterte das Land seinen regionalen Einfluss über den Norden Südamerikas hinaus in die Karibik hinein. Während die von Venezuela angestoßene Initiative ALBA seiner lateinamerikanischen geopolitischen Strategie in der Region Form gab, blieb seine internationale Wirkkraft im Unterschied zu der Brasiliens deutlich begrenzt. Der aggressive Diskurs gegenüber den USA blieb für den nach wie vor intensiven Handel mit ihnen (in erster Linie Ölexporte) folgenlos. Besonders prominent wurde der Ausbau der internationalen Beziehungen mit extraregionalen Akteuren wie China, Iran und Russland. Im letzteren Fall spielten vor allem die venezolanischen Rüstungskäufe eine relevante Rolle.

Sowohl in Brasilien als auch in Venezuela verlor die Außenpolitik durch Regierungswechsel an politischem und ökonomischem Impetus. Zu der geringen außenpolitischen Begabung von Dilma Rousseff (2011 bis 2016) und Nicolás Ma-

<sup>18</sup> Vgl. Claudia Zilla, *Brasilianische Außenpolitik. Nationale Tradition, Lulas Erbe und Dilmas Optionen*, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 29/2011.

<sup>19</sup> Vgl. Mónica Hirst, *La política Sudamericana de Brasil: Entre el peso de las asimetrías y la incidencia de nuevas coyunturas*, 2005, [http://papep-undp.org/sites/default/files/user/la\\_politica\\_sudamericana\\_de\\_brasil\\_hirst\\_2005.pdf](http://papep-undp.org/sites/default/files/user/la_politica_sudamericana_de_brasil_hirst_2005.pdf).

<sup>20</sup> Vgl. Claudia Zilla, *Brasilien als „Emerging Donor“*. Politische Distanz und operative Nähe zu den traditionellen Gebern, SWP-Studie 7/2012.

<sup>21</sup> Zum 2003 errichteten Dialogforum IBSA gehören Indien, Brasilien und Südafrika; am Dialogforum BRIC(S) nehmen seit 2006 Brasilien, Russland, Indien und China sowie seit 2010 auch Südafrika teil.

<sup>22</sup> Vgl. Günther Maihold, *Außenpolitik als Provokation. Rhetorik und Realität in der Außenpolitik Venezuelas unter Präsident Hugo Chávez*, SWP-Studie 22/2008.



duro (seit 2013), den Nachfolgern von Lula und Chávez, und der geringen Priorität, die sie den Außenbeziehungen beimaßen, kamen politische und ökonomische Krisen, die eine Fokussierung auf nationale Probleme erforderten. Durch die Normalisierung der Beziehungen zwischen Kuba und den USA verlor Venezuela zudem ein polarisierendes und ideologisch identitätsstiftendes Moment.<sup>23</sup> Aufgrund der eigenen ökonomischen Engpässe kann es den Inselstaat auch nicht mehr so stark wie früher unterstützen.

## ANZEICHEN EINES WANDELS

Konjunkturschwäche, Sparmaßnahmen, Korruptionsskandale und schwindende Zustimmungswerte für einige Regierungen sowie Machtwechsel geben heute in vielen Staaten Lateinamerikas der Innenpolitik den Vorzug gegenüber der Außenpolitik. Zugleich sind regionale Gewichts- sowie außenpolitische Akzentverschiebungen im Gange.<sup>24</sup>

Während durch Brasilien und Venezuela geführte Bündnisse und Initiativen an Bedeutung verlieren, bemühen sich Argentinien und Mexiko um mehr regionale und internationale Sichtbarkeit. Die Pazifik-Allianz etabliert sich als schwach institutionalisierter, jedoch attraktiver und stark freihandels- sowie nach Asien orientierter Ansatz. Stand sie ursprünglich in einem Spannungsverhältnis zur atlantischen Seite Südamerikas, setzen sich der im Dezember 2015 angetretene argentinische Präsident Mauricio Macri und der seit Mai 2016 amtierende brasilianische Interimspräsident Michel Temer nun für eine Zusammenarbeit des Mercosur mit der Allianz ein.<sup>25</sup> Gemeinsam mit ihren Außenministern (Susana Malcorra in Argentinien und José Serra in Brasilien) plädieren sie für eine Flexibilisierung des Mercosur, die unter anderem den Abschluss bilateraler Freihandelsverträge zwischen einzelnen Mitglieds- und Drittstaaten erlauben sollte – etwa den USA und der EU. Insgesamt favorisieren Brasilien und Argentinien unter ihren neuen Führungen einen größeren Abstand zu der ohnehin geschwächten

„bolivarianischen Achse“ linker Regierungen bei gleichzeitiger Rückbesinnung auf die traditionellen Partner des Nordens und Westens – ohne jedoch die „asiatische Schiene“ zu verlassen.

