

A stylized world map composed of a grid of dots. Most dots are light gray, but several are highlighted in red, representing specific countries or regions. The map is centered behind the title and subtitle.

Entwicklungsansätze in Lateinamerika

Herausforderungen einer sozial-ökologischen Transformation

CHRISTIAN DENZIN

November 2018

- Trotz der Bekenntnisse zu den Sustainable Development Goals und dem Pariser Klimaabkommen beruhen die Wirtschaftsansätze der Mehrheit der lateinamerikanischen Länder noch immer auf einer nicht nachhaltigen Einbettung in die Weltwirtschaft. Vor dem Hintergrund schwacher und teils korrupter staatlicher Institutionen zementieren diese die strukturelle Ungleichheit, verhindern den Aufbau lokaler Wertschöpfungsketten und erhöhen das soziale und ökologische Konfliktpotenzial in den betroffenen Gebieten.
- Eine Überwindung der extraktiven Industrien im Rohstoff-, Energie- und Agrarsektor durch eine Diversifizierung der Wirtschaftsstrukturen kann dabei nur ein Schritt in Richtung einer sozialeren und ökologischeren Zukunft sein. Denn für sozial-ökologische Transformationen bedarf es mehr als nur einer Diversifizierung der Produktionsstrukturen mit Schaffung von neuen und guten Arbeitsplätzen entlang von lokalen oder regionalen Wertschöpfungsketten. Im lateinamerikanischen wie auch anderen Kontexten bedarf es gesellschaftspolitischer Veränderungen, die den Bruch mit weiten Teilen der nationalen Eliten und deren im Kern neoliberalen bzw. klientelistischen Politiken erfordern.
- Sowohl im Rahmen von Handelsabkommen, aber auch in ihrer vermeintlichen Rolle als Vorreiter einer globalen Energiewende müssen die deutsche Bundesregierung und die EU ihrer Verantwortung gerecht werden.

1. Einleitung

Mit der Verabschiedung der nachhaltigen Entwicklungsziele und des Pariser Klimaabkommens im Jahr 2015 konnte die Weltgemeinschaft wichtige Grundsteine für die Transformation der globalen Wirtschaft hin zu kohlenstoffarmen, ressourcenschonenden und sozial inklusiven Wirtschaftssystemen legen. Doch nicht nur in Deutschland ist der Graben zwischen den Bekenntnissen auf internationaler Ebene und den tatsächlichen politischen Entscheidungen im nationalen Kontext groß. Auch die lateinamerikanischen Länder, die allesamt das Pariser Abkommen ratifiziert haben, stehen vor eklatanten Herausforderungen. Denn die politische Ökonomie in den Rentensektoren bremst die Weichenstellung für eine nachhaltige Zukunft weiterhin aus. Kohärente und langfristig angelegte Politiken, wie man sie teilweise in den Energiesektoren Costa Ricas und Uruguays oder noch deutlich umfangreicher im Rahmen der Agenda 2030 der Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL) findet, sind Mangelware.

Trotz eines graduellen Rückgangs der Armut in Lateinamerika haben die verschiedenen Entwicklungsansätze in der Region die sozioökonomischen Gesellschaftsstrukturen und damit die strukturelle Ungleichheit weiter reproduziert. Während sich die Rentenökonomien der Region konsolidieren, sind die sozialen, territorialen und ökologischen Spannungen gewachsen. Will man eine langfristig tragfähige und nachhaltige Entwicklung Lateinamerikas befördern, braucht es Politikansätze, die die wirtschaftsliberalen Entwicklungsparadigmen infrage stellen, reale Alternativen formulieren und die vorhandenen Potenziale für soziale und ökologische Transformationen im lokalen, nationalen und regionalen Kontext aufzeigen. Ähnlich wie in den deutschen Braunkohlegebieten stellt sich auch in Lateinamerika die Frage des Umgangs mit natürlichen Rohstoffen, deren Umweltfolgekosten bei Produktion und Konsum nicht in den Preisen unserer Waren und Güter berücksichtigt werden, wenngleich die Auswirkungen, etwa bei den CO₂-Emissionen auf den Klimawandel, fatale Folgen für den gesamten Planeten haben.

2. Lateinamerikanische Entwicklungspfade und globale Wertschöpfungsketten

Trotz ihrer Unterschiedlichkeit teilen die Volkswirtschaften der Region drei strukturelle Merkmale: 1.) eine schwache Einbindung der Exportsektoren in die heimische Wirt-

schaft; 2.) die Existenz vom Exportsektor losgelöster kleinerer, mittlerer und teilweise großer Industrien für den heimischen Markt; und 3.) das Nebeneinander von vermeintlich »rückständigen« Sektoren in ländlichen und urbanen Räumen, die traditionellen Praktiken und informellen Wirtschaftsformen folgen. Vor dem Hintergrund schwacher interner Märkte wurde die Reprimarisierung der Volkswirtschaften – auch bekannt als »Consenso de los Commodities« (Svampa 2012) – neben der Abhängigkeit billiger und geringqualifizierter Arbeitskräfte zu einem wesentlichen Merkmal Lateinamerikas (Cálix Rodríguez 2016).

