

ECUADOR

Gewerkschaftsmonitor

April 2024

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

In den letzten Jahrzehnten ist in Ecuador eine fortschreitende Schwächung der Gewerkschaftsbewegung sowie ein Abbau der Arbeits- und Gewerkschaftsrechte festzustellen. Im Zeitraum von 2007 bis 2017, der Periode der (correistischen) Regierungen unter Präsident Rafael Correa, wurden zwar einige Fortschritte im Bereich der individuellen Rechte von Arbeitnehmer_innen erzielt: So gelang im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs auf Basis eines staatszentrierten Entwicklungsmodells, welches zunächst durch den globalen Rohstoffpreisboom und später durch Schulden finanziert wurde, ein signifikanter Zuwachs an formeller Beschäftigung und damit eine Ausweitung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse. Anders als in anderen Ländern der Region zu Zeiten der »pinken« Welle progressiver Regierungen verfolgten die Regierungen unter Rafael Correa jedoch keine gewerkschaftsfreundliche Politik. Stattdessen wurden die Spaltungen innerhalb der Gewerkschaftslandschaft befördert und gewerkschaftliche Rechte eingeschränkt, insbesondere im Bereich des Vereinigungsrechts. Die bereits seit Ende der 1980er-Jahre abnehmende Bedeutung der Gewerkschaften und ihre schwindende Organisationskraft nahmen in diesem Zeitraum weiter ab.

Nach den Wahlerfolgen der konservativen und marktliberalen politischen Kräfte seit 2018 setzten die Regierungen unter Lenín Moreno und später Guillermo Lasso einen Wandel des Wirtschafts- und Akkumulationsmodells durch, insbesondere zugunsten des Finanz- und Importsektors. Neben einer Austeritätspolitik zählten Steuerreformen, die insbesondere (Groß-)Kapital begünstigten, eine fortschreitende Handelsliberalisierung und die Aufweichung der Rechte von Arbeitnehmer_innen zu den wichtigsten wirtschaftspolitischen Maßnahmen dieser Zeit. Trotz der theoretischen Mehrheit »progressiver« Parteien in der Nationalversammlung nach den Wahlen 2021 gelang es der Revolución Ciudadana (RC, nach Rafael Correa auch »Correismo« genannt), der indige-

nen Partei Pachakutik (PK) und der zentristischen Izquierda Democrática (ID) nicht, einen programmatischen Konsens über Reformprojekte zur Ausweitung der Rechte von Arbeiter_innen und Gewerkschaften zu erzielen. Abseits der historischen Konflikte zwischen diesen Parteien und dem grundsätzlichen Bestreben der Exekutive, zumindest taktische legislative Mehrheiten zu bilden bzw. einzelne Mitglieder oder Teile der Parteifractionen auf ihre Seite zu ziehen, scheiterte ein Konsens in programmatischen Fragen auch an den unterschiedlichen Prioritäten der Parteien. Die RC ordnete dem Bestreben, juristische Urteile und laufende Gerichtsprozesse gegen Führungsmitglieder aufzuheben oder zu beenden, anderen Themen unter, während die Spaltung der PK und ID in einen regierungsnahen und einen oppositionellen Teil die sozio-ökonomischen Reformversprechen dieser Akteure schwächte. Angesichts dieser Dynamiken wurde die Gelegenheit, die Rechte von Arbeiter_innen und Gewerkschaften in der Legislative zu verteidigen und auszuweiten, vertan.

Stattdessen schränkten die Gesetzesänderungen und Reformen der letzten beiden Regierungen die Arbeitsrechte weiter ein. So wurden die rechtlichen Grundlagen geschaffen, um neue Formen prekärer Arbeitsverhältnisse, Lohnkürzungen und die Vermeidung von Abfindungszahlungen unter bestimmten Bedingungen zu ermöglichen, insbesondere während der Corona-Pandemie. Auf Basis dieser Reformen erfolgte zudem die Entlassung von bis zu zehn Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Darüber hinaus verhinderten die Regierungen jegliche neuen Formen der gewerkschaftlichen Organisation, insbesondere die Gewerkschaftsorganisation nach Branchen.

Nach der Auflösung der Nationalversammlung durch Präsident Lasso im Mai 2023 kam es im August und Oktober 2023 zu vorgezogenen Neuwahlen für die Legislative und Exekutive. In der Wahl zum Präsidentenamt setzte sich überraschend der konservative und marktliberale Kandidat Daniel Noboa durch, der für das neue Parteienbündnis Acción Democrática Nacional (ADN) antrat und Ende November 2023 vereidigt wurde. Die Präsidentschaft des erst 36-jährigen

Noboa, Sohn des Multimillionärs und Bananen- und Logistikunternehmers Álvaro Noboa, war seit Beginn von der sich verschlechternden Sicherheitslage sowie einer sozialen und wirtschaftlichen Krise geprägt. Nach Gefängnisausbrüchen von Anführern verschiedener Drogenbanden und der Störung einer Fernseh-Live-Sendung durch Mitglieder von Drogenbanden rief der Präsident am 9. Januar 2024 den »internen bewaffneten Krieg« aus, womit das Militär die Führung bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität übernahm sowie zahlreiche Drogenbanden als terroristische Organisationen deklariert, Versammlungsrechte eingeschränkt und nächtliche Ausgangssperren eingeführt wurden.