Auch deshalb ist die einst befürchtete Auseinanderentwicklung von Südamerika und der Großen Karibik (Mexiko, Zentralamerika, Karibik) heute kein akutes Problem mehr. Seit ihrer Konstituierung im Dezember 2011 bildet die CELAC als intergouvernementale Dialog- und Koordinationsplattform – trotz ihres geringen Institutionalierungsgrades – eine Klammer zwischen den 33 unabhängigen Staaten Lateinamerikas und der Karibik. Zudem wurde Kuba wieder stärker integriert: Die Suspendierung Kubas von der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) wurde 2009 aufgehoben, und Havanna und Washington haben 2015/16 ihre diplomatischen Beziehungen wieder aufgenommen.

Die sich verändernde Akteurskonstellation zeigte sich jüngst auch in einem anderen Prozess: So fanden die Friedensgespräche zwischen der kolumbianischen Regierung und der Guerillabewegung FARC-EP in Havanna (und Oslo) statt. Während Kuba und Norwegen als Mediatoren fungierten, waren Chile und Venezuela die von den Konfliktparteien gewählten Begleiter dieses Prozesses. Brasilien, einst der hauptsächliche „Konfliktmanager“ Südamerikas und wichtiger Investor auf Kuba, war in diese Gespräche nicht involviert und somit der „große Abwesende“.

All dies zeigt: Der Wandel der Kontextbedingungen und nationalen Machtverhältnisse der vergangenen Jahre hat auch die Außenbeziehungen der lateinamerikanischen Staaten in eine Anpassungsphase versetzt, in deren Verlauf sich eine veränderte Karte der regionalen Beziehungs- und Kräfteverhältnisse abzeichnet. Ob diese Phase schließlich in einen neuen internationalen Status für den gesamten Subkontinent münden wird, ist derzeit noch offen.

**23** Zu Kuba siehe auch den Beitrag von Michael Zeuske in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

**24** Vgl. Claudia Zilla, Gewichtsverschiebungen in Lateinamerika. Zum wirtschaftlichen und politischen Kontext des VII. Amerika-Gipfels, SWP-Aktuell 41/2015.

**25** Vgl. Martín Dinatale, Macri se aproxima al Pacífico y le pide celeridad a Brasil, 1.7.2016, [www.lanacion.com.ar/1914369](http://www.lanacion.com.ar/1914369).

## CLAUDIA ZILLA

ist Politikwissenschaftlerin mit Schwerpunkt Lateinamerika. Sie leitet die Forschungsgruppe Amerika der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

[claudia.zilla@swp-berlin.org](mailto:claudia.zilla@swp-berlin.org)

## ESSAY

## KUBA: NEUE PERSPEKTIVEN?

*Michael Zeuske*

Die Antwort auf die Frage im Titel könnte, salopp formuliert, lauten: Die Perspektiven sind nicht so neu, und sie sind auch nicht so einfach, wie mancher sich das angesichts des Kuba-Hypes der vergangenen zwei Jahre vorstellen mag. Seit dem „historischen Handschlag“ zwischen dem kubanischen Staatschef Raúl Castro und US-Präsident Barack Obama im Dezember 2013 (während der Begräbnisfeierlichkeiten für Nelson Mandela in Johannesburg) scheint – zumindest aus der Sicht vieler Medien in Zentraleuropa – ein neues Zeitalter angebrochen zu sein. Das Datum eines Telefonats zwischen Castro und Obama, der 17. Dezember 2015, ist als „17D“ inzwischen sogar zum politischen Symbol geworden. Der Hype überrascht selbst langjährige Kuba-Expertinnen und -Experten, die dachten, sie hätten in fast 60 Jahren „kubanischer Revolution“ bereits alles erlebt.

Zum Telefonat von 17D gehörten unter anderem die Absichtserklärungen beider Politiker, die diplomatischen Beziehungen wieder aufnehmen zu wollen. Ein kubanischer Freund, dem das heute möglicherweise peinlich ist, schrieb mir damals, dass dieser Tag im Dezember der wichtigste seit dem Sieg der Revolution sei. Die Wiederaufnahme der Beziehungen zwischen Kuba und den USA folgte tatsächlich schon bald, mit dem vorläufigen Höhepunkt des Besuches von Obama mit seiner Familie auf Kuba vom 20. bis 22. März 2016.<sup>01</sup>

Selten habe ich so viele Kuba-Artikel schreiben beziehungsweise an Fernsehproduktionen über die Insel mitwirken dürfen wie in den zurückliegenden beiden Jahren. Die Reiseunternehmen haben die Preise für Kuba-Reisen erhöht, weil so viele Europäer das Kuba der Revolution noch einmal bereisen und sehen wollen, bevor der erwartete Massentourismus aus den USA einsetzt. Besonders gefragt sind Rundreisen, weniger der Urlaub in den abgeschoteten Urlaubsressorts auf Inseln oder auf der Península de Hicacos (Varadero). Die Aussicht

auf schöne alte Autos, exzellente Drinks, guten Rhythmus und fröhliche Menschen wird sicher immer eine der wichtigsten Dimensionen kubanischer *soft power* bleiben. Die anderen sind – zumindest für linke Romantiker – der Charme der Revolution in den Tropen und die Biografie Fidel Castros, der diese nach über 50 Jahren Regierungszeit (1959 bis 2008) wie kein anderer personifiziert.

