

ARBEIT UND SOZIALE GERECHTIGKEIT

MIT DEM RÜCKEN ZUR WAND

Lateinamerikanische Gewerkschaften

Achim Wachendorfer
April 2020



Gewerkschaften spielten eine wichtige soziale und politische Rolle bei der Entwicklung Lateinamerikas. Infolge der neoliberalen Agenda der 1990er-Jahre verloren sie in den meisten Ländern jedoch drastisch an Bedeutung.



Aktuell prägen ein heterogener Arbeitsmarkt sowie ein feindseliges politisches Umfeld die Situation der Gewerkschaften. Zudem stellen die Veränderungen in der Arbeitswelt, wie die Digitalisierung, die Gewerkschaften vor neue Herausforderungen. Um ihre Überlebensfähigkeit zu bewahren, müssen Gewerkschaften auch interne Reformen angehen und verstärkt Allianzen mit anderen gesellschaftlichen und politischen Akteuren suchen.

Inhalt

Die vielen Gesichter der lateinamerikanischen Gewerkschaften	2
Wirtschaftliche Faktoren und politisches Umfeld begrenzen gewerkschaftliche Entfaltung	2
Korporative Gewerkschaftstraditionen <i>sui generis</i> in lateinamerikanischen Schlüsselländern	3
Gewerkschaftliche Innovationen: der <i>Novo Sindicalismo</i> in Brasilien	4
Gewerkschaftlicher Niedergang infolge des Neoliberalismus	5
Gewerkschaften in Zeiten der sogenannten progressiven Regierungen	5
Zwischen Relevanz und Marginalisierung: zur aktuellen Situation der Gewerkschaften	7
Die internationale Verortung lateinamerikanischer Gewerkschaften	8
Ein Blick in die Zukunft	8
Literatur	11
Abkürzungsverzeichnis	12

DIE VIELEN GESICHTER DER LATEIN-AMERIKANISCHEN GEWERKSCHAFTEN

Ein Markenzeichen der lateinamerikanischen Gewerkschaften ist ihre Vielfalt. In ihrer wechselvollen Geschichte haben sie einzigartige Ausdrucksformen entwickelt und unterschiedliche, manchmal gegensätzliche Rollen und Funktionen eingenommen.

So haben Gewerkschaften in Ländern wie Chile, Uruguay, Brasilien, Bolivien, Peru und Argentinien in den 1970/1980er-Jahren entscheidende Beiträge für die Überwindung von Militärdiktaturen und die Wiederherstellung demokratischer Rechte geleistet. Auf der anderen Seite arrangierten sich Gewerkschaften mit neoliberalen Regierungen – wie mit der Menem-Regierung in Argentinien – oder paktierten wie im Falle Mexikos jahrzehntelang mit Regimen, die erhebliche Demokratiedefizite aufwiesen (Levitsky/Mainwaring 2009: 108).

Viele Gewerkschaften verfolgen explizit gesellschaftspolitische Ziele, da sie von der Erfahrung und dem Bewusstsein geprägt sind, dass sich die sozialen Verhältnisse in der Region mit der weltweit größten Ungleichheit nicht nur durch Tarifverhandlungen verändern lassen. Um ihre Ziele zu erreichen und ihre Verhandlungsmacht zu stärken, sind diese Gewerkschaften häufig strategische Allianzen mit anderen Akteuren eingegangen. Beispiele dafür sind die Gewerkschaftsdachverbände CUT Brasilien, PIT-CNT Uruguay, CTA Argentinien und UNT Mexiko. In anderen Fällen lehnen Gewerkschaften solche Allianzen hingegen ab und begrenzen ihr Handeln strikt auf die direkte Interessenvertretung.

Die meisten Gewerkschaften verbleiben männerdominierte Organisationen. Obwohl der Anteil von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und in den Gewerkschaften in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen ist, sind sie weiterhin kaum in gewerkschaftlichen Führungspositionen vertreten. Anders (oder unterschiedlich) verliefen die Entwicklungen im wichtigsten und größten Dachverband der Region, der CUT Brasilien. Nach langen Auseinandersetzungen konnten die Gewerkschafter_innen Genderparität auf allen Führungsebenen und eine Öffnung der Organisation für genderspezifische Themen durchsetzen – ein weltweit ziemlich einmaliger Fall.

Es gibt sowohl finanziell schlecht gestellte als auch reiche Gewerkschaften. Letzteren wurde im Gegenzug für politisches Wohlergehen oft Zugriff auf attraktive Finanzierungsquellen gewährt. In Argentinien verfügen die Gewerkschaften seit den 1960er-Jahren über eigene Krankenkassen; in Brasilien profitierten sie jahrzehntelang von der Gewerkschaftssteuer, einer Zwangsabgabe, die alle Arbeitnehmer_innen zahlen mussten. In anderen Ländern überleben Gewerkschaften nur prekär auf der Basis niedriger Mitgliedsbeiträge.

Die Landwirtschaft hat drastisch an Bedeutung verloren. Dennoch gibt es aktive und mobilisierungsfähige Gewerkschaften und Verbände von Landarbeiter_innen sowie Kleinbäuer_innen, die in Ländern wie Brasilien und Bolivien eng mit den »klassischen« Gewerkschaften verbunden sind.

In der überwiegenden Mehrheit der Länder bestehen jeweils mehrere gewerkschaftliche Dachverbände. Besonders hoch ist deren Zahl in einigen kleineren Ländern, die von gewerkschaftlicher Atomisierung und einem niedrigen Organisationsgrad geprägt sind. Im Gegensatz dazu konnten sich in größeren Ländern allerdings auch Gewerkschaftskulturen herausbilden, die von einem starken Einheitsgedanken geprägt sind. So geschehen in Bolivien (COB seit 1952) und Uruguay (CNT, später PIT-CNT seit 1964). Ein Sonderfall ist Kuba, wo nach der Revolution 1959 – analog zum staatssozialistischen Gewerkschaftsmodell der ehemaligen Sowjetunion – der Einheitsverband CTC ins Leben gerufen wurde.

Während die meisten Gewerkschaften klassische Funktionen wahrnehmen, haben sich zum Beispiel in Mexiko spezifische Ausdrucksformen herausgebildet. Dort sind sogenannte Simulationsgewerkschaften weit verbreitet – eine Variante, die im Widerspruch zu allen gewerkschaftlichen Prinzipien steht. Zwielfichtige Anwält_innen, die über eine offizielle staatliche Registrierung zur Gründung einer Gewerkschaft verfügen, offerieren Unternehmen »Schutzverträge«, die lediglich Arbeitgeber_inneninteressen repräsentieren und deren Existenz und Inhalte den Beschäftigten nicht bekannt sind.

WIRTSCHAFTLICHE FAKTOREN UND POLITISCHES UMFELD BEGRENZEN GEWERKSCHAFTLICHE ENTFALTUNG

Trotz der markanten Unterschiede zwischen den gewerkschaftlichen Akteuren lassen sich einige gemeinsame Tendenzen im politischen und ökonomischen Umfeld der Gewerkschaften feststellen.

Die lateinamerikanische Wirtschaft ist historisch auf den Export von Rohstoffen ausgerichtet, wodurch sich eine vielfältige Abhängigkeit von den industrialisierten Ländern und Metropolen verfestigt hat (Waldmann 1983). Obwohl sich in einigen größeren Ländern im Rahmen der Importsubstitution zeitweise ein wichtiger Industriesektor herausgebildet hatte, kam es zu keinem Zeitpunkt zu einer industriellen Dynamik wie in Europa, Nordamerika oder Teilen von Asien. Auch die verstärkte Einbeziehung der Region in die globale Dynamik hat ihre Rolle als prioritäre Rohstofflieferantin nicht grundlegend verändert. Mit China ist ein neuer wichtiger Exportmarkt hinzugekommen und eine größere Anzahl von transnationalen Unternehmen engagiert sich mittlerweile in der Region.

Der aus dieser wirtschaftlichen Entwicklung entstandene, hochgradig heterogene Arbeitsmarkt weist einige Merkmale auf, die das gewerkschaftliche Organisationspotenzial drastisch begrenzen. Dies gilt für die hohe Anzahl von Kleinunternehmer_innen, die auf den nationalen Markt ausgerichtet sind, insbesondere aber für den umfangreichen informellen Arbeitsmarkt, wobei die Übergänge fließend bleiben.

Aktuell arbeiten in Lateinamerika knapp 50 Prozent der Beschäftigten mit einem hohen Frauenanteil in der informellen

Wirtschaft (Casabon 2017). Dabei gibt es regional und national große Unterschiede: So ist der Anteil der in der informellen Wirtschaft Beschäftigten in den Ländern des Cono Sur mit etwa 30 bis 40 Prozent erheblich niedriger als in den meisten Ländern der Andenregion, Zentralamerikas und der Karibik, wo informelle Arbeitsverhältnisse Spitzenwerte von über 70 Prozent erreichen. Zwar gibt es Beispiele für die erfolgreiche Organisation von Beschäftigten in der informellen Wirtschaft, so im Agrarbereich oder bei Hausangestellten, informelle Arbeitsbeziehungen bleiben jedoch eine schwer überwindbare Barriere für eine nachhaltige gewerkschaftliche Organisation. Den Gewerkschaften, die oft große Organisationsdefizite im formellen Arbeitsmarkt aufweisen, fehlen in vielen Fällen Kapazitäten, Ressourcen, Know-how und oft auch der Wille, hier effektiv tätig zu werden.

Knapp 80 Prozent aller Arbeitnehmer_innen in der Privatwirtschaft konzentrieren sich in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten (Villavicencio Ríos 2014). In diesen Kleinbetrieben dominieren in der Regel patriarchalische und familiäre Strukturen, die zusammen mit legalen Organisationsverboten eine gewerkschaftliche Organisation erschweren oder sogar unmöglich machen.

Gleichzeitig beeinträchtigen politische Faktoren die Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten von Gewerkschaften. So haben die herrschenden politischen und ökonomischen Eliten Lateinamerikas historisch ein gespaltenes Verhältnis zu Gewerkschaften. Sofern sich Gewerkschaften der politischen Agenda und Strategie einer Regierung unterordnen oder sich zumindest in sie einfügen, werden sie zumeist geduldet oder sogar gefördert. Gewerkschaften, die hingegen Autonomie einfordern, werden – von wenigen Ausnahmen abgesehen – drangsaliert und ausgegrenzt.

Die Ablehnung unabhängiger Gewerkschaften schlägt sich auch in einer langen Tradition staatlicher Interventionen in gewerkschaftliche Belange nieder (Villavicencio Ríos 2014: 118f.). Dabei handelt es sich nach den Worten Oscar Ermida Uriartes, eines bekannten Experten für Arbeitsrecht, um eine Obsession des Staates, Gewerkschaften und ihre Aktivitäten zu kontrollieren (1993: 31). Die daraus erwachsene exzessive Regulierung gewerkschaftlicher Aktivitäten steht häufig im Widerspruch zu dem zentralen ILO-Übereinkommen 87 über Gewerkschaftsfreiheit. Die Ausnahme von der Regel bildet Uruguay, wo sich eine andere politische und juristische Tradition entwickeln konnte.

In zahlreichen lateinamerikanischen Ländern diktiert der Staat die Art und Weise, wie sich Gewerkschaften zu organisieren haben. Für ihre Anerkennung müssen sie oft komplizierte und langwierige Prozesse durchlaufen. Der Staat kann in vielfältiger Form in Tarifverhandlungen und Tarifabkommen eingreifen. Dieser Einfluss wird durch multiple Begrenzungen des Streikrechts ergänzt. In den meisten Ländern der Region dominieren Betriebsgewerkschaften, die aber in der Regel nur in Betrieben mit mindestens 20 Arbeitnehmer_innen gegründet werden können (Villavicencio Ríos 2014: 119). In diesem Sinne sind Atomisierung und Zersplitterung der Gewerkschaften nicht in erster Linie deren eigenem Un-

vermögen zuzuschreiben, sondern Folge rigider staatlicher Vorschriften. Oft genug werden die Interventionsmöglichkeiten des Staates manipulativ genutzt; dadurch ergibt sich eine tiefe Kluft zwischen Recht und Realität (Ermida Uriarte 1993). So wurden zum Beispiel unter verschiedenen Regierungen in Argentinien, Mexiko oder Kolumbien den Gewerkschaften, die nicht auf Regierungslinie lagen, die Anerkennung und Tariffähigkeit verweigert. Die vielfältigen Eingriffe des Staates in gewerkschaftliche Handlungsfelder haben ihrerseits die Politisierung von Arbeitskonflikten zur Folge. Viele gewerkschaftliche Proteste richten sich dann nicht nur gegen Unternehmen, sondern auch gegen die Staatsmacht.

Weitaus stärker als unter legalen Restriktionen bei gewählten Regierungen haben Gewerkschaften unter Diktatur und autoritärer Herrschaft gelitten, die prägend für viele lateinamerikanische Länder waren. Dies galt in hohem Maße für die verschiedenen Militärdiktaturen, die in den 1960/1970er-Jahren das gesamte südliche Lateinamerika erfassten. Gewerkschafter_innen waren eine der bevorzugten Zielgruppen staatlicher Repression. Viele wurden ermordet, inhaftiert, ins Exil getrieben oder verloren ihren Arbeitsplatz. Doch auch in Ländern mit demokratisch legitimierten Regierungen können Gewerkschaften mitunter nur prekär überleben. Der dramatischste Fall ist Kolumbien, wo allein zwischen 1984 und 2011 über 2.800 Gewerkschafter_innen ermordet wurden (PNUD 2013). Diese Zustände machten Kolumbien zum weltweit gefährlichsten Land für Gewerkschafter_innen. Der kolumbianische Staat war nicht in der Lage, sie adäquat zu schützen. Ähnlich schutzlos sind Gewerkschafter_innen auch in anderen Ländern wie Guatemala und Honduras. Die Konsequenzen waren in allen Fällen fatal: eine kontinuierliche und konstante Fortentwicklung der Gewerkschaften wurde brutal verhindert und oft genug gingen ganze Generationen von Gewerkschafter_innen verloren.

KORPORATIVE GEWERKSCHAFTSTRADITIONEN SUI GENERIS IN LATEINAMERIKANISCHEN SCHLÜSSELLÄNDERN

Bereits Ende des 19. Jahrhunderts hatten sich in den urbanen Zentren und Exportenklaven vor allem des südlichen Lateinamerikas und Mexikos Gewerkschaften herausgebildet. Andere Länder zogen nach. Die Anfänge der Gewerkschaftsbewegung waren in hohem Maße von europäischen Immigrant_innen und Intellektuellen geprägt, die ihre Organisationserfahrungen und politischen Überzeugungen einbrachten. Der Agrarsektor, in dem sich damals noch eine Mehrheit der Beschäftigten konzentrierte, wurde von dieser Entwicklung zunächst nicht berührt. Bis in die 1930er-Jahre hinein dominierten in den Gewerkschaften anarchistische beziehungsweise anarchosyndikalistische, sozialistische und kommunistische sowie in geringerem Maße christliche (Sozialenzyklika *Rerum Novarum* von 1891) Ideen und Vorstellungen.

Seit den 1930er-Jahren kam es in den wichtigsten Ländern Lateinamerikas zu einer weitreichenden und nachhaltigen Transformation der Gewerkschaftssysteme. Eine kurze Analyse dieser in der Fachliteratur ausführlich kommentierten,

profunden Umgestaltung zuvor »klassischer« Gewerkschaften in korporative Gewerkschaftsstrukturen mit einer spezifisch lateinamerikanischen Ausprägung ist aus mehreren Gründen geboten. Zum einen erfolgten diese Entwicklungen – etwa zeitgleich – in den wichtigsten Ländern der Region, in denen sich circa 60 Prozent (1950) der Bevölkerung konzentrierten; zum anderen prägten sie jahrzehntelang die Gewerkschaftskultur der entsprechenden Länder und wirken teilweise bis heute nach.

In ihrer Entstehung, den spezifischen Ausformungen und den Ergebnissen weisen diese gewerkschaftlichen Transformationsprozesse in Brasilien, Mexiko und Argentinien zwar wichtige Unterschiede auf, jedoch gibt es auch Gemeinsamkeiten.

Im Brasilien der 1930er-Jahre etablierte der Diktator Getúlio Vargas (1930–1945; 1950–1954 gewählter Präsident) ein einheitliches vertikales Gewerkschaftssystem, das de facto unter staatlicher Kontrolle stand, wobei das Arbeitsgesetz des faschistischen Italiens (*Carta di Lavoro*) als Referenz diente. Die Gewerkschaften wurden nach Wirtschaftszweigen organisiert (Martins Rodrigues 2009). Da es keinen nationalen Dachverband gab, waren die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Gewerkschaften begrenzt. Sie verfügten jedoch dank einer Gewerkschaftssteuer (*imposto sindical*) über beträchtliche ökonomische Ressourcen. Erst in den 1970er-Jahren wurden diese Gewerkschaftsstruktur und das daraus resultierende Gewerkschaftsverständnis in Frage gestellt.

In Argentinien schuf General Juan Domingo Perón in seiner Funktion als Arbeitsminister (1943–1945) einer Militärregierung und anschließend als gewählter Präsident (1946–1955) ebenfalls ein neues Gewerkschaftssystem, dessen Kern mächtige hierarchisch strukturierte Industriegewerkschaften bildeten, die im Dachverband CGT zusammengefasst wurden. Zuvor bestehende anarchistische, sozialistische und kommunistische Tendenzen wurden ausgeschaltet. Anders als in Brasilien wurde den Gewerkschaften mit dem Ziel, das peronistische Entwicklungsmodell durchzusetzen, nicht nur ökonomische, sondern auch politische Macht eingeräumt. Nach dem Sturz Peróns 1955 konnten die Gewerkschaften ihre starke Position halten und bewiesen auch unter widrigen Bedingungen eine beachtliche Überlebensfähigkeit. Unter der Militärregierung Juan Carlos Onganía (1966–1970) wurde die Macht der Gewerkschaften durch die Verfügungsgewalt über die *obras sociales*, de facto Krankenkassen für Arbeitnehmer_innen und ihre Familien, erweitert. Die große Mehrheit der Gewerkschaften in Argentinien hat ihre peronistische Identität bewahrt. Diese wenig greifbare, diffuse Weltsicht erlaubt ihnen, sowohl mit den unterschiedlichen peronistischen als auch mit politisch anders orientierten Regierungen pragmatisch und flexibel Absprachen zu treffen, Kooperationen einzugehen und Abkommen zu schließen.

In Mexiko öffnete Staatspräsident Lázaro Cárdenas Ende der 1930er-Jahre die Revolutionspartei Partido de la Revolución Mexicana (PRM), die später zur Partido Revolucionario Institucional (PRI) mutierte, auch für die Organisationen von Arbei-

ter_innen und landwirtschaftlich Beschäftigten. Dies markierte den Beginn einer jahrzehntelangen korporativen »Interessengemeinschaft« zwischen der Systempartei PRI, dem mexikanischen Staat und dem Gewerkschaftsapparat. Für das Regime brachte diese Verknüpfung Legitimität, Machtzuwachs und sozialen Frieden, für die Gewerkschaften Teilhabe an der Macht und Zugang zu großen ökonomischen Ressourcen. Wenngleich diese Interessengemeinschaft in den ersten Jahren etwa bei Kollektivverhandlungen durchaus beachtliche Fortschritte für Gewerkschaften erzielte, zementierte sie langfristig die Unterordnung der Gewerkschaften unter die diversen PRI-Regierungen (Manz 2015). Als dieses korporative Modell in den 1980er-Jahren infolge neoliberaler Regierungspolitik in die Krise geriet und die PRI im Jahre 2000 nach über 70 Jahren zudem die Regierungsgeschäfte abgeben musste, zerfiel diese Interessengemeinschaft, was zu einem rapiden Bedeutungsverlust der Gewerkschaften führte.

In dem so entstandenen korporativen Gewerkschaftsmodell wurden in allen drei Ländern die Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Staat neu geregelt. Dabei wurde den Gewerkschaften eine klare Rolle in der jeweiligen politischen Strategie der Regime zugeschrieben. Für die Gewerkschaften barg diese neue Konstellation wiederum handfeste Vorteile, die sich in einer beachtlichen Erhöhung der Mitgliedszahlen, der Ausweitung von Arbeitnehmer_innenrechten, in symbolischer Aufwertung und im Zugang zur politischen Macht ausdrückten.

In allen drei Varianten korporativer Gewerkschaftspolitik traten im Laufe der Zeit die negativen Aspekte dieses Gewerkschaftsmodells in den Vordergrund, die sich in demokratischen Defiziten, geringer Alternanz in den Führungspositionen, Anfälligkeit für Korruption und in der wachsenden Kluft zwischen Mitgliedschaft und bürokratisierter Führung sowie einem generell schlechten Image in der Öffentlichkeit widerspiegeln.

In allen drei Ländern wurde das korporative System immer wieder von oppositionellen Gewerkschaftsströmungen in Frage gestellt. Doch nur in Brasilien konnten sich die oppositionellen Strömungen als dominant durchsetzen.

In anderen lateinamerikanischen Ländern kam es nicht zu vergleichbaren Entwicklungen. Dort dominierten in den meisten Gewerkschaften weiterhin kommunistische, sozialistische oder linke sowie sozialdemokratische, christliche und am US-Modell orientierte Richtungsgewerkschaften, in der Regel in Allianz mit den entsprechenden Parteien.

GEWERKSCHAFTLICHE INNOVATIONEN: DER NOVO SINDICALISMO IN BRASILIEN

Das von Getúlio Vargas im Brasilien der 1930er-Jahre geschaffene Gewerkschaftssystem hatte verschiedene Regierungsformen und auch den längsten Teil der Militärdiktatur weitgehend unbeschadet überstanden. Doch dann wurde seine Daseinsberechtigung von einem neuen Akteur, dem *novo sindicalismo*, radikal infrage gestellt. Der *novo sindicalismo*, eben-

falls eine spezifisch lateinamerikanische Gewerkschaftsvariante, war letztlich Ausdruck einer neuen Arbeiterklasse, die sich als Folge einer dynamischen Industrialisierung in den 1960er/1970er-Jahren im Großraum von São Paulo, dem sogenannten ABC, herausgebildet hatte. Motor dieses lokal begrenzten Industrialisierungsprozesses waren Konzernfilialen der großen Automobilunternehmen. Der *novo sindicalismo*, dessen prägende Führungsfigur der spätere zweimalige Staatspräsident Luis Inácio Lula da Silva war, konfligierte sowohl mit der endenden Militärdiktatur als auch mit dem traditionellen Gewerkschaftsapparat (Rodrigues 1997).

Der *novo sindicalismo* wies relevante Unterschiede zu den bislang bestehenden Gewerkschaften auf, war bis zu einem gewissen Grad auch ein Gegenmodell zu den korporativen Gewerkschaften und ist sicherlich die wichtigste gewerkschaftliche Innovation Lateinamerikas in den letzten Jahrzehnten. Aus ihm ging 1983 der nationale Dachverband CUT hervor, aktuell mit circa acht Millionen Mitgliedern der größte Lateinamerikas, wenngleich neben ihm auch andere Dachverbände mit unterschiedlicher politischer Ausprägung existieren (Rademacher/Melleiro 2007: 125f.). Ein Markenzeichen des *novo sindicalismo* und später der CUT war die Fähigkeit, lang dauernde tragfähige Allianzen mit anderen sozialen Bewegungen einzugehen, deren Forderungen aufzunehmen und in die Gewerkschaftsagenda einzubeziehen. In diesem Sinne engagierte sich die CUT frühzeitig für die Rechte von Frauen in der Arbeitswelt, im Kampf gegen Rassismus und für eine nachhaltige Umweltpolitik. Die Zusammenarbeit der CUT mit feministischen Gruppierungen trug wesentlich dazu bei, sowohl eine umfassende Genderpolitik innerhalb der Organisation durchzusetzen als auch den Dachverband nach außen als anerkannten Akteur für Gleichstellung zu profilieren (Godinho Delgado 2017).

Während sich politisch und gesellschaftlich ein profunder Wandel in der Gewerkschaftsbewegung vollzog, blieben in der Gesetzgebung wesentliche Teile des korporativen Erbes bestehen (Bensusán 2016).

Der *novo sindicalismo* war auch Geburtshelfer der 1983 gegründeten Arbeiterpartei (PT), die sich zu einer der wichtigsten Parteien des Landes entwickeln sollte. Die strategische Allianz zwischen PT und CUT hielt auch in den folgenden Jahrzehnten, wobei beide Seiten weitgehend ihre Autonomie bewahrten.

GEWERKSCHAFTLICHER NIEDERGANG INFOLGE DES NEOLIBERALISMUS

Die Militärdiktaturen, die sich seit den 1960er-Jahren nach und nach im südlichen Lateinamerika ausbreiteten, gingen mit aller Härte gegen Gewerkschaften vor. Organisationen wurden aufgelöst und verboten, zahlreiche Gewerkschafter_innen verfolgt, gefoltert, ermordet, ins Exil oder den Untergrund getrieben. Dennoch fiel den Gewerkschaften, vor allem in Chile, Uruguay und Brasilien, eine tragende Rolle im Widerstand gegen diese Diktaturen und für die Wiederherstellung der Demokratie zu. Infolgedessen vergrößerten Ge-

werkschaften ihren politischen Einfluss in der Phase des Übergangs von der Diktatur zur Demokratie.

Dieser Zustand hielt allerdings nicht lange vor, da sich vor dem Hintergrund der vertieften Globalisierung in den 1990er-Jahren ein Konzept in der Region durchsetzte, das als Neoliberalismus oder »Konsens von Washington« bekannt wurde. Begünstigt wurde dessen Erfolg durch den Umstand, dass in der Mehrheit der lateinamerikanischen Länder Präsidenten aus dem Mitte-rechts-Spektrum regierten, die das Wohlwollen der Märkte genossen, sich außenpolitisch an den USA orientierten sowie eine Öffnung der Märkte und Privatisierungen vorantrieben. Diese Wirtschaftsprogramme, die oft zum Zusammenbruch ganzer Industrien führten, gingen in der Regel mit Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen sowie in einigen Ländern mit der Privatisierung von Sozialversicherungen und öffentlichen Dienstleistungen einher. Armut, Informalisierung und gesellschaftliche Desintegrationsprozesse waren die Folgen (Cook 2004: 240).

Von diesen Umwälzungen war mit Ausnahme Kubas die gesamte Region betroffen, wobei die Auswirkungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich waren. In Chile war das neue Wirtschaftskonzept bereits unter dem Militärregime (1973–1989) durchgesetzt worden und wurde von nachfolgenden demokratischen Regierungen nicht grundlegend infrage gestellt. Am konsequentesten wurde die neoliberale Agenda in Argentinien unter der Regierung des Peronisten Carlos Saúl Menem implementiert. In einigen Ländern waren die Auswirkungen weniger tiefgreifend, nicht zuletzt wegen des Widerstandes sozialer Akteure, darunter auch der Gewerkschaften. So gelang es in Uruguay mittels gesetzlich verpflichtender Volksabstimmungen, bei denen Gewerkschaften eine entscheidende Rolle spielten, die Privatisierung von Staatsbetrieben und der Sozialversicherung zu verhindern (Padrón/Wachendorfer 2017: 69).

Doch insgesamt hatte die neoliberale Politik für die Gewerkschaften fatale Folgen (Levitsky/Mainwaring 2007: 130). Unter dem Druck von wirtschaftlicher Liberalisierung, Privatisierung und der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte ging in vielen Ländern der Organisationsgrad drastisch zurück und die politische Bedeutung der Gewerkschaften sank. Vor allem staatliche Unternehmen und Industrien, traditionell Hochburgen gewerkschaftlicher Organisation, verblieben nach ihrer Privatisierung oft nahezu gewerkschaftsfrei. In den meisten Fällen haben sich die Gewerkschaften bis heute nicht von den Folgen des Neoliberalismus erholt. Nur in wenigen Ländern wie in Argentinien und Brasilien konnten die Gewerkschaften, teilweise begünstigt durch die Relikte der korporativen Gesetzgebung, einigermaßen ihren Bestand sichern (Bensusán 2016: 53).

GEWERKSCHAFTEN IN ZEITEN DER SOGENANNTEN PROGRESSIVEN REGIERUNGEN

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts kam es vor allem in Südamerika zu weitreichenden politischen Veränderungen. In einer Reihe von Ländern übernahmen im Laufe weniger

Jahre Persönlichkeiten, Parteien und Bewegungen, die dem progressiven Umfeld zugerechnet wurden, die Regierung. Dieser tiefgreifende politische Wandel war sowohl Ausdruck einer Krise der traditionellen herrschenden Eliten als auch Folge der sozialen Verwerfungen durch die neoliberale Politik. Ein externer Faktor, der diesen Wandel begünstigte, war das reduzierte Interesse der USA an der Region.

Viele lateinamerikanische Autor_innen betrachteten diese progressiven Regierungen, deren Lebensdauer sich zumeist auf zehn bis zwanzig Jahre begrenzte, als gleichwertig und weitgehend identisch. Tatsächlich gab es einige Gemeinsamkeiten: ein gegen den Neoliberalismus gerichteter Diskurs, die Priorisierung der sozialen Agenda, eine Revalorisierung des Staates und der Politik sowie die Betonung von regionaler Integration und lateinamerikanischer Identität. Alle diese Regierungen profitierten zudem von dem Wirtschaftsboom, der infolge der hohen Weltmarktpreise für Rohstoffe nahezu ein Jahrzehnt anhielt und die Finanzierung umfassender Sozialprogramme und Lohnerhöhungen ermöglichte.

Doch trotz dieser Parallelen waren die betreffenden Regierungen von Anfang an sehr verschieden, was sich im Laufe der Zeit immer stärker manifestierte. So gab es tiefgreifende Unterschiede in Bezug auf die politischen Akteure, ihre politischen und wirtschaftlichen Ziele, den Regierungsstil, die Umsetzung der Reformagenda und das Demokratieverständnis. Einer dieser Unterschiede bezieht sich auch auf das Verhältnis der Regierungen zu den Gewerkschaften.

In den Ländern, wo diese am meisten von den Veränderungen profitierten, waren Parteien und Persönlichkeiten an die Macht gekommen, die historisch enge Beziehungen zu Gewerkschaften aufwiesen. Im Brasilien war Luis Inácio »Lula« da Silva, historische Führungsfigur des *novo sindicalismo*, 2002 als Kandidat der Arbeiterpartei (PT) im dritten Anlauf zum Staatspräsidenten gewählt worden. Seine Kandidatur wurde nicht nur von der CUT, die enge Beziehungen zur PT pflegte, sondern von fast allen Gewerkschaften unterstützt. Unter den beiden Regierungen Lulas, in denen viele Gewerkschafter_innen wichtige Regierungsämter bekleideten, sowie unter seiner Nachfolgerin Dilma Rousseff kam es zu einer erheblichen Ausweitung des gewerkschaftlichen Spielraums (Krein/Dias 2017), was sich auch in einer beträchtlichen Steigerung der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft ausdrückte. Trotz einiger Reformen blieben die Grundlagen des korporativen Gewerkschaftssystems aber bestehen, auch weil die Linke im Parlament weiterhin in der Minderheit war und die konservativen Koalitionspartner entsprechende Reformen blockierten.

Nach der schweren Krise von 2001/2002 wurde in Argentinien 2003 überraschend Néstor Kirchner (2003–2007), einer von drei peronistischen Kandidaten, zum Präsidenten gewählt. Obwohl er zu Beginn seiner Amtszeit kaum über gewerkschaftliche Unterstützung verfügte, gelang es ihm relativ schnell, sich durch eine gewerkschaftsfreundliche Politik der Unterstützung der drei CGT-Fraktionen und deren Konkurrenzverband CTA zu versichern. Unter der Präsidentschaft

von Kirchners Ehefrau und Nachfolgerin, Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015), kam es dann zum Bruch und zum Konflikt mit wichtigen Teilen der Gewerkschaften. Alles in allem bedeutete die Regierungszeit der Kirchners jedoch eine beachtliche Aufwertung der Gewerkschaften, wobei regierungskonforme Arbeiter_innenvertretungen besonders privilegiert, andere dagegen benachteiligt wurden.

In Uruguay hatten die Gewerkschaften in den 1990er-Jahren dramatische Mitgliederverluste hinnehmen müssen. Nicht zuletzt infolge der ausgeprägten sozialstaatlichen und demokratischen Tradition des Landes spielten sie jedoch weiterhin eine wichtige politische Rolle und konnten sich ihre Mobilisierungsfähigkeit bewahren. Mit dem Wahlsieg Ende 2004 des linken Bündnisses *Frente Amplio*, dem langjährigen Verbündeten des Einheitsdachverbandes PIT-CNT, änderte sich die Situation grundlegend. Die zuvor vereinbarten umfangreichen Reformen in der Arbeitswelt wurden nach dem Regierungsantritt zügig umgesetzt, mit dem Ergebnis, dass sich die Situation der Beschäftigten, aber auch die Stellung der Gewerkschaften drastisch verbesserte. Das Tarifsystem wurde ausgeweitet, sodass aktuell circa 90 Prozent der abhängig Beschäftigten durch Tarifverträge abgesichert sind – was wiederum zur Folge hatte, dass sich die gewerkschaftliche Organisationsrate verdreifachte. Damit verbunden war ein beträchtlicher politischer Machtzuwachs der Gewerkschaften (Padrón/Wachendorfer 2017).

In Bolivien und Chile trug die Politik der progressiven Regierungen nur wenig zu einer entscheidenden Besserstellung der Gewerkschaften bei. Die bolivianischen Gewerkschaften konnten auf eine glorreiche Vergangenheit zurückblicken. So waren sie wesentlich an der Revolution von 1952 beteiligt, in deren Folge der Bergbau verstaatlicht und eine Agrarreform durchgeführt wurde. Im gleichen Jahr gründete sich der Einheitsverband COB, der in den darauffolgenden Jahren eine wichtige Rolle spielte, seit den 1980er-Jahren jedoch an Bedeutung verloren hat. Mit der Wahl von Evo Morales kam 2006 auch in Bolivien eine progressive Regierung an die Macht. Anders jedoch als in Brasilien und Uruguay gab es keine historische Verbindung zwischen der Regierungspartei MAS, die ihre Wurzeln im Agrarbereich hatte, und der COB. Zwischen der neuen Regierung und der COB blieb das Verhältnis immer kompliziert. Zwar engagierte sich die COB 2012 für die Wiederwahl von Morales und forderte 2018 eine Regierungsbeteiligung, andererseits verharteten wichtige Teile der Gewerkschaften in kritischer Distanz. Obwohl die Regierung mit einigen Reformen die Gewerkschaften gestärkt hat, haben sie an Bedeutung verloren, was sich auch in einem starken Rückgang der gewerkschaftlichen Organisationsquote äußert.

Obwohl die ehemals starken chilenischen Gewerkschaften unter der Pinochet-Diktatur brutal verfolgt worden waren, leisteten sie einen entscheidenden Beitrag zur Überwindung der Militärdiktatur und zur Redemokratisierung. Die Regierungsübernahme durch die Concertación (1990–2010), ein Mitte-links-Parteienbündnis, das enge Verbindungen zu den Gewerkschaften hatte, weckte Hoffnungen auf eine Verbesserung ihrer desolaten Situation und auf die Wiederherstel-

lung früherer Rechte (Drake 2003). Zwar verbesserten sich die politischen Rahmenbedingungen substanziell, doch Forderungen der Gewerkschaften nach einer Reform der restriktiven Arbeitsgesetzgebung von 1979 wurden immer wieder hintangestellt, teils mit dem Argument, die *transición*, den Übergang von der Diktatur zur Demokratie, nicht gefährden zu wollen. Erst unter der zweiten Regierung von Michelle Bachelet (2014–2018) kam es zu einigen bescheidenen Reformen im Arbeitsrecht. Anders als zum Beispiel in Uruguay oder in Brasilien profitierten die chilenischen Gewerkschaften nur wenig von einer ihnen nahestehenden Regierung, was sicherlich auch der Tatsache geschuldet ist, dass es ihnen nicht gelang, überkommene Organisationsformen zu überwinden und die traditionelle Unterordnung unter die Agenda der regierenden Parteien zu durchbrechen.

Anders entwickelte sich die Situation in Venezuela und Ecuador. Weder die dort gewählten Präsidenten noch die jeweils auf ihre Person zugeschnittenen Bewegungen hatten Beziehungen zu den Gewerkschaften. In Venezuela war 1999 mit dem Wahlsieg des ehemaligen Militärs Hugo Chávez der Konflikt mit dem historisch bedeutenden, eng mit der vorangegangenen Regierungspartei Acción Democrática verbundenen Dachverband CTV vorprogrammiert. Gleich zu Beginn versuchte die Regierung mit diversen Mitteln, die CTV auszuschalten, was von der ILO als Bruch grundlegender Rechte verurteilt wurde. Die Versuche, regierungskonforme Organisationen wie zunächst die UNT und später die CSB aufzubauen, waren langfristig wenig erfolgreich. Denn letztlich gab es in dem Konzept des »Sozialismus des 21. Jahrhunderts«, bei dem der Staat die Interessen der Bevölkerung definierte, keinen Raum für auch nur ansatzweise unabhängige Gewerkschaften (Iranzo 2018: 108f.). Dies drückt sich auch in der neuen Arbeitsgesetzgebung aus, die dem Staat auf vielfältige Art ermöglicht, Gewerkschaften zu disziplinieren und in ihre internen Angelegenheiten einzugreifen. Als Fazit lässt sich für die Regierungszeit von Hugo Chávez und seinem Nachfolger Nicolas Maduro festhalten, dass Gewerkschaften sowohl durch die Regierungspolitik als auch durch die sich in den letzten Jahren dramatisch verschärfende Wirtschaftskrise erheblich geschwächt wurden, was auch der beträchtliche Rückgang der Mitgliederzahlen belegt.

In Ecuador war der Ökonom Rafael Correa 2007 zum Präsidenten gewählt worden. Zunächst unterstützten die vor allem seit den 1990er-Jahren schwachen und zersplitterten Gewerkschaften die Regierung, zumal die 2008 verabschiedete Verfassung deutliche Fortschritte für die Arbeitsagenda enthielt. Doch dann gestalteten sich die Beziehungen zunehmend komplizierter und konfliktiver: Zum einen trieb die Regierung die Schaffung eines loyalen Gewerkschaftssektors voran (mit begrenztem Erfolg), zum anderen suchte sie den gewerkschaftlichen Aktionsraum mit legalen Mitteln einzuschränken. Ähnlich wie für die Regierung Chavez galt, dass soziale Organisationen akzeptiert und gefördert wurden, die sich der staatlichen Entwicklungsstrategie unterordneten; andere dagegen, die sich der Vereinnahmung durch die Regierung verweigerten, wurden ausgegrenzt. Nach den drei Präsidentschaften von Rafael Correa stand die Gewerkschaftsbewegung insgesamt eher schlechter da als zuvor.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die gewerkschaftliche Situation in denjenigen Ländern, in denen enge historische Beziehungen zwischen progressiver Regierung und Gewerkschaften bestanden, substanziell oder zumindest ein wenig verbessert wurde. In Ländern, in denen diese Verbindung nicht existierte, wurden Gewerkschaften eher als Störenfriede empfunden. Versuche, eine eigene, regierungsnahe Gewerkschaftsbasis aufzubauen, wurden in diesen Fällen eher halbherzig betrieben und waren wenig erfolgreich. In den meisten Ländern wurden die progressiven Regierungen inzwischen abgelöst oder sie zeigen, wie im Falle Venezuelas, schwere Krisenerscheinungen. Doch wirken die Ergebnisse ihrer Politik, gerade was die Gewerkschaften angeht, teilweise bis heute nach.

ZWISCHEN RELEVANZ UND MARGINALISIERUNG: ZUR AKTUELLEN SITUATION DER GEWERKSCHAFTEN

In der Gewerkschaftslandschaft ist es zu grundlegenden Veränderungen gekommen. Verbände, die in den 1960er- und 1970er-Jahren einflussreich waren, wie die CTM Mexikos und die CTV Venezuelas, aber auch die CUT Chiles oder COB Boliviens, haben aus unterschiedlichen Gründen teilweise dramatisch an Bedeutung verloren.

Aktuell finden sich im Cono Sur, dem südlichen Lateinamerika, Elemente von Gewerkschaftsmacht, während in der Andenregion, in Mexiko und Zentralamerika sowie in der Karibik Arbeitnehmer_innenorganisationen, von Ausnahmen abgesehen, nur noch begrenzte Relevanz haben. Dabei hat es durchaus seine Logik, dass sich die bedeutendsten Gewerkschaften in Argentinien, Uruguay und Brasilien befinden: Dank der vergleichsweise entwickelten Wirtschafts- und Sozialstrukturen besteht dort ein höheres gewerkschaftliches Organisationspotenzial. So zählen diese drei Länder, in geringerem Maße auch Chile, zu den wenigen, in deren Privatwirtschaft noch eine relevante gewerkschaftliche Organisation existiert. Dazu kommt, dass nach dem Ende der Diktaturen Gewerkschaften generell nicht verfolgt, sondern unter den progressiven Regierungen sogar gefördert und institutionell gestärkt wurden. Dies wirkte sich auch positiv auf die Erhöhung der gewerkschaftlichen Organisationsrate aus (Uruguay und Argentinien circa 40 Prozent, Brasilien circa 20 Prozent). Hierbei erweist sich als Vorteil, dass in Brasilien, Argentinien und Uruguay das Industrieprinzip (mit einer spezifischen Variante in Brasilien) dominiert, während Gewerkschaften ansonsten zumeist auf betrieblicher Ebene organisiert sind. Infolgedessen ist eine deutliche Mehrheit der formell Beschäftigten durch Tarifverträge abgesichert: in Uruguay circa 90 Prozent, in Argentinien circa 60 Prozent und etwas weniger als 60 Prozent in Brasilien (zum Vergleich: elf Prozent in Mexiko, zehn Prozent in Chile). In allen drei Ländern haben die Gewerkschaften mit unterschiedlichen Strategien auch in schwierigen Zeiten ihre Überlebensfähigkeit bewiesen. So haben sich die wichtigsten Gewerkschaften Argentiniens dank ihres »historischen Pragmatismus« mit den unterschiedlichsten Regierungen arrangiert. In Brasilien und Uruguay haben die Gewerkschaften eine relativ hohe Mobilisierungsfähigkeit gezeigt und durch umfassende politische und soziale Allianzen

ihre Relevanz steigern können. Allerdings deuten sich im Falle Brasiliens dramatische Veränderungen an: Nach dem fragwürdigen parlamentarischen Impeachment-Verfahren, das 2016 zur Absetzung der Präsidentin Dilma Rousseff führte, hat sich die politische und finanzielle Situation der Gewerkschaften erheblich verschlechtert und ihr Handlungsspielraum reduziert.

In den anderen südamerikanischen Ländern haben sich die Gewerkschaften nie richtig von den Folgen des Neoliberalismus erholt. In einigen Ländern wie Chile und Bolivien stellt sich die Situation etwas besser dar, in Peru, Ecuador oder Paraguay spielen Gewerkschaften hingegen eher eine marginale Rolle. In Kolumbien bleibt die Gewalt gegen Gewerkschaften, obwohl sie zurückgegangen ist, ein zentrales Problem.

Auch in Mexiko, dem an Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft wichtigsten Land nach Brasilien, sind die Gewerkschaften geschwächt. Die dortige Gewerkschaftslandschaft stellt sich als eine krude Mischung von Organisationen, die weiterhin von der autoritär-korporativen Tradition geprägt sind, von Simulationsgewerkschaften mit »Schutzverträgen«, unternehmerischen »gelben« Gewerkschaften und Ansätzen zum Aufbau demokratischer Gewerkschaften dar.

In Zentralamerika finden sich unterschiedliche Tendenzen. Gemeinsamer Nenner ist, dass Gewerkschaften politisch wenig relevant sind und ihr Spielraum von Staat und Regierungen in unterschiedlicher Weise eingegrenzt wird. In Guatemala, El Salvador und Honduras haben Gewerkschaften unter langjährigen Diktaturen oder autoritären Regimen gelitten. Doch auch unter gewählten Regierungen bleibt in Guatemala und Honduras ein gewerkschaftsfeindliches Klima bestehen. Dagegen werden Gewerkschaften in Costa Rica, das als demokratisches Musterland gilt, zwar nicht verfolgt, doch wird in der Privatwirtschaft die Organisationsfreiheit stark eingeschränkt. In Nicaragua hat die sandinistische Revolution zu einer beachtlichen Ausweitung gewerkschaftlicher Organisation geführt (13 Prozent), wobei regierungsnahe Gewerkschaften begünstigt wurden. Panama hat mit 18 Prozent eine relativ hohe Organisationsrate. Hier kommt vor allem der Baugewerkschaft Bedeutung zu.

Für praktisch alle diese Länder, mit Ausnahme des Cono Sur, gilt, dass gewerkschaftliche Relevanz sich fast nur noch auf den öffentlichen Bereich beschränkt und die Privatwirtschaft weitgehend gewerkschaftsfrei bleibt. Dies zeigt sich exemplarisch in Costa Rica, wo sich im Privatsektor zwar 85 Prozent der Erwerbstätigen finden, von denen jedoch nur drei Prozent gewerkschaftlich organisiert sind, während der öffentliche Bereich eine relativ hohe Organisationsrate aufweist. Kuba bleibt ein Ausnahmefall.

DIE INTERNATIONALE VERORTUNG LATEINAMERIKANISCHER GEWERKSCHAFTEN

Internationale gewerkschaftliche Organisation spielt sich in Lateinamerika im Wesentlichen auf drei Ebenen ab: Neben den klassischen Formen, das heißt Zusammenschlüssen von

Dachverbänden und Branchengewerkschaften, spielen als Folge der Globalisierung sogenannte Internationale Rahmenabkommen und gewerkschaftliche Netzwerke in transnationalen Unternehmen eine Rolle. Trotz der Einbindung Lateinamerikas in die globale wirtschaftliche Dynamik ist die Politik der Gewerkschaften wie auch in anderen Weltregionen weiterhin national ausgerichtet. Somit spielt die internationale Agenda eine untergeordnete Rolle.

Bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts haben sich lateinamerikanische Gewerkschaften in regionalen und internationalen Zusammenschlüssen zusammengefunden. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die lateinamerikanischen Regionalorganisationen der internationalen Verbände von der Logik des Kalten Krieges und somit von der Konfrontation ideologischer Lager geprägt. Dabei stand die ORIT, die kontinentale Regionalorganisation des eher sozialdemokratisch ausgerichteten IBFG, in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens stark unter dem Einfluss der US-Gewerkschaften, die sich wiederum als Instrument US-amerikanischer Außenpolitik verstanden und dank ihres finanzstarken Kooperationsinstituts beträchtlichen Einfluss auf einen relevanten Teil der lateinamerikanischen Gewerkschaften ausüben konnten. Mit dem zunehmenden Selbstbewusstsein der lateinamerikanischen Gewerkschaften, dem größeren Interesse europäischer Organisationen an der Region sowie einem Kurswechsel im US-amerikanischen Dachverband AFL-CIO öffnete sich die ORIT und wurde zunehmend attraktiver für Gewerkschaftsverbände, die eher aus einem linken Umfeld kamen, wie zum Beispiel die brasilianische CUT.

Auf der anderen Seite funktionierte die CUSTAL de facto als Regionalverband des von der Sowjetunion dominierten Weltgewerkschaftsbundes und organisierte in Lateinamerika vor allem die Gewerkschaftsverbände, die von kommunistischen Parteien beeinflusst wurden. Die christliche CLAT versuchte ohne große Erfolge, sich als Regionalverband des WVA zwischen ORIT und CUSTAL zu positionieren.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und das Ende des Kalten Krieges schufen neue Voraussetzungen. Der WGB versank in die Bedeutungslosigkeit, zwischen IBFG und dem kleineren WVA kam es zu einer Annäherung, die schließlich 2005 zu einer Fusion und zur Schaffung des IGB führte.

Wenig später, Anfang 2008, wurde nach komplizierten Verhandlungen die entsprechende Regionalorganisation CSA ins Leben gerufen, in der sich die ORIT, die CLAT sowie eine Reihe von wichtigen, bislang nicht international organisierten Verbänden (wie die CTA Argentiniens und die CUT Kolumbiens) zusammenfanden (Wachendorfer 2007). Der neue Verband (50 Mio. Mitglieder) suchte den Schulterschluss mit den progressiven Regierungen, schloss umfassende Allianzen mit anderen sozialen Organisationen und Bewegungen und entwickelte mit partizipativen Methoden ein Programm, das auf gesellschaftliche Veränderungen in der Region ausgerichtet war. In Bereichen wie Umwelt, Handel und Gender vertrat die CSA weitaus progressivere Positionen als viele der ihr angeschlossenen gewerkschaftlichen Dachverbände (Anigstein 2017). Dies provozierte schließlich Konflikte mit einem klei-

nen Teil der Mitgliedsorganisationen, die konservative Positionen vertraten. Diese Verbände, darunter Forza Sindical aus Brasilien, CMT und CROM aus Mexiko, CGT Kolumbien und kleinere Organisationen, verließen 2017 die CSA und gründeten wenig später ihren eigenen Verband, die ASL, der allerdings weitgehend inaktiv ist.

Das Encuentro Sindical de Nuestro América (ESNA), das vom venezolanischen Staatspräsidenten Hugo Chávez ins Leben gerufen wurde und vor allem dank der organisatorischen Stütze der kubanischen CTC überlebt, hat sich eher als ideologische Diskussionsplattform konstituiert.

Das zweite Standbein der internationalen Gewerkschaftsbewegung in Lateinamerika bilden die Regionalorganisationen der Global Union Federations (GUFs), insgesamt acht weltweite gewerkschaftliche Zusammenschlüsse auf Branchenebene. Mit zunehmender Globalisierung haben die GUFs vor allem durch die Förderung gewerkschaftlicher Interessenvertretungen in transnationalen Unternehmen an Relevanz gewonnen. So konnten mit diversen transnationalen Konzernen Internationale Rahmenvereinbarungen (IRVs) abgeschlossen werden, mit denen unternehmensweit verbindliche Arbeits- und Sozialstandards festgelegt werden (Platzer/Rüb 2013). Diese generell positive Entwicklung stößt jedoch an ihre Grenzen: Zum einen beschränken sich die Abkommen nur auf Belegschaften der jeweiligen transnationalen Unternehmen, obgleich es zunehmend gelingt, auch Zulieferer einzubeziehen; zum anderen konnten diese Abkommen fast ausschließlich mit europäischen Unternehmen abgeschlossen werden, wo eine entsprechende Gewerkschaftskultur vorherrscht, während zum Beispiel US-amerikanische oder chinesische Firmen außen vor bleiben. Auch in anderen Bereichen sind die GUFs zunehmend aktiv, so bei der Schaffung gemeinsamer Verhandlungsplattformen, in regionalen Initiativen zur Unternehmensbesteuerung oder für handelspolitische Konzepte sowie Kampagnen zur Durchsetzung von Gewerkschaftsrechten.

Ein markantes Beispiel für die oben genannte Neuausrichtung der GUFs ist der erfolgreiche Aufbau eines gewerkschaftlichen Netzwerkes in der Fluglinie LATAM, mittlerweile eine der größten der Welt, die unter den beiden Marken LAN Chile und TAM Brasilien operiert. Das Unternehmen mit ungefähr 47.000 Beschäftigten war für seine gewerkschaftsfeindliche Haltung berüchtigt. In einem langen Prozess, in den auch die International Transport Federation (ITF) involviert war, gelang es Gewerkschaften aus neun lateinamerikanischen Ländern sowie Spanien und Australien, ein seit 2006 gut funktionierendes Netzwerk aufzubauen, das mit Aktionen, Streiks und Verhandlungen Erfolge verbuchen konnte, die sich auch in einer Reihe tariflicher Abkommen niederschlugen (Feller/Conrow 2017: 112ff.).

EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT

Generell steht es nicht besonders gut um die lateinamerikanischen Gewerkschaften. Vor allem die Jahre des Neoliberalismus haben sie nachhaltig geschwächt. Dabei geht es nicht

nur um den generellen Rückgang der Organisationsrate, die im internationalen Vergleich nicht besonders niedrig ausfällt, sondern um ihre – von Ausnahmen abgesehen – schwache Stellung im politischen System. Doch damit stehen sie nicht allein da. Krisenerscheinungen lassen sich nicht nur in Lateinamerika, sondern weltweit beobachten. Selbst in Westeuropa, historisch die gewerkschaftliche Vorzeigeregion, sind Relevanz und Mitgliederzahlen der Gewerkschaften stark zurückgegangen. Das gilt nicht zuletzt für Deutschland, wo – trotz vergleichsweise erheblich besserer ökonomischer und politischer Bedingungen – die gewerkschaftliche Organisationsrate von 27 Prozent im Jahre 1994 auf nunmehr 17 Prozent gesunken ist. Diese Entwicklung provoziert generell Fragen nach der Zukunft der Gewerkschaften.

Auch ein Blick in die Zukunft der Arbeitswelt zeigt, dass die Situation der Gewerkschaften nicht einfacher werden wird. Die prognostizierten Veränderungen, vor allem im Kontext der Digitalisierung der Wirtschaft, werden auch in Lateinamerika Wirkung zeigen. Zwar gibt es bisher noch relativ wenige Studien zur Zukunft der Arbeit in der Region, dennoch lassen sich bereits einige Tendenzen erkennen. So gehen Weltbankprognosen und andere Studien davon aus, dass in Lateinamerika zwischen 50 Prozent und zwei Drittel der Jobs von der Digitalisierung betroffen sein werden (Dirksen 2018). Andere Schätzungen wie von der OECD und der CEPAL, der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika, sind allerdings weitaus weniger pessimistisch und prognostizieren als Folge des technologischen Wandels bis 2030 »nur« eine Zerstörung von ein bis zwei Prozent der Arbeitsplätze (OECD). Allerdings werden die größten Verluste in den Sektoren erwartet, in denen Gewerkschaften noch relativ präsent sind, nämlich in Industrie, Verwaltung und Bergbau (Dirksen 2018). Neue Arbeitsplätze könnten vor allem in Bereichen mit niedrigerer Produktivität und mit geringeren Löhnen entstehen – dort, wo gewerkschaftliche Organisation schwierig ist.

Es würde zu kurz greifen, nur äußere Umstände für die komplizierte Situation der Gewerkschaften verantwortlich zu machen. In vielen Fällen sind interne Reformen seit Jahren überfällig. Einige der Problembereiche sind schon angesprochen worden: Zersplitterung, obsoletere Organisationsstrukturen, Defizite bei interner Demokratie und Partizipation der Mitglieder, fehlender Generationenwechsel, männliche Dominanz in den Führungspositionen und Fehlen einer Genderperspektive, geringe Attraktivität für Jugendliche und Frauen, kaum Konzepte für die Organisation in der informellen Wirtschaft sowie ein reduziertes Interesse an der internationalen Agenda. In Ländern wie Mexiko und Argentinien belasten zudem Korruptionsfälle und mangelhafte Transparenz das Ansehen der Gewerkschaften. In anderen Ländern haben Gewerkschaften notwendige gesellschaftspolitische Reformen, so zum Beispiel im Bildungsbereich, blockiert. Solche Verhaltensformen tragen dazu bei, dass das Image der Gewerkschaften in der öffentlichen Meinung vieler Länder Lateinamerikas nicht besonders gut ist.

In manchen Gewerkschaften wird jedoch darüber diskutiert, wie man sich den Herausforderungen stellen kann. In diesem

Sinne wurden vor allem im südlichen Lateinamerika interne Reformprozesse in Angriff genommen. Auch der Regionalverband CSA versucht, Impulse zu geben. Da sich Veränderungen und Reformprozesse meist auf lokaler und regionaler Ebene vollziehen, sind sie auf nationaler Ebene kaum sichtbar.

Von zentraler Bedeutung für das Überleben der Gewerkschaften wird sein, ob sie in der Lage sind, tragfähige und langfristige Allianzen mit anderen sozialen Akteuren zu entwickeln, um notwendige gesellschaftliche Reformprozesse anzustoßen. Diese Zusammenschlüsse könnten dazu beitragen, die strukturelle Schwäche der Gewerkschaften in einigen Bereichen zu kompensieren. Zudem öffnen Allianzen mit anderen gesellschaftlichen Akteuren den Blick der Gewerkschaften für neue Themen, wie zum Beispiel die Nachhaltigkeitsagenda, und erhöhen die Chancen, dass gewerkschaftliche Forderungen auch von anderen aufgegriffen werden.

Zentral bleibt die Frage nach der Allianz mit politischen Akteuren. Dies ist ein sensibler Punkt, da Bündnisse mit Parteien in der Vergangenheit für Gewerkschaften in einer Reihe von negativen Erfahrungen mündeten. Ursache dafür war in der Regel die Unterordnung unter die Agenda der Parteien beziehungsweise des Staates und der damit einhergehende Verlust der Autonomie. Doch letztlich sind Allianzen mit politischen Akteuren, die eine Regierungsoption darstellen und offen für Kooperation mit Gewerkschaften sind, unabdingbar, um die in den meisten Ländern restriktive, tendenziell gewerkschaftsfeindliche Arbeits- und Gewerkschaftsgesetzgebung zu reformieren und ihre gesellschaftliche Position zu stärken.

Natürlich machen den Gewerkschaften auch die politischen Veränderungen der letzten Jahre zu schaffen. Mit den Wahlsiegen der Konservativen in Argentinien, Chile, Kolumbien und Peru sowie dem fragwürdigen Impeachment-Verfahren in Brasilien, gefolgt vom Wahlsieg des rechtsextremen Ex-Militärs Jair Bolsonaro hat sich das politische Umfeld, in dem Gewerkschaften operieren, erheblich verschlechtert. Besonders dramatisch stellt sich die Situation in Brasilien dar: Schon 2017 war von der Übergangsregierung eine Arbeitsreform verabschiedet worden, die Gewerkschaften entscheidend schwächte und einer extremen Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen Tür und Tor öffnet (Portela 2017). Der seit Januar 2019 amtierende Präsident hat seine Abneigung gegen Gewerkschaften deutlich bekundet. Laut Präsident Bolsonaro müssen sich die Beschäftigten zwischen Rechten und Arbeitsplätzen entscheiden. In seinem ersten Amtsjahr hat seine Regierung bereits Maßnahmen getroffen, um die Gewerkschaften finanziell auszutrocknen. Das Arbeitsministerium wurde aufgelöst, weitere Gesetze, mit denen Gewerkschaften zurückgedrängt werden sollen, sind in Vorbereitung. Die daraus folgende Schwächung der brasilianischen Gewerkschaften zeigt auch über das Land hinaus negative Wirkungen, da vor allem die CUT finanziell und politisch zu einer wichtigen Referenz der Regionalorganisationen und der Gewerkschaften in der Region geworden ist.

Während sich in den letzten Jahren in nahezu allen lateinamerikanischen Ländern eine klare Tendenz zu rechtsliberalen, konservativen oder rechtsradikalen Regierungen ab-

zeichnete, markiert Mexiko einen Gegentrend. Es bleibt abzuwarten, ob die von der neuen Regierung bislang implementierten Reformen in der Arbeitsgesetzgebung in der Lage sind, positive Impulse für die desolate Gewerkschaftssituation zu geben.

Struktureller Bedeutungsverlust, ein zumeist feindseliges politisches Umfeld, die Notwendigkeit interner Reformen sowie massive Veränderungen in der Arbeitswelt prägen aktuell die Situation der Gewerkschaften. Zudem haben die heftigen und umfassenden sozialen Proteste in vielen lateinamerikanischen Ländern im Jahre 2019 verdeutlicht, dass Gewerkschaften nicht mehr die Speerspitze sozialer Mobilisierung sind. Es sind in erster Linie die Bewegungen von Studierenden, Frauen und Indigenen, die diese Rolle aktuell übernommen haben. Jedoch hat sich vor allem in Chile und Kolumbien gezeigt, dass die Identifizierung und Solidarisierung der Gewerkschaften den Protestbewegungen eine zusätzliche Dynamik und ein ungleich größeres Gewicht gegeben haben. Auch das spricht dafür, dass Gewerkschaften – trotz aller Probleme und vielleicht in veränderter Form – eine Zukunft haben.

LITERATUR

- Anigstein, Cecilia** (2017): *Nuevos horizontes para el sindicalismo hemisférico: la Confederación Sindical de las Américas (CSA)*, Buenos Aires.
- Bensusán, Graciela** (2016): »Organizing workers in Argentina, Brazil, Chile and Mexico. The Authoritarian-Corporatist Legacy and Old Institutional Designs in a New Context«, in: *Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 17, S. 131–161.
- Blanke, Svenja** (2009): »El sindicalismo mexicano: entre la marginación y la recomposición«, in: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nr. 211, S. 109–123.
- Casabón, Cristina** (2017): *La economía informal de América Latina supera por primera vez la de África Subsahariana*, hrsg. v. World Economic Forum, Genf.
- Cook, Maria Lorena** (2004): »Unions, markets, and democracy in Latin America«. In: R. Marshall / J. Getman (Hrsg.): *The Future of Labor Unions: Organized Labor in the 21st Century*, Austin, S. 237–254.
- Dirksen, Uta** (2018): *Die Zukunft der Arbeit beginnt jetzt! Wie der Wandel in Lateinamerika gestaltet werden kann*, hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Drake, Paul W.** (2003): »El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación«, in: *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, Vol. 23, Heft 2, S. 148–158.
- Ermida Uriarte, Oscar** (1993): »La intervención estatal en las relaciones colectivas de trabajo latinoamericanas«, in: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nr. 128, S. 29–37.
- Feller, Dina / Conrow, Teresa** (2017): »El poder de los sindicatos de aviación en América del Sur: la red sindical LATAM ITF«, in: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Número Especial, S. 112–139.
- Godinho Delgado, Didice** (2017): »Construcción de poder sindical con paridad de género: el caso de la Central Única de Trabajadores de Brasil«, in: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Número Especial, S. 87–111.
- Iranzo, Consuelo** (2018): »La triste historia del sindicalismo venezolano en tiempos de revolución. Una aproximación sintética«, in: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nr. 274, S. 107–119.
- Krein, José Dari / Dias, Hugo** (2017): *Trade Unions in Transformation. The CUT's Experience During the Workers' Party's (PT) Governments in Brazil (2003–2016)*, hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Levitsky, Steven / Mainwaring, Scott** (2007): »Movimiento obrero organizado y democracia en América Latina«, in: *Revista POSTData*, Buenos Aires, Nr. 12, S. 107–138.
- Manz, Thomas** (2015): »Gewerkschaften in Mexiko: fern der Basis, nahe der Macht«, in: Schröter, Barbara (Hrsg.): *Das politische System Mexikos*, Wiesbaden, S. 315–333.
- Martins Rodrigues, Leôncio** (2009): »O sindicalismo corporativo no Brasil«, in: *Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política*, Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, S. 38–65; <http://books.scielo.org/id/cghr3/pdf/rodrigues-9788579820267-04.pdf>
- Padrón, Alvaro / Wachendorfer, Achim** (2017): »Uruguay: caminos hacia la construcción de poder sindical«, in: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Número Especial, S. 62–86.
- Platzer, Hans-Wolfgang / Rüb, Stefan** (2013): *Internationale Rahmenvereinbarungen. Ein Instrument zur Durchsetzung sozialer Menschenrechte?*, hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- PNUD Colombia** (2013): *Reconocer el pasado, construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados 1984–2011*, Bogotá.
- Portela de Castro, Maria Silvia** (2017): *Impactos da Reforma Trabalhista sobre a organização sindical e a negociação coletiva*, hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2017; <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13878.pdf>
- Rademacher, Reiner / Melleiro, Waldeli** (2007): »El sindicalismo bajo el gobierno de Lula«, in: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nr. 211, S. 124–143.
- Rodrigues, Iram Jácome** (1997): *Sindicalismo e política. A trajetória da CUT*, São Paulo.
- Villavicencio Ríos, Alfredo** (2014): »Constitución, configuración y registro de los sindicatos en América Latina: El reino espurio de la ley«, in: *Themis. Revista de Derecho*, Lima, Nr. 65, S. 117–122.
- Wachendorfer, Achim** (2007): »¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?«, in: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Nr. 211, S. 32–49.
- Waldmann, Peter** (1983): »Gewerkschaften in Lateinamerika«, in: Mielke, Siegfried (Hrsg.): *Internationale Gewerkschaftshandbuch*, Opladen, S. 119–147.
- Weinmann, Nico / Bossert, Friedrich / Hecker, Paul** (2016): »Revitalisierte Gewerkschaftsmacht unter Mitte-Links-Regierungen in Argentinien, Brasilien und Uruguay«, in: *Peripherie*, Münster, Nr. 142/143, S. 182–200.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADS	Alternativa Democrática Sindical de las Américas
AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization
CBST	Central Bolivariana Socialista de Trabajadores (Venezuela)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGT	Confederación General del Trabajo (Argentinien)
CLAT	Central Latinoamericano de Trabajadores
CNT	Convención Nacional de Trabajadores (Uruguay)
COB	Central Obrera Boliviana
CPUSTAL	Congreso Permanente de Unidad Sindical de los Trabajadores de América Latina y el Caribe
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (Mexiko)
CSA	Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas
CTA	Central de Trabajadores de la Argentina
CTC	Central de Trabajadores de Cuba
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CTV	Confederación de Trabajadores de Venezuela
CUT	Central Única dos Trabalhadores (Brasilien)
CUT	Central Unitaria de Trabajadores (Chile)
CUT	Central Unitaria de Trabajadores (Kolumbien)
ESNA	Encuentro Sindical Nuestra América
GUF	Global Union Federation
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
IBFG	Internationaler Bund Freier Gewerkschaften
ILO	International Labour Organization
ITF	International Transport Workers' Federation
MAS	Movimiento al Socialismo (Bolivien)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ORIT	Organización Regional Interamericana de Trabajadores
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (Uruguay)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (Mexiko)
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PT	Partido dos Trabalhadores (Brasilien)
UNT	Unión Nacional de Trabajadores (Mexiko)
UNT	Unión Nacional de Trabajadores (Venezuela)
WGB	Weltgewerkschaftsbund
WVA	Weltverband der Arbeitnehmer

ÜBER DEN AUTOR

Dr. Achim Wachendorfer war lange Jahre für die Friedrich-Ebert-Stiftung in Lateinamerika tätig, unter anderem in Argentinien, Brasilien und Uruguay. In diesem Zusammenhang war er auch für verschiedene regionale Gewerkschaftsprojekte zuständig. Er ist Autor diverser Publikationen zu Gewerkschaften und zur Arbeitswelt in Lateinamerika.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:

Valeska Hesse, 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.

MIT DEM RÜCKEN ZUR WAND

Lateinamerikanische Gewerkschaften



Trotz schwieriger Rahmenbedingungen spielten lateinamerikanische Gewerkschaften in unterschiedlichen Funktionen eine wichtige Rolle in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. So trugen sie im südlichen Lateinamerika in den achtziger Jahren zur Überwindung der vorherrschenden Militärdiktaturen und zur Wiederherstellung der Demokratie bei. Jedoch arrangierten sich auch einige Gewerkschaften mit neoliberalen Politiken oder paktierten mit demokratisch fragwürdigen Regierungen. Die neoliberale Welle der Neunzigerjahre hatte dramatische Auswirkungen auf die Gewerkschaften. Privatisierungen der Staatsbetriebe, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und politischer Druck reduzierten sowohl ihre Organisationsfähigkeit als auch ihre politische Bedeutung. Nur in wenigen Ländern, wie Uruguay, Argentinien und Brasilien verbesserte sich unter den progressiven Regierungen in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts die Situation der Gewerkschaften.



Ein wichtiges Hindernis für gewerkschaftliche Organisation bleibt der heterogene Arbeitsmarkt mit teils hoher Informalität. Durch die Wahl von rechtsliberalen und rechtsradikalen Regierungen mit dezidiert antigewerkschaftlicher Haltung wird zunehmend auch der politische Spielraum der Gewerkschaften eingeschränkt. Zudem wird durch die prognostizierten Veränderungen in der Arbeitswelt, wie der Digitalisierung, ihre Situation nicht einfacher werden.



Doch nicht nur äußere Umstände sind für die problematische Situation der Gewerkschaften verantwortlich. Oftmals tragen Zersplitterung, obsoletere Strukturen, mangelhafte Genderpolitik, Vernachlässigung der internationalen Agenda, undemokratische Willensbildungsprozesse, sowie Korruption zur Schwäche der Gewerkschaften bei. Allerdings steigt in Teilen der Gewerkschaften die Bereitschaft für Reformen. Von hoher Priorität, auch mit dem Ziel soziale und gesellschaftliche Reformen durchzusetzen, bleiben der Wille und die Fähigkeit der Gewerkschaften verstärkt strategische Allianzen mit politischen und sozialen Akteuren einzugehen. Dies kam bei den heftigen sozialen Protesten von 2019 zum Ausdruck, auch wenn sie ihre zuvor führende Rolle an andere gesellschaftliche Akteure abgeben mussten.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
www.fes.de/referat-lateinamerika-und-karibik