Mit Blick auf die Bereiche Wirtschaft und Arbeit ist es dem Präsidenten dank eines Pakts mit der RC und der konservativen sozial-christlichen Partido Social Cristiano (PSC) Anfang 2024 gelungen, ein Wirtschafts- und Steuergesetz zu verabschieden, in dem unter anderem die Einführung von Steuerabschreibungen für Unternehmen enthalten ist, die sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für Jugendliche (19–29 Jahre) schaffen. Zudem plant die Regierung Ende April die Durchführung einer rechtlich bindenden Volksabstimmung, bei der eine der Fragen auf eine grundsätzliche Änderung im Arbeitsrecht abzielt. So sollen Arbeitsverträge auf Stundenbasis als neue, bisher vom Arbeitsrecht untersagte Möglichkeit eines legalen Beschäftigungsverhältnisses eingeführt werden, was zu einer weiteren Prekarisierung der wenigen formellen Beschäftigungsverhältnisse führen könnte. Darüber hinaus hat die Regierung angesichts der kritischen Finanzlage angekündigt, Stellen im öffentlichen Sektor massiv abzubauen.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Die ecuadorianische Wirtschaft ist überwiegend auf den Export von Primärgütern ausgerichtet. Eine wesentliche industrielle Basis besteht nicht. Aufgrund der Dollarisierung ist der Dienstleistungssektor auf den nationalen Markt ausgerichtet. Zu den wichtigsten Exportprodukten zählen vor allem fossile und agroindustrielle Güter wie Erdöl (und Derivate), Garnelen, Bananen, Bergbau(-produkte), Fischkonserven und Blumen. Diese Fokussierung der Wirtschaft spiegelt sich auch im Arbeitsmarkt wider: 30,5 Prozent der Bevölkerung ist in der Landwirtschaft, Viehzucht, Jagd, Forstwirtschaft und Fischerei beschäftigt, 18 Prozent im Handel, 10,6 Prozent im verarbeitenden Gewerbe (einschließlich Erdölraffination), 6,6 Prozent im Hotel- und Gastronomiegewerbe, je 6,1 Prozent im Baugewerbe sowie im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen und 5,6 Prozent im Bereich Verkehr.

Ecuador leidet bis heute an den Folgen der Corona-Pandemie, die zum größten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in der Wirtschaftsgeschichte Ecuadors geführt hat. Die bisher schleppende wirtschaftliche Erholung ist unzureichend, um das Wirtschaftsniveau vor der Pandemie zu erreichen. Für die Jahre 2022 und 2023 rechnete der Internationale Währungsfonds (IWF) jeweils mit einem jährlichen Wirtschaftswachstum von 2,9 Prozent. Gleichzeitig gilt Ecuador weiterhin als hoch verschuldet (69 % des BIP, 2023) und gibt – trotz der

Austeritätspolitik der letzten beiden Regierungen – mehr Geld aus als es einnimmt (Fiskaldefizit von 1,7 %, 2022). Aufgrund der geringen Diversifizierung der Wirtschaft bleiben die Staatsfinanzen abhängig von den Rohstoff- und insbesondere den Erdölpreisen, dem wichtigsten Exportgut des Landes. Infolgedessen ist Ecuador der Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten weiterhin verschlossen, sodass sich das Land über Kreditprogramme multilateraler Geber wie des IWF refinanzieren muss. Damit ist der Handlungsspielraum der Regierung begrenzt und der Druck, strukturelle Reformen umzusetzen, bleibt bestehen.

Im Arbeitsmarkt sind Unterbeschäftigung und informelle Beschäftigung große strukturelle Probleme, die sich im Zuge der Corona-Pandemie weiter verschärft haben. Offiziellen Statistiken zufolge gelten 50,6 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung als informell beschäftigt und 22,2 Prozent als unterbeschäftigt. Nur etwas mehr als ein Drittel der Bevölkerung (34,4 %) ist voll beschäftigt, oftmals auch sozialversicherungspflichtig. Der Arbeitsmarkt hat sich jedoch nach wie vor nicht von den Effekten der Pandemie erholt. Dies ist neben der Wirtschaftsentwicklung auch auf die gesetzlich gestützte Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen während der Pandemie zurückzuführen, was sich vor allem im Rückgang der Vollzeitbeschäftigung, dem Zuwachs nicht sozialversicherter Unterbeschäftigter sowie dem informellen Sektor zeigt.

Im Vergleich zum Jahr 2019 sind 3,37 Prozent weniger Arbeiter_innen im Sozialversicherungssystem registriert. Trotz leichter Erholung seit der Pandemie bleiben die Vor-Pandemie-Werte hier ebenfalls unerreicht. Hinzu kommt, dass das Sozialversicherungssystem in Ecuador, das Gesundheit, Rente und Arbeitslosenversicherung umfasst, hoch verschuldet ist und Qualität und Umfang der Leistungen in den letzten Jahren deutlich abgenommen haben.

Der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren ist zudem auf den Anstieg der Emigration von Ecuadorianer_innen ins Ausland zurückzuführen, vor allem nach Nordamerika. Allein für den Zeitraum 2021–2022 haben schätzungsweise 190 000 Menschen das Land verlassen, insbesondere aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Situation und der Perspektivlosigkeit auf dem Arbeitsmarkt. Damit hat auch die Anzahl der erwerbssuchenden Bevölkerung abgenommen. Erschreckend ist zudem, dass die meisten jungen Menschen auf dem ecuadorianischen Arbeitsmarkt keine »gute Arbeit« finden, also ein sozialversicherungspflichtiges und stabiles Arbeitsverhältnis. Laut nationalem Statistikinstitut INEC verfügten im Februar 2023 nur 9,2 Prozent der Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren über ein solches Beschäftigungsverhältnis; bei den 25- bis 34-Jährigen waren es 25,8 Prozent.

Die soziale Krise Ecuadors spiegelt sich nicht nur auf den Arbeitsmarkt wider, sondern hat auch konkrete Auswirkungen auf die Einkommenssituation und -verteilung in der Bevölkerung. Armut, extreme Armut und Einkommensungleichheit haben in der Corona-Pandemie neue Höchststände erreicht, die sich nur langsam wieder reduzieren; auch weil Ecuador keine spezifischen Geldtransferprogramme zur Abfederung

der Auswirkungen der Pandemie aufgelegt hatte. Gerade Frauen sowie im ruralen Raum lebende Menschen sind von Armut und extremer Armut betroffen. So waren im Jahr 2022 17,84 Prozent der männlichen und 25,73 Prozent der weiblichen Bevölkerung von Armut betroffen; unter indigenen Frauen lag die Armutsquote sogar bei 59,14 Prozent.