Die internen Perspektiven auf Kuba, also die Sichtweisen der Kubanerinnen und Kubaner selbst, sind natürlich völlig andere. Kubaner sind ein Volk von *jodedores* – sie versuchen, jeder Situation, wirklich jeder, etwas Humorvolles abzurufen. Dennoch mögen viele, vor allem die jüngere Bevölkerung Havannas, über „die Alten“ nicht einmal mehr Witze machen. Und viele Angehörige der älteren Generation, selbst wenn sie zu den einigermaßen Privilegierten gehören, geben an, ihr Land sei „versteinert“ (*petrificado*).

Auf die mir in Deutschland häufig gestellte Frage, ob sich nach der politischen Öffnung nun alles in dem Inselstaat ändern werde, kann ich nur antworten: Zurzeit tut sich weniger als noch zwischen 2004 und 2008 – oder gar in den 1960er Jahren. Und ich gehöre mit Sicherheit nicht zu denjenigen, die einen baldigen Untergang des Castro-Kubas wegen „Chaos“ vorhersagen – eine verbreitete Ansicht unter westlichen Diplomatinen und Diplomaten sowie Leuten, die, aus welchen Gründen auch immer, längere oder kürzere Zeit auf der Insel verbringen (müssen).

#### PARALLELE WÄHRUNGEN, DOPPELTE UNZUFRIEDENHEIT

Die internen Perspektiven auf Kuba sind, vor allem in Havanna und in den größeren Städten (Matanzas, Santa Clara), durch zwei Typen erheblicher Frustrationen geprägt, die die Regierung Raúl Castros unter Zugzwang setzen – nicht so sehr in politischer, sondern vielmehr in sozialer und vor allem wirtschaftlicher Hinsicht. Die Frustratio-



nen können – vereinfacht – wie folgt beschrieben werden: Viele Kubaner sind mit dem, was sie nach mehr als 60 Jahren „Revolution“ und einem Vierteljahrhundert Krise seit 1990 bekommen, extrem unzufrieden. Die Revolution hatte ihnen einst den Anschluss an die „Erste Welt“ verheißen – aus kubanischer Sicht gehörte dazu auch das sozialistische Lager in Europa und Asien; die DDR war daher in gewissem Sinne lange Zeit ein Sehnsuchtsort. Jetzt droht in den Augen vieler Kubaner dagegen ein Rückfall in die „Vierte Welt“.<sup>02</sup> Während die eine, sehr viel größere Gruppe vor allem mit den extrem niedrigen Gehältern und Löhnen unzufrieden ist, betrifft die zweite Form der Unzufriedenheit eine deutlich kleinere, aber häufig mit den Eliten des Landes verbundene Gruppe: Ihre Frustration speist sich aus dem Unmut über das mangelhafte Warenangebot – also darüber, was sie im staatlich dominierten Handelssystem Kubas an Qualität (nicht) kaufen können.

Um das zu verstehen, bedarf es eines Blickes auf die zwei unterschiedlichen Geldtypen, die in Kuba zirkulieren. Alles, was die innerkubanische Wirtschaft betrifft, wird in Peso Cubano (CUP) gerechnet. Das heißt, die Leute bekommen ihre Gehälter in CUP und zahlen damit in Läden und auf Märkten für die Produkte des alltäglichen Lebensbedarfs. Weil Kuba aber in der schwerwiegenden Krise der 1990er Jahre notgedrungen die Existenz von Schwarzmärkten und ausländischen Devisen zulassen musste (von 1993 bis 2004 zunächst den US-Dollar), gibt es seit 1994 eine Art Devisen-Umrechnungsgeld, den Peso Cubano Convertible (CUC). Dieser ist mit einem festen Wechselkurs von 1:1 an den US-Dollar gekoppelt und längst nicht für alle Kubaner ohne weiteres zu bekommen. Viele Importartikel und Dienstleistungen sind jedoch nur gegen CUC-Wert beziehungsweise für astronomische CUP-Preise erhältlich. Ein CUC entspricht etwa 25 CUP; wenn ein Chefarzt also im Monat 1000 CUP verdient – im kubanischen Wertsystem ein extrem hohes Gehalt – dann entspricht das 40 CUC (40 US-Dollar beziehungsweise rund 35 Euro). Den Al-

lermeisten, die irgendwie CUC verdienen, sei es als Trinkgeld im Tourismus oder in Form von Geldsendungen in Dollar oder Euro von Verwandten oder Freunden im Ausland (*remesas*), geht es besser als der überwiegenden Mehrheit der rund fünf Millionen Lohnempfänger, die keinen Zugang zum konvertiblen Peso haben. Dennoch wird von vielen eben auch bemängelt, dass man selbst für die Devisen-Pesos nur Produkte minderer Qualität auf Kuba bekommt.

