



September 2006

von
Dr. Achim Wachendorfer
Montevideo / Uruguay

Auf dem Weg zu einem globalen Gewerkschaftsverband: Lateinamerikanische Perspektiven

- Im November 2006 werden sich der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) und der Weltverband der Arbeitnehmer (WVA) zu einem globalen Gewerkschaftsverband vereinen. Die Konstituierung der Regionalorganisationen des neuen Weltverbandes soll bis Ende 2007 erfolgen.
- In Lateinamerika stellt dieser Prozess eine besondere Herausforderung dar. Dort existieren eine ganze Reihe wichtiger Dachverbände, die keinem der beiden internationalen Bünde angeschlossen sind. Auch waren die Beziehungen zwischen den lateinamerikanischen Regionalorganisationen von IBFG und WVA – ORIT und CLAT – in der Vergangenheit eher von Abgrenzung und Konkurrenz als von Kooperation geprägt.
- In den kommenden Monaten wird sich zeigen, ob die Gründung des lateinamerikanischen Regionalverbands des neuen Weltverbandes unter Einschluss wichtiger, bisher unabhängiger Dachverbände gelingt. Auch wird sich entscheiden, ob der Verband den gesamten amerikanischen Kontinent oder nur Lateinamerika umfasst und welches politische Profil er haben wird. Für die lateinamerikanische und die internationale Gewerkschaftsbewegung bedeutet der Ausgang des Vereinigungsprozesses somit eine wichtige Weichenstellung.

Anfang November 2006 ist es soweit. In Wien wird ein neuer globaler Gewerkschaftsdachverband aus der Taufe gehoben. Vorausgegangen waren langjährige Verhandlungen zwischen zwei höchst ungleichen Partnern: Dem *Internationalen Bund Freier Gewerkschaften* (IBFG) und dem kleineren christlichen *Weltverband der Arbeitnehmer* (WVA). Der neue Weltverband wird sich im wesentlichen aus Dachverbänden zusammensetzen, die zuvor Mitglied im IBFG oder WVA waren. Es wurde jedoch bewusst darauf verzichtet, den Prozess als eine reine Fusion zu gestalten. Ziel ist eine Neugründung. Dieser Schritt ist auch als ein Signal für Lateinamerika zu verstehen. Denn dort existiert eine ganze Reihe wichtiger Dachverbände, die keinem der internationalen Bünde angeschlossen sind.

Ein Jahr nach der Neugründung sollen sich die Regionalorganisationen des neuen Verbandes konstituieren. Während dies in den meisten Regionen problemlos ablaufen dürfte, wird in Lateinamerika zur Zeit eine intensive und kontroverse Diskussion über das zukünftige Profil der Regionalorganisation geführt. Dies hängt im wesentlichen mit einer Reihe historischer Entwicklungen zusammen, welche bis in die Gegenwart hineinwirken. Gelingt es allerdings, die bestehenden Hürden auf dem Weg zum Aufbau einer repräsentativen Regionalorganisation zu nehmen, wäre dies – sowohl nach innen als auch nach außen – ein wichtiges positives Signal der lateinamerikanischen Gewerkschaftsbewegung.

Lateinamerika: Eine komplexe gewerkschaftliche Landschaft

Auch in Lateinamerika war die Gewerkschaftsbewegung jahrzehntelang von der Logik des Kalten Krieges geprägt. Damit wurde den Gewerkschaften eine Polarisierung aufgezwungen, die sich vor allem aus dem Ost-West-Konflikt ableitete und

weniger den Problemen und Realitäten der Region entsprach.

Erst mit dem Zusammenbruch des Ostblocks eröffneten sich neue Perspektiven. Der kommunistisch dominierte *Weltgewerkschaftsbund* (WGB) und seine Regionalorganisation CPUSTAL verloren jegliche Relevanz und beschränkten ihre reale Präsenz auf die kubanischen Gewerkschaften. Die IBFG Regionalorganisation ORIT konnte sich, begünstigt durch verschiedene Faktoren, allmählich aus den Fesseln des Kalten Krieges lösen und den realen Problemen der Region zuwenden.

