

## Schwarzes Gold und grüne Ambitionen: Ressourcenpolitik in den Andenländern

Mähler, Annegret; Neußer, Gabriele; Schilling-Vacaflor, Almut

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mähler, A., Neußer, G., & Schilling-Vacaflor, A. (2011). *Schwarzes Gold und grüne Ambitionen: Ressourcenpolitik in den Andenländern*. (GIGA Focus Lateinamerika, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-289067>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Schwarzes Gold und grüne Ambitionen: Ressourcenpolitik in den Andenländern***

Annegret Mähler, Gabriele Neußer und Almut Schilling-Vacaflor

Der Ausgang der im Juni 2011 in Peru anstehenden Präsidentschaftswahlen wird auch über die zukünftige Ausrichtung der Ressourcenpolitik des Landes entscheiden. Eine Stärkung der Rolle des Staates in der ressourcenbasierten Volkswirtschaft würde dem Vorbild der Politiken in Bolivien, Ecuador und Venezuela folgen.

### **Analyse**

Die steigende globale Nachfrage nach Erdöl und Erdgas macht deren Ausbeutung auch in den rohstoffreichen Andenländern attraktiver. Die linksgerichteten Regierungen der Region vertreten rhetorisch eine „neue“ Ressourcenpolitik, die dazu beitragen soll, die Ressourcenausbeutung ökologisch und sozial verträglicher zu gestalten sowie mehr Verteilungsgerechtigkeit herzustellen. Anspruch und Realität klaffen jedoch weit auseinander.

- In Bolivien, Ecuador und Venezuela ist auf dem Papier mit der Veränderung der Staats- und Wirtschaftsmodelle auch eine Neuausrichtung der Ressourcenpolitiken einhergegangen. In der Praxis wurde trotz der gestärkten Rolle des Staates die einseitige Ausrichtung auf den Export von Primärgütern weiter vertieft.
- Ressourcen- und Umweltkonflikte haben sich in den vergangenen Jahren im Andenraum vermehrt und zugespitzt. Die peruanische Regierung begegnete diesen besonders repressiv. In Bolivien und Ecuador ermahnen Protestbewegungen dazu, die in den neuen Verfassungen deutlich ausgeweiteten sozialen Menschen- und Umweltrechte sowie das neue Entwicklungsmodell des *Buen Vivir* in die Tat umzusetzen.
- Der verstärkte globale Wettbewerb um fossile Brennstoffe und das Interesse nationaler Regierungen an kurzfristigen Gewinnen zur Umsetzung ehrgeiziger Sozialprogramme schränken die Aussichten auf eine Abkehr von der hohen Ressourcenabhängigkeit der Andenländer stark ein.

*Schlagwörter: Andenländer, Erdgas und Erdöl, Wirtschaftspolitik, Menschenrechte, Umweltschutz*

## **Ressourcenpolitik im Diskurs: Wirtschaftsliberalismus versus *Buen Vivir***

Die steigende globale Nachfrage nach Erdöl und Erdgas hat zunehmendes internationales Interesse an den ressourcenreichen Andenländern geweckt. Vor diesem Hintergrund haben die linksgerichteten Regierungen in Venezuela, Ecuador und Bolivien die in den 1980er und 1990er Jahren vollzogenen Liberalisierungen im Erdöl- und Erdgassektor sowie teilweise im Minensektor inzwischen wieder rückgängig gemacht und das Ende des „Ausverkaufs“ der nationalen Ressourcen angekündigt. Peru dagegen war bislang bestrebt, den Nachfrageboom durch eine investitionsfreundliche und marktorientierte Wirtschaftspolitik zu nutzen. Präsident Alan García äußerte wiederholt seine Überzeugung, dass internationalen Unternehmen günstige Konditionen für ihre Abbautätigkeiten eingeräumt, der schnelle und unbürokratische Abschluss von Verträgen mit ausländischen Investoren ermöglicht und die staatliche Regulierung der Wirtschaft begrenzt werden müssten. Hohe Wachstumsraten sollten die Armut im Land verringern helfen. Soziale Ungleichheit und eine gerechtere Verteilung wurden in Regierungsdiskursen hingegen selten thematisiert. Menschenrechts- und Umweltstandards sind von Regierungsseite wiederholt als bürokratische Hindernisse für wirtschaftlichen Fortschritt dargestellt worden.