Diese strukturellen Charakteristika gehen zurück auf vier wesentliche Ansätze, die die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern und Subregionen Lateinamerikas und deren weltwirtschaftliche Einbindung über verschiedene Dekaden in unterschiedlichem Ausmaß geprägt haben. Erstens der auf der klassischen Wirtschaftstheorie beruhende Export von Primärgütern – allen voran Agrargütern und mineralischen Rohstoffen – gegen Ende des 19. Jahrhunderts (1870–1910); zweitens der Ansatz der Importsubstitution zu Beginn der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, der eine limitierte Modernisierung und Diversifizierung der Volkswirtschaften ermöglichte; drittens der Neoliberalismus seit den 1980er- und 1990er-Jahren, der sich u. a. vor dem Hintergrund der Schuldenkrisen durchsetzte und Lateinamerikas einseitiger Einbettung in globale Wertschöpfungsketten mit allen Konsequenzen den Weg ebnete; und viertens die postneoliberalen Regierungen, die Anfang und Mitte der 2000er-Jahre in Argentinien, Bolivien, Ecuador und Venezuela an die Macht kamen und u. a. als wesentliches Merkmal die Renten des Rohstoffsektors durch Umverteilungsprogramme zur Armutsbekämpfung einsetzten.

Wie schon angedeutet, gingen die neoliberalen und postneoliberalen Entwicklungsansätze mit der Veränderung der globalen Produktionsstrukturen einher. In den vergangenen Dekaden erfuhr die Weltwirtschaft eine Umstrukturierung, die die Organisation von Wertschöpfungsketten nachhaltig veränderte, indem Abbau- und Produktionsstandorte entlang unterschiedlicher Kriterien von transnationalen Unternehmen (TNCs) neu und flexibel bestimmt wurden.¹ Die TNCs kontrollieren mitt-

1. Dazu zählen unter anderem der Zugang zu billigen Arbeitskräften, der Zugang zu natürlichen Ressourcen, die Verfügbarkeit von Technologie und die Nähe zu Absatzmärkten.

lerweile 80 Prozent des Welthandels durch ihre eigenen Wertschöpfungsketten und Abhängigkeiten in den Zulieferstrukturen (Kreimerman 2018).

Mit der Herausbildung der globalen Wertschöpfungsketten haben sich in Lateinamerika die schwache Industrialisierung und die geringe Diversifizierung der Produktion weiter verfestigt. Die Industrie blieb wenig integriert, während sich die Abhängigkeit vom Export, allen voran von Nahrungsmitteln und Rohstoffen, in den letzten beiden Dekaden verstärkte (Schmidtke 2018). Gleichzeitig konnte der eklatante Technologierückstand der Region bis heute nicht aufgeholt werden. Trotz leichter Fortschritte in der Ausbildung und Forschung in Ländern wie Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko ist die Region im internationalen Vergleich in Bezug auf Technologie und Innovationen schwach aufgestellt (ICTSD/GII 2018).

Auch das Wachstum der Industrieproduktion in der Region betrug lediglich 1,4 Prozent, während der globale Durchschnitt bei drei Prozent lag. Vor allem in Mexiko und Brasilien, den am stärksten industrialisierten Ländern der Region, war die Industrieproduktion in den letzten Jahren rückläufig (Kreimerman 2018). Obwohl die Direktinvestitionen der TNCs in die Region stiegen, reduzierte sich der Anteil der Investitionen in Produktionen mittlerer und höherer Technologien. Demgegenüber stieg der Investitionsanteil am Abbau und der Erstverarbeitung von Rohstoffen an. Dieser Fluss der Investitionen macht deutlich, dass internationale Finanzströme eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von Industrien spielen. Angesichts der asymmetrischen Machtverteilung im internationalen Gefüge, der Dominanz globaler Finanzinvestoren und der Macht multinationaler Unternehmen haben die bestehenden Handelsstrukturen – sei es in Form von bilateralen, plurilateralen oder multilateralen Abkommen – die Handlungsspielräume für nationale Politiken eingeschränkt (Ventura-Días 2017). Die Verfestigung der globalen Wertschöpfungsketten, die aktuellen Bemühungen Chinas, sich als Standort für die Entwicklung technologisch höherwertiger Produkte und Güter zu etablieren sowie die Politik der USA, ihre heimischen TNCs zu schützen, hat die ohnehin schwache Ausgangslage für eine Diversifizierung der Wirtschaftsstrukturen in Lateinamerika weiterhin erschwert.