Um das Problem dieser doppelten Unzufriedenheit – über geringe Löhne in CUP einerseits und mangelndes Angebot andererseits – in den Griff zu bekommen, spricht Raúl Castro bereits seit 2008 immer wieder von einer Vereinheitlichung des Geldes (*unificación de las monedas*). Bislang ist jedoch noch nichts passiert. Und um eine solche Vereinheitlichung tatsächlich zu schaffen, bräuchte die extrem ineffiziente kubanische Wirtschaft einen großen Partner, doch weder China, Russland noch die USA zeigen sich dazu bereit, diese Rolle zu übernehmen. Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass die kubanischen Eliten einerseits (fast) immer ihre strategische Position überschätzt haben, andererseits immer wieder versuchten, die Eliten von Imperien und großen Wirtschaftssystemen für ihre Zwecke einzuspannen. Das Währungsproblem prägt die internen Perspektiven der Kubaner viel stärker als alles andere im Alltag – und das hat auch historische Gründe.

## PERIÓDOS ESPECIALES

Kuba hat eine lange Phase des „charismatischen Sozialismus“ unter Fidel Castro hinter sich. In diese Zeit fielen nicht nur 25 Jahre tief greifender und weltweit Wirkung entfaltender sozialer Revolution (bis 1967 in Lateinamerika und bis etwa 1990 auch in Afrika, vor allem wegen des kubanischen Engagements in Angola), sondern auch die Etablierung des ersten Sozialstaates in Lateinamerika (1975 bis 1990), eine schwere Verschuldungskrise vom „Typ Griechenland“ (1983) sowie erste punktuelle marktwirtschaftliche Reformen in einem extrem auf den Staat zugeschnittenen System. Im Innern war, spätestens in den 1980er Jahren, ein System weitgehender relativer Gleichheit etabliert worden, mit den genannten geringen Löhnen und Honoraren.

1991 brach der europäische Sozialismus zusammen, was auch Kuba in eine bis dahin nicht

**01** Ich folge grob: Michael Zeuske, *Der Sieg der Castros im zweiten Kalten Krieg und das neue Kuba des 21. Jahrhunderts* (2008–2016), in: ders., *Kleine Geschichte Kubas*, München 2016<sup>4</sup>, S. 236–246.

**02** „Vierte Welt“ ist eine „Bezeichnung für Rohstoff-, Kapital- und exportschwache Entwicklungsländer; meist mit Least Developed Countries (LDC) identisch“. *Gabler Wirtschaftslexikon*, [www.wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/152005/vierte-welt-v6.html](http://www.wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/152005/vierte-welt-v6.html).



Die drei Scheine links sind Pesos Cubanos (CUP), die zwei rechts sind (Devisen-)Pesos Cubano Convertible (CUC).  
 Quelle: picture-alliance/AP Photo

gekannte Wirtschafts- und Sozialkrise stürzte. Fidel Castro, der zu dieser Zeit bereits über 30 Jahre an der Macht war und hätte zurücktreten können, hielt das Kuba der Revolution von 1959 zusammen, jedoch nicht ohne Schwierigkeiten. Das Gleichheitssystem erodierte, vor allem, weil die Regierung notgedrungen erst den Schwarzmarkt und dann den US-Dollar als Zahlungsmittel sowie – als sichtbaren Ausdruck der Hierarchisierung – sogar Dollar-Läden akzeptieren musste. Erst 2008 gab Castro, der Charismatiker, die Macht vollständig an seinen Bruder Raúl, den Armeebürokraten, ab.<sup>03</sup>

**03** Vgl. Bert Hoffmann, *Wie reformfähig ist Kubas Sozialismus?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, FES Analyse, Mai 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08075.pdf>; José Antonio Alonso/Francisc Bayo/Susanne Gratius (Hrsg.), *Cuba en Tiempos de Cambios*, Madrid 2011; Antonio Santamaría, *La revolución cubana y la economía, 1959–2012. Los ciclos de política y el ciclo azucarero*, in: *Anuario de Estudios Americanos* 2/2014, S. 691–723; Carmelo Mesa-Lago/Jorge Pérez-López, *Cuba under Raúl Castro: Assessing the Reforms*, Boulder 2013; Bert Hoffmann, *Bureaucratic Socialism in Reform Mode: The Changing Politics of Cuba's Post-Fidel Era*, in: *Third World Quarterly* 9/2016, S. 1–15, <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2016.1166050>.