Eine deutlich andere Position vertreten die Regierungen Venezuelas, Boliviens und Ecuadors. Ihr betont anti-neoliberaler Diskurs schlägt sich vor allem in der in den neuen Verfassungen (Venezuela 1999, Ecuador 2008, Bolivien 2009) verankerten Stärkung der Rolle des Staates in der Wirtschaft nieder. Dies betrifft in erster Linie den Ressourcensektor, der aufgrund seiner zentralen Bedeutung für die Volkswirtschaften strategische Relevanz besitzt. Mehreinnahmen für den Fiskus sollen der staatlich gestützten Diversifizierung der Wirtschaft dienen. Darüber hinaus proklamieren alle drei Regierungen das Ziel einer internen Umverteilung, insbesondere durch den Ausbau sozialpolitischer Programme. Die neuen Verfassungen beinhalten zudem umfassende Menschenrechtschartas und neue Instrumente zur direkten Bürgerbeteiligung. Zudem wurden die sozialen und politischen Rechte der vom Ressourcenabbau betroffenen, oftmals indigenen Gemeinschaften in den nationalen Gesetzgebungen gestärkt.

Außenpolitisch zielt die „neue Ressourcenpolitik“ zwecks ökonomischer Stabilisierung auf eine Diversifizierung der Abnehmerländer ab. Die intensivierete Zusammenarbeit mit Staaten wie China und Russland ist aber auch politisch-ideologischen Gründen geschuldet, markiert sie doch den Willen, die ausgeprägte Abhängigkeit vom „Norden“ – vor allem von den USA – zu reduzieren. Der Anspruch auf nationale und regionale Souveränität findet zudem in den verstärkten Bemühungen zur regionalen Energieintegration seinen Ausdruck. Diese wurde im Kontext der 2004 gegründeten ALBA (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*) insbesondere von Venezuela angestoßen. Innerhalb dieses Bündnisses kooperieren die nationalen Fördergesellschaften miteinander und tauschen etwa Förderlizenzen und Rohöl gegen Erdölprodukte aus.

Über Prozesse der Verstaatlichung und der Neuaufteilung der Gewinne aus dem Export natürlicher Ressourcen hinausgehend, gewannen in den vergangenen Jahren in Ecuador und in Bolivien (nicht jedoch in Venezuela) fundamentalkritische Diskurse über die ressourcenbasierten Wirtschaftsmodelle an Bedeutung. Nach breiten öffentlichen Debatten über die angestrebten Entwicklungsmodelle wurde das „Gute Leben“ (*Buen Vivir* in Ecuador; *Vivir Bien* in Bolivien) in beiden Verfassungen als höchste Priorität des Staates und der Wirtschaft verankert. Dieser Entwicklungsentwurf grenzt sich von einem ökonomisch dominierten Entwicklungsverständnis ab und ergänzt die UNDP-Definition von menschlicher Entwicklung dahingehend, dass die Qualität der sozialen Beziehungen und jener zwischen Mensch und Umwelt zu berücksichtigen sind. In der ecuadorianischen Verfassung wurden erstmalig die Rechte der Natur festgeschrieben; die Konzeption der Natur als Rechtssubjekt ist bislang weltweit einzigartig. Bolivien verabschiedete im Dezember 2010 ein „Gesetz über die Rechte der Natur“.

## **Ressourcenpolitik in der Praxis: Öl- und Gasförderung weiter im Aufwind**

Den Bemühungen zur Diversifizierung der Wirtschaft, insbesondere zur Reduzierung der Exportanteile von Primärgütern, war sowohl in Venezuela als auch in Bolivien und Ecuador bislang wenig Erfolg beschieden. So wurden in Venezuela zwar Programme zur Unterstützung des Land-

wirtschaftssektors – u. a. zur Förderung von bäuerlichen Kooperativen – initiiert. Diese zeigen jedoch bisher wenig Wirkung und sind auf andauernde staatliche Subventionen angewiesen. Während der Anteil der Exporteinnahmen aus dem Erdöl- und Erdgassektor an den gesamten Exporteinnahmen in Ecuador auf einem Niveau von rund 50 Prozent stagniert, ist er in Venezuela dagegen von 86 Prozent (2000) auf 96 Prozent (2009) angestiegen und hat sich in Bolivien sogar von rund 13 Prozent (2000) auf rund 40 Prozent (2009) erhöht (vgl. Tabelle 1). Angesichts der ehrgeizigen Investitionen in den Erdölsektor ist aber auch in Ecuador eine Tendenz hin zur Diversifizierung der Exportproduktpalette kaum zu erwarten. Im Gegenteil: die massive Förderung des Bergbaus kann als Anzeichen für eine weitere Vertiefung seiner Ressourcenabhängigkeit gesehen werden.