In weiten Teilen Lateinamerikas wurde darüber hinaus vonseiten der Politik (zu) wenig getan, um dem globa-

len Trend der Herausbildung globaler Wertschöpfungsketten und des internationalen Rohstoffbooms der letzten zwei Jahrzehnte Einhalt zu gebieten. Im Gegenteil: Die Ungleichverteilung der Einkommen verhinderte, dass sich interne Märkte entwickeln konnten, während niedrige Steuersätze² die Abhängigkeit von anderen Einnahmequellen erhöhten.³ Zu einfach war die Ausbeute der Rohstoffe für die nationalen Eliten, zu schnell und unkompliziert flossen die Anteile an den Gewinnen der internationalen Investoren in die Staatshaushalte, zu schwach und anfällig für Korruption oder politische Manipulation waren die Institutionen zur Aufsicht und Regulierung. Und zu dominant waren die neoliberalen Narrative eines verkürzten Wachstumsdenkens, dessen Wohlstandsversprechen sich trotz steigender Weltmarktpreise und einer konstanten Nachfrage nur für ohnehin bessergestellte Bevölkerungsteile erfüllten, während sich die sozialen und ökologischen Spannungen weiter verstärkten.

3. Die Bedeutung natürlicher Ressourcen für die Volkswirtschaften Lateinamerikas

Der Anfang der 1990er-Jahre einsetzende Rohstoffboom verfestigte in Lateinamerika das auf Ungleichheit und Ausbeutung natürlicher Rohstoffe gebaute Wirtschaftsmodell. Der Abbau mineralischer Rohstoffe und die Förderung fossiler Brennstoffe wie Kohle, Erdöl und Gas sowie der Anbau von Monokulturen erfuhren seit den neunziger Jahren eine nicht gekannte Intensivierung. So stiegen die Investitionen in den Tagebau von circa einer Milliarde US-Dollar zu Beginn der 1990er-Jahre auf knapp 20 Milliarden US-Dollar im Jahr 2012. Nach dem Preisverfall bei den Rohstoffpreisen seit 2013 betrug die Investitionssumme 2016 noch immer fast sieben Milliarden US-Dollar (José de Echave 2018).

Lateinamerika löste Nordamerika als Hauptinvestitionsziel ab: 2016 flossen 28 Prozent der globalen Bergbauinvestitionen in den Subkontinent; 80 Prozent da-

2. Im Durchschnitt lagen die direkten und indirekten Steuern im Jahr 2013 bei 20,6 Prozent.

3. Eine Ausnahme bildete Brasilien unter Lula. Seit 2004 folgte das Land verschiedenen Entwicklungsplänen, die auf einen Strukturwandel durch Industrie und Technologiepolitiken abzielten, aber trotz ihrer erfolgreichen Umsetzung laut CEPAL nicht die notwendige Dynamik entfalten konnten, um einen Strukturwandel herbeizuführen. Noch 2016 bescheinigte die CEPAL Brasilien, Argentinien und Chile eine frühzeitige Deindustrialisierung (CEPAL 2016).

von gingen nach Mexiko, Brasilien, Peru und Chile. Zum Vergleich: Kanada und die USA vereinten im Jahr 2016 21 Prozent der globalen Investitionen; jeweils 13 Prozent flossen nach Afrika und Ozeanien sowie elf Prozent nach Asien. Allein im Zeitraum zwischen 2008 und 2016 wuchs die Erdölförderung um 6,4 Prozent. Inzwischen gehen knapp 50 Prozent des in der Region geförderten Erdöls in den Export. Zwar zählt Lateinamerika weltweit noch nicht zu den großen Gasproduzenten, doch auch hier verzeichnete die Region zwischen 2008 und 2016 einen Anstieg von 22 Prozent (José de Echave 2018).

Dabei unterscheiden sich die Politikansätze in der Region nicht in der Frage, ob und wie natürliche Ressourcen abgebaut werden sollen, sondern vor allem im Umgang mit den Einnahmen: Während Kolumbien, Peru, Mexiko und Panama den Rohstoffabbau weiterhin kaum einer Regulation unterwarfen, erhöhten Argentinien, Bolivien, Brasilien, Ecuador, El Salvador, Uruguay und Venezuela die staatliche Kontrolle über die extraktiven Renten und verteilten diese über Sozialprogramme um. Der Kontinent erfuhr unabhängig von der politischen Couleur der jeweiligen Regierung eine Ausweitung des (neo-)extraktivistischen Wirtschaftsmodells. So lag der Anteil von Rohstoffexporten am BIP in der Region 2010 bei durchschnittlich 9,2 Prozent (0,8 Prozent in Brasilien und 26,2 Prozent in Bolivien), der Anteil an den Exporten bei 46,9 Prozent (10,55 Prozent in Argentinien und 91,4 Prozent in Venezuela) und der Anteil der Einnahmen im Durchschnitt bei 24,5 Prozent (3,8 Prozent in Brasilien und 42,7 Prozent in Ecuador) (Echave 2018).⁴ Lediglich in Brasilien ist die Bedeutung, zumindest im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung, überschaubar.