Das flexible und insofern erfolgreiche Herrschaftssystem der Castros,<sup>04</sup> das im Grunde immer noch von Inselnationalismus, militärischen Strukturen, dem Mythos des siegreichen Guerillakriegs und vom Diskurs der *revolución* (einer Art „permanenter Revolution auf Kubanisch“) zusammengehalten wird, ist eine der wirklich wesentlichen Besonderheiten Kubas. Unter Raúl Castro begann eine „neue“ Reformpolitik, die zunächst eher symbolisch daherkam, ab 2010 aber an Dynamik gewann und zu einer „Reform der Straße“ führte. „Reform der Straße“ bedeutet jedoch nicht „Reform des Landes“ – eine solche wäre wegen der Eigentumsverhältnisse viel komplizierter. Auch gab es keine nennenswerte „Reform des Staates“. Die „Reform der Straße“ aber führte durch Zulassung, Formalisierung und Ausweitung (sowie bürokratischer Dokumentation) dessen, was vorher Schwarzmarkt und individuelle Beziehungen (*amistad*) waren, zu einem

**04** Vgl. Antoni Kapcia, *Beyond Fidel: Towards an Understanding of the Cuban Political Vanguard of the 1960s*, in: Christina Esser et al. (Hrsg.), *Kuba. 50 Jahre zwischen Revolution, Reform – und Stillstand?*, Berlin 2011, S. 143–162.

Boom an kleinen Geschäften, Cafés, Garküchen, Restaurants, Frisörläden, Gemüseständen, Telefonläden, Werkstätten und anderem mehr. Mittlerweile kann auch fast alles, was sich in privatem Besitz befindet, verkauft und zu Geld gemacht werden, etwa Autos, Dienstleistungen, Tiere und das Besitzrecht an Wohnungen. Nach wie vor davon ausgenommen sind Boden (Land), Banken, Infrastrukturen und Staatsgebäude.

Man lasse sich aber nicht täuschen: Denn erstens verlaufen Reformen auf Kuba immer in Wellen. Zweitens waren die Reformzeiten immer auch Zeiten, die durch sogenannte *períodos especiales* unterbrochen oder begleitet wurden, also Zeiten besonders harter Makrobedingungen, die meist mit Öl- und Energiemangel oder durch Nahrungsmittelknappheit geprägt waren. Drittens hat Kuba für Reformen bislang stets größere Partner gebraucht – das ist sozusagen die Tragödie einer kleinen Nation, die schon seit 1760 immer wieder in massive Globalisierungsprozesse hineingezogen wurde.<sup>05</sup>

Die Beharrungskraft des „traditionellen“ Kubas der Revolution von 1959 (und früher) spiegelt sich auch in einigen Zahlen zur arbeitenden Bevölkerung wider: 2014 gab es rund fünf Millionen Arbeitende auf Kuba, bei einer Gesamtbevölkerung von etwas mehr als elf Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern. Ein knappes Viertel der arbeitenden Bevölkerung (1,1 Millionen) ist im nichtstaatlichen Sektor tätig. Knapp 500 000 sind sogenannte *cuenta-propistas*, also Selbstständige, die auf eigene Rechnung arbeiten; rund 30 Prozent davon sind Frauen. Der überwiegende Teil der Selbstständigen (rund 380 000) arbeitet für recht knappe Löhne, die aber immer noch besser sind als die staatlichen Gehälter und meist zumindest die Aussicht auf Trinkgeld in CUC bieten. Nur etwa 110 000 sind private Arbeitgeber und *emprendedores* (Unternehmer). Ihre „Betriebe“ – häufig schlicht Hausflure, Privatwohnungen oder gemietete Zimmer – werden auch als *pequeñas y medianas empresas* debattiert, also als „kleine und mittlere Unternehmen“. Dieser nachgerade mythische Begriff der sozialen Marktwirtschaft (der ein Grund dafür ist, dass sogar „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ und „Welt“ immer mal wieder einen Bericht über einen Wirt oder einen Frisör auf Kuba bringen) ist jedoch eher geeignet, die Realität in Deutschland zu beschreiben als in Kuba. Knapp fünf Prozent der arbeiten-

den Kubaner sind landwirtschaftliche Genossenschaftlerinnen und Genossenschaftler (230 000), die nicht-landwirtschaftlichen Genossenschaftler machen bislang nur 0,1 Prozent aus (5500).<sup>06</sup> Dabei präferiert der bürokratische Sozialismus Raúl Castros zumindest diskursiv das genossenschaftliche Eigentum, vor allem, weil man von der Dynamik des privaten Eigentums einen raschen Bruch des immer noch gültigen Gleichheitsideals der *revolución* fürchtet.