Die Exporteinnahmen aus dem Erdöl- und Erdgassektor sind in Bolivien, Ecuador und Venezuela in den letzten zehn Jahren deutlich angestiegen. 2009 beliefen sie sich auf 2,1 Mrd. USD (2000: 0,8) in Bolivien, auf 6,9 Mrd. USD (2000: 2,4) in Ecuador und auf 54 Mrd. USD (2000: 26,6) in Venezuela (UN comtrade).<sup>1</sup> Zum einen sind die gewachsenen Einnahmen mit dem massiven Preisanstieg für fossile Brennstoffe seit 2004 zu erklären. Nach einem vorübergehenden Absinken im Zuge der globalen Finanzkrise kletterte der Ölpreis bis Ende 2010 wieder auf rund 90 USD pro Fass; er lag damit mehr als dreimal so hoch wie noch 2003. Zum anderen lassen sich die gestiegenen Einnahmen auch auf veränderte Rahmenbedingungen zurückführen. In Venezuela wurden mit dem 2001 beschlossenen neuen Energiegesetz (*Ley Orgánica de Hidrocarburos*) die Lizenzgebühren für erdölfördernde Unternehmen von 16,6 auf 30 Prozent erhöht, die Gesamtabgabenlast stieg damit auf rund 60 Prozent an. Produziert wird in Joint Ventures aus dem staatlichen Erdölunternehmen PdVSA (*Petróleos de Venezuela S.A.*) und privaten Unternehmen, deren Beteiligung seit 2007 jedoch 40 Prozent nicht mehr überschreiten darf. In Bolivien wurde 2006 durch den Rückkauf von Aktienanteilen eine teilweise Renationalisierung des Erdgassektors initiiert und die Rolle der staatlichen Erdgasgesellschaft *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB) bei der Produktion, Industrialisierung und Vermarktung gestärkt. Auch hier erfolg-

te eine Erhöhung der Abgabenlast für private Unternehmen, die heute zwischen 50 und 82 Prozent liegt. In Ecuador kam es im August 2010 zu einer Reform der Erdölgesetzgebung, die eine Neuverhandlung der Verträge mit den im Land tätigen privaten Unternehmen ermöglichte. Die Unternehmen sollen von nun an als Dienstleister fungieren, deren Leistungen der Staat mit einem fixen Anteil je produziertem Fass Öl vergütet. Somit sichert sich der Staat konjunkturbedingte Mehreinnahmen. Die derzeit hohen öffentlichen Einnahmen im Erdölsektor sind in Ecuador zudem auf den Anstieg des Fördervolumens der nationalen PETROECUADOR zurückzuführen. Die Regierung hat massiv in das Unternehmen investiert und vormals von privaten Unternehmen betriebene Förderstätten übernommen.

**Tabelle 1: Der Stellenwert fossiler Energieträger im Andenraum**

	Bolivien	Ecuador	Peru	Venezuela
Erdölreserven – in Milliarden Fass (Anteil an weltweiten Reserven)	k.A. (<0,1)	6,5 (0,5%)	1,1 (0,1%)	172,3 (12,9%)
Erdgasreserven – in Billionen Kubikmeter (Anteil an weltweiten Reserven)	0,71 (0,4%)	k.A. (<0,1)	0,32 (0,2%)	5,67 (3,0%)
Anteil der Erdöl- und Erdgasexporte an den Gesamtausfuhren (2009)	40,5%	50,5%	- (Beginn der Erdgasexporte erst Ende 2010)	95,8%

Quellen: BP 2010 (Stand der Angaben zu Reserven: Ende 2009, nur nachgewiesene Reserven); UN comtrade.

### Rechtliche, soziale und ökologische Folgen der Ressourcenpolitik

Die sich verändernden Rechtsverhältnisse hatten in Ecuador, vor allem aber in Venezuela, einen Abfluss ausländischen Kapitals zur Folge.<sup>2</sup> Auf die

<sup>1</sup> Die Daten sind nicht inflationsbereinigt und daher nur bedingt vergleichbar.

