

A stylized world map composed of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries or regions.

Ein neues Eldorado?

Rohstoffpolitik in Lateinamerika heute

SVENJA BLANKE
September 2013

- Hohe Weltmarktpreise haben dazu geführt, dass sich der Rohstoffanteil an den Exporten Lateinamerikas verdoppelt hat. Ressourcenpolitik ist erneut in den Mittelpunkt einer Entwicklungsstrategie gerückt, die auf dem Export von Primärgütern und der staatlichen Aneignung der Rohstoffrente beruht. Für die Zukunft des Subkontinents ist die zentrale politische Frage, ob das hohe, auf Rohstoffabbau basierende Wirtschaftswachstum auch für eine nachhaltige Entwicklung sorgt.
- Aus den Renteneinnahmen finanzieren viele Länder eine neue Sozialpolitik. Dabei handelt es sich trotz aller progressiver Rhetorik nicht um die nachhaltige Veränderung gesellschaftlicher Strukturen, sondern um eine Verteilung der Renteneinnahmen nach unten.
- Umwelt- und Territorialkonflikte haben zugenommen und sich zugespitzt. Besonders die großen Bergbauprojekte stehen in der Kritik. Derzeit gibt es in ganz Lateinamerika ca. 184 aktive Konflikte, die deutlich machen, wie sehr Rhetorik und politische Realität vieler national- »populärer« Regierungen auseinanderklaffen.



Langsam, aber eindringlich beginnen die bis heute eher akademischen Debatten um Entwicklungsmodelle in Lateinamerika auch auf öffentliches Interesse zu stoßen. Der Subkontinent macht bedeutende wirtschaftliche und soziale Fortschritte im Vergleich zu den beiden vorangegangenen Jahrzehnten. Der Mehrheit der 570 Millionen Lateinamerikaner_innen hat das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts deutliche Wohlstandsgewinne beschert; besonders in den großen Ländern Südamerikas ist die Armut zurückgegangen, die Mittelschichten wuchsen. Die zentrale politische Frage für die kommenden Jahrzehnte ist, ob das gegenwärtige Wirtschaftsmodell nachhaltig ist.

Die Zahlen sprechen für sich: Innerhalb von zehn Jahren hat sich bei deutlichen regionalen Unterschieden der Anteil von Primärgütern an den Exporterlösen Lateinamerikas verdoppelt. In der Andenregion beträgt der Anteil ca. 85 Prozent, in den ursprünglichen MERCOSUR-Ländern 65 Prozent, aber in Mexiko/Zentralamerika nur 25 Prozent. Zu betonen ist, dass nicht nur der Export von Erdöl, Gas und Kohle expandiert, sondern auch von Kupfer (Chile), Eisenerz und Nickel (Dominikanische Republik, Kuba und Peru), Lithium (Argentinien, Bolivien, Chile), Gold (Brasilien, Chile, Mexiko, Peru), Bauxit (Brasilien) sowie der Export der monokulturell angebauten Agrarprodukte Soja und Zuckerrohr (Argentinien und Brasilien).

Rohstoffverteilung in Lateinamerika

Lateinamerika ist von jeher bekannt als »Eldorado«, eine Region reich an Bodenschätzen. Die Rohstoffquellen sind allerdings sehr ungleich verteilt. Neun Prozent der weltweiten Erdöl- und vier Prozent der Erdgasreserven befinden sich in Lateinamerika. Nennenswerte Energievorkommen von globaler Bedeutung liegen in der Andenregion. Venezuela zählt zu den erdölreichsten Ländern der Welt: Dort befinden sich 78 Prozent der Ölreserven Lateinamerikas bzw. sieben Prozent der weltweiten Vorkommen. Ein weiterer wichtiger Erdöl-exporteur ist Ecuador. Bolivien spielt aufgrund seiner reichhaltigen Gasvorkommen als Energielieferant eine wichtige Rolle in der Region. Zudem befinden sich in Bolivien einige der größten Lithiumreserven. Derzeit kommen 60 Prozent der weltweiten Lithiumproduktion aus Lateinamerika. Peru besitzt seinerseits mit Yanacocha die zweitgrößte Goldmine der Welt. Lithium

und Gold wecken hohe Entwicklungs- und Gewinnerwartungen, die Förderung ist jedoch stark umwelt- und gesundheitsschädigend. Chile wiederum ist der größte Kupferproduzent der Welt. Jede dritte weltweit geförderte Tonne Kupfer kommt aus Chile.