Diese haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten für die Gewerkschaften Lateinamerikas dramatisch verschärft. Vor allem die Folgen der neoliberal inspirierten Wirtschaftspolitiken, welche Lateinamerika als zentrales Experimentierfeld nutzten, haben den gewerkschaftlichen Spielraum entscheidend reduziert. Dies spiegelt sich exemplarisch in den weitreichenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt wider, der durch einen drastischen Anstieg informeller Arbeitsverhältnisse gekennzeichnet ist. Knapp die Hälfte aller Arbeitsplätze in Lateinamerika befindet sich heute in der informellen Wirtschaft, die traditionell schwer zu organisieren ist.

Die Folgen der ökonomischen Veränderungen sowie die begrenzte Fähigkeit der Gewerkschaftsbewegung sich an die neuen Verhältnisse anzupassen, haben generell zu einem nachhaltigen Bedeutungsverlust der Gewerkschaften in Lateinamerika und der Karibik geführt. Besonders drastisch ist dieser in einigen zentralamerikanischen und andinen Ländern.

Auf der anderen Seite hat sich in den letzten Jahren, vor allem im südlichen Lateinamerika, der politische Spielraum der Gewerkschaften erweitert. Dies ist letztlich Folge der spektakulären politischen Veränderungen in einer Reihe von Ländern, darunter Brasilien. Die progressiven Kräfte, die hier seit einigen Jahren die Regierung stellen, weisen historisch enge

Beziehungen zu den Gewerkschaften auf. Und in einigen Fällen haben Gewerkschaften eine relevante Rolle bei deren Wahlsieg gespielt.

In diesem Spannungsfeld zwischen strukturellem Bedeutungsverlust und neuen Hoffnungen durch politischen Wandel spielt sich die aktuelle Diskussion über die Perspektive des neuen regionalen Gewerkschaftsverbandes ab.

Die Akteure des Vereinigungsprozesses

IBFG/ORIT: Grundpfeiler des Prozesses

Die ORIT (*Organización Regional Interamericana de Trabajadores*) blickt auf eine wechselhafte Geschichte zurück. Ob sie nun Produkt des Kalten Krieges war oder nicht, wird sicherlich ein Streitpunkt unter Historikern bleiben. Auf jeden Fall wurde ihre Geschichte jahrzehntelang durch die Logik des Kalten Krieges geprägt. 1951 als regionale Organisation des IBFG für den gesamten amerikanischen Kontinent (mit Sitz in Mexiko) gegründet, stand die ORIT von Anfang an unter der Kontrolle des US-amerikanischen Verbandes AFL-CIO (*American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*), welcher sich die Weltsicht des *state departments* zu eigen gemacht hatte. Die Dominanz von AFL-CIO in der ORIT war Folge deren ökonomischen und politischen Macht und ihrer Allianz mit einigen der mächtigsten, autoritären Gewerkschaftsbünde Lateinamerikas. Diesem Block konnten die progressiven Gewerkschaften der Region lange wenig entgegenzusetzen.

Seit den 70er Jahren veränderte sich dieses Bild. Die europäischen Gewerkschaften gewannen an Bedeutung und begannen sich international stärker zu artikulieren. Gleichzeitig verloren die US Gewerkschaften an Relevanz. Dies eröffnete auch neue Chancen und Perspektiven für die ORIT. Sie begann sich allmählich aus der Logik des Ost-West-Konflikts zu lösen und

sich ein neues, modern aktualisiertes Programm zu geben. Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks beschleunigte sich ihre Wandlung hin zu einer offenen, progressiven Gewerkschaftsorganisation. Mit dieser Entwicklung wurde die ORIT auch für die Gewerkschaften attraktiv, welche sich im südlichen Lateinamerika in der Endphase der Diktatur neu gebildet oder reorganisiert hatten. Mit dem Beitritt der drei brasilianischen Dachverbände (CUT, *Força Sindical*, CGT) und der chilenischen CUT gelang es der ORIT, auch im südlichen Lateinamerika stärker Fuß zu fassen. Konsolidiert wurde diese Entwicklung durch die Hinwendung der AFL-CIO in den 90er Jahren zu progressiveren Positionen.