<sup>2</sup> In Venezuela wurden allein im Jahr 2010 1,4 Mrd. USD an privaten Investitionen abgezogen (CEPAL 2011). In Bolivien nahmen die ausländischen Investitionen zu – von jährlich 350 Mio. USD zwischen 2000 und 2005 auf 651 Mio. USD im Jahr

Verstaatlichungsprozesse folgte zudem eine Welle von Beschwerden betroffener transnationaler Unternehmen vor internationalen Schiedsgerichten, die ihre Rechtssicherheit verletzt sahen. So bestanden *Exxon Mobil* und *Conoco Phillips* nach ihrem Rückzug aus Venezuela sowie u.a. *Perenco* und *Burlington* in Ecuador auf hohen Schadensersatzforderungen. Wie schon Bolivien gab 2009 jedoch auch Ecuador bekannt, dass es das Übereinkommen des Internationalen Schiedsgerichtes ICSID (*International Centre for the Settlement of Investment Disputes*) nicht mehr anerkenne.

Mit Blick auf den Anspruch, die Ressourceneinnahmen für sozialpolitische Maßnahmen einzusetzen, lassen sich durchaus positive Tendenzen erkennen. In Venezuela konnte parallel zu einer deutlichen Erhöhung der Sozialausgaben die Armutsrate zwischen 1999 und 2008 von 49 auf 28 Prozent fast halbiert werden. Auch die Einkommensungleichheit nahm, gemessen am GINI-Koeffizienten, zwischen 1999 (0,498) und 2008 (0,412) ab (CEPAL 2010a). Allerdings sollte kein monokausaler Zusammenhang zwischen der Ressourcenpolitik bzw. der Verteilung der Ressourceneinnahmen und der Einkommensungleichheit vermutet werden, denn auch im wirtschaftsliberalen Peru gelang im gleichen Zeitraum eine Reduzierung der Ungleichheit von 0,545 auf 0,476 Punkte (GINI-Koeffizient) (CEPAL 2010a). In Bolivien konnte die Armutsrate von 64 Prozent (2004) auf 54 Prozent (2007) verringert werden; in Ecuador reduzierte sie sich von 48 Prozent (2005) auf 42 Prozent (2009) (CEPAL 2010a).

Bemühungen, die zum großen Teil aus den Ressourceneinnahmen generierten Mittel gerechter zu verteilen, sind an der tendenziellen Erhöhung der Sozialausgaben (als Anteil am BIP in Ecuador und Venezuela) sowie der Einrichtung von Sozialtransfers für besonders benachteiligte Bevölkerungsteile ablesbar (CEPAL 2010b). Es bleibt abzuwarten, ob gegenwärtige Armutsbekämpfungsprogramme auch von einem strukturellen Wandel hin zum Abbau sozialer Ungleichheiten begleitet werden.

Die Ressourcenförderung ermöglicht zwar einen Ausbau der Infrastruktur und die Schaffung

von Arbeitsplätzen in den marginalisierten Abbaugebieten; dem stehen jedoch häufig Umweltschädigungen und die Verletzung von Menschenrechten gegenüber. Besonders deutlich wurde dies im Falle der vom US-amerikanischen Unternehmen *Texaco/Chevron* betriebenen Förderareale in Ecuador.<sup>3</sup> Zudem zeigt die Praxis, dass durch effizientere Technologien und vermehrte Kontrollen Umweltschäden zwar reduziert, jedoch nicht vollkommen verhindert werden können (z.B. Ölaustritte durch Lecks). Auch sollen Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen sowie Konsultationsverfahren mit lokal betroffenen Bevölkerungsgruppen mögliche negative Folgen gering halten. In Bolivien sind unter der Regierung Morales seit dem Erlass zweier Dekrete zur Reglementierung der Konsultationsverfahren mit vom Erdöl- und Erdgasabbau betroffenen lokalen Gemeinschaften (2007) diesbezüglich Verbesserungen festzustellen. Dessen ungeachtet weiten sich die Abbaugelände von Erdöl und Erdgas in allen Andenländern aus, wovon auch Naturschutzgebiete – im peruanischen Amazonas befinden sich über 17 Prozent der Erdölfelder in Naturschutzgebieten (Finer und Orta-Martínez 2010) – sowie in freiwilliger Isolation lebende Völker vermehrt betroffen sind.