Dem Energiereichtum der Andenregion stehen knappe konventionelle Energieressourcen im *Cono Sur* und, aufgrund der wachsenden Nachfrage der Volkswirtschaften, ein steigender Energiebedarf gegenüber. Zwar verfügen auch Argentinien und Brasilien über beträchtliche, zum Teil noch unerschlossene Ölreserven, aber nur Brasilien kann bisher seinen Energiebedarf annähernd aus eigenen Quellen decken, die von Erdgas über Wasserkraft bis zu Biotreibstoffen reichen.

Als neue Energieressource ist das Schiefergas hinzugekommen, von dem Argentinien und Mexiko bei weitem die größten Reserven besitzen, gefolgt mit größerem Abstand von Brasilien. Eine erfolgreiche Förderung in Ländern wie Argentinien und Mexiko könnte signifikante geopolitische Verschiebungen für die Region mit sich bringen. Venezuela würde ein geringeres Gewicht bekommen, Argentinien und Mexiko, deren konventionelle Öl- und Gasförderung sinkt, aber auch kleinere Länder wie Chile und Paraguay mit entsprechenden Schiefergasreserven könnten eine bedeutendere Rolle als autarke, vielleicht sogar Energie exportierende Wirtschaften spielen.

Bisher ist das reine Zukunftsmusik. Es muss sich in der Praxis zeigen, ob die Bohrungen erfolgreich sind. Private Investoren beklagen die Rechtsunsicherheit sowie die Volatilität der argentinischen Energiepolitik. Die konventionelle Ölförderung Mexikos stagniert. Das staatliche Unternehmen Pemex verfügt nicht über ausreichende Mittel für die sehr kapitalintensive Schiefergasförderung, aber die mexikanischen Gesetze verbieten ausländischen Firmen den Zugang zum Energiemarkt. Auch wenn die aktuelle Regierung der *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) großes Interesse an einer Gesetzesänderung hat, scheint eine Richtungsänderung weg vom traditionellen Ölnationalismus gesellschaftlich weiterhin nicht akzeptiert. Auch ökologische und soziale Aspekte sprechen gegen das Fracking als Fördermethode für Schiefergas und können für eine gesellschaftlich notwendige Debatte über die Risiken sorgen.



Verstaatlichung als Kern der Entwicklungsstrategie

Ressourcenpolitik ist wieder in den Mittelpunkt der süd-amerikanischen Entwicklungsstrategie gerückt. Auf der einen Seite macht die steigende Nachfrage nach Erdöl, Erdgas, Mineralien und Produkten wie Soja die rohstoffreichen Länder erneut attraktiv. Lateinamerikas Anteil an den weltweiten Investitionen im Rohstoffabbau beträgt heute 35 Prozent, während es in den 1990er Jahren nur zwölf Prozent waren. Auf der anderen Seite ist die Verstaatlichungspolitik eine bewusste politische Neuorientierung, mit der die staatliche Verfügungsgewalt über die Energieressourcen zurückgewonnen werden soll. Der Fall der Ölgesellschaft YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*) in Argentinien, der 2012 für Schlagzeilen sorgte, reiht sich somit in die Nationalisierungstendenz von Ländern wie Bolivien, Ecuador und Venezuela ein. In Ländern wie Brasilien, Chile, Kolumbien oder Mexiko verblieben ohnehin große Teile der Energieindustrie in der Hand des Staates. Das erklärte Ziel größerer staatlicher Kontrolle über die nationalen Rohstoffe oder bestimmte Agrarprodukte gehört zur gleichen politischen Emanzipierungsstrategie. Auch das Lithium in Bolivien soll daher gemäß den Leitlinien des Staates ausgebeutet werden.