Auch das Verhältnis der ORIT zu der CCSCS, (*Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur*), einem Verband, in dem sich in erster Linie die Gewerkschaften der MERCOSUR Länder organisieren, hat sich entscheidend verbessert. Gleichfalls wurden enge Beziehungen zu den sogenannten unabhängigen Gewerkschaftsverbänden aufgebaut.

Heute ist die ORIT, von der Mitgliederzahl und der politischen Dynamik her, die eindeutig dominierende gewerkschaftliche Regionalorganisation auf dem gesamten amerikanischen Kontinent. Sie hat nach eigenen Angaben 22 Millionen zahlende Mitglieder. Die wichtigsten Mitgliedsorganisationen sind die US-amerikanische AFL-CIO, die brasilianische CUT, die argentinische CGT und die kanadische CLC.

Trotz dieser generell positiven Entwicklung bleiben alte Probleme bestehen. Einige wichtige Mitgliedsverbände aus Mexiko, Argentinien und Venezuela, verharren weiterhin in obsoleten gewerkschaftlichen Traditionen und Konzepten und tragen den Reformkurs der ORIT nur widerstrebend mit. Kurze Zeit nach ihrem 16. Kongress, im April 2005 in Brasilien, auf dem auch die Gründung des neuen Weltverbandes ratifiziert wurde, musste

die ORIT zudem einen schweren Rückschlag hinnehmen. Im August 2005 spaltete sich auf ihrem Kongress in Chicago der wichtigste Mitgliedsverband, die AFL-CIO. Dies impliziert nicht nur eine politische Schwächung, sondern auch erhebliche finanzielle Einbußen.

Mit Beginn des Jahres 2006 verlegte die ORIT ihren Sitz von Caracas nach São Paulo/Brasilien (nach Mexiko nunmehr der 3. Standort). Die Verlegung des Standortes hat weitreichende Folgen. Zum einen dürfte damit eine Vorentscheidung über den zukünftigen Sitz der neuen IBFG/WVA Regionalorganisation gefallen sein. Zum andern befindet sich im Großraum São Paulo die mit Abstand relevanteste und aktivste Gewerkschaftsbewegung Lateinamerikas, die auch in Krisenzeiten in der Lage sein dürfte, das Überleben einer Regionalorganisation zu garantieren. Dieser Standortwechsel kann außerdem dazu beitragen, die brasilianischen Gewerkschaften stärker in die lateinamerikanische Gewerkschaftsdiskussion einzubeziehen.

CLAT: Ein schwieriger Partner

Zu den gewerkschaftlichen Besonderheiten Lateinamerikas zählt, dass sich eine eigenständige christliche – de facto katholische – Gewerkschaftsbewegung etablieren konnte. Diese erreichte zwar zu keinem Zeitpunkt besondere Relevanz, ist jedoch in den meisten lateinamerikanischen Ländern präsent. Dieser christliche Verband war 1954 unter der Bezeichnung CASC als Regionalorganisation des heutigen WVA gegründet worden. 1971 wurde die CASC dann in CLAT umbenannt, wobei in Anlehnung an die ebenfalls umbenannte Mutterorganisation das christliche Attribut aus dem Namen gestrichen wurde. In der Folge versuchte die CLAT, die ihren Sitz in Caracas hat, sich zwischen der von AFL-CIO beeinflussten ORIT und dem kommunistisch dominierten CUPSTAL/WGB als Protagonistin eines dritten Weges zwischen Kapitalismus und Kommunismus zu profilieren. Dabei wurde

insbesondere die lateinamerikanische Identität betont. Doch allzu oft stieß die progressive Programmatik mit einer konservativen Praxis zusammen. So gelang es der CLAT zu keinem Zeitpunkt, sich in einem relevanten Bezugspunkt für die Gewerkschaften in Lateinamerika zu verwandeln. Insbesondere, nachdem die ORIT sich progressiven Positionen geöffnet hatte, verblieb für die CLAT kaum noch ein nennenswerter Spielraum.

