



Lateinamerikanische Gewerkschaften im Aufwind: neue Chancen für eine globale Partnerschaft?

Katharina Meier, Uruguay und Dr. Achim Wachendorfer, Argentinien

- Mit der Gründung der CSA im März 2008 haben sich 65 Gewerkschaftsdachverbände des gesamten amerikanischen Kontinents, die insgesamt ca. 24 Millionen Mitglieder vertreten, zu einer neuen Regionalorganisation des Internationalen Gewerkschaftsbunds zusammengeschlossen.
- Die CSA ist aus einem Zusammenschluss der – in der Vergangenheit zum Teil konkurrierenden – Regionalorganisationen ORIT und CLAT sowie einiger bislang unabhängiger Dachverbände hervorgegangen.
- Die CSA tritt mit dem Anspruch auf, auf regionaler und internationaler Ebene Akzente zu setzen, was Ausdruck des wachsenden Selbstbewusstseins der lateinamerikanischen Gewerkschaften auf internationaler Ebene ist. CSA-intern haben sich in den zentralen personellen und programmatischen Fragen bislang die politisch progressiv ausgerichteten Kräfte der lateinamerikanischen Gewerkschaftsbewegung durchsetzen können.
- Im Hinblick auf die Sicherung der Handlungsfähigkeit der CSA ist es entscheidend, dass es der aktuellen CSA-Führung gelingt, weitere verbandsinterne Reformen durchzusetzen, ohne dabei die mühsam errungene gewerkschaftliche Einheit auf regionaler Ebene zu gefährden. Der Erfolg der CSA-Führung wird sich auch daran messen, ob es ihr gelingt, die Chancen zu nutzen, die die aktuelle politische Konjunktur in Südamerika und den USA bietet.

Bereits wenige Monate nach der Gründung der *Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas* (CSA) Ende März in Panama wird deutlich, dass der amerikanische Regionalverband des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) derjenige ist, der neben den Europäern am deutlichsten mit einem eigenständigen

Profil auftritt und bestrebt ist, innerhalb der internationalen Gewerkschaftsbewegung Akzente zu setzen. Die Impulse gehen dabei in erster Linie von den südamerikanischen Gewerkschaften aus. Bei der Gründung des IGB im November 2006 hatten die lateinamerikanischen Gewerkschaften hingegen nur eine marginale Rolle gespielt. Wie ist der wachsende Protagonismus der lateinamerikanischen Gewerkschaftsbewegung auf internationaler Ebene zu erklären?

Gewerkschaften im Aufwind

Ein Erklärungsfaktor ist die deutliche Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen für Gewerkschaften in Lateinamerika, die sich für nahezu zwei Jahrzehnte in der politischen Defensive befunden hatten. In den 80er und 90er Jahren des letzten Jahrhunderts wurden in nahezu allen lateinamerikanischen Staaten neoliberale Strukturreformen umgesetzt, die die Rahmenbedingungen für Gewerkschaften negativ veränderten. Die für die Gewerkschaften am deutlichsten spürbaren Folgen der Privatisierung von Staatsbetrieben, der Öffnung der Märkte sowie der Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen waren ein Anstieg informeller Beschäftigungsverhältnisse und ein drastischer Rückgang des Organisationsgrades. Der herrschende politische Diskurs, der Gewerkschaften als „Blockierer“ notwendiger Modernisierungsprozesse darstellte, untergrub zusätzlich ihre politische Bedeutung und Legitimität.

Eine Trendwende setzte erst mit der Übernahme von Regierungsverantwortung durch Parteien aus dem Mitte-Links-Spektrum ein, die sich seit dem Jahr 2002 vor allem im südlichen Teil des Kontinents vollzog. Die neuen Regierungen distanzieren sich von der neoliberalen Agenda und rückten die soziale Dimension stärker in den Mittelpunkt des Regierungshandelns. Vor allem setzten die Mitte-Links-Regierungen, für deren Wahlsieg die Unterstützung durch die Gewerkschaftsbewegung in vielen Fällen ein bedeutender Faktor war, Verbesserungen der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für Gewerkschaften durch.