Für die langsame Erholung der Sozialindikatoren spielt auch die Preisdynamik der letzten Jahre eine wesentliche Rolle. Trotz der Dollarisierung der ecuadorianischen Wirtschaft seit dem Jahr 2000 kam es in der Phase der Postpandemie zu einer steigenden Inflationsdynamik, insbesondere durch eine importierte Inflation und einen Anstieg der Rohstoffpreise. Von einer leichten Deflation im Jahr 2018 (–0,22) stieg die Inflationsrate auf 3,46 Prozent im Jahr 2022, was aufgrund des kaum wachsenden Lohnniveaus und des nur langsam steigenden Mindestlohns zu einem Reallohnverlust der Arbeiter_innen führte.

Seit dem Jahr 2018 entwickeln sich die Einkommen ambivalent: positiv für den formellen Sektor, der mindestens den Mindestlohn verdient, und negativ für einen wachsenden Teil der informell oder unterbeschäftigten Bevölkerung. Dagegen stiegen die Kosten für den Grundwarenkorb ab dem Jahr 2018 auf das 1,6-fache des gesetzlichen Mindestlohns. Das Durchschnittseinkommen der gesamten erwerbstätigen Bevölkerung sank von 520 auf 464 US-Dollar (2022) monatlich. Zwar stieg das Familieneinkommen der formell Beschäftigten von 721 auf 840 US-Dollar (2022) an, gleichzeitig sank das Erwerbseinkommen der informell Beschäftigten jedoch im Durchschnitt von 367 auf 341 US-Dollar (2020) monatlich.

Formell beschäftigte Männer verdienten 2022 mit durchschnittlich 503 US-Dollar mehr als Frauen (406 US-Dollar). Ein ähnlicher *Gender Pay Gap* gilt für die informelle Beschäftigung. Zu den Gründen zählen neben der geringeren Bezahlung auch die geringere Arbeitszeit von Frauen. So weisen Männer (37 Std.) eine längere bezahlte Arbeitszeit auf als Frauen (30 Std.), während Frauen ab einem Alter von zwölf Jahren durchschnittlich 31 Stunden pro Woche mit unbezahlter Care-Arbeit verbringen (Männer: 11,3 Std.). Effektive Politiken, um diesen Geschlechterungerechtigkeiten zu begegnen, existieren nicht.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die aktuelle Gewerkschaftsagenda konzentriert sich prinzipiell auf wirtschaftliche Forderungen wie höhere Löhne und Tarifverträge für einige Gewerkschaften des öffentlichen und privaten Sektors. Die Agenda der Gewerkschaften ist dabei kaum mit den Agenden anderer sozialer Bewegungen in Ecuador verknüpft. Insbesondere bestehen nur wenige Schnittpunkte mit der feministischen Bewegung oder den anti-neoliberalen und anti-extraktivistischen Positionen der gut organisierten indigenen Bewegung Ecuadors. In den massiven sozialen Protesten im Jahr 2019 und 2022 war die Gewerkschaftsbewegung kein relevanter Akteur, vor allem aufgrund der Schwäche der Gewerkschaften sowie der Nähe

und Submission der »traditionellen« Gewerkschaftsdachverbände unter die jeweiligen Regierungen. Auch dadurch ist die Rolle der Gewerkschaften bei der Verteidigung und Stärkung der Rechte von Arbeitnehmer_innen äußerst ambivalent und teils inexistent.

Dies zeigt sich auch in der Mobilisierungsfähigkeit, insbesondere mit Blick auf Streiks und Arbeitskämpfe, sowie der Entwicklung von eigenständigen politischen Positionierungen und Forderungen. Der rückläufige Trend im Bereich der Arbeitskonflikte (mit und ohne Streiks) setzt sich seit den 1980er-Jahren fort.

Eine Ausnahme bildet der Ende 2021 von der Frente Unitario de Trabajadores (FUT, Zusammenschluss der wichtigsten Gewerkschaftsdachverbände) unter Führung der Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) vorgelegte Gesetzentwurf für ein neues, progressives Arbeitsgesetz, der allerdings im Sande verlief. Obwohl der Entwurf zur ersten Debatte im Plenum eingereicht wurde, konnte die FUT die progressiven Parteien nicht dafür gewinnen, die nötigen Mehrheiten für den weiteren legislativen Prozess zu organisieren.

Eine der wenigen innovativen Initiativen im Bereich der Gewerkschaftsbewegung ist der Kampf einzelner Arbeiter_innenvereinigungen für die Anerkennung der gewerkschaftlichen Organisation nach Sektoren oder Branchen (*Sindicalización por Rama de Actividad*). Gegenwärtig klagen das Arbeitsministerium, die Generalstaatsanwaltschaft und die Handels- und Produktionskammern vor dem Verfassungsgericht auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Urteils über die Rechtmäßigkeit der gewerkschaftlichen Organisation auf Branchenebene. Ihre Klage wurde am 9. September 2021 zugelassen. Sie bezieht sich auf ein Urteil vom 26. Mai 2021 zugunsten der gewerkschaftlichen Organisation der Bananenplantagenarbeiter_innen in einer Branchengewerkschaft, der Asociación Sindical de Trabajadores Bananeros Agrícolas y Campesinos (ASTAC). ASTAC und mittlerweile auch andere Arbeitnehmer_innenorganisationen (Plattformarbeiter_innen, Filmtechniker_innen, Arbeiter_innen auf Palmenplantagen etc.) versuchen auf diesem Weg, die Anerkennung ihrer Gewerkschaftsorganisation zu erstreiten. Allerdings wird mit einem finalen Urteil des Obersten Gerichtshofes nicht vor zwei oder drei Jahren gerechnet.