Das bedeutet: Der Satz „Nun ändert sich doch sicherlich alles auf Kuba?“ – halb Frage, halb Aussage – enthält auch eine unterschwellige Frage nach der Reichweite der Reformen und nach den daraus hervorgehenden Gewinnern und Verlierern.

### GEWINNER UND VERLIERER

Wer die Gewinner sind, ist ziemlich klar: Im Grunde handelt es sich um drei Gruppen einer entstehenden kubanischen Mittelklasse, die von der „neuen“ Reformpolitik und Öffnung des Landes profitieren. Die erste, relativ breite Gruppe sind diejenigen, die direkt oder indirekt etwas Gefragtes anbieten können, das heißt Vermieter privaten Wohnraumes, Betreiber privater Restaurants, Fahrer von halbprivaten und privaten Taxis sowie Intellektuelle, Ärzte, Trainer, Künstler und Sportler, die vor allem in reiche kapitalistische Länder eingeladen werden. Zur zweiten Gruppe gehören Fremdenführer (*guías*) und Angestellte in staatlichen Devisenläden sowie von Reiseunternehmen und Hotels, in denen CUC-Preise und vor allem Trinkgelder gezahlt werden. Die dritte Gruppe sind die Angehörigen von bäuerlichen Kooperativen (sofern diese gut wirtschaften) und Bauern, die Land besitzen: Sowohl in der Nähe der Städte als auch auf dem Land profitieren sie von den Lebensmittelmärkten (*agros*). Alle diese sozialen Gruppen – und natürlich die zivile und militärische Elite – verdienen ihre Stellung letztlich der Revolution, wie Fidel Castro sagen würde. Dass sie bei einer weiteren Dynamisierung und Öffnung nicht nur etwas zu gewinnen haben, sondern auch zu den Verlierern gehören könnten, wissen sie aus den intensiven Beobachtungen der ehemals sozialistischen Staaten Europas.

<sup>05</sup> Vgl. Michael Zeuske, *Insel der Extreme. Kuba im 20. Jahrhundert*, Zürich 2004 (Neuaufgabe 2017).

<sup>06</sup> Zahlen für 2014 nach: Oficina Nacional de Estadísticas, *Anuario Estadístico de Cuba 2014*, Edición 2015, Havanna 2015.

Der durch die Öffnung des Landes erleichterte „Export“ von Kubanern sowie das große kubanische Exil vor allem in den USA und Europa sorgen für die berühmten *remesas*, die „Rück“-Sendungen von Geldern an die Familien, die auf Kuba geblieben sind. Mittlerweile hat fast jede kubanische Mittelklassefamilie ein oder mehrere Mitglieder außerhalb der Insel. Es gibt aber, trotz gegenteiliger Behauptungen, sehr viele Kubaner, vor allem Schwarze, die niemanden im Ausland haben. Mittlerweile hat sich der kubanische Staat durch den CUC jedoch immer mehr Anteile der Rücksendungen harter Devisen und die Möglichkeit des Gewinns durch Arbeitskräftevermittlung an ausländische Firmen verschafft. Das geschah und geschieht vor allem durch die Beibehaltung der beiden Währungen und durch den Einkauf billiger Waren im Ausland, die dann zu überhöhten Preisen in den *tiendas de recaudación de divisas* (TRD, „Läden zur Einnahme von Devisen“) verkauft werden. Hinzu kommen Steuern, Abgaben und Gebühren für staatliche Papiere.

Die Frage, wer die Verliererinnen und Verlierer sind, ist komplizierter zu beantworten – vor allem auch, weil die Betroffenen selbst öffentlich kaum zu Wort kommen und es in einem Staat unter Gleichheitsbedingungen offiziell niemanden geben sollte, der arm ist oder hungert. Doch vor allem diejenigen, die keine *remesas* bekommen, sind armutsgefährdet, ebenso wie die afrokubanische Bevölkerung und alleinstehende Frauen mit Kindern. Schätzungen zufolge leben 20 bis 30 Prozent der Kubaner in Armut. Die meisten von ihnen sind – wie überhaupt etwa die Hälfte der Bevölkerung – hauptsächlich mit dem Überleben im Alltag befasst und politisch in der Regel eher indifferent. Dennoch sind sie häufig zugleich Anhänger der Revolution von 1959: Schließlich war es vor allem die arme Bevölkerung, die von der strikten staatlichen Gleichheitspolitik der ersten 30 Jahre unter Fidel Castro am deutlichsten profitiert hat. Und auch heute erhoffen sich noch viele von ihnen viel vom Staat, etwa die Beibehaltung der *libreta*, der monatlichen staatlichen Zuteilungen.