Von den vielen Ressourcen- und Umweltkonflikten der Region waren jene in Peru besonders häufig und gewalttätig. Von den aktuell über 200 verzeichneten Konflikten im Land (Januar 2011) gelten knapp die Hälfte als Umweltkonflikte; in 126 Konfliktfällen kam es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Sicherheitskräften und Protestierenden, so etwa 2009 im peruanischen Amazonasgebiet Bagua mit mehreren Dutzend Toten (Defensor del Pueblo 2011). Während bei bisherigen Konflikten meistens Bergbauprojekte im Mittelpunkt standen, ist zu erwarten, dass der derzeitige Erdöl- und Erdgasboom neue Probleme mit sich bringen wird. Auch in Bolivien und Ecuador stehen viele der aktuellen Konflikte im Zusammenhang mit der Ressourcenpolitik. Soziale Bewegungen ermahnen hier die beiden linksgerichteten Regierungen vermehrt dazu, die

2010. Den stärksten Zufluss an ausländischem Kapital verzeichnete Peru. Dank einer vergleichsweise niedrigen Abgabenlast konnten zahlreiche (ausländische) private Unternehmen zur Exploration der Erdöl- und Erdgasfelder gewonnen und hohe Investitionen eingeworben werden. Die ausländischen Investitionen stiegen hier von 1,6 Mrd. USD pro Jahr zwischen 2000 und 2005 auf 7,3 Mrd. USD im Jahr 2010 (CEPAL 2011).

3 Das Unternehmen soll zwischen 1964 und 1992 68 Mrd. Liter an durch Erdöl verschmutztem Wasser im ecuadorianischen Amazonas zurückgelassen haben. Die entstandenen Umweltschäden betreffen auch die lokale Bevölkerung. Zwei in freiwilliger Isolation lebende indigene Völker (Tetetes und Sansahuari) sollen dadurch sogar ausgerottet worden sein. Im Februar 2011 wurde *Texaco/Chevron* nach einem 18 Jahre andauernden Prozess von einem ecuadorianischen Gericht zu einer Entschädigungszahlung von 9,5 Mrd. USD verurteilt. Der Konzern legte umgehend Berufung ein.

Versprechungen des *Buen Vivir* einzulösen. Selbst in Venezuela, wo die indigenen Vertretungen des Landes der neuen Regierung Chávez zunächst sehr positiv gegenüberstanden, ist eine zunehmende Enttäuschung mit Blick auf die (Neu-)Verteilung von Landrechten und das in der Praxis unzureichend realisierte Recht auf vorherige Konsultationen (CIDH 2009) eingetreten.

### **Ein neuer Vorstoß: Die ecuadorianische Yasuní-ITT Initiative**

Während Boliviens Regierung die Erdölförderung auch auf bisher unberührte Gebiete (u.a. Nationalpark Madidi) ausdehnen will, präsentierte die ecuadorianische Regierung 2007 die Yasuní-ITT Initiative. Diese soll einen Beitrag dazu leisten, an Biodiversität reiche Amazonasgebiete und darin ansässige indigene Gemeinschaften nicht durch die Erdölförderung zu belasten. Durch die geplante Nichtausbeutung der etwa 846 Mio. Tonnen Erdöl soll zudem der Ausschuss von ca. 400 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen verhindert werden. Für diesen Beitrag zum globalen Klimaschutz und zum Erhalt der Biodiversität erhofft sich Ecuador von der internationalen Gemeinschaft eine finanzielle Unterstützung von mindestens der Hälfte dessen, was das Land durch die Förderung der Ressourcen einnehmen würde (insgesamt ca. 3,6 Mrd. USD). Die Mittel, verwaltet über einen UNDP-Treuhandfonds, sollen zur sozialen und ökologischen Entwicklung der Region sowie in die Entwicklung alternativer Energien investiert werden. Die internationale Gemeinschaft glänzte bisher mit Zurückhaltung bei der Unterstützung dieser Initiative; auch Deutschland zog im Herbst 2010 ursprüngliche großzügige Unterstützungserklärungen vorerst zurück. Präsident Correa kündigte wiederholt an, dass er mit der Ausbeutung von Öl in den betreffenden Feldern beginnen werde, falls die erwarteten Entschädigungszahlungen nicht bald eintröfen.

### **Hindernisse für eine Abkehr vom traditionellen Fördermodell**

Die unverminderte und sogar steigende Konzentration auf den Primär- und insbesondere den Energiesektor in den Andenländern erklärt sich vor allem durch fiskalische Zwänge: Insbesondere die

Regierungen Venezuelas, Ecuadors und Boliviens stehen unter dem Druck, ihre sozialen Versprechen einzulösen und benötigen die Ressourceneinnahmen, um ihre ehrgeizigen Sozial- und Entwicklungsprogramme zu finanzieren. Dabei werden negative Auswirkungen auf Ökologie und Ökonomie – z.B. eine teils hohe Inflation, eine sinkende Produktivität sowie ein ineffizienter Landwirtschaftssektor – in Kauf genommen. Investitionen in erneuerbare Energien, wie sie in Ecuador angekündigt wurden, bleiben gering, da deren kurzfristiger politischer und wirtschaftlicher Ertrag angesichts des Preishochs für Erdöl begrenzt ist.