GEWERKSCHAFTEN IN ECUADOR – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Die Anfänge der Gewerkschaftsbewegung in Ecuador gehen auf die Bildung der ersten Arbeiter_innenorganisationen und Streiks im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts zurück, mit denen die liberal-radikal ausgerichtete Arbeiter_innenbewegung bis Anfang des 20. Jahrhunderts erfolgreich gesetzliche Verbesserungen der Arbeitsbedingungen erstreiten konnte. Zwischen Oktober und November 1922 er-

lebte Ecuador die wichtigsten Arbeiter_innenproteste des 20. Jahrhunderts, die jedoch am 15. November 1922 mit einem Massaker an mehr als tausend Arbeiter_innen durch die ecuadorianische Armee beendet wurden.

Ab dem Jahr 1925, im Zuge der »Revolución Juliana«, führte die ecuadorianische Regierung Reformen in der Sozial- und Arbeitsgesetzgebung durch, um die soziale Gerechtigkeit zu fördern. Dies verhalf vor allem den Industriegewerkschaften zu neuem Auftrieb. In der Folge gründeten sich die ersten Gewerkschaftsdachverbände. 1938 wurde durch katholisch geprägte Intellektuelle, besorgt über die Ausbreitung des Marxismus, der erste (katholische) Gewerkschaftsdachverband gegründet, die Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos (CEDOC). Im Jahr 1944 folgte die Konföderation der ecuadorianischen Arbeiter_innen (Confederación de Trabajadores del Ecuador, CTE), die von der Kommunistischen Partei Ecuadors (Partido Comunista del Ecuador, PCE) ins Leben gerufen wurde. In den 1960er-Jahren wurde schließlich der Bund Freier Gewerkschaftsorganisationen (Confederación de Organizaciones Sindicales Libres, CEOSL) gegründet, welcher der Sozialistischen Partei Ecuadors (Partido Socialista – Frente Amplio, PS–FA) nahesteht. In den Folgejahren des Kalten Krieges profitierten sowohl CEDOC als auch CEOSL von der U.S.-Außenpolitik im Rahmen der »Allianz für den Fortschritt«.

In den 1960er-Jahren führten die Gewerkschaftsdachverbände CTE und CEDOC die ersten Generalstreiks durch. Diese Periode der Arbeiter_innenmobilisierung ermöglichte in den 1970er-Jahren die Konsolidierung eines Einigungsprozesses zwischen den Dachverbänden CEOSL, CTE und CEDOC, der im Jahr 1971 in die Konstituierung der Vereinigten Arbeiterfront (Frente Unitario de Trabajadores, FUT) mündete. Im selben Jahrzehnt kam es in der CTE ebenso wie in der PCE zu einer maoistischen Abspaltung, aus der die Allgemeine Union der Arbeiter_innen Ecuadors (Unión General de Trabajadores del Ecuador, UGTE) hervorging. Die CEDOC gab ihrerseits ihre katholische Ausrichtung auf und benannte sich in Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias (CEDOCUT) um. Insgesamt entwickelte sich die Arbeiter_innenbewegung bis zum Ende der 1980er-Jahren zu einer der wichtigsten organisierten sozialen Bewegungen in Ecuador.

Ab den 1990er-Jahren, im Zuge der neoliberalen Struktur- und Anpassungsreformen, geriet die ecuadorianische Gewerkschaftsbewegung in eine bis heute anhaltende Krise. Die Flexibilisierung der Arbeit in Form von befristeten, gelegentlichen und saisonalen Arbeitsverträgen wurde ermöglicht, Bedingungen für Entlassungen erleichtert und Entschädigungen bei vorzeitiger Entlassung reduziert. Auch die Möglichkeit von Tarifverhandlungen, die Streitbeilegung und das Streikrecht wurden eingeschränkt. Im Zuge der Reformen kam es, insbesondere im privatwirtschaftlichen Sektor, zu einem drastischen Rückgang gewerkschaftlicher Organisation. Durch diesen Niedergang gewannen die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors im Vergleich zu den Gewerkschaften des privaten Sektors deutlich an Gewicht, wobei die Gewerkschaftsbewegung und der Organisationsgrad insgesamt deutlich geschwächt wurden.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Die Spaltung der Gewerkschaftsbewegung folgt der politischen Polarisierung in Ecuador der letzten Jahrzehnte. Derzeit ist eine Aufteilung der Bewegung in drei politische Richtungen festzustellen. Der erste, regierungsnaher Block gruppiert sich um die Central Única de Trabajadores (CUT), eine Abspaltung der FUT während der Regierungszeit des »Correísmo«. Dieser Block verhält sich kooperativ zur jeweiligen Regierung und unterstützte die vergangenen drei Regierungen unter Rafael Correa, Lenin Moreno und Guillermo Lasso – trotz deren unterschiedlicher politischer Ausrichtung. Er setzt sich hauptsächlich aus Betriebsräten öffentlicher Unternehmen zusammen (öffentlicher Fernsprechsprechdienst, Elektrizitätsarbeiter_innen, Erdölarbeiter_innen). Die CTE ist dieser Gruppe derzeit ebenfalls zuzurechnen.