Der Preisverfall nach dem vorläufigen Ende des sogenannten »Super Ciclo« (2003–2012) bedeutete keineswegs ein Ende des Rohstoffbooms in der Region. Im Gegenteil: Er hat den Raubbau noch beschleunigt. Allerdings kam es infolgedessen auch zu Handelsdefiziten und Fiskaleinbußen und damit auch zu politischen Verwerfungen. So hat der freie Fall des Erdölpreises auf den Weltmärkten seit 2013 nicht nur die politische und wirtschaftliche Krise in Venezuela verschärft, sondern führte auch in Mexiko zu drastischen Haushaltskürzungen von ca. 30 Prozent durch Einnahmeausfälle im staatlichen Ölkonzern Petróleos Mexicanos (PEMEX).

4. Vgl. auch Schmidtke et al. (2018).

4. Die Grenzen des Extraktivismus und neue Konflikte

Trotz des Rückgangs der Investitionen geht auch die territoriale Expansion des Abbaus von natürlichen Rohstoffen im lateinamerikanischen Kontext weiter; immer abgelegene und bisweilen auch geschützte Regionen sind betroffen. Die wirtschaftspolitischen Entwicklungsansätze führen noch immer zu einer Ausweitung der extraktiven Grenzen in unterschiedlichen Ausprägungen: der Ausbeute von Öl im offenen Meer, in Gletschern, Naturreiservaten und indigenen Territorien; dem industriellen Abbau von Schiefergas und Bitumen; dem offenen Tagebergbau; dem agroindustriellen Anbau von Monokulturen und gentechnisch veränderten Pflanzen und Biokraftstoffen, etwa in Brasilien und Paraguay, sowie der Privatisierung von Wasser und anderen sogenannten Umweltdienstleistungen in der gesamten Region.

Angesichts der niedrigeren Preise verabschiedeten Regierungen Gesetze und Dekrete zur Flexibilisierung von Umweltstandards und Ausschreibungen von vormals geschützten Gebieten, um die finanziellen Einbußen durch eine Ausweitung der Aktivitäten aufzufangen. Mit der Ausweitung der extraktiven Industrien und deren primärer Nutzung als unverarbeitete Rohstoffe für den Export wurden jedoch neue Konflikte geschaffen, die häufiger und heftiger in der gesamten Region zum Vorschein treten. Lagen bis zur ersten Hälfte der 1990er-Jahre vor allem Fragen der Arbeitsstandards im Umfeld von Berg- und Tagebau im Kern der Konflikte, so verzeichnet die Region seit den späten neunziger Jahren Konflikte um die betroffenen Territorien selbst und deren Nutzung, ausgelöst durch die Bedrohung der lokalen Ökosysteme und Bevölkerungen durch die Rohstoffausbeute. Die Schwäche der Institutionen, die Nichteinhaltung von Normen oder die Deregulierung zugunsten von Rohstofffirmen hatten häufig toxische Konsequenzen.

Das mit der Verschiebung der extraktiven Grenzen steigende Konfliktpotenzial spiegelt sich auch in anderen Bereichen wider: Allein im Agrarsektor verfügen ein Prozent der größten Finca-Besitzer_innen in Lateinamerika über 50 Prozent der landwirtschaftlichen Anbauflächen, in Peru, Chile, Paraguay gar deutlich über 70 Prozent (Svampa 2018). So verstärkt die Konzentration von Land in den Händen Weniger häufig die sozialen Disparitäten, während Monokulturen das ökologische Gleichgewicht

gefährden, in dem sie u. a. die Erosion von Böden und die Abholzung von Regenwäldern befördern.

Sowohl beim Abbau fossiler Rohstoffe als auch bei Staudammprojekten zur Produktion von Wasserkraft sind Umweltschäden, soziale und ökonomische Konflikte sowie mitunter Menschenrechtsverletzungen in den betroffenen Gebieten ein bekanntes Phänomen. Gleichwohl wird etwa das heiß umstrittene Fracking besonders in Ländern mit großem Gasvorkommen wie Argentinien, Mexiko, Brasilien und Chile vorangetrieben und mitunter von staatlicher Seite subventioniert. Eine wachsende Zahl von sozialen Bewegungen, die sich gegen Energie-Großprojekte aller Art wenden, ist zudem Ausdruck des Konfliktpotenzials in den Energiesektoren und spiegelt die mangelnde demokratische Teilhabe in den betroffenen Territorien wider. In diesem Sinne zeigen Konflikte im Umfeld von Großprojekten im Bereich der Windkraft, wie sie etwa in Oaxaca und Yucatan in Mexiko auftreten, die eklatanten Schwächen der staatlichen Institutionen bei den Genehmigungsverfahren, der Regulierung und der Begleitung solcher Projekte. Mit den wachsenden Widerständen steigen auch die Verletzungen von Menschenrechten: 60 Prozent der weltweiten Morde an Umweltaktivist_innen im Jahr 2016 wurden in Lateinamerika verübt (Global Witness 2017).