Der politische Wandel vollzog sich in einer Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs in Lateinamerika, der von günstigen Preisen für Agrarprodukte und Rohstoffe getragen wurde. Beides, politischer Umbruch und wirtschaftlicher Aufschwung, halfen den Gewerkschaften in Südamerika, politische Gestaltungsspielräume zurück zu gewinnen. Da die mitgliedsstärksten und einflussreichsten Dachverbände in Südamerika angesiedelt sind, wirkte sich deren Stärkung auf die lateinamerikanische Ge-

werkschaftsbewegung insgesamt positiv aus.

Nicht weniger bedeutend als diese externen Veränderungen ist der tief greifende Wandel, der sich zeitgleich innerhalb der lateinamerikanischen Gewerkschaftsbewegung vollzogen hat. Im Zuge der von Brasilien ausgehenden gewerkschaftlichen Erneuerungsbewegung des *Novo Sindicalismo* haben in den größeren lateinamerikanischen Ländern Positionen an Gewicht gewonnen, die sich als Gegenmodell zu den bislang dominanten korporatistischen Gewerkschaften verstehen. Deren Einfluss beruht im wesentlichen auf dem Zusammenspiel mit einem starken paternalistischen und verteilungsorientierten Staat. Doch dieser Staat verlor im Zuge des neoliberalen Strukturwandels an Gewicht. Dem traditionellen Gewerkschaftsverständnis traten Verbände der „neuen“ Gewerkschaftsbewegung – wie die CUT Brasilien, die CTA Argentinien oder die UNT Mexiko – gemeinsam mit linksorientierten Gewerkschaften aus kleineren Ländern mit dem Konzept autonomer und demokratischer Gewerkschaften entgegen, die ihre Rolle als Interessenverband mit einem gesellschaftspolitischen Gestaltungsanspruch verbanden und sich um eine möglichst breite soziale Basis bemühten.

Die Auseinandersetzung zwischen traditionellen und progressiven Gewerkschaften wurde auch innerhalb der *Organización Regional Interamericana de Trabajadores* (ORIT), dem (aufgelösten) Regionalverband des früheren Internationalen Bunds Freier Gewerkschaften (IBFG), ausgetragen. Die ORIT war über Jahrzehnte durch den Kalten Krieg geprägt und teilweise gelähmt. Seit den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts durchlief die Organisation, begünstigt durch unterschiedliche Faktoren, einen bemerkenswerten Reformprozess. Wichtigster Erfolg der gewerkschaftsinternen Reformkräfte war der ORIT-Kongress von Brasilia im April 2005. Dort konnten sie sich in der programmatischen Debatte durchsetzen, und einer ihrer Protagonisten, der Paraguayer Víctor Báez, wurde zum Generalsekretär der ORIT gewählt.

Der schwierige Weg zum neuen Regionalverband CSA

In etwa zur gleichen Zeit wurde auf internationaler Ebene der Vereinigungsprozess zwischen IBFG und dem Weltverband der Arbeit (WVA) zur neuen Gewerkschaftsinternationalen, dem Internationalen Gewerkschaftsbund (IGB), eingeleitet. Von Beginn an war klar, dass sich dieser Vereinigungsprozess in Lateinamerika schwieriger als in den anderen Weltregionen gestalten würde.

Das Verhältnis zwischen der ORIT, bei der es sich um die mit Abstand mitgliederstärkste Regionalorganisation des Kontinents handelte, und der WVA-Regionalorganisation *Central Latinoamericana de Trabajadores* (CLAT), die die christlichen Gewerkschaften auf regionaler Ebene organisierte, war in der Vergangenheit von Konkurrenz und Konflikten geprägt. Insbesondere die CLAT stand dem Einigungsprozess zwischen IBFG und WVA zunächst skeptisch bis ablehnend gegenüber. Dies lag zum einen daran, dass sich die CLAT bewusst war, dass sie mit ihren insgesamt 33 Mitgliedsverbänden und ca. 3 Millionen zählenden Mitgliedern in der IGB-Regionalorganisation nur eine Minderheitenfraktion darstellen würde und daher erwarten musste, an Profil und Einfluss zu verlieren. Zum anderen bestanden ideologische und konzeptionelle Divergenzen mit der ORIT. Die CLAT verstand sich beispielsweise als lateinamerikanische Regionalorganisation, während die ORIT Verbände des gesamten amerikanischen Kontinents umfasste und auch für den IGB-Regionalverband einen kontinentalen Geltungsbereich forderte. Uneinigkeit herrschte auch in der Frage, wie sich die Beziehungen zu den subregionalen Koordinationsinstanzen¹ und den Regionalstrukturen der *Global Union Federations* (GUF) gestalten sollten. Ebenfalls strittig war die

Verlagerung des Sitzes des neuen Regionalverbands nach São Paulo. Hinzu kamen unterschiedliche Interessenslagen in einer Reihe von praktischen Fragen, wie die Ausgestaltung der Beitragsquoten oder der Umgang mit dem sich aus der Fusion ergebenden geringeren Personalbedarf.

Aus Sicht der ORIT und insbesondere des dominanten, reformorientierten Flügels war der Vereinigungsprozess auf regionaler Ebene nur interessant, wenn der CSA neben den CLAT-Verbänden auch bislang unabhängige Verbände beitreten würden. Dabei hatte man insbesondere die CTA Argentinien, die CUT Kolumbien, die CGTP Peru und den PIT-CNT Uruguay im Auge. Der Beitritt dieser mitgliedsstarken und politisch progressiv ausgerichteten Verbände sollte nicht nur die Repräsentativität des neuen Regionalverbands steigern, sondern auch dem in der ORIT dominanten progressiven Flügel in der neuen IGB-Regionalorganisation höheres Gewicht verschaffen.

Vor diesem Hintergrund agierte die ORIT-Führung von Beginn an zweigleisig: Zum einen verhandelte man mit der CLAT-Führung mögliche Kompromissformeln über die bestehenden konzeptionellen Differenzen. Zum anderen näherte man sich den bislang unabhängigen Verbänden an und versuchte, sie für das Projekt der CSA-Gründung zu gewinnen. Im Falle der CTA Argentinien und der CUT Kolumbien, die zusammen ca. 2,5 Millionen Mitglieder vertreten, gelang dies schließlich auch. Außen vor blieben neben dem uruguayischen PIT-CNT und dem peruanischen Dachverband CGTP die Mitgliedsverbände des einstmals mächtigen kommunistischen Weltgewerkschaftsbunds sowie ein venezolanischer Dachverband, der dem Chavismus nahe steht.²

Die Gründung der CSA Ende März in Panama war folglich das Ergebnis eines komplexen Aushandlungsprozesses, der

¹ Dabei handelt es sich um den Zusammenschluss der nationalen Dachverbände einer Subregion in einer gemeinsamen Koordinationsinstanz mit dem Ziel, auf regionaler Ebene mit einer Stimme zu sprechen und Integrationsprozesse aktiv mitzugestalten. Subregionale Koordinationsinstanzen existieren inzwischen in allen drei Subregionen Lateinamerikas.

² Zu den Hintergründen vgl. A. Wachendorfer: „Gewerkschaftslandschaft im Umbruch? Die Auswirkungen der Gründung der IGB-Regionalorganisation“, FES-Kurzberichte, Okt. 2008.

sich über mehr als zwei Jahre hinzog. Diese schwierige Lage in der Region erklärt die vergleichsweise passive Rolle der Lateinamerikaner im Rahmen des Vereinigungsprozesses auf globaler Ebene.

Reformkräfte gehen gestärkt aus CSA-Gründung hervor

Auf dem Gründungskongress der CSA wurden Repräsentanten der progressiven Strömung innerhalb der lateinamerikanischen Gewerkschaftsbewegung in führende Positionen gewählt. So wurde Víctor Báez zum Generalsekretär und der Brasilianer Rafael Freire zum Sekretär für Wirtschaftspolitik und Fragen nachhaltiger Entwicklung gewählt. Auch das auf dem Kongress verabschiedete Aktionsprogramm der CSA trägt klar die Handschrift der gewerkschaftlichen Reformkräfte. So ist im Aktionsprogramm die Förderung gewerkschaftsinterner Reform- und Erneuerungsprozesse als zentrales Ziel der CSA festgehalten. Zudem gelang es dem progressiven Flügel, eine Genderquote von 40 Prozent für die ORIT-Delegationen auf dem Gründungskongress durchzusetzen.

Der Kongress von Panama wird insgesamt als programmatischer Sieg des progressiven Flügels gewertet. Dieser Erfolg war insofern nicht selbstverständlich, als dass die mehrheitlich als politisch konservativer einzuordnenden CLAT-Gewerkschaften für sich eine überproportionale Repräsentation unter den Delegierten des Gründungskongresses ausgehandelt hatten.³ Dank ihres geschlossenen Auftretens und der Unterstützung durch die bislang unabhängigen Verbände konnten sich die progressiven Verbände in Panama jedoch in entscheidenden personellen und programmatischen Fragen durchsetzen.

³ Obwohl die CLAT-Gewerkschaften nur 10% der zahlenden Mitglieder der sich in der CSA zusammenschließenden Gewerkschaftsdachverbände vertraten, stellten sie 121 Delegierte (36,3%) auf dem Gründungskongress. Die ORIT, die 76% der Mitglieder vertrat, wurde von 181 Delegierten (54,4%) repräsentiert. Die bislang unabhängigen Dachverbände, die mit 8% der Mitglieder ein ähnliches Gewicht wie die CLAT-Gewerkschaften besaßen, konnten 31 Delegierte (9,3%) entsenden.

Die Zugeständnisse der ehemaligen CLAT-Führung in programmatischer Hinsicht hatten allerdings einen Preis: die überproportionale Vertretung der CLAT im Vorstand und wichtigen Gremien sowie ein Verzicht auf ein höheres Maß an Proportionalität bei der Stimmengewichtung der Mitgliedsverbände. Letzteres war aus Sicht der CLAT wichtig, da ihre Mitgliedsverbände überwiegend aus der Andenregion und Zentralamerika stammen, während sich die wichtigsten Mitgliedsverbände der ORIT auf Nordamerika und das südliche Lateinamerika konzentrieren. Die Gewerkschaftsbewegung in Zentralamerika und der Andenregion ist durch einen geringen Organisationsgrad und ein hohes Maß an Zersplitterung gekennzeichnet. Es existiert eine Vielzahl von Kleinstgewerkschaften mit geringer Mitgliederzahl. Das vergleichsweise hohe Gewicht kleiner Gewerkschaften, das sich aus dem Verzicht auf ein höheres Maß an Proportionalität bei der Stimmengewichtung ergibt, hat weit reichende politische Folgen: Für die konservativeren Kräfte innerhalb der ORIT, die sich seit dem Kongress von Brasília in der Defensive befanden, ergeben sich dadurch CSA-intern neue Allianzmöglichkeiten. Treffen zwischen der CGT Argentinien und der Força Sindical Brasilien – beides wichtige mitgliedsstarke Organisationen mit einer politisch konservativen Ausrichtung – mit einigen CLAT-Gewerkschaften am Rande des Gründungskongresses in Panama deuten darauf hin, dass man gewillt ist, diese neuen Allianzmöglichkeiten zu nutzen. Auf diese Weise könnten sich bereits im Rahmen des kommenden CSA-Kongresses die politischen Gewichte zuungunsten der Reformkräfte verschieben. Umso mehr sind diese bestrebt, die verbleibenden drei Jahre bis zum nächsten Kongress zu nutzen, um politische Weichenstellungen innerhalb der CSA und der lateinamerikanischen Gewerkschaftsbewegung einzuleiten. Entscheidend wird dabei sein, ob es der progressiven Fraktion gelingt, auch einige wichtigere ehemalige CLAT-Verbände für ihre Politik zu gewinnen.

Trotz des Zusammenschlusses und der Auflösung von ORIT und CLAT werden

die jeweiligen Gewerkschaftskulturen noch für längere Zeit innerhalb der CSA fortbestehen. Gleichzeitig mischen sich durch den Zusammenschluss jedoch die Karten im politischen Kräfteverhältnis neu, was Allianzen jenseits der alten Trennungslinie ORIT-CLAT begünstigt.

Die CSA – ein Bündnispartner für die europäischen Gewerkschaften?

In den ersten Monaten nach dem Kongress von Panama machte die CSA-Führung deutlich, dass das verabschiedete Aktionsprogramm kein Papiertiger sein soll und man auf regionaler und internationaler Ebene Akzente setzen möchte. Ein erstes Zeichen in diese Richtung war die im April verabschiedete Erklärung der europäischen und lateinamerikanischen Gewerkschaften zum EUROLAT-Gipfel in Lima. Diese Erklärung war im wesentlichen von der CSA – aber in enger Abstimmung mit den wichtigsten nationalen Dachverbänden Lateinamerikas und dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) – formuliert worden. Die Gewerkschaftserklärung von Lima ist insofern bemerkenswert, als dass sie über allgemeine Positionserklärungen hinausgeht und auch Differenzen in den europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen nicht ausklammert.⁴

Auch andere Positionspapiere der CSA und ihre Präsenz in internationalen Foren zeigen, dass die lateinamerikanische IGB-Regionalorganisation regionale und globale Herausforderungen annehmen und mit konkreten Politikvorschlägen auf sie reagieren möchte. Sie sieht ihre Aufgabe nicht nur darin, Lobbyaktivitäten der lateinamerikanischen Gewerkschaften auf internationaler Ebene zu koordinieren. Sie ist auch bestrebt, die Kompetenz ihrer Mitgliedsverbände in regionalen und globalen Fragen zu stärken sowie die Formulierung gemeinsamer Positionen voranzutreiben. Ein wichtiges Instrument sind dabei die von der CSA koordinierten organisationsübergreifenden Arbeitsgruppen und Netzwerke. An den Arbeitsgruppen zu Fragen des internationalen Handels oder zu ge-

werkschaftlichen Strategien im Umgang mit multinationalen Unternehmen nehmen beispielsweise auch Vertreter/innen nationaler Dachverbände, der subregionalen Koordinationsinstanzen und der GUF teil. Diese Arbeitsgruppen fungieren somit als organisationsübergreifende *Think Tanks*, die zum Ziel haben, gemeinsame Strategien und Kampagnen zu entwickeln.

Mit den subregionalen Koordinationsinstanzen steht die CSA in einem engen Austausch, ohne dabei deren prinzipielle Unabhängigkeit infrage zu stellen. Hauptthemen in den Beziehungen zwischen CSA und subregionalen Koordinationsinstanzen sind die Stärkung von Arbeitnehmerrechten in den regionalen Integrationsprojekten und die Definition gemeinsamer Positionen mit den europäischen Gewerkschaften im Rahmen der Verhandlungen über Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und den lateinamerikanischen Subregionen. Ergänzend ist die CSA inzwischen auch in einen direkten Dialog mit dem EGB getreten. Die CSA ist damit die bislang einzige IGB-Regionalorganisation, die direkte Beziehungen mit dem EGB pflegt.

Angesichts des hohen Maßes an Interessenskonvergenzen zwischen lateinamerikanischen und europäischen Gewerkschaften in zentralen gewerkschaftspolitischen Fragen wäre eine starke und handlungsfähige CSA durchaus im Interesse der europäischen Gewerkschaften und ein interessanter Bündnispartner auf internationaler Ebene für sie. Die Möglichkeit, auf der Basis gemeinsamer Interessen stabile strategische Allianzen aufzubauen, wird für beide Seiten dadurch erleichtert, dass in Europa und Lateinamerika ein ähnliches Gewerkschaftsverständnis vorherrscht und Lateinamerika für Europa im globalen Standortwettbewerb keine „konkurrierende Region“ darstellt. Zum anderen bedingt die Position Lateinamerikas im globalen Wettbewerb, dass dort Gewerkschaften, aber auch Regierungen, Forderungen nach international verbindlichen sozialen und arbeitsrechtlichen Standards unterstützen.

⁴ Dokument unter: <http://www.fes-sindical.org/integracion-regional.php>

In den ersten Monaten seit ihrer Gründung hat sich die CSA als handlungsfähiger Akteur erwiesen. Auffällig ist dabei, dass die politischen Impulse nicht von den nord-, sondern von den südamerikanischen Gewerkschaften, insbesondere den brasilianischen Verbänden, ausgehen. Damit die CSA auch in Zukunft handlungsfähig bleibt und ihre Rolle als gewerkschaftspolitischer Akteur auf regionaler und internationaler Ebene weiter ausbauen kann, ist entscheidend, dass es der aktuellen CSA-Führung gelingt, bislang ungelöste Fragen und Herausforderungen anzugehen. Hierzu zählen die Durchsetzung eines höheren Maßes an Proportionalität in der internen Stimmengewichtung bei gleichzeitiger Wahrung der gewerkschaftlichen Einheit. Zudem muss der Anspruch, gewerkschaftsinterne Reform- und Erneuerungsprozesse zur Stärkung autonomer, demokratischer und repräsentativer Gewerkschaftsstrukturen zu fördern, in konkrete Handlungen münden. In ihrem Bemühen, gewerkschaftlichen Positionen und Forderungen Gewicht und Gehör zu verleihen, ist es für die CSA wichtig, die Chance, die die aktuelle politische Konjunktur in Südamerika und den USA bietet, zu nutzen und insbesondere den Dialog mit den linken Regierungen Lateinamerikas zu stärken. Bedeutend sind in diesem Zusammenhang auch die bestehenden Allianzen der lateinamerikanischen Gewerkschaften mit Nichtregierungsorganisationen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, die die CSA-Führung weiter auszubauen sucht.

In ihren Bestrebungen, diese Herausforderungen anzugehen und die CSA zu einer Regionalorganisation mit attraktiver Programmatik und einem modernen Politikstil zu machen, muss die CSA-Führung nicht nur mit Widerstand aufseiten der traditionellen, bürokratischen Gewerkschaften

rechnen. Der kommunistische Weltgewerkschaftsbund versucht derzeit verstärkt, linke Gewerkschaftsströmungen der CSA-Mitgliedsverbände an sich zu binden. Die CSA-Führung, der daran gelegen sein muss, die schwer errungene Einheit zu erhalten, könnte dadurch politisch sowohl „von links“ als auch „von rechts“ unter Druck geraten.

Auch wenn Lateinamerika nicht im Zentrum der wirtschaftspolitischen Interessen Deutschlands steht und andere Weltregionen in den internationalen Beziehungen der deutschen Gewerkschaften höhere Priorität haben, so kann weder die deutsche noch die europäische Gewerkschaftsbewegung ein Interesse am Scheitern des politischen Projekts der aktuellen CSA-Führung haben. Ist dieses Projekt hingegen von Erfolg gekrönt, dann werden die europäischen Gewerkschaften in der CSA einen wichtigen Bündnispartner finden, wenn es darum geht, Einfluss auf globale Politikprozesse zu nehmen. Letzteres erscheint angesichts der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise dringlicher denn je.

Kontakt in Deutschland:

Sarah Ganter
Friedrich-Ebert-Stiftung
IEZ/Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 28
10785 Berlin

Tel.: 030 / 26935 - 7405
Fax: 030 / 26935 - 9253
E-Mail: Sarah.Ganter@fes.de