Ein zweiter Teil der Gewerkschaften gruppiert sich im Block der »traditionellen« Gewerkschaftsorganisationen, denen ein – gleichwohl in unterschiedlicher Ausprägung – »Anti-Correísmo« sowie ein ambivalentes Verhältnis zwischen »Widerstand« und »Artikulation« zu den konservativ und marktliberalen Regierungen unter Lenin Moreno und Guillermo Lasso gemein ist. Zu diesem Block gehören als Teil der FUT auch die CEDOCUT, die CEOSL und die UGTE sowie die Nationale Konföderation der Staatsbediensteten Ecuadors (Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador, CONASEP), die sich 2011 als Abspaltung des CTE gegründet hat. Die CTE gehörte ehemals auch zu diesem Block, wurde jedoch 2020 aus der FUT ausgeschlossen, da sie sich den regierungsfreundlichen Gewerkschaftszentralen annäherte.

Als dritte Gruppe in der ecuadorianischen Gewerkschaftslandschaft sind diejenigen Gewerkschaften zu nennen, die der RC nahestehen und in dezidiert Opposition zu den Regierungen unter Lenin Moreno und Guillermo Lasso standen. Zu dieser Gruppe zählen das Ecuadorianische Arbeitsparlament (Parlamento Laboral Ecuatoriano, PLE), zu dem die Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC-CLAT), die Central Sindical del Ecuador (CSE), die 2010 aus einer Fraktion der CEOSL hervorgegangen ist, sowie die Confederación Ecuatoriana de Trabajadores y Organizaciones de la Seguridad Social (CETOSS) gehören. Im weitesten Sinne ist zu dieser Gruppe auch die Integración de Federaciones Ecuatorianas Sindicales (IFES) zu zählen, die 2021 als Zusammenschluss der Federación Regional Centro Oriente de Organizaciones Sindicales (FRECOOS), der Federación de Trabajadores Libres de Pichincha (FETRALPI) und der Federación Sindical Independiente de los Trabajadores del Ecuador (FESITRAE) gegründet wurde.

Gegenwärtig befindet sich die ecuadorianische Gewerkschaftsbewegung in einem prekären Zustand. Am 19. Mai 2022 berichtete die ecuadorianische Regierung im Rahmen einer Anhörung im Normenkontrollausschuss der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), dass das Arbeitsministerium insgesamt 5 783 Arbeitnehmer_innenorganisationen auf Unternehmensebene eine Rechtspersönlichkeit zuerkannt habe, davon 4 064 im privaten und 1 719 im öffentlichen Sektor. Insgesamt zählen diese Organisationen ca.

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Ecuador

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitaria de Trabajadores, CEDOCUT (Ecuadorianisches Bündnis der einheitlichen Klassenorganisationen der Arbeiter_innen)	Mesías Tatamuez Moreno	95	Internationaler Gewerkschaftsbund (IGB), Gewerkschaftsbund der Amerikas (CSA)
Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, CEOSL (Ecuadorianisches Bündnis Freier Gewerkschaftsorganisationen)	Marcela Arellano Villa	567	Bis 2010 Mitglied der CIO-SL-ORIT, ab 2023 Gewerkschaftsbund der Amerikas (CSA)
Central de Trabajadores del Ecuador, CTE (Arbeiter_innenzentrale Ecuadors)	Edgar Sarango	386	Weltgewerkschaftsbund (WGB)
Unión General de Trabajadores del Ecuador, UGTE (Allgemeine Vereinigung der Arbeiter_innen Ecuadors)	José Villavicencio Cañar	78	–
Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas, CEDOC-CLAT (Ecuadorianische Zentrale der Klassenorganisationen)	Fernando Ibarra	604	–
Central Única de Trabajadores, CUT (Einheitliche Arbeiter_innenzentrale)	Richard Gómez	81	–
Confederación Ecuatoriana de Trabajadores y Organizaciones de la Seguridad Social, CETOSS (Ecuadorianisches Bündnis der Arbeiter_innen und Organisationen der sozialen Sicherheit)	Rosa Argudo	10	–
Central Sindical del Ecuador, CSE (Gewerkschaftszentrale Ecuadors)	Jaime Arciniegas	29	–
Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador, CONASEP (Nationale Konföderation der Staatsbediensteten Ecuadors)	Iván Bastidas	k. A.	Internationale der öffentlichen Dienste (PSI)

312 748 Mitglieder, was einem nationalen gewerkschaftlichen Organisationsgrad von 3,32 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung entspricht – ein auch im lateinamerikanischen Vergleich geringer Wert. Die Schwäche der Gewerkschaften ist dabei sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor festzustellen, wobei Tarifverhandlungen im öffentlichen Sektor stärker verbreitet sind als in der Privatwirtschaft.

Schätzungen bieten einen Blick auf die relative Entwicklung der Gewerkschaften nach Branchen. Laut Studien entwickelten sich die gewerkschaftlichen Organisationen bis Anfang der 2000er-Jahre relativ zum Gewicht der Produktionssektoren der Volkswirtschaft: 29,4 Prozent (1 632) der bis 2004 gegründeten Organisationen waren im industriellen Sektor angesiedelt. Allein 62 Prozent (1 017) der gewerkschaftlichen Organisationen in diesem Sektor entfielen auf die Agroindustrie (Lebensmittel, Tabak, Textilien, Leder, Holz, Papier), 20,5 Prozent (1 137) auf die öffentliche Verwaltung, 9,2 Prozent (512) auf die Landwirtschaft und nur 5,9 Prozent (327) auf den Bereich Verkehr, Logistik und Kommunikation.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Obwohl die nationalen Gesetze den Gewerkschaften keine einheitliche interne Organisationsstruktur vorschreiben, bilden insbesondere das Arbeitsrecht, diverse Umsetzungsverordnungen des Arbeitsministeriums und – im Bereich des öffentlichen Dienstes – das Gesetz des öffentlichen Dienstes (Ley Orgánica del Servicio Público) die Rechtsgrundlage für die Gewerkschaftsarbeit. So bedarf es einer Mindestzahl von 30 Personen für die Gründung von Gewerkschaften, Vereinigungen und Betriebsräten. Nur wenn mehr als 50 Prozent der Betriebsangehörigen vertreten werden, darf ein Betriebsrat oder eine Vereinigung Tarifverhandlungen führen. Die Aushandlung von Tarifverträgen wird zudem durch weitere gesetzliche Regelungen eingeschränkt. Nur Basisgewerkschaften dürfen, verbunden mit kollektiven Forderungen oder Tarifverhandlungen, Streiks ausrufen, Föderationen und Konföderationen hingegen nicht. Im öffentlichen Dienst ist es in der Praxis unmöglich, einen Streik auszurufen, da Artikel 346 des Strafgesetzbuches die Sabotage eines öffentlichen Dienstes unter Strafe stellt. Der soziale Dialog ist somit auf Unternehmensebene beschränkt.