Die Konflikte wirken sich dabei stärker als zuvor auf die politischen Debatten in den jeweiligen Ländern aus. So mussten u. a. Teile der Regierung Ollanta Humalas in Peru wegen des Konflikts um die Conga-Mine zurücktreten. Auch die mit den Konflikten einhergehenden Vertrauensverluste der linkspopulistischen Regierungen um den Yasuni-Nationalpark in Ecuador und das TIPNIS-Naturschutzgebiet in Bolivien sind emblematisch für die Rolle und Bedeutung, die der Rohstoffsektor in den letzten Dekaden eingenommen hat. Megaprojekte wie der 2016 von der Regierung in Caracas beschlossene »Arco Minero« (Minenbogen), der das südliche Venezuela zwischen Kolumbien und Guyana und somit zwölf Prozent des nationalen Territoriums umfasst, welches zu 70 Prozent mit tropischen Regenwäldern bedeckt ist, verdeutlichen die Notwendigkeit postextraktivistischer Entwicklungsansätze.

Solange der Extraktivismus⁵ als Wirtschaftsansatz in seiner jetzigen Form Bestand hat und die lokalen und nati-

onalen Institutionen nicht den Willen oder die Fähigkeiten aufweisen, das Konfliktpotenzial durch klare Regulierungen zu reduzieren, die Bevölkerungen zu schützen und in bestehende oder künftige Projekte entsprechend den internationalen Standards, wie etwa der ILO-Konvention 169, einzubinden sowie gleichzeitig die Ökosysteme in ihren natürlichen Funktionen nicht zu beeinträchtigen, wird das *race to the bottom* um die geringsten Standards und damit auch die Konfliktspirale weiterhin zunehmen.

Ein Umdenken, wie es vor allem aus den betroffenen Gebieten, von indigenen Völkern, einer immer besser organisierten und vernetzten Zivilgesellschaft sowie Umwelt- und ökofeministischen Bewegungen angemahnt wird, ist unabdingbar.

5. Wege zu sozial-ökologischen Transformationen

Zwar bilden natürliche Ressourcen eine wichtige Grundlage für die Exportwirtschaft, heimische Eliten und internationale Investoren und ermöglichen gleichzeitig den billigen und subventionierten Konsum von fossilen Energien, jedoch verhindert die bisherige Fokussierung der Entwicklungsansätze auf die Exportmärkte den Aufbau lokaler Wertschöpfungsketten und qualifizierter Arbeitsplätze. Im Rahmen des technologischen Wandels, also von Automatisierung, Robotisierung und Digitalisierung, prognostizieren CEPAL und OECD für Lateinamerika einen Wegfall von Arbeitsplätzen vor allem in produzierenden Industrien, in der Verwaltung und dem Bergbau (Dirksen 2018). Die Überwindung der wenig arbeitsintensiven Rentenökonomien und der Aufbau von nachhaltigen Wertschöpfungsketten werden daher umso wichtiger, da die aktuellen Wirtschaftssysteme die ungleichen Macht-, Vermögens- und Einkommensverhältnisse, die hohe Konfliktivität und die fatalen ökologischen Auswirkungen verfestigen.

Damit die Länder Lateinamerikas Schritte hin zu einer sozial-ökologischen Transformation gehen können, muss der Kontinent die ausgetretenen Entwicklungspfade verlassen und seine Einbettung in globale Wertschöpfungsketten verändern. Dazu bedarf es u. a. einer Industriepolitik, die die lokale und regionale Wertschöpfung stärkt und damit globale Abhängigkeiten verringert, während sie den Aufbau nachhaltiger Indus-

5. Eduardo Gudynas (2015) definiert Extraktivismus als »besondere Form der Extraktion von natürlichen Rohstoffen, die sich durch 1.) die geförderten Mengen, 2.) die Umweltbelastung (*intensidad ambiental*) des Abbaus und 3.) das Ziel der geförderten Rohstoffe, nämlich den Export, charakterisiert.

trien vorantreibt. Eine Überwindung der extraktiven Industrien im Rohstoff-, Energie- und Agrarsektor durch eine Diversifizierung der Wirtschaftsstrukturen kann dabei nur ein Schritt in Richtung einer sozialeren und ökologischeren Zukunft sein. Denn für sozial-ökologische Transformationen bedarf es mehr als nur einer Diversifizierung der Produktionsstrukturen mit Schaffung von neuen und guten Arbeitsplätzen entlang von lokalen oder regionalen Wertschöpfungsketten. Vielmehr handelt es sich sowohl im lateinamerikanischen als auch in anderen Kontexten um gesellschaftspolitische Veränderungen, die den Bruch mit weiten Teilen der nationalen Eliten und deren im Kern neoliberalen bzw. klientelistischen Politiken sowie die Redefinition sozialer Beziehungen erfordert. Für eine Transformation entlang sozialer und ökologischer Leitlinien müssen die nationalen Eliten die verkürzten Wachstumslogiken verlassen. Denn angesichts der planetarischen und ökologischen Grenzen sowie der strukturellen Ungleichheiten, die sich mit den extraktivistischen Entwicklungsansätzen verstärken, müssen traditionelle Sektoren wie etwa die fossilen Industrien schrumpfen und neue, alternative Sektoren wachsen.⁶

Dem Status quo müssen langfristige gesellschaftliche Ziele entgegengesetzt werden, die den sozialen Realitäten der Gesellschaften und den ökologischen Grenzen gerecht werden. Neben der Umstrukturierung der Wirtschaftssektoren entlang von Kriterien der Konsistenz, Effizienz und Suffizienz – z. B. im Energiesektor der Wandel hin zu Erneuerbaren Energien, die Steigerung der Energieeffizienz sowie die Reduktion des absoluten Energiekonsums –, einer Entkoppelung von Wachstum und Energieverbrauch sowie der Internalisierung von Umweltfolgekosten müssen neue Wege für eine Agenda der sozialen Inklusion in Lateinamerika und darüber hinaus gefunden werden. Denn Veränderungen in den Produktionsstrukturen allein bedeuten nicht automatisch Verbesserungen in der Verteilung von Wohlstand, der Schaffung von Zugängen und der Überwindung von Ungleichheiten.

So müssen auch Fragen der Gleichberechtigung und Geschlechtergerechtigkeit neu gestellt werden, etwa indem die Pflegewirtschaft in ihrer sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung anerkannt wird und soziale Si-

cherungssysteme so gestaltet werden, dass sie strukturelle Diskriminierung von Frauen abbauen. Weiterhin gilt es, die öffentlichen Dienstleistungen so zu gestalten, dass sie einen sozial-ökologischen Gesellschaftswandel fördern. So könnten unter anderem Investitionen in die häufig schlecht ausgestatteten öffentlichen Bildungs- und Gesundheitssysteme die soziale Spaltung verringern, sofern sie der Reproduktion der Zweiklassengesellschaft entgegenwirken. Zudem könnten nachhaltige Mobilitätskonzepte im öffentlichen Nahverkehr Anreize zum Verzicht auf PKWs bieten und so die überbordenden Verkehrsaufkommen in Lateinamerikas mittleren und großen Städten und damit die Ökobilanz und Lebensqualität verbessern. Dies sind nur einige Beispiele für Ansatzpunkte abseits von klassischen Wirtschaftssektoren, die eine Stärkung der Institutionen und Rechtsstaatlichkeit, der Transparenz und Beteiligungsmechanismen bedingen.

Gleichwohl weisen die politischen Prioritäten und Konjunkturen in vielen Ländern ähnlich wie in Deutschland in eine andere – oder ob ihrer Visionslosigkeit in gar keine – Richtung. Auch fehlen die institutionellen Kapazitäten zur Umsetzung der internationalen Verpflichtungen. Solange politische Akteure jedweder Couleur kurzfristigen, wirtschaftlichen und klientelistischen Interessen den Vorrang geben sowie die schwachen Institutionen für ebenjene Interessen instrumentalisiert werden, sind wirkliche Fortschritte und Anreize vonseiten der Politik nicht zu erwarten.

Gefangen in neoliberalen Denkmustern haben es sozialistische und sozialdemokratische Parteien diesseits wie jenseits des Atlantiks noch nicht vermocht, die konstruierten Gegensätze zwischen sozialen und ökologischen Zielsetzungen zu überwinden und ihren kurzfristigen, konjunkturellen und machtpolitischen Ambitionen langfristige, ganzheitliche Visionen entgegenzusetzen. Dabei könnte sich der notwendige Paradigmenwechsel gerade auch aus den kritischen und alternativen Ansätzen aus Lateinamerika speisen. Eine plurale, soziale und solidarische Wirtschaft, die neben Marktmechanismen auch anderen Wirtschaftsformen Rechnung trägt, die Anerkennung der Rechte der Natur, wie sie in den Verfassungen Boliviens und Ecuadors vorkommt, sowie öko-feministische, anti-patriarchale und postextraktivistische Ansätze rücken Sichtweisen in den Vordergrund, die die Zentralität einer auf bloßem Wirtschaftswachstum basierenden Wohlstandsdefinition infrage stellen.