Die tatsächliche Ausgestaltung der Ressourcenpolitiken hängt zudem stark von den innenpolitischen Kräfteverhältnissen ab. So ist etwa zu vermuten, dass das einflussreiche Militär in Ecuador ein Fürsprecher der intensiven Erdölförderung ist (Bebington und Humphreys Bebbington 2010: 8): Zum einen hängt der Verteidigungsetat am Tropf des Fiskus und damit der Ressourceneinnahmen, zum anderen ist beispielsweise die Kriegsmarine als Besitzerin der größten ecuadorianischen Tankerflotte FLOPEC (*Flota Petrolera Ecuatoriana*) direkte Nutznießerin der Förderung. Auch nationale und transnationale Abbauunternehmen üben maßgeblichen Einfluss auf Entscheidungsträger in der Ressourcenpolitik aus.

Diesen einflussreichen Lobbygruppen stehen insbesondere in Ecuador und Bolivien starke zivilgesellschaftliche Gruppierungen, wie indigene und gewerkschaftliche Organisationen, Umweltschutz- und Menschenrechtsorganisationen sowie Kirchenverbände gegenüber, die ihrerseits Druck auf ihre Regierungen ausüben. Der Diskurs des *Buen Vivir* dient diesen Gruppen dazu, die sozialen, wirtschaftspolitischen und ökologischen Versprechungen der progressiven Regierungen und die oft weit davon entfernten ressourcenpolitischen Praktiken einander kritisch gegenüberzustellen. Aufgrund der transnationalen Vernetzung dieser sozialen Akteure beziehen sich auch vermehrt peruanische Organisationen auf das Konzept des *Buen Vivir*. In Venezuela hingegen haben die indigenen Gruppen kaum Durchsetzungskraft, was vor allem ihrer zahlenmäßigen Unterrepräsentation und ihrem geringen Organisationsgrad geschuldet ist.<sup>4</sup> Auch Umweltkonflikte spie-

<sup>4</sup> In Venezuela stellen die indigenen Gruppen nur zwei Prozent der Bevölkerung; in Bolivien sind es demgegenüber über 60 Prozent, in Peru bis zu 50 Prozent und in Ecuador bis zu 40 Prozent (Van Cott 2005: 100 f. 141).

len hier insofern eine geringere Rolle, als die Öl- und Gasförderung vor allem im riesigen Maracaibo See und damit *offshore* und in sehr dünn besiedelten Gegenden stattfindet.

Ein grundsätzliches Hindernis für die Effizienz und Transparenz der staatlichen Ressourcenpolitiken stellt darüber hinaus die volatile Personalpolitik dar, die auf politisch-ideologische Gründe und die zunehmend personalistische Zentralisierung politischer Entscheidungen zurückgeführt werden kann. Besonders stark ist dies in Venezuela zu beobachten. Dort hat ein Austausch der politischen und teils auch wirtschaftlichen Eliten vielfach regierungstreue, aber unerfahrene Akteure ohne fachliche Expertise in Entscheidungspositionen befördert, wodurch die klientelistische Tradition des Landes heute mit ausgewechselten Akteuren fortgeführt wird.

Hinzu kommen die Interessen internationaler Akteure zur Aufrechterhaltung der intensiven Erdöl- und Erdgasförderung. Angesichts des globalen Wettbewerbs um den Zugang zu natürlichen Ressourcen räumen die Konsumentenländer ihrer Ressourcensicherung hohe Priorität ein. Einen Hinweis darauf liefern die verlockenden Investitions- und Handelsangebote, mit denen etwa China aufwartet. So konnte Ecuador u.a. dank der Vorauszahlung von Erdöllieferungen, die in den nächsten zwei Jahren an China erfolgen sollen, sein diesjähriges Haushaltsdefizit ausgleichen. Auch die mangelnde Unterstützung für die Initiative Yasuni-ITT, so ließe sich vermuten, könnte der Priorität der Abnehmerländer auf ihre Ressourcensicherung geschuldet sein. Nicht zuletzt gilt es zu berücksichtigen, dass die regionale Energiekooperation, welche im Hinblick auf eine Diversifizierung der Absatzmärkte durchaus sinnvoll erscheint, primär auf der Ausbeutung mineralischer Ressourcen basiert. Die Konzentration auf die Ausbeutung fossiler Brennstoffe wird damit zusätzlich gestärkt.