Anders als in der ORIT sind in der CLAT neben Gewerkschaften auch diverse Verbände der informellen Wirtschaft und andere soziale Gruppierungen organisiert. Daher war es immer schwierig, die reale gewerkschaftliche Bedeutung der CLAT zu bestimmen. Sie selbst gibt die Zahl der beitragszahlenden Mitglieder mit 1,5 Millionen an. Allerdings ist ihre Präsenz in Südamerika eher marginal. Ein weiteres Defizit ist ihre Abhängigkeit von externen Finanzierungsquellen, vor allem aus Europa.

Die Wunschkandidaten: Die unabhängigen Dachverbände

Ein weiteres Merkmal der lateinamerikanischen Gewerkschaftslandschaft ist die Existenz diverser Dachverbände, die keiner der internationalen Gewerkschaftszentralen angeschlossen sind oder eine Art ruhende Mitgliedschaft im Weltgewerkschaftsbund (WGB) haben.

Bei allen Unterschiedlichkeiten haben diese Verbände, die sich primär im südlichen Teil des Kontinents befinden, einige Gemeinsamkeiten. So spielen sie eine wichtige Rolle in ihren jeweiligen Ländern und haben eine progressive Grundausrichtung. Aus diesem Grund ist es für die aktuelle ORIT-Führung von strategischer Bedeutung, vier dieser nationalen Verbände, (PIT-CNT – Uruguay; CUT – Kolumbien, CTA – Argentinien, CGTP – Peru) in den Vereinigungsprozess einzubeziehen. Eine aktive Beteiligung dieser Verbände an dem neuen Welt- bzw. Regionalverband würde mehrere Probleme

lösen. Zum einen würde die Präsenz der ORIT in einigen Ländern beträchtlich verbessert und zum anderen die Legitimität und Repräsentativität des neuen Regionalverbandes in der Region deutlich erhöht werden. *Last but not least* würde damit auch die progressive Achse der ORIT nachhaltig gestärkt werden.

In allen diesen Dachverbänden existieren allerdings radikale Minderheitspositionen, die sich gegen eine Beteiligung an dem neuen Regionalverband stellen. Die argentinische CTA und die kolumbianische CUT haben auf ihren Kongressen im März bzw. August 2006 jedoch beschlossen, sich an dem neuen Weltverband zu beteiligen. Der uruguayische PIT-CNT wird sich dieser Frage auf seinem Kongress im Oktober 2006 stellen. Im Falle der peruanischen CGTP ist eher zu erwarten, dass eine Entscheidung erst zu einem späteren Zeitpunkt getroffen werden wird.

Offene Fragen und Risiken

CLAT versus ORIT

Der Beschluss von IBFG und WVA, die beiden Organisationen in einem Verband zu vereinen, rief weder in der ORIT noch in der CLAT allzu großen Enthusiasmus hervor. Dies ist verständlich, denn in der Vergangenheit waren die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen nicht immer harmonisch. Insbesondere die CLAT verfolgte oft einen aggressiven Abgrenzungskurs, um sich gegenüber dem großen Konkurrenten zu profilieren.

Für die ORIT gilt, dass die Gründung eines neuen globalen Verbandes vorbehaltlos begrüßt wird. In der ORIT wird jedoch auch gemutmaßt, dass auf der regionalen Ebene das Zusammengehen mit der CLAT wenig zusätzliche Substanz bringen wird. Daher insistiert die ORIT, dass sich der Prozess nicht auf eine reine Fusion der beiden bestehenden Verbände reduzieren darf, sondern allen offen stehen muss.

Größere Vorbehalte sind von Seiten der CLAT zu spüren. Dabei dominiert die Sorge, von dem ungleich mächtigeren Partner geschluckt zu werden. Auch die Frage der zukünftigen Finanzierung bereitet Kopfzerbrechen. Dies erklärt, warum einige führende CLAT Vertreter Erklärungen abgegeben und Verhaltensweisen an den Tag gelegt haben, die Zweifel daran aufkommen lassen, ob der Vereinigungsbeschluss von der gesamten Organisation mitgetragen wird.