Die ungemein reiche und dynamische Kultur Kubas war und ist somit oft auch eine recht selbstbewusste „Kultur der Armut“. Diese äußert sich – neben der Gesprächs- und Witzkultur sowie anderem mehr – in den vergangenen Jahren vielleicht am deutlichsten in der explosionsartigen Ausbreitung eines (eigentlich) illegalen Glücksspiels, der *bolita* (mit *banqueros*: Bankhal-

tern, Schriftführern und Geldeinsammlern, die dabei durchaus reich werden können),<sup>07</sup> in der ebenso explosionsartigen Verbreitung afrokubanischer Religionen<sup>08</sup> und der Entstehung eines informellen Transportsystems für Post, Geld und Güter (vor allem über Busfahrer).

Da man davon ausgehen kann, dass die Einkommen der kubanischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im internationalen Vergleich sehr niedrig bleiben werden, ist ebenfalls absehbar, dass die Bedeutung von *remesas* und anderweitigen Einkünften für die Kubaner nicht abnehmen wird. Privat dienen die ausländischen Devisen und der CUC dazu, die auf keinen Fall ausreichenden Löhne aufzubessern. *Remesas* sind aber längst auch ein Mittel, um informell vom Ausland aus – vor allem durch Kubaner in den USA – in private Geschäfte auf Kuba zu investieren und Häuser und Wohnungen zu erwerben. Die gigantische Kluft von 1:25 zwischen den beiden Parallelwährungen spiegelt auch einen Abgrund von Frustrationen, Korruption und Verzerrungen wider. Die Auswirkungen sind vielleicht am deutlichsten an den bisherigen „Prunkstücken“ Kubas zu beobachten: im Bildungswesen und im Gesundheitswesen, wo es zunehmend schwerfällt, motiviertes Personal zu finden.

Wie wirkt sich all dies nun auf die politischen Verhältnisse aus? In Bezug auf die Loyalitäten der kubanischen Bevölkerung gibt es nur Beobachtungen und grobe Schätzungen – ich will meine hier nennen: Etwa 25 Prozent der Kubaner sind überzeugte Unterstützer des Castro-Regimes. 20 bis 25 Prozent sind eher gegen die Regierung eingestellt, die wenigsten jedoch in offener Opposition oder als Dissidenten. Die übrigen rund 50 Prozent sind, wie oben erwähnt, politisch indifferent. Das bedeutet, dass das Castro-Kuba im Konfliktfall<sup>09</sup> vermutlich mit rund 60 bis 70 Pro-

<sup>07</sup> Vgl. Marita Pérez Díaz, *La bolita: el juego nacional*, 8.9.2014, <http://oncubamagazine.com/a-fondo/la-bolita-el-juego-nacional-infografia>; *Un vicio que no deja dormir al 90 % de los Cubanos*, 30.6.2015, [www.habanalinda.com/un-vicio-que-no-deja-dormir-al-90-de-los-cubanos](http://www.habanalinda.com/un-vicio-que-no-deja-dormir-al-90-de-los-cubanos). Auf Deutsch gibt es meines Wissens (noch) nichts zu dieser alltäglichen Beschäftigung.

<sup>08</sup> Vgl. Michael Zeuske, *Afrokuba und die schwarze Karibik*, in: ders., *Schwarze Karibik. Sklaven, Sklavereikultur und Emanzipation*, Zürich 2004, S. 247–336; ders., *Kuba, Kochbücher, Göttinnen und Geschichten des Essens*, in: *Hispanorama* 116/2007, S. 11–20.

<sup>09</sup> Kuba und andere karibische Staaten haben in ihrer Geschichte bittere Erfahrungen mit Interventionen der USA gemacht. Auch im Vorfeld des Irak-Kriegs 2002/03 gab es in den USA Stimmen, die dafür plädierten, das „Problem Kuba“ gleich mit zu „lösen“.

zent Zustimmung rechnen kann, vor allem in ländlichen Gebieten außerhalb der großen Städte (auch das ist eine eigene Schätzung). Trotz aller Unzufriedenheiten und Härten ist die Macht Castros beziehungsweise der Kommunistischen Partei derzeit also keineswegs gefährdet.

## STABIL INSTABIL

Außerhalb des rekonstruierten Teils der Altstadt von Havanna und abseits der Tourismus-Resorts auf Inseln und Halbinseln ist das heutige Kuba vorrangig ein Kuba einstürzender Häuser und kaputter Infrastrukturen. Es ist immerhin noch ein sicheres Kuba, zumindest in Bezug auf schwere Verbrechen, nicht in Bezug auf die allgegenwärtige Kleinkriminalität. Die Kubaner denken (noch) in Kategorien von sozialer Gerechtigkeit, sind zugleich aber durch die lange Zeit des geduldeten Schwarzmarktes schon relativ gut an die Marktwirtschaft gewöhnt. Was die Gesundheitsversorgung und Bildung angeht, haben sie sicherlich schon bessere Zeiten erlebt, aber sie kennen sie wenigstens.

Das heutige Kuba ist auch ein Kuba des Exils: Vor allem viele junge und kreative Menschen verlassen das Land. Zugleich befürchten viele Kubaner, dass ihr Land zu einem Tobepplatz für ausländische Touristen, Eigentümer und Konzerne wird. Viele fürchten auch um die kubanische Geselligkeit und Gesprächskultur angesichts „der wirtschaftlichen Dynamik“ und Hektik des Geldverdienens. Und sie möchten keine vollständige Öffnung des Landes, weil mit der Rückkehr der Exilkubaner, vor allem derer, die unter „Miami“ verortet werden, die Rückansprüche auf Grundstücke und Häuser in den Vordergrund treten würden.

Blickt man zurück auf die seit dem Zusammenbruch des europäischen Staatssozialismus vergangenen Jahre, so ist zu erkennen, dass auch die Kubaner einiges durchgemacht haben: Sie haben rund zehn Jahre schwerste Krise durch die Verteilung der Lasten auf die ganze Gesellschaft erlebt (unter der Führung von Fidel Castro), nochmals sieben Jahre an Hin- und Her zwischen „mehr Staat“ und Reformen (auch unter Fidel Castro) und nunmehr knapp ein Jahrzehnt vorsichtige Öffnungspolitik von Raúl Castro.<sup>10</sup> Angesichts der komplizierten politischen und wirt-

schaftlichen Lage im Partnerland Venezuela, auf dessen Unterstützung Kuba stets zählen konnte, deutet sich seit Mitte 2016 eine neue Krise vom Typ *período especial* an.

Für manche Gruppen hat sich einiges verbessert, und auf den Straßen gibt es mehr zu kaufen. Aber für den Großteil der Bevölkerung und die überwiegende Mehrheit der Arbeitenden ist es schwieriger geworden, den Alltag zu meistern. Zudem ergeben sich immer mehr und immer deutlichere soziale Hierarchien. Gleichzeitig ergeben sich durch die Reformen neue und mehr Möglichkeiten. Trotz der komplexen Lage und der nicht sehr fröhlich stimmenden inneren Perspektiven (die sich insofern deutlich von den äußeren unterscheiden) können diejenigen, die Kuba weiterhin dauerhaft eine linke Regierung wünschen, durchaus optimistisch sein – ein grundlegender Wandel ist mittelfristig nicht zu erwarten. Das liegt zum einen daran, dass es nennenswerte Bevölkerungsgruppen gibt, die durch Reformen, die zur internationalen Öffnung vor allem in Eigentumsfragen führen würden, noch viel mehr als jetzt zu verlieren hätten. Zudem gibt es auch noch eine sehr große Gruppe von Kubanern, die vom Staat abhängig sind – inklusive der Militärs und der in Armut lebenden Bevölkerungsteile sowie vieler „Gewinner“. Zum anderen aber – ich weiß, dass man das im „Westen“ nicht gerne hört – liegt es auch am Herrschaftssystem. Dieses ist, ganz neutral gesagt, historisch gesehen bislang das effizienteste, was die Kontrolle des komplizierten kubanischen Territoriums angeht. Es sind immer noch diejenigen an der Spitze, die es mit der Revolution geschaffen haben (insofern stimmt der Satz von der „permanenten Revolution“ in gewissem Sinne), und in der Masse der Bevölkerung genießt es trotz aller Nöte grundsätzlich durchaus Akzeptanz, oft sogar bei denen, die nicht einmal mehr Witze über die „Alten“ machen wollen.

## MICHAEL ZEUSKE

ist Professor für Iberische und Lateinamerikanische Geschichte an der Universität zu Köln und Mitglied des Global South Studies Center Cologne (GSSC), an dem die sozialen, ökonomischen, politischen und kulturellen Veränderungen in den Ländern des globalen Südens erforscht werden. Zuletzt erschien von ihm die „Kleine Geschichte Kubas“ (2016).

michael-zeuske@uni-koeln.de

<sup>10</sup> Vgl. Michael Zeuske, Der Sieg der Castros im zweiten Kalten Krieg und das neue Kuba des 21. Jahrhunderts (2008–2016), in: ders., Kleine Geschichte Kubas, München 2016, S. 236–246.





Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn  
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 16. September 2016

#### REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (Volontär)  
Anne-Sophie Friedel  
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Anne Seibring  
Jonas Sell (Praktikant)  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
twitter.com/APuZ\_bpb

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
Frankfurter Societäts-Medien GmbH, Frankfurt am Main  
[parlament@fs-medien.de](mailto:parlament@fs-medien.de)

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte  
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;  
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X



Die Beiträge dieser Ausgabe stehen – mit Ausnahme  
der Abbildungen – unter einer Creative Commons  
Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell  
Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.

APuZ  
Nächste Ausgabe  
40–42/2016, 4. Oktober 2016  
**REPRÄSENTATION  
IN DER KRISE?**



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)