Auch im Zusammenhang mit der Verletzung von Menschenrechts- und Umweltschutzstandards bei der Ressourcenförderung spielen neben internen Faktoren, wie fehlendem politischen Willen, unklaren rechtlichen Reglementierungen und schwachen Institutionen externe Einflüsse eine wesentliche Rolle. Dank ihrer Verhandlungsmacht gegenüber den Förderländern – beispielsweise übersteigt der Jahresgewinn von *Texaco/ Chevron* die Staatseinnahmen von Ecuador – gelingt es internationalen Konzernen in vielen Fäl-

len, sich gegen höhere Umweltauflagen und höhere Abgabenleistungen an die betroffenen lokalen Gemeinschaften zu wehren. Hinzu kommt, dass internationale Mechanismen zur Überprüfung der Menschenrechts- und Umweltbilanz privater Akteure noch unausgereift sind.

In Ecuador und Bolivien besteht ein weiteres Defizit in der Tatsache, dass die Reglementierung zahlreicher progressiver Verfassungsinhalte weiterhin aussteht. Die neuen Vertrags- und Investitionsmodalitäten für Förderbetriebe schaffen entgegen dem post-extraktivistischen Diskurs beider Regierungen, wie er sich etwa im Rahmen der Initiative ITT-Yasuní äußert, grundsätzlich Anreize zur Ausdehnung der Erdölförderung auf bisher unberührte Regionen. In allen Andenländern sind Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen (UVPs) im Minen- und Erdöl-beziehungsweise Erdgassektor zudem weiterhin in vielen Fällen mangelhaft. So ist häufig die Unabhängigkeit und Professionalität der zuständigen Institutionen nicht gewährleistet und negative Auswirkungen der Förderung werden in den UVPs vernachlässigt oder unterschätzt.

## Fazit und Ausblick

Durch die Renationalisierungspolitiken und die Neugestaltung der Verträge mit ausländischen Unternehmen konnten die Regierungen Venezuelas, Ecuadors und Boliviens den staatlichen Gewinnanteil an der Erdöl- und Erdgasförderung erhöhen. Diese Gelder werden zunehmend für Sozialtransfers zur Armutsbekämpfung sowie zum Abbau sozialer Ungleichheiten eingesetzt. In Venezuela scheint diese Umverteilungspolitik, die allerdings einen stark assistentialistischen Charakter aufweist, bereits Früchte zu tragen.

Gleichwohl ist eine starke Diskrepanz zwischen dem Anspruch der Regierungen und der ressourcenpolitischen Praxis nicht von der Hand zu weisen. Ein Abbau der einseitigen Abhängigkeit ist nicht in Sicht. Die kurzfristige hohe Rendite, die der Ressourcensektor derzeit erbringt, bremst die Ziele wirtschaftlicher Diversifizierung aus. Die in den Verfassungen verankerte umfassende Gewährleistung von Menschenrechten und des Naturschutzes ist derzeit inkohärent ausgestaltet oder mangelhaft implementiert. Hierin spiegelt sich nicht zuletzt die grundsätzliche Spannung zwischen Extraktivismus und dem Ent-

wurf des *Buen Vivir* wider. Erschwert wird dessen Umsetzung auch dadurch, dass entsprechende internationale Regelwerke fehlen und transnationale Konzerne über eine große Verhandlungsmacht verfügen. Sollte es jedoch zu einem endgültigen Schuldspruch gegen das Unternehmen *Texaco/Chevron* kommen, könnte dies weitreichende Folgen für die Selbstverpflichtungen der Förderkonzerne und deren Förderpraxis haben.

Peru verfolgt gegenwärtig einen wirtschaftsliberalen Kurs. Angesichts der ausgeprägten sozialen Ungleichheit, gravierender Umweltschäden und zahlreicher gewaltsamer Konflikte im Zusammenhang mit der Ressourcenförderung wird auch dort die Forderung nach einer Orientierung am Entwurf des *Buen Vivir* lauter. Es bleibt abzuwarten, ob der Ausgang der Präsidentschaftswahlen im kommenden Monat einen Wendepunkt in der Ausrichtung seiner Ressourcenpolitik markieren wird.