Ein zentraler Konfliktpunkt bleibt die Frage des Geltungsbereiches der zu gründenden Regionalorganisation. Hier stehen sich gewerkschaftliche Traditionen, konzeptionelle Ausrichtung und ideologische Positionen diametral gegenüber. Der Geltungsbereich der ORIT bezieht sich historisch auf dem gesamten amerikanischen Kontinent. Aus der Sicht der ORIT ist dieses territoriale Konzept nicht verhandelbar. Diese Position wird auch von nordamerikanischen Gewerkschaften geteilt. Für die CLAT hingegen ist die lateinamerikanische Identität als Konzept und Kampfbegriff eine *conditio sine qua no*. Ein Zusammengehen mit nordamerikanischen Gewerkschaften in einer gemeinsamen Regionalorganisation wird bislang abgelehnt.

Angesichts noch offener Probleme will die CLAT die Frist für die Schaffung des neuen Regionalverbandes bis Mai 2008 verlängern. Die ORIT möchte dagegen an dem ursprünglichen Gründungstermin, dem Oktober/November 2007 auf jeden Fall festhalten.

Potentielle externe Störfaktoren und Risiken

Bei den laufenden Diskussionen und Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteuren stellt sich die Frage, ob es möglicherweise auch externe Risiken gibt, die sich negativ auf die Formierung des neuen regionalen Verbandes auswirken könnten. Auch wenn im Augenblick alles ruhig erscheint, so gibt es doch zwei Faktoren, die

unter bestimmten Bedingungen Probleme schaffen könnten. Zum einen stellt sich die Frage, wie sich der kubanische Dachverband CTC – nach wie vor eine wichtige Referenzgröße für kommunistische und andere linke Strömungen in den lateinamerikanischen Gewerkschaften – verhalten wird. Zwar hatte die ORIT Führung auch die kubanische CTC eingeladen, sich an der Diskussion über die neue Gewerkschaftsinternationale zu beteiligen, diese hatte jedoch erwartungsgemäß eine Beteiligung abgelehnt. Im Dezember 2005 richtete die CTC dann einen Kongress für den *Weltgewerkschaftsbund* (WGB) auf Kuba aus. Wenn auch der WGB keinerlei Alternative in der Region darstellt, so wäre er doch in der Lage den Einheitsprozess zu stören, beispielsweise über seinen Einfluss auf die radikaleren Gruppierungen innerhalb diverser Dachverbände.

Zum anderen könnte die Politik des venezolanischen Staatschefs Hugo Chavez zu einem Störfaktor im Vereinigungsprozess werden. Mit Hilfe der üppigen Einnahmen aus dem Erdöllexport betreibt dieser ein persönliches Projekt der lateinamerikanischen Integration, die *Alternativa Bolivariana para America Latina y el Caribe* (bolivarianische Alternative für Lateinamerika), kurz ALBA genannt. In diesem Kontext hat Chavez vor kurzem zusammen mit dem kubanischen Staatschef Fidel Castro und dem bolivianischen Präsidenten Evo Morales eine neue Allianz ins Leben gerufen, den *Tratado de Comercio de los Pueblos*. Allerdings ist Venezuela vor kurzem auch Mitglied des regionalen Integrationsprojektes MERCOSUR geworden.

Diese Politik und der damit einhergehende Diskurs trifft zweifelsohne in Teilen der lateinamerikanischen Bevölkerung und auch der Gewerkschaftsszene auf große Sympathien. Dies gilt vor allem für kommunistische, radikal linke und nationalistische Tendenzen in diversen Dachverbänden, die in der Politik von Chavez eine

genuine antiimperialistische Alternative sehen.