6. Vgl. Rockström et al. (2009); <http://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>.

6. Die Verantwortung deutscher und europäischer Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik

Angesichts der globalen Struktur der Wertschöpfungsketten, von denen auch deutsche und europäische Unternehmen und Konsument_innen profitieren, und der Bekenntnisse der Bundesregierung zum Pariser Abkommen und den Sustainable Development Goals müssen auch die deutschen bzw. europäischen Entwicklungs- und Außenwirtschaftspolitiken ihrer Verantwortung gerecht werden. So dürfen Handelsabkommen nicht nur die wirtschaftlichen Interessen aufgreifen, sondern müssen auch als Instrument zur Stärkung von Umwelt- und Sozialstandards herangezogen werden. Doch leider verfolgt die deutsche und europäische Politik noch immer einen Ansatz der zahnlosen Tiger.

Obwohl die EU mittlerweile Kapitel zu Trade and Sustainable Development (TSD) in ihren Handelsabkommen vorsieht, bleiben diese weiterhin ohne wirkliche Sanktionsmöglichkeiten. Anders als bei klassischen Handelsfragen existieren zudem keine vergleichbaren Streit-schlichtungsverfahren. Vor allem die deutsche Bundesregierung hat sich in der Diskussion zur Umsetzung der TSD-Kapitel nicht als Vorreiter positioniert (Simon 2017). Die Verweise in den EU-Abkommen auf die Einhaltung internationaler Standards, wie etwa der ILO-Konvention 169, können über die beschränkte Wirkung kaum hinwegtäuschen.⁷ Denn weder die Ratifizierung noch die Lippenbekenntnisse der Regierungen konnten bisher gewährleisten, dass Konventionen und Normen Anwendung finden oder so umgesetzt werden, dass sie die Teilhabe der betroffenen Bevölkerung sicherstellen. Zwar bilden Initiativen wie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) zur Förderung der Transparenz im Rohstoffsektor Fortschritte in der internationalen Zusammenarbeit, doch bleibt deren Wirkung angesichts der strukturellen Probleme begrenzt.

Den ungleichen Kräfteverhältnissen zwischen den lokalen Bevölkerungen auf der einen und den konvergierenden Interessen von nationalen Eliten, großen TNCs und den wirtschaftsstarken EU-Staaten auf der anderen Seite können sie nicht entgegenwirken. So laufen Han-

delsabkommen Gefahr, die wenig nachhaltige Einbettung Lateinamerikas in die internationalen Wertschöpfungsketten zu verfestigen, gerade wenn sie auf die Ungleichgewichte abzielen. Im Kontext von struktureller Ungleichheit zementieren sich somit ausbeuterische Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen sowie imperiale Lebensweisen⁸, während nationale Eliten und große internationale Unternehmen profitieren. Insbesondere die Handelsbeziehungen im Agrar- und Rohstoffbereich stehen den globalen Klima- und Nachhaltigkeitszielen in diesem Sinne entgegen.

Zum anderen dürfen die deutsche Bundesregierung und die Gewerkschaften die eigenen klimapolitischen Verpflichtungen nicht weiter aufweichen. Bereits jetzt werden die Rückschritte der deutschen Position, etwa bei der Streichung verbindlicher Ziele zur Reduktion der CO₂-Emissionen im Klimaschutzplan 2050 oder das Nichteinhalten der für 2020 formulierten Reduktionsziele, wahrgenommen. Die deutsche Politik liefert damit vor allem diejenigen Argumente, die dem Status quo verpflichtet sind, und konterkariert die wenigen und zaghaften Anstrengungen, Ansätze und Diskurse, die in den Ländern Lateinamerikas vorhanden sind.

Erst wenn die positiven Aspekte etwa einer dezentralen Energiewende, einer Verkehrswende hin zu neuen und nachhaltigen Mobilitätskonzepten und einer agro-ökologischen Agrarwende in Industrieländern wie Deutschland sichtbar werden, lassen sich auch die Eliten in den Ländern Lateinamerikas für strukturelle Änderungen gewinnen. Das riesige Potenzial der Region etwa im Bereich der Erneuerbaren Energien⁹, aber auch im Verkehrssektor bietet viele Ansatzpunkte für eine Außenwirtschaftspolitik, die den gemeinsamen globalen Zielen zuträglich wäre und die lokale Wertschöpfung stärken würde. Jenseits der technischen Machbarkeit rücken dabei gerade in den Ländern mittlerer Einkommen Verteilungsfragen, Zugänge und Kosten ebenso wie Fragen der Transparenz, Beteiligung und der öffentlichen Kontrolle in den Mittelpunkt – Themen, die eine sozialdemokratische Politik weder auf nationaler noch auf internationaler Ebene ausblenden darf.

8. Vgl. Brandt/Wissen (2017).

9. Laut der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) verfügt Lateinamerika über ein Potenzial an Erneuerbaren Energien, das die prognostizierten Strombedarfe der Region für 2050 um ein 22-faches übersteigt (IDB 2013).

7. Vgl. EU-Factsheet (2018); http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-1447_de.htm.



Literatur

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** (2013): *Repensemos nuestro futuro energético. Un documento de discusión sobre energía renovable para el Foro Regional 3GFLAC*; [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5744/Repensemos_nuestro_futuro_energ_tico%20\(3\).pdf?sequence=4](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5744/Repensemos_nuestro_futuro_energ_tico%20(3).pdf?sequence=4).
- Cálix Rodríguez, José Álvaro** (2016): *Los enfoques de desarrollo en América Latina – hacia una transformación social-ecológica*, Friedrich-Ebert-Stiftung Mexiko; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/12549.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)** (2016): *Premature deindustrialization in Latin America*; <http://repositorio.cepal.org>.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL)** (2018): *Statistiken*; <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html> (Zugriff 20.05.2018).
- Denzin, Christian** (2017): *Energiewenden in den Kinderschuhen*. In: *Matices* Nr. 92; <https://www.matices-magazin.de/archiv/92/energiewenden-in-den-kinderschuhen/>.
- Dirksen, Uta** (2018): *Die Zukunft der Arbeit beginnt jetzt! Wie der Wandel in Lateinamerika gestaltet werden kann*; <http://library.fes.de/pdf-files/iez/14419.pdf>.
- EU-Factsheet** (2018): http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-1447_de.htm.
- Global Witness** (2017): *Defender of the earth report*, London; https://www.globalwitness.org/documents/19122/Defenders_of_the_earth_report.pdf.pdf.
- Gudynas, Eduardo** (2015): *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Red Peruana por una globalización con Equidad, Centro Latinoamericano de Ecología Social. Programa de Democracia y Transformación Social y CooperAcción. Lima; <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasExtractivismosEcologiaPoliticaBo15Anuncio.pdf>.
- ICTSD** (2017): <https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/am%C3%A9rica-latina-y-caribe-queda-relegada-en-el-%C3%ADndice-global-de-innovaci%C3%B3n> (Zugriff 22.10.2018).
- Jose de Echave** (i. E.): *El papel de los sectores extractivos en la transformación social-ecológica de América Latina*. Arbeitspapier.
- Kreimerman, Roberto** (2017): *Contexto económico en América Latina: Perspectivas y tendencias para la transformación social-ecológica*, Friedrich-Ebert-Stiftung Mexiko; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13945.pdf>.
- Kreiermann, Roberto** (2016): »La nueva división internacional de trabajo y el papel de las cadenas globales de valor.« In: Christian Denzin / Carlos Cabrea (Hrsg.): *Nuevos enfoques para el desarrollo productivo : estado, sustentabilidad y política industrial*, Friedrich-Ebert-Stiftung Mexiko; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13036.pdf>.
- Rockström, Johan et al.** (2009): *Planetary Boundaries*, <http://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>.
- Schmidtke, Tobias et al.** (2018): *Los sectores económicos en América Latina y su participación en los perfiles exportadores*.
- Simon, Frédéric** (2017): *Calls grow for »green clause« in EU trade deals*. In: *Euractiv*; <https://www.euractiv.com/section/environment/news/calls-grow-for-green-clause-in-eu-trade-deals/> (Zugriff: 6.8.2018)
- Svampa, Maristella** (2012): »Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina.« In: *Observatorio Social de América Latina* Nr. 32, Nov. 2012, Clacso; <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>.
- Svampa, Maristella** (2018): *La expansión de las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. Presentación en el marco del taller Extractivismos y Neoextractivismos, FES Transformación conjunto con UAM Xochimilco, Ciudad de México, 7.9.2018.
- Ventura-Dias, Vivianne** (2017): *Los desafíos del capitalismo global para la transformación social-ecológica de América Latina*, Friedrich-Ebert-Stiftung Mexiko; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13944.pdf>.



Über den Autor

Christian Denzin ist stellvertretender Büroleiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Mexiko und Leiter des Regionalprojekts »sozial-ökologische Transformation«.

Impressum

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

Verantwortlich:
Dr. Svenja Blanke, Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

Tel.: +49-30-269-35-7484 | Fax: +49-30-269-35-9253
<http://www.fes.de/referat-lateinamerika-und-karibik/>

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN
978-3-96250-233-1