## Literatur

- Bebbington, Anthony und Denise Humphreys (2010), *An Andean Avatar: Post-neoliberal and Neoliberal Strategies for Promoting Extractive Industries*, BWPI Working Paper, 117, Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- BP (2010), *Statistical Review of World Energy 2010*, online: <[www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6929&contentId=7044622](http://www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6929&contentId=7044622)> (12.05.2011).
- CEPAL (2010a), *Bases de datos y publicaciones estadísticas*, online: <<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>> (04.05.2011).
- CEPAL (2010b), *Panorama social de América Latina 2010, Capítulo III*, online: <[www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-Cap-III-gasto-publico-preliminar.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-Cap-III-gasto-publico-preliminar.pdf)> (11.05.2011).
- CEPAL (2011), *América Latina y el Caribe: Ingresos de Inversión Extranjera Directa, Por Países y Territorios Receptores, 2000-2010*, online: <[www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/7/43307/tabla-comunicado\\_es.pdf](http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/7/43307/tabla-comunicado_es.pdf)> (11.05.2011).
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2009), *Democracy and Human Rights in Venezuela*, online: <[www.cidh.oas.org/pdf%20files/VENEZUELA%202009%20ENG.pdf](http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/VENEZUELA%202009%20ENG.pdf)> (03.05.2011).
- Defensor del Pueblo (2011), *Reporte de Conflictos Sociales*, 83, Lima: Centro de información para la memoria colectiva.
- Finer, Matt und Martí Orta-Martínez (2010), *A Second Hydrocarbon Boom Threatens the Peruvian Amazon: Trends, Projections and Policy Implications*, in: *Environmental Research Letters*, 5, 1-10.
- UN comtrade (United Nations Commodity Trade Statistics Database), SITC Rev. 1, 3, online: <<http://comtrade.un.org/db/default.aspx>> (05.04.2011).
- Van Cott, Donna Lee (2005), *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.



## ■ Die Autorinnen

Annegret Mähler, M.A., ist assoziierte wissenschaftliche Mitarbeiterin des GIGA German Institute of Global and Area Studies.

E-Mail: <maehler@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/maehler>>.

Gabriele Neußer, Dipl. Pol., ist wissenschaftliche Hilfskraft am GIGA German Institute of Global and Area Studies.

E-Mail: <neusser@giga-hamburg.de>.

Dr. Almut Schilling-Vacaflor ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien.

E-Mail: <schilling@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/schilling>>.

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Am GIGA widmen sich mehrere Forschungsteams sowie zahlreiche, größtenteils drittmittelfinanzierte Projekte der Ressourcenproblematik. Während im Forschungsschwerpunkt 2 (Gewalt und Sicherheit) u.a. unter dem Stichwort „Risiko Ressourcenreichtum?“ die Bedeutung von Kontextbedingungen für den Zusammenhang von natürlichen Ressourcen und Gewalt in Nicht-OECD-Staaten untersucht werden, stehen im Forschungsschwerpunkt 3 (Sozioökonomische Herausforderungen in der Globalisierung) Gerechtigkeits- und Nachhaltigkeitsaspekte im Vordergrund.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema (Auswahl)

Basedau, Matthias und Jann Lay (2009), Resource Curse or Rentier Peace? The Ambiguous Effects of Oil Wealth and Oil Dependence on Violent Conflict, in: *Journal of Peace Research*, 46, 6, 757-776.

Basedau, Matthias, Annegret Mähler und Georg Strüver (2010), *Neue Erdölfunde in Afrika: Können Konflikte vermieden werden?*, GIGA Focus Afrika, 7, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika)>.

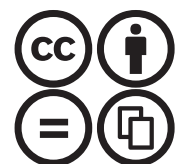
Mähler, Annegret (2011), Oil in Venezuela: Triggering Conflicts or Ensuring Stability? A Historical Comparative Analysis, in: *Politics & Policy*, 39, 4, i.E.

Mähler, Annegret, Miriam Shabafrouz und Georg Strüver (2011), *Conflict Prevention through Natural Resource Management? A Comparative Study*, GIGA Working Papers, 158, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.

Schilling-Vacaflor, Almut (2010), *Die indigenen Völker Lateinamerikas: Zwischen zunehmender Selbstbestimmung und anhaltender Marginalisierung*, GIGA Focus Lateinamerika, 8, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika)>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere die korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Michael Radseck; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**GIGA** Focus  
German Institute of Global and Area Studies  
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM