

A stylized map of Latin America composed of a grid of dots. Most dots are light gray, but several are colored red, highlighting specific countries or regions. The map is positioned on the left side of the page, behind the main title.

Lateinamerika vor dem Klimagipfel von Cancún

Gemeinsame Herausforderungen,
unterschiedliche Positionen

CLAUDIA DETSCH

November 2010

- Der unmittelbar bevorstehende UN-Klimagipfel im mexikanischen Cancún wird wieder einmal die verhärteten Fronten zwischen Industrieländern einerseits und Schwellen- und Entwicklungsländern andererseits zutage bringen. Doch auch innerhalb dieser Ländergruppen treten Meinungs- und Interessengegensätze immer stärker zutage.
- Die lateinamerikanischen Staaten werden auch bei diesem Klimagipfel keine gemeinsame Position vertreten. Brasilien sieht sich als Wortführer der Region und weist auf die geringe Leistungsfähigkeit der Entwicklungs- und Schwellenländer hin. Deshalb dürfen die vereinbarten Maßnahmen keinesfalls das Wirtschaftswachstum sowie die damit einhergehende Verringerung der Armut gefährden, so das Credo des Landes. Mexiko sieht sich in der Rolle des Vermittlers zwischen Industriestaaten und Schwellen- und Entwicklungsländern. Die Mitgliedstaaten des ALBA wiederum sehen in den internationalen Klimaverhandlungen in erster Linie eine geostrategische Möglichkeit, die Schwellen- und Entwicklungsländer zu einen und eine Abkehr vom kapitalistischen System durchzusetzen.
- In der Region ist man sich einig, dass die historische Verantwortung der Industrienationen die Ausgangslage eines jeden Klimaabkommens darstellen muss. Auch besteht weitgehend Konsens darüber, dass Entwicklungsländer sich anders als Industriestaaten nicht auf völkerrechtlich bindende Reduktionsziele einlassen müssen. Stark umstritten ist in Lateinamerika der Einsatz von marktbasierenden Mechanismen bei der Bekämpfung des Klimawandels. Während die eher marktliberal orientierten Regierungen Kolumbiens, Chiles, Mexikos und Perus auf Marktmechanismen setzen, möchte Argentinien daneben einen Großteil der Finanztransfers über den öffentlichen Sektor der Industriestaaten realisiert sehen. Die ALBA-Staatengruppe hingegen lehnt Marktmechanismen zur Bekämpfung des Klimawandels ab.

Der nächste UN-Klimagipfel steht unmittelbar bevor – und seine Erfolgsaussichten gelten bereits im Vorfeld als gering. Entsprechend bescheiden geben sich das UN-Klimasekretariat und viele Regierungen. Die epochale Herausforderung des Klimawandels und das nahe Auslaufen des Kyoto-Protokolls verlangen zwar nach weitaus größeren Ambitionen, die geostrategischen Interessen geben indes derzeit nicht mehr her. Auch die mexikanische Regierung als Gastgeber ist bemüht, die Erwartungen an den Gipfel in Cancún möglichst gering zu halten. Sie möchte keinesfalls Gefahr laufen, für ein Scheitern verantwortlich gemacht zu werden. Der Imageschaden, den die dänische Regierung durch den chaotischen Verlauf und letztendlich das Scheitern des Kopenhagen-Gipfels hinnehmen musste, ist den Mexikanern warnendes Beispiel. Kopenhagen hatte lediglich eine Absichtserklärung ohne rechtlich bindende Verpflichtungen hervorgebracht. Diese »Copenhagen-Accord« betitelte Erklärung basierte zudem nicht auf den Ergebnissen der zahlreichen Arbeitsgruppen – die zugegebenermaßen häufig die Entscheidungsfindung wegen inhaltlicher Diskrepanzen auf die Konferenz in Mexiko verschoben hatten –, sondern war Ergebnis informeller Verhandlungen zwischen den Staatschefs großer Volkswirtschaften und den Repräsentanten regionaler Gruppen. Maßgeblich ausgehandelt wurde der »Copenhagen-Accord« schlussendlich zwischen den USA, Brasilien, Südafrika, Indien und China. Dies führte bei zahlreichen Entwicklungsländern, gerade auch aus Lateinamerika, zu heftiger Kritik.

In Cancún wird es nun darum gehen, verloren gegangenes Vertrauen wiederherzustellen, den UN-Prozess der Klimaverhandlungen überhaupt am Leben zu erhalten und in Teilbereichen wie dem Waldschutz Fortschritte zu erzielen. Die Fronten zwischen Industrieländern einerseits und Schwellen- und Entwicklungsländern andererseits gelten als verhärtet. Doch auch innerhalb dieser Gruppen treten Meinungs- und Interessengegensätze immer stärker zutage.

Die Staaten Lateinamerikas bilden in ihren Forderungen und Politikansätzen nahezu die gesamte Bandbreite an Positionen von Schwellen- und Entwicklungsländern weltweit ab. Vertreten sind sie in den internationalen Klimaverhandlungen in der sogenannten »G77 plus China«, einer Staatengruppe der Schwellen- und Entwicklungsländer, die weit über 100 Länder umfasst. Eine Ausnahme stellt das OECD-Mitglied Mexiko dar;

Mexiko ist Mitglied der sogenannten Environmental Integrity Group (der außerdem die Schweiz, Südkorea, Liechtenstein und Monaco angehören). Zudem gehören die Karibik-Staaten auch der Allianz Kleiner Insel-Staaten an (SIDS); Haiti ist zusätzlich Mitglied der Gruppe der am wenigsten entwickelten Staaten (LDC). Auch in der G77 wird inzwischen verbreitet das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung aller Staaten bei der Bekämpfung des Klimawandels anerkannt. Dies schließt allerdings eine differenzierte Lastenverteilung ausdrücklich ein. Damit aber stoßen die Gemeinsamkeiten bereits an ihre Grenzen – die Positionen innerhalb der G77 fallen je nach Ausgangslage und ideologischer Ausrichtung sehr unterschiedlich aus. Lateinamerika stellt hier keine Ausnahme dar. So werden die lateinamerikanischen Staaten beim kommenden Klimagipfel keine gemeinsame Position vertreten können – zu weit liegen Ideologien und Interessen auseinander.

Die Wortführer der Region

International positionieren konnten sich aus der Region in den letzten Jahren Brasilien, Mexiko, Costa Rica und die ALBA-Mitgliedstaaten; aber auch die Karibikstaaten gewinnen als Mitglieder der besonders gefährdeten Inselstaaten (SIDS) in der internationalen Klimadebatte zunehmend an Beachtung. Brasilien hat sich zu einem zentralen Akteur von erheblichem Gewicht entwickelt. Als Wortführer des Südens weist das Land auf die geringere Leistungsfähigkeit der Entwicklungs- und Schwellenländer bei der Bekämpfung des Klimawandels hin. Die vereinbarten Maßnahmen dürften keinesfalls ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sowie die Verringerung der Armut im Süden gefährden, so das Credo des Landes. Gleichzeitig aber hat die brasilianische Regierung ein nationales Klimagesetz verabschiedet und ambitionierte eigene Reduktionsziele vorgestellt. Auch im Tropenwaldschutz erzielt Brasilien Erfolge. Der Amazonasstaat übernimmt so international Verantwortung. Zentrale Referenz aber sind weder die lateinamerikanischen Nachbarn noch die Europäer – Brasilien strebt eine enge Abstimmung mit den aufstrebenden Schwellenländern China, Indien, Südafrika sowie Russland an.

Auch Mexiko entwickelte sich zu einem zentralen Akteur und dies nicht nur, weil es Gastgeber der nächsten UN-Klimakonferenz sein wird. Die mexikanische Regierung sieht sich in der Rolle des Vermittlers zwischen Industrie-

staaten und Entwicklungs- und Schwellenländern. Aufmerksamkeit rief Mexikos Vorschlag zur Einrichtung eines Grünen Fonds hervor, in den alle Nationen einzahlen und der für Emissionsreduktionsprojekte weltweit dienen könnte – bei überproportionaler Berücksichtigung der ärmsten Länder. Aber die mexikanische Regierung macht auch klar, dass ihrer Ansicht nach die Länder des Südens selbst Verantwortung beim Klimaschutz übernehmen müssen.

Neben den beiden regionalen Schwergewichten haben auch kleinere lateinamerikanische Länder mit Strategien zum Klimawandel auf sich aufmerksam gemacht. Hier ist insbesondere Costa Rica zu nennen, das bis zum Jahr 2021 als erstes Land weltweit CO₂-neutral sein möchte. Die zentralamerikanischen Staaten – ebenso wie die Inselstaaten der Karibik – widmen dem Klimawandel bereits weitaus mehr Aufmerksamkeit als die meisten ihrer südamerikanischen Nachbarn, sind sie doch von den Folgen des Klimawandels schon jetzt unmittelbar betroffen.

Die Mitgliedstaaten des Integrationsbündnisses ALBA um Venezuelas Präsidenten Hugo Chávez wiederum sehen in den internationalen Klimaverhandlungen in erster Linie eine geostrategische Möglichkeit, die Entwicklungs- und Schwellenländer gegen die Industriestaaten zu einen und eine Abkehr vom kapitalistischen System durchzusetzen. Der Kampf gegen den Klimawandel gilt ihnen als Kampf gegen Kapitalismus und Imperialismus. Die ALBA-Staaten waren am letzten Verhandlungstag in Kopenhagen maßgeblich daran beteiligt, dass der »Copenhagen-Accord« nicht angenommen, sondern lediglich zur Kenntnis genommen wurde (die Annahme hätte nur einstimmig erfolgen können). Sie warfen der dänischen Konferenzführung Unfähigkeit sowie eine intransparente und undemokratische Verhandlungsführung vor.

Als Reaktion auf den gescheiterten Gipfel von Kopenhagen lud Boliviens Präsident Evo Morales Ende April zur »Weltkonferenz der Völker über den Klimawandel und die Rechte der Mutter Erde« nach Cochabamba ein. Das Abschlussdokument der Konferenz ruft zu einem radikalen Systemwechsel auf, da anders der Klimawandel nicht zu stoppen sei. Der globale Kapitalismus beruhe auf der Ausbeutung der Naturressourcen und müsse daher als eigentliche Ursache des Klimawandels überwunden werden, so die zentrale Botschaft des alternativen Gip-

fels. Weitere Forderungen waren die Einrichtung eines internationalen Klima- und Umwelttribunals, ein weltweites Referendum über geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels sowie der bedingungslose Finanztransfer der Industriestaaten in die Entwicklungsländer in Höhe von bis zu sechs Prozent ihres BIPs; dies zusätzlich zur herkömmlichen Entwicklungszusammenarbeit. Nach Ansicht der ALBA-Staaten sollten die Entwicklungs- und Schwellenländer den »Copenhagen-Accord« gemeinsam zurückweisen. Diese Position aber ist auch in Lateinamerika nicht mehrheitsfähig. Tatsächlich finden sich unter den mehr als 120 Ländern, die ihre Unterstützung für den »Copenhagen Accord« beim Internationalen Klimasekretariat in Bonn schriftlich eingereicht haben, neben den großen internationalen Playern wie China, Indien, Indonesien und Südafrika auch zahlreiche lateinamerikanische Staaten. Argentinien, Brasilien, Costa Rica, Mexiko und Peru haben zudem nationale Maßnahmen zur Emissionsminderung eingereicht.

Ihr Abstimmungsverhalten in Kopenhagen hat den ALBA-Mitgliedstaaten durchaus Zustimmung in Teilen der Zivilgesellschaft eingebracht. Viele Entwicklungsländer dagegen kritisierten die Blockadehaltung als unsolidarisch. Kritiker weisen darauf hin, dass die drei größten Mitgliedstaaten Venezuela, Ecuador und Bolivien hauspolitisch in hohem Maße von der Ausbeutung ihrer natürlichen Ressourcen abhängig sind.

Regionaler Konsens zur Ursache – Dissens zu den Maßnahmen

Die im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen bearbeiteten Kernthemen – nationale Maßnahmen zur Emissionsminderung, die Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und der Schädigung von Wäldern (REDD), Anpassung an den Klimawandel, Finanzierung, Technologietransfer sowie der Umgang mit Marktmechanismen – sind für Lateinamerika allesamt relevant. Gegenstand kontroverser Diskussionen ist neben dem bereits erwähnten Umgang mit dem »Copenhagen-Accord« insbesondere der Einsatz von Marktmechanismen.

Übereinstimmung besteht in der Region darüber, dass die historische Verantwortung der Industrienationen die Ausgangslage eines jeden Klimaabkommens darstellen muss. Diese Verantwortung für den Klimawandel und seine desaströsen Folgen müsse daher in umfangrei-

che Finanz- und Technologietransfers resultieren. Auch besteht weitestgehend Konsens darüber, dass Entwicklungsländer sich anders als die Industriestaaten nicht auf völkerrechtlich bindende Reduktionsziele einlassen müssen. Zudem sollen nach verbreiteter Überzeugung allenfalls solche Reduktionsmaßnahmen internationaler Kontrolle unterliegen, die direkte finanzielle Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erhalten. Mit Sorge wird die prioritäre Behandlung besonders vulnerabler Staaten bei der Verteilung entsprechender Gelder gesehen. Für die kurzfristige Hilfe zur Anpassung an den Klimawandel stellten die Industriestaaten in Kopenhagen 30 Milliarden US-Dollar für die Jahre 2010 bis 2012 in Aussicht. Ab 2020 sollen sie dann jährlich 100 Milliarden US-Dollar für die Entwicklungsländer aufbringen. Als besonders anfällig für den Klimawandel stehen hier insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder, die afrikanischen Staaten sowie kleine Inselstaaten im Fokus. Damit gelten in der Region lediglich die karibischen Staaten als prioritär. Dies wird – angesichts der Verwundbarkeit Lateinamerikas – verbreitet als unangemessen empfunden. Auch ein möglicher Wettkampf unter Entwicklungsländern um die Anpassungsfonds sorgt für Unbehagen. Viele Lateinamerikaner fürchten zudem eine Vernachlässigung der Anpassungsfonds zugunsten der finanziellen Unterstützung kohlenstoffarmer Entwicklungspfade.

Stark umstritten ist in Lateinamerika der Einsatz von marktbasierenden Mechanismen bei der Bekämpfung des Klimawandels. Die eher marktliberal orientierten Regierungen Kolumbiens, Chiles, Mexikos und Perus etwa setzen bei der Bewältigung des Klimawandels auch auf Marktmechanismen. Argentinien schließt diese ebenfalls nicht aus, möchte aber den Großteil der Finanztransfers über den öffentlichen Sektor der Industriestaaten realisiert sehen. Die Staatengruppe ALBA hingegen lehnt Marktmechanismen bei der Bekämpfung des Klimawandels wie bereits erwähnt ab. Aber auch viele zivilgesellschaftliche Organisationen fürchten, dass ein globaler Kohlenstoffmarkt spekulative Anreize bietet und in der Folge instabil sein könnte – zu den durch den Klimawandel entstehenden Risiken für die Region würden sich damit im Krisenfall zusätzliche finanzielle Risiken ergeben.

Wie ein globaler Finanzausgleich zu regeln ist, wird beim Gipfel in Cancún beispielsweise im Bereich des Waldschutzes debattiert werden. Die Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und der Schädigung von Wäldern

– kurz REDD – gilt als Schlüssel bei der Bekämpfung des Klimawandels. 20 bis 25 Prozent der vom Menschen produzierten Treibhausgase sind auf die Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung zurückzuführen. Dem Schutz der Wälder als globaler Kohlenstoffspeicher kommt daher in einem internationalen Klimaabkommen eine zentrale Funktion zu. Lateinamerika ist hier von besonderer Bedeutung, resultiert doch der größte Anteil an Emissionen nicht aus dem Energiesektor, sondern aus landwirtschaftlicher Produktion und der Abholzung von Tropenwäldern zur Ausweitung von Anbau- und Weideflächen. Die Bedeutung des Waldschutzes wird auch in Lateinamerika und der Karibik nicht infrage gestellt; wohl aber bestehen erhebliche Meinungsunterschiede in Fragen der praktischen Ausgestaltung. Es wird darum gerungen, wie die Finanzmittel zu erbringen sind (über marktbasierende Zertifikate, über internationale Fonds oder über eine Kombination aus beiden). Auch zum Einbezug von landwirtschaftlichen Aktivitäten in den REDD-Mechanismus (REDD plus) oder zur Berücksichtigung von REDD-basierten Aktivitäten in den nationalen Reduktionsplänen gibt es keinen regionalen Konsens. Zudem sehen insbesondere linke Kräfte in Lateinamerika eine rein monetäre Evaluierung des Schutzes von Ökosystemen und Wäldern mit Unbehagen. Ähnliches gilt für die Rechte und die Selbstbestimmung von in den Wäldern lebenden indigenen Gemeinschaften. Sie sind wichtige Protagonisten bei der praktischen Ausgestaltung von REDD. Allerdings läuft es ihren traditionellen Überzeugungen häufig zuwider, ihren Wald finanziell in Wert zu setzen. Dissens besteht auch in der Frage, ob entsprechende Maßnahmen zum Waldschutz national oder subnational ausgewiesen werden sollen.

Die Anpassung an den Klimawandel als gemeinsame Herausforderung

Zivilgesellschaftliche Gruppen in Lateinamerika fürchten, dass bei den Debatten um die Bedeutung marktbasierter Mechanismen und die Vorleistungen der Industriestaaten die Rolle des eigenen Staates in den Hintergrund treten könnte. Inzwischen mehren sich die Stimmen, die Reduktions- und Anpassungsmaßnahmen unabhängig von Marktmechanismen und Transferleistungen der Industrienationen auf den Weg gebracht sehen wollen. Dies umso mehr, da zahlreiche Industrieländer seit Kopenhagen bereits Wortbruch begangen haben. So sind 2010 die kurzfristigen Finanzierungshilfen nicht

im angekündigten Umfang erfolgt; zudem wurden hier Mittel der herkömmlichen Entwicklungszusammenarbeit schlicht umgewidmet. Dies könnte in zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern dazu führen, dass eigene Anstrengungen als nicht angemessen betrachtet werden.

In Lateinamerika wächst aber auch die Überzeugung, dass Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Minderung der Emissionen einer nachhaltigen Entwicklung und der Bekämpfung der Armut dienlich sind. Dies umso mehr, da die Folgen der Erderwärmung die wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften der letzten Jahre zunichtemachen könnten. Unmittelbar gefährdet sind von Überflutung bedrohte Inseln und Küstenstriche am pazifischen und atlantischen Ozean sowie in der Karibik, durch die Erwärmung des Meeres bedrohte Korallengebiete in der Karibik, die abschmelzenden Gletscher der Anden sowie die von Versteppung beeinträchtigten Amazonas-Regenwälder. Zwar ändern sich die absoluten Niederschlagsmengen über längere Zeiträume betrachtet zumeist nicht, Phasen andauernder und heftiger Niederschläge, gefolgt von anhaltenden Dürreperioden, stellen die Region aber bereits heute vor große Herausforderungen. Ernteauffälle, Überschwemmungen, Erdbeben und Tropenstürme treten signifikant häufiger auf als noch vor einigen Jahren.

Die einzigartige Biodiversität ist ebenso gefährdet wie Ernährungssicherheit und Wasserversorgung. Die landwirtschaftliche Nutzung weiter Gebiete insbesondere im Nordosten Brasiliens und in Teilen Zentralamerikas dürfte sehr schwierig werden. Neben der Landwirtschaft werden weitere Schlüsselindustrien wie Bergbau und Fischfang in Mitleidenschaft gezogen – mit allen voraussehbaren Konsequenzen für den Arbeitsmarkt. Die Energieversorgung der Region ist durch den Wassermangel ebenfalls betroffen. Auch eine massive Zunahme von Infektionskrankheiten steht zu befürchten. Bestehende gesellschaftliche Herausforderungen wie inner- und zwischenstaatliche Migration sowie Konflikte um Anbauflächen und Wasser werden sich in der Folge verschärfen.

Die Anpassung an den Klimawandel stellt somit für die Region eine essentielle Herausforderung dar. Bei der Diskussion um geeignete Strategien muss die lokale Bevölkerung noch stärker involviert werden. So verfügen lokale Gemeinschaften über wertvolles Wissen zum Um-

gang mit Klimaphänomenen; ein Austausch auch auf regionaler Ebene könnte hier sehr wertvoll sein. Noch fehlt es allerdings an der nötigen Kommunikation und an Vorbereitungsstrategien auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene. Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Wissenschaft sind nicht ausreichend in die Prozesse von Mitigation und Adaptation eingebunden; allerdings meldeten diese Sektoren sich bislang auch eher verhalten zum Klimawandel zu Wort. Gleiches gilt für die Bearbeitung des Themas durch PolitikerInnen abseits des Regierungsapparates. Insbesondere wird verbreitet noch nicht anerkannt, dass es sich hier nicht um einen reinen Umweltaspekt handelt, sondern die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in ihren Grundfesten berührt ist. So verharrt die Debatte bislang nahezu ausschließlich auf der Experten- und Regierungsebene. Dies allerdings lässt sich nicht nur für Lateinamerika konstatieren – es stellt ein globales Phänomen dar.

Grüne Wirtschaft

Durch die mageren Erfolgsaussichten für Cancún richten sich die Hoffnungen der internationalen Gemeinschaft bereits auf Rio+20, die Folgekonferenz zum Erdgipfel von 1992. Nach dem Willen der UN-Generalversammlung werden die Staats- und Regierungschefs in Rio 2012 schwerpunktmäßig drei Themen diskutieren: die Entwicklung einer »grünen« Wirtschaft, den Kampf gegen die Armut sowie den nötigen institutionellen Rahmen für nachhaltige Entwicklung. Die durch die Vereinten Nationen vorangetriebene Debatte um eine industrielle Revolution hin zu kohlenstoffarmen, grünen Volkswirtschaften wird in Lateinamerika bislang eher argwöhnisch verfolgt. Viele Regierungen wollen Entwicklungshemmnisse und Nachteile für ihre heimischen Produkte auf dem Weltmarkt vermeiden. Zudem sind die nötigen Reformen – etwa der Abbau von Subventionen für fossile Energieträger oder die Erhöhung klimarelevanter Steuern – in der Bevölkerung schwer durchsetzbar.

Die bisherigen Entwicklungspfade der Region weisen entsprechend in eine andere Richtung. Egal, ob es sich um eine der wenigen verbliebenen konservativen Regierungen handelt, um eine eher sozialdemokratisch ausgerichtete Regierung oder um eine dem Lager des »Sozialismus des 21. Jahrhunderts« zugehörige Regierung – ihre wirtschaftlichen Erfolge basieren auf dem Handel



mit Rohstoffen und Agrargütern. Durch den Preisboom in diesen Sektoren war der Region in den vergangenen Jahren ein veritables Wachstum vergönnt. Die Diversifizierung der Außen- und Wirtschaftsbeziehungen hin zu Ländern wie China, Indien und Russland hat diesen Trend noch verstärkt. Doch gerade der Klimawandel selbst stellt die größte Herausforderung für ein solches

Wirtschaftsmodell dar. Eine kohärente klimapolitische Strategie Lateinamerikas verlangt weitaus mehr als die Anpassung einiger Stellschrauben. Die Region muss sich intensiv mit ihren entwicklungspolitischen Paradigmen auseinandersetzen, sich neu erfinden. Dieses Schicksal aber teilt Lateinamerika angesichts der Herausforderungen des Klimawandels mit dem Rest der Welt.



Über die Autorin

Claudia Detsch ist Landesvertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Ecuador und Leiterin des Regionalprojekts »Klima und Energie« in Lateinamerika.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dörte Wollrad, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: ++49-30-26935-7484 | Fax: ++49-30-26935-9253
<http://www.fes.de/lateinamerika>

Bestellungen / Kontakt:
info-lak@fes.de