Bislang wurden noch keine konkreten Schritte unternommen, für das ALBA-Projekt einen gewerkschaftlichen „Unterbau“ zu organisieren. Zwar hat Chavez in Venezuela – mit mäßigem Erfolg – die Gründung eines eigenen Gewerkschaftsverbandes, der UNT, vorangetrieben. Auch finden mit venezolanischen Geldern regelmäßig lateinamerikanische Gewerkschaftstreffen (vor allem im Energiesektor) statt. Doch weitere Schritte sind bisher nicht erfolgt. Da die Politik von Hugo Chavez relativ unberechenbar ist, ist allerdings nicht auszuschließen, dass er in Zukunft gewerkschaftliche Initiativen fördern wird, die problematisch für den neuen regionalen Gewerkschaftsverband werden könnten.

Perspektiven

Die komplizierte Gewerkschaftslandschaft Lateinamerikas lässt diverse Szenarien im Hinblick auf die Erschaffung einer Regionalorganisation der neuen globalen Gewerkschaftszentrale möglich erscheinen. Optimal wäre ein offener, von solidarischer Diskussion geprägter Prozess, der in einen regionalen Verband mündet, in dem neben ORIT und CLAT auch mehrere der unabhängigen Verbände eingebunden sind. Dadurch würde ein neuer regionaler Verband mit hoher Repräsentativität und Legitimität entstehen. Wenig Substanz hätte eine simple Fusion von ORIT und CLAT, bzw. von Teilen der CLAT. Zwischen diesen beiden Optionen gibt es diverse Abstufungen. Entscheidend wird auf jeden Fall sein, wie sich das von Venezuelas Präsident Hugo Chavez gesteuerte ALBA-Projekt positionieren wird.

Bis zur Gründung der neuen Regionalorganisation des IBFG/WVA bleibt noch über ein Jahr Zeit. Es besteht daher die Möglichkeit, dass es den lateinamerikanischen Dachverbänden in den kommenden Monaten gelingt, die be-

stehende Probleme auszuräumen und entsprechende Vereinbarungen zutreffen. Dies sollte auch die notwendige Diskussion mit den *Global Union Federations* (GUF), den Branchengewerkschaften auf globaler Ebene, über zukünftige Beziehungen und Kooperationsformen beinhalten.

Eine Gefahr könnte darin bestehen, dass die Gewerkschaften zu viel Energie in das Projekt der Schaffung eines neuen Regionalverbandes investieren und dadurch andere wichtige Themen und Arbeitsbereiche an den Rand gedrängt oder vernachlässigt werden. Denn selbst wenn es gelingen sollte, eine repräsentative Organisation mit hoher Legitimität in der Region aufzubauen, würde dies nicht *per se* die Stellung der Gewerkschaften verbessern. Die schwierige Situation auf nationaler Ebene, der reduzierte Spielraum und die oft mangelnde Reformkapazität würden von diesem Prozess nicht direkt berührt werden.

Auf der anderen Seite hat die Auseinandersetzung über das zukünftige Profil eines einheitlichen Regionalverbandes eine interne Diskussion losgetreten, welche die ganze Palette gewerkschaftlicher Probleme erfasst. Ein erfolgreicher Prozess zum Aufbau eines neuen Regionalverbandes

würde durchaus positive Signale nach außen wie nach innen senden. Nach außen würde dieser Schritt demonstrieren, dass die Gewerkschaften Lateinamerikas reformfähig und in der Lage sind, sich den globalen und regionalen Herausforderungen mit einer einheitlichen, repräsentativen und gestärkten Organisation zu stellen. Nach innen würde er die Botschaft senden, auch auf der nationalen Ebene Initiativen zu ergreifen, um die in den meisten Ländern bestehende Zersplitterung zu überwinden.

Dr. Achim Wachendorfer
Fundación Friedrich Ebert / FESUR
e-mail: fesur@fesur.org.uy

Kontakt

Dr. Heinz Bongartz, Tel: 0228/883-518; e-mail Heinz.Bongartz@fes.de (verantwortlich)

Lisette Klöppel, Tel. 0228/883-517, e-mail: Lisette.Kloeppeel@fes.de.

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Globale Gewerkschaftspolitik

Division for International Cooperation, Global Trade Union Program

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax: 0228/883-575