Die jüngsten Verstaatlichungen bestätigen zum einen die Tendenz, dass sich die Kräfteverhältnisse zwischen den Hauptakteuren des internationalen Energiesystems verändert haben: Nach jahrzehntelanger Dominanz börsennotierter westlicher Energiekonzerne liegt die Kontrolle über Produktion und Reserven heute bei den staatlichen Energiekonzernen. Darüber hinaus versuchen einige Länder ihre politischen Handlungsspielräume in den anderen Rohstoffindustrien zu erweitern. Der Extraktivismus, also ein Entwicklungsmodell, das auf der Ausbeutung von Rohstoffen nahezu ausschließlich zum Zweck des Exports und der staatlichen Aneignung der daraus resultierenden Renten beruht, ist für Lateinamerika nicht neu. Neu ist ein Konsens innerhalb der progressiven Regierungen im südlichen Lateinamerika, die Bevölkerung stärker am Gewinn zu beteiligen und damit den Massenkonsum zu stärken.

Privatisierung und Verstaatlichung: Ein historisches Wechselspiel

In der jüngeren Geschichte Lateinamerikas wechselten sich Phasen der Verstaatlichung und der Privatisierung

ab. Bereits in den 1930er Jahren verstaatlichte Mexiko die Erdölindustrie des Landes, die sich in den Händen US-amerikanischer und britischer Firmen befand. Damit sollte die Souveränität über den eigenen Entwicklungsweg zurückgewonnen werden. Viele staatliche Energieunternehmen entwickelten sich jedoch häufig zu einem »Staat im Staate«, d. h. sie genossen exzessive Autonomie oder unterlagen korporativen Machteinflüssen. Im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme der 1980er und 1990er Jahre wurden die Schlüsselindustrien in zahlreichen Ländern der Region, z. B. in Argentinien, Bolivien oder Venezuela, an ausländische Unternehmen verkauft. Reinvestitionen im Land und eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung, sei es im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen oder den Umweltschutz, wurden weder angestrebt noch erwartet. Das letzte Jahrzehnt ist dagegen vom gegensätzlichen Trend gekennzeichnet.

Venezuela machte 2002 den Anfang: Das von Hugo Chávez angestoßene Gesetz zu den Erdöl- und Erdgasvorkommen brachte den venezolanischen Ölkonzern PDVSA wieder unter staatliche Kontrolle. De jure war das Unternehmen bereits 1976 verstaatlicht worden. Durch Beteiligungen und Vorzugskonditionen hatten jedoch multinationale Konzerne de facto seit den 1980er Jahren die Kontrolle. Auf die vollständige Übernahme von PDVSA durch den Staat folgten ein Generalstreik und ein gescheiterter Staatsstreich. Andere Regierungen Südamerikas folgten dem Beispiel von Chávez. Am 1.5.2006 verkündete der bolivianische Präsident Evo Morales die Verstaatlichung der Öl- und Gasvorkommen, d. h. ausländische Eigner wurden per Dekret zu Minderheitspartnern. Die Steuern für ausländische Konzerne stiegen erheblich. In Ecuador wurden die Steuern auf die Ölförderung erhöht. Den transnationalen Ölkonzernen bietet Ecuador keine Beteiligungen mehr an, sondern nimmt ihre Dienstleistungen in Anspruch. Neuverträge gibt es nur noch für staatliche Unternehmen.

Staatsunternehmen oder Staatsanteile im Erdöl- und Erdgasbereich gibt es jedoch nicht nur in den genannten Ländern. Auch in konservativ regierten Ländern mit liberaler Wirtschaftspolitik wie Kolumbien sind staatliche Unternehmen die Regel. Die Rolle des Staates in der Wirtschaftspolitik wurde in Ländern mit moderaten Linksregierungen, wie Brasilien unter Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) und der amtierenden Präsidentin Dilma Rousseff, oder in Uruguay unter Tabaré Vázquez



(2005–2010) und dem jetzigen Amtsinhaber José Mujica, wieder gestärkt. Die Art der Politik kann jedoch im Vergleich zu Bolivien, Ecuador und Venezuela als behutsamer bezeichnet werden. Die brasilianische Petrobras, eine der größten Ölfirmen weltweit, ist ebenfalls ein staatliches Unternehmen, allerdings mit privater Kapitalbeteiligung, und wird vom Staat als bedeutendes geostrategisches Instrument eingesetzt.

Im Gegensatz zu früheren Perioden scheint der Extraktivismus heute seine hochgradige Krisenanfälligkeit verloren zu haben: Die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik CEPAL (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*) schätzt die Reprimarisierung, die Rückkehr zur Primärgüterproduktion, als relativ stabile Entwicklungsstrategie ein, da sie davon ausgeht, dass eine kontinuierliche Nachfrage und Wertsteigerung von Rohstoffen (für Transport, Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände, d. h. die gesamte Palette des westlichen Konsums) zu erwarten ist. China und andere Schwellenländer sind die Treiber für den weltweit steigenden Bedarf. Der Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch gilt – trotz aller ökologischen Appelle – unvermindert weiter.

Die soziale Frage

Das Neue an der heutigen, auch als Neoextraktivismus bezeichneten Ressourcenpolitik der progressiven Regierungen Südamerikas ist die aus den Exportrenten finanzierte Sozialpolitik. In einem Großteil Südamerikas fand zum Teil erstmalig ein bemerkenswerter Ausbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit statt. Die Armut ist in vielen Ländern nachweisbar geringer als vor zehn bis 15 Jahren. Ob es einen monokausalen Zusammenhang zwischen der Verteilung der Renteneinnahmen und der Abnahme an Einkommensungleichheit gibt, bleibt sozialwissenschaftlich zu untersuchen. Für Brasilien z. B., so einige Forscher_innen, waren und sind bestimmte Arbeitsmarktpolitiken bedeutender für die Verringerung der Armut als die Sozialprogramme selbst.

Es handelt sich bei dieser neuen Sozialpolitik nicht um die nachhaltige Veränderung gesellschaftlicher Strukturen, sondern um eine Verteilung zusätzlicher Renteneinnahmen nach unten. Die Ressourcen-Unternehmen sind die *Cashcows* des Staates. Einnahmen aus den Renten kommen damit allen gesellschaftlichen Schichten zugute und

schaffen einen weitgehenden Konsens bezüglich des Modells. Die Regierungen sichern sich damit ihre Legitimität. Die Verstaatlichung der Ressourcen als solche hat an den gesellschaftlichen Strukturen nichts geändert. Das Dilemma wiederholt sich: Einerseits soll ein starker Staat vor dem Ausverkauf der eigenen Rohstoffe schützen, andererseits verführen die Rohstoffe den Staat selbst zu kurzfristigem Handeln – zu vorzeitiger Ernte statt zur Aussaat, um auch in schlechten Zeiten ausreichend Nahrung zu haben.

Neue Konflikte

Das extraktive Modell verursacht eine Vielzahl lokaler, regionaler und transnationaler Konflikte, die vor allem die ärmste Bevölkerung zu spüren bekommt. Umwelt- und Territorialkonflikte haben zugenommen und sich zugespitzt. Gerade die großen Bergbauprojekte stehen wegen ihrer Umweltschäden im Visier der Kritik. Derzeit gibt es ca. 184 aktive und z. T. gewalttätige Konflikte, von denen über 250 Gemeinden in ganz Lateinamerika betroffen sind.

Nachdem das Prinzip des »guten Lebens« (*Buen Vivir*) in den Verfassungen Ecuadors und Boliviens verankert wurde, reklamieren Protestbewegungen die Umsetzung der neuen Rechte, die hohe Erwartungen im Hinblick auf eine größere Verteilungsgerechtigkeit wecken oder fördern und von den Regierungen nicht befriedigt werden können. Die Rohstoffpolitik birgt also einen enormen Widerspruch für die progressiven Regierungen. Hier klaffen Rhetorik und politische Realität vieler national- »populärer« Regierungen besonders auseinander. Das Mehr an Ausbeutung nicht erneuerbarer Ressourcen bedeutet ein Mehr an Konsum für breitere Bevölkerungsschichten, aber auch ein Mehr an sozialen und gesellschaftspolitischen Konflikten. Die Legitimität der staatlichen Institutionen reicht nicht aus, oder die existierenden Partizipations- bzw. Repräsentationskanäle der Demokratien funktionieren nicht gut genug, um diese Konflikte zu moderieren und zu kanalisieren. Der Ausbau von Rechten und das Pochen auf Anerkennung scheinen an diesem Punkt mit dem delegativen Charakter vieler lateinamerikanischer Demokratien zu kollidieren.

Dabei könnte eine funktionierende Teilhabe der Zivilgesellschaft die Demokratie stärken und Nachhaltigkeit fördern. Würden soziale oder kommunale Organisatio-



nen und ihr Ruf nach einer Entwicklungsstrategie, die die Allgemeingüter im Auge behält, stärker am Entscheidungsprozess beteiligt, oder würden Gewerkschaftsvertreter_innen stärker integriert, die darauf aufmerksam machen, dass es sich bei der extraktiven Industrie um eine arbeitsplatzarme Industrie handelt, dann wäre es weitaus wahrscheinlicher, dass die Probleme von morgen mehr Aufmerksamkeit erhalten und entsprechende Alternativen geplant werden.

Die Schwierigkeit, den Rohstoffreichtum politisch anders anzupacken, liegt zum Teil darin begründet, dass die progressiven Regierungen ihren Wähler_innen Demokratisierung versprochen haben, eben auch des Konsums, d. h. eine groß angelegte Umverteilung, die sich finanziell auf den Export der Natur stützt. Die Verantwortlichen werden sich diesem Dilemma des heutigen Lateinamerika früher oder später stellen müssen.

Ausblick

In Lateinamerika sind weltweit gültige Trends zu beobachten:

- Trotz der Notwendigkeit, alternative Energiequellen als Mittel für den Klimaschutz zu entwickeln, steigt die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen.
- Die Energienachfrage bestimmter Schwellenländer wächst.
- Die Verstaatlichungspolitik wird als innen- und geopolitisches Instrument eingesetzt.
- Zukunftstechnologien schaffen neue Abhängigkeiten von mineralischen Produkten.
- Die Erschließung der Schiefergasreserven könnte zu bedeutenden geopolitischen Verschiebungen sowie zu neuen ökologischen und sozialen Konflikten führen.

Das reale politische Gestaltungspotenzial des extraktiven Modells ist fraglich. Die staatlichen Rentenanteile sind je nach Land sehr unterschiedlich, einige Länder entsprechen den Kriterien einer Rentenökonomie, andere nicht. Der gesellschaftliche Konsens der Mehrheit beruht auf der Ausbeutung sehr symbolträchtiger, nicht erneuerbarer Ressourcen, die ohnehin marginalisierte Bevölkerungsgruppen bedroht.

Die breite Nutzung natürlicher Ressourcen ist zu einem gewichtigen Bestandteil des lateinamerikanischen Entwicklungsmodells geworden. Um es gesellschaftlich gerecht zu justieren, muss an der ökonomischen und politischen Nachhaltigkeit angesetzt werden. Es bedarf eines solideren Wirtschaftsfundaments, um in Zukunft entstehende Schwankungen auszutariieren. Institutionen müssen daher gestärkt und es muss in *Know-how* investiert werden. Partizipationskanäle für eine stärkere Beteiligung am Entscheidungsprozess und der entsprechenden Konsenssuche müssen verbessert und ausgebaut werden.



Über die Autorin

Svenja Blanke ist Direktorin der Zeitschrift Nueva Sociedad der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Sitz in Buenos Aires, Argentinien.

Impressum

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

Verantwortlich:
Dörte Wollrad | Leiterin des Referats Lateinamerika und Karibik

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

Bestellungen/Kontakt:
info-lak@fes.de

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

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



ISBN 978-3-86498-650-5