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften in Ecuador

Branchenverband/ Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Unión Nacional de Educadores, UNE (Gewerkschaft der Erzieher_innen)	FUT	Isabel Vargas	120 000 Erzieher_innen, davon eine unbekannte Zahl affiliert	–
Central Única de Trabajadores Azucareros del Ecuador, CUTAE (Einheitliche Arbeiter_innenzentrale des ecuadorianischen Zuckersektors)	CEDOCUT	Oswaldo Pinela	9 Mitglieds- organisationen	IGB, CSA
Federación de Trabajadores Municipales y Provinciales, FETMYP (Bund der Angestellten der Gemeinden und Provinzen)	FUT	Wilson Álvarez Bedón	9 Mitglieds- organisationen	PSI
Federación Nacional de Obreros de los Consejos y Gobiernos Provinciales del Ecuador, FENOGOPRE (Bund der Angestellten der Provinzräte und -regierungen Ecuadors)	FUT	Luis Cherres	22 Mitglieds- organisationen	PSI
Federación Unitaria de Trabajadores de la Industria Eléctrica del Ecuador, FEDELEC (Einheitlicher Arbeiter_innen- bund der Elektroindustrie Ecuadors)	CUT	Richard Gómez	19 Mitglieds- organisationen	–

Zudem gelten für Staatsangestellte und Beamt_innen, deren Arbeitsverhältnisse dem Gesetz des öffentlichen Dienstes unterliegen, weitere Einschränkungen im Bereich der Tarifverhandlungen. Abseits davon berichten Gewerkschaften über Verzögerungen bei der Registrierung von Organisationen und Vorständen, willkürliche Beschlüsse in kollektiven Arbeitskonflikten und die faktische Unmöglichkeit von Tarifverhandlungen.

Der Handlungsspielraum der Gewerkschaftsorganisationen hängt zudem von ihrer Vertretungsebene ab. Einfache Gewerkschaften sind die erste Organisationsebene und verfügen über eine betriebliche Vertretung, die sie dazu berechtigt, im Namen ihrer Mitglieder zu intervenieren und Tarifverhandlungen zu führen. Die Föderation ist die zweite Organisationsebene, deren Tätigkeiten sich auf die Gewerkschaftspolitik konzentrieren, die jedoch keine sektorale oder gewerkschaftliche Vertretung für Tarifverhandlungen unternimmt. Die Konföderationen, Gewerkschaftsdachverbände oder -zusammenschlüsse (Unión) stellen die dritte Ebene der gewerkschaftlichen Organisation dar, die wie die Föderationen keine sektorale oder gewerkschaftliche Vertretung für Tarifverhandlungen besitzen, mit Ausnahme der jährlichen Aushandlung des Mindestlohns, und deren Tätigkeiten sich ebenfalls auf die Gewerkschaftspolitik konzentrieren. Dominant sind in Ecuador die Gewerkschaftsorganisationen auf der Ebene der Unternehmen oder der öffentlichen Einrichtungen bzw. Behörden. Branchengewerkschaften bilden hingegen eine seltene Ausnahme und befinden sich aktuell

in einem jahrelangen Rechtsstreit über ihre Anerkennung durch das Arbeitsministerium.

Auf nationaler Ebene gelten die arbeitsrechtlichen Vorschriften – je nach Vertragsart in ungleicher Weise – laut Arbeitsministerium für nur etwas weniger als eine Million formell beschäftigte Arbeitnehmer_innen. Demgegenüber steht eine beträchtliche Anzahl von Menschen, die informell für formelle Wirtschaftseinheiten arbeiten, sei es steuerlich oder arbeitsrechtlich. Aufgrund diverser Enthüllungen durch Medien und Nichtregierungsorganisationen ist zudem anzunehmen, dass gerade in solchen informellen Beschäftigungsverhältnissen Kinderarbeit, sexuelle Gewalt oder moderne Sklaverei existiert. Beispielhaft für Letzteres ist der international bekannte Fall des japanischen Plantagenunternehmens Furukawa.

Die Mindestanzahl von Mitgliedern für eine Gewerkschaftsgründung wirkt zudem strukturell gegen eine Ausbreitung der Gewerkschaften. Aufgrund der Unternehmensstruktur in Ecuador kommen nach Berechnungen nur 2,7 Prozent der mittleren und großen Unternehmen für eine Gewerkschaftsgründung infrage. Folglich besteht in der Mehrheit der Unternehmen für Arbeitgeber_innen kein gewerkschaftliches Gegengewicht, um die Einhaltung der Arbeitnehmer_innenrechte einzufordern. Informell Beschäftigte und Selbstständige sind nicht in der Lage, sich gewerkschaftlich zu organisieren oder Tarifverhandlungen zu führen, da sie sich, wie vom Arbeitsgesetz vorgeschrieben, nicht in einem formellen Angestelltenverhältnis befinden.

Ecuador hat 62 ILO-Konventionen ratifiziert, unter anderem zur Vereinigungsfreiheit. Von den zehn Kernarbeitsnormen wurden zwei bis dato jedoch nicht ratifiziert: Konvention 155 zu Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt sowie Konvention 187 zum Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz. Des Weiteren gehört Ecuador nicht zu den Unterzeichnerstaaten der Konvention 129 zur Arbeitsinspektion in der Landwirtschaft.

Aufgrund der Tatsache, dass ein Großteil der wichtigsten Exportprodukte Ecuadors aus dem agroindustriellen Sektor stammt, in dem die gewerkschaftliche Organisation strukturell defizitär ist, ist die Einhaltung der Arbeits- und Gewerkschaftsrechte für die Herstellung dieser Produkte (Blumen, Bananen, Kakao, Schrimps) nicht gegeben. Aktuelle unabhängige Studien zu Arbeits- und Gewerkschaftsrechten existieren zwar nicht in allen Exportsektoren, Studien aus dem Bananensektor lassen aber auf überwiegend prekäre Arbeitsbedingungen schließen.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

In Ecuador erkennt das Arbeitsministerium nur die gewerkschaftliche Organisation auf Unternehmensebene an, sodass der soziale Dialog und Tarifverhandlungen prinzipiell auf diese Ebene beschränkt sind. Zudem können nicht alle Gewerkschaftsorganisationen Kollektivverhandlungen führen. Die Artikel 221 und 512 des Arbeitsgesetzbuches ermächtigen nur Betriebsräte und, falls diese nicht vorhanden sind, Sonderkomitees. Der Betriebsrat ist die einzige Organisation, die laut Arbeitsgesetzbuch (Artikel 461.2) das Mandat besitzt, im Falle von kollektiven Arbeitskonflikten zu intervenieren. Der soziale Dialog kann zwar von jeder Arbeitnehmer_innenorganisation beantragt werden, aber nur die mit dem Betriebsrat getroffenen Vereinbarungen kommen auch allen Arbeitnehmer_innen des Unternehmens zugute.

Dadurch dass keine Studien über die Auswirkungen von Tarifverhandlungen auf die Löhne auf Unternehmensebene existieren, ist der Erfolg der Gewerkschaften in Ecuador nur schwer messbar. Wichtig ist allerdings, dass im Falle der Nichteinhaltung des gesamten oder eines Teils des Tarifvertrags der jeweilige (Unternehmens-)Betriebsrat eine Petition einleiten kann (Art. 468, Arbeitsgesetzbuch). Die Bearbeitung dieser Petition dauert in der Regel jedoch zwischen einem und fünf Jahren, womit Verstöße durch Arbeitgeber_innen zumindest für diesen Zeitraum nicht geahndet werden und somit straffrei erfolgen.

Der nationale und sektorenweite Mindestlohn wird jährlich auf nationaler Ebene durch den Nationalen Rat für Arbeit und Löhne (Consejo Nacional de Trabajo y Salarios) ausgehandelt, einem dreigliedrigen Gremium, das sich aus den repräsentativsten Arbeitnehmer_innenorganisationen, den Arbeitgeberkammern und dem Arbeitsministerium zusammensetzt. Die Auswahl der als repräsentativ erachteten Arbeitnehmer_innenorganisationen durch das Arbeitsministerium erfolgt allerdings weitestgehend willkürlich, wodurch oftmals regierungsnahe Dachgewerkschaften bevorzugt werden (Ministerialverordnung Nr. MDT-2015-0240). Die Organisationen FUT und PSI sind von der Lohn- und Arbeitspolitik ausgeschlossen.

Im Jahr 2022 stellten sie daher die Legitimation der Gewerkschaftsdachverbände, die an der Internationalen Arbeitskonferenz der ILO als Vertreter der ecuadorianischen Arbeitnehmer_innen teilnahmen, infrage.

Trotz zahlreicher Reformvorschläge und im Gegensatz zu anderen Ländern der Region ist die Strategie der Gewerkschaften in Ecuador nicht darauf ausgerichtet, Arbeiter_innen zu vertreten, die nicht zu den formell Beschäftigten zählen. Auch aufgrund ihrer strukturellen Schwäche gilt ihr prinzipielles Interesse der Vertretung von Arbeitnehmer_innen in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen – informelle und selbstständige Arbeitnehmer_innen finden in der Gewerkschaftsbewegung hingegen kaum Gehör.

Zudem ist die Gewerkschaftsbewegung in Ecuador überwiegend männlich und von älteren Männern in Führungspositionen geprägt. Interessen der Jugend werden so nicht wirksam vertreten. Maßnahmen zur Förderung oder internen Implementierung der Geschlechtergerechtigkeit werden, wenn überhaupt, nicht nachhaltig umgesetzt. Bezeichnend ist, dass die FUT erstmals im Jahr 2023 eine Frau als Präsidentin ernannt hat.

Eine Ausnahme bildet die nationale Gewerkschaft der Hausangestellten und verwandter Berufe (Unión Nacional de Trabajadoras Remuneradas del Hogar y Afines, UNTHA) des Dachverbands CEOSL. Sie ist eine der wenigen Branchengewerkschaften mit überwiegend weiblichen Mitgliedern und einer gewissen Inzidenz in der öffentlichen Diskussion um die Arbeitsmarktpolitik, insbesondere mit Bezug auf Hausangestellte. Beispielhaft ist ihre Forderung für eine menschenwürdige Arbeit für bezahlte Hausangestellte.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Seit den 1980er-Jahren haben die Gewerkschaften in der politischen Dynamik Ecuadors erheblich an Bedeutung eingebüßt. Maßgeblich hierfür ist der auch im regionalen Vergleich sehr niedrige gewerkschaftliche Organisationsgrad von ca. 3,32 Prozent der Erwerbsbevölkerung. Darüber hinaus ist der Verlust der Organisationsmacht auf gewerkschaftsfeindliche Praktiken von Unternehmen und teilweise auch der Regierungen sowie auf die Reformen zur Arbeitsmarktflexibilisierung der letzten Jahre zurückzuführen.

Aufgrund dieser Tatsache haben die Gewerkschaften in Ecuador einen äußerst geringen institutionellen und außerinstitutionellen politischen Einfluss. Zwar unterhält die FUT Verbindungen zu Parteien wie der PK, der PS-FA oder der Unidad Popular (UP), während das PLE Verbindungen zur correistischen RC pflegt und die CUT sich der jeweiligen Regierung nahe zeigt, jedoch haben diese Verbindungen weder zu bedeutenden arbeitnehmer_innenfreundlichen Reformen geführt noch es ermöglicht, wichtige politische Diskurse für die Verbesserung der Arbeitswelt in Ecuador anzustoßen.

Der soziale Dialog in Ecuador ist weitgehend dysfunktional. Insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Arbeitsmarkt-

politik ist eine Kooptation des ecuadorianischen Staates durch die wirtschaftlichen Eliten des Landes festzustellen. Dies gilt vor allem für das Arbeitsministerium, dem die Aufsicht über die Einhaltung der Arbeitsgesetze unterliegt. Dies erklärt die systematische Schwächung der Arbeitsaufsicht (u. a. verantwortlich für Inspektionen in Unternehmen und Sektoren), die Instrumentalisierung der Regulierungsbehörden zugunsten der Interessen der Arbeitgeber_innen, das Fortbestehen gewerkschaftsfeindlicher Praktiken sowie die Bestrebungen zu einer weiteren Flexibilisierung der Arbeitsmarktpolitik. Zudem wurde von einigen Regierungen versucht, die Gewerkschaftsorganisationen zu kooptieren, was zu einer weiteren Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung und zur Legitimierung regressiver Maßnahmen in Bezug auf die Arbeitsrechte geführt hat.

Die Gewerkschaften leiden unter einer geringen Akzeptanz in der ecuadorianischen Gesellschaft. Den gewerkschaftlichen Führungspersonlichkeiten mangelt es zudem an Legitimität außerhalb ihrer gewerkschaftlichen Netzwerke. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass sich die Agenda der traditionellen Gewerkschaftsbewegung auf die spezifischen Forderungen der abhängig Beschäftigten, d. h. weniger als 35 Prozent der Bevölkerung, reduziert hat. Die jüngsten politischen Entwicklungen zeigen, dass die Gewerkschaftsbewegung kaum in der Lage ist, Bündnisse innerhalb und außerhalb der Gewerkschaften zu schließen.

In den letzten Jahren sind außerhalb der »traditionellen« Gewerkschaftsdachverbände vereinzelte gewerkschaftliche Organisationen entstanden, die für ihre Anerkennung als Branchengewerkschaft streiten. Hier sind UNTHA, ASTAC und die Beschäftigten der digitalen Plattformen (FrenApp) zu nennen, die de facto Branchengewerkschaften gegründet haben und nun für ihre rechtliche Anerkennung eintreten. Darüber hinaus haben unter anderem Arbeiter_innen im Palmölanbau, der Fischerei, der Film- und audiovisuellen Technik sowie informelle Verkäufer_innen einen Prozess der Bildung und des Aufbaus von Gewerkschaftsorganisationen auf Branchenebene eingeleitet. Gleichwohl stoßen diese Bestrebungen der Gewerkschaftsbildung auf heftigen Widerstand vonseiten der Wirtschaftsverbände und oftmals der Regierung.

Parallel zum schwindenden nationalen Einfluss ist die internationale Vernetzung der ecuadorianischen Gewerkschaftsbewegung in den letzten Jahrzehnten insgesamt deutlich rückläufig. Auch treten die Gewerkschaftsdachverbände in den internationalen und regionalen Gremien kaum in Erscheinung. Ausnahmen bilden einzelne Organisationen wie ASTAC, die über ein stabiles Netzwerk mit europäischen Gewerkschaften, internationalen Nichtregierungsorganisationen in Europa und den USA sowie offiziellen Stellen der Europäischen Union verfügen.

Ecuador steckt in einer multiplen Krise, bestehend aus großen Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit, Wirtschaft und Soziales. Nicht nur angesichts dieser aktuellen Konjunktur steht die Gewerkschaftsbewegung in Ecuador vor großen Aufgaben, auch auf den Niedergang ihrer Bedeu-

tung in Politik und Gesellschaft der letzten Jahrzehnte müssen die Gewerkschaften Antworten finden. Trotz zahlreicher Widerstände, auch innerhalb der Gewerkschaftsbewegung, bedarf es einer Erneuerung der gewerkschaftlichen Agenda, Strategien und Aktionsformen, insbesondere zur Verteidigung und Stärkung der Arbeits- und Gewerkschaftsrechte oder zur Stärkung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit. Ebenso bedarf es einer Erneuerung von Führungspersonlichkeiten sowie konkrete Maßnahmen zur Stärkung der internen Demokratie, Debattenkultur, Geschlechtergleichstellung und nicht zuletzt eine Überwindung der Partikularinteressen von zerstrittenen Einzelgewerkschaften und Dachverbänden für einen gemeinsamen und koordinierten Kampf für mehr Arbeits- und Gewerkschaftsrechte. Diese Maßnahmen können allerdings nur gelingen, wenn sich das vorherrschende Selbstverständnis der Gewerkschaften ändert, die sich primär als Organisationen zur Interaktion mit der staatlichen Bürokratie verstehen. Erst wenn zumindest einige dieser Reformen angegangen sowie Denk- und Handlungsmuster geändert werden, ist auf ein Wiedererstarken der Gewerkschaftsbewegung in Ecuador zu hoffen.

Dr. Constantin Groll, Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Ecuador

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Lateinamerika und Karibik | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Fabian Lischkowitz, Referent für Brasilien, Uruguay, Gewerkschaften und Handel
fabian.lischkowitz@fes